

Bundesblatt

Bern. 15. November 1976 128 Jahrgang Band III

Nr. 45

Erscheint wöchentl Preis: Inland Fr. 85.– im Jahr, Fr. 48.50 im Halbjahr: Ausland Fr. 103.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36. 6002 Luzern. Tel. 041/23 66 66

76.083

Botschaft über die Förderung der Hochschulen und die Forschung

Vom 4. Oktober 1976

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren.

Wir unterbreiten Ihnen mit der Botschaft über die Förderung der Hochschulen und die Forschung (Teil A)

- den Entwurf zu einem Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz sowie
- den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über Kredite für die Hochschulförderung in der ersten Beitragsperiode gemäss Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz

mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir bitten Sie ferner, von den nachfolgenden Ausführungen (Teil B) als Bericht im Sinne von Artikel 21 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung Kenntnis zu nehmen.

Im weitem beantragen wir Ihnen, abzuschreiben

– die folgenden parlamentarischen Vorstösse:

- 1972 P 11277 Hochschulförderung (S 26. 9. 72, Herzog)
- 1972 P 11259 Hochschulförderung (N 20. 12. 72, Hofer-Bern)
- 1974 P 11833 Hochschulen, Bundesbeiträge (S 6. 3. 74, Wenk)
- 1975 P 75.322 Universitäten, Koordination (S 3. 6. 75, Wenk)

– die Initiative des Kantons Bern (11002) vom 19. Mai 1971 betreffend Änderung des Hochschulförderungsgesetzes.

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

Bern, 4. Oktober 1976

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Gnägi

Der Bundeskanzler:

Huber

Übersicht

Das wirtschaftliche Wachstum in den sechziger Jahren führte auch für Bildung und Forschung in der Schweiz zu einem Aufschwung. Daher steigerten sich die öffentlichen Ausgaben (Bund, Kantone und Gemeinden) für diesen Bereich von 1,16 Milliarden Franken im Jahre 1960 (17,5% der gesamten Ausgaben) auf 7,4 Milliarden Franken im Jahre 1974 (21%).

In diese Zeitspanne fiel auch die erstmalige Beteiligung des Bundes an den kantonalen Hochschulaufwendungen, zuerst aufgrund des Bundesbeschlusses vom 16. Juni 1966 über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen, seit dem 1. Januar 1969 aufgrund des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung. Heute stellen wir fest, dass trotz Revision im Jahre 1971 das Beitragssystem und Instrumentarium dieses Gesetzes nicht mehr genügen, um einerseits die Errungenschaften des erfreulichen Aufschwungs auch bei knapper werdenden Mitteln zu sichern und andererseits die in naher Zukunft auf uns zukommenden Probleme zu meistern.

Das vorliegende Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz schafft die Grundlagen sowohl für einen koordinierten, optimalen Einsatz der verfügbaren Mittel für das Hochschulwesen in der Schweiz wie auch für die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Rahmen einer den neuen Bedürfnissen angepassten Organstruktur. Um die Einheit von Lehre und Forschung zu gewährleisten, wurden sodann in dieses Gesetz die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 27^{seines} der Bundesverfassung aufgenommen. Diese Bestimmungen schaffen die Voraussetzungen für eine wirksame Koordination der mit Bundesmitteln finanzierten Massnahmen für die Forschung. Ausserdem regeln sie die Verantwortungen bei der Verteilung der Bundesmittel für die Forschung; vor allem wird die seit der Gründung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung erfolgte Übertragung von öffentlichen Aufgaben an diese Stiftung gesetzlich verankert. Auch wird dem Gesuch der beiden wissenschaftlichen Dachgesellschaften, der Schweizerischen Naturforschenden Gesellschaft und der Schweizerischen Geisteswissenschaftlichen Gesellschaft um offizielle Anerkennung und langfristige Unterstützung ihrer im Landesinteresse liegenden Tätigkeiten entsprochen.

Gleichzeitig mit dem Erlass dieses Gesetzes sind die Mittel für eine erste Beitragsperiode für die Hochschulförderung zu bewilligen.

Ferner erstatten wir gemäss Artikel 21 des geltenden Hochschulförderungsgesetzes Bericht über die aufgrund dieses Gesetzes getroffenen Massnahmen, über die mit der Gesetzesanwendung gemachten Erfahrungen und über die zu erwartende Entwicklung der schweizerischen Hochschulen.

Mit der vorliegenden Botschaft betrachten wir schliesslich auch den Auftrag Ihrer Räte zur Berichterstattung über die Initiative des Kantons Bern betreffend Änderung des Hochschulförderungsgesetzes als erfüllt.

A Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangspunkt und Entstehungsgeschichte der Vorlage

111 Ausgangslage

111.1 Die grundsätzliche Fragestellung

In einem Zeitpunkt, in dem allenthalben nachdrücklich gefordert wird, dass sich der Bund bei seiner Tätigkeit auf die wesentlichen und unerlässlichen Aufgaben beschränke und keine weiteren Verpflichtungen mehr übernehme, bedarf die Vorlage eines Hochschulförderungs- und Forschungsgesetzes einer eingehenden Begründung. Sind Bildung und Forschung wirklich so bedeutsam für die Zukunft unserer Nation? Muss der Bund in diesen beiden Bereichen derart beträchtliche Verpflichtungen eingehen, wie das heute schon der Fall ist und in Zukunft nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf noch vermehrt zutreffen soll?

111.2 Die Bedeutung von Bildung und Forschung in der heutigen Welt

Zur Beantwortung dieser Fragen sei zunächst daran erinnert, dass der Wohlstand unseres Landes nicht auf reichen Bodenschätzen, sondern auf den geistigen Leistungen und dem Fleiss seiner Bevölkerung gründet. Ein gut ausgebautes Bildungssystem und eine leistungsfähige moderne Forschung sind die unerlässliche Voraussetzung für eine solche Entwicklung. Auch unsere direkte Demokratie, die auf die verständnisvolle Mitwirkung jedes Bürgers und jeder Bürgerin bei wichtigen Entscheidungen angewiesen ist, gerät in einer von Wissenschaft und Technik geprägten Welt ohne eine solide Basis auf dem Gebiete der Bildung und Forschung in ernsthafte Schwierigkeiten.

Die Erkenntnis, dass heutzutage Bildung und Forschung die Zukunft einer Nation wesentlich mitbestimmen, hat in allen Industriestaaten zu erheblichen Anstrengungen für die Entwicklung dieser Bereiche geführt. Im Rahmen des Wiederaufbaues nach dem Zweiten Weltkrieg und der damals weltweit befolgten Politik des intensiven wirtschaftlichen Wachstums haben bezeichnenderweise das Bildungswesen und die Forschung überall eine besonders starke Förderung erhalten.

Wachsender Wohlstand ging bis heute mit steigenden Bildungsansprüchen parallel. Das längere Verweilen der Jugend in der Ausbildung und das zunehmende Interesse für die Erwachsenenbildung widerspiegeln diese Tendenz sehr deutlich.

111.3 *Die Entwicklung des schweizerischen Mittel- und Hochschulwesens in neuester Zeit*

In der Schweiz wurden überall die Mittelschulen ausgebaut, um die ansteigenden Schülerzahlen bewältigen zu können, und auch der zweite Bildungsweg gefördert. Etwas zögernder folgten die Hochschulen nach, obschon auch für sie die Aufwendungen der öffentlichen Hand in neuerer Zeit sehr beträchtlich gestiegen sind. Überfüllte Hörsäle und verschlechterte Betreuung des einzelnen Studenten durch den akademischen Lehrkörper in einer Reihe von Studienrichtungen waren die Folge. In den letzten Jahren gelang es dank bedeutender Leistungen der Hochschulkantone und des Bundes, der seit 1966 die kantonalen Hochschulaufwendungen subventioniert, die Lage der Hochschulen in baulicher Hinsicht wesentlich zu verbessern. Parallel dazu wurden auch der Dozentenstab erweitert und die Betriebsmittel erhöht. Obschon manche der erzielten Fortschritte schon anhand der neuen Gebäude und der Ausgabenstatistiken festgestellt werden können, gibt es immer noch ungenügende und überalterte Anlagen. Auch zeigen die Diskussionen um die Einführung von Beschränkungen bei der Aufnahme von Studenten (Numerus clausus), dass unsere Hochschulen mit Schwierigkeiten kämpfen, allen Studienbedürfnissen zu entsprechen.

Wenn die öffentliche Hand in den letzten Jahrzehnten den Ausbau der Mittel- und Hochschulen so intensiv gefördert hat, so tat sie dies nicht zuletzt, um den gestiegenen Anforderungen für akademischen Nachwuchs der Wirtschaft und des Staates gerecht zu werden. In den Zeiten der Hochkonjunktur verlangte besonders die Wirtschaft einen Ausbau der Hochschulausbildung, um vermehrt über einheimische Kräfte für ihre Produktionsleitung, den Verkauf und die Forschung verfügen zu können. Verschiedene Bedarfsanalysen und -prognosen sahen selbst auf längere Sicht einen Akademikermangel voraus.

Nach dem eingetretenen Umschwung von der wirtschaftlichen Expansion in die Stagnation und Rezession muss selbstverständlich sorgfältig geprüft werden, inwieweit die eingeschlagene Marschrichtung im Bildungswesen und in der Forschung beibehalten werden kann und soll oder wo sich Änderungen aufdrängen. Welche Bedeutung kommt der Bildung in unserem Lande in einer Zeit zu, in der weniger Arbeitskräfte für die landwirtschaftliche und industrielle Produktion benötigt werden und die Zahl der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich ständig zunimmt, so dass in diesem Bereich bereits mehr Beschäftigte sind als in den beiden andern? Unser Lebensstandard kann sicher nur dann beibehalten oder sogar noch verbessert werden, wenn die Schweiz dem Ausland hochqualifizierte Produkte und Dienstleistungen anzubieten vermag, was jedoch zur Voraussetzung hat, dass wir alles daran setzen, um durch eine gute Ausbildung das intellektuelle Potential der Schweiz soweit als möglich zu erschliessen.

111.4 *Das Problem des Akademikerüberflusses*

Selbstverständlich ist eine solche Investition im Bildungsbereich nur zu rechtfertigen, falls der so herangezogene Nachwuchs auch eine sinnvolle Beschäftigung findet. Ausländische Erfahrungen beweisen allerdings eindrücklich, dass die «Akademikerproduktion», selbst wenn sie der Staat mit Zulassungsbeschränkungen lenkt, nicht in der Weise reguliert werden kann, dass sie immer genau den Bedürfnissen entspricht. Es zeigt sich jedoch, dass Studienanwärter bisher immer recht empfindlich und rasch auf Änderungen der Arbeitsmarktlage reagiert haben, weshalb in der Vergangenheit nur während relativ kurzer Zeiten ein Akademikerüberfluss in gewissen Fachrichtungen aufgetreten ist.

111.5 *Die Schwierigkeiten der staatlichen Steuerung der Studienwahl*

Die Einführung von Zulassungsbeschränkungen würde mit grosser Wahrscheinlichkeit zu sozialen und politischen Spannungen führen. Da acht Hochschulkantone siebzehn Nichthochschulkantonen gegenüberstehen, ist die Versuchung gross, die Restriktionen zunächst einmal auf die Angehörigen von Nichthochschulkantonen anzuwenden. In einer solchen Situation würde sicher auf politischer Ebene eine weitgehende Intervention des Bundes gefordert und damit den Anliegen des Föderalismus ein schlechter Dienst erwiesen.

Es darf auch nicht übersehen werden, dass unsere heutigen Mittelschulen, die zu einem Maturitätsabschluss führen, mit ihrem Unterricht vor allem auf ein Hochschulstudium vorbereiten. Die Maturitätsschulen vermitteln nicht sehr viele Kenntnisse, die in einer beruflichen Tätigkeit unmittelbar verwendet werden können. Neben den Hochschulen stehen in der Schweiz dem Besitzer einer Maturität nur relativ wenige andere Ausbildungsstätten offen, wo er sich auf eine Berufstätigkeit vorbereiten kann. Zulassungsbeschränkungen an den Hochschulen würden deshalb mit der bisherigen Politik der Kantone und des Bundes im Mittelschulbereich in Widerspruch geraten.

Aus all diesen Gründen muss der Bund seine Politik der Förderung des Ausbaues der kantonalen und bundeseigenen Hochschulen fortsetzen und dafür eintreten, dass diese Bildungseinrichtungen allen für ein Studium qualifizierten Bewerbern offen bleiben.

111.6 *Die Bedeutung der Forschung in der heutigen Zeit*

Wenn in Zeiten der Hochkonjunktur die Einführung neuer Produkte ins Fabrikationsprogramm vielleicht weniger notwendig erscheint, so trifft dies sicher dann nicht mehr zu, wenn wegen des wirtschaftlichen Rückganges die Konkurrenz schärfer wird. Die Basis für solche industrielle Innovationen liefert eine leistungsfähige und moderne Forschung. Soweit sie an den Hochschulen gepflegt wird,

dient sie auch der Ausbildung des Nachwuchses an hochqualifizierten Fachleuten, deren eine moderne Industrie bedarf.

Unser Land steht, wie auf manchen andern Gebieten, in der Forschung in einem steten Wettbewerb vor allem mit den andern Industriestaaten. Wenn unseren Wissenschaftlern ausreichende Mittel für ihre Arbeiten fehlen, laufen sie Gefahr, den Anschluss an die internationale Spitzenforschung zu verlieren. Daher muss auch den Tendenzen in der Forschungsförderung des Auslandes Beachtung geschenkt werden. Als bemerkenswertes Ereignis in diesem Zusammenhang ist ein fühlbarer Anstieg der staatlichen Forschungsaufwendungen in den USA nach einigen Jahren der Stagnation und der Einschränkungen zu verzeichnen. In diesem in der Wissenschaft führenden Land wird trotz gewaltiger Defizite im öffentlichen Haushalt die Forschungsförderung als ein wichtiges Instrument zur Überwindung der bestehenden Krise entwickelt. Auch in den andern Industrienationen erhält die Forschung weiterhin sehr bedeutende öffentliche Mittel. Ein Abbau der Anstrengungen des Bundes auf diesem Gebiet hätte deshalb ohne Zweifel eine Beeinträchtigung der angesehenen Stellung der Schweiz in der internationalen wissenschaftlichen Entwicklung zur Folge. Auf lange Sicht würden durch eine solche Politik unserer Wirtschaft und ganz allgemein unserem Staate wichtige Aufbauelemente entzogen.

112 Die Verantwortung des Bundes im Bereich der Bildung und Forschung

112.1 *Die heutigen Befugnisse des Bundes im Bildungsbereich mit Ausnahme der Hochschulförderung*

Im Bildungsbereich nimmt sich der Bund vor allem der Aufgaben an, die nicht ausschliesslich auf lokaler oder regionaler Ebene gelöst werden können. Er muss dort ausgleichend eingreifen, wo die Lasten für Ausbildungsangebote nicht auf alle Kantone angemessen verteilt sind. Konkret hat er sich mit dem Berufsbildungswesen von der Meisterlehre bis zu den Höheren Technischen Lehranstalten zu befassen, da eine gesamtschweizerische einheitliche Regelung bei der Vorbereitung des beruflichen Nachwuchses für die Erhaltung der Leistungsfähigkeit unserer Landwirtschaft und Industrie sowie unseres Gewerbes und Handels unerlässlich ist. Die Berufsbildung ist ein eigenständiger Teil unseres Bildungswesens. Die vor allem im Bereich des Arbeitsmarktes auftauchenden Probleme erfordern aber ganz allgemein eine grössere Flexibilität des Bildungssystems, dessen Strukturen mit ihren horizontalen und vertikalen Barrieren aller Art sich gerade in Zeiten einer wirtschaftlichen Rezession als nachteilig erweisen. Damit gewinnt die Durchlässigkeit von einem Bildungsbereich in einen anderen an Bedeutung. Die Botschaft zum Berufsbildungsgesetz wird sich zu diesen Fragen näher äussern. Die beiden technischen Hochschulen betreuen die Ausbildung von Ingenieuren, Architekten, Pharmazeuten und Naturwissenschaftlern, d. h. für Berufe, bei denen der Wunsch nach einer national gesicherten, gleichmässig hohen beruflichen Kompetenz überwiegt. Im Falle der Medizinalberufe, für die gleichartige Anfor-

derungen bestehen, konnte sich der Bund hingegen auf die Regelung der Studienanforderungen in seiner Medizinalrechtsetzung beschränken. Die medizinische Ausbildung ist mit dem Spitalwesen der Hochschulkantone so eng verbunden, dass eine Trennung wegen Abgrenzungsschwierigkeiten kaum durchführbar wäre. Deshalb sorgen die über grössere Universitäten verfügenden Kantone selbst für Studienmöglichkeiten in den medizinischen Berufen.

Die Zuständigkeit des Bundes für die Regelung der ärztlichen Ausbildung hat auch zu einer weitgehenden gesamtschweizerischen Abstimmung der Maturitätsprüfungen geführt. Obschon der Bund aufgrund seiner gesetzlichen Kompetenzen nur festlegen kann, über welche Allgemeinbildung der Schweizer Studienanfänger an den medizinischen Fakultäten verfügen muss, hat die Verordnung des Bundesrates vom 22. Mai 1968 über die Anerkennung von Maturitätsausweisen (Maturitäts-Anerkennungsverordnung MAV; SR 413.11) eine wesentlich weiterreichende Bedeutung für das Hochschulstudium erlangt.

In Erkenntnis des grossen Wertes generell gültiger, qualitativ hochstehender Normen für die Bildungsanforderungen an die Anwärter auf ein akademisches Studium gestatten heute die schweizerischen Hochschulen allen Besitzern eines eidgenössischen oder eidgenössisch anerkannten Maturitätsausweises in jeder von ihnen angebotenen Fachrichtung den Studienbeginn.

Ein weiteres Gebiet, in dem eine gesamtschweizerische Harmonisierung ausserordentlich erwünscht wäre, ist dasjenige der finanziellen Ausbildungsbeihilfen der öffentlichen Hand. Das Schweizervolk hat in diesem Fall durch Gutheissung des sogenannten Stipendienartikels (Art. 27^{quater}) in der Bundesverfassung im Jahre 1963 seinem Willen Ausdruck gegeben, dass der Bund mithelfen solle, die damals zum Teil noch sehr ungenügenden und auch stark unterschiedlich angesetzten kantonalen Stipendien anzuheben und anzugleichen. Dieser Entscheid entspricht der bei uns herrschenden Auffassung, dass in der Schweiz niemandem aus materiellen Gründen eine seinen Fähigkeiten angemessene Ausbildung verwehrt sein sollte. Das Wirken des Bundes auf diesem Gebiet ist rechtlich im wesentlichen auf die Gewährung von Beiträgen an die kantonalen Aufwendungen für Ausbildungsbeihilfen beschränkt. Aufgrund dieser Hilfe haben die Kantone in den letzten Jahren ihre Stipendienleistungen ganz bedeutend verbessert (1966 37 Mio. Fr., 1975 137 Mio. Fr.). Ein wichtiges Ziel, die Ausmerzung zu grosser Unterschiede in der Bemessung der Leistungen der Kantone an den einzelnen Bewerber bei gleichen Voraussetzungen, kann jedoch nach den bisherigen Erfahrungen mit der geltenden Ordnung wahrscheinlich nicht erreicht werden.

112.2 *Die Förderung der kantonalen Hochschulen*

Auch bei der neuesten Verpflichtung des Bundes im Bildungswesen, der Unterstützung der kantonalen Hochschulen, beschränkt sich der Bund auf die Ausrich-

tion von Subventionen an die Kantone. Über die bereits früher erwähnten Beitragsleistungen des Bundes an die kantonalen Hochschulaufwendungen aufgrund des heute geltenden Bundesgesetzes vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung (Hochschulförderungsgesetz [HFG]; SR 414.20) wird an einem anderen Ort in dieser Botschaft noch ausführlicher berichtet. Wie schon angedeutet, hat auch diese Bundeshilfe eine günstige Wirkung gezeitigt, jedoch nur einen Teil der im schweizerischen Hochschulwesen bestehenden Schwierigkeiten zu bewältigen vermocht.

Wie im Stipendienwesen erlauben die bestehenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen dem Bund kein wirklich aktives Eingreifen. Insbesondere gehören die zur Bewältigung der neuen Anforderungen notwendigen Studien- und Strukturreformen in den Verantwortungsbereich der Kantone und ihrer Hochschulen. Dabei regeln die kantonalen Universitätsgesetze die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen kantonalen Erziehungsinstanzen und den Hochschulen. Anliegen wie der Stärkung der Universitätsleitungen im Interesse einer besseren Nutzung der verfügbaren Mittel oder der vermehrten Betreuung besonders der Studienanfänger kann der Bund nicht von sich aus Nachachtung verschaffen.

Die bisherige Verteilung der Verantwortungen ermöglicht es jeder Hochschule, ihren eigenständigen Charakter unter besonderer Berücksichtigung der lokalen und regionalen Bedürfnisse zu entwickeln. Für die Verwirklichung gesamtschweizerischer Postulate, die vor allem der Bund zu vertreten hat, ist dieser jedoch auf die Hochschulkantone angewiesen. Seine Stellung als Subventionsgeber erlaubt ihm nur in beschränktem Ausmass Einfluss zu nehmen. So vermag er auch die von ihm vielfach erhoffte Wahrnehmung der Interessen der Nichthochschulkantone bloss begrenzt zu übernehmen. Ohne eine Verfassungsänderung kann er insbesondere bei Engpässen im Studienplatzangebot einzelne Hochschulkantone nicht daran hindern, ihre Kantonsangehörigen gegenüber andern Schweizern Studienanwärtern bei der Zulassung zum Studium zu bevorzugen. In einem solchen Fall könnte er höchstens seine Beiträge entziehen. Die kommenden, für die schweizerischen Hochschulen vermutlich eher schwierigen Jahre werden weisen, ob die bestehende Kompetenzregelung ausreicht.

In neuerer Zeit wurde verschiedentlich kritisiert, dass die Aufwendungen des Bundes zugunsten der Hochschulen einen bedeutenden Teil seiner Bildungsausgaben ausmachen. Dieser Schwerpunkt ergibt sich aus der verfassungsmässig gegebenen Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen und beruht nicht etwa auf einer Verkennung der Bedeutung anderer Bildungsbereiche. Im Hochschulwesen wird vom Bund erwartet, dass er die kantonalen Haushalte durch eine Steigerung seiner Leistungen wirksam entlaste. Die Kantone sollen so in die Lage versetzt werden, die finanziellen Beanspruchungen des übrigen Bildungswesens besser tragen zu können.

112.3 *Die Notwendigkeit neuer Bildungsartikel*

Nicht zu befriedigen vermag die Tatsache, dass der Bund wegen seiner Zuständigkeiten im Bildungswesen auf bedeutsame neue Entwicklungen nur sehr beschränkt reagieren kann. Typische Beispiele liefern die immer wichtiger werdende Weiterbildung, bei welcher der Bund nur relativ bescheiden die entsprechenden privaten Bemühungen zu fördern imstande ist, und der zweite Bildungsweg. Eine voll wirksame Abhilfe könnte in diesem Fall, wie auch für die verschiedenen andern bereits geschilderten Unzulänglichkeiten im bildungspolitischen Wirken des Bundes, nur die Aufnahme neuer Bildungsartikel mit erweiterten Kompetenzen für den Bund in die Bundesverfassung bringen. In unseren Richtlinien zur Regierungspolitik für die laufende Legislaturperiode haben wir in Aussicht gestellt, dass wir Ihnen bis spätestens Ende dieses Jahrzehntes einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten werden.

Wir sind jedoch der Überzeugung, dass wir mit der Verbesserung unserer gesetzlichen Massnahmen in diesem Bereich nicht bis zur Verwirklichung dieser Verfassungsänderung zuwarten können. Die raschen Entwicklungen im Bildungsgeschehen der Schweiz erfordern einen baldigen Ausbau der entsprechenden eidgenössischen Gesetzgebung unter Ausschöpfung aller verfassungsrechtlich zulässigen Möglichkeiten. Deshalb sehen wir vor, Ihnen in nächster Zeit neben dem vorliegenden Gesetzesentwurf auch den Entwurf zu einem neuen Berufsbildungsgesetz und später auch zu einem neuen ETH-Gesetz zu unterbreiten.

112.4 *Die Grundlagen für die Mitwirkung des Bundes bei der Pflege und Entwicklung der Forschung*

Im Forschungsbereich sind die Partner des Bundes vor allem die Hochschulen und die Industrie. Anders als im Bildungswesen beanspruchen die Kantone auf diesem Gebiete keine massgebliche Mitsprache, obschon die Hochschulkantone einen bedeutsamen Beitrag an die Schaffung und den Unterhalt von Forschungseinrichtungen leisten. Ein ansehnlicher Teil (nach Schätzungen zwischen 20 und 40%) ihrer Hochschulaufwendungen kommt nämlich der Forschung in den verschiedensten Formen zugute. Anders als die allerdings im Durchschnitt wesentlich grösseren Länder der Bundesrepublik Deutschland haben die Kantone keine besonderen Verwaltungsstellen für Forschungsangelegenheiten geschaffen. So fällt es vor allem den forschungspolitischen Instanzen des Bundes zu, im Rahmen ihrer Tätigkeiten die spezifisch kantonalen Bedürfnisse zu berücksichtigen.

Auch wenn der Bund erst seit der 1973 erfolgten Aufnahme des Artikels 27^{SEMI} in die Bundesverfassung eine ganz allgemeine Befugnis zur Förderung der Forschung besitzt, sind seine Verantwortungen in diesem Bereich schon seit längerer Zeit sehr vielfältig. Vom Finanziellen aus gesehen erfüllt er heute seine Pflichten zur Unterstützung der Forschung auf dreierlei Art: durch die direkte Finanzierung von Forschungstätigkeiten im Rahmen des Budgets (im folgenden Bundes-

forschung genannt), durch die Subventionierung von Aufwendungen für die kantonale Hochschulforschung aufgrund des geltenden Hochschulförderungsgesetzes und durch die Beitragsleistung an private rechtliche Institutionen der Forschungsförderung (z. B. Schweizerischer Nationalfonds und wissenschaftliche Dachgesellschaften).

Die Mannigfaltigkeit der Instrumente für die Finanzierung der Forschung entspricht dem unterschiedlichen Charakter der unterstützten Forschung, die von der reinen Grundlagenforschung bis zu wissenschaftlichen Untersuchungen im Hinblick auf eine sofortige praktische Anwendung ihrer Resultate geht.

112.5 Grundsätzliche Überlegungen zum Problem der Bundesunterstützung für die Forschung

Im Hinblick auf seine ganz allgemeine Verpflichtung, zur Entfaltung des kulturellen Lebens der Schweiz beizutragen, hat der Bund schon seit langem einen wesentlichen Teil der Grundlagenforschung unseres Landes, die vor allem an den Hochschulen gepflegt wird, finanziert. Er wird auch in Zukunft dafür besorgt sein müssen, dass die Schweiz, wie bereits früher ausgeführt, ihren angemessenen Beitrag an die Erweiterung wissenschaftlicher Erkenntnisse leistet.

Im Interesse einer gesunden Entwicklung der Grundlagenforschung hat der Bund bei seinen Massnahmen den Grundsatz der Freiheit der Forschung zu beachten. Dem fähigen Forscher muss die Gelegenheit geboten werden, seine Forschungsziele und -methoden selbst zu wählen. Die Forschungsfreiheit verpflichtet den Bund jedoch nicht, ein wissenschaftliches Projekt zu unterstützen.

Bei der Förderung der Grundlagenforschung ist der Bund auch gehalten, auf eine ausgewogene Entwicklung der verschiedenen Wissenszweige Bedacht zu nehmen. Wegen der immer grösseren Ausfächerung der Wissenschaften in eine Vielzahl von Spezialgebieten kann ein Kleinstaat wie die Schweiz nicht überall mit dabei sein. Vielmehr geht es darum, die drei grossen Gruppierungen der Wissenschaften, die Geistes- und Sozialwissenschaften, die Natur- und Ingenieurwissenschaften sowie die medizinischen Wissenschaften ausgewogen zu fördern. Der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Schweizerischer Nationalfonds) hat diesem Grundsatz seit seiner Gründung nachgelebt. Auch bei unseren übrigen Förderungsmassnahmen werden wir diesem Gesichtspunkt – insbesondere stets auch einer angemessenen Entwicklung der Geistes- und Sozialwissenschaften – Beachtung schenken. Dies ist zur Erhaltung unseres kostbaren geistigen Erbes notwendig und für die sinnvolle Bewältigung mancher schwieriger Probleme unserer menschlichen Gemeinschaft wesentlich.

Die Unterstützung der anwendungsorientierten Forschung durch den Bund folgt naturgemäss etwas anderen Kriterien. Die Fragestellungen dieser Forschung erge-

ben sich aus praktischen Bedürfnissen. Deshalb hängt das Ausmass einer staatlichen Förderung in erster Linie davon ab, welche Bedeutung dem Problem, zu dessen Lösung die Forschung beitragen soll, im Rahmen der Bundesaufgaben zukommt. Daneben muss auch erwogen werden, ob Forschungen oder andere, aufgrund des vorhandenen Wissens bereits mögliche Massnahmen an die Hand zu nehmen sind.

Es erweist sich auch als notwendig, die anwendungsorientierte Forschung mit der Förderung der Grundlagenforschung abzustimmen. Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, dass in beiden Fällen die gleiche beschränkte Forschungskapazität der Schweiz in Anspruch genommen wird. Wenn für die Verwirklichung bestimmter Forschungsziele sehr grosse Mittel eingesetzt werden, kann das zur Folge haben, dass vom Gesamten aus gesehen ebenso wichtigen Forschungsaufgaben die geeigneten Wissenschaftler und Forschungseinrichtungen fehlen. Eine gute Koordination der Massnahmen für die beiden Forschungsgattungen ist daher Voraussetzung für eine zweckmässige Verwendung der verfügbaren Mittel. So kann z. B. eine Arbeitsstelle unter Umständen rascher die von ihr benötigten Kenntnisse erhalten, falls sie ihre Forschungsaufträge an Hochschulinstitutionen vergibt, die sich bereits in der Grundlagenforschung die erforderliche wissenschaftliche Ausgangsbasis schaffen konnten.

In Anbetracht der hohen Budgetdefizite des Bundes drängt sich deshalb eine wesentliche Verstärkung der «horizontalen Koordination» zwischen den forschungspolitischen Massnahmen des Bundes für die freie Grundlagenforschung und denjenigen für die anwendungsorientierte Forschung auf, wobei gleichzeitig das wichtige Anliegen einer sinnvollen Gewichtsverteilung der Bundeshilfe auf diese beiden Bereiche berücksichtigt werden kann.

Im kulturellen und wirtschaftlichen Interesse unseres Staates können wir es uns weder leisten, die Grundlagenforschung zu vernachlässigen, noch die Bedürfnisse für eine staatliche Hilfe zur Entwicklung der anwendungsorientierten Forschung zu übersehen. Im Zusammenhang mit dem zuletzt genannten Punkt wird auch das Problem einer Bundesunterstützung für die private Industrieforschung, auf das wir in Ziffer 113.6 noch näher eintreten werden, zu berücksichtigen sein.

113 Die wichtigsten Probleme der nächsten Jahre im Bereich der Hochschulen und der Forschung

Die Ausbildung eines Menschen und die Erforschung einer neuen wissenschaftlichen Fragestellung haben gemeinsam, dass sie viel Zeit erfordern. Sie dienen nicht nur der Erreichung kurzfristiger Ziele; die Ausbildung soll unter anderem die Basis für ein lebenslangliches Wirken des Einzelnen in der menschlichen Gesellschaft, insbesondere im Beruf, schaffen, und die Forschung hat die Fundamente für das Verständnis unserer Umwelt und von uns selbst sowie für die

dauerhafte Bewältigung der Probleme und die Befriedigung der Bedürfnisse unserer Gemeinschaft zu legen. Deshalb sollten sie nicht ausschliesslich im Blick auf die nächste Zukunft entwickelt werden. Im gegenwärtigen Zeitpunkt, in dem die westliche Welt nach einer Epoche ungeahnten wirtschaftlichen Wachstums noch unsicher über den notwendigen neuen Kurs ist, erscheint allerdings die Sicht in die Ferne sehr schwierig, wenn nicht unmöglich. Unter den gegebenen Umständen halten wir es für angezeigt, uns vor allem auf die Probleme der nächsten Jahre zu beschränken in der Erkenntnis, dass die ergriffenen Massnahmen schon in relativ kurzer Zeit überprüft, ergänzt und gegebenenfalls geändert werden müssen.

113.1 Die Entwicklung der Zahl der Studienanfänger und ihre Bewältigung

Im Hochschulbereich ist etwa bis zur Mitte der achtziger Jahre wegen der wachsenden Geburtenzahlen in den beiden letzten Jahrzehnten mit weiteren Erhöhungen bei der Zahl der Studienanwärter zu rechnen. Die nachfolgenden für den dritten Ausbaubericht für die schweizerischen Hochschulen vom Schweizerischen Wissenschaftsrat ausgearbeiteten Prognosen für die Entwicklung auf diesem Gebiete – der Bericht soll im kommenden Jahr erscheinen – zeigen dies sehr deutlich.

Zahl der Maturitätsausweise, die zum Hochschulstudium berechtigen

Bisherige Entwicklung		Prognosen	
1969	5 440	1976	8 550
1970	6 048	1977	8 900
1971	6 728	1978	8 950
1972	6 916	1979	9 400
1973	7 345	1980	9 950
1974	7 918	1981	10 500
1975	7 950	1982	10 800
		1983	11 400
		1984	11 450
		1985	11 150
		1986	10 750
		1987	10 300
		1988	10 100
		1989	9 850

Wegen der Unsicherheiten in den Daten, die für diese Vorhersage zur Verfügung standen, kann es sich dabei nur um Vermutungen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit handeln; schwer voraussehbar ist namentlich die Entwicklung der Zahl von Absolventen des zweiten Bildungsweges, der gerade in Zeiten der Rezession

auf vermehrtes Interesse stossen dürfte. Eine genügend detaillierte Schulstatistik, die einen besseren Ausgangspunkt für solche Prognosen liefern könnte, befindet sich aufgrund des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1973 über schulstatistische Erhebungen (SR 431.411.1) erst im Aufbau. Ungewiss ist auch, wie die heutigen Mittelschüler auf die eingetretenen Veränderungen bei den beruflichen Aussichten der Akademiker reagieren werden. Da jedoch – wie bereits erwähnt – das schweizerische Bildungswesen vorläufig nur in relativ bescheidenem Ausmass andere Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche mit erfolgreich abgeschlossener Mittelschulbildung aufweist, sind schon aus diesem Grunde nicht grosse Änderungen zu erwarten.

Etwas über achtzig Prozent der Studierenden werden aufgrund ihrer Maturitätsausweise an den Hochschulen aufgenommen. Deshalb lässt sich aus der angeführten Statistik mit einiger Gewissheit schliessen, dass der Zustrom zu den Hochschulen bis etwa Mitte des nächsten Jahrzehntes weiter anwachsen wird. Verläuft dieser Anstieg parallel zur prognostizierten Zunahme bei den Maturitäten, so würde dies bis zur Mitte der achtziger Jahre zu einer Vergrösserung der Studentenzahlen um fast die Hälfte des heutigen Bestandes führen.

Die Aussicht auf einen Rückgang der Studentenzahlen nach dieser Zeit erlaubt, für die Bewältigung der Probleme der nächsten Jahre auch Notmassnahmen vorzusehen, die auf die Dauer kaum annehmbar wären. Konkret wird man im allgemeinen deshalb die erforderlichen zusätzlichen Studienplätze mehr durch personelle und organisatorische Vorkehren als durch bauliche Erweiterungen bereitstellen. Eine stärkere Nutzung der bereits vorhandenen Räumlichkeiten und Einrichtungen könnte beträchtliche Erhöhungen des Studienplatzangebotes in manchen Studienrichtungen ohne grosse Investitionen gestatten, vorausgesetzt, dass sich der Lehrkörper entsprechend vergrössern lässt. Eine bessere Organisation des Studiums, insbesondere eine vermehrte Betreuung der Studenten in den unteren Semestern, wäre wohl ebenfalls geeignet, zu einer Verkürzung der Studiendauer und damit zu einer Erweiterung der Aufnahmekapazität der Hochschulen beizutragen.

113.2 Anliegen auf längere Sicht im nachobligatorischen Bildungsbereich

Obschon es somit gilt, in den nächsten Jahren die Anstrengungen im Hochschulbereich vor allem auf die Bewältigung der zu erwartenden Engpässe beim Studienplatzangebot auszurichten, dürfen die Ziele auf längere Sicht nicht ausser acht gelassen werden. Im Bildungsbereich, der an die obligatorische Schulzeit anschliesst, werden zwei Anliegen dabei im Vordergrund stehen müssen: die vermehrte Schaffung von Alternativen zum Hochschulstudium und der Ausbau der Weiterbildung. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Hochschulen in ihrer traditionellen Form sich nur für die Vermittlung einer Ausbildung an einen relativ kleinen Prozentsatz der Jugendlichen eignen. Sie stellen eindeutig den

Gesichtspunkt der hohen Qualität vor denjenigen der Quantität und erwarten von den Studenten eine grosse Selbständigkeit sowie einen eigenen starken Willen, das Studium zu einem guten Ende zu führen. In vielen Industrieländern bemüht man sich deshalb in neuerer Zeit darum, entsprechend den gestiegenen Bildungswünschen andere Ausbildungsmöglichkeiten im Anschluss an den Mittelschulbereich zu schaffen. Angefangen bei den Bildungsinstitutionen vom Typus der auch bei uns erfolgreich tätigen Höheren Technischen Lehranstalten bis zu den offenen Universitäten (den «open universities» des angelsächsischen Sprachraumes) sind bereits manche interessanten neuen Formen der Bildungsvermittlung auf höherer Stufe entwickelt worden.

Ohne permanente Weiterbildung wird es immer schwieriger, den steigenden beruflichen Anforderungen gerecht zu werden und sich in einer zunehmend technisierten Welt zurecht zu finden. Die Fortsetzung der Ausbildung nach Abschluss der ersten zusammenhängenden Schulungszeit kann auch dazu beitragen, dass der Eintritt in das Erwerbsleben nicht allzu spät erfolgt. Dies setzt allerdings den vollen Einbezug der Weiterbildung in das bestehende Bildungssystem voraus, was in der Schweiz besonders bei den akademischen Berufen noch kaum verwirklicht worden ist. Statt die Studien zur Bewältigung des immer grösser werdenden Wissensstoffes noch weiter zu verlängern, könnte der Weiterbildung zum vorn herein ein Teil der Bildungsaufgaben zugewiesen werden.

Die föderalistische Struktur der Schweiz bietet besondere Probleme bei der Einführung von Neuerungen in den erwähnten Richtungen, da sie meist nur in einem grösseren Rahmen sinnvoll und ohne zu hohe finanzielle Belastungen für die einzelnen Träger zu verwirklichen sind. Der Wissenschaftsrat hat es deshalb in seinem dritten Ausbaubericht für die schweizerischen Hochschulen unternommen, die beiden erwähnten wichtigen Anliegen im Zusammenhang mit der zukünftigen Gestaltung des höheren Bildungswesens zu prüfen und Empfehlungen für entsprechende Massnahmen auszuarbeiten. Erst wenn dieser Bericht vorliegt, kann konkreter über das allfällige weitere Vorgehen diskutiert werden.

113.3 *Die Förderung der Grundlagenforschung und der anwendungsorientierten Forschung*

Im Bereich der Forschung geht es für den Bund vor allem darum, den erreichten international anerkannten hohen Stand der schweizerischen Hochschulforschung zu wahren und daneben das verfügbare wissenschaftliche Potential vermehrt für die Bewältigung der aktuellen Landesprobleme zu nutzen. Es ist nicht nur ein Akt der internationalen Solidarität, wenn die Schweiz durch Förderung der reinen Grundlagenforschung tatkräftig mithilft, den allen zur Verfügung stehenden Schatz der wissenschaftlichen Kenntnisse zu erweitern. Die Grundlagenforschung wird benötigt als Basis für die anwendungsorientierte Forschung und für die Ausbildung eines hochqualifizierten wissenschaftlichen Nachwuchses. Historisch gesehen hat vor allem sie die wesentlichen Erkenntnisfortschritte geliefert.

Dies bedeutet indessen nicht, dass es wenig Wert hat, die Forschung auf praktische, ihr von aussen gegebene Ziele anzusetzen. In der Industrieforschung wird schon seit langem mit offensichtlichem Erfolg so vorgegangen. Es wäre auch nicht einzusehen, warum die Forschung nur für die Verwirklichung von so spektakulären Aufgaben wie die Landung von Menschen auf dem Mond und nicht ebensogut für die Lösung von so naheliegenden Problemen wie etwa die zunehmende Gefährdung unseres Lebensraumes durch Umweltverschmutzung herangezogen werden sollte.

113.4 Die Entwicklung der Forschung in der Verwaltung

In zunehmendem Masse benötigt auch die staatliche Verwaltung als Treuhänderin des Allgemeininteresses die Resultate von Forschungsarbeiten. Soweit die Bundesverwaltung Forschungsarbeiten zur Erfüllung ihrer Aufgaben unmittelbar und kurzfristig benötigt, wird sie diese im allgemeinen selber durchführen oder aussenstehende Fachleute damit beauftragen. Wegen der praktischen Ziele dieser oft auch Ressortforschung genannten Forschung ist es sicher zweckmässig, wenn die hierfür erforderlichen Mittel von der gleichen Instanz verwaltet werden, die auch die Verantwortung für andere Aufgaben aus demselben Bereich trägt.

Im Vergleich mit dem Ausland hat der Bund relativ selten für die Erfüllung seiner Aufgaben eigene Forschungseinrichtungen geschaffen. Nur dort, wo ganz besondere Verhältnisse vorlagen oder ein wesentliches öffentliches Interesse es gebot – wir erwähnen z. B. den Bereich der militärischen Landesverteidigung sowie die Bedürfnisse der Landwirtschaft –, wurden solche Anlagen errichtet. In einem kleinen Land wie dem unsrigen würden die verfügbaren Mittel für Forschungszwecke zu stark verzettelt und auch auf manchen Gebieten die für eine erfolgreiche Forschungseinheit notwendige Minimalgrösse nicht erreicht, wenn der Bund neben seiner Unterstützung für die Hochschulforschung noch eine Vielzahl eigener Forschungszentren unterhielte. Deshalb werden zur Befriedigung der Forschungsbedürfnisse der Verwaltung wenn immer möglich die Hochschulforschung oder private Forschungseinrichtungen berücksichtigt. Diese bewährte Praxis soll grundsätzlich auch in der Zukunft beibehalten werden.

113.5 Die Weiterführung der Nationalen Forschungsprogramme

Die sich an praktischen Problemstellungen unseres Landes orientierende Forschung bildet in jüngster Zeit auch Gegenstand der sogenannten «Nationalen Forschungsprogramme», mit deren Durchführung der Schweizerische Nationalfonds, der hierfür einen Teil seiner Bundesmittel zu verwenden hat, beauftragt ist. Die Themen werden vom Bundesrat aufgrund von Anregungen aus der Verwaltung und der Wissenschaft festgelegt. Im Rahmen der Forschungsförderung des Bundes füllen die Nationalen Forschungsprogramme eine immer fühlbarer gewordene Lücke zwischen den angestammten Tätigkeiten des Schweizerischen Nationalfonds und der Ressortforschung aus. Für sie müssen deshalb auch in Zukunft ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt werden.

113.6 *Die Frage der Bundeshilfe an die Industrieforschung*

Im Zusammenhang mit der Frage der zukünftigen Unterstützung der anwendungsorientierten Forschung stellt sich auch das im Abschnitt 112.5 bereits ange-tönte Problem der Industrieforschung. Die schweizerische Industrie wendet gesamtthaft sehr grosse Summen für Forschung und Entwicklung auf. (Nach Schätzungen soll sie 1974 für solche Zwecke über 2 Mia. Fr. ausgegeben haben.) Während in andern Industrienationen die industrielle Forschung in erheblichem Ausmass mit öffentlichen Mitteln unterstützt wird, hat der Bund diese bis jetzt nur ausnahmsweise, z. B. für die Entwicklung einer schweizerischen Kernreakorteknik, mitfinanziert. Diese auch von der privaten Wirtschaft bisher gutgeheisene Politik musste angesichts der Notsituation in einigen Branchen geändert werden. Mit der vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement vorläufig in bescheidenem Umfang vorgesehenen Förderung von Forschungsvorhaben der Uhren-, Textil- und Maschinenindustrie wurden Anliegen aufgegriffen, die bereits vor einigen Jahren Gegenstand verschiedener parlamentarischer Vorstösse (Postulate 8094 Forschung auf dem Gebiet der Elektronik, N 9.3.61, Wyss; 9827 Förderung der angewandten Forschung, S 13.3.68, Choisy; 10979 Wirtschaftliche Forschung, S 2.12.71, Reimann) bildeten. Es muss in den nächsten Jahren pragmatisch ein Weg gefunden werden, der es den Unternehmungen erlaubt, mit der raschen wissenschaftlichen und technischen Entwicklung der andern Industrienationen Schritt zu halten.

113.7 *Die Beteiligung an der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit*

Angesichts der steigenden Belastung des Bundes durch Forschungsaufwendungen müssen nach Möglichkeit die Kosten auf mehrere Schultern verteilt werden. Die internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit bietet hier für unseren Kleinstaat eine Hilfe. Einige Forschungseinrichtungen kosten heute schon so viel, dass die Schweiz allein sie nicht anschaffen könnte, ganz abgesehen davon, dass ihre volle Nutzung personell und materiell unsere Kräfte übersteigen würde. Auch manche anspruchsvollen Forschungsarbeiten sind von uns nur gemeinsam mit andern Nationen zu bewältigen. Es entspricht deshalb nicht nur der internationalen Solidarität, sondern auch den wohlverstandenen eigenen Interessen, wenn der Bund sich aktiv an der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit beteiligt.

Um einen grösstmöglichen Nutzen abzuwerfen, muss sie eng mit den nationalen Forschungstätigkeiten verbunden werden. Meist stellen internationale Gemeinschaftsunternehmen wie die Europäische Organisation für kernphysikalische Forschung (CERN) in Genf oder die Europäische Weltraumorganisation (ESA) nur die grossen Instrumente für Experimente bereit. Forschergruppen, welche die Anlagen benützen wollen, müssen eigene Leute und eigenes Material mitbringen und auch die Vorbereitung sowie Auswertung ihrer Versuche selber finanzieren.

Für die Ausbildung der hochqualifizierten Fachleute, die für Betrieb und Nutzung solcher internationaler Einrichtungen notwendig sind, bedarf es nationaler Forschungsinstitute, die – allerdings mit einer bescheideneren Ausrüstung – die entsprechenden Wissenszweige zu pflegen imstande sind. In solchen Zentren kann auch ein Teil der Wissenschaftler, die wertvolle Erfahrungen in internationalen Unternehmen gesammelt haben, nutzbringend eingesetzt werden. Ein ausgezeichnetes Beispiel für ein solches Institut stellt das Schweizerische Institut für Nuklearforschung in Villigen dar, das dank seiner leistungsfähigen modernen Einrichtungen national und sogar international das CERN sehr gut ergänzt.

Die Mitwirkung bei einer internationalen wissenschaftlichen Unternehmung verlangt oft den Einsatz recht beträchtlicher Mittel auf nationaler Ebene. Angesichts der Vielzahl von Vorschlägen für zwischenstaatliche Vorhaben ist eine sorgfältige Auswahl zu treffen. Für die nächsten Jahre werden wir uns weitgehend darauf beschränken müssen, die bereits eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen. Nur dort, wo es wie bei der Energieforschung darum geht, für die Zukunft einer Gemeinschaft von Ländern und insbesondere der Schweiz wichtige Probleme durch zwischenstaatliche Forschungsarbeiten anzugehen, kann noch von dieser Regel abgewichen werden.

113.8 *Schlussbetrachtungen*

Diese grobe Übersicht über die Voraussetzungen und unsere Absichten für die Gestaltung der Hochschul- und Forschungspolitik des Bundes in den nächsten Jahren soll zeigen, dass wir trotz der gegenwärtigen schwierigen Finanzlage ein An-Ort-Treten in diesen beiden Bereichen für verhängnisvoll erachten. Das bloße Weiterführen des schon Begonnenen sowie der Verzicht auf neue Initiativen bedeuten angesichts der rasch fortschreitenden Wissenschaften nicht nur ein Stillstehen, sondern auch sehr bald einen empfindlichen Rückschritt. Um Platz für neue Initiativen zu schaffen, wird man wegen der knapp gewordenen Finanzen auf Tätigkeiten, die nicht mehr Früchte tragen, verzichten müssen. Solch schwierige Entscheidungen erfordern eine gute Übersicht über die Forschungsbedürfnisse und -tätigkeiten unseres Landes. Der Bund bedarf deshalb eines zweckmäßigen Instrumentariums für den zielbewussten Einsatz seiner Forschungsmittel. Ohne eine massvolle Planung, die das Spontane und Unvorhersehbare der Hochschul- und Forschungstätigkeiten flexibel berücksichtigt, wird dabei nicht auszukommen sein.

114 **Übersicht über die finanziellen Leistungen des Bundes für Hochschulen und Forschung**

Die wachsende Bedeutung, die den Aufwendungen für Hochschule und Forschung in der neueren Zeit zukommt, wird eindrücklich durch das starke Ansteigen der einschlägigen Budgetkredite belegt.

Gesamthaft gesehen ergibt sich das folgende Bild:

Hochschulaufwendungen des Bundes¹⁾ (Mio. Fr.)

(ohne Forschungsbeiträge)

	1967	1971	1975
Eidgenössische Technische Hochschulen	59	149	252
Hochschulförderung	45	81	255

Forschungsaufwendungen des Bundes¹⁾ (Mio. Fr.)

	1967	1971	1975
Schweizerischer Nationalfonds	50	75	106
Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung	2,5	2,5	3,3
Internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit	16	23	54
Annexanstalten der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (EIR, SIN, EAWAG, EAFV; nicht berücksichtigt EMPA, da nur relativ geringer Forschungsanteil)	25	51	88
Landwirtschaftliche Forschungsanstalten	19	27	43
Übrige Ressortforschung (ohne militärische Forschung)	32	41	67

115 Die Entstehungsgeschichte der Vorlage

Schon bald nach Inkrafttreten des geltenden Hochschulförderungsgesetzes zeigten sich Mängel und Lücken. Insbesondere entwickelten sich die kantonalen Hochschulen wegen der starken Teuerung anders, als dies bei Erlass des Gesetzes angenommen werden konnte. Deshalb erwies sich schon 1971 eine Partialrevision als notwendig, die sich allerdings auf einige wenige Korrekturen beschränkte, da schon damals eine Neukonzeption des Gesetzes nach Ablauf der ersten Beitragsperiode als unerlässlich erachtet wurde. Ein entsprechender Gesetzesvorentwurf von 1973, den eine alle interessierten Kreise umfassende Kommission unter Vorsitz des Vorstehers des Eidgenössischen Departements des Innern ausgearbeitet hatte, wurde im Vernehmlassungsverfahren sehr unterschiedlich beurteilt. Wir verzichteten deshalb auf eine weitere Verfolgung der Vorlage und beantragten Ihnen die Ansetzung einer zweiten, gegenüber der ersten allerdings verkürzten Beitragsperiode aufgrund des 1971 revidierten Gesetzes. Erst anschliessend sollte dann die Ablösung der geltenden Ordnung durch ein neues Gesetz erfolgen.

¹⁾ Ohne Investitionsaufwendungen.

Ihre Zustimmung zu einer zweiten bis längstens auf den 1. Januar 1978 befristeten Beitragsperiode geschah durch den Bundesbeschluss vom 28. Juni 1974 (SR 414.202). Noch im gleichen Jahr beauftragte der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern das Amt für Wissenschaft und Forschung, auf der Grundlage von Thesen, über die mit den Präsidenten der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und der schweizerischen Hochschulkonferenz ein Einvernehmen erzielt worden war, mit den Vorarbeiten für ein neues Hochschulförderungsgesetz. Zur Entlastung des Gesetzes sollte gleichzeitig der Vorentwurf zu einem Forschungsgesetz ausgearbeitet werden, in dem die Grundsätze der Forschungsförderung sowie der Schweizerische Wissenschaftsrat und die Organisationen der Forschungsförderung (insbesondere der Schweizerische Nationalfonds und die wissenschaftlichen Dachgesellschaften) ihre gesetzliche Verankerung finden sollten.¹

Für die Vorbereitung des neuen Hochschulförderungsgesetzes setzte das Eidgenössische Departement des Innern eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Verwaltungsfachleuten des Bundes und der Kantone, ein. Die Ausarbeitung des Vorentwurfes für ein Forschungsgesetz wurde einer zweiten Arbeitsgruppe, in der die wichtigsten wissenschaftspolitischen Instanzen wie Wissenschaftsrat, Hochschulkonferenz, Schweizerischer Nationalfonds und wissenschaftliche Dachgesellschaften neben den von diesem Projekt am meisten angesprochenen Ämtern vertreten waren, übertragen.

Die mit den interessierten Kreisen bereinigten Vorentwürfe bildeten im Winter 1975/76 Gegenstand eines breiten Vernehmlassungsverfahrens. Dieses zeitigte zum Teil sehr gegensätzliche Meinungsäusserungen. Einige Kreise lehnten die Vorentwürfe aus prinzipiellen Gründen ab, wobei die Auffassung vertreten wurde, vorerst seien neue Bildungsartikel zu schaffen. Die grosse Mehrheit der Befragten war jedoch bereit, auf die beiden Vorentwürfe einzutreten, wobei allerdings zahlreiche Änderungsvorschläge unterbreitet wurden. Was den Vorentwurf zum neuen Hochschulförderungsgesetz betrifft, so gingen die Meinungen vor allem hinsichtlich der Konzeption des Hochschulwesens als gemeinsamer Aufgabe von Bund und Kantonen, der Hochschulplanung und der Zusammensetzung sowie der Aufgaben der hochschulpolitischen Organe auseinander. Als unbefriedigend wurden sodann die Höhe des vorgesehenen Beitragszuschlages für ausserkantonale Studierende und die Ansätze für die Betriebsbeiträge empfunden. Die kleineren Hochschulen befürchteten, gegenüber ihren Schwesterinstitutionen in den finanzstarken Kantonen in bezug auf die Bundeshilfe benachteiligt zu werden. Als nicht tragbar wurde auch das Fehlen einer Befristung der Übergangszeit betrachtet, während der wegen der Finanzlage des Bundes reduzierte Ansätze für die Betriebssubventionen gelten sollten. Im Vorentwurf zu einem Forschungsgesetz wurde vor allem das Planungsverfahren als zu weitgehend und kompliziert empfunden. Auch kam der Wunsch zum Ausdruck, es sei die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Organen präziser und zum Teil anders abzugrenzen und detaillierter festzuhalten. Des weitern wurden Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfes geäussert

Über das Resultat des Vernehmlassungsverfahrens erstattete das Eidgenössische Departement des Innern im Mai dieses Jahres unserer Behörde Bericht. Gleichzeitig orientierte es in Form von Thesen über seine Absichten für das weitere Vorgehen. In Berücksichtigung der im Vernehmlassungsverfahren vielfach geäußerten Bedenken, dass der Erlass zweier Gesetze die Einheit von Lehre und Forschung gefährden würde, sah das Departement vor, die beiden Vorentwürfe von Grund auf überarbeiten zu lassen und sie insbesondere zu einem einzigen «Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz» zu verschmelzen. Den Thesen des Departements erteilten wir am 19. Mai 1976 unsere Genehmigung.

Das Departement beauftragte in der Folge eine kleine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Professor Dr. Thomas Fleiner, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg, die beiden Vorentwürfe zu überarbeiten und zu einem Gesetz zusammenzufassen. Das neue Projekt lag Ende Juni vor und wurde den direkt betroffenen Organen, d. h. dem Schweizerischen Wissenschaftsrat, dem Schweizerischen Nationalfonds, der Schweizerischen Hochschulkonferenz, der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz und den wissenschaftlichen Dachgesellschaften zur Stellungnahme unterbreitet. Dabei zeigte sich, dass der neue Vorentwurf auf eine breitere Zustimmung stiess, als die beiden Vorprojekte (vgl. Abschn. 14).

12 Die bisherige Entwicklung der Hochschulen und der Forschung in der Schweiz

121 Die Entwicklung des schweizerischen Hochschulwesens

Die geschichtliche Entwicklung der schweizerischen Hochschulen ist in der Botschaft über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund vom 28. November 1967 (BBl 1967 II 1381) dargestellt, auf die wir verweisen dürfen. An dieser Stelle möchten wir uns auf die folgenden Ausführungen beschränken.

Im Vergleich mit andern europäischen Ländern weist die Schweiz eine beachtliche Zahl von Hochschulen auf. Für eine Million Einwohner stehen bei uns im Durchschnitt 1,7 Hochschulen zur Verfügung, während die entsprechenden Zahlen für die Bundesrepublik Deutschland 0,8, Frankreich 1,3, Österreich 1,7, Belgien 1,1, Holland 1,0 und Schweden 1,8 lauten. Die föderalistische Struktur unseres Landes, in der das Bildungswesen vorwiegend zu den kantonalen Verantwortungen gehört, ist weitgehend Ursache für diese Entwicklung. Festzustellen ist ferner, dass in unserem Lande die Universität auch heute nicht nur als Ausbildungs- und Forschungsstätte dient, sondern darüber hinaus auch als kulturelles Zentrum für die Region um ihren Standort wesentliche Aufgaben erfüllt. Das schweizerische Hochschulwesen darf deshalb nicht einfach unter dem Gesichtswinkel der möglichst rationellen Versorgung unserer Bevölkerung mit akademischen Studienmöglichkeiten betrachtet werden.

Dies gilt in besonderem Masse für die Pläne zur Gründung neuer Hochschulinstitutionen, wie sie in den Kantonen Aargau, Luzern, Solothurn und Tessin verfolgt werden. Wohl spielt besonders im Falle der Luzerner Hochschule auch der Gedanke einer besseren «Versorgung» der zentralschweizerischen Region mit Studienmöglichkeiten eine wichtige Rolle. Bei allen diesen Projekten, die alle in ihrer Art charakteristisch für die vier Gründerkantone sind, steht jedoch die Idee im Vordergrund, ein seine Umgebung geistig anregendes und befruchtendes Zentrum zu schaffen. Erfreulicherweise bildet auch der Wunsch, einen eigenen brauchbaren Beitrag an das schweizerische Hochschulwesen zu leisten, ein wesentliches Element dieser Bestrebungen.

Bis vor relativ kurzer Zeit herrschte die Meinung vor, zwischen Bund und Kantonen seien die Hochschulaufgaben klar aufzuteilen. Der Bund solle vor allem für die Ausbildung der Hochschul-Ingenieure und -Architekten sorgen, während die Kantone die Bildungsmöglichkeiten in den übrigen akademischen Berufen bereitzustellen haben. Von der schon in der Verfassung des jungen Bundesstaates vorgesehenen Befugnis zur Schaffung einer Bundesuniversität wurde denn auch trotz verschiedener Ansätze nie Gebrauch gemacht.

Die besondere Belastung der Hochschulkantone durch ihre Universitäten hat aber schon Ende des letzten Jahrhunderts und auch seither zu Vorstössen für eine Bundeshilfe auf diesem Gebiet geführt. Erst ein 1960 vom Nationalrat angenommenes Postulat führte zu einer grundlegenden Änderung der Hochschulpolitik des Bundes. Ab 1967 erhielten die Hochschulkantone im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 16. Juni 1966 über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (AS 1966 1349) bis Ende 1969 Bundesbeiträge in der Höhe von insgesamt 200 Millionen Franken. Diese Übergangsordnung wurde durch das heute noch geltende, 1971 partiell revidierte Hochschulförderungsgesetz abgelöst. Mit dieser gesetzlichen Regelung entwickelte sich das schweizerische Hochschulwesen mehr und mehr zur gemeinsamen Aufgabe von Bund und Hochschulkantonen. Gesamthaft gesehen trägt der Bund gegenwärtig einschliesslich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen etwa 45 Prozent der Hochschullasten unseres Landes.

122 Der heute erreichte Stand bei den kantonalen Hochschulen

Bis heute ist es den kantonalen Hochschulen im grossen ganzen gelungen, das Studienplatzangebot entsprechend der wachsenden Zahl von Studienanwärtern zu erhöhen. So konnte jeder Schweizer, vorausgesetzt, dass er die geforderte Vorbildung besass, sein Studium und seinen Studienort frei wählen. Einzig in der Medizin erwies es sich in den letzten Jahren als notwendig, Studenten einer anderen Hochschule als der von ihnen bevorzugten für den Beginn ihrer medizinischen Ausbildung zuzuweisen. Die kantonalen Hochschulen nehmen auch eine sehr beachtliche Zahl von ausländischen Studenten auf, so dass die Schweiz mit

etwa einem Fünftel Ausländern unter der Studentenschaft an der Spitze der europäischen Staaten steht. Seitens der Hochschulkantone wurden in den letzten Jahren mit Hilfe des Bundes bedeutende Anstrengungen unternommen, um ihre Hochschulen auszubauen. Heute mehren sich aber die Anzeichen, dass einige Hochschulkantone zunehmend Schwierigkeiten haben, mit den immer noch rasch steigenden Anforderungen an ihre Hochschulen Schritt zu halten.

123 Der Ausbau der Eidgenössischen Technischen Hochschulen

Die Entwicklung der Eidgenössischen Technischen Hochschulen folgte wegen ihrer im allgemeinen stärkeren Verbindung zur Industrie und wegen ihrer vollständigen Finanzierung durch den Bund etwas anderen Bahnen als diejenige der kantonalen Hochschulen. Dank Ihrer Aufgeschlossenheit konnte in der Vergangenheit zunächst die Eidgenössische Technische Hochschule in Zürich, nach der Übernahme der Ingenieurschule der Universität Lausanne durch den Bund auch diese Institution zielbewusst ausgebaut werden. In Anbetracht der fundamentalen Bedeutung der Naturwissenschaften und der Mathematik für die Technik wurde Lehre und Forschung nicht nur in den Ingenieurwissenschaften, sondern auch in diesen beiden andern Bereichen stark entwickelt. Es gelang bis jetzt stets, ausgezeichnete Wissenschaftler und Ingenieure aus dem In- und Ausland als Dozenten zu gewinnen und eine den modernen Ansprüchen genügende Ausrüstung und bauliche Ausstattung zu sichern. Die hervorragenden Leistungen der beiden Hochschulen bei der Ausbildung von hochqualifizierten Fachleuten für die Industrie, die Verwaltung und die akademischen Institutionen sowie ihre namhaften Beiträge zur Erweiterung der wissenschaftlichen Erkenntnisse haben ihnen im Laufe der Jahre in der Schweiz und weltweit ein grosses Ansehen verschafft.

Nachdem die ursprünglichen Standorte nicht mehr genügend Raum für den notwendigen Ausbau boten, konnten in Zürich auf dem Höggerberg und in Lausanne in Ecublens neue, für die weitere Entwicklung reichlich Raum bietende Gelände beschafft werden. Dank der von Ihnen mit verschiedenen Beschlüssen bewilligten Kredite war es möglich, einen beträchtlichen Ausbau der beiden Hochschulen in den letzten Jahren zu beginnen und teilweise schon abzuschliessen. So sind die Eidgenössischen Technischen Hochschulen für die Bewältigung der kommenden schwierigen Aufgaben relativ gut gerüstet, und es ist mit keinen wesentlichen Engpässen zu rechnen.

124 Die Koordination der schweizerischen Hochschulen

Soweit die Bundeshochschulen in der Lehre und Forschung die gleichen Wissenszweige pflegen wie die kantonalen Hochschulen, hat der Bund die Hand zu einer guten, kostenreduzierenden Koordination zu bieten. Mit den Universitäten der beiden Standortkantone Zürich und Waadt ist schon heute eine enge Zusammenarbeit verwirklicht worden, die bis zur Einrichtung gemeinsamer Lehrstühle und

zur Zusammenlegung von Lehrveranstaltungen und Forschungseinrichtungen reicht. Durch den vollen Einbezug der Eidgenössischen Technischen Hochschulen in die gemeinsame Hochschulkoordination und -planung, wie ihn der vorliegende Gesetzesentwurf vorsieht, soll in dieser Richtung ein wichtiger weiterer Schritt verwirklicht werden.

Eine rationelle Aufgabenverteilung und eine wirksame gegenseitige Abstimmung darf für keine Hochschule den Verzicht auf den heute erreichten Qualitätsstand bedeuten. Der Bund als alleiniger Träger der Eidgenössischen Technischen Hochschulen wird besonders dafür Sorge tragen müssen, dass dieser Grundsatz für seine eigenen Hochschulen gültig bleibt. Der Aufbau von Ausbildungs- und Forschungsstätten von Weltruf erforderte jahrzehntelange, unablässige Bemühungen um die Gewinnung hervorragender Dozenten und die Beschaffung moderner Lehr- und Forschungseinrichtungen. Die Resultate dieser Arbeit können jedoch in relativ kurzer Zeit durch eine Politik des Abbaues und der Einschränkungen zerstört werden. Die Eidgenössischen Technischen Hochschulen erfüllen für unser Land zu wichtige Aufgaben, als dass der Bund bei ihnen eine Qualitätseinbusse in Kauf nehmen könnte.

Die heutige nach wie vor rasche, immer breitere und vielgestaltigere Entwicklung von Wissenschaft und Technik stellt die Hochschulen vor äusserst schwierige Aufgaben in Lehre und Forschung. Selbst die grössten schweizerischen Universitäten können nicht mehr dem in ihrem Namen zum Ausdruck kommenden Ideal der umfassenden Pflege der Wissenschaften nachleben. Die Beschränktheit der personellen und finanziellen Mittel zwingt zur Auswahl in der Vielfalt der Wissensgebiete. Dennoch sollte unser Land über alle wesentlichen wissenschaftlichen und technischen Fortschritte orientiert und wenn immer möglich an ihnen mit eigenen Leistungen beteiligt sein. Die schweizerischen Hochschulen können aber nur dann einen optimalen Beitrag zur Erreichung dieses anspruchsvollen Zieles leisten, wenn sie ihre beschränkten Kräfte im Rahmen einer wirksamen Aufgabenteilung einsetzen. In diesem Sinne ist die Vorstellung von der «Hochschule Schweiz» geprägt worden. Dabei soll durch eine intensive Zusammenarbeit, die in gewissen Fällen bis zum gemeinschaftlichen Einsatz des Lehrkörpers und der vorhandenen materiellen Mittel gehen kann, gesamtschweizerisch eine möglichst gute und vielgestaltige akademische Lehre und Forschung sichergestellt werden. Die Hochschulen im französischsprachigen Teil der Schweiz sind in dieser Richtung schon beispielgebend vorangegangen. Für unser kleines Land kann aber die Beschränkung auf eine regionale Zusammenfassung nicht genügen, ganz abgesehen davon, dass dabei die so wichtige Pflege der Verbindungen zwischen den verschiedenen Sprachgebieten zu kurz kommen könnte.

125 Das geltende Hochschulförderungsgesetz

Das Hochschulförderungsgesetz hat – wie schon erwähnt – auf den 1. Januar 1969 die für die Jahre 1966 bis 1968 gültige Übergangsordnung (Bundesbeschluss

vom 16. Juni 1966 über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen) abgelöst. Am 17. Dezember 1971 haben Sie das Gesetz teilweise abgeändert, um es neuen Anforderungen (u. a. Wachstum der Betriebsausgaben, drohende Zulassungsbeschränkungen) anzupassen.

Das Hochschulförderungsgesetz ist im wesentlichen ein Subventionsgesetz, das den Hochschulkantonen ermöglichen soll, die für den Ausbau ihrer Hochschulen erforderlichen Mehrleistungen zu erbringen. Daher erwies es sich als unumgänglich, ein differenziertes, gezielt wirksames Beitragssystem zu wählen, das zwei Subventionsarten vorsieht: Grundbeiträge einerseits, die alljährlich zur Unterstützung des Hochschulbetriebs auszurichten sind, Beiträge an Sachinvestitionen andererseits, die für einzelne Bauvorhaben oder für Anschaffungen (z. B. Apparate, Mobilien und Neueinrichtungen) gewährt werden.

Eine isolierte Entwicklung jeder Hochschule für sich lässt sich in unserem Lande nicht mehr vertreten. Mit dem Hochschulförderungsgesetz wurde denn auch das Ziel angestrebt, dass unsere Universitäten in ihrem Ausbau und ihrer Ausstattung einen vergleichbaren Stand erreichen. Erst so werden Kantone und Hochschulen in der Lage sein, unter Wahrung ihrer Autonomie eine Partnerschaft einzugehen. Der gesamtschweizerisch abgestimmte Ausbau der einzelnen Hochschulen soll einen sinnvollen Wettbewerb und eine erspriessliche Zusammenarbeit ermöglichen. Die Rolle des Bundes gegenüber den Hochschulkantonen beschränkt sich nach dem Hochschulförderungsgesetz auf die eines Helfers, Beraters und Koordinators.

Obwohl die einschlägigen verfassungsrechtlichen Befugnisse des Bundes eng bemessen sind, zeigt sich im Hochschulförderungsgesetz das Bemühen, die für eine gesamtschweizerische Hochschulpolitik im Geiste des kooperativen Föderalismus erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Die dazu notwendige Koordination suchte das Gesetz namentlich durch eine Verbesserung des Informationswesens (Berichterstattung, Erfahrungs- und Meinungsaustausch, Hochschulstatistik), durch eine globale Planung der Hochschulausgaben, die Gewährung von Beitragszuschlägen an ausgewählte Investitionen (u. a. für wesentliche kurzfristige Kapazitätssteigerungen) sowie durch zwei Konsultativorgane, die Schweizerische Hochschulkonferenz und den Schweizerischen Wissenschaftsrat, zu erreichen.

Die Schweizerische Hochschulkonferenz verkörpert den Willen, einen vertretbaren Ausgleich zwischen der Wahrung der kantonalen Autonomie und der Notwendigkeit einer stärkeren interkantonalen und interuniversitären Zusammenarbeit im nationalen Rahmen zu finden. Sie beruht auf der Überzeugung, dass unsere Hochschulprobleme weitgehend durch das institutionell gesicherte Gespräch und über freiwillige Übereinkünfte gelöst werden können. Die Konferenz wurde demzufolge ihren Funktionen und ihrer Zusammensetzung nach als typisches Instrument des kooperativen Föderalismus ausgestaltet: Als Hauptaufgabe obliegt ihr demnach die praktische Verwirklichung der Hochschulzusammenar-

beit. In ihrem Kern stellt sie eine Versammlung der Hochschulkantone und der kantonalen und bundeseigenen Hochschulen dar; dazu kommen aber auch Vertreter der Nichthochschulkantone, der Hochschulstände und des Bundes.

Weit umfassender sind die Aufgaben, die dem Wissenschaftsrat als dem beratenden Organ des Bundesrates für alle Fragen der nationalen und internationalen Wissenschaftspolitik aufgetragen sind. Ein besonders wichtiger Teil seiner Tätigkeiten betrifft Hochschulprobleme: Einerseits hat er zu den Anträgen der Hochschulkonferenz (u. a. Beitragsgesuche) zuhanden des Bundesrates Stellung zu nehmen, andererseits erarbeitet er hochschulpolitische Studien und Empfehlungen aus eigener Initiative.

Aus dem unterschiedlichen Wesen beider Organe sollte sich eine sinnvolle Arbeitsteilung ergeben: Dem Wissenschaftsrat kommen von Gesetzes wegen eher Aufgaben grundsätzlicher Art, namentlich die Entwicklung von Konzeptionen, zu; der Schweizerischen Hochschulkonferenz dagegen sind in erster Linie die aus dem Postulat der Hochschulkoordination erwachsenden praktischen Aufgaben übertragen.

Obwohl das Hochschulförderungsgesetz nur diese zwei Organe nennt, so ruft doch die Vielgestaltigkeit der schweizerischen Hochschulpolitik (grosse Hochschuldichte, Mehrsprachigkeit, Pluralismus der politischen und universitären Strukturen sowie der regionalen Bedürfnisse) nach der Mitwirkung weiterer Vereinigungen. Besonders erwähnt seien hier die Hochschulrektorenkonferenz, die Konferenz der Hochschulsekretäre sowie die Organisationen der Assistenten und der Studierenden.

126 Die Förderung der Forschung seit dem Zweiten Weltkrieg

In der Schweiz wie auch in den andern Industrieländern hebt sich die Entwicklung im Forschungsbereich seit 1945 recht deutlich von der früheren ab. Schon am Ende des Zweiten Weltkrieges wurde bei den Vorbereitungen zur Bekämpfung einer erwarteten Wirtschaftskrise erkannt, dass der Bund vermehrt die Forschung fördern sollte, um einen für die Zukunft der Schweiz schwerwiegenden allgemeinen Vorsprung des Auslandes in der Wissenschaft zu vermeiden. 1944 wurde die Vorläuferin der heutigen Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Kommission Allemann) geschaffen. Einige Jahre später reifte in Kreisen der Wissenschaftler der Plan zur Gründung einer eigenen privaten Stiftung für die Unterstützung der Forschung. Es galt, hiefür nicht nur die Zustimmung der Hochschulen als bedeutende Träger der Forschung, sondern auch der wissenschaftlichen Dachgesellschaften und Akademien (der Schweizerischen Naturforschenden Gesellschaft, der Schweizerischen Geisteswissenschaftlichen Gesellschaft und der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften) als wichtigste Vertreter der Gemeinschaft der Wissenschaftler zu gewinnen. Dank der Initiative und dem Weitblick von Persönlichkeiten wie Professor

A. von Muralt konnte so 1952 mit Unterstützung des Bundes der Schweizerische Nationalfonds geschaffen werden, der sich in wenigen Jahren zur bedeutendsten Organisation für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung in unserem Lande entwickelt hat. Von 2 Millionen Franken im Gründungsjahr stieg der jährliche Bundesbeitrag an diese Stiftung dank Ihrer Aufgeschlossenheit rasch an. Er beläuft sich 1976 auf 116 Millionen Franken.

In der überaus grossen Zahl der beim Nationalfonds eingehenden Gesuche um Forschungsbeiträge kommt eine für die Mitwirkung am wissenschaftlichen Fortschritt notwendige und deshalb erfreuliche Breitenentwicklung in erster Linie der Hochschulforschung zum Ausdruck. Es zeigt sich, dass nicht nur ein quantitatives, sondern auch ein qualitatives Wachstum stattgefunden hat. Der bedeutende Einsatz von Bundesmitteln für die Forschung trug sodann wesentlich dazu bei, die Ausbildung von Studenten in den höheren Semestern und nach dem ersten Studienabschluss, wo das eigene forschende Arbeiten ein wesentliches Element des Unterrichts darstellt, an manchen, sonst nur über bescheidene eigene Kredite verfügenden Hochschulinstituten zu verbessern.

Trotz der während vieler Jahre nur bescheidenen Unterstützung durch den Bund haben auch die schon genannten beiden wissenschaftlichen Dachgesellschaften und die Schweizerische Akademie der medizinischen Wissenschaften wertvolle Beiträge an den Aufbau der schweizerischen Forschung geleistet. Dank der grossen freiwilligen, oft kaum oder gar nicht entschädigten Arbeit ihrer Mitglieder und weitgehend mit eigenen Mitteln vermochten diese Institutionen manche wichtige wissenschaftliche Aufgabe unter minimaler Belastung der öffentlichen Hand zu übernehmen. Erst in neuester Zeit haben die jährlichen Bundessubventionen an die Schweizerische Geisteswissenschaftliche Gesellschaft und an die Schweizerische Naturforschende Gesellschaft die Grenze von einer Million Franken überschritten. Die Schweizerische Akademie der medizinischen Wissenschaften erhält bis heute einen jährlichen Beitrag (400 000 Fr.) an den Dokumentationsdienst, den sie in Bern vor allem für Mediziner aufgebaut hat, finanziert dagegen alle ihre übrigen Tätigkeiten mit Hilfe von Spenden vor allem der pharmazeutischen Industrie.

Die beiden Dachgesellschaften sind nicht nur wegen des ausgezeichnet funktionierenden Milizsystems typisch schweizerische Gebilde. Im Gegensatz zu den ausländischen Akademien, die ihre internationalen Gesprächspartner sind, weisen sie mit den je über 20 000 Mitgliedern der in ihnen zusammengeschlossenen Gesellschaften eine breite Basis auf, die vom wissenschaftlich interessierten Laien bis zum Nobelpreisträger reicht.

127 Die Entwicklung der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit

Charakteristisch für die forschungspolitische Entwicklung in den Nachkriegsjahren sind auch die zunehmenden Verpflichtungen des Bundes in der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit. Die Schweiz hat bei der Vorbereitung

der Gründung der meisten heute bestehenden internationalen Gemeinschaftsunternehmen eine aktive Rolle gespielt. Die erste und zugleich auch heute noch eine der bedeutendsten Forschungseinrichtungen dieser Art, das bereits erwähnte CERN, wurde 1953 durch eine Konvention zwischen 12 europäischen Regierungen mit Standort in Genf geschaffen.

Der Bund gehörte auch zu den Gründungsmitgliedern der nächsten drei internationalen Projekte: der Firma Eurochemic in Belgien zur Aufbereitung gebrauchter Brennstoffelemente von Kernreaktoren, des Forschungsreaktors Halden in Norwegen und des Instituts zur Entwicklung der Technik des Hochtemperaturreaktors «Dragon» in Grossbritannien, die alle einen Beitrag zu den Bemühungen um eine europäische Entwicklung der Kernreakorteknik darstellen. Mit der Mitwirkung des Bundes bei der Schaffung der Europäischen Organisation für Raumforschung (ESRO), die vor kurzem in die Europäische Weltraumorganisation (ESA) übergeführt worden ist, fand diese Entwicklung 1962 ihre Fortsetzung. 1969 erfolgte mit unserer Unterstützung die Gründung einer Europäischen Konferenz für Molekularbiologie und 1973 des Europäischen Laboratoriums für Molekularbiologie in Heidelberg. Erwähnen möchten wir in diesem Zusammenhang auch die Beteiligung des Bundes an acht Projekten der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit zwischen Staaten der Europäischen Gemeinschaften und des übrigen europäischen Raumes.

Für die schweizerische Wissenschaft hat sich die vielfältige internationale Beteiligung des Bundes gesamthaft gesehen als sehr nützlich erwiesen. Eine ganze Anzahl von Schweizer Fachleuten hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, in den Gemeinschaftsunternehmen mitzuarbeiten. Eine beachtliche Reihe von schweizerischen wissenschaftlichen Untersuchungen konnte mit Hilfe der internationalen Forschungseinrichtungen durchgeführt werden. Auch die schweizerische Wirtschaft hat einen bedeutenden Nutzen aus diesen Mitgliedschaften des Bundes gezogen, indem sie interessante Aufträge erhielt, die ihr Gelegenheit zur Entwicklung und Erprobung neuer Techniken gaben.

128 Die Entwicklung der schweizerischen Industrieforschung

Parallel zum Ausbau der Forschung mit Bundesmitteln dehnte weitgehend mit eigenen Mitteln in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg die Schweizer Industrie ihre Forschungstätigkeiten aus. Da bis heute keine regelmässigen Erhebungen über die Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen auf diesem Gebiete durchgeführt werden konnten und nur einige wenige Firmen im Rahmen ihrer Berichte über den Geschäftsgang entsprechende Zahlen bekanntgaben, sind genauere Aussagen über diese Entwicklung nicht möglich.

Nach einer 1970 vom Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins bei seinen Mitgliederfirmen durchgeführten Umfrage betrug der Jahresaufwand

der schweizerischen Industrie für Forschung und Entwicklung 1969 1,7 Milliarden Franken. Davon entfallen etwa zwei Drittel auf die chemisch-pharmazeutische Branche, wobei der Forschungsaufwand im Ausland mitgerechnet ist. Wie in andern Ländern stammte der grösste Teil dieser Gelder von einigen wenigen Grossfirmen. Die bei der Erhebung ebenfalls gesammelten Prognosen für Forschung und Entwicklung sagten ein weiteres beträchtliches Wachstum voraus. Der wirtschaftliche Rückschlag in den letzten beiden Jahren hat allerdings zu einigen Korrekturen nach unten geführt. Dies folgt schon aus den bekanntgewordenen Einschränkungen in der Anstellung wissenschaftlicher Nachwuchskräfte. In Berücksichtigung des langfristigen Charakters der Forschung und ihrer Bedeutung für die Behauptung der Marktstellung bei verschärfter Konkurrenz haben aber eine ganze Reihe von Unternehmungen das Forschungs- und Entwicklungsbudget weniger Einschränkungen unterworfen als die übrigen Sparten ihrer Geschäftstätigkeit.

Aus der Erhebung des Vorortes folgt auch, dass die Industrie in der Schweiz einen wesentlich höheren Anteil (etwa 80%) der gesamtschweizerischen Aufwendungen für die Forschung und Entwicklung trägt als in anderen Industriestaaten (Bundesrepublik Deutschland etwa 55%, USA etwa 40%, Frankreich etwa 35%).

In einem einzigen Fall, nämlich in der Kernreakorteknik, hat der Bund Ende der fünfziger und in den sechziger Jahren der Maschinen- und Elektroindustrie mit für unsere Verhältnisse bedeutenden Mitteln direkt geholfen, den Zugang zu einer neuen, sehr anspruchsvollen Technik zu erhalten. Wenn es dabei auch nicht gelang, wie ursprünglich geplant, einen schweizerischen Kernreaktor zur Marktreife zu entwickeln, so haben die zur Hälfte mit Bundesmitteln finanzierten Arbeiten doch erlaubt, Fachleute praktisch auszubilden und wertvolle Erfahrungen zu sammeln. Auf dieser Basis konnten schweizerische Firmen sich dann erfolgreich als Lieferanten von Bestandteilen am Bau von Kernkraftwerken im eigenen Land und im Ausland beteiligen.

Die Technik der Kernreaktoren ist nur ein Beispiel moderner, ausserordentlich anspruchsvoller Techniken, deren Erschliessung einen sehr hohen Preis verlangt. Mehr und mehr sehen sich die einzelnen Firmen ausserstande, diesen Preis zu bezahlen. In solchen Fällen ist der Bund bis jetzt abgesehen von der erwähnten Ausnahme nicht eingesprungen, so dass verschiedene Spitztechnologien (u. a. Elektronik und Flugzeugbau) in der Schweiz nur in relativ bescheidenem Umfang aufgenommen und weiterentwickelt werden konnten.

129 Die Organisation der schweizerischen Forschungspolitik

Die forschungspolitische Organisationsstruktur der Schweiz ist historisch gewachsen und entspricht in ihrer Vielfalt der Struktur unseres Landes, der Mannigfaltigkeit der wissenschaftlichen Arbeit sowie den vielfältigen Bedürfnissen für wissenschaftliche Arbeiten in einem modernen Industriestaat.

Die Hauptbeteiligten in der schweizerischen Forschungspolitik sind der Bund, die Institutionen der Forschungsförderung, die Hochschulen und die Industrie.

Auf der Ebene des *Bundes* betreiben und fördern alle Departemente in kleinerem oder grösserem Umfang Forschung oder tragen forschungspolitische Verantwortungen. So ist zum Beispiel das Politische Departement zuständig für die internationalen wissenschaftlichen Angelegenheiten. Im Militärdepartement verfügt die Gruppe für Rüstungsdienste über einen grösseren Kredit zur Durchführung zweckgebundener Forschung. Beim Justiz- und Polizeidepartement sind die Justizabteilung, der Delegierte für Raumplanung und das Amt für Geistiges Eigentum zu nennen. im Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement vor allem das Amt für Wasserwirtschaft, das Amt für Verkehr und das Amt für Energiewirtschaft und beim Volkswirtschaftsdepartement die Abteilung für Landwirtschaft sowie die Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Im Departement des Innern schliesslich befassen sich das Amt für Umweltschutz, das Gesundheitsamt, das Amt für Strassen- und Flussbau, das Oberforstinspektorat, die Meteorologische Zentralanstalt und vor allem das Amt für Wissenschaft und Forschung mit Forschungsfragen. Diesem Departement sind eine Reihe von Institutionen wie das Statistische Amt, die Landesbibliothek, das Bundesarchiv und das Landesmuseum unterstellt, die wichtige Dienste für die Forschung und die Forschungspolitik leisten. Dem Amt für Wissenschaft und Forschung wurden anlässlich seiner Schaffung im Jahre 1969 unter anderem folgende Aufgaben zugewiesen: die Prüfung grundsätzlicher Fragen der Wissenschafts- und Hochschulpolitik, die Information und Dokumentation über Wissenschaft und Forschung aus dem In- und Ausland, die Bearbeitung von Fragen aus dem Bereich der Grundlagenforschung, die Bearbeitung von Fragen der angewandten Forschung, soweit diese nicht direkt wirtschaftlich orientiert ist, in Verbindung mit den interessierten Departementen sowie die Bearbeitung von Fragen betreffend Förderung der Forschung und Entwicklung auf dem Gebiete der Atomenergie. 1965 wurde sodann vom Bundesrat der Wissenschaftsrat als sein beratendes Organ für alle Fragen der nationalen und internationalen Wissenschaftspolitik eingesetzt. Er hat insbesondere die Aufgabe, die Grundlagen für eine gesamtschweizerische Hochschul- und Forschungspolitik bereitzustellen und die zu ihrer Verwirklichung nötigen Massnahmen vorzuschlagen. Nicht zuletzt gehören zum Bundesbereich die Eidgenössischen Technischen Hochschulen als bedeutende Lehr- und Forschungsanstalten.

Auf der Ebene der Kantone sind die acht kantonalen Universitäten zu erwähnen.

Unter den *Institutionen der Forschungsförderung* sei angesichts seiner umfassenden Tätigkeit vorerst der *Schweizerische Nationalfonds* genannt. Er arbeitet praktisch ausschliesslich mit Bundesmitteln. Seine Förderungsmassnahmen sind: Unterstützung von Forschungsarbeiten ausgewiesener Forscher, Gewährung von Beiträgen an die Publikation wissenschaftlicher Arbeiten, Zusprache «Persönlicher Beiträge» zur langfristigen Anstellung besonders ausgewiesener Forscher und Aus-

richtung von Stipendien an angehende und fortgeschrittene Forscher. Neu übertragen wurde dem Nationalfonds 1975 die Durchführung der Nationalen Forschungsprogramme.

Die *Schweizerische Naturforschende Gesellschaft* wurde im Jahre 1815 in Genf gegründet und umfasst als Dachorganisation heute 27 Fachgesellschaften, 28 kantonale und regionale Gesellschaften sowie 27 Kommissionen. Die Gesellschaft stellt sich in den Dienst der Wissenschaft und verfolgt unter der Mitwirkung ihrer Mitgliedsgesellschaften insbesondere folgende Ziele:

- Förderung der Naturwissenschaften in den Bereichen der Forschung und Lehre;
- Verbreitung der Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung;
- Teilnahme an der Erarbeitung einer schweizerischen Wissenschaftspolitik;
- Vertretung der Naturwissenschaften gegenüber Behörden und Öffentlichkeit;
- Förderung der internationalen wissenschaftlichen Verbindungen, insbesondere Gewährleistung der Vertretung der schweizerischen Naturwissenschaften im Ausland.

Die Gründung der *Schweizerischen Geisteswissenschaftlichen Gesellschaft* geht auf das Jahr 1946 zurück. Als Dachorganisation vereinigt sie 31 Fachgesellschaften, die sich in gesamtschweizerischem Rahmen den Geistes- und Sozialwissenschaften widmen. Die Gesellschaft verfolgt insbesondere folgende Ziele:

- Förderung der geisteswissenschaftlichen Forschung;
- Hebung des Ansehens von Lehre und Forschung auf dem Gebiete der Geisteswissenschaften;
- Unterstützung der Bestrebungen zur Sicherung des geisteswissenschaftlichen Nachwuchses;
- Ausbau der Verbindungen und Gewährleistung der Vertretung der schweizerischen Geisteswissenschaften auf nationaler und internationaler Ebene.

Obwohl sie keine Institution der Forschungsförderung im Sinne dieses Gesetzes darstellt, gilt es an dieser Stelle auch die 1943 gegründete *Akademie der medizinischen Wissenschaften* zu erwähnen. Hauptaufgabe dieser Stiftung ist die Förderung der medizinischen Forschung im In- und Ausland.

Die *Industrie* verfügt über zahlreiche Institutionen, die sich mit forschungspolitischen Fragen befassen. Erwähnen möchten wir an dieser Stelle insbesondere den *Vorort* mit seiner *Kommission für Wissenschaft und Forschung*. Mit ihr sind die *Forschungskommissionen* einzelner Branchen verbunden (Maschinenindustrie, chemische Industrie, Textilindustrie). Zur Unterstützung der Hochschulforschung stellt die pharmazeutische Industrie, zusammengeslossen in der *Interpharma*,

erhebliche Mittel zur Verfügung. Von Bedeutung ist auch die Stiftung zur Förderung der schweizerischen Volkswirtschaft durch wissenschaftliche Forschung (Volkswirtschaftliche Stiftung), die von den Banken, Versicherungen und Industriefirmen alimentiert wird. Die eigene Forschung wird vor allem in den einzelnen Unternehmungen und Branchenforschungsinstituten (z. B. Laboratoire suisse de la recherche horlogère, Centre électronique horloger) betrieben

13 Kritische Beurteilung der bestehenden Ordnung und Übersicht über neue Regelungsbedürfnisse

131 Die Notwendigkeit einer Neuregelung der Hochschulförderung

131.1 Vorbemerkungen

Wenn das Hochschulförderungsgesetz, wie sich rasch zeigte, auch nicht alle Erwartungen befriedigen konnte, so war es zur Zeit seiner Ausarbeitung in den Jahren 1966 und 1967 wohl die beste mögliche gesetzgeberische Lösung, die sich aufgrund der Verfassungslage und der politischen Gegebenheiten erreichen liess. Angesichts der gewandelten Verhältnisse im Hochschulsektor erweist es sich nun aber als notwendig, die Mängel, die dem geltenden Gesetz anhaften, möglichst bald zu beheben und die Lücken, die sich zeigten, zu schliessen. Welches diese Unzulänglichkeiten sind, möchten wir im Folgenden darlegen.

131.2 Unzulänglichkeiten finanzieller und subventionstechnischer Natur

Ganz allgemein muss festgestellt werden, dass beim Hochschulförderungsgesetz im Hinblick auf den grossen baulichen Nachholbedarf der sechziger Jahre bei den kantonalen Hochschulen ein wesentlicher Akzent auf der Förderung der Investitionen liegt. Für die Bewältigung der qualitativen und quantitativen Probleme der nächsten Jahre sollte aber der Bund den Hochschulkantonen nun vor allem helfen, die steigenden Betriebsaufwendungen ihrer Hochschulen zu tragen.

Die Einführung neuer Hochschuldisziplinen, die Änderung der Unterrichtsformen, die personellen und apparativen Bedürfnisse der Hochschulforschung sowie die stetige Vermehrung der Studentenzahlen haben die Ausgaben für sämtliche Hochschulen unseres Landes beträchtlich anwachsen lassen. Von 1962 bis 1974 sind sie von 212 Millionen Franken auf 1439 Millionen Franken angestiegen. Die entsprechenden Zahlen für die kantonalen Hochschulen allein lauten auf 162 Millionen Franken, bzw. 1014 Millionen Franken. Davon entfallen auf den Betrieb 143 bzw. 851 Millionen Franken. An die 851 Millionen Franken Betriebsausgaben im Jahre 1974 hat der Bund 134 Millionen Franken an Grundbeiträgen geleistet.

Die Hochschulkantone halten diese Unterstützung für ungenügend und bemängeln ausserdem die Plafonierung des Gesamtkredites für jede Beitragsperiode, die unerwarteten Entwicklungen (z. B. Teuerung) nicht zu folgen erlaubt, sowie das umständliche Verfahren zur Verteilung der im voraus bestimmten Jahresanteile. Auch gestattet das System der Berechnung der Beiträge an die Betriebskosten der Hochschulen keine Vorausschätzung der Bundesleistungen an die einzelnen Hochschulkantone, was deren Finanzplanung und Budgetierung erschwert. Ebenfalls als nachteilig erweist sich, dass sich eine weitere Art von Beitragsempfängern, nämlich die acht besonderen beitragsberechtigten Institutionen, mit den Hochschulkantonen in die nämlichen fixen Jahressummen teilen müssen.

131.3 Die Schwierigkeiten der Hochschulkoordination in der geltenden Ordnung

Unter dem Postulat der Hochschulkoordination sind im wesentlichen die Bestrebungen der Hochschulen und der andern wissenschaftlichen Lehr- und Forschungsinstitutionen sowie ihrer Träger zu verstehen, Ausbau und Betrieb durch arbeitsteilige Übereinkünfte aufeinander abzustimmen, Sonderaufgaben gemeinsam zu lösen sowie Strukturen und Methoden gegenseitig anzupassen. Es handelt sich dabei um eine hochschulpolitische Maxime, die von allen Instanzen bei jeder Einzelfrage stets wieder zu beachten ist. Diese Daueraufgabe ist um so bedeutsamer, als sich der Hochschulbereich immer vielschichtigeren Anpassungs- und Entwicklungsproblemen gegenübergestellt sieht und als im Kleinstaat zu ihrer Bewältigung nur begrenzte Mittel vorhanden sind.

Wenn man sich auch der Grenzen bewusst sein muss, die von vornherein der Koordination und der Rationalisierung gesetzt sind (regionale und sprachliche Unterschiede der Hochschulen, gesicherte Grundausbildung an jeder Hochschule u. a.), ist trotzdem festzustellen, dass die Wirkung der geltenden gesetzlichen Regelungen über die Hochschulzusammenarbeit nicht so weit reicht, wie ursprünglich angenommen worden ist. Immerhin fällt ins Gewicht, dass mit dem Hochschulförderungsgesetz erstmals eine gesamtschweizerische Hochschulpolitik möglich wurde und sich auf seinen Anstoss hin ein für den landesweiten Erfahrungs- und Informationsaustausch günstiges Klima schaffen liess. Gerade im Bereich der Hochschulinformation sind verschiedene Verbesserungen hervorzuheben wie beispielsweise die laufende gegenseitige Orientierung über sämtliche Ausbauvorhaben, die jährlichen Berichterstattungen der Beitragsempfänger sowie der Ausbau der Hochschulstatistik.

Was die gesamtschweizerische Hochschulplanung betrifft, bietet das Hochschulförderungsgesetz verschiedene Möglichkeiten: So sind die Beitragsempfänger gehalten, im Hinblick auf die Meldung des Finanzbedarfs für die kommende Beitragsperiode jährlich fortzuschreibende Richtpläne aufzustellen; diese sollen eine Übersicht über Betriebsausgaben, Investitionen und den Mehrbedarf an Lehr- und Forschungspersonal enthalten; zudem müssen die Hochschulkantone in ihren Einföhrungserlassen zum Hochschulförderungsgesetz Organisation und

Verfahren ihrer Hochschul-Ausbauplanung regeln. Auf der andern Seite überträgt das Hochschulförderungsgesetz dem Bund, die Koordination unter den verschiedenen Hochschulplanungen einschliesslich derjenigen der Eidgenössischen Technischen Hochschulen zu sichern und für eine angemessene Beratung der Hochschulträger auf dem Gebiete der Hochschulplanung und des Hochschulbaus zu sorgen.

Die Erfahrung hat nun gezeigt, dass die erwähnten Bestimmungen für eine wirksame Hochschulplanung nicht ausreichend sind. Als notwendig erweist sich ein Planungsverfahren, das die Vergleichbarkeit der Planungsziele und -daten der einzelnen Hochschulen sicherstellt und auf festgelegte Zielvorstellungen für die Entwicklung der Hochschulen ausgerichtet ist. Dies setzt die Institutionalisierung einer von Hochschulen, Kantonen und Bund gemeinsam geführten Hochschulplanung voraus, wie wir sie nunmehr in unserem Gesetzesentwurf vorsehen.

131.4 *Hochschulzulassung und Sicherung des Studienplatzangebots*

Geht man von der Zunahme der Studentenzahlen in den nächsten zehn Jahren und vom traditionellen Grundsatz der Offenhaltung unserer Universitäten aus, wie wir dies bereits dargelegt haben, so sind ausserordentliche Massnahmen zur Behebung der vorauszusehenden Engpässe nicht zu umgehen. Bereits in der Partialrevision von 1971 ist der drohenden Einführung von Zulassungsbeschränkungen Rechnung getragen worden. Der Bund erhielt damals die Ermächtigung, alle Massnahmen zu fördern, die sich als geeignet erwiesen, einen Numerus clausus zu verhindern. In diesem Sinne führte die Partialrevision verschiedene provisorische Behelfe ein: Einmal wurde eine Sonderquote für Grundbeiträge ausgeschieden, die für diejenigen Kantone bestimmt war, welche sich den von der Hochschulkonferenz erlassenen Richtlinien über den Verzicht auf Zulassungsbeschränkungen anschlossen und sich bereit erklärten, für deren Durchsetzung zu sorgen. Im weiteren wurden wir durch die Gesetzesrevision angewiesen, einen bestimmten Teil des Verpflichtungskredites für Sachinvestitionsbeiträge für Zuschläge an Investitionen zu verwenden, die sich als geeignet erwiesen, das Aufnahmevermögen kurzfristig wesentlich zu erhöhen, oder daraus zusätzliche Personalaufwendungen für ausserordentliche Lehrkörpererweiterungen im Dienste der Kapazitätssteigerung voll oder teilweise zu übernehmen.

Die soeben erwähnten Instrumente der Sonderförderung haben wohl einige positive Wirkungen gezeigt, reichen jedoch nicht aus, um den künftigen Kapazitätsbedürfnissen gerecht zu werden. Die sich zuspitzende Lage hat die Hochschulkantone veranlasst. Lücken des geltenden Gesetzes durch Vereinbarungen wie z. B. über das Voranmeldeverfahren für Studienanfänger in der Medizin sowie über die Nichtdiskriminierung (näheres siehe Ziff. 211.6) zu schliessen. Derartige interkantonale Absprachen, deren Tragweite noch zunehmen dürfte, stehen ausserhalb des Hochschulförderungsgesetzes; der Bund ist daher gegenüber Beitragsempfän-

gern, die den Vereinbarungen nicht beitreten, machtlos. Er kann sich aber nicht einfach auf eine rein reaktive Rolle in diesen Fragen beschränken, da ihm die Aufgabe zufällt, im höheren Bildungswesen auch die Interessen der Nichthochschulkantone zu vertreten.

131.5 *Organisatorische Mängel*

Unter Ziffer 125 haben wir die Aufgaben und Besonderheiten der beiden im Hochschulförderungsgesetz verankerten Konsultativorgane – des Wissenschaftsrates und der Hochschulkonferenz – umschrieben. Die vorausgesetzte Arbeitsteilung, nach der sich der Wissenschaftsrat vornehmlich Aufgaben der Konzeption, die Hochschulkonferenz dagegen eher solchen praktischer Koordination zu widmen hat, liess sich aus verschiedenen Gründen nur teilweise verwirklichen. Die Bestimmungen über die Zusammensetzung zum Beispiel sorgen nicht für eine saubere Trennung der Organe, sehen sie doch die Mitgliedschaft mehrerer Personen in beiden Gremien vor; dies bewirkt, dass wissenschaftliche und politische Betrachtungsweisen sich oftmals vermischen.

Bei der Hochschulkonferenz erschweren Umfang sowie Vielzahl und Gegensätzlichkeit der in ihr vertretenen Interessen die Entscheidungsfindung. Auch vereinigt dieses Organ mehrere deutlich getrennte Funktionen: Es ist gleichzeitig politisches Organ (Vertreter der kantonalen Erziehungsdirektionen), Hochschulrat (Rektoren, Assistenten und Studierende) sowie Stätte der Begegnung und des hochschulpolitischen Meinungsaustausches (Politik, Hochschulen, Privatwirtschaft und weitere Kreise); in der Konferenz kommen auf diese Weise die zahlreichen in der Hochschulpolitik bestehenden Beziehungen und Spannungen (Kantone-Bund, Hochschulkantone-Nichthochschulkantone, Staat-Universität, kantonale-bundeseigene Hochschulen, Lehrkörper-Studierende usw.) zum Ausdruck.

Der Wissenschaftsrat war, obschon Konzeptorgan, allzu sehr mit Aufgaben von geringerer Tragweite (z. B. Prüfung vieler kleiner Beitragsgesuche) belastet, was die Behandlung von Grundsatzfragen, die sich im Bereiche der Hochschul- und Forschungspolitik stellen, erschwerte.

132 **Die Notwendigkeit von Ausführungsbestimmungen zu Artikel 27^{sexies} der Bundesverfassung**

132.1 *Koordinationsanliegen*

Wie schon früher ausgeführt, bedarf es aller verfügbaren Kräfte, dass die Schweiz mit der raschen internationalen wissenschaftlichen Entwicklung Schritt halten kann. Das bedingt sowohl eine wirksame Koordination der forschungspolitisch tätigen Bundesinstanzen unter sich als auch eine gute Abstimmung der Tätigkei-

ten des Bundes auf diesem Gebiet mit der Industrieforschung. Dieses Anliegen könnte bisher nur teilweise berücksichtigt werden. Wohl waren wir stets darauf bedacht, in Kommissionen, die forschungspolitische Aufgaben des Bundes erfüllen, kompetente Vertreter der Interessierten aufzunehmen und damit eine gegenseitige Information zu sichern. Insbesondere haben wir dafür gesorgt, dass im Schweizerischen Wissenschaftsrat und im Nationalen Forschungsrat des Schweizerischen Nationalfonds qualifizierte Persönlichkeiten der Industrieforschung und der Verwaltung mitwirken. Das für eine optimale Koordination erforderliche Sammeln von Informationen und die darauf aufbauende Planung wurden bisher nicht genügend systematisch betrieben. So ist beispielsweise eine Planung der Grundausrüstung der Hochschulforschung hinsichtlich Personal, Räumlichkeiten und Einrichtungen notwendig. Dabei sollten auch vermehrt die Bedürfnisse der Ressortforschung für Dienstleistungen der Hochschulen berücksichtigt werden, da der Bund wegen des weitgehenden Verzichtes auf verwaltungseigene Forschungseinrichtungen auf die Bereitschaft der schweizerischen Hochschulen angewiesen ist, Aufträge für Studien und Untersuchungen entgegenzunehmen.

Ein weiteres wichtiges, bis jetzt nur teilweise erfülltes Koordinationsanliegen besteht hinsichtlich der Bedingungen für die Unterstützung von Forschungsarbeiten mit Hilfe von Bundesgeldern. Es geht dabei sowohl um Probleme der wissenschaftlichen Beurteilung der Qualität der eingereichten Gesuche und der ausgeführten Forschungen als auch um Fragen der Entschädigung von mitwirkenden Wissenschaftlern und Hilfskräften. Der Schweizerische Nationalfonds und die Kommission Allemann haben sich auf diesem Gebiet um eine Abstimmung unter sich und mit den Hochschulen bereits seit längerem bemüht und sie in beachtlichem Ausmass erreicht. Hingegen sollte die Verbindung zur Forschungsunterstützung der Bundesverwaltung noch ausgebaut werden. Dies gilt insbesondere für die Qualitätskontrolle bei den mit Bundesgeldern finanzierten Forschungsarbeiten.

Schliesslich sei ein für unser kleines Land überaus wichtiges Koordinationsproblem genannt, das alle an der Forschung Beteiligten betrifft, nämlich die Schwerpunktbildung. Diese drängt sich auf, um die für die erfolgreiche Bewältigung mancher Forschungsaufgaben unerlässliche minimale Grösse der einzelnen Forschungsgruppen zu erreichen und um trotz beschränkter Mittel gesamtschweizerisch auf einem ausreichend grossen Fächer von wissenschaftlichen Spezialgebieten einen eigenen originellen Beitrag leisten zu können. Die vom Bund bei seiner Forschungsförderung anzustrebende Schwerpunktbildung muss die Bedürfnisse der Hochschullehre, der privaten Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung in Bund und Kantonen berücksichtigen. Bis jetzt bestehen nur einzelne Ansätze für eine bewusste Bildung von Schwerpunkten in der schweizerischen Forschung. Der Schweizerische Wissenschaftsrat hat mit seinem Forschungsbericht aus dem Jahre 1973 eine Grundlage für eine solche Politik bereitgestellt. Auch der Schweizerische Nationalfonds hat im Zuge seiner Forschungsförderung auf verschiedenen Gebieten eine Zusammenfassung der Kräfte begünstigt.

132.2 *Planungsbedürfnisse*

Die Meinungen über die Notwendigkeit, im Bereiche der Forschung zu planen, gehen in unserem Lande weit auseinander. Oft wird darauf hingewiesen, dass Forschung immer einen Vorstoss ins Unbekannte bedeute und deshalb nicht planbar sei. Demgegenüber wird geltend gemacht, dass heute die Durchführung mancher Forschungsprojekte langjährige Vorbereitungen für die Bereitstellung des erforderlichen fachkundigen Personals, der zweckmässigen Räumlichkeiten und der geeigneten Instrumente brauche. Forschungsarbeiten werden in der Regel nicht improvisiert, sondern sorgfältig vorbereitet. Daher werden nicht unbekannte Forschungsergebnisse, sondern die Verwendung der Forschungsmittel geplant. Die Ablehnung der Forschungsplanung beruht deshalb meist auf einem Missverständnis über das, was überhaupt Gegenstand der Planung sein soll.

Entsprechend dem besonderen Charakter der Forschung muss auf verschiedenen Ebenen geplant werden. Eine zentrale Planung der einzelnen Themen und der Arbeitsmethoden für jeden Forscher würde die Initiative der begabten Wissenschaftler ersticken. Deshalb müssen die Planungsaufgaben sinnvoll auf die forschungspolitischen Instanzen (z. B. Wissenschaftsrat, Nationalfonds und Hochschulleitungen, Bundesämter) und die in der Forschung Tätigen (Forschungsinstitute, Forschungsgruppen oder auch Einzelforscher) aufgeteilt werden.

Die forschungspolitischen Instanzen haben die Aufgabe, die Entwicklung und Verwendung der Forschungsmittel in den grossen Linien zu planen. Es gilt, den allgemeinen Kurs aufgrund einer kritischen Sichtung der Bedürfnisse der verschiedenen interessierten Kreise zu bestimmen. Dabei müssen Fragen nach der Gewichtung zwischen reiner Grundlagenforschung und anwendungsorientierter Forschung, nach der besonderen Berücksichtigung einzelner aktueller Wissenszweige, nach der Bereitstellung besonders teurer, vielseitig verwendbarer Forschungsanlagen beantwortet werden, um nur einige Beispiele zu nennen.

Die Planung im Bereiche der Forschung darf sodann nicht starr sein, sondern muss sich den oft überraschenden Änderungen in ihren Voraussetzungen rasch anpassen können. Den Instanzen, welche Mittel für die Forschung verteilen, ist deshalb in der Planung ein ausreichender Manövrierraum zuzugestehen, so dass sie rasch auf gute neue Ideen und Entwicklungstendenzen in der Wissenschaft reagieren können.

Die Planung auf verschiedene Instanzen zu verteilen, erfordert eine minimale Organisation, eine gemeinsame Ausgangsbasis und klare Richtlinien über die zu verwendenden Verfahren, damit ihre Resultate zu einem sinnvollen Ganzen zusammengefügt werden können. Bis jetzt waren entsprechende Massnahmen gesetzlich nicht vorgesehen. Soweit geplant wurde, geschah dies oft nur in einem relativ engen Rahmen. Häufig fehlte deshalb der Überblick, der erlaubt hätte, alle Konsequenzen der Berücksichtigung neuer Forschungsanliegen zu beurteilen. Der vorliegenden Gesetzesentwurf soll in dieser Richtung nun wesentliche Verbesse-

rungen bringen. Die Entwicklung einer brauchbaren und realistischen Planung erfordert allerdings viel Zeit. Die grundlegenden Vorstellungen und das Verfahren müssen in Zusammenarbeit mit allen Interessierten schrittweise entwickelt werden. Nur mit einer sorgfältigen Planung wird die Forschung die erforderlichen Mittel von der öffentlichen Hand erhalten, denn allein so kann sie ihre Ansprüche wirklich gut begründen.

132.3 *Regelung der Finanzierung*

In einem Zeitpunkt, in dem durch eine Verbesserung der Finanzplanung versucht wird, das Anwachsen der Rechnungsdefizite des Bundes zu verhindern, erweist es sich auch für die Forschung als unerlässlich, die Finanzierung übersichtlich und systematisch zu planen und darzustellen. Im allgemeinen hat sich die für den Schweizerischen Nationalfonds verwendete Methode mit mittelfristig festgelegten, in jährliche Tranchen aufgeteilten Rahmenkrediten bewährt. Die Einführung derartiger Rahmenkredite für alle forschungspolitischen Massnahmen, die einen gewissen minimalen finanziellen Umfang überschreiten und sinnvoll in einem Mehrjahresplan projektiert werden können, würde für den Forschungsbereich einen wesentlichen Fortschritt in der Finanzplanung bringen. Das gegenwärtig verwendete Verfahren der Extrapolation der Finanzbedürfnisse der bereits als unterstützungswürdig anerkannten Forschungsanliegen in die Zukunft wird dem dynamischen Charakter der Forschung nicht voll gerecht. Es begünstigt die bereits etablierten Forschungstätigkeiten, auch wenn sich diese im Vergleich mit gewissen neuen Projekten als bedeutend weniger förderungswürdig erweisen. Die jetzige, vorwiegend von finanzpolitischen Erwägungen ausgehende Planung birgt die Gefahr in sich, zu einer Unbeweglichkeit bei den forschungspolitischen Massnahmen des Bundes zu führen, die auf längere Sicht die Bedürfnisse nicht richtig berücksichtigt. Deshalb ist eine solide Abstützung der Finanzplanung auf eine forschungspolitisch begründete systematische Mehrjahresplanung anzustreben, die neuen Initiativen eine vernünftige Erfolgsaussicht bietet. Der Gesetzesentwurf trägt diesem Erfordernis Rechnung.

132.4 *Vervollständigung des forschungspolitischen Instrumentariums des Bundes*

Der Bund besitzt im Rahmen der geltenden Gesetzgebung recht unterschiedliche und auf einzelne Gebiete begrenzte Befugnisse für die Unterstützung und Pflege der Forschung. Bis zur Aufnahme des Forschungsartikels in die Bundesverfassung bestand hier eine ähnliche Situation wie im Bildungsbereich. Nunmehr sind jedoch die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen gegeben, vorhandene Lücken im forschungspolitischen Instrumentarium auf dem Gesetzgebungswege zu schliessen.

Als wichtige Beispiele für solche Lücken möchten wir nennen:

- Es fehlt eine allgemeine gesetzliche Basis für Forschungsaufträge des Bundes an aussenstehende Forschungsgruppen. Im Zusammenhang mit den Massnah-

men für die vom wirtschaftlichen Rückgang besonders hart betroffenen Industriezweige wäre es nützlich, wenn eine solche umfassende Kompetenz auf Gesetzesstufe bestünde, so dass neue Bedürfnisse rasch berücksichtigt werden können.

- Der Bund besitzt noch keine gesetzlich festgelegte Befugnis, Massnahmen für die Auswertung der mit Bundeshilfe erarbeiteten Forschungsergebnisse finanziell zu unterstützen. Wie in andern Industriestaaten sollte er jedoch Bestrebungen fördern können, die eine ständige Information der potentiell interessierten Unternehmungen und Verwaltungsstellen über praktisch brauchbare Forschungserkenntnisse zum Ziele haben.
- Die bisherigen Bemühungen zur Verwirklichung einer Forschungsstatistik mit international vergleichbaren Zahlen haben das Bedürfnis für eine gesetzliche Befugnis zur Durchführung der notwendigen Erhebungen deutlich gezeigt. In unserem freiheitlichen Staat kann allerdings nur derjenige zu entsprechenden Auskünften verpflichtet werden, der vom Bunde eine finanzielle Unterstützung für seine Forschung erhält.
- Im heutigen System der Forschungsförderung kommen die Anliegen der Hilfsdienste für die Forschung, insbesondere der Dokumentation und Information, zu kurz. Ein guter Dokumentationsdienst vermag manche Forschungsarbeit abzukürzen und zu erleichtern, weil er rasch über die bereits andernorts erhaltenen Resultate und Erfahrungen orientiert. Solange der Bund jedoch nicht direkt hilft, begegnet - wie die Erfahrung zeigt - der Aufbau moderner leistungsfähiger Dokumentationsdienste grossen Schwierigkeiten. Er sollte darum gesetzlich befugt sein, Hilfsdienste unter Berücksichtigung seiner übrigen forschungspolitischen Verpflichtungen angemessen unterstützen zu können.

Der Gesetzesentwurf enthält die erforderlichen Bestimmungen, die eine Schliessung der genannten Lücken ermöglichen. Dabei sind wir uns jedoch bewusst, dass in den nächsten Jahren die Forschungsaufwendungen des Bundes nicht stark gesteigert werden können, so dass die finanziellen Mittel für entsprechende allfällige Massnahmen im gegebenen Finanzrahmen gefunden werden müssen. Deshalb sollte ein Ausführungsgesetz zum Artikel 27^{sexies} der Bundesverfassung dem Bund auch mehr forschungspolitische Bewegungsfreiheit verschaffen, so dass er seine Mittel besser den Bedürfnissen entsprechend einzusetzen vermag.

132.5 *Rechtsschutz*

Anlässlich der parlamentarischen Behandlung der Kreditvorlage für den Schweizerischen Nationalfonds für die Jahre 1975-1979 wurde die Frage nach einer Umwandlung dieser privatrechtlichen Stiftung in eine öffentlichrechtliche Stiftung aufgeworfen. Mit ein Grund für dieses Begehren dürfte gewesen sein, dass verschiedene Kreise der Ansicht waren, der rechtliche Schutz des Gesuchstellers vor willkürlicher Beurteilung seiner Anliegen genüge nicht. Vor allem ungeklärt

war die Frage, ob das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021) auf Verfügungen des Schweizerischen Nationalfonds Anwendung findet. Anlässlich der Vorbereitung des Gesetzesentwurfes beauftragte daher der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern Professor J.-P. Müller, Ordinarius für Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht an der Universität Bern, in einem Gutachten die Frage der Rechtsform des Schweizerischen Nationalfonds und der Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu prüfen. Der Experte kam zum Schluss, dass bereits heute das Verwaltungsverfahrensgesetz als anwendbar zu erklären sei. Gegenteiliger Ansicht war Professor Ch.-A. Junod, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Genf, in einer vom Schweizerischen Nationalfonds in Auftrag gegebenen Expertise. Beide Experten sind sich aber darin einig, dass eine vollumfängliche Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf Verfügungen des Schweizerischen Nationalfonds im Interesse der schweizerischen Forschung nicht wünschbar sei.

Es ist daher ein Ziel der Vorlage, diese Frage im Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz zu beantworten. Für nähere Ausführungen verweisen wir auf Ziffer 211.7 und auf den Kommentar zu den Artikeln 57–59 und 64 des Gesetzesentwurfs.

14 Ergebnis von Konsultationen

Die vom Redaktionsstab ausgearbeitete neue Fassung des Hochschulförderungs- und Forschungsgesetzes wurde – wie schon kurz erwähnt – den direkt betroffenen Organen (Schweizerische Hochschulkonferenz, Schweizerischer Nationalfonds, Schweizerischer Schulrat, Schweizerische Naturforschende Gesellschaft, Schweizerische Geisteswissenschaftliche Gesellschaft, Schweizerischer Wissenschaftsrat und Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz) sowie den Instanzen der Resortforschung bis Mitte Juli 1976 zur Stellungnahme unterbreitet. Die eingegangenen Antworten zeigten eine grundsätzlich positive Einstellung gegenüber dem neuen Projekt. So stellte zum Beispiel der Schweizerische Wissenschaftsrat in den Schlussfolgerungen seiner Stellungnahme fest:

Es ist heute mehr denn je eine Verpflichtung aller, die Mittel, die der Bund für Hochschulen und Forschung zur Verfügung stellt, zielgerichtet und rationell einzusetzen. Der Gesetzesentwurf scheint uns die Voraussetzungen zu schaffen, diesem Ziel näher zu kommen. Die vorgesehenen Verfahren und organisatorischen Massnahmen sollten eine koordinierte Aktivität aller beteiligten Organe und Instanzen ermöglichen. Der Wissenschaftsrat stellt mit besonderer Befriedigung fest, dass der Gesetzesentwurf auch als Ausdruck des Willens, die Offenheit der Hochschulen für alle Studienbewerber sicherzustellen, gewertet werden darf. Diese Politik kann allerdings nur dann durchgehalten werden, wenn die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Alles hängt davon ab, welche Priorität die Bundesversammlung dem höheren Bildungswesen und der Forschung einzuräumen gewillt ist.

Die in den verschiedenen Stellungnahmen vorgebrachten Änderungsvorschläge wurden soweit als möglich im Gesetzesentwurf berücksichtigt.

2 **Besonderer Teil**

21 **Das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Forschung**

211 **Der Gesetzesentwurf in seinen Grundzügen**

211.1 Der Zweck des Gesetzes

Der Auftrag der Verfassung, die zunehmenden Schwierigkeiten, denen die Kantone bei der Finanzierung ihrer Hochschulen begegnen, die Finanzlage des Bundes, die einen möglichst wirksamen Einsatz der Mittel erfordert, sowie die Tatsache, dass in verschiedenen Studienrichtungen wegen der stets wachsenden Zahl von Studenten (siehe dazu Ziff. 113.1) in nächster Zeit mit Engpässen zu rechnen ist, stellen Ausgangspunkt und Anlass für das Ihnen unterbreitete Gesetz dar.

Für den Hochschulbereich orientiert sich der Entwurf am Leitgedanken, dass der Bund im Rahmen seiner beschränkten verfassungsmässigen Befugnisse (Art. 27 Abs. 1 BV) weiterhin seine zwei technischen Hochschulen voll finanzieren und die bestehenden kantonalen Hochschulen durch Beiträge fördern sollte.

Im Forschungsbereich gibt Artikel 27^{sexies} der Bundesverfassung dem Bund in Ergänzung einzelner besonderer Verfassungsgrundlagen eine umfassende Kompetenz und überbindet ihm damit auch eine Verpflichtung für die Forschungsförderung. Dabei kann er die Förderung an die Bedingung knüpfen, dass die Koordination sichergestellt ist. Dem Bunde steht ferner das Recht zu, selber Forschungsstätten zu errichten sowie bestehende ganz oder teilweise zu übernehmen.

Die Erfüllung der Aufgaben auf dem Gebiete des Hochschulwesens erfordert ein enges Zusammenwirken von Bund und Kantonen. Mit dem vorliegenden Gesetz sollen dem Bunde die notwendigen Instrumente zur Verfügung gestellt werden, um einen koordinierten Einsatz der Bundesmittel auf dem Gebiete des Hochschulwesens und der Forschung zu gewährleisten. Dabei kommt dem Gesetz die heikle Aufgabe zu, aufgrund der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes für die Koordination zwischen den kantonalen Hochschulen und den Hochschulen des Bundes, zwischen der Forschungsförderung des Bundes und den Hochschulen von Bund und Kantonen sowie zwischen der Forschung der Bundesverwaltung und der Forschungsförderung zu sorgen.

211.2 Der Aufbau des Gesetzes

Der vorliegende Gesetzesentwurf beschlägt demnach zwei Bereiche, das schweizerische Hochschulwesen und die mit Bundesmitteln finanzierte Forschung, die beide über die Hochschulforschung eng miteinander verbunden sind. Systematisch wurden, wo immer zugänglich, die für beide Bereiche gültigen Gesichtspunkte

und Regelungen vorangestellt und dann anschliessend noch die nur im Zusammenhang mit den Hochschulen bzw. mit der Forschung anwendbaren Bestimmungen aufgeführt.

In seiner Gliederung folgt der Entwurf der üblichen gesetzestechnischen Logik, die mit dem Allgemeinen, Grundsätzlichen beginnt, dann zum Speziellen, insbesondere Verfahrensmässigen und Organisatorischen, fortschreitet und mit den Übergangs- und Schlussbestimmungen endet. Seine sechs Titel lauten: Allgemeine Bestimmungen, Koordination im Hochschul- und Forschungsbereich, Förderung von Hochschulen und Forschung, Organisation, Besondere Bestimmungen sowie Schluss- und Übergangsbestimmungen.

27 der insgesamt 69 Artikel befassen sich mit der Koordination im Hochschul- und Forschungsbereich. Dies zeigt die zentrale Stellung, die diesem Problem im Gesetz eingeräumt wird. Dabei steht die Planung als wichtigstes Instrument zur Verwirklichung einer gut funktionierenden Koordination und auch zur Verhinderung von Zulassungsbeschränkungen für die Hochschulen im Vordergrund.

Ausführlich, in 17 Artikeln, sind auch die Massnahmen des Bundes zur Förderung der kantonalen Hochschulen und der Forschung geregelt. Sie handeln von den materiellen und verfahrensmässigen Voraussetzungen für die Auszahlung von Beiträgen an Hochschulkantone und Institutionen der Forschungsförderung.

Die verfassungsrechtlich schmale Basis bedingt, dass im Titel «Organisation» die Befugnisse der Regierungskonferenz für Hochschulfragen ausführlich festgelegt werden müssen. Daneben erfährt an diesem Ort auch der Schweizerische Wissenschaftsrat seine gesetzliche Verankerung.

In einem weiteren Titel sind die Bestimmungen über den Rechtsschutz, die Rückerstattung und die rechtlichen Grundlagen für die Beschaffung der zur Durchführung des Gesetzes notwendigen Informationen untergebracht.

211.3 Zusammenarbeit und Koordination im Bereich der Hochschulen und der Forschung

Im Allgemeinen Teil dieser Botschaft wurde mehrfach auf die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit und wirkungsvollen Koordination sowohl im Bereich der Hochschulen als auch in demjenigen der Forschung hingewiesen. Der Gesetzesentwurf nennt im Artikel 4 als Instrumente für die Verwirklichung dieses zentralen Anliegens die gemeinsame Planung, die gegenseitige Information, Vereinbarungen und Empfehlungen. Dabei kommt der Planung die Schlüssel-funktion zu. Deshalb muss das Gesetz Klarheit darüber schaffen, was unter Planung zu verstehen ist, wer die Verantwortung für sie trägt, wie sie sich abspielt und welche Verbindlichkeit ihr zukommt. Die vorgesehene Regelung nimmt darauf

Bedacht, allfällige Befürchtungen hinsichtlich einer zentralistischen, bürokratischen und starren Planung zu zerstreuen.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Planung bezieht sowohl diejenigen Stellen ein, welche ihre Resultate, d. h. Pläne und Programme, in die Wirklichkeit umzusetzen haben, als auch die Instanzen, die sich mit grundlegenden Fragen über die Zukunft unserer Hochschulen und der Forschung im gesamtschweizerischen Zusammenhang zu befassen haben. Auf diese Weise wird die notwendige Gegenüberstellung von Zielvorstellungen, die aus Überlegungen über die grossen Entwicklungsperspektiven erwachsen, mit den realen Möglichkeiten, die sich aus lokalen, regionalen oder fachspezifischen Voraussetzungen ergeben, gesichert. Durch eine klare Aufgabenabgrenzung und eine zweckmässige zeitliche Staffe- lung dürften sich unnötige, Konflikte erzeugende Doppelspurigkeiten vermeiden lassen.

Dementsprechend geht die Planung in einem ersten Schritt von Zielen und Planungsgrundsätzen aus, die auf gesamtschweizerischer Ebene unter Beizug aller interessierten Kreise aufgestellt werden. Es handelt sich dabei um generelle Vorgaben, die nicht unbedingt immer eindeutig zeitlich befristet sind und die zweckmässigerweise durch eine umfassende Prüfung der Bedürfnisse des ganzen Landes ermittelt werden sollten. Sie haben eine Koordination im voraus sicherzustellen und auch die Vergleichbarkeit der auf sie aufbauenden selbständigen Planungen zu garantieren.

Die Verantwortung für die Durchführung des nächsten Schrittes, der Formulierung der Entwicklungspläne der Hochschulen und der Mehrjahrespläne der Institutionen der Forschungsförderung und, soweit sinnvoll, ebenfalls der Bundesforschung liegt dann bei den für die einzelnen Hochschulen bzw. für die Forschungsförderung des Bundes und die Bundesforschung zuständigen Instanzen. Wenn diese sich auch bei ihren Planungen an die sie betreffenden Ziele und Planungsgrundsätze halten müssen, so verfügen sie doch über eine beträchtliche Handlungsfreiheit, da die erwähnten Vorgaben nicht in Einzelheiten gehen.

Aus diesem Grunde sieht der Gesetzesentwurf vor, dass, sobald die für eine Periode von mehreren Jahren vorgesehenen einzelnen Pläne vorliegen, noch eine Überprüfung hinsichtlich allfälliger Koordinationsprobleme und, wo nötig, eine gegenseitige Abstimmung stattfinden. Im Hochschulbereich wird zu diesem Zweck ein gesamtschweizerisches Mehrjahresprogramm für das Hochschulwesen erstellt.

Das Mehrjahresprogramm für das Hochschulwesen bildet sowohl für den Bund wie auch für die Hochschulkantone die Grundlage für die Festlegung ihrer finanziellen Leistungen in Form von mehrjährigen Krediten. Falls die zuständigen politischen Behörden ihm durch Bewilligung der entsprechenden Kredite zustimmen, besteht eine für mehrere Jahre gesicherte finanzielle Basis für die

Tätigkeiten der Hochschulen. Das gleiche trifft auch für die Massnahmen der Institutionen der Forschungsförderung und der Bundesforschung zu, die im Rahmen von Mehrjahresplänen projektiert werden. Für die Hochschulen und die Forschung ist es von Vorteil, wenn sie die ihnen voraussichtlich zur Verfügung stehenden Mittel auf mehrere Jahre hinaus kennen, da sie mehr und mehr ihre schwierigen und komplexen Probleme nur über Vorbereitungen von langer Hand bewältigen können.

Ein letzter Planungsschritt betrifft die detailliertere Aufteilung der im Mehrjahresprogramm und den Mehrjahresplänen vorgesehenen Mittel auf die verschiedenen Aufwendungen bzw. Aufgaben im Rahmen des jährlichen Tätigkeitsprogramms und der Budgetierung. Die Institutionen der Forschungsförderung haben zu diesem Zweck jährlich einen begründeten Verteilungsplan zu erstellen, wie er beim Schweizerischen Nationalfonds bereits jetzt zur bewährten Praxis gehört. Auch in dieser Phase planen die für die Durchführung der Pläne Verantwortlichen, nicht jedoch eine zentrale Stelle.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass sowohl die Ziele und Planungsgrundsätze wie auch die verschiedenen mehrjährigen Pläne veränderten Verhältnissen nach Bedarf angepasst werden können.

Die Verbindlichkeit der Planung nach diesem Gesetz ist unterschiedlich. Der Bund kann sie nur in seinem eigenen Bereich, d. h. in der Bundesforschung und in den Eidgenössischen Technischen Hochschulen anordnen und durchsetzen. In den übrigen Fällen ist er auf den guten Willen zur Zusammenarbeit angewiesen. Er vermag höchstens einen Ansporn durch entsprechende Bedingungen und Auflagen bei seinen Zusprachen zu bieten. Wer jedoch auf Bundessubventionen verzichtet, kann von Gesetzes wegen nicht auf die beschriebene Planung verpflichtet werden. Selbstverständlich sind die eidgenössischen Räte und die kantonalen Parlamente frei, das gesamtschweizerische, Mehrjahresprogramm mit der Bewilligung entsprechender Kredite zu unterstützen oder die beantragten Leistungen ganz oder teilweise zu verweigern. Immerhin darf gehofft werden, dass das Mehrjahresprogramm, das gewöhnlich das Resultat sorgfältig erarbeiteter Synthesen darstellt, nicht ohne Not auf kantonaler und eidgenössischer Ebene in Frage gestellt wird.

Mit den beschriebenen Planungsverfahren kann den verschiedenen Koordinationsbedürfnissen entsprochen werden. Die Koordination erfordert eine frühzeitige Information aller im zu koordinierenden Bereich Tätigen sowie die Absprache einer vernünftigen Aufgabenverteilung. Sowohl die erwähnten Pläne, von den Entwicklungsplänen der Hochschulen bis zu den jährlichen Verteilungsplänen, wie auch die Darstellung der Ziele sind unerlässliche Elemente für diese gegenseitige Orientierung. Die Vorbereitung dieser Planungen bietet Gelegenheit zur Abstimmung der Tätigkeiten und zur Organisation der Zusammenarbeit.

Die oberste Verantwortung für die Koordination wird nach dem Gesetzesentwurf, was die Hochschulen betrifft, der Regierungskonferenz für Hochschulfragen, in den übrigen Fällen, wo keine kantonalen Leistungen erbracht werden, dem Bundesrat übertragen. Entsprechend dem Konzept der gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen im Hochschulbereich hat die Regierungskonferenz für die Koordination der Hochschulen unter sich und mit den Institutionen der Forschungsförderung, insbesondere dem Schweizerischen Nationalfonds, zu sorgen. Dabei muss sie den Grundsatz der Lehr- und Forschungsfreiheit (Art. 3 Abs. 2) an den Hochschulen beachten und die Einheit von Lehre und Forschung fördern.

Der Bundesrat seinerseits hat die Koordination innerhalb der Bundesforschung und zwischen dieser und den Tätigkeiten der Institutionen der Forschungsförderung und der Hochschulen sicherzustellen. Er wird auch letzte entscheidende Instanz sein, wenn es der Regierungskonferenz nicht gelingt, mit den Institutionen der Forschungsförderung über die Koordination ein Einvernehmen zu erzielen.

Wesentlich zu einer guten Koordination zwischen Hochschule und Forschung sollte der Umstand beitragen, dass der Schweizerische Wissenschaftsrat sowohl die Ziele für die Entwicklung des Hochschulwesens als auch diejenigen der Forschungsförderung und der Bundesforschung vorschlägt. Damit werden die Ausgangspunkte für die Planung in beiden Bereichen aufeinander abgestimmt werden können.

211.4 *Organisation*

Obschon die hochschul- und forschungspolitischen Aufgaben ausserordentlich vielfältiger Natur sind, strebt der Gesetzesentwurf eine Organisationsstruktur an, die den Postulaten einfaches Verfahren, klare Abgrenzung der Befugnisse und Mitsprache der interessierten und betroffenen Kreise möglichst gerecht zu werden versucht. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen werden getrennte Organe für Aufgaben mit stark politischem Charakter und für Aufgaben eher fachtechnischer Natur geschaffen. Dieser Aufteilung entspricht auch die personelle Zusammensetzung der verschiedenen Gremien. Besonders im Forschungsbereich waren sodann die bewährten, historisch gewachsenen Organisationsstrukturen zu berücksichtigen.

Grössere organisatorische Neuerungen werden im Hochschulbereich eingeführt. Vor allem ist hier die Regierungskonferenz für Hochschulfragen zu nennen, der bei der Durchführung dieses Gesetzes eine zentrale Rolle zukommt. Im Interesse ihrer möglichst grossen Handlungsfähigkeit werden ihr, soweit verfassungsrechtlich angängig, Entscheidungsbefugnisse übertragen.

Nur dem Bund als Hauptträger finanzieller Lasten im schweizerischen Hochschulwesen, nicht aber jedem Hochschulkanton kann ein Vetorecht zugestanden werden, sonst wäre das Zustandekommen von Beschlüssen in der Regierungskonferenz allzu erschwert. Gerade wenn vereinzelt Vertreter von Hochschulkantonen befürchten müssen, in Minderheit versetzt zu werden, sind sie vielleicht eher zur Kooperation bereit. Die Entscheidungen der Regierungskonferenz besitzen immerhin eine derartige Tragweite, dass die grosse Mehrheit der kantonalen Vertreter hinter ihnen stehen sollte. Deshalb wird für sie ein qualifiziertes Mehr von drei Vierteln der kantonalen Mitgliederstimmen festgesetzt. Nur so besteht einige Aussicht, dass sich auch die überstimmten Kantonsvertreter mit ihrem ganzen persönlichen Gewicht für die Beachtung der Entscheide der Regierungskonferenz in den kantonalen Behörden einsetzen werden.

Der Gesetzesentwurf teilt der Regierungskonferenz einen Grundbestand von Aufgaben zu, der durch Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen erweitert werden kann. Ein Ausbau in dieser Richtung wird stark davon abhängen, ob sich die Regierungskonferenz bewährt und ob die Hochschulkantone politisch zu solchen Schritten bereit sind.

Die Regierungskonferenz muss für die Erfüllung ihrer mannigfaltigen Aufgaben über leistungsfähige, sachkundige Stabsorgane verfügen. Neben einem eigenen Sekretariat wird sie auch Kommissionen und Fachstellen benötigen. Entsprechend der grossen Bedeutung, die der Gesetzesentwurf der Planung zumisst, werden die Aufgaben und die Zusammensetzung der Kommission für Hochschulplanung in einem besonderen Artikel (Art. 54) geregelt, während es sonst der Regierungskonferenz anheimgestellt bleibt, die ihr notwendig erscheinenden Stabsorgane einzusetzen.

Die Kommission für Hochschulplanung hat alle die Hochschulplanung betreffenden Geschäfte der Regierungskonferenz entsprechend deren Weisungen vorzubereiten. Ihr sollen kompetente Vertreter der Organe angehören, die in den Hochschulkantonen die Entwicklungspläne der Hochschulen ausarbeiten. Ferner werden auch der Schweizerische Nationalfonds und das Eidgenössische Departement des Innern je einen Vertreter entsenden. Diese Regelung hat zum Ziel, Persönlichkeiten zusammenzubringen, die mit den Aufgaben der Kommission eng vertraut sind. So wird auch die Koordination zwischen den verschiedenen im Hochschulbereich verantwortlichen kantonalen und eidgenössischen Organen erleichtert und die Forderung nach einer Planung «von unten» berücksichtigt.

Neben diesen Organen von Bund und Kantonen, denen eine zentrale Bedeutung für die Verwirklichung der Zusammenarbeit im Bereiche der Hochschulen und der Forschung zukommt, sieht der Gesetzesentwurf – wie schon das geltende HFG – als Beratungsorgan unserer Behörde für alle wissenschaftspolitischen Probleme den Wissenschaftsrat vor. Ihm ist aufgetragen, aus einer gesamtschweizerischen Schau die Lage in unserem Hochschulwesen und in der Forschung zu

beurteilen und auf dieser Basis Vorschläge für die zukünftige Gestaltung der staatlichen Massnahmen in beiden Bereichen auszuarbeiten. Der Wissenschaftsrat wird – im Gegensatz zur gegenwärtigen Regelung – nicht in den Vollzug des Gesetzes eingeschaltet. Er besitzt so die erforderliche Distanz, um unbeeinträchtigt durch dringliche Tagesgeschäfte grundsätzliche Erwägungen über den von Bund und Kantonen zu steuernden Kurs anzustellen. Seine Hauptaufgabe ist, Vorschläge für die Ziele für die Entwicklung des Hochschulwesens sowie der Forschungsförderung und der Bundesforschung auszuarbeiten, die dann, falls sie von der Regierungskonferenz bzw. vom Bundesrat gutgeheissen werden, die Grundlage für alle Planungen in den beiden Bereichen darstellen. Wie schon in der vorigen Ziffer ausgeführt, trägt er damit wesentlich zur Koordination zwischen den Hochschulen und der Forschung bei. Um dieser Aufgabe zu genügen, muss er die Instanzen, deren Tätigkeiten durch seine Vorschläge beeinflusst werden könnten, in geeigneter Form beiziehen.

Seine Pflichten kann der Wissenschaftsrat nur dann erfüllen, wenn er umfassend über alle hochschul- und forschungspolitischen Angelegenheiten orientiert ist. Dies gilt insbesondere für die verschiedenen Pläne, vor allem aber das gesamtschweizerische Mehrjahresprogramm für das Hochschulwesen und die Mehrjahrespläne der Institutionen der Forschungsförderung. Für seine Meinungsbildung über diese Pläne wird der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern sicher ihre Beurteilung durch den Wissenschaftsrat kennen wollen.

Ganz allgemein erwarten wir vom Wissenschaftsrat als unserem wissenschaftspolitischen Beratungsorgan, dass er eine unabhängige und kritische Haltung zu allen das schweizerische Hochschulwesen und die Forschung betreffenden Problemen einnehmen wird. Er soll in den beiden Bereichen nicht nur auf unsere Veranlassung, sondern auch auf eigene Initiative in wichtigen Angelegenheiten zu unseren Händen Stellung nehmen.

211.5 *Das Beitragssystem*

Die Bestimmungen über das Beitragswesen finden Anwendung auf die Beitragsempfänger im Rahmen der Hochschulförderung (Kantone und selbständige Hochschulinstitutionen) sowie auf die Institutionen der Forschungsförderung. Voraussetzung für die Ausrichtung der Beiträge sind unsere Genehmigung des Mehrjahresprogramms bzw. der Mehrjahrespläne und die Entscheidungen Ihrer Räte über die Kredite bzw. den Voranschlag. Würden die von uns beantragten Kredite nicht bewilligt, müssten die Mehrjahrespläne seitens der zuständigen Organe abgeändert und den Verhältnissen angepasst werden. Auf diese Weise erhält die Bundesversammlung die Möglichkeit, durch ihre Kreditbeschlüsse die Mehrjahresprogramme bzw. Mehrjahrespläne indirekt zu beeinflussen. Sie wird indessen nicht die Inhalte der Planung ändern und etwa neue Aufgaben oder Vorhaben in die Pläne einführen können.

Für die Hochschulförderung hat es sich als zweckmässig erwiesen, an der heutigen Zweiteilung der Beitragsarten in Betriebsbeiträge und Investitionsbeiträge festzuhalten. Dies findet seinen Grund insbesondere im Bestreben, den kontinuierlichen Anschluss an das bisherige Beitragssystem zu sichern. Dessenungeachtet enthält die vorgeschlagene Regelung mehrere bedeutsame Neuerungen: Es wird nunmehr besonderes Gewicht auf die Bundeshilfe an den Hochschulbetrieb gelegt, die sich heute, wie wir schon erwähnt haben, als nicht mehr genügend erweist; sodann soll die Plafonierung der Betriebsbeiträge aufgehoben werden, um eine grössere Anpassungsfähigkeit und eine direktere Art der Beitragsberechnung als bisher zu erreichen, wobei diese eine verlässliche Vorausschätzung der Bundesleistungen gestatten wird. Auch galt es, die Begriffe der anrechenbaren Betriebsaufwendungen und der beitragsberechtigten Investitionen genauer zu umschreiben. Was die Investitionsbeiträge angeht, ist namentlich der Katalog der beitragsberechtigten Vorhaben neuen Bedürfnissen entsprechend erweitert worden.

211.6 Die Wahrung des freien Zugangs zu den Hochschulen

Es ist ein Hauptanliegen der Gesetzesvorlage und auch unser fester Wille, Zulassungsbeschränkungen an den schweizerischen Hochschulen zu vermeiden. Die Gründe für diese Haltung haben wir im Allgemeinen Teil dargelegt. Die Artikel 14–16 entsprechen drei verschiedenen Stufen möglicher Schwierigkeiten des Zugangs im Hochschulbereich. Auszugehen ist von der dem Entwurf zugrunde liegenden Verpflichtung der Kantone, alle an ihren Universitäten vorhandenen Möglichkeiten restlos auszuschöpfen, auch um den Preis heute noch unkonventioneller Mittel. In diesem Sinne gewährleistet die Übergangsbestimmung des Artikels 66 Absatz 3 in Form einer allgemeinen Subventionsbedingung die Hochschulaufnahme aller Inhaber von eidgenössisch anerkannten Maturitätsausweisen. Dabei handelt es sich um eine gesetzliche Sicherstellung der bisherigen Zulassungspraxis, aus der keine zusätzliche Belastung erwächst.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des freien Zugangs bildet das rechtzeitige Erkennen von Engpassituationen im Studienplatzangebot. Eine gewisse Vorhersage der Entwicklung sollte aufgrund einer verbesserten Mittelschulstatistik möglich sein. Allerdings treten immer wieder Änderungen hinsichtlich der bevorzugten Studienrichtungen auf, die genaue Prognosen erschweren. Dieser Umstand muss von der Hochschulplanung berücksichtigt werden. Bis jetzt konnte eine recht beträchtliche Anpassungsfähigkeit unserer akademischen Institutionen an gesteigerte Bedürfnisse für Studienplätze festgestellt werden. Lassen sich aufgrund des Informationswesens und der Planung an bestimmten Hochschulen für einzelne Disziplinen drohende Engpässe erkennen, hat die Regierungskonferenz das Studienplatzangebot in den betreffenden Studienrichtungen gesamtschweizerisch nach allgemeingültigen Kriterien zu erheben; die Konferenz wird alsdann die ermittelten Studienplatzdaten als verbindlich erklären (Art. 14 Abs. 1). Auf diese Situation hin erlässt die Regierungskonferenz auch

Richtlinien, die der Harmonisierung der Zulassungsbedingungen, insbesondere der dabei zu erfüllenden Mindestanforderungen dienen (Art. 14 Abs. 2). Die Richtlinien haben sich an den Erfordernissen des eidgenössischen Maturitätsrechts auszurichten. Dessen ausdrückliche Erwähnung im Gesetzesentwurf ist bildungspolitisch insofern bedeutsam, als die Maturitäts-Anerkennungsverordnung erstmals eine breitere gesetzliche Grundlage erhält, als dies bisher in der Medizinalgesetzgebung des Bundes der Fall war.

Erweisen sich die Kapazitäten für eine bestimmte Studienrichtung an einer oder mehreren Hochschulen als ausgelastet, hat die Regierungskonferenz für Studienanwärter, die keine Aufnahme an der Universität ihrer Wahl finden, verfügbare Studienplätze an andern Hochschulen zuzuteilen (Art. 15). Dies bedeutet, dass die freie Wahl des Studienorts zugunsten der Freiheit der Studienwahl aufgehoben werden kann, was dem Studienanfänger unter solchen Gegebenheiten zugemutet werden darf. Wie schon dargelegt, ist ein solches Zuteilungsverfahren in der Form des *Voranmeldungssystems für Medizinstudenten* bereits Tatsache. Damit die Zuweisung der Studienplätze befriedigend spielen kann, erweist es sich als unerlässlich, dass die Kantone das Prinzip der Gleichbehandlung nach Artikel 5 Absatz 2 bereits in dieser Phase verwirklichen.

Wenn trotz allem die Nachfrage nach Studienplätzen das Angebot gesamtschweizerisch übersteigen und demzufolge für bestimmte Disziplinen den Numerus clausus nach sich ziehen sollte, wird unserer Behörde auf Vorschlag der Regierungskonferenz Ihren Räten Sofortmassnahmen ausserhalb der ordentlichen Hochschulförderung zur Behebung der Notsituation beantragen (Art. 16).

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Einhaltung der Entscheide der Regierungskonferenz in Fragen des Studienplatzangebots der einzelnen Hochschulen, der Richtlinien über die Zulassungsbedingungen sowie der Zuteilung von Studienplätzen nach Artikel 37 eine besondere Subventionsbedingung für die Kantone darstellt.

211.7 *Rechtsschutz*

Soweit der Schweizerische Nationalfonds und die wissenschaftlichen Dachgesellschaften in Erfüllung der ihnen durch dieses Gesetz übertragenen öffentlichrechtlichen Aufgaben Verfügungen treffen, unterstehen sie unseres Erachtens grundsätzlich dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], SR 172.021; vgl. dessen Art. 1 Abs. 2 Bst. e).

Die Unterstellung sämtlicher Verfügungen der Nationalfondsorgane unter das Beschwerdeverfahren des genannten Gesetzes könnte jedoch die mit der Rechtsform einer Stiftung angestrebte Autonomie der Forschungsförderung praktisch illusorisch machen, denn nach Artikel 47 und 49 des VwVG hätten letztinstanzlich das Eidgenössische Departement des Innern bzw. unsere Behörde grundsätz-

lich in freier Prüfung zu entscheiden, ob ein Beitragsgesuch zu bewilligen sei oder nicht. Bei der Behandlung von Rekursfällen durch unsere Behörde und das Bundesgericht hat sich zwar die «Ohne-Not-Praxis» eingebürgert, d. h. soweit der Entscheid einer Behörde und konsequenterweise daher einer herangezogenen Privatperson auf deren besonderen Sachkunde beruht, weichen wir und auch das Bundesgericht nicht ohne Not davon ab. Eine umfassendere Handhabung dieser Prüfungsbefugnis durch die Beschwerdeinstanz würde die Unabhängigkeit der Forschung von staatlicher Lenkung gefährden und damit unter Umständen auch die Forschungsfreiheit in Frage stellen. Zudem bestünde Gefahr, dass die sehr weit gehende Beschwerdemöglichkeit des VwVG die Forschungsförderung und besonders deren Planung schwer beeinträchtigen könnte. Wegen der knappen Mittel, die heute und in absehbarer Zukunft für die Forschung zur Verfügung stehen dürften, ist damit zu rechnen, dass eine beträchtliche Zahl von Beitragsgesuchen eine wesentliche Kürzung oder gar eine Ablehnung erfahren muss. Deshalb erweist sich die Befürchtung nicht als unbegründet, dass mindestens zu gewissen Zeiten den Forschungsförderungsorganen wegen der zahlreichen hängigen Rekurse die notwendige Übersicht über die verfügbaren Mittel fehlen könnte.

Es scheint uns daher angebracht, für den Schweizerischen Nationalfonds und die wissenschaftlichen Dachgesellschaften eine vom VwVG teilweise abweichende Lösung zu treffen. Wir sehen vor, eine unabhängige eigene Rekurskommission für die Institutionen der Forschungsförderung einzusetzen. Für die Beurteilung von Beschwerden werden auf diese Weise ausserhalb der Verwaltung stehende Fachleute betraut. Auf das Verfahren der Kommission findet grundsätzlich das VwVG Anwendung. Um berechtigte Bedenken des Schweizerischen Nationalfonds zu berücksichtigen, sieht Artikel 59 des Entwurfes gewisse Präzisierungen und Abweichungen vom VwVG vor: So steht das Recht zur Beschwerde nur dem Gesuchsteller zu (vgl. Bemerkungen zu Art. 59 Abs. 4), und die Akteneinsicht bestimmt sich nach Artikel 28 des VwVG (vgl. Kommentar zu Art. 59 Abs. 5). Anstelle der Beschwerdegründe von Artikel 49 des VwVG tritt Artikel 104 Buchstaben *a* und *b* des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (SR 173.110). ausserdem findet Artikel 105 desselben Gesetzes sinngemäss auf die Rekurskommission Anwendung (vgl. Bemerkungen zu Art. 59 Abs. 6). Daneben werden die Institutionen der Forschungsförderung ermächtigt, in eigenen Reglementen den Erlass ihrer Verfügungen und ein allfälliges erstinstanzliches Beschwerdeverfahren zu regeln; die Reglemente haben dabei allerdings den in diesem Zusammenhang wesentlichen Anforderungen des VwVG zu entsprechen (vgl. Bemerkungen zu Art. 58).

212 **Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln**

Wir beschränken uns nachstehend auf die Anführung der Artikel und ihrer Bezeichnung, ohne die Titel, Kapitel und Abschnitte des Gesetzesentwurfes zu erwähnen, denen sie zugeordnet sind.

Artikel 1: Zweck

Der Zweckartikel bildet eine Interpretationshilfe und nicht eine gesetzliche Grundlage für Massnahmen, die im Gesetz nicht ausdrücklich vorgesehen sind.

Buchstabe a des Zweckartikels hält fest, was im wesentlichen schon in der Verfassung dem Bund als Verpflichtung oder Befugnis übertragen wurde. Die Pflicht zur Förderung der Forschung folgt aus einem umfassenden verfassungsmässigen Auftrag, während für die Hochschulförderung nur eine Ermächtigung besteht, deren tatsächliche Beanspruchung auf Gesetzesstufe aktualisiert wird. Auch künftig soll der Bund seine Aufgabe auf dem Gebiete des Hochschulwesens durch die Förderung der kantonalen Hochschulen wahrnehmen. Selbstverständlich hat er bei der Förderung der Hochschulen und der Forschung quantitative und qualitative Anforderungen zu berücksichtigen.

Damit sich mit den beschränkt verfügbaren Mitteln möglichst viel erreichen lässt, gehört nach *Buchstabe b* die bereits mehrfach erwähnte Koordination aller Tätigkeiten im Hochschul- und Forschungsbereich, die mit Bundesmitteln ganz oder teilweise finanziert werden, zu den Hauptzwecken des Gesetzes. Der Ausdruck «schweizerisches Hochschulwesen» verdeutlicht, dass die Behörden verpflichtet sind, neben den kantonalen Hochschulen auch die Bundeshochschulen in die Koordination einzubeziehen. Hinsichtlich der Forschung wird die nicht mit Bundesmitteln finanzierte Forschung, insbesondere diejenige der Industrie, durch die Formulierung des Buchstabens *b* ausgeklammert. Der Bund ist allerdings gemäss Artikel 17 Absatz 2 verpflichtet, diese bei der Gestaltung seiner Massnahmen zu berücksichtigen.

Dadurch, dass in *Buchstabe c* die Wahrung des freien Zugangs zu den Hochschulen zum dritten Zweck des Gesetzes erklärt wird, bekennen wir uns zum Grundsatz der freien Wahl des akademischen Studiums für jeden, der die entsprechenden Zulassungsbedingungen der Hochschulen erfüllt. Diese Bestimmung begründet weder ein allgemeines Recht auf Bildung noch eine unmittelbare Rechtspflicht der Kantone, den Numerus clausus zu verhindern. Vielmehr stellt sie einen Auftrag an die für die Durchführung dieses Gesetzes verantwortlichen Behörden dar, der durch die Artikel 14 bis 16 noch seine Konkretisierung erfährt. Zu bemerken ist, dass die Wahrung des freien Zugangs zu den Hochschulen nicht zulasten der Qualität der Lehre gehen darf, da sonst ein Widerspruch zu dem unter *Buchstabe a* genannten Zweck entsteht.

Artikel 2: Geltungsbereich

Dieser Artikel umschreibt in *Buchstabe a* ganz allgemein, auf wen das Gesetz Anwendung findet, und zeigt u. a. damit, welche Tätigkeiten der Behörden und Instanzen der Gesetzgeber koordinieren will. Dazu gehört, wer aufgrund dieses Gesetzes unmittelbar Bundesgelder erhält, d. h. die Hochschulkantone, die selbständigen Hochschulinstitutionen und die Institutionen der Forschungsförderung,

dann Institutionen wie die kantonalen Hochschulen und Personen, die mittelbar in den Genuss solcher Gelder gelangen. Die Hochschulkantone und die genannten Institutionen haben den Instanzen und Personen, an die sie die erhaltenen Bundessubventionen zur Verwaltung übergeben oder weiterleiten, ihre Verpflichtungen aus diesem Gesetz soweit notwendig zu übertragen. Insbesondere müssen sie so dafür sorgen, dass sie die ihnen direkt auferlegten Subventionsbedingungen erfüllen können.

Ausserdem sind dem Gesetz aber auch nach *Buchstabe b* die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen und ihre Annexanstalten (und damit auch der ihnen übergeordnete Schweizerische Schulrat) unterstellt. Da es sich um bundeseigene Institutionen handelt, finden selbstverständlich die Bestimmungen über die Beitragsleistungen des Bundes an Dritte (Art. 31–47) nicht Anwendung. Ihre finanziellen Bedürfnisse werden wir Ihnen weiterhin durch unseren Voranschlag und besondere Kreditvorlagen zur Bewilligung der entsprechenden Mittel unterbreiten. Wie aus Artikel 18 hervorgeht, fallen die an den Bundeshochschulen und ihren Annexanstalten direkt mit Bundesmitteln finanzierten Forschungen unter den Begriff Bundesforschung und werden damit von Buchstabe *c* erfasst. Die ausdrückliche Erwähnung der Bundeshochschulen und ihrer Annexanstalten in Buchstabe *b* ist erforderlich, um sie als Lehranstalten in die gesamtschweizerische Hochschulpolitik miteinzubeziehen.

Gemäss *Buchstabe c* findet das Gesetz auch auf die mit der Bundesforschung beauftragten Instanzen Anwendung. Zum Teil geht aus den einzelnen Bestimmungen schon hervor, inwieweit sie für diese Instanzen Geltung besitzen. Im übrigen werden wir nach Artikel 28 die Anwendung des Gesetzes auf die Bundesforschung regeln.

Artikel 3: Grundsätze

Dieser Artikel enthält die wesentlichen Grundsätze, an die sich die mit der Gesetzesanwendung beauftragten Behörden zu halten haben. Sie haben einmal die Bedeutung von Vorschriften, die es bei allen vom Bund direkt verfügbaren Massnahmen zu beachten gilt, und zum andern von Subventionsbedingungen, deren Erfüllung bei finanziellen Leistungen des Bundes an die Kantone zu fordern ist.

Die Verpflichtungen von *Absatz 1* besitzen im Hinblick auf die angespannte Finanzlage der öffentlichen Hand eine besonders aktuelle Bedeutung. Die Bundesbehörden werden bereits durch das Finanzhaushaltsgesetz angehalten, entsprechend zu handeln. Im Sinne einer Subventionsbedingung werden auch die Kantone dazu verpflichtet. Die ausdrückliche Garantie der Freiheit von Lehre und Forschung an den Hochschulen in *Absatz 2* bedeutet keine gesetzliche Verankerung ungeschriebenen Verfassungsrechts und macht deshalb Ausführungen über

den verfassungsmässigen Geltungsbereich dieses Rechts entbehrlich. Es wird hier lediglich festgehalten, dass bei der Anwendung dieses Gesetzes die Freiheit von Lehre und Forschung an den Hochschulen gewährleistet wird. Diese Freiheit dient der Bewahrung der geistigen Unabhängigkeit, entbindet aber beispielsweise den Hochschuldozenten nicht von der Einhaltung von Lehrprogrammen.

Ausserhalb der Hochschulen, insbesondere in den Forschungseinrichtungen der Bundesverwaltung und in den Annexanstalten der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, ist der Grundsatz von Absatz 2 zum vornherein nicht generell anwendbar. Bei diesen Institutionen stehen Dienstleistungen im Vordergrund, d. h. sie haben genau umschriebene Aufträge zu erfüllen.

Artikel 4: Mittel der Koordination

Es geht hier um die Koordination im Hochschul- und Forschungsbereich sowie zwischen den beiden Bereichen. Artikel 4 zählt die Bund und Kantone zur Verfügung stehenden Mittel der Koordination auf, um die Möglichkeiten und Schranken der Koordination aufzuzeigen. Die Koordination kann gegenüber den Hochschulkantonen, selbständigen Hochschulinstitutionen und Institutionen der Forschungsförderung aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht durch unmittelbare Verhaltensvorschriften gesichert werden.

Artikel 5: Grundsätze für die Entwicklung der Hochschulen

Die gemeinsame Festlegung des Aufgabenbereichs und des Ausbaus der Hochschulen nach Absatz 1 verlangt eine gemeinsame Sachplanung und nicht bloss eine reine Finanzplanung. Dabei haben Bund und Kantone die Zusammenarbeit durch die Koordination der Aufgabenbereiche der einzelnen Hochschulen zu fördern. Die heute bestehende Aufgabenverteilung wird nicht einfach festgehalten, sondern es soll die Möglichkeit offen bleiben, Aufgaben an einer oder einigen wenigen Hochschulen zusammenzufassen. Die Regierungskonferenz hat dafür zu sorgen, dass dieser Grundsatz in den Zielen des Hochschulwesens und im Mehrjahresprogramm verwirklicht wird.

Wie im Allgemeinen Teil Ziffer 131.4 dargelegt, entspricht der in Absatz 2 festgehaltene Grundsatz der Nichtdiskriminierung in unserem föderalistischen Staat einer politischen Notwendigkeit. Der Bund kann als Treuhänder der Nichthochschulkantone die Hochschulkantone nicht unbekümmert um die Zulassungspraxis ihrer Hochschulen gegenüber ausserkantonalen Studienanwärtern subventionieren. Deshalb wird hier die Gleichbehandlung der Schweizer bei der Zulassung zu den Hochschulen ganz allgemein vorgeschrieben. Mit dem Einschluss der niedergelassenen Ausländer halten wir Gegenrecht gegenüber den meisten Ländern, welche die bei ihnen niedergelassenen Auslandschweizer ihren eigenen Staatsangehörigen beim Hochschulzugang gleichstellen. Die Berücksichtigung der

Flüchtlinge entspricht den humanitären Traditionen der Schweiz. Der Einbezug der Bürger des Fürstentums Liechtenstein ergibt sich aus den Sonderbeziehungen zwischen unseren beiden Staaten. Es sei hier ausdrücklich festgehalten, dass mit Schweizern, niedergelassenen Ausländern und Flüchtlingen sowie Bürgern des Fürstentums Liechtenstein sowohl Männer als auch Frauen mit diesem Status gemeint sind. Genau gleich wie bei Artikel 1 Buchstabe *c* handelt es sich bei der Vorschrift von Absatz 2 nicht etwa um eine unmittelbar anwendbare Rechtspflicht, die dem Studierenden einen Anspruch auf Nichtdiskriminierung gäbe. Einen solchen Anspruch könnte er höchstens aufgrund von Artikel 4 der Bundesverfassung geltend machen. Der Absatz ist hingegen eine Bedingung, welche die Kantone erfüllen müssen, um im Rahmen der Betriebsbeiträge in den Genuss der Zuschläge für ausserkantonale Studierende gemäss Artikel 37 zu gelangen.

Artikel 6 bis 8:

Hochschulkantone – Neue Hochschulen – Selbständige Hochschulinstitutionen

Das Gesetz verzichtet auf eine Definition der Hochschulen und der selbständigen Hochschulinstitutionen. In *Artikel 6* zählt es die beitragsberechtigten Hochschulkantone auf. *Artikel 7* überträgt Ihren Räten die Befugnis, neue Hochschulen anzuerkennen. Dabei sind zwei Möglichkeiten denkbar: die Gründung einer weiteren Hochschule in einem bestehenden Hochschulkanton oder die Gründung einer Hochschule in einem Nichthochschulkanton. In beiden Fällen muss die Bundesversammlung entscheiden. Handelt es sich um eine Hochschule, die in einem Nichthochschulkanton gegründet werden soll, haben Ihre Räte durch einfachen Bundesbeschluss die Unterstellung dieses Kantons unter das Gesetz zu regeln. Unter anderem ist festzulegen, wann und wie das Planungsverfahren auf diesen Kanton Anwendung findet, sowie welche Rechte er in der Regierungskonferenz hat, und zu prüfen, ob allenfalls die Bestimmung über das Zustandekommen von Entscheidungen der Konferenz abzuändern ist.

Die Anerkennung neuer Hochschulen führt zu besonderen Problemen bei der Anwendung des Gesetzes und kann sich wesentlich auf die finanzielle Belastung des Bundes auswirken. Dies rechtfertigt es, Ihre Räte die Entscheidung treffen zu lassen. Die Gründung und Anerkennung selbständiger Hochschulinstitutionen sind dagegen von geringerer Bedeutung. Aus diesem Grunde überträgt *Artikel 8* unserer Behörde die Befugnis, über die Anerkennung neuer Hochschulinstitutionen zu befinden. Wir werden im Falle der Anerkennung bestimmen, wie derartige Hochschulinstitutionen in das Planungsverfahren einbezogen werden, und nach welchen Grundsätzen sie Beiträge erhalten. Da das Gesetz offenlässt, ob solche Hochschulinstitutionen staatliche, halbstaatliche oder private Institutionen sind, können wir über die Anwendung der Beitragssätze frei entscheiden. Wir erachten es jedoch als selbstverständlich, dass bei Hochschulinstitutionen, die von den Kantonen voll getragen werden, eine Regelung gemäss den Artikeln 35 ff. Platz greifen muss.

Der Artikel 8 bringt auch zum Ausdruck, dass wir bei der Anerkennung selbständiger Hochschulinstitutionen zurückhaltend sein sollen. Es dürfen nur solche Institutionen anerkannt werden, die sich keiner bestehenden Hochschule eingliedern lassen. Soweit es sich um Institutionen handelt, die überwiegend der Forschung dienen, sollen sie gemäss den Artikeln 29 und 30 unterstützt werden.

Gemäss den Übergangsbestimmungen (Art. 66 Abs. 2) werden die besonderen beitragsberechtigten Institutionen, die aufgrund des geltenden HFG anerkannt worden sind, als selbständige Hochschulinstitutionen in die neue Ordnung übernommen. Dieses Zugeständnis im Interesse der Kontinuität soll aber nicht bedeuten, dass ganz allgemein der durch die Anerkennung erworbene Status unter allen Umständen beibehalten werden kann. Die Regierungskonferenz hat sich nach Artikel 8 Absatz 3 in regelmässigen Zeitabständen zu vergewissern, ob alle selbständigen Hochschulinstitutionen die Bedingungen für ihre Anerkennung noch erfüllen. Wenn dies in gewissen Fällen nicht mehr zutrifft, hat sie unserer Behörde Mitteilung zu machen, die dann verpflichtet ist, ihre Anerkennungsverfügung zu überprüfen und allenfalls zu widerrufen.

Artikel 9: Pläne

In Artikel 9 werden die verschiedenen Planungsstufen entsprechend ihrer zeitlichen Abfolge aufgezählt. Mit den Zielen für die Entwicklung des Hochschulwesens, die vom Wissenschaftsrat vorgeschlagen und von der Regierungskonferenz festgelegt werden, erhalten die für die Entwicklungspläne der Hochschulen zuständigen lokalen Instanzen die erforderlichen Vorgaben, die ihnen erst ein sinnvolles Planen unter Berücksichtigung der wesentlichen, gesamtschweizerisch oder regional gültigen Gegebenheiten gestatten. Die Entwicklungspläne der einzelnen Hochschulen bilden wiederum die Basis des gesamtschweizerischen Mehrjahresprogramms für das Hochschulwesen.

Die Koordination unter den Hochschulen und mit der Forschung erfolgt vor allem in zwei Stufen dieses Planungsverfahrens: Bei der Vorbereitung der Ziele für die Entwicklung des Hochschulwesens hat der Wissenschaftsrat die Ziele der Forschungsförderung und der Bundesforschung zu berücksichtigen. Sodann hat die Kommission für Hochschulplanung bei der Formulierung des Mehrjahresprogramms die einzelnen Entwicklungspläne untereinander und mit den Mehrjahresplänen der Institutionen der Forschungsförderung und der Bundesforschung abzustimmen. Die Regierungskonferenz und unsere Behörde haben die Durchführung der Koordination bei der Planung zu überwachen und Konflikte beizulegen.

Wegen der Massgeblichkeit des Mehrjahresprogramms für die Voranschläge (Art. 12 Abs. 4) des Bundes und der Kantone und wegen der Verwirklichung der Koordination auf der Stufe Mehrjahresprogramm erübrigt sich der Einbezug der Voranschläge in die gemeinsame Planung als Instrument der Koordination.

Artikel 10: Ziele für die Entwicklung des Hochschulwesens

Absatz 1: Die Ziele für die Entwicklung des Hochschulwesens liefern die Grundlagen für die Planungen im Hochschulbereich. Sie haben Aufschluss über die gesamtschweizerische Entwicklung der wesentlichen, die Zukunft der schweizerischen Hochschulen bestimmenden Faktoren zu erteilen. Dabei handelt es sich darum, einen Überblick in grossen Zügen über die zukünftige Gestaltung unseres Hochschulwesens unter Berücksichtigung der längerfristigen Gesichtspunkte zu geben, ohne den Bezug auf das Bestehende zu verlieren. Wichtig ist, dass die Ziele alle gesamtschweizerisch beschaffbaren Elemente enthalten, die der Koordination vor allem der Planungen dienlich sein können. In manchen Fällen werden sie so die Entstehung von Koordinationsproblemen vermeiden helfen. Obschon die Ziele weitgehend auf Prognosen abstellen müssen, die stets Unsicherheitsfaktoren in sich schliessen, besitzen sie wegweisenden Charakter, da sie die gemeinsame Ansicht der in der Regierungskonferenz vertretenen eidgenössischen und kantonalen Behörden wiedergeben. Damit die Ziele realistisch bleiben, müssen sie allfälligen neuen Entwicklungen angepasst werden.

Absatz 2 enthält neben einer allgemeinen Charakterisierung der Bedeutung der Ziele auch eine Aussage über ihren Verbindlichkeitsgrad. Da sie die Entwicklung der Hochschulen nicht in den Einzelheiten festlegen, lassen sie den für die Planung der einzelnen Hochschulen zuständigen Instanzen bedeutenden Spielraum für eigenes Ermessen.

Absätze 3 und 4 regeln die Vorbereitung und Verabschiedung der Ziele. Die Ausarbeitung entsprechender Vorschläge muss einem gesamtschweizerischen Organ, das den notwendigen Überblick über den gesamten Hochschul- und Forschungsbereich besitzt, nämlich dem Wissenschaftsrat, übertragen werden. Da es bei der Bestimmung der massgebenden Ziele letztlich um politische Entscheidungen geht, über die sich Bund und Kantone einigen müssen, gehört die Beschlussfassung über die Ziele zu den Aufgaben der Regierungskonferenz.

Artikel 11: Entwicklungspläne der Hochschulen

Absatz 1: Die Entwicklungspläne stellen das Resultat der mittelfristigen Planung der einzelnen Hochschulen unter Berücksichtigung der Ziele für die Entwicklung des Hochschulwesens und der Planungsgrundsätze dar. Sie müssen für eine mit der Laufzeit der Mehrjahresprogramme übereinstimmende Zeitspanne Aufschluss über die geplante Entwicklung jeder einzelnen Hochschule in der für eine gesamtschweizerische Beurteilung und Koordination erforderlichen Ausführlichkeit erteilen. Dazu gehören eine Sachplanung unter Einschluss der entsprechenden Personalplanung und eine Finanzplanung.

Nach *Absatz 2* umfasst der Sachplan alle wesentlichen Tätigkeitsbereiche der Hochschulen, wozu neben der Lehre und Forschung auch Dienstleistungen für

Dritte, die eigene Verwaltung und die soziale Betreuung der Studierenden (z. B. Studentenberatung und Verpflegung der Hochschulangehörigen) gehören.

Selbstverständlich wäre es unrealistisch, in den Entwicklungsplänen auf vier oder fünf Jahre die Entwicklung für jeden Lehrstuhl und jedes Institut bis ins Detail festzulegen. Es wird sich vielmehr als notwendig erweisen, durch die globale Erfassung der in die Planung eingehenden Elemente einen angemessenen Handlungsspielraum für die zuständigen Hochschulbehörden zu schaffen. Deshalb können nach *Buchstabe c* von *Absatz 3* Reserven für die Finanzierung von Bedürfnissen, die geplante Grössen überschreiten oder bei der Planung noch nicht vorausgesehen werden konnten, aufgenommen werden.

Die Entwicklungspläne sind Instrumente der Koordination und dienen der Bereitstellung der Mittel, die den Hochschulen die Bewältigung ihrer vielfältigen Aufgaben ermöglichen sollen. Sie müssen bei der Koordination gegenseitig abgestimmt und laufend wesentlich veränderten Verhältnissen angepasst werden. Nur so bleiben sie realistisch und gestatten sie eine wirklichkeitsnahe Führung der Hochschulen.

Artikel 12:

Gesamtschweizerisches Mehrjahresprogramm für das Hochschulwesen

Für die Durchführung der Hochschulförderung des Bundes kommt dem in diesem Artikel umschriebenen Mehrjahresprogramm eine zentrale Bedeutung zu, weil es die Grundlage für die Zusprache und Auszahlung der Beiträge des Bundes zugunsten der Hochschulkantone und der selbständigen Hochschulinstitutionen darstellt. Das Mehrjahresprogramm bildet nicht einfach die Summe aller Entwicklungspläne, sondern es soll das Ergebnis einer Abstimmung der Pläne nach gesamtschweizerischen Gesichtspunkten sein. Massgebend dafür sind die Grundsätze dieses Gesetzes (Art. 3 und 5) und die Ziele für die Entwicklung des Hochschulwesens.

Nach den *Absätzen 1 und 2* ist die Regierungskonferenz für das Mehrjahresprogramm und seine Koordination mit den übrigen Plänen verantwortlich. Ihr Entscheid über das von ihrem Stabsorgan, der Kommission für Hochschulplanung (Art. 54), vorbereitete Mehrjahresprogramm umfasst gleichzeitig den Antrag auf Genehmigung durch unsere Behörde und die Kantonsregierungen (*Absatz 3*). Das von diesen genehmigte Mehrjahresprogramm bildet die Grundlage für die Kreditvorlagen an die Parlamente des Bundes und der Hochschulkantone (*Absatz 4*). Die kantonalen Regierungen haben nur die für ihre Hochschulen massgeblichen Teile des Mehrjahresprogramms zu genehmigen. Das genehmigte Mehrjahresprogramm verpflichtet die Kantone, bei ihren Hochschulen die Erfüllung der darin vorgesehenen Aufgaben durchzusetzen, ansonsten sie die entsprechenden Bundessubventionen nicht erhalten.

Genau gleich wie die Ziele und die Entwicklungspläne ist das Mehrjahresprogramm den veränderten Verhältnissen laufend anzupassen.

Artikel 13: Planungsgrundsätze für das Hochschulwesen

Damit die sich zeitlich folgenden Pläne untereinander abgestimmt und diejenigen derselben Stufe verglichen werden können, müssen die Planungsorgane aufgrund von Vorschriften arbeiten, welche Anweisungen für Inhalt und Aufbau der Pläne enthalten. Auch die Vorbereitung der Pläne bedarf im Interesse einer sinnvollen Arbeitsteilung der Koordination. Die Festlegung der Planungsgrundsätze ist der Regierungskonferenz übertragen.

Artikel 14: Studienplatzangebot und Zulassungsbedingungen

Die Ermittlung des Studienplatzangebots darf nicht vom freien Ermessen der Kantone und der Hochschulen abhängen; vielmehr muss sie sich an gesamtschweizerisch gültige Massstäbe halten, welche die Regierungskonferenz nach Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe c zu bestimmen hat. Die Regierungskonferenz hat die ermittelten Kapazitäten für verbindlich zu erklären. Sie werden so zu Subventionsbedingungen gleich wie die Richtlinien des Absatz 2.

Die in Absatz 2 vorgesehenen Richtlinien über die Ausgestaltung der Zulassungsbedingungen an den Hochschulen stellen lediglich Rahmenvorschriften dar, welche die Kantone durch ihr Hochschulrecht und die Universitäten in ihren Immatrikulations- und Zulassungsordnungen konkretisieren müssen. Da das eidgenössische Maturitätsrecht den Richtlinien übergeordnet ist, werden sich diese zur Hauptsache auf andere Zulassungsausweise und auf Fragen technischer Art beziehen.

Artikel 15: Zuteilung von Studienplätzen

Die Zuteilung von Studienplätzen ruft einem bis ins einzelne geordneten Verfahren, das von der Regierungskonferenz für alle Eventualitäten bereits vorsorglich ausgearbeitet werden muss. Dieses Verfahren dürfte namentlich umfassen: Organisation eines zentralen Anmeldewesens, Anmeldebedingungen für die Studienanfänger (u. a. Angabe der bevorzugten Studienorte). Kriterien für die Zuweisung der freien Studienplätze, Möglichkeit von Wiedererwägungsgesuchen für Härtefälle. Auch hier handelt es sich um Subventionsbedingungen.

Artikel 16: Massnahmen des Bundes

Reichen die Vorkehren nach Artikel 14 und 15 zur Meisterung der Lage nicht aus, hat die Regierungskonferenz dem Bundesrat Vorschläge zum Ergreifen der ihr erforderlich erscheinenden Massnahmen zu unterbreiten. Unsere Behörde ist

alsdann verpflichtet, Ihre Räte in einer begründeten Vorlage über die sich aufdrängenden Vorhaben zu orientieren und um die Bewilligung der hierfür erforderlichen Kredite nachzusuchen. Wie wir schon früher kurz bemerkten, wird es sich bei einer allfälligen Intervention des Bundes stets um Massnahmen vorübergehender Natur handeln, die nur solange in Kraft bleiben sollen, als ein Notstand andauert. Dabei soll an der heutigen Aufgabenteilung von Bund und Kantonen im Hochschulbereich festgehalten werden. An seinen Hochschulen sorgt der Bund mit eigenen Mitteln für die Schaffung neuer Studienplätze. Die kantonalen Leistungen zur Schaffung neuer Studienplätze kann er mit einem erhöhten Beitragssatz unterstützen. Zusätzlich soll die Regierungskonferenz Empfehlungen für eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit zur gemeinsamen Behebung der Notsituation erarbeiten.

Artikel 17: Grundsätze für die Forschung

In diesem Artikel sind die allgemeinen Gesichtspunkte zusammengefasst, die der Bund bei seinen Massnahmen zugunsten der Forschung zu beachten hat. Im wesentlichen geht es dabei um eine ausgewogene, den verschiedenen Interessen der Hochschulen, der Gesellschaft, der Wirtschaft und der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit dienende Pflege und Entwicklung der schweizerischen Forschung durch den Bund. Zum Teil sind die hier aufgestellten Grundsätze an andern Orten dieser Botschaft näher ausgeführt, zum Teil ist es Aufgabe der mit der Durchführung dieses Gesetzes betrauten Organe, sie erst zu entwickeln.

Zum Grundsatz der Koordination mit der Hochschulförderung nach *Absatz 1 Buchstabe a* sei insbesondere bemerkt, dass die Einheit von Lehre und Forschung nicht durch Massnahmen für die Förderung der Hochschulforschung beeinträchtigt werden darf. Die zuständigen Instanzen sind daher gehalten, alle geeigneten Initiativen zur Verbindung der Forschung mit der Lehre nach Möglichkeit zu unterstützen, um die akademische Ausbildung auf höchster Stufe zu erleichtern.

Zum besseren Verständnis von *Buchstabe b* sei die Definition der Begriffe «Grundlagenforschung» und «angewandte Forschung» in Erinnerung gerufen. Die Grundlagenforschung hat die Gewinnung neuer Erkenntnisse aus rein wissenschaftlichen Beweggründen zum Ziel. Die angewandte Forschung geht von Problemstellungen der Praxis aus und versucht, für deren Lösung die fehlenden wissenschaftlichen Kenntnisse zu gewinnen. Zwischen den beiden Forschungskategorien bestehen enge Verbindungen: Die Grundlagenforschung ist die Basis der angewandten Forschung; auch sind die beiden gegeneinander nicht präzise abgegrenzt. Sie stehen dann in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander, wenn die Tätigkeiten in beiden Kategorien – wie dies für die Schweiz zutrifft – einen Umfang besitzen, der einen Übergang von der einen zur andern je nach Bedarf ohne Schwierigkeiten erlaubt.

In bezug auf die Bedeutung der unter den *Buchstaben c* und *d* aufgeführten Bereiche verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziffer 113.2 und 113.7 dieser Botschaft.

Besonders erwähnt sei der unter *Buchstabe e* genannte Ausbau der wissenschaftlichen Hilfsdienste. Wenn die Forschung in der Schweiz auch in Zukunft aktuell und von internationalem Niveau sein soll, muss sie über moderne wissenschaftliche Hilfsdienste verfügen. Dabei erweist sich eine leistungsfähige Dokumentation, die rasch und umfassend über den weltweiten neuesten Stand des Wissens orientiert, als besonders wichtig. Die Hilfsdienste sollen allen Forschern zur Verfügung stehen. Deshalb ist dafür zu sorgen, dass der Ausbau der Hilfsdienste mit der Entwicklung der Forschung in der Schweiz Schritt hält.

Unter *Absatz 2* fällt namentlich die umfangreiche, aus eigenen Mitteln finanzierte Forschung der schweizerischen Industrie. Schon die allgemeinen Interessen unserer Volkswirtschaft lassen es angezeigt erscheinen, auf diesen Forschungssektor, soweit der Bund davon Kenntnis hat, Rücksicht zu nehmen.

Artikel 18: Forschungsförderung und Bundesforschung

Aus dem allgemeinen Charakter dieses Gesetzes als Subventions- und Organisationsgesetz ergibt sich die Notwendigkeit, die mit Bundesmitteln finanzierten Forschungen in zwei Kategorien einzuteilen, nämlich in die «Forschungsförderung» im Sinne von *Absatz 1* und in die «Bundesforschung» nach *Absatz 2*.

Artikel 18 definiert diese Begriffe. Der erste Ausdruck «Forschungsförderung» wird für die Zwecke dieses Gesetzes in Abweichung vom üblichen Sprachgebrauch beschränkt auf die Massnahmen der sogenannten Institutionen der Forschungsförderung (Art. 20). Die Bundesforschung wird mit Hilfe einer allgemeinen Aufzählung abgegrenzt. Unter diesen Begriff fallen die Forschungen, für welche aufgrund des Voranschlages der Eidgenossenschaft Bundesmittel direkt zur Verfügung gestellt werden.

Die Institutionen der Forschungsförderung lassen sich auch als Organe der Selbstverwaltung der schweizerischen Wissenschaftler charakterisieren. Ihre Tätigkeit wird vor allem durch wissenschaftsinterne Überlegungen bestimmt. Damit eignen sie sich in besonderem Masse für die Durchführung von Massnahmen, bei denen der wissenschaftliche Gesichtspunkt und die Beachtung des Grundsatzes der Forschungsfreiheit im Vordergrund stehen, wie z. B. die Förderung der reinen Grundlagenforschung. Wir verweisen hiezu auf Ziffer 113.3 dieser Botschaft.

Zur Bundesforschung gehören nach *Absatz 2* drei Gruppen von Forschungen: die sogenannte Ressortforschung, die von der Bundesverwaltung (vor allem den Ämtern) selber gepflegt oder in Auftrag gegeben wird, die Forschungen der dem Schweizerischen Schulrat unterstellten Institutionen, soweit sie aus deren Kredi-

ten im Voranschlag des Bundes finanziert werden, und die von Amtsstellen des Bundes unmittelbar unterstützte Forschung. Zur letzteren zählen Forschungsprojekte, die auf Antrag der Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement Bundesmittel zugesprochen erhalten. Die Anwendung des Gesetzes auf die Bundesforschung wird nach Artikel 28 Absatz 1 durch unsere Behörde geregelt. Bei den Forschungen der beiden Bundeshochschulen, die unter den Begriff «Bundesforschung» fallen, muss berücksichtigt werden, dass sie in die Koordination und Planung nach diesem Gesetz bereits im Hochschulbereich einbezogen werden, da dort nicht zwischen Lehr- und Forschungstätigkeiten, soweit sie aus dem ordentlichen Hochschulbudget finanziert sind, unterschieden wird.

Artikel 19: Auswertung der Forschungsergebnisse

Bundesgelder dürfen nur im allgemeinen Interesse eingesetzt werden. Die mit öffentlichen Mitteln erarbeiteten Forschungsergebnisse sollten daher auf möglichst breiter Basis, sei es zur Weiterentwicklung der Wissenschaft, sei es praktisch, genutzt werden können. Artikel 19 bestimmt deshalb, dass jedermann, der ein Interesse nachweist, einen Rechtsanspruch auf Einsichtnahme in die mit Bundesmitteln erzielten Forschungsergebnisse besitzt. Nur wenn die dafür in Anspruch genommene Institution oder Privatperson ein schutzwürdiges öffentliches oder privates Interesse geltend machen kann, darf ein Begehren auf Einsichtnahme abgewiesen werden. Im Konfliktfall finden die allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege Anwendung. Die Auskunfterteilung der Bundesverwaltung richtet sich grundsätzlich weiterhin nach Beamtenrecht.

Erfolgt aufgrund der Auswertung von Forschungsergebnissen eine wirtschaftliche Nutzung, so finden die Bestimmungen von Artikel 47 Anwendung.

Artikel 20: Institutionen der Forschungsförderung

Die Erfüllung seines verfassungsmässigen Auftrages der Förderung der Forschung hat der Bund, soweit er diese nicht in eigener Kompetenz ausführt (Art. 18 Abs. 2 Bst. c), verschiedenen privaten Institutionen, die sich dank ihrer Organisation und Fachkunde zur Durchführung dieser Aufgabe besonders eignen, übertragen. Artikel 20 schafft dafür den Rechtsbegriff der «Institutionen der Forschungsförderung». Unter diesen fallen die privatrechtlichen Institutionen, die bereits heute und auch in Zukunft vom Bund Mittel zur Forschungsförderung erhalten (Schweizerischer Nationalfonds, Schweizerische Naturforschende Gesellschaft und Schweizerische Geisteswissenschaftliche Gesellschaft).

Ausserdem kommt unserer Behörde nach *Buchstabe b* die Kompetenz zu, weitere wissenschaftliche Dachgesellschaften und Akademien in diese Gruppe von Institutionen aufzunehmen. Selbstverständlich kommen dafür nur Institutionen in Betracht, die die Forschung anderweitig fördern als die schon anerkannten Insti-

tionen und die durch ein Gesuch ihren Wunsch nach einer solchen Anerkennung bekunden. Wesentlich für die Beurteilung derartiger Gesuche ist, ob der Gesuchsteller im öffentlichen Interesse zugunsten der schweizerischen Wissenschaft tätig ist.

Nach *Buchstabe c* können noch weitere Organisationen und Instanzen anerkannt werden. Diese müssen aber zusätzlich die Bedingung erfüllen, dass sie sich nicht in eine bestehende Dachgesellschaft oder Akademie eingliedern lassen. Damit soll erreicht werden, dass der Bund im Interesse der besseren Übersicht und der administrativen Vereinfachung nur mit einigen wenigen Institutionen der Forschungsförderung zu verkehren hat. Wir möchten mit der erwähnten Bedingung aber auch die Bestrebungen der Dachgesellschaften auf eine Zusammenfassung aller in Frage kommenden, auf diesem Gebiete tätigen privaten Institutionen unterstützen.

Die Anerkennung bedeutet praktisch die Unterstellung unter dieses Gesetz, insbesondere das Recht auf Beiträge des Bundes und die Pflicht zur Koordination und Berichterstattung im Rahmen der gesamtschweizerischen Planung.

Artikel 21: Forschungsaufgaben im gesamtschweizerischen Interesse

Dieser Artikel bezieht sich auf Aufgaben, bei denen eine Selbstverwaltung durch die fachlich kompetenten Wissenschaftler zweckmässig erscheint, und die deshalb nicht von der Bundesverwaltung direkt wahrgenommen werden sollten. Ein Beispiel sind die in diesem Artikel ausdrücklich genannten Nationalen Forschungsprogramme, die in enger Verbindung mit der Förderung der reinen Grundlagenforschung unterstützt werden. Bei diesen Forschungsaufgaben teilen sich unsere Behörde und die Institutionen der Forschungsförderung in die Verantwortungen: Wir entscheiden, ob ein wesentliches gesamtschweizerisches Interesse vorliegt, das eine Inangriffnahme dieser Aufgabe mit Forschungsmitteln des Bundes rechtfertigt und wählen die Themen aus, deren wissenschaftliche Bearbeitung Gegenstand eines Nationalen Forschungsprogramms sein soll. Die beauftragte Institution der Forschungsförderung übernimmt es, ein Programm für die Lösung der Forschungsaufgaben vorzubereiten und es nach Einholen unserer Zustimmung durchzuführen. Auf diese Weise lässt sich sicherstellen, dass der vorhandene wissenschaftliche Sachverstand optimal eingesetzt wird.

Artikel 22: Pläne

Analog zum Artikel 9 über die Planung der Hochschulen hält dieser Artikel den zeitlichen Ablauf der Planung der Forschungsförderung fest, der – soweit sinnvoll – auch auf die Bundesforschung angewendet werden soll. Im Interesse der Koordination wird im Forschungsbereich eine möglichst ähnliche Gliederung der Planung wie im Hochschulbereich angestrebt, doch ist auf die unterschiedlichen

Verhältnisse der beiden Bereiche Bedacht zu nehmen. So werden die Mehrjahrespläne der Institutionen der Forschungsförderung anders als die Entwicklungspläne der Hochschulen nicht zu einem Gesamtplan zusammengeführt, da keine gemeinsame Abstimmung unter mehreren finanzierenden Partnern wie im Hochschulbereich (Bund und Kantone) erforderlich ist. Es bleibt dem Bunde als dem wichtigsten öffentlichen Geldgeber überlassen, im direkten Gespräch mit den Institutionen der Forschungsförderung die notwendige Koordination der Pläne als Voraussetzung seiner Subventionen herbeizuführen (Art. 25).

Wegen der vielen Ungewissheiten in der Entwicklung der Forschung und wegen der notwendigen Beschränkung auf eine globale Planung in den Mehrjahresplänen erhalten die jährlichen Verteilungspläne, die detaillierter und begründet über den Einsatz der verfügbaren Mittel Auskunft geben, eine besondere Bedeutung, so dass sie anders als die Voranschläge bei der Planung des Hochschulwesens als besonderer Planungsschritt aufgeführt werden (Art. 26).

Artikel 23: Ziele der Forschungsförderung und der Bundesforschung

Entsprechend den Ausführungen zu den allgemeinen Planungsvorstellungen in Ziffer 211.3 des Besonderen Teils dieser Botschaft geht es bei den in *Absatz 1* erwähnten allgemeinen Vorstellungen um die grossen Linien der Entwicklung der Forschungsmassnahmen des Bundes, die sowohl auf kürzere Sicht als auch längerfristig gültig sind. Als bedeutsam erweist sich in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass in den Zielen Aussagen über die Schwerpunkte der Forschungsförderung und der Bundesforschung gemacht werden müssen. Für die Koordination im Forschungsbereich ist besonders wichtig, dass auch die Bundesforschung von den Zielen als Basis der übrigen Planung für die Forschung erfasst wird. Auch wird unsere Behörde damit verpflichtet, im Forschungswesen die notwendigen Prioritäten zu setzen und die Aufgaben zu verteilen.

Gemäss *Absatz 2* regelt unsere Behörde die Anwendung der Ziele bei der Planung der Bundesforschung. Ein flexibler Einbezug der Bundesforschung in die Planung erweist sich als notwendig, da sich nicht jede Bundesforschung sinnvoll mit einem Mehrjahresplan erfassen lässt.

Der kooperative Charakter der gesetzlich vorgesehenen Planung verlangt, dass der Wissenschaftsrat die Ziele in enger Zusammenarbeit mit allen Interessierten, d. h. insbesondere mit den Hochschulen, den Institutionen der Forschungsförderung und den Instanzen der Bundesforschung vorbereitet. Dies hält *Absatz 3* ausdrücklich fest.

Da im Forschungsbereich der Bund als massgeblicher öffentlicher Geldgeber auftritt, ist unsere Behörde für die Entscheidungen über die Ziele zuständig. Das Anhören der Regierungskonferenz gemäss *Absatz 4* soll jedoch sicherstellen, dass

keine Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der Ziele im Hochschulbereich entstehen. Wie bei der Anhörung der Institutionen der Forschungsförderung handelt es sich dabei um eine abschliessende Befragung, die Aufschluss darüber geben soll, ob die Ziele realistisch sind, d. h. in diesem Fall, ob die Hochschulen die erforderliche Infrastruktur für die Vorhaben der Institutionen der Forschungsförderung beitragen können.

Artikel 24: Mehrjahrespläne der Institutionen der Forschungsförderung

Die von den Institutionen der Forschungsförderung auszuarbeitenden Mehrjahrespläne entsprechen im wesentlichen den Entwicklungsplänen der Hochschulen. Der Sachplan gibt Aufschluss über die geplante Förderung von Forschungsvorhaben in den verschiedenen Wissenszweigen. Ausser bei Grossprojekten, welche die Anschaffung besonders teurer und leistungsfähiger Apparate und Instrumente auf längere Sicht erfordern, kann dieser Plan keine Angaben über einzelne Forschungsprojekte enthalten, da der Wissenschaftler oft nicht auf mehrere Jahre hinaus vorausszusehen vermag, welche Mittel er für seine Forschung benötigt. Deshalb wird sich der Sachplan für diese Fälle darauf beschränken, aufgrund forschungspolitischer Überlegungen anzugeben, welches Forschungsvolumen, ausgedrückt in Personaleinheiten und materieller Ausrüstung, global für die einzelnen Wissenszweige vorgesehen wird. Für unvorhersehbare Bedürfnisse müssen sodann gewisse Reserven eingeplant werden. Daneben sind auch weitere beabsichtigte Massnahmen zugunsten der Forschung, namentlich der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie der Unterstützung wissenschaftlicher Veröffentlichungen, anzugeben. Der Finanzplan hat die sich aus dem Sachplan ergebenden finanziellen Folgen darzulegen.

Veränderte Verhältnisse können entweder zu einer Überprüfung der Ziele der Forschung führen oder – bei geringerer Tragweite – eine Änderung bloss auf der Stufe der Mehrjahrespläne erfordern. Je nachdem geht die Initiative zur Anpassung von unserer Behörde oder von den Institutionen der Forschungsförderung aus. In beiden Fällen jedoch haben wir die geänderten Mehrjahrespläne zu genehmigen.

Artikel 25: Überprüfung der Mehrjahrespläne

Dieser Artikel legt fest, welcher Prüfung unsere Behörde die Mehrjahrespläne im Interesse der Koordination zu unterwerfen hat, bevor er sie genehmigt. Die unter *Buchstabe a* genannte gegenseitige Abstimmung betrifft nicht nur die Mehrjahrespläne der Forschungsförderung, sondern auch diejenigen der Bundesforschung.

Die Koordination mit dem Mehrjahresprogramm für das Hochschulwesen nach *Buchstabe c* wird schon durch die Regierungskonferenz mit Hilfe ihrer Kommission für Hochschulplanung überprüft, sodass es hier im allgemeinen mehr um eine letzte Kontrolle geht.

Die entsprechenden Arbeiten werden für uns vom Departement des Innern geleistet, wobei dieses sich vom Wissenschaftsrat beraten lässt.

Artikel 26.

Verteilungspläne der Institutionen der Forschungsförderung

Wie schon früher ausgeführt, wird in den Mehrjahresplänen wegen der Unsicherheiten in der zukünftigen forschungspolitischen Entwicklungen nur eine globale Zuteilung der verfügbaren Mittel vorgenommen. Für die Planung des Einsatzes der jährlich disponiblen Kredite erweist sich eine feinere Aufteilung als nötig, die im Verteilungsplan festzulegen ist. Die Verteilungspläne der einzelnen Institutionen informieren somit darüber, ob und wie die in den Zielen und den Mehrjahresplänen umschriebenen Absichten ausgeführt werden.

Die Form der Verteilungspläne hat den besonderen Gegebenheiten der Institutionen der Forschungsförderung zu entsprechen. Wir werden sie zusammen mit dem Vorgehen zur Ausarbeitung der Verteilungspläne regeln.

Artikel 27 · Planungsgrundsätze für die Forschungsförderung

Aufgabe der Planungsgrundsätze ist es, die Vergleichbarkeit der verschiedenen in den Mehrjahresplänen enthaltenen Daten zu sichern. Wir sind verpflichtet, bei der Vorbereitung ausser den direkt betroffenen Institutionen der Forschungsförderung auch die Regierungskonferenz (zwecks Koordination mit dem Hochschulwesen) und den Wissenschaftsrat anzuhören.

Artikel 28: Anwendung dieses Gesetzes auf die Bundesforschung

Absatz 1 verpflichtet uns, die Vorschriften dieses Gesetzes auch auf die Bundesforschung anzuwenden; dabei werden wir allerdings besondere Voraussetzungen (z. B. Geheimhaltungsbedürfnisse) beachten müssen. Auch geht dieses Gesetz anderen Gesetzen, z. B. dem Landwirtschaftsgesetz, soweit diese die Forschung betreffen, nicht vor, sondern ist ihnen gleichgestellt. Im Konfliktfall hat der Bundesrat zu entscheiden, welches Gesetz angewendet werden soll.

Absatz 2 geht davon aus, dass der Bund nur dann neue eigene Forschungsstätten errichtet, wenn besondere Verhältnisse vorliegen, die eine zweckmässige Befriedigung seiner Forschungsbedürfnisse durch Aufträge nicht gestatten. Schon bisher wurde diesem Prinzip weitgehend nachgelebt, so dass die Schweiz über wesentlich weniger staatliche Forschungseinrichtungen als andere Industrieländer verfügt.

Artikel 29: Forschungsaufträge

Neben Forschungsaufgaben im gesamtschweizerischen Interesse, die wegen ihrer engen Verbindung mit der reinen Grundlagenforschung nach Artikel 21 von den

Institutionen der Forschungsförderung zu betreuen sind, gibt es auch solche, deren sich die zuständigen Instanzen der Bundesverwaltung wegen der praktischen Bedeutung ihrer Resultate annehmen sollten. Dazu gehört insbesondere die Unterstützung der Forschung in Industriezweigen, die von der Rezession besonders betroffen sind, und die der Bund im Rahmen seiner Massnahmen gegen die rückläufige wirtschaftliche Entwicklung fördern will. Der Bund besitzt für Teilgebiete aufgrund bestehender Gesetze bereits die nötigen Kompetenzen. Zur Verbesserung seiner Handlungsfähigkeit, insbesondere bei überraschenden Entwicklungen, räumt *Absatz 1* unserer Behörde eine umfassende Befugnis ein. Somit können wir, soweit ein gesamtschweizerisches Interesse besteht, Forschungsaufträge an Hochschulen und private Forschungseinrichtungen erteilen oder deren Forschungsarbeiten subventionieren. Sie ermöglicht uns auch, zur Existenzsicherung privater Forschungsinstitutionen, wie z. B. gemeinsamer Forschungszentren schweizerischer Industriezweige, beizutragen.

Artikel 30: Forschungsstätten des Bundes

Schon aufgrund von Artikel 27^{sexies} der Bundesverfassung hat der Bund die Befugnis, Forschungsstätten zu errichten und bestehende ganz oder teilweise zu übernehmen. Artikel 30 verdeutlicht, dass die Zuständigkeit für entsprechende Entscheidungen bei Ihren Räten liegt.

Artikel 31: Mehrjährige Kredite

Dieser Artikel bestimmt, dass die Bundesversammlung aufgrund des Mehrjahresprogramms und der Mehrjahrespläne über die zu ihrer Durchführung notwendigen Kredite zu entscheiden hat. Das Mehrjahresprogramm und die Mehrjahrespläne werden Ihnen nicht etwa zur Genehmigung, sondern lediglich als Begründung unserer Kreditvorlagen unterbreitet. Sie haben damit die Möglichkeit, über die Kreditgewährung einen entscheidenden Einfluss auf das Mehrjahresprogramm und die Mehrjahrespläne auszuüben.

Artikel 32: Auszahlung

Der Artikel enthält eine grundlegende Vorschrift für das neue Beitragssystem. Entscheidend ist, dass Beiträge nur an die im Mehrjahresprogramm und in den Mehrjahresplänen vorgesehenen Ausgaben (einschl. der Reserven) geleistet werden dürfen.

Artikel 33 und 34: Beitragsberechtigung – Beitragsarten

Die beiden Artikel enthalten eine abschliessende Aufzählung der Beitragsempfänger und der Beitragsarten. Ausser den Hochschulkantonen und den selbständigen Hochschulinstitutionen wird nunmehr auch Kantonen, die sich mit der Planung

neuer Hochschulen befassen, ein Beitragsrecht eingeräumt (Art. 33 Bst. *c* und Art. 43). Die Betriebsbeiträge und die Investitionsbeiträge bleiben die wichtigsten Bundessubventionen. Artikel 34 Buchstabe *c* sieht in Verbindung mit Artikel 43 ausser den soeben erwähnten Beiträgen an die Planung neuer Hochschulen auch solche an die Planung neuer Fakultäten oder Abteilungen in bestehenden Universitäten vor.

Artikel 35: Berechnung

Die Beiträge an die Hochschulbetriebsausgaben werden in Zukunft nicht mehr aufgrund eines komplexen Schlüssels verteilt, sondern nach Massgabe der anrechenbaren tatsächlichen Betriebsaufwendungen im Vorjahr berechnet (*Abs. 1*); diese ergeben sich aus der Addition der Besoldungsausgaben und der Sachkosten und müssen mindestens in globaler Weise im Mehrjahresprogramm festgehalten sein (*Abs. 2*).

Nach *Absatz 3* behalten wir uns vor, eine besondere Art der Bestimmung der anrechenbaren Aufwendungen für die Ausbildung von Studierenden in der klinischen Medizin festzulegen. Dieser Vorbehalt erweist sich deshalb als notwendig, weil die einschlägigen Ausgaben jedenfalls nach dem Beitragssystem gemäss geltendem HFG im Vergleich zu den eigentlichen Hochschulkosten ein zu grosses Gewicht erhalten haben; seit langem wird denn auch nachdrücklich verlangt, es seien hier angemessene Proportionen herzustellen, um zu verhindern, dass die Hochschulförderung das öffentliche Gesundheitswesen in den Hochschulkantonen mitsubventioniert. Untersuchungen mit dem Zweck, die Lage abzuklären und bessere Abgrenzungsmethoden zu finden, sind gegenwärtig im Gang. Da ein recht vielschichtiges Problem vorliegt, sind wir heute noch nicht in der Lage, uns darüber auszusprechen, ob eine neue Methode oder eine Lösung nach den Artikeln 36–39 Platz greifen wird.

Artikel 36: Ansätze

Absatz 1 bestimmt den untersten und den obersten Prozentsatz für die Betriebsbeiträge (Basisansätze) und schafft damit den gemäss dem Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen obligatorischen Rahmen (gleitende Skala der Ansätze für die finanziell mittelstarken Kantone); die Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone ist durch Artikel 42^{ter} der Bundesverfassung vorgeschrieben. Die hier aufgeführten Ansätze bilden ein Ziel, das sich erst nach endgültiger Verbesserung des Bundesfinanzhaushalts erreichen lässt. Vorläufig sind die Ansätze nach Artikel 68 Absatz 1 anzuwenden. Sie gelten auf alle Fälle während drei Jahren nach Inkrafttreten einer neuen Bundesfinanzordnung; von diesem Zeitpunkt an sind sie nach Massgabe der Finanzlage des Bundes schrittweise anzuheben.

Wir betonen nochmals, dass diese Prozentsätze nur Basiszahlen sind, die nach Artikel 37 erhöht werden (gewichtete Ansätze). Doch sind auch noch andere Korrekturen zu beachten: Zum einen sorgt Artikel 66 Absatz 1 dafür, dass die Kantone nach neuem Recht real nicht kleinere Beiträge als nach dem geltenden HFG erhalten; zum andern darf der Betriebsbeitrag des einzelnen Kantons aufgrund des gewichteten Ansatzes unter keinen Umständen 25 Prozent (Abs. 2), bzw. 15 Prozent (Art. 68 Abs. 1) des anrechenbaren Betriebsaufwands unterschreiten, aber 50 Prozent desselben auch nicht übersteigen (Abs. 2). Mit dieser obern Begrenzung wird das Prinzip der Subsidiarität der Bundeshilfe gewahrt.

Grundsätzlich gelten die ordentlichen Beitragsregeln auch für anerkannte neue Hochschulen. Es ist indessen wünschbar, die Anlaufphase der Neugründungen subventionsmässig günstiger zu behandeln. Deshalb überlässt es Absatz 3 Ihrem Entscheid, in solchen Fällen die Basisansätze für die ersten acht Betriebsjahre bis zu 10 Prozent zu erhöhen.

Artikel 37: Zuschlag für ausserkantonale Studierende

Mit dieser Regelung verfolgen wir die Absicht, die besonderen Ausbildungsleistungen, welche die acht Hochschulkantone vor allem zugunsten der 17 Nicht-Hochschulkantone, aber auch des Auslandes erbringen, angemessen abzugelten. Von den Zuschlägen ist aber auch zu erwarten, dass sie den Hochschulkantonen Massnahmen zur Vergrösserung des Studienplatzangebotes im Hinblick auf die Aufnahme von Studierenden aus Nicht-Hochschulkantonen erleichtern, Massnahmen, die zu unterstützen der Bund als seine besondere Verpflichtung ansehen muss.

Der Umfang des Zuschlags ergibt sich aus dem Verhältnis der Zahl der ausserkantonalen Studierenden jeder Hochschule zu der Gesamtzahl ihrer Studierenden. Unter den ausserkantonalen Studierenden sind alle immatrikulierten Schweizer, Flüchtlinge und Ausländer zu verstehen, die ihren Wohnsitz nicht in demjenigen Kanton haben, an dessen Hochschule sie studieren. Die genannte Relation wird mit der Hälfte des für den Kanton geltenden Basisansatzes multipliziert; das Produkt wird dem Basisansatz hinzugezählt und ergibt den gewichteten endgültigen Beitragssatz (Abs. 2).

Die Berechnung eines gewichteten Beitragssatzes sei anhand des Beispiels von Genf und aufgrund der Daten von 1974 aufgezeigt:

Zahl aller Studierenden der Universität Genf	
(a)	7012
davon ausserkantonale Studierende (b)	3675
Relation (b):(a) als Verhältniszahl (c)	$3675:7012 = 0.524$

Basisansatz für den Kanton Genf (d)	20 %
Verhältniszahl (c) multipliziert mit der Hälfte des Basisansatzes (d) = Zuschlag (e)	$0,524 \times 10\% = 5,24\%$
Basisansatz (d) und Zuschlag (e) = gewichte- ter Beitragsatz	$20,0\% + 5,24\% = 25,24\%$

Die Anwendung einer Formel, die zu verhältnismässig hohen Zuschlägen führt, hat folgende Gründe: Einmal durfte man sich nicht mit einer nur bescheidenen Abgeltung der im nationalen Interesse erbrachten kantonalen Anstrengungen begnügen; zum andern liess sich damit der Unterstützungsgrad bei den kleineren Hochschulen verbessern, die alle eine verhältnismässig grosse Zahl von ausserkantonalen Studierenden ausbilden. Schliesslich ging es darum, den wichtigsten Postulaten der derzeitigen Hochschulpolitik, der Offenhaltung unserer Universitäten und dem Grundsatz der Gleichbehandlung vor allem der Schweizer beim Hochschulzugang, zum Durchbruch zu verhelfen. Die Beachtung des Nichtdiskriminierungsprinzips und die Befolgung der Entscheide der Regierungskonferenz nach Artikel 49 Absatz 1 Buchstaben b–d stellen deshalb Voraussetzungen für die Zuerkennung der Zuschläge dar. Der Umfang des Zuschlags in Prozenten sei anhand der folgenden Tabelle, die auf den Daten des Jahres 1974 basiert, veranschaulicht:

Kanton	Endgültige Regelung (Art 36 und 37)			Übergangsregelung (Art 68, Abs 1 und Art 37)		
	Basis- ansatz ¹⁾	Zu- schlag	gewich- teter Beitrags- satz	Basis- ansatz ²⁾	Zu- schlag	gewichteter Beitragsatz
	in Prozenten			in Prozenten		
Basel	20	6,7	26,7	10	3,4	15,0 ⁴⁾ (19,0) ⁵⁾
Bern	34	6,2	40,2	23	4,2	27,2
Freiburg	40	15,8	50 ²⁾	30	11,9	41,9
Genf	20	5,2	25,2	10	2,6	15,0 ⁴⁾
Neuenburg	31	8,9	39,9	21	6,0	27,0 (34,5) ⁵⁾
St. Gallen	31	12,5	43,5	21	5,4	26,4
Waadt	29	7,3	36,3	19	4,8	23,8
Zürich	20	5,2	25,2	10	2,6	15,0 ⁴⁾

1) Basisansatz je nach Finanzkraft 20–40 Prozent (Art. 36 Abs. 1).

2) Der gewichtete Beitragssatz würde 55,8 Prozent betragen; Artikel 36 Absatz 2 schreibt als obere Grenze einen Beitragssatz von 50 Prozent vor

3) Basisansatz je nach Finanzkraft 10–30 Prozent (Art. 68 Abs. 1).

4) Der gewichtete Beitragssatz würde bei Basel 13,4 Prozent, bei Genf und Zürich je 12,6 Prozent betragen; Artikel 68 Absatz 1 schreibt als Mindestansatz 15 Prozent vor.

5) Heute voraussehbare Korrektur aufgrund der Minimalgarantie nach Artikel 66 Absatz 1.

Artikel 38: Anrechenbare Besoldungen

Da die Betriebsbeiträge direkt in Prozenten der tatsächlichen Betriebsaufwendungen berechnet werden, sind gemäss *Absatz 1* nunmehr grundsätzlich sämtliche Hochschulbesoldungen, also auch diejenigen für das administrative und technische Personal anrechenbar. Die Ausnahmen ergeben sich aus *Absatz 2*. Danach sind nur Gehälter, die von den Kantonen finanziert und die für Tätigkeiten in Lehre, Forschung und Hochschulverwaltung ausgerichtet werden, zur Subventionierung zugelassen.

Artikel 39: Anrechenbare Sachkosten

In diesem Artikel sind die verschiedenen Arten von Sachaufwendungen, der zweiten Gruppe der Betriebsausgaben, aufgezählt und näher bestimmt, wodurch eine möglichst genaue und klare Abgrenzung zwischen Sachkosten und Investitionen (Art. 42 Abs. 1) herbeigeführt wird. Kleinere Investitionen, welche den von uns nach Artikel 42 Absatz 2 Buchstabe *c* zu bestimmenden Mindestbeitrag nicht erreichen, werden zur Verminderung des administrativen Aufwandes fortan den Betriebsausgaben zugerechnet. Erwähnenswert ist schliesslich, dass die Gebäudemieten, die bis heute als Sächinvestitionen galten, nach neuem Recht zu den Sachkosten zählen.

Artikel 40: Berechnung

Der Artikel bestimmt, dass sich die Berechnung der Investitionsbeiträge auf die Angaben stützen muss, die für einzelne Investitionen im Mehrjahresprogramm enthalten sind; sie besagt damit, dass im wesentlichen nur die im Mehrjahresprogramm verzeichneten Investitionen beitragsberechtigt sind.

Gegenüber heute wird das Gesuchsprüfungsverfahren wesentlich gestrafft und vereinfacht. Es ist nicht mehr jedes grössere Vorhaben einzeln dem Begutachtungs- und Bewilligungsverfahren zu unterwerfen; das Gesuchsprüfungsverfahren fällt mit dem Planungsverfahren weitgehend zusammen. Im Zuge der Erarbeitung der Mehrjahresprogramme (Art. 12) wird jeweils über die grundsätzliche Beitragswürdigkeit der paketweise anzumeldenden einzelnen Vorhaben und ihre den Beitrag bestimmenden Kenngrössen entschieden.

Artikel 41: Ansätze

Die Ansätze für die Berechnung der Investitionsbeiträge bleiben gegenüber heute unverändert: 40 Prozent für finanzstarke, 60 Prozent für finanzschwache sowie eine dazwischen liegende gleitende Skala für finanziell mittelstarke Kantone gemäss dem Bundesgesetz über den Finanzausgleich unter den Kantonen. Auf Zuschlagsmöglichkeiten zu den ordentlichen Investitionsbeiträgen, wie sie heute

die Artikel 12 Absatz 3 und 24^{ter} HFG vorsehen, wird verzichtet, da ihre Anwendung nur bedingt zu befriedigen vermochte; einen Ersatz dafür bieten die Sonderförderungsmassnahmen nach Artikel 16 zur Sicherung der Studienplätze.

Artikel 42: Investitionen

Klarer als im geltenden HFG werden in der vorgeschlagenen Regelung die beitragsberechtigten Investitionen gegenüber den Betriebsausgaben abgegrenzt: Als Investitionen im Sinne des Gesetzes sollen gemäss *Absatz 1* fortan nur noch grössere Bauvorhaben, Anschaffungen von Apparaten und Mobiliar, die Neueinrichtung und ausserordentliche Erweiterung von Bibliotheken sowie der Aufbau von Dokumentationsdiensten gelten. Gestützt auf *Absatz 2 Buchstabe c* werden wir die Mindestsummen festsetzen, die für bauliche Massnahmen und für Anschaffungen aufgewendet werden müssen, damit sie als beitragsberechtigte Investitionen zu betrachten sind. Ausgaben für den Gebäudeunterhalt, für kleinere Umbauten, für bauliche Massnahmen bzw. für Anschaffungen unter dem genannten Mindestaufwand, für Mieten sowie für laufende Anschaffungen gelten als anrechenbare Sachkosten (Art. 39).

Als Neuerungen im Katalog der beitragsberechtigten Investitionen seien erwähnt:

- die Planung von Hochschulbauten (*Abs. 1 Bst. a*): sie umschliesst sämtliche Aufwendungen für die Planung bzw. Projektierung, die in direkter Linie zu einer Bauinvestition führen;
- die Anschaffung oder Benutzung von Anlagen für die Datenverarbeitung (*Abs. 1 Bst. d*): die Datenverarbeitung hat an unsern Hochschulen in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen; in gleichem Masse sind deshalb auch die entsprechenden kantonalen Aufwendungen gestiegen. Die Verwirklichung von Datenverarbeitungsvorhaben ist gesamtschweizerisch durch ebenso zahlreiche wie unterschiedliche technische und organisatorische Lösungen gekennzeichnet, was das Bedürfnis nach Koordination und nach Prüfung volkswirtschaftlich günstiger Benützungformen besonders unterstreicht. Neben der Anschaffung von Datenverarbeitungsanlagen sollen inskünftig auch die unter Umständen finanziell vorteilhafte mietweise Benutzung von Anlageteilen und Geräten, bzw. der «Kauf von Maschinenzeit» beitragsberechtigte Sachverhalte darstellen;
- der Aufbau von Dokumentationsdiensten (*Abs. 1 Bst. 3*): die ständig steigende wissenschaftliche Informationsflut und das sich ausweitende Spektrum neuartiger Informationsträger rufen dem Aufbau gutausgebauter Dokumentationsdienste. Während bei der Subventionierung von Neueinrichtungen und ausserordentlichen Erweiterungen von Hochschulbibliotheken die Bereitstellung von gedrucktem und geschriebenem Material im Vordergrund steht, handelt es sich bei den Dokumentationsdiensten entweder um zentrale Informations- und Nachweistellen, die rasch Hinweise geben können auf alle für Lehre und

Forschung bedeutsamen wissenschaftlichen Veröffentlichungen, oder um Sammlungen von Informationsträgern, die nicht an die Schrift gebunden sind.

Die in Absatz 3 vorgeschriebene Berücksichtigung der allgemein anerkannten Kuben- und Flächenrichtwerte bei baulichen Investitionen soll Anstoss zu einer Harmonisierung und Rationalisierung im schweizerischen Hochschulbau sein und so mithelfen, dem in Artikel 3 Absatz 1 erwähnten Grundsatz eines möglichst wirksamen Einsatzes und einer wirtschaftlichen Verwendung der finanziellen Mittel in der Praxis noch näherzukommen.

Artikel 43: Planungskosten

Die Gründung neuer Hochschulen stellt neben dem Ausbau der bestehenden Universitäten eine realistische Möglichkeit dar, das Studienplatzangebot zu vergrössern und unser Hochschulwesen qualitativ zu bereichern; deshalb kommt der rechtzeitigen und sorgfältigen Planung neuer Hochschulen und wesentlicher Erweiterungen bestehender Universitäten gerade heute eine besondere Bedeutung zu. Dies rechtfertigt es, derartige Planungsanstrengungen durch eine selbständige Beitragsart zu fördern. Da sich bisher bei neuen Hochschulen die Beitragsberechtigung erst nach dem kantonalen Gründungsentscheid zuerkennen liess, konnten die vorausgehenden Planungstätigkeiten nur ausserhalb des HFG, d. h. auf dem Weg über besondere Kredite des Bundeshaushalts unterstützt werden. Artikel 43 ermächtigt uns, einem Kanton mit Gründungsabsichten für die Planungsphase Beiträge bis zu 50 Prozent zu gewähren. Diese Regelung muss vernünftigerweise auch in jenen Fällen Platz greifen, wo an bestehenden Universitäten neue Fakultäten oder Abteilungen geschaffen werden. Da hier die nötige Infrastruktur und meist auch bereits ein erster Kern der zu schaffenden Fakultät oder Abteilung vorhanden sind, lässt sich dieser Weg erfahrungsgemäss wesentlich leichter beschreiten als jener einer echten Neugründung.

Artikel 44: Beitragsberechtigung

Für Beitragsleistungen des Bundes unter dem Titel «Forschungsförderung» (Art. 18) müssen zwei Bedingungen erfüllt sein: Der Empfänger hat zur Gruppe der Institutionen der Forschungsförderung (Art. 20) zu gehören. Sodann müssen seine Statuten und Reglemente im Hinblick auf ihre Zweckmässigkeit für die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten dieser Institutionen vom Bundesrat geprüft und genehmigt werden.

Artikel 45: Beiträge an den Schweizerischen Nationalfonds

Die Aufzählung der Aufgaben, für welche die Institutionen der Forschungsförderung Bundesbeiträge erhalten, ist hier wie auch im Artikel 46 nicht abschliessend. Unsere Behörde besitzt die Befugnis, dem Schweizerischen Nationalfonds weitere

Aufgaben aufgrund dieses Gesetzes zu übertragen und mit den von Ihnen beschlossenen Krediten zu finanzieren.

Buchstabe a betrifft die Finanzierung von Forschungsprojekten, die in der Regel vom Verantwortlichen für ihre spätere Durchführung auf eigene Initiative dem Schweizerischen Nationalfonds unterbreitet werden.

In bezug auf *Buchstabe b* sei auf die Bemerkungen zu Artikel 21 verwiesen.

Bei *Buchstabe c* geht es vor allem um Stipendien an junge Wissenschaftler mit mindestens einem ersten Hochschulabschluss und um finanzielle Beihilfen für bereits fortgeschrittene Forscher, die für eine Hochschullaufbahn in Frage kommen.

Buchstabe d betrifft die Verleihung von sogenannten Persönlichen Beiträgen an anerkannte Forscher, um ihnen an einer Hochschule oder in einem anderen geeigneten Rahmen eine vorwiegend der Forschung gewidmete Tätigkeit zu gestatten.

Buchstabe e bezieht sich auf die Beitragsleistungen an die Kosten der Veröffentlichung wissenschaftlicher Arbeiten und der Auswertung von Forschungsergebnissen (z. B. Patentkosten).

Bei der unter *Buchstabe f* genannten internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit handelt es sich um die Deckung der Kosten von schweizerischen wissenschaftlichen Projekten, von Gastaufenthalten ausländischer Forscher in der Schweiz und von Beiträgen an internationale Gemeinschaftsorgane von forschungsfördernden Institutionen.

Artikel 46: Wissenschaftliche Vereinigungen

Unter den Begriff «Wissenschaftliche Vereinigungen» im Sinne dieses Artikels fallen die Institutionen der Forschungsförderung nach den Buchstaben *b* und *c* von Artikel 20. Für die Liste ihrer Aufgaben gelten ebenfalls die einleitenden Bemerkungen zu Artikel 45. Die etwas ausführlichere Umschreibung der Aufgaben in Absatz 1 erlaubt den Verzicht auf die Kommentierung jedes Buchstabens. Doppelspurigkeiten mit dem Aufgabenkatalog des Schweizerischen Nationalfonds bestehen in Wirklichkeit nur scheinbar, da die Verantwortungen im gegenseitigen Einvernehmen aufgeteilt wurden. So unterstützen z. B. die Dachgesellschaften die wissenschaftlichen Zeitschriften (*Buchstabe e*) durch Beiträge für die Deckung von sonst zu erwartenden Defiziten, während der Schweizerische Nationalfonds (Art. 46 Bst. *e*) nur die Publikationskosten bestimmter wissenschaftlicher Texte teilweise oder ganz übernimmt.

Bei den Aufgaben nach den *Buchstaben c, d, f* und *g* wirken die wissenschaftlichen Vereinigungen komplementär zum Bund auf privater Ebene. In wissenschaftspolitischen Fragen bilden die wissenschaftlichen Dachgesellschaften wegen ihrer bedeutenden Zahl von Mitgliedern einen wichtigen Gesprächspartner der auf diesem Gebiete zuständigen Instanzen des Bundes, insbesondere des Schweizerischen Wissenschaftsrates.

Absatz 2 gibt unserer Behörde die Möglichkeit, den wissenschaftlichen Vereinigungen Aufgaben zu übertragen, die zweckmässigerweise von diesen ausgeführt werden.

Artikel 47: Rückerstattung

Zuverlässige Aussagen über die Aussichten, aus einer Forschungsarbeit einen wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen, sind meist ausserordentlich schwierig, wenn nicht unmöglich. Deshalb werden Beiträge an Forschungsvorhaben ohne eine feste Rückzahlungspflicht oder Pflicht zur Verzinsung gewährt. Da es sich dabei aber um öffentliche Mittel handelt, darf erwartet werden, dass der Beitragsempfänger, falls ihm die Nutzung seiner Forschung Einkünfte bringt, die erhaltene finanzielle Hilfe nach Möglichkeit zurückzahlt und unter Umständen sogar eine Gewinnbeteiligung zugesteht. Wie die Erfahrungen des Schweizerischen Nationalfonds und der Kommission Allemann zeigen, lässt sich hierfür keine allgemeine gesetzliche Vorschrift aufstellen. Je nach dem Charakter der unterstützten Forschung erweist sich eine Sonderregelung als notwendig. Deshalb beschränkt sich dieser Artikel in *Absatz 1* auf eine entsprechende allgemeine «Kann»-Bestimmung.

Die Vorschrift von *Absatz 2* sollte helfen, die Bereitschaft für Rückzahlungen zu heben, da diese Beträge wieder der Forschung zugute kommen.

Artikel 48–56

Diese Artikel befassen sich mit der Organisation der Hochschul- und Forschungsförderung. Ihre Grundzüge wurden bereits in Ziffer 211.4 des Besonderen Teils erläutert, so dass wir darauf verzichten können, in den Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen nochmals darauf einzutreten. Wir beschränken uns auf die folgenden zusätzlichen Ausführungen:

Artikel 48: Grundsatz

Dieser Artikel hält die besondere Verantwortung der Regierungskonferenz bei der Verwirklichung der Grundsätze von Artikel 3 fest. Vor allem hat sie die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf allen Ebenen und auf jedem der in Frage kommenden Gebiete des Hochschulwesens und der Forschung sicherzustellen.

Artikel 49. Befugnisse

Dieser Artikel legt unter Vorbehalt von Artikel 50 die Befugnisse der Regierungskonferenz abschliessend fest. Dabei werden im wesentlichen drei Gruppen unterschieden: Entscheidungsbefugnisse, Antragsrechte und Kompetenzen zur Stellungnahme.

Selbständige Entscheidungsbefugnisse bestehen vor allem auf dem Gebiete der Planung (Ziele und Planungsgrundsätze für das Hochschulwesen) und der Zulassung zu den Hochschulen. Die Entscheidungen der Regierungskonferenz sind für die Kantone Subventionsbedingungen (*Absatz 1*).

Die Antragsrechte betreffen neben den Mehrjahresprogrammen die Massnahmen zugunsten neuer Hochschulen und im Zusammenhang mit der Wahrung des freien Zugangs zu den kantonalen Hochschulen. Die Adressaten dieser Anträge sind im Falle der Mehrjahresprogramme neben dem Bundesrat auch die zuständigen kantonalen Regierungen (*Absätze 2 und 3*).

Der Bundesrat ist schliesslich verpflichtet, die Regierungskonferenz in allen weiteren Angelegenheiten, die ihren Aufgabenkreis berühren, anzuhören. Unsere Behörde und kantonale Regierungen können der Regierungskonferenz weitere Fragen zur Stellungnahme vorlegen (*Absatz 4*).

Artikel 50. Weitere Aufgaben

Der Aufgabenkreis der Regierungskonferenz kann auf zwei verschiedenen Wegen erweitert werden:

Nach *Absatz 1* können wir ihr auf dem Verordnungsweg Aufgaben des Gesetzesvollzugs übertragen.

Nach *Absatz 2* dürfen ihr Bund und Kantone durch Vereinbarung auch im Gesetz nicht geregelte Aufgaben aus dem Hochschul- und Forschungsbereich zuweisen. Zuständig für solche Vereinbarungen wären die nach den Verfassungen des Bundes bzw. der Kantone zum Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen ermächtigten Organe. Selbstverständlich haben sich solche Vereinbarungen an den vom Ingress gezogenen Rahmen zu halten; sie müssen die von der Bundesverfassung festgelegten Kompetenzgrenzen respektieren.

Artikel 51: Zusammensetzung

Die Zusammensetzung der Regierungskonferenz bringt zum Ausdruck, dass die Festlegung der grundsätzlichen hochschulpolitischen Optionen allein Sache der dafür verantwortlichen Magistratspersonen sein kann. Deshalb sind in diesem

Organ die Erziehungsdirektoren der vorläufig acht Hochschulkantone und der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern vertreten. Da aber auch die Nichthochschulkantone von den Entscheidungen der Regierungskonferenz berührt werden, sollen auch sie in dieser Konferenz Einsitz erhalten. Um zu verhindern, dass mehrere Hochschulkantone mit ihrer doch grösseren Verantwortung für das höhere Bildungswesen durch einen Entscheid der Regierungskonferenz in die Minderheit versetzt werden, darf die Sitzzahl der Nichthochschulkantone nicht zu gross sein. Wenn sich diese Zahl auf zwei beschränkt, wird, weil nach Artikel 53 für einen gültigen Entscheid die Stimmen von acht Kantonen nötig sind, verhindert, dass mehr als zwei Hochschulkantone überstimmt werden. Demnach weist die Regierungskonferenz vorerst insgesamt elf Mitglieder auf, was gegenüber der Mitgliederzahl (36) der heutigen Hochschulkonferenz eine bedeutende Verminderung darstellt.

Von Gesetzes wegen nimmt der Präsident des Schweizerischen Schulrates an den Sitzungen der Regierungskonferenz teil, um die Konferenz direkt beraten zu können, wenn Angelegenheiten der Eidgenössischen Technischen Hochschulen zur Sprache kommen. Die Regierungskonferenz kann in ihrem Geschäftsreglement (Art. 52 Abs. 4) den Beizug weiterer Persönlichkeiten mit beratender Stimme zu ihren Sitzungen vorsehen, um eine unmittelbare Information zu erhalten und die Koordination zu erleichtern. In erster Linie kommen dafür der Präsident ihrer Kommission für Hochschulplanung und ein Vertreter des Schweizerischen Nationalfonds in Frage.

Artikel 52: Organisation

Das ständige Präsidium der Regierungskonferenz kommt dem Vertreter des Bundes, dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern, zu, weil dieser nicht nur die Interessen der bundeseigenen Hochschulen, sondern auch den Bund als Beitraggeber sowie als Treuhänder der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Anliegen zu vertreten hat.

Hinsichtlich ihrer Organisation und Geschäftsführung steht der Regierungskonferenz eine weitgehende Entscheidungsfreiheit zu. Sie kann in eigener Verantwortung die notwendigen organisatorischen und technischen Massnahmen zu einer wirksamen und sachgerechten Lösung ihrer Aufgaben treffen. Das Gesetz regelt u. a. Vorsitz und Finanzierung der Regierungskonferenz sowie Zuständigkeit und Zusammensetzung der Kommission für Hochschulplanung, der wichtigsten ihr unterstellten ständigen Kommission. Um ihren zahlreichen Aufgaben zu genügen, soll die Regierungskonferenz über ein eigenes Sekretariat verfügen sowie zur Lösung besonderer Probleme sachverständige Kommissionen und Fachstellen einsetzen können. Die Mitglieder dieser Stabsstellen werden von der Regierungskonferenz bezeichnet, die dabei auf eine angemessene Vertretung der Hochschulstände (Dozenten, Assistenten, Studenten, wissenschaftliches, administratives und technisches Personal) zu achten hat. Was die Kosten der Regierungskonferenz

anbelangt, ist vorgesehen, dass Bund und Kantone sie je zur Hälfte tragen, so wie dies bereits heute für die Schweizerische Hochschulkonferenz zutrifft.

Artikel 53: Entscheidungen der Regierungskonferenz

Das Gesetz sieht für das Zustandekommen von Entscheidungen der Regierungskonferenz ein qualifiziertes Mehr vor. Dies hat folgende Gründe: Die Regierungskonferenz ist ein Organ, das für alle oder einzelne Beteiligte recht einschneidende Entscheidungen treffen kann. Da der Bund nicht befugt ist, den Hochschulkantonen oder gar deren Hochschulen Verhaltenspflichten unmittelbar aufzuerlegen, muss er voraussetzen, dass die Beschlüsse der Regierungskonferenz von den Betroffenen freiwillig befolgt werden. Einem Entscheid wird in aller Regel eine Abstimmung der gegenseitigen Interessen zwischen den Beteiligten vorausgehen. Ein derartiger Ausgleich lässt sich nur erreichen, wenn er von einer möglichst grossen Anzahl von Partnern getragen wird. Das Erfordernis der Einstimmigkeit bei Entscheiden hinwiederum könnte die Regierungskonferenz blockieren.

Die Zustimmung des Präsidenten der Regierungskonferenz zu den Entscheidungen der Kantonsvertreter ist deshalb notwendig, weil diese für den Bund weitreichende Konsequenzen namentlich finanzieller Art haben können. Einmal sollen die Hochschulen des Bundes durch unsere Behörde unmittelbar an die Planungsvorschriften und -entscheide der Regierungskonferenz gebunden werden. Überdies bilden verschiedene Entscheidungen der Regierungskonferenz Subventionsbedingungen, von deren Einhaltung beispielsweise der Zuschlag für ausserkantonale Studierende gemäss Artikel 37 abhängt.

Artikel 54: Kommission für Hochschulplanung

Der Kommission für Hochschulplanung kommen in der gemeinsamen Hochschulplanung wichtige Aufgaben zu. Der Artikel nennt namentlich die Vorbereitung der Planungsgrundsätze für das Hochschulwesen, der Stellungnahmen der Regierungskonferenz zu den Zielen für die Entwicklung des Hochschulwesens sowie der Forschungsförderung und der Bundesforschung sowie die Erarbeitung des Mehrjahresprogramms. Auch andere Aufgaben können der Kommission von der Regierungskonferenz zugewiesen werden, wobei es dabei gemäss ihrem allgemeinen Auftrag vor allem um die Lösung von Planungsproblemen gehen dürfte.

Die Kommission ist der Regierungskonferenz unterstellt und an deren Weisungen gebunden. Das Gesetz sieht vor, dass ihr je eine Persönlichkeit aus dem Kreise der für die Entwicklungspläne der einzelnen Hochschulen zuständigen Instanzen angehört. Im Sinne der Verbindung zu den mit Fragen der Hochschulplanung befassten Bundesbehörden gehört ihr überdies auch ein Vertreter des Eidgenössischen Departements des Innern an. Wegen der Koordination des Mehrjahrespla-

nes des Nationalfonds mit den Entwicklungsplänen der Hochschulen ist auch ein Vertreter dieser Stiftung in der Kommission erforderlich. Im übrigen legt die Regierungskonferenz Organisation und Arbeitsweise dieser Kommission näher fest.

Artikel 55: Aufgaben

Die zentrale Aufgabe des schon im geltenden HFG verankerten Wissenschaftsrats wird weiterhin diejenige eines beratenden Organs unserer Behörde für alle wissenschaftspolitischen Fragen sein, betreffen sie nun die Hochschulen oder die Forschung. Es ist jedoch vorgesehen, in seinem neuen Pflichtenheft die konzeptionellen Aufgaben in der gesamtschweizerischen Hochschul- und Forschungsplanung zu betonen und ihn gänzlich von seinen heutigen Aufgaben im Vollzug der Hochschulförderung zu befreien. Selbstverständlich muss er dennoch über die Entwicklung im Hochschul- und Forschungsbereich informiert sein, weshalb er von allen wesentlichen Plänen Kenntnis erhalten soll. Wir werden ihn bei sämtlichen bedeutenden hochschul- und forschungspolitischen Fragen, in denen wir Entscheidungen zu fällen haben (unter anderem die Genehmigung des Mehrjahresprogrammes für das Hochschulwesen und der Mehrjahrespläne der Institutionen der Forschungsförderung), konsultieren.

Die wichtigste Aufgabe des Wissenschaftsrates besteht jedoch in der Formulierung von Vorschlägen für die Ziele für die Entwicklung des Hochschulwesens (Art. 10) sowie der Forschungsförderung und der Bundesforschung (Art. 23). Zu diesem Zweck hat er mit allen Instanzen, die diese Ziele in ihren Planungen berücksichtigen müssen, zusammenzuarbeiten. Seine Tätigkeit kann so helfen, Koordinationsschwierigkeiten zwischen den Hochschulen und der Forschung zu vermeiden.

Der Wissenschaftsrat soll sich als unabhängiges und kritisches Beratungsorgan unserer Behörde, das vor allem gesamtschweizerische Anliegen zu vertreten hat, nicht nur auf Anfrage äussern, sondern auch selber die Initiative zu Vorschlägen und Anregungen ergreifen.

Um die Aufgaben des Wissenschaftsrates rasch den Bedürfnissen anpassen zu können, werden sie von uns nach Absatz 2 im Sinne der Ausführungen dieser Botschaft geregelt.

Artikel 56. Zusammensetzung

Analog zur Beschränkung der Mitgliedschaft in der Regierungskonferenz auf Vertreter der politischen Behörden von Bund und Kantonen soll sich der Wissenschaftsrat fortan nur noch aus Persönlichkeiten der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Verwaltung, also nicht mehr – wie heute – auch noch der Politik

zusammensetzen. Dies entspricht dem für das Gesetz massgeblichen Grundsatz der klaren Trennung zwischen politischen und fachlichen Organen.

Bei der Wahl der Mitglieder werden wir nicht nur den in *Absatz 1 und 2* erwähnten Gesichtspunkten, sondern auch dem Erfordernis entsprechen, dass es sich um wissenschaftspolitisch erfahrene, einsatzbereite Persönlichkeiten handeln muss. Der Wissenschaftsrat ist so zusammenzusetzen, dass er mit fachlicher Kompetenz und Autorität die gesamtschweizerischen Anliegen des Hochschulwesens und der Forschung vertreten kann.

Artikel 57: Grundsatz

Grundsätzlich finden – wie schon unter Ziffer 211.7 erwähnt – die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege auf dieses Gesetz Anwendung. In den Artikeln 58 und 59 werden jedoch notwendige Abweichungen für die Institutionen der Forschungsförderung eingeführt.

Artikel 58: Institutionen der Forschungsförderung

Dieser Artikel ermächtigt die Institutionen der Forschungsförderung, in eigenen Reglementen Verfahrensvorschriften für den Erlass von Verfügungen im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz vorzusehen. Dazu gehört auch die Befugnis, interne Rekurskommissionen einzusetzen, sofern dies als notwendig erachtet wird. Diese Verfahrensvorschriften müssen allerdings gewissen Mindestanforderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes genügen, nämlich den Vorschriften über die Eröffnung von Verfügungen (Art. 34–38), über die Ausstandspflicht (Art. 10) und über das rechtliche Gehör (Art. 28–33). Mit diesen Mindestanforderungen wird sichergestellt, dass die zur Überprüfung der Verfügungen zuständige Rekurskommission die Möglichkeit hat, aufgrund des Verwaltungsverfahrensgesetzes angefochtene Verfügungen auf ihre Rechtmässigkeit zu überprüfen. Es versteht sich aber auch von selbst, dass die Institutionen der Forschungsförderung an die elementaren Grundsätze eines rechtsstaatlichen Verfahrens gebunden sind.

Artikel 59: Rekurskommission für Forschungsförderung

Die bisherigen Erfahrungen auf dem Gebiete der Forschungsförderung haben gezeigt, dass am ehesten eine fachkundige Rekurskommission in der Lage ist, eine gute Beurteilung von Beschwerden gegen die Institutionen für die Forschungsförderung vorzunehmen.

Absatz 1 hält daher fest, dass Verfügungen von Institutionen der Forschungsförderung der Beschwerde an eine unabhängige eidgenössische Rekurskommission unterliegen. Die Rekurskommission soll endgültig entscheiden. In den meisten

Fällen handelt es sich ohnehin um Angelegenheiten, die nicht an das Bundesgericht weitergezogen werden können. da die Beschwerden meistens Verfügungen über die Gewährung von Beiträgen zum Gegenstand haben, auf die kein Anspruch besteht (Art. 99 Bst. *h* des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege). Entscheide von Rekurskommissionen, die nicht an das Bundesgericht weitergezogen werden können, sind endgültig, da nach Artikel 74 Buchstabe *c* des Verwaltungsverfahrensgesetzes auch nicht der Bundesrat als weitere Instanz in Frage kommt. In gewissen Ausnahmefällen ist es allerdings denkbar, dass Verfügungen der Rekurskommission etwa über die Rückerstattungspflicht von Beiträgen dennoch beim Bundesgericht angefochten werden könnten. Deshalb muss der Gesetzgeber ausdrücklich festhalten, dass die Rekurskommission endgültig entscheidet. Eine Abänderung von Artikel 100 Buchstabe *k* des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege ist aus diesem Grunde notwendig (Art. 64). Verfügungen über die Forschungsförderung sollen nicht ans Bundesgericht weitergezogen werden können.

Absatz 3 sieht wohl vor, dass die Rekurskommission mit einer Besetzung von fünf Mitgliedern entscheidet, wobei der Präsident bzw. der Vizepräsident Berufsrichter, die übrigen Mitglieder fachkundige Experten sein müssen. Die Rekurskommission umfasst aber insgesamt 15 Mitglieder, damit der Präsident oder Vizepräsident stets die Möglichkeit hat, diejenigen Experten für die Beurteilung von Beschwerden beizuziehen, die dazu am ehesten in der Lage sind.

Die Überprüfung von Fachexpertisen über die Qualität der Forschungsgesuche setzt umfassende Fachkenntnisse voraus. Wer über Beschwerden auf dem Gebiete der Forschungsförderung entscheiden will, muss selber die Probleme kennen, die bei der Zuteilung von Bundesmitteln an einzelne Forscher bestehen. Gleichzeitig sollte aber auch sichergestellt sein, dass die rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätze bei der Verwendung von Bundesmitteln durch die Institutionen der Forschungsförderung befolgt werden. Diese Überprüfung setzt juristische Fachkenntnisse voraus. Aus diesem Grunde muss die Rekurskommission aus erfahrenen Richtern und fachkundigen Experten zusammengesetzt werden.

Die *Absätze 4 und 5* präzisieren die Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Es muss klar sein, dass nur der Gesuchsteller befugt ist, eine Beschwerde einzureichen. Das Beschwerderecht kann z. B. sicher nicht von seinen Assistenten in Anspruch genommen werden. Die Verantwortung für die Durchführung des Forschungsprojektes steht dem Gesuchsteller zu (die Durchführung von Forschungsprojekten ist derart stark mit der Person des Gesuchstellers verbunden, dass eine andere Regelung des Beschwerderechts nicht sinnvoll wäre).

Auch auf dem Gebiete der Akteneinsicht bedarf es einer Klarstellung. Forschungsgesuche müssen von Experten begutachtet werden. Diese Experten müssen davon ausgehen können, dass ihre Gutachten gegenüber dem Gesuchsteller anonym bleiben. Sonst werden sie vielleicht ihre Gutachten so abfassen, dass sie

mit dem Gesuchsteller nicht in Konflikt geraten. Deshalb sollte im Beschwerdeverfahren der Gesuchsteller nicht die Möglichkeit haben, die Gutachten der Experten zu sehen. Der Beschwerdeführer muss allerdings den wesentlichen Inhalt der Expertise kennen, soweit dieser für die Ablehnung des Forschungsgesuches bzw. für die Ablehnung der Beschwerde massgebend ist. Deshalb findet lediglich Artikel 28 des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf das Beschwerdeverfahren Anwendung.

Die Kognitionsbefugnis der Rekurskommission entspricht derjenigen des Bundesgerichtes gegenüber Verfügungen letzter kantonalen Instanzen oder eidgenössischer Rekurskommissionen und folgt somit nicht Artikel 49 des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Der Rekurskommission steht kein Recht zu, das Ermessen der Institutionen der Forschungsförderung zu überprüfen. Die Überprüfungsbefugnis beschränkt sich gemäss Artikel 104 Buchstaben *a* und *b* des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege auf die Verletzung des Bundesrechts, Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie auf die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtlich erheblichen Sachverhalts. Bei der Sachverhaltsüberprüfung ist die Befugnis der Rekurskommission im Sinne von Artikel 105 genau gleich eingeschränkt wie diejenige des Bundesgerichtes gegenüber kantonalen Entscheidungen. Das heisst, grundsätzlich ist die Rekurskommission an die Feststellung des Sachverhaltes durch die Institutionen der Forschungsförderung gebunden, wenn sie nicht zum Schluss kommt, dass der Sachverhalt offensichtlich unrichtig oder unvollständig festgestellt wurde. Hätte die Rekurskommission ein volles Überprüfungsrecht, würde das Gesetz den Institutionen der Forschungsförderung eine zusätzliche Instanz für die Forschungsförderung unterordnen. Die Rekurskommission müsste sämtliche Forschungsgesuche, die ihr im Rahmen des Beschwerdeverfahrens unterbreitet werden, mit gleicher Sorgfalt wie die ihr vorgeschalteten Instanzen überprüfen. Mit dem Beschwerderecht soll jedoch die Anwendung des Bundesrechtes, insbesondere der Verfahrensbestimmungen, sichergestellt werden. Das Ermessen und die Feststellung des Sachverhalts ist hingegen eine Angelegenheit der Institutionen der Forschungsförderung.

Artikel 60: Rückerstattung von Beiträgen

Die Vorschrift gehört zum Bereich der administrativen Sanktionen, welche dem allfälligen Verwaltungszwang bzw. der Wiedergutmachung von verursachtem Unrecht oder Schaden dienen. Ausser dem Grundsatz regelt die Bestimmung die Verjährungsfrist und erklärt sie das Bundesgericht für allein zuständig zur Beurteilung von Streitigkeiten über die Rückerstattung von Beiträgen (verwaltungsrechtliche Klage).

Artikel 61: Statistische Erhebungen

Eine möglichst verlässliche und genaue Information über den Ist-Zustand des höheren Bildungswesens und der Forschung bildet eine unabdingbare Vorausset-

zung für eine wirksame Wissenschaftspolitik, insbesondere für die Koordination und ihr wichtigstes Instrument, die Planung. Der Entwurf überträgt in diesem Sinne dem Eidgenössischen Departement des Innern, das in dieser Sache mit Konzeptaufgaben das Amt für Wissenschaft und Forschung, mit der Ausführung das Statistische Amt beauftragen wird, die Pflicht, die für den Vollzug des Gesetzes notwendigen statistischen Erhebungen durchzuführen und für die systematische Auswertung der gewonnenen Information zu sorgen. Das Departement des Innern ist dabei gemäss *Absatz 1* gehalten, die anderen Interessierten (u. a. Regierungskonferenz, Wissenschaftsrat, Institutionen der Forschungsförderung, Instanzen der Bundesforschung) anzuhören, um ihren Informationsbedarf in Erfahrung zu bringen.

Hochschulstatistik und Schulstatistik (Bundesgesetz vom 27. Juni 1973 über schulstatistische Erhebungen) schliessen sich zu einer umfassenden Ausbildungsstatistik zusammen; gegenwärtig wird das Ziel verfolgt, die beiden Bereiche funktionell zu verknüpfen. So gibt z. B. das Studentenficher Einzelheiten des Mittelschulabschlusses an. Die Hochschulforschungsstatistik als bedeutsamer Teil der Forschungsstatistik ist ihrerseits der Hochschulstatistik einzugliedern.

Natürliche und juristische Personen sowie Behörden, die dem Gesetz nach Artikel 2 unmittelbar unterstellt sind, werden in *Absatz 2* verpflichtet, die verlangten Auskünfte zu erteilen. Insbesondere haben die Hochschulkantone dafür besorgt zu sein, dass die Verwaltungen ihrer Universitäten die bei den Dozenten, Assistenten und Studenten eingeholten Angaben an die zuständigen Bundesstellen weiterleiten. Diese Auskunftspflicht bildet in jedem Falle eine allgemeine Subventionsbedingung. Das Eidgenössische Departement des Innern wird sodann auch ermächtigt, mit anderen, dem Gesetz nicht unterstellten Organisationen Vereinbarungen über den Einbezug ihrer Auskünfte in die Bundesstatistik abzuschliessen. Derartigen Vereinbarungen wird vornehmlich auf dem Gebiete der Forschungsstatistik im Hinblick auf die Forschungseinrichtungen der Industrie grössere Bedeutung zukommen.

Gemäss *Absatz 3* stehen die Ergebnisse der statistischen Erhebungen grundsätzlich den Interessierten zur Verfügung. Als Interessierte gelten Behörden und Ämter, die im Bildungs- und Forschungsbereich tätig sind, sowie jene Institutionen und Personen, die durch Entscheide aufgrund dieses Gesetzes betroffen sein können. In Zweifelsfällen wird das Eidgenössische Departement des Innern über den Zugang zu den Informationen entscheiden: es wird zudem über die Abgabe von Einzelauskünften sowie über Inhalt, Form und Verteilung der statistischen Veröffentlichungen Richtlinien erlassen.

Ein Gesetz, das den Aufbau von Statistiken regelt, hat auch auf die Schranken ihrer Verwendung hinzuweisen. Dabei handelt es sich vorerst um den Schutz der Individualsphäre und öffentlicher Interessen, dann aber auch um die Verhinderung falscher oder missbräuchlicher Interpretationen der statistischen Daten.

Deshalb behält *Absatz 4* die Bestimmungen über den Persönlichkeitsschutz und die Geheimhaltung vor, während aus *Absatz 1* hervorgeht, dass die Angaben für statistische Zwecke im Zusammenhang mit der Gesetzesanwendung verwendet werden dürfen. Allerdings rechtfertigt dies nur die Weitergabe von Gesamtzahlen, tabellarischen Darstellungen oder ihren Kommentierungen. Individuelle und private Aufschlüsse dagegen unterliegen dem Amtsgeheimnis (Regelung im Beamtengesetz und Strafgesetzbuch).

Artikel 62: Berichterstattung

Abgesehen von den Daten, welche aus den statistischen Erhebungen hervorgehen, werden die Beitragsempfänger (Hochschulkantone, selbständige Hochschulinstitutionen, Institutionen der Forschungsförderung) sowie die Eidgenössischen Technischen Hochschulen dazu angehalten, den Bund in periodischen Berichten über ihre Tätigkeit und die Durchführung der Mehrjahresprogramme und -pläne zu unterrichten. Im Hochschulbereich sammelt die Regierungskonferenz die einzelnen Berichte und erarbeitet daraus zu unseren Händen einen Gesamtbericht; was die Forschungsförderung angeht, informieren uns die zuständigen Institutionen direkt (*Abs. 1*). Die inhaltlichen und formellen Anforderungen, denen die Berichterstattung der Beitragsempfänger zu genügen hat, wird unsere Behörde festlegen (*Abs. 2*). Ihre Räte werden regelmässig über die Entwicklungen in unserer Wissenschaftspolitik und über den Stand der Hochschul- und Forschungsförderung im Rahmen unseres jährlichen Geschäftsberichtes orientiert; ausserdem ist es selbstverständlich, dass auch unsere Vorlagen über Bewilligung mehrjähriger Kredite (Art. 31) und über Massnahmen zur Sicherung der Studienplätze (Art. 16) jeweils nähere Angaben über die Durchführung dieses Gesetzes enthalten werden.

Artikel 64: Änderung bisherigen Rechts

Die Änderung des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren und des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege ist eine unmittelbare Folge der Bestimmungen über den Rechtsschutz. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu den Artikeln 57–59.

Artikel 66: Verhältnis zum bisherigen Recht

Diese Vorschriften sollen einen reibungslosen Übergang in der Hochschulförderung vom geltenden Gesetz zur Neuregelung gewährleisten.

Absatz 1 will vermeiden, dass die Hochschulkantone in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Hochschulförderungs- und Forschungsgesetzes niedrigere Betriebsbeiträge als nach geltender Ordnung erhalten könnten; deshalb werden ihnen von Gesetzes wegen Betriebsbeiträge in einer Höhe zugesichert, die minde-

stens ihrem Grundbeitrag für das Beitragsjahr 1977 entsprechen (sog. Minimalgarantie); damit keine Verschlechterung im Besitzstand eintritt, werden die garantierten Mindestbeiträge nicht nominell festgehalten, sondern real. unter Berücksichtigung der Teuerung, berechnet.

Nach *Absatz 2* gelten – wie schon früher erwähnt – die nach Artikel 3 Hochschulförderungsgesetz anerkannten beitragsberechtigten Institutionen als selbständige Hochschulinstitutionen gemäss Artikel 8 dieses Entwurfs; damit entfällt für diese Kategorie von Beitragsempfängern das Risiko eines Verlusts des Beitragsrechts im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes.

Absatz 3 verpflichtet die Hochschulkantone im Sinne einer allgemeinen Subventionsbedingung, an ihren Hochschulen dafür zu sorgen, dass die vom Bunde anerkannten Maturitätsausweise zur Zulassung in sämtlichen Studienrichtungen berechtigen. Diese Vorschrift gilt als Übergangsbestimmung nur solange, bis die Regierungskonferenz die Richtlinien nach Artikel 14 Absatz 2 erlassen hat, und bis diese von den Kantonen in ihrem Hochschulrecht und von den Universitäten in ihren Immatrikulations- und Zulassungsordnungen konkretisiert sind.

Artikel 67:

Mehrjahresprogramme und Mehrjahrespläne in der Übergangszeit

Grundsätzlich sind das erste Mehrjahresprogramm und die ersten Mehrjahrespläne so aufzustellen, dass ihre Laufzeit am 1. Januar 1980 beginnen kann. Bis zu diesem Zeitpunkt hat auch Klarheit über die für die erste Laufzeit der Programme bewilligten Kredite zu bestehen. Wir werden Ihnen unsere entsprechenden Vorlagen rechtzeitig unterbreiten.

Da die schweizerischen Hochschulen in ihrer Planung unterschiedlich weit fortgeschritten sind, und da es in Fragen der gemeinsamen Hochschulplanung auf gesamtschweizerischer Ebene derzeit noch an Erfahrungen mangelt, ist es nicht auszuschliessen, dass es sich als notwendig erweisen könnte, den Beginn der Laufzeit des ersten Mehrjahresprogramms um ein Jahr aufzuschieben (*Abs. 2*). Aus diesem Grunde beantragen wir Ihnen, uns zu ermächtigen, die erste Beitragsperiode für die Hochschulförderung nach dem neuen Gesetz gegebenenfalls um ein Jahr zu verlängern und für den Fall, dass wir hievon Gebrauch machen müssen, auch für dieses weitere Jahr die erforderlichen Kredite zu bewilligen.

Artikel 68: Betriebsbeiträge in der Übergangszeit

Wir verweisen Sie diesbezüglich auf unsere Bemerkungen zu Artikel 36, auf unsere Ausführungen zum Bundesbeschluss über die Bewilligung der Kredite für die Hochschulförderung in der ersten Beitragsperiode (Ziff. 22) sowie auf den Abschnitt über die finanziellen Konsequenzen der Gesetzesvorlage (Ziff. 31).

22 Bundesbeschluss über Kredite für die Hochschulförderung in der ersten Beitragsperiode gemäss Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz

221 Die erste Beitragsperiode

221.1 Dauer der ersten Beitragsperiode

Nach Artikel 69 Absatz 2 des Entwurfs tritt das Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz am 1. Januar 1978 in Kraft. Da nach Artikel 67 die Laufzeit des ersten Mehrjahresprogramms grundsätzlich am 1. Januar 1980 beginnen soll, umfasst die erste Beitragsperiode die Jahre 1978 und 1979. Ob zwei Jahre für die Aufstellung des ersten Mehrjahresprogramms und für die Unterbreitung einer neuen Kreditvorlage ausreichen, kann mangels Erfahrungen auf dem Gebiet der Hochschulplanung heute noch nicht als sicher hingestellt werden. Aus diesem Grunde ermächtigt das Gesetz in Absatz 2 von Artikel 67 den Bundesrat, den Beginn der Laufzeit des ersten Mehrjahresprogramms um ein Jahr zu verschieben, womit die erste Beitragsperiode auch noch das Jahr 1980 einschliessen würde.

221.2 Die Hochschulaufwendungen in der ersten Beitragsperiode

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

Das Generalsekretariat der Hochschulkonferenz hat die Umfrage im Januar dieses Jahres eingeleitet, die entsprechenden Angaben der Beitragsempfänger im Juli ausgewertet und dann die Ergebnisse dem Departement des Innern übermittelt. Um ein möglichst wirklichkeitsgetreues Bild des schweizerischen Hochschulwesens zu gewinnen, und um über die für eine sämtliche Hochschulen umfassende Planung erforderlichen vergleichbaren Informationen zu verfügen, ist die Erhebung erstmals auch auf die bundeseigenen Hochschulen ausgedehnt worden. Nachstehend geben wir Ihnen in Form von Tabellen die Gesamtzahlen wieder, welche die Hochschulkantone, die beitragsberechtigten Institutionen, die Neugründerkantone (Aargau und Luzern) sowie die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen aufgrund ihrer Finanzpläne dem Generalsekretariat der Hochschulkonferenz unterbreitet haben.

Wie bereits mehrmals dargelegt, ist es das Hauptziel der schweizerischen Hochschulpolitik in den nächsten Jahren, den wachsenden Zustrom von Studienanfän-

Betriebsausgaben inkl. anrechenbare Klinikausgaben*) (Mio. Fr.)
Bestehende Hochschulen

(Preisstand 1975)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Total 1978 1980	Davon für die klinische Human- medizin ¹⁾	1981 ²⁾	1982 ²⁾
Basel ¹⁾	142,0	141,4	140,8 ²⁾	140,9 ²⁾	140,9 ²⁾	(142,0) ³⁾	423,8 ^{1,2,3)}	97,8 ^{1,2)}	(142,0) ³⁾	(142,0) ³⁾
Bern ¹⁾	138,7	144,6	149,6	153,2	159,0	161,9	474,1 ¹⁾	96,6 ¹⁾	166,7	170,5
Freiburg	28,9	33,3	34,5	35,6	36,6	37,6	109,8	-	38,5	39,2
Genf ¹⁾	161,4	165,9	172,4	180,1	186,6	193,3	560,0 ¹⁾	68,3 ¹⁾	200,1	207,1
Neuenburg	17,5	16,8	16,5	17,3	18,2	18,9	54,4	-	19,8	20,6
St. Gallen	18,1	19,2	20,1	20,8	21,5	22,2	64,5	-	22,8	23,6
Lausanne	71,8	79,8	82,9	87,0	96,5	104,0	287,5	59,7 ¹⁾	112,1	120,7
Zürich	239,3	250,8	259,7	270,4	284,6	296,5	851,5	205,2	310,7	(324,7) ³⁾
1 Bestehende kantonale Hochschulen	817,7	851,8	876,5	905,3	943,9	976,4	2825,6			
ETH Lausanne ..	63,9	64,9	66,2	66,5	67,4	-		-	-	-
ETH Zürich	200,0	201,5	203,1	203,8	204,9	-		-	-	-
2 Bundeshochschu- len	263,9	266,4	269,3	270,3	272,3	-		-	-	-
3 Bestehende Hochschulen (1 + 2)	1081,6	1118,2	1145,8	1175,6	1216,2	-	-	-	-	-

*) Mit den Angaben der Hochschulstatistik unter Ziffer B. 13 nur beschränkt vergleichbar.

1) Klinische Medizin: Teilweise Schätzung SHK.

4) Nur Spital-Anteil.

2) Nicht gesicherte Angaben.

3) Schätzung SHK (Extrapolation).

Davon Personalausgaben (Mio. Fr.)

Bestehende Hochschulen

	1975	1976	1977	1978	1979	1980 ²⁾	1981 ²⁾	1982 ²⁾
Basel ¹⁾	112,5	111,8	111,1 ²⁾	111,1 ²⁾	111,1 ²⁾	–	–	–
Bern ¹⁾	103,8	106,6	109,4	112,1	115,1	117,8	121,8	124,8
Freiburg	24,5	27,9	29,0	29,7	30,5	30,9	31,4	31,5
Genf ¹⁾	122,9	126,3	131,5	137,7	142,7	148,2	153,4	158,9
Neuenburg	13,9	13,5	13,4	13,9	14,6	15,2	15,9	16,5
St. Gallen	13,6	14,3	15,0	15,5	15,8	16,2	16,5	17,0
Lausanne ¹⁾	53,1	59,9 ²⁾	65,2 ²⁾	70,8 ²⁾	(75,1) ³⁾	–	–	–
Zürich ¹⁾	165,1	173,0	178,7	186,2	197,0	206,4	217,4	–
1 Bestehende kantonale Hochschulen	609,4	633,3	653,3	677,0	701,9	–	–	–
ETH Lausanne	44,1	44,1	44,1	44,1	44,1	–	–	–
ETH Zürich	152,8	152,8	152,8	152,8	152,8	–	–	–
2 Bundeshochschulen	196,9	196,9	196,9	196,9	196,9	–	–	–
3 Bestehende Hochschulen (1 + 2)	806,3	830,2	850,2	873,9	898,8	–	–	–
¹⁾ Klinische Medizin: teilweise Schätzung der SHK. ²⁾ Nicht gesicherte Angaben. ³⁾ Schätzung SHK (Extrapolation).								

Indexierte Betriebsausgaben (Index 1975 = 100)

Bestehende Hochschulen

(Preisstand 1975)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Basel	100,0	99,6	99,2	99,2	99,2	(100)	(100)	(100)
Bern	100,0	104,2	107,9	110,4	114,6	116,7	120,2	122,9
Freiburg	100,0	115,2	119,4	123,2	126,6	130,1	133,2	135,6
Genf	100,0	102,8	106,8	111,6	115,6	119,8	124,0	128,3
Neuenburg	100,0	96,0	94,3	98,9	104,0	108,0	113,1	117,7
St. Gallen	100,0	105,9	110,9	114,7	118,6	122,5	126,1	130,0
Lausanne	100,0	113,4	124,3	135,3	(143,5)	—	—	—
Zürich	100,0	104,8	108,5	113,0	118,9	123,9	129,8	(135,7)
1 Bestehende kantonale Hochschulen	100,0	104,3	107,9	111,9	116,2	119,9	124,1	(128,2)
ETH Lausanne	100,0	103,1	106,6	108,9	(111,9)	—	—	—
ETH Zürich	100,0	101,9	103,9	105,2	(106,8)	—	—	—
2 Bundeshochschulen	100,0	102,2	104,5	106,1	(108,0)	—	—	—
3 Bestehende Hochschulen (1+2)	100,0	103,8	107,0	110,4	(114,1)	—	—	—

Betriebsausgaben inkl. Mieten (Mio. Fr.)*Beitragsberechtigte Institutionen und neue Hochschulen*

(Preisstand 1975)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Total 1978-1980	1981	1982
Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genève . . .	3,7	3,9	4,2	4,3	4,6	4,7	13,6	4,8	4,8
Zentralstelle für die berufliche Weiterbildung der Mittelschullehr- er, Luzern	0,6	0,6	0,6	0,8	0,9	0,9	2,6	0,9	0,9
Osteuropabibliothek, Bern	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	1,7	0,6	0,7
Tropeninstitut, Basel	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	5,4	1,8	1,8
Sozialarchiv, Zürich	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	2,4	0,8	0,8
Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques, Neuchâtel	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,7	4,4	1,7	1,9
Theologische Fakultät, Luzern	1,9	2,0	2,3	2,3	2,6	2,6	7,5	2,6 ¹⁾	2,6 ¹⁾
4 Beitragsberechtigte Institutio- nen	10,2	10,9	11,5	11,8	12,7	13,1	37,6	13,2²⁾	13,5²⁾
Hochschule Aargau	0	0	1,1	2,1	3,5	4,1	9,7	5,1	6,0
Hochschule Luzern	0	0	0	0	6,2	7,0	13,2	11,8 ²⁾	15,9 ²⁾
5 Neue Hochschulen	0	0	1,1	2,1	9,7	11,1	22,9	16,9²⁾	21,9²⁾
6 Institutionen und neue Hochschulen (4+5)	10,2	10,9	12,6	13,9	22,4	24,2	60,5	30,1	35,4
1) Gegebenenfalls ab 1981 in die Hochschule Luzern integriert									
2) Inkl. Theologische Fakultät, Luzern									

	Pro Jahr					Pro Zeitabschnitt		
	1978	1979	1980	1981	1982	1978-1980	1981-1982	1978-1982
Basel ¹⁾	29,4	28,9	40,8	38,2	37,8	99,1	76,0	175,1
Bern ¹⁾	33,3	29,8	29,6	28,0	21,5	92,7	49,5	142,2
Freiburg	5,6 ³⁾	3,5 ³⁾	3,3 ³⁾	3,2 ³⁾	5,7 ³⁾	12,4	8,9	21,3
Genf	43,9	57,1	60,0 ⁴⁾	60,0 ⁴⁾	60,0 ⁴⁾	161,0	120,0	281,0
Neuenburg	7,2	5,2	4,2	4,1	(1,7) ³⁾	16,6	5,8	22,4
St. Gallen	0,3	0,4	0,3	9,0	14,1	1,0	23,1	24,1
Lausanne ¹⁾	57,7	57,9	45,0	31,6	29,3	160,6	60,9	221,5
Zürich ²⁾	119,2	82,9	65,7	82,7	79,7 ⁴⁾	267,8	162,4	430,2
1 Bestehende kantonale Hochschulen	296,6	265,7	248,9	256,8	249,8	811,2	506,6	1317,8
ETH Lausanne	-	-	-	-	-	-	-	-
ETH Zürich	-	-	-	-	-	-	-	-
2 Bundeshochschulen	110,0	105,0	100,0	-	-	315,0	-	-
3 Bestehende Hochschulen (1 + 2)	406,6	370,7	348,9	-	-	1126,2	-	-
51 Aargau	3,5	5,0	2,5	0	0	11,0	0	11,0
52 Luzern	5,5	8,6	33,1	42,9	40,6	47,2	83,5	130,7
7 Alle kantonalen Hochschulen (1 + 5)	305,6	279,3	284,5	-	-	869,4	-	-
8 Alle Hochschulen (3 + 5)	415,6	384,3	384,5	-	-	1184,4	-	-

¹⁾ Klinikinvestitionen nur zu 40 Prozent berücksichtigt.

³⁾ Höhe der jährlichen Tranchen unsicher.

²⁾ Klinikinvestitionen: Anteil L + F gemäss Angaben des Kantons.

⁴⁾ Durchschnittswerte.

gern durch ein vergrössertes Studienplatzangebot zu bewältigen. Diese Aufgabe müsste an sich zu einer erheblichen Zunahme der Hochschulausgaben führen, und zwar trotz der Tatsache, dass sich Koordinationsmassnahmen, Strukturverbesserungen und Rationalisierungen im Hochschulbetrieb letztlich auch wieder kostensparend auswirken. Bei der Prüfung der Ergebnisse der vom Generalsekretariat der Hochschulkonferenz durchgeführten Umfrage stellen wir fest, dass die von den Kantonen von 1976 bis 1982 vorgesehenen Ausgaben zur Vermeidung des Numerus clausus kaum ausreichen.

Was die Betriebsausgaben angeht, zeigt ihre Indexierung ein jährliches Realwachstum von ungefähr 3,5 Prozent auf. In der Umfrage 1973 hatten die Hochschulkantone für die Jahre 1975 bis 1979 noch durchschnittliche Wachstumsraten von 7,0, 7,0, 7,8 und 6,5 Prozent vorgesehen. Bereits gegenüber diesen Sätzen hatte der Wissenschaftsrat seine Bedenken geäussert; er wies darauf hin, dass er in seinem zweiten Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen für die Jahre 1973 bis 1980 ein durchschnittliches Ansteigen der realen Betriebsausgaben von 13,1 bis 15,1 Prozent empfohlen habe, damit den zunehmenden Studentenzahlen, den Realloohnerhöhungen und den erforderlichen Strukturreformen Rechnung getragen werden könne.

Die heutigen Investitionsabsichten der Kantone weisen ebenfalls geringeren Umfang auf als diejenigen, die sie bei der Umfrage von 1973 bekanntgegeben hatten. Immerhin lassen die geplanten Aufwendungen darauf schliessen, dass der Wille der Kantone nach wie vor besteht, ihre Verantwortung für den Ausbau ihrer Hochschulen zu tragen und sich auf die kommenden hochschulpolitischen Erfordernisse vorzubereiten.

Nach unserem Dafürhalten lässt sich die dargestellte Entwicklung der Hochschulausgaben vor allem dadurch erklären, dass die Kantone sich heute darum bemühen, dem raschen Anstieg ihrer finanziellen Beanspruchung ein Ende zu setzen und nunmehr eine Ausgabenstabilisierung anzustreben. Diese Tendenz ist zweifellos teilweise der Unsicherheit über die Voraussetzungen der künftigen Hochschulentwicklung zuzuschreiben, namentlich soweit es um deren qualitative Ziele, um die Schaffung von Schwerpunkten, um gemeinsame Rationalisierungsvorkehren sowie um die künftige finanzielle Lastenteilung zwischen Kantonen und Bund geht. Noch massgebender aber ist die Tatsache, dass die Kantone aus ihrer Sicht die Grenzen ihres finanziellen Leistungsvermögens erreicht haben. Soll den Zielsetzungen, die dieser Vorlage zugrunde liegen, trotz allen Schwierigkeiten nachgelebt werden, müsste der Bund seine Hilfe steigern und sie gegebenenfalls, namentlich im Interesse der Nichthochschulkantone, durch ausserordentliche Massnahmen ergänzen.

221.3 *Die erforderlichen Bundesmittel für die erste Beitragsperiode*

Entsprechend Ziffer 221.1 beantragen wir Ihnen, mit beiliegendem Bundesbeschluss die Kredite zu bewilligen, die für die drei Beitragsjahre 1978 und 1979

(ordentliche Dauer der Beitragsperiode: Art. 1 BB) sowie 1980 (Verlängerungsmöglichkeit; Art. 4 BB) erforderlich sind. Dabei stehen zwei Kreditarten in Frage: Für die Betriebsbeiträge ist ein Zahlungsrahmen festzusetzen, während für die Investitionsbeiträge ein Verpflichtungskredit bestimmt werden muss. Der Zahlungsrahmen ist derjenige indikativ zu verstehende Höchstbetrag, aus dem sich die zu budgetierenden jährlichen Zahlungskredite ermitteln lassen. Der Rahmenkredit dagegen bezeichnet die Summe, bis zu der sich der Bund durch Zusicherung einzelner Beiträge in einem bestimmten Zeitraum verpflichten kann; auf diese Art wird der Bund in die Lage versetzt, das Ausmass seiner späteren Zahlungen indirekt zu steuern.

Aufgrund der von den Kantonen und Institutionen unterbreiteten Ausgabendaten in den Tabellen unter Ziffer 221.2 haben wir den Bedarf an Bundesmitteln für die Jahre 1978, 1979 und 1980 schätzen lassen:

Was den Hochschulbetrieb angeht, so betragen die kantonalen Aufwendungen unter Einrechnung einer jährlichen Teuerungsrate von 4 Prozent 1049 Millionen Franken (1978), 1144 Millionen Franken (1979) und 1181,4 Millionen Franken (1980); die entsprechenden, jeweils im darauffolgenden Jahr auszahlenden Beiträge belaufen sich bei Berücksichtigung der Minimalgarantie nach Artikel 66 Absatz 1 des Gesetzesentwurfes auf ungefähr 210 Millionen Franken für 1978, 223 Millionen Franken für 1979 und 228 Millionen Franken für 1980. Demnach müsste der Zahlungsrahmen für die erste Beitragsperiode den Betrag von 433 Millionen Franken, unter Einschluss der allfälligen Verlängerung um ein Jahr denjenigen von 661 Millionen Franken ausmachen.

Wir halten indessen dafür, dass das neue Gesetz, insbesondere aber die neue Gestaltung der Hochschulplanung und das verbesserte Beitragssystem eine anspornende Wirkung auf die Ausgabenpolitik der Kantone ausüben dürfte. Rechnet man überdies die heute oft unvermeidlichen Schwankungen zwischen vorausgeschätzten und tatsächlichen Aufwendungen dazu, scheint es uns unerlässlich, in unser Kreditbegehren eine ausreichende Reserve einzubauen. Auf diese Weise erhöht sich der beantragte Zahlungsrahmen für die ordentliche Dauer der Beitragsperiode auf 450 Millionen Franken (Art. 2 BB), bei Einbezug der Verlängerungsmöglichkeit um ein Jahr auf 690 Millionen Franken (Art. 4 Abs. 2 BB).

An unserer Sitzung vom 19. Mai dieses Jahres haben wir die vom Departement des Innern vorgeschlagenen Richtlinien für die Ausarbeitung des neuen Hochschulförderungsgesetzes und die Modalitäten seiner Durchführung in den nächsten Jahren genehmigt. Hinsichtlich der finanziellen Gesichtspunkte stützten wir uns auf die Ausgabenschätzungen, welche die Kantone anlässlich der Umfrage der Hochschulkonferenz von 1973 bekanntgegeben hatten. Die Anwendung der in der Übergangszeit ab 1978 vorgesehenen Beitragssätze auf die damals vorausgeschätzten Betriebsausgaben der Kantone und Institutionen hätte beispielsweise für das Beitragsjahr 1978 (Auszahlungsjahr 1979) zu Betriebsbeiträgen in der

Höhe von ungefähr 300 Millionen Franken geführt. Nun müssen wir aber feststellen, dass die uns Ende Juli zugegangenen Finanzbedarfsdaten unter den Zahlen von 1973 bleiben, was, wie oben dargelegt, auch eine geringere Subventionssumme, als sie noch im Mai angenommen werden musste, nach sich zieht. Diese Entwicklung bereitet uns Sorgen, hatte doch der Schweizerische Wissenschaftsrat – wie schon erwähnt – bereits die 1973 angemeldeten Ausgaben als ungenügend bezeichnet, um den freien Zugang zu unseren Hochschulen aufrechtzuerhalten. Kann der finanzielle Einsatz der Kantone nicht mehr weiter gesteigert werden, sollte es von jetzt an Aufgabe des Bundes werden, trotz seiner eigenen finanziellen Schwierigkeiten in die Lücke zu treten und als Treuhänder der Interessen der 17 Nichthochschulkantone die Lasten der notwendigen zusätzlichen Erweiterung des Studienplatzangebotes in stärkerem Masse zu übernehmen. Diese Sonderhilfe geht zwangsläufig über die ordentlichen Fördermassnahmen hinaus; wir verweisen Sie diesbezüglich auf die Artikel 14 bis 16 des Gesetzesentwurfs. Obwohl die ursprünglich für Betriebsbeiträge vorbehaltenen Bundesmittel im heutigen Zeitpunkt als zu hoch angesetzt erscheinen, haben wir trotzdem Grund zur Annahme, dass wir sie in vollem Umfang später für ausserordentliche Fördermassnahmen des Bundes beanspruchen müssen.

Was die Investitionsbeiträge angeht, wird der Rahmenkredit aufgrund des von den Beitragsempfängern gemeldeten investitionsbedingten Finanzbedarfs einerseits und der verfügbaren Bundesmittel andererseits festgelegt. Unter Einrechnung einer jährlichen Teuerungsrate von 3 Prozent dürften die Investitionen 325 Millionen Franken (1978), 300 Millionen Franken (1979) und 289 Millionen Franken (1980) betragen. In Investitionsbeiträge umgerechnet ergeben sich Bundesleistungen von 143 Millionen Franken (1978), 132 Millionen Franken (1979) und 127 Millionen Franken (1980). Wir beantragen Ihnen deshalb einen Rahmenkredit von 275 Millionen Franken für die ordentliche Dauer der Beitragsperiode (Art. 3 BB), unter Einschluss der allfälligen Verlängerung um ein Jahr einen solchen von 400 Millionen Franken (Art. 4 Abs. 2 BB).

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

31 Finanzielle Auswirkungen

311 Hochschulbereich

Das neue Gesetz sieht Beitragsleistungen des Bundes an die Hochschulkantone und selbständigen Hochschulinstitutionen unter drei Titeln vor: *Betriebsbeiträge*, *Investitionsbeiträge* und *Sonderbeiträge nach Artikel 16* für die Schaffung neuer Studienplätze. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Verantwortung der Kantone für die Führung ihrer Hochschulen gewahrt bleiben soll. Insbesondere obliegt letzten Endes die Entscheidung über den Umfang der finanziellen Aufwendungen für die eigene Hochschule den einzelnen Kantonen. Der Bund kann

allerdings im Rahmen der gemeinsamen Planung, vor allem bei der Vorbereitung und Verabschiedung der Mehrjahresprogramme und der entsprechenden Kredite, das Ausmass seiner finanziellen Verpflichtungen begrenzen, indem er nur Planungszahlen, welche die Realitäten des Bundeshaushalts berücksichtigen, zustimmt.

Da diese Planung erst noch aufgebaut werden muss, ist, wie in Abschnitt 221 aufgeführt, eine Übergangslösung – d. h. eine erste Beitragsperiode – für zwei, maximal drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vorgesehen. Für diese haben wir aufgrund der Angaben der Hochschulkantone über ihre, für die Jahre 1978 bis 1980 geplanten Hochschulaufwendungen und unter Berücksichtigung der reduzierten Ansätze nach Art. 68 den Kreditbedarf auf Bundesseite festgelegt (siehe dazu Ziff. 221.3). Um die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes für den Bund in den ersten zwei bzw. drei Jahren nach Inkrafttreten zu beurteilen, müssen die Ihnen beantragten Kredite mit den Summen verglichen werden, die nach geltendem Gesetz für den gleichen Zeitraum vorzusehen wären. Für die Berechnung dieser Vergleichszahlen gehen wir davon aus, dass die Wachstumsrate der *Grundbeiträge* des Bundes in einer hypothetischen dritten Beitragsperiode gemäss dem geltenden Hochschulförderungsgesetz gegenüber der zur Zeit laufenden Periode auf 6 Prozent zu halbieren sei. Damit könnte allerdings rein vom Finanziellen aus das auch in den Richtlinien der Regierungspolitik für 1975–1979 festgesetzte Ziel der Vermeidung von Zulassungsbeschränkungen an den Hochschulen kaum erreicht werden. Für die Jahre 1978/79 erhielten wir so einen Zahlungsrahmen von 410 Millionen Franken (bzw. 635 Mio. Fr. unter Einbezug des Jahres 1980). Im Vergleich dazu rechnen wir nach dem Entwurf zum Bundesbeschluss über die erste Beitragsperiode nach vorliegendem Gesetzesentwurf für dieselben Jahre mit einem Zahlungsrahmen von 450 Millionen Franken (bzw. 690 Mio. Fr.). Die Investitionskredite erfahren gegenüber dem geltenden Recht keine Ausdehnung, da sich am Beitragssystem für Hochschulinvestitionen nichts Wesentliches ändert. Insbesondere finden die Beitragssätze von 40–60 Prozent weiterhin Anwendung. Sieht man von allfälligen *Sonderbeiträgen nach Artikel 16*, die sich heute noch nicht beziffern lassen, ab, so darf gefolgert werden, dass das Gesetz für die Übergangszeit eine noch vertretbare Mehrbelastung der Bundeskasse durch die Hochschulförderung bringt.

Die *Sonderbeiträge nach Artikel 16* hängen davon ab, inwieweit der geplante Hochschulausbau der Kantone nicht ausreicht, um den Andrang zum Hochschulstudium in den nächsten Jahren zu meistern. Schätzungen sprechen heute von 12 000–18 000 zusätzlichen Studenten bis Mitte des nächsten Jahrzehntes. Um die Sonderbeiträge wenigstens annäherungsweise abzuschätzen, müsste nicht nur die Gesamtzahl der voraussichtlich fehlenden Studienplätze bekannt sein, sondern auch eine Aufteilung auf die verschiedenen Fakultäten und die Hochschulinstitutionen, die bereit sind, zusätzliche Studienmöglichkeiten zu schaffen. Die Kosten für neue Studienplätze variieren nämlich von Fakultät zu Fakultät zum Teil sehr erheblich (nach Angaben der Kantone rechnen wir für das Medizinstudium gesamt-

schweizerisch mit einem jährlichen Durchschnittsaufwand von 55 000 Fr. pro Student, für naturwissenschaftliche Studien von 21 000 Fr. und für geistes- und sozialwissenschaftliche Studien von 7000 Fr.). Auch hängen die Bundesleistungen für neue Studienplätze stark davon ab, welche Infrastruktur (z. B. Laboratorien und Hörsäle) und welche finanziellen Mittel die Kantone ihrerseits zur Behebung von Engpässen bereitzustellen gewillt sind. Im übrigen sei noch darauf hingewiesen, dass nach Artikel 16 des neuen Gesetzes das Ausmass der zusätzlichen Bundesleistungen zur Aufrechterhaltung des freien Hochschulzuganges im gegebenen Zeitpunkt aufgrund konkreter Unterlagen über die Bedürfnisse und nach Massgabe der dannzumaligen Haushaltlage des Bundes einen Beschluss Ihrer Räte voraussetzt, handelt es sich hier doch um Notmassnahmen, die, wenn auch zeitlich begrenzt und überschaubar, von grosser staats- und bildungspolitischer Tragweite sind.

Die vollen finanziellen Auswirkungen des Gesetzes wird der Bund, was die Hochschulförderung anbetrifft, erst in einem spätern Zeitpunkt zu tragen haben. Nach Artikel 68 wird dieser Termin auf jeden Fall erst nach 1980 und in Abhängigkeit von der dannzumaligen Finanzlage des Bundes eintreten. Angesichts der heutigen Ungewissheit über die weitere Entwicklung des Bundeshaushaltes kann in dieser Hinsicht nichts Zuverlässiges ausgesagt werden. Immerhin zeigt ein Vergleich der endgültigen *Beitragssätze für die Betriebsaufwendungen* der Hochschulen, wie sie in der Tabelle im Kommentar zu Artikel 38 aufgrund von Zahlen aus dem Jahre 1974 geschätzt werden, mit den prozentualen finanziellen Leistungen des Bundes an die Betriebskosten der kantonalen Hochschulen im Jahre 1974, dass die vier Kantone mit den grössten Hochschulen (Basel, Bern, Genf, Zürich), die 1974 82 Prozent zu den gesamten Betriebsauslagen der kantonalen Hochschulen beigetragen haben, ungefähr doppelt so hohe Betriebsbeiträge als nach dem geltenden Gesetz vom Bund erhalten würden. Dabei werden allerdings zwei unterschiedliche Beitragsverfahren (Verteilung einer vom Bund einseitig zum voraus festgelegten Summe in Form von Grundbeiträgen nach geltendem Hochschulförderungsgesetz, Subventionsleistungen in der Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der anrechenbaren Betriebsaufwendungen nach neuem Gesetz) verglichen. Bei dieser Sachlage erscheint es uns praktisch nicht möglich und auch verfrüht, die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes nach 1981 schon heute zu beziffern. Sie werden dafür jedoch fundierte Schätzungen erhalten, wenn Ihnen das erste Mehrjahresprogramm für das Hochschulwesen vorgelegt wird und Sie über die entsprechenden Kredite beschliessen können.

312 **Forschungsbereich**

Die zukünftige Belastung des Bundes im Forschungsbereich durch das Gesetz lässt sich nur schwer vorausszusehen, da seine Förderungsmassnahmen nicht von finanziellen Leistungen Dritter abhängig sind. Für die Finanzierung der Forschung mit Bundesmitteln werden wir Ihnen gesondert aufgrund der Mehrjahrespläne der Institutionen der Forschungsförderung und allenfalls der Bundesfor-

sung Rahmenkredite beantragen. Bis dann werden Ihre Räte ausser beim Schweizerischen Nationalfonds, dessen Subventionierung bis 1979 im Bundesbeschluss vom 1. Oktober 1974 festgelegt wurde, und bei den von Ihnen bereits beschlossenen Beteiligungen an internationalen wissenschaftlichen Unternehmen jeweils anlässlich der Beratung des Voranschlages der Eidgenossenschaft über die erforderlichen jährlichen Kredite in diesem Bereich zu befinden haben. Soweit die Bundesforschung aus sachlichen Gründen nicht mit Mehrjahresplänen arbeiten kann, wird dieses Verfahren auch in Zukunft Anwendung finden.

In unseren Anträgen für Forschungsmittel beabsichtigen wir, die in den Richtlinien zur Regierungspolitik für den Forschungsbereich festgelegten Ziele (Fortführung der Förderung der Grundlagenforschung, Ausbau der Unterstützung der anwendungsorientierten Forschung) nach Möglichkeit zu verwirklichen. Wir haben jedoch schon im Allgemeinen Teil der Botschaft mehrfach darauf hingewiesen, dass wir die Pflege und Entwicklung der Forschung vor allem im bisherigen Rahmen fortzusetzen gedenken. Bei der Übernahme weiterer Verpflichtungen soll grösste Zurückhaltung geübt werden. Wir gehen dabei vom Grundsatz aus, dass wenn immer möglich finanzielle Leistungen für unumgängliche neue Massnahmen in diesem Bereich durch Einschränkungen an anderem Ort wettzumachen sind.

32 Personelle Auswirkungen

Die personellen Auswirkungen des Gesetzes sind, was den Bund anbetrifft, nicht leicht abzuschätzen. Die Vereinfachungen im Beitragssystem für die Hochschulförderung werden aufgewogen durch vermehrte Anforderungen bei der Koordination und insbesondere bei der Planung. Allerdings fällt diese Aufgabe zu einem guten Teil Instanzen ausserhalb der Bundesverwaltung zu. Immerhin muss aber der Bund dem Schweizerischen Wissenschaftsrat für seine wichtigen Funktionen ein ausreichend leistungsfähiges Sekretariat zur Verfügung stellen. Der im heutigen Sekretariat vorhandene Mitarbeiterstab erfährt dadurch, dass sich der Wissenschaftsrat nicht mehr unmittelbar mit der Durchführung des Gesetzes zu befassen hat, zwar eine gewisse Entlastung. Inwieweit aber deswegen ein personeller Ausbau vermieden werden kann, wird erst die Erfahrung mit den zum Teil neuen Aufgaben (Zielplanung) zeigen. Zurzeit ist eine Personalvermehrung nicht vorgesehen.

Unter den Ämtern der Bundesverwaltung erhält vor allem das Amt für Wissenschaft und Forschung durch das neue Gesetz zusätzliche Aufgaben. So hat es als Exekutivorgan dem Eidgenössischen Departement des Innern die Anträge für Entscheidungen unserer Behörde vorzubereiten, die Auszahlung der gesetzlichen Bundesbeiträge vorzunehmen und ihre zweckmässige Verwendung zu kontrollieren. Sodann muss das Amt sich mit der internen Koordination der Bundesforschung befassen. Alle diese Aufgaben sollen in erster Linie im Rahmen des

vorhandenen Personalbestandes erfüllt werden. Wie weit dies möglich ist, kann wiederum erst die Zukunft weisen. Was die den übrigen Bundesstellen zu übertragenden Planungsaufgaben betrifft, so werden wir darauf Bedacht nehmen, dass sich diese ohne zusätzlichen Personalbedarf bewältigen lassen.

33 Auswirkungen auf den Vollzug durch die Kantone

Der Vollzug des Gesetzes erfordert vor allem bei der Planung und der Information einen gewissen Arbeitsaufwand seitens kantonaler und universitärer Instanzen. In den letzten Jahren haben die Hochschulkantone und die Hochschulen ihre Planungsorgane ausgebaut, da sie auch für ihre eigenen Zwecke eine wesentlich bessere Planung benötigen. Wie anderswo ausgeführt, wird ein eigentliches Hochschulinformationssystem eingerichtet. Die im Gesetz vorgesehene Koordination und die Vereinfachungen im Verfahren für Beitragsgesuche sollten jedoch die Hochschulkantone ebenso wie den Bund administrativ entlasten. Wir glauben deshalb, dass wegen der Inkraftsetzung dieses Gesetzes den Kantonen keine grösseren Vollzugsschwierigkeiten erwachsen.

4 Verfassungsmässigkeit

Der vorliegende Entwurf stützt sich auf die in Artikel 27 Absatz 1 (Unterstützung der kantonalen Hochschulen), Artikel 27^{sexies} (Forschungsförderung) und Artikel 33 (Gewährleistung der Gültigkeit von Berufsausweisen in der ganzen Schweiz als Basis für die Maturitäts-Anerkennungsverordnung) der Bundesverfassung dem Bund erteilten Kompetenzen.

B Berichterstattung gemäss 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 1972/73 (dem Stand der Berichterstattung in unserer Botschaft vom 21. Dez. 1973) bis 1974/75 wie folgt entwickelt:

	1972/73	1973/74	1974/75
Schweizer	36 840	38 459	40 459
Ausländer	10 352	10 169	10 204
Total	47 192	48 628	50 663
Davon Studentinnen	11 561	12 208	13 245

Davon entfielen auf die acht kantonalen Hochschulen:

	1972/73	1973/74	1974/75
Schweizer	30 144	31 668	33 500
Ausländer	8 471	8 289	8 326
Total	38 615	39 957	41 826
Davon Studentinnen	10 907	11 489	12 442

In den zwei Jahren von 1972/73 bis 1974/75 hat die Gesamtzahl der Studierenden an den kantonalen Hochschulen ein Wachstum von 8,3 Prozent erfahren, gegenüber 11,9 Prozent während der zwei vorangegangenen Jahre. Im gleichen Zeitraum ging der Bestand an ausländischen Studierenden etwas zurück, doch ist die Zahl nach einem Tiefstand im Jahre 1973/74 wieder leicht im Ansteigen. Der Anteil der Ausländer an der Gesamtzahl der Studierenden an den kantonalen Hochschulen beträgt rund 20 Prozent und ist in den letzten Jahren konstant geblieben.

Die Zahl der weiblichen Studierenden an den kantonalen Hochschulen nahm innerhalb der letzten zwei Jahre um 14 Prozent zu, gegenüber 21,5 Prozent in den zwei vorangegangenen Jahren. Innerhalb der letzten sechs Jahre ist der Anteil der Zahl der Studentinnen an der Gesamtzahl der Studierenden an den kantonalen Hochschulen von 25,9 auf 29,7 Prozent angestiegen.

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

Wintersemester	Studenten	Wachstum in Prozenten	Zeitraum
1954/55	12 940		
1958/59	15 133	16,9	4 Jahre
1962/63	21 161	39,8	4 Jahre
1966/67	27 805	31,4	4 Jahre
1970/71	33 861 ¹⁾	21,8	4 Jahre
1974/75	41 826	23,5	4 Jahre

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

In den letzten 20 Jahren hat sich die Zahl aller Studierenden an den kantonalen Hochschulen mehr als verdreifacht, während die Gesamtbevölkerung im gleichen Zeitraum um rund 30 Prozent zunahm.

Aufgeteilt nach den wichtigsten Studienrichtungen betrug der Anteil der Studierenden der geisteswissenschaftlichen Studienrichtungen (Theologie-, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie Phil. I) an der Gesamtzahl der Studierenden (inkl. ETH) 1972/73 46,2 Prozent (21 826 Studierende), 1974/75 47,3 Prozent (23 998 Studierende); dagegen machte derjenige der Studierenden der naturwissenschaftlichen Studienrichtungen (Medizin, Phil. II, technische Wissenschaften) an der Gesamtzahl der Studierenden 1972/73 49 Prozent (23 101 Studierende), 1974/75 47,9 Prozent (24 290 Studierende) aus, ist somit – wie schon in den zwei vorangegangenen Jahren – zugunsten der Geisteswissenschaften leicht zurückgegangen.

Bei einem Vergleich der verschiedenen Studienrichtungen zeigt sich zwar weiterhin ein Wachstum der absoluten Studentenzahlen in der Medizin, doch beträgt der Zuwachs innerhalb der letzten zwei Jahre nur noch 10,3 Prozent, in den letzten vier Jahren insgesamt 20,7 Prozent, gegenüber 30,5 Prozent im Zeitraum zwischen 1966/67 und 1969/70. Ebenso ist der Anteil der Medizinstudenten an der Gesamtzahl der Studierenden wiederum leicht zurückgegangen, nämlich von 17 Prozent im Jahre 1972/73 auf gegenwärtig 16,3 Prozent.

Hingegen hat die Zahl der Studierenden an den philosophisch-historischen Fakultäten zwischen 1972/73 und 1974/75 wiederum zugenommen (+ 8,5%); während ihr Anteil an der Gesamtzahl der Studierenden 1972/73 noch 19,7 Prozent ausmachte, betrug er 1974/75 21,5 Prozent.

Die nachstehende Tabelle zeigt die jüngste Entwicklung der Studentenzahlen nach Disziplinen an sämtlichen Hochschulen.

Entwicklung der Studentenzahlen nach Disziplinen sämtlicher Hochschulen

Wintersemester	Theologie ¹⁾	Rechtswissenschaft	Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	Phil I	Medizin	Phil II ²⁾	E.T.H.	Andere ³⁾	Total
1972/73	950	4 465	7 139	9 272	8 000	6 524	8 577	2 265	47 192
1973/74	980	4 823	6 838	10 181	8 139	6 814	8 671	2 182	48 628
1974/75	973	5 355	6 756	10 914	8 277	7 176	8 837	2 375	50 663

- ¹⁾ Einschliesslich Studierende der Theologischen Fakultät Luzern.
²⁾ Nur Studierende der kantonalen Hochschulen.
³⁾ 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

12 Dozentenzahlen

Von 1972/73 bis 1974/75 hat sich die Zahl der Dozenten an den kantonalen Hochschulen von 3850 auf 4625 erhöht, d. h. wie schon zwischen 1970/71 und 1972/73 um 20 Prozent (Eidg. Technische Hochschulen: 1972/73 758 Dozenten, 1974/75 788 Dozenten, Zunahme bloss 4%, zwischen 1970/71 und 1972/73 16,8%). Der Anteil der vollamtlichen Dozenten am gesamten Lehrkörper der kantonalen Hochschulen ist wieder leicht angestiegen und beträgt 38,7 Prozent und hat sich in den letzten Jahren nur unerheblich verändert, 1970/71 37,7 Prozent, 1971/72 38,8 Prozent, 1972/73 35,7 Prozent (Eidg. Technische Hochschulen: Anteil gegenwärtig rund 45%). Der Anteil der ordentlichen und ausserordentlichen Professoren am Lehrkörper der kantonalen Hochschulen sank seit 1966/67 infolge des stärkeren Einbezugs von Assistenzprofessoren und weiteren wissenschaftlichen Mitarbeitern in den Hochschulunterricht von 46,5 auf 30,8 Prozent.

13 Entwicklung der Hochschulaufwendungen

Die gesamten Ausgaben für die schweizerischen Hochschulen sind von 153,3 Millionen Franken im Jahre 1958 auf 1439,304 Millionen Franken im Jahre 1974 angestiegen; sie haben sich somit nominell beinahe verzehnfacht. Über die Entwicklung der Hochschulaufwendungen in den letzten zwei Jahren orientiert die nachstehende Tabelle:

Kantonale Hochschulen¹⁾

Jahr	Gesamtaufwand in 1000 Franken	Davon Betriebsausgaben in 1000 Franken	Anteil der Betriebsausgaben am Gesamtaufwand in Prozenten
1972	746 089	634 103	85,0
1973	890 405	726 886	81,6
1974	1 014 150	851 093	83,9

¹⁾ Mit den Daten im Tabellenwerk unter Ziffer A 221 2 nur beschränkt vergleichbar.

Eidgenössische Technische Hochschulen

Jahr	Gesamtaufwand in 1000 Franken	Davon Betriebsausgaben in 1000 Franken	Anteil der Betriebsausgaben am Gesamtaufwand in Prozenten
1972	327 285	200 898	61,4
1973	386 652	219 474	56,8
1974	425 154	262 390	61,7

Der Anteil der Betriebsausgaben am Gesamtaufwand der kantonalen Hochschulen ist hoch und nach einem leichten Rückgang im Jahre 1973 wieder im Zunehmen begriffen. Der Vergleich mit den entsprechenden Daten der Eidgenössischen Technischen Hochschulen zeigt, dass der prozentuale Anteil ihrer Investitionen am Gesamtaufwand immer noch wesentlich grösser ist als derjenige der kantonalen Hochschulen, obwohl er seit den sechziger Jahren um rund 10 Prozent abgenommen hat.

14 Hochschulrecht

Die raschen wissenschaftlichen Fortschritte, das ausserordentliche Wachstum aller die Hochschulen bestimmenden Grössen sowie die damit einhergehende Infragestellung bisheriger Leitbilder mussten sich notgedrungen auf Strukturen und Methoden auswirken und deren Anpassung an die gewandelten Erfordernisse von Lehre und Forschung herbeiführen. Wenn man sich auch bewusst sein muss, dass sich strukturelle Erneuerung der Hochschulen und Studienreform gegenseitig beeinflussen, so ist es doch vornehmlich die Neugestaltung oder die Änderung von Strukturen und Organisation, die ihren Niederschlag in einer mehr oder weniger tiefgreifenden Revision der Hochschulgesetze fand. Die Reihe der gesetzgeberischen Bemühungen, die bis jetzt erst in der Westschweiz (Freiburg: Gesetz vom 27. Nov. 1970/Statuten vom 7. März 1975; Neuenburg: Gesetz vom 23. März 1971; Genf: Gesetz vom 26. Mai 1973) und in St. Gallen (Statut vom 18. Sept. 1975) zu ersten abschliessenden Ergebnissen geführt hat, zeigt, dass der Revisionsprozess noch andauert. Dies wird auch dadurch erhärtet, dass die neuen Erlasse für die Universitäten von Freiburg und Neuenburg nicht etwa ein Ende der Hochschulrechtserneuerung bezeichnen; beide sind vielmehr darauf ausgerichtet, das Sammeln von Erfahrungen im Hinblick auf umfassendere Neuregelungen zu ermöglichen. Im Kanton Waadt wurde 1968, ausgehend davon, dass die Gesetzesrevision noch erheblich Zeit beanspruchen werde, vorläufig die Organisation der Universität Lausanne neu geregelt. Im Kanton Basel-Stadt wird der regierungsrätliche Entwurf seit Mitte 1972 von einer Spezialkommission des Grossen Rates vorberaten: anstelle einer förmlichen Übergangsregelung hatte der Regierungsrat zuvor ein Stabsorgan, die Koordinationskommission für Universitätsfragen, eingesetzt und mit der Durchführung und Überwachung von Reformversuchen betraut. Im Kanton Bern hat der Regierungsrat nach Eingang der teilweise sehr widersprüchlichen Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren zum neuen Universitätsgesetz noch 1975 beschlossen, den vorgesehenen Zeitplan zu erstrecken und den Entwurf grundlegend zu überarbeiten. Im Kanton Zürich schliesslich verabschiedete der Regierungsrat im Mai 1975 den Entwurf für ein neues Gesetz zuhanden des Kantonsrates.

Überblickt man die bisherigen Ergebnisse dieser Rechtssetzungsbemühungen, so lassen sich folgende Haupttendenzen herauschälen:

- Mit einer deutlicheren Abgrenzung des Bereichs der Selbstverwaltung der

Hochschule von demjenigen der Hochschulverwaltung des Staates sollen die Zuständigkeiten klar geregelt werden. Insbesondere will man den Instanzenweg für die Behandlung von Hochschulgeschäften (Schaffung neuer Lehrstühle, Berufung von Lehrenden, Budget usw.) durchsichtiger gestalten und verkürzen.

- Das Recht der universitären Selbstverwaltung soll in den Hochschulgesetzen verankert und inhaltlich konkretisiert werden. In diesem Sinne bestimmt etwa das neue Genfer Gesetz, dass die Universität hinsichtlich der Lehrmethoden und -inhalte sowie der Zielsetzung der Forschung autonom sei, sich überhaupt selber organisiere und verwalte, dabei nicht nur für ihre eigenen Finanzmittel verantwortlich sei, sondern auch über die ihr gewährten staatlichen Kredite frei verfüge. Entsprechend dieser Tendenz erhalten viele Hochschulen neue Aufgaben wie Personal-, Raum- und Budgetplanung übertragen.
- Durchwegs werden die Hochschulspitzen verstärkt, was eine Abkehr von den bloss repräsentativen Funktionen des Rektors bedeutet. Seine Amtsdauer erfährt eine Verlängerung zugunsten der grösseren Kontinuität in der Hochschulleitung. Zudem wird in einzelnen Fällen die Schulleitung einem kollegialen Gremium übertragen.
- Das Postulat der Demokratisierung der Hochschule war einer der Hauptstösse für die auf breiter Basis einsetzenden Reformbemühungen. Inzwischen ist an allen Hochschulen eine mehr oder weniger weit gehende Beteiligung aller Hochschulstände an den universitären Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen eingeführt und vorgesehen worden.
- Neben einer zeitgemässen Ausgestaltung des Disziplinar- und Rechtsschutzwesens werden häufig die sogenannten sozialen Dienste der Hochschule (Studenten- und Studienberatung, Hochschulsport usw.) gesetzlich verankert.

In diesem Zusammenhang seien auch die Bemühungen erwähnt, auf interkantonalen bzw. regionaler Ebene gemeinsame Vorschriften zu erlassen. So entstand etwa innerhalb der Schweizerischen Hochschulkonferenz die «Vereinbarung zwischen den Regierungen der Hochschulkantone zur Gewährleistung der Gleichbehandlung der Kantone bei der Zulassung zu den Hochschulen». Die in der «Conférence universitaire romande» zusammengeschlossenen Kantone haben ihrerseits mehrere Vereinbarungen zur Lösung gemeinsamer Probleme getroffen; diese Abreden sind soweit sie die Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne mitbetreffen, jeweils auch vom Schweizerischen Schulrat unterzeichnet worden.

Schliesslich darf auf die erfolgreich abgeschlossene Neuverteilung der Hochschulfinanzierung bzw. der Hochschulträgerschaft in den Kantonen Basel-Stadt und St. Gallen hingewiesen werden (beide Volksabstimmungen fanden am 13. Juni 1976 statt). Der Kanton Basel-Landschaft wird sich ab 1976 mit 10 Millionen Franken an den Aufwendungen für die Universität Basel beteiligen; seine Zu-

schüsse sollen jährlich ansteigen, 1980 20 Millionen Franken erreichen und ab 1981 nur noch der Entwicklung des Geldwertes angepasst werden. In St. Gallen dagegen, wo sich Kanton und Stadt bislang hälftig in die Aufwendungen für die Hochschule teilten, soll der städtische Beitrag in den Jahren 1977 bis 1980 von 50 auf 30 Prozent sinken und der Anteil des Kantons demzufolge von 50 auf 70 Prozent steigen. Ab 1980 sollen die Leistungen der Stadt grundsätzlich gleich bleiben, indessen noch der Teuerung folgen.

2 Massnahmen und Erfahrungen aufgrund des geltenden Hochschulförderungsgesetzes

21 Finanzielle Zusicherungen und Leistungen

Der Bund hat für die sechs Jahre der ersten Beitragsperiode gemäss Hochschulförderungsgesetz (1969–1974) *Grundbeiträge* in der Höhe von 601 Millionen Franken ausbezahlt. Entsprechend den anrechenbaren jährlichen Betriebsaufwendungen dieses Zeitraums verteilen sich die Zuwendungen wie folgt auf die beitragsberechtigten Kantone und Institutionen:

<i>Kantone</i>	Fr
Basel-Stadt	99 234 576
Bern	108 696 959
Freiburg	51 450 299
Genf	96 713 130
Neuenburg	23 640 784
St. Gallen	17 221 387
Waadt	68 851 020
Zürich	119 010 940
 <i>Beitragsberechtigte Institutionen</i>	
Institut universitaire de hautes études internationales, Genf	8 000 000
Schweizerische Zentralstelle für die berufliche Weiterbildung der Mittelschullehrer, Luzern	1 076 480
Institut suisse de recherches expérimentales sur le cancer, Lausanne	2 701 000
Schweizerische Osteuropa-Bibliothek, Bern	374 061
Schweizerisches Tropeninstitut, Basel	1 145 425
Theologische Fakultät Luzern	1 084 605
Vorbereitungsstufe einer Hochschulinstitution für Bildungswissenschaften im Kanton Aargau, Aarau	1 067 577

Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich	492 818
Institut romand de recherches et de documentation pédagogique, Neuchâtel	238 839

Für das Beitragsjahr 1975 beträgt der Jahresanteil der Grundbeiträge 150 Millionen Franken und wird Ende des laufenden Jahres ausbezahlt. Für 1976 ist ein Jahresanteil von 168 Millionen Franken, für 1977 ein solcher von 188 Millionen Franken vorgesehen.

Bis zum 30. Juni 1976 sind den Hochschulkantonen *Sachinvestitionsbeiträge* in der Höhe von 698 616 163 Franken (davon in den Jahren 1969–1974 539 144 819 Fr.) zugesichert worden. Diese verteilen sich wie folgt:

<i>Kantone</i>	Fr
Basel-Stadt	108 209 362
Bern	102 562 204
Freiburg	38 166 946
Genf	94 885 039
Neuenburg	14 131 225
St. Gallen	19 586 446
Waadt	131 657 830
Zürich	189 417 111

Von diesen Zusicherungen entfallen 43 255 633 Franken auf Zuschläge nach Artikel 24^{ter} Buchstabe *a* (ausserordentliche bauliche Kapazitätserhöhungen) sowie 4 747 037 Franken auf solche nach Buchstabe *b* (ausserordentliche Personalaufwendungen zur Kapazitätssteigerung).

Bis zum 30. Juni 1976 konnten von den zugesicherten *Sachinvestitionsbeiträgen* 405 887 239 Franken ausbezahlt werden.

22 Beitragsberechtigung

Nach Hochschulförderungsgesetz können einerseits neue Hochschulen (Anerkennung durch einfachen Bundesbeschluss), andererseits besondere Institutionen (Anerkennung durch Bundesratsbeschluss) das Beitragsrecht erlangen. Die zuerst genannte Möglichkeit liess sich bis heute nicht verwirklichen. Dagegen haben wir seit unserer letzten Berichterstattung am 16. Januar 1974 das Schweizerische Sozialarchiv, Zürich, und am 15. Januar 1975 das «Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques» (IRDP), Neuenburg, als beitragsberechtigte Institutionen anerkannt. Das «Institut suisse de recherches expérimentales sur le cancer» (ISREC) in Lausanne ist seit dem 1. Januar 1975, abgesehen von einer bereits vorher beschlossenen Investition, nicht mehr beitragsberechtigt; sein Be-

trieb wird seitdem aufgrund des Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Krebsforschung in der Schweiz unterstützt. Damit beläuft sich heute die Zahl der nach Hochschulförderungsgesetz beitragsberechtigten Institutionen (ohne das ISREC) auf acht.

Zurzeit wird eine Reihe von kantonalen Eingaben geprüft, welche neue akademische Ausbildungsstätten und deren Beitragsberechtigung nach Hochschulförderungsgesetz zum Gegenstand haben:

Der Kanton Luzern befasst sich seit 1963 mit der Frage einer Hochschulgründung. Am 18. September 1972 hatten wir beschlossen, die kantonalen Planungskosten rückwirkend ab 1. Januar 1970 zu 50 Prozent zu unterstützen. Das von den Beratungsorganen des Bundes gutgeheissene Grundkonzept von 1973 wurde zwar vom Luzerner Grosse Rat begrüsst, doch hat er auf Antrag der Regierung anfangs 1975 vor allem aus finanziellen Gründen beschlossen, die Vorlage vorläufig zurückzustellen. Gleichzeitig wurde das Erziehungsdepartement beauftragt, bis 1977 Vorschläge für Teilverwirklichungen des Vorhabens auszuarbeiten.

Der Kanton Aargau plant ebenfalls seit 1962 die Schaffung einer universitären Ausbildungsstätte. Die aufgrund des Volksbeschlusses vom 10. Mai 1970 eingesetzte und von uns inzwischen als beitragsberechtigt anerkannte Vorbereitungsstufe einer Hochschulinstitution für Bildungswissenschaften hat die Aufgabe, eine verwirklichungsreife Konzeption für Tätigkeiten und Strukturen der künftigen Institution zu entwickeln und in begrenztem Umfang bereits mit bildungswissenschaftlichen Forschungen zu beginnen. Anfangs 1976 hat der Aargauer Grosse Rat die Beratung des Hochschulgesetzes aufgenommen; es dürfte voraussichtlich 1977 dem Aargauervolk zur Abstimmung unterbreitet werden.

Die übrigen Gründungsvorhaben sind nicht gleich weit gediehen, doch hatten unsere hochschulpolitischen Beratungsorgane auch hier Gelegenheit, zu den kantonalen Vorarbeiten im Hinblick auf eine Anerkennung der Beitragsberechtigung nach Hochschulförderungsgesetz Stellung zu nehmen: Solothurn beabsichtigt die Errichtung einer Hochschulinstitution für Umweltwissenschaften auf sozial- und geisteswissenschaftlicher Basis, verzichtet aber vorläufig auf die Verwirklichung seiner Pläne. Der Kanton Tessin denkt an die Gründung eines Zentrums für Nachdiplomstudien, namentlich für Hochschulabsolventen italienischer Zunge, möglicherweise in Verbindung mit einem Institut für Regionalstudien und einem solchen für Verwaltungswissenschaften. In St. Gallen steht seit einiger Zeit der Aufbau einer medizinisch-klinischen Ausbildungsstätte zur Diskussion, während Graubünden das Projekt eines Nationalen Instituts für ärztliche Forschungen verfolgt. Die von der Hochschulkonferenz und dem Wissenschaftsrat eingesetzte Kommission für die Koordination von Neugründungen hilft den Neugrunderkantonen, ihre Projekte schon zu einem frühen Zeitpunkt aufeinander abzustimmen, was um so bedeutsamer ist, als die sinnvolle Koordination von Gesetzeswegen eine Voraussetzung für die Erlangung des Beitragsrechts darstellt.

Ob und in welcher Form sich diese Vorhaben ausführen lassen, muss angesichts der zahlreichen noch zu meisternden hochschulpolitischen Probleme (Haltung des kantonalen Souveräns; kantonale Finanzierung/bundesstaatliche Lastenteilung; Vorrang der qualitativen Ausweitung des Bildungsangebots oder der quantitativen Entlastung der bestehenden Universitäten) vorläufig noch offenbleiben.

23 Organisation und Verfahren der Hochschulförderung

Die gegenwärtige Organisation der Hochschulförderung ist gekennzeichnet durch den Einsatz zweier gleichrangiger Konsultativorgane, der Schweizerischen Hochschulkonferenz und des Schweizerischen Wissenschaftsrates. Einerseits spricht für diesen Organdualismus die Tatsache, dass diese beiden Gremien gestützt auf ihre unterschiedliche Zusammensetzung und Aufgabenstellung abweichende Betrachtungsweisen zur Geltung bringen können; andererseits darf die zum Teil berechtigte Kritik, die sich vor allem gegen das Auftreten von Doppelspurigkeiten und die unzweckmässige Aufteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten richtet, nicht übersehen werden (näheres dazu in Ziff. A. 131.5).

Die Erfahrungen der ersten Beitragsperiode (1969–1974) im Bereiche der Sachinvestitionen und die immer fühlbareren finanziellen Engpässe auf Bundes- und Kantonsebene erforderten als administrative Konsequenz eine Anpassung des Vollzugs. Als wichtigste Neuerung und als Vorstufe zu der nun im Gesetzesentwurf vorgesehenen gemeinsamen Hochschulplanung wurde in diesem Zusammenhang die Voranmeldung für Sachinvestitionen eingeführt: Es handelt sich dabei um eine alljährliche Bekanntgabe der voraussichtlichen Investitionsaufwendungen der Hochschulträger im Hinblick auf die Ermittlung der erforderlichen Zahlungskredite des Bundes und deren Budgetierung sowie auf die Einordnung der vorgesehenen neuen Aufwendungen in den gegebenen finanziellen Rahmen (in einem Jahr zulässige Beitragszusicherungen und Anteil Zahlungskredit für neue Vorhaben). Die Verarbeitung des entsprechenden Informationsaustausches zwischen den Beitragsberechtigten und dem Beitragsgeber ergibt die Grundlage für eine möglichst genaue Budgetierung auf kantonaler und Bundesebene und erleichtert gleichzeitig die Aufstellung eines Zeitplanes für die Gesuchsprüfung sowie gegebenenfalls die Festlegung einer Prioritätenordnung für die Subventionszusprache.

24 Hochschulinformation

Die Grundprobleme unserer Hochschulpolitik wie namentlich wachsende Studen-
tenzahlen, laufende Hochschulerweiterungen und Reformen sowie der entsprechende Mehraufwand der beteiligten Gemeinwesen begründen die Notwendigkeit verlässlicher statistischer Aussagen über den Entwicklungsstand des höheren Bildungswesens in unserem Land. Insbesondere wäre eine umfassende Hochschulstatistik schon heute bereits nötig, um die Bundesbeiträge zu ermitteln und sie,

wo gesetzlich angängig, gezielt einzusetzen: bis jetzt musste nämlich das Fehlen ausreichender statistischer Daten durch zahlreiche Umfragen und Erhebungen bei Kantonen und Hochschulen wettgemacht werden. Als rechtliche Grundlage für die Verbesserung des Informationswesens verpflichtet Artikel 20 Absatz 3 des Hochschulförderungsgesetzes die Hochschulträger, dem Bund alle Angaben zu liefern, die er für die Durchführung dieses Gesetzes oder für hochschulstatistische Zwecke benötigt.

Die in unseren früheren Berichterstattungen erwähnten Vorarbeiten verschiedener Expertenkommissionen zur Errichtung einer erweiterten und verbesserten Hochschulstatistik werden seit 1971 gemeinsam von der Hochschulsekretärenkonferenz und den zuständigen Stellen des Departements des Innern schrittweise fortgeführt.

Die Bemühungen zielen darauf hin, die verschiedenen Hochschulstatistiken in einem System zusammenzufassen, das künftig einen Überblick über die wesentlichen quantitativ erfassbaren Elemente der Hochschultätigkeit in Lehre, Forschung und wissenschaftlicher Dienstleistung vermitteln soll. Zu diesen Grundlagen gehören u. a. die Studierenden und ihre Examen, das Hochschulpersonal und seine Zusammensetzung, die Hochschulfinanzen (Ausgaben und ihre Deckung), der Raumbestand, die apparativen Einrichtungen sowie allgemeine Auskünfte über die Forschung.

Dem Ziel, die genannten Angaben zu erfassen und miteinander zu verknüpfen, entsprechen Vorgehen und Arbeitsorganisation. Den aus Vertretern der Hochschulen und des Bundes bestehenden Arbeitsgruppen ist es bisher gelungen, eine zentrale Studentendatei zu errichten, in welche ab Wintersemester 1975/76 die neue Examensstatistik integriert wird; andererseits ist vorgesehen, bis Mitte 1977 eine Konzeption für die Hochschulpersonal- und die -finanzstatistik auszuarbeiten. Die Frage einer Raum- und Gerätedatei wird demnächst an die Hand genommen. Die Oberleitung der einzelnen Arbeitsgruppen liegt bei einer Koordinationsgruppe, der die Präsidenten der Arbeitsgruppen und Vertreter des Bundes angehören. Die Verbindung zu den Hochschulen und deren Leitungen ist gewährleistet durch die Konferenz der Hochschulsekretäre, diejenige zu den Kantonen sowie zu den interessierten Bundesstellen durch das Amt für Wissenschaft und Forschung des Eidgenössischen Departements des Innern.

Aufgrund eines Beschlusses unserer Behörde vom 3. Dezember 1973 wird den Kantonen eine besondere finanzielle Unterstützung an dieses anspruchsvolle Unternehmen gewährt, indem der Bund 50 Prozent ihres zusätzlichen Personalaufwands in der ungefähren Höhe der Gehälter von zwei administrativen Mitarbeitern übernimmt. Die bisherigen Ergebnisse und Erfahrungen rechtfertigen sowohl die gewählte Arbeitsorganisation als auch die besondere Finanzierungshilfe des Bundes.

Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass die Beitragsempfänger dank der integrierten Hochschulstatistiken allmählich bei der Erfüllung ihrer Informationspflichten gegenüber dem Bund erheblich entlastet werden.

25 Hochschulkoordination

Die stetige Verbesserung der Zusammenarbeit der Hochschulen ist und bleibt zentrales Anliegen unserer Hochschulpolitik. Unter Ziffer A. 131.3 dieser Botschaft haben wir bereits auf die Probleme der Hochschulkoordination hingewiesen. An dieser Stelle soll über die wichtigsten Massnahmen auf diesem Sektor noch näher berichtet werden:

Die Hauptanstrengungen der kantonalen und der gesamtschweizerischen Instanzen in den letzten Jahren haben der Vermeidung von Zulassungsbeschränkungen und der Sicherung der Studienplätze gegolten. Die grundsätzliche Problematik eines Numerus clausus wurde bereits erörtert (Ziff. A. 131.4). Konkret hatten sich die zuständigen Organe namentlich mit den Engpässen im Medizinstudium zu befassen. Die starke Zunahme angehender Medizinstudenten bewirkte, dass 1973 erstmals nicht alle Bewerber ihr Studium an der Universität ihrer Wahl aufnehmen konnten. Aufgrund des bereits 1969 vorsorglich eingeführten Verfahrens der obligatorischen Voranmeldung liessen sich Studienanfänger von den voll ausgelasteten medizinischen Fakultäten (hauptsächlich Bern und Zürich) an die Universitäten der welschen Schweiz umleiten, da diese noch über freie Kapazitäten in der Vorklinik verfügten.

Während dank dieser Bemühungen bisher gesamtschweizerisch genügend vorklinische Studienplätze sichergestellt werden konnten, zeichnet sich ein Engpass auf der Stufe der klinischen Ausbildung ab. Es gilt daher auch hier, sämtliche Kapazitätsreserven zu erschliessen. In diesem Sinne wird erwogen, weitere nichtuniversitäre Spitäler in die klinische Ausbildung einzubeziehen («Satellisierung») und eine klinische Ausbildungsstätte in St. Gallen zu errichten. Auch wurde deshalb von der Erziehungsdirektorenkonferenz in diesem Jahr erstmals ein Beitrag aller Nichthochschulkantone zugunsten der Steigerung des Studienplatzangebots im medizinisch-klinischen Bereich empfohlen.

Mittlerweise hat sich die Kapazitätslage auch in anderen Ausbildungsbereichen laufend verschlechtert, was sich darin zeigt, dass verschiedene Hochschulen für sämtliche oder für bestimmte Fächer die Voranmeldung obligatorisch erklären mussten oder sich dazu ermächtigen liessen. Dies veranlasste die Hochschulkonferenz, weitere Massnahmen vorzubereiten. Am 12. November 1974 verabschiedete sie zuhanden der Hochschulkantone die «Vereinbarung zur Gewährleistung der Gleichbehandlung der Kantone bei der Zulassung zu den Hochschulen». In diesem sogenannten Nichtdiskriminationsabkommen verpflichteten sich die Hochschulkantone, den Zugang zu den Universitäten unter ausdrücklichem Verzicht

auf die Vorrechte der eigenen Kantonseinwohner zu handhaben: sie wollen mit anderen Worten für den Fall unvermeidlicher Zulassungsbeschränkungen zumindest alle Schweizer und niedergelassenen Ausländer ungeachtet ihres Wohnortes bei der Hochschulzulassung gleich behandeln. Sollte dieses Abkommen in sämtlichen Hochschulkantonen in Kraft treten, wäre es ein Beweis für die Leistungsfähigkeit des kooperativen Föderalismus und der horizontalen Hochschulkoordination. Müsste in der einen oder andern Studienrichtung trotz allem ein gesamtschweizerischer Numerus clausus eingeführt werden, hätten neben das Nichtdiskriminationsabkommen ergänzende Vorschriften über die Organisation des Hochschulzugangs in einem solchen Falle zu treten. Die Hochschulkonferenz untersucht zur Zeit mögliche Lösungen dieser Frage.

Als weitere Möglichkeit, die vorauszusehenden Kapazitätslücken zu vermeiden, bietet sich neben dem Ausbau der bestehenden Hochschulen die Neugründung von Ausbildungsstätten an. Da die unter Ziffer B. 22 behandelten vielfältigen Gründungspläne verschiedener Nichthochschulkantone den tertiären Bildungsbereich wenn möglich nicht nur qualitativ ergänzen, sondern auch quantitativ entlasten sollten, sind koordinierende Absprachen zwischen den Neugründern und bisherigen Hochschulträgern unerlässlich; sie werden von der bereits erwähnten Arbeitsgruppe für die Koordination neuer Hochschulinstitutionen, der auch Delegationen der Kantone Luzern, Aargau, Solothurn und Tessin angehören, vorbereitet.

Im Zusammenhang mit den Anstrengungen, die Zahl der Studienplätze zu erhöhen, wird vermehrt der Wechselwirkung zwischen quantitativem Ausbau und seinen Auswirkungen auf die Qualität der Hochschulausbildung Rechnung getragen. Neben die Forderung nach räumlicher Ausdehnung tritt jene nach einer besseren Nutzung der vorhandenen Kapazitäten durch eine wirksame Studien- und Strukturreform.

In diesem Sinne bearbeitet die 1971 von der Hochschulkonferenz und der Hochschulrektorenkonferenz gemeinsam eingesetzte Kommission für Studienreform Ausbildungsprobleme, die einerseits genereller Natur sind und damit die Hochschulen als Ganzes ansprechen, andererseits die einzelnen wissenschaftlichen Disziplinen betreffen. Seit unserer letzten Berichterstattung hat die Kommission den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf disziplinatorientierte Arbeiten verlegt. Fachbezogene Arbeitsgruppen entwickeln Reformziele und -methoden für die Ausbildung in den neueren Philologien (mit besonderer Berücksichtigung der Lehrerbildung), in der Rechtswissenschaft, der Psychologie, der Biologie, Architektur und Soziologie. Zum Teil liegen bereits abschliessende Berichte vor. Im Hinblick auf eine optimale Nutzung der Kapazitäten wird der Kürzung der Studiendauer, der Steigerung des Studienerfolgs und der Verbesserung des Prüfungssystems vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt. Die Kommission hat sich bisher besonders eingehend mit der Prüfungsproblematik und mit dem für den gesamten Studienverlauf entscheidenden Studienbeginn befasst und entsprechende Experimente angeregt.

Es wäre wünschbar, wenn nicht nur gewisse Ausbildungsgänge, sondern auch die Entwicklung der einzelnen Hochschulen als Ganzes betrachtet vermehrt aufeinander abgestimmt werden könnten. Gemäss Hochschulförderungsgesetz obliegt es dem Bund, die Koordination der einzelnen Hochschulplanungen zu sichern. Eine Ad-hoc-Gruppe, die Vertreter aller gesamtschweizerisch mit Planungsfragen beschäftigten Gremien umfasst, erhebt gegenwärtig den Ist-Zustand der kantonalen und ETH-eigenen Hochschulplanungen, tauscht Informationen über Methoden und Verfahren aus und hat sich zum Ziel gesetzt, methodische Vorstellungen für eine gemeinsame Hochschulplanung von Kantonen und Bund zu entwickeln. Im Hinblick auf die Anwendung der Bestimmungen über die Hochschulplanung in dem Ihnen unterbreiteten Gesetzesentwurf kommt diesen Arbeiten besonderes Gewicht zu.

Die Hochschulzusammenarbeit vollzieht sich nicht nur auf gesamtschweizerischer, sondern ebenso sehr auf regionaler Ebene. Den in unserem letzten Bericht angeführten Abkommen der «Conférence universitaire romande» über die Zusammenarbeit der Westschweizer Hochschulkantone und Hochschulen konnte ein weiteres für den Bereich der theologischen Nachdiplomstudien beigelegt werden. Unter den Bemühungen, bestimmte Spezialaufgaben auf einzelne Hochschulen zu konzentrieren, ist der Versuch, national zwei oder drei Schwerpunkte für die Pharmazieausbildung zu schaffen, zu erwähnen.

Nach dem Hochschulförderungsgesetz, das Ausdruck des kooperativen Föderalismus ist, stellen Abreden und Vorkehren der freiwilligen horizontalen Koordination unter den Hochschulträgern bzw. den Hochschulen ein wesentliches Mittel zur Ermöglichung einer gesamtschweizerischen Hochschulpolitik dar. Wer die gelegentliche Erfolglosigkeit und die Begrenztheit der Koordinationsbemühungen bemängelt, übersieht, dass sich die freiwillige Zusammenarbeit nicht auf die gesamte Hochschultätigkeit, sondern nur auf bestimmte koordinationsrelevante und -taugliche Bereiche erstrecken kann. Die angeführten Beispiele und der durch die Hochschulkonferenz eingeleitete allgemeine Gedanken- und Informationsaustausch deuten auf eine erstmals von den Hochschulen, ihren Trägern sowie den Nichthochschulkantonen gemeinsam erkannte und wahrgenommene Verantwortlichkeit für das schweizerische Hochschulwesen hin. Dabei beginnt sich eine neue Betrachtungsweise, welche in den Hochschulen nur einen Teil des gesamten Bildungsbereichs sieht, zunehmend durchzusetzen. Wir haben bereits erwähnt (vgl. Ziff. A. 113.2), dass die für eine umfassendere Bildungspolitik unabdingbaren Leitvorstellungen über die Aufgaben der Hochschulen in Gesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft und innerhalb des Bildungssystems gegenwärtig vom Wissenschaftsrat unter Beizug zahlreicher Experten entwickelt werden und in seinem Dritten Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen ihren Niederschlag finden sollen.

(Entwurf)

Bundesgesetz
über die Förderung der Hochschulen und die Forschung
(HFFG)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf die Artikel 27 Absatz 1, 27^{sexies} und 33 der Bundesverfassung.
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 4. Oktober 1976¹⁾,

beschliesst:

1. Titel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Zweck

Dieses Gesetz bezweckt

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

Art. 2

Geltungsbereich

Dieses Gesetz gilt für

- a. die Empfänger von Bundesmitteln aufgrund der Förderung der Hochschulen und der Forschung;

¹⁾ BBl 1976 III 885

- b. die Hochschulen des Bundes und ihre Annexanstalten, mit Ausnahme der Artikel 31–47;
- c. die mit der Bundesforschung (Art. 18) beauftragten Instanzen.

Art. 3

Grundsätze

¹ Bund und Kantone sorgen für die koordinierte Bereitstellung, den wirksamen Einsatz und die wirtschaftliche Verwendung der Mittel für Hochschule und Forschung.

² Die Freiheit von Lehre und Forschung an den Hochschulen ist gewährleistet.

2. Titel: Koordination im Hochschul- und Forschungsbereich

Art. 4

Mittel der Koordination

Bund und Kantone koordinieren den Hochschul- und Forschungsbereich durch

- a. gemeinsame Planung;
- b. gegenseitige Information;
- c. Vereinbarungen;
- d. Empfehlungen.

1. Kapitel: Hochschulbereich

1. Abschnitt: Grundsätze und Begriffe

Art. 5

Grundsätze für die Entwicklung der Hochschulen

¹ Bund und Kantone legen gemeinsam den Aufgabenbereich und den Ausbau ihrer Hochschulen fest.

² Sie sichern die Gleichbehandlung aller Schweizer, der Bürger des Fürstentums Liechtenstein, niedergelassenen Ausländer und Flüchtlinge bei der Zulassung zu den Hochschulen.

Art. 6

Hochschulkantone

Hochschulkantone sind die Sitzkantone der Hochschulen Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Neuenburg, St. Gallen und Zürich und der nach Artikel 7 anerkannten neuen Hochschulen.

Art. 7

Neue Hochschulen

Die Bundesversammlung kann neue Hochschulen anerkennen und diesem Gesetz unterstellen.

Art. 8

Selbständige Hochschulinstitutionen

¹ Selbständige Hochschulinstitutionen sind vom Bundesrat anerkannte Einrichtungen, die Hochschulaufgaben wahrnehmen und keiner bestehenden Hochschule eingegliedert werden können.

² Der Bundesrat entscheidet auf Antrag der Regierungskonferenz für Hochschulfragen (Regierungskonferenz, Art. 48) über ihre Unterstellung unter dieses Gesetz und die anwendbaren Beitragssätze.

³ Die Regierungskonferenz überprüft periodisch die Beitragsberechtigung der selbständigen Hochschulinstitutionen.

2. Abschnitt: Planung

Art. 9

Pläne

Die Planung der Hochschulen umfasst

- a. die Ziele für die Entwicklung des Hochschulwesens (Art. 10);
- b. die Entwicklungspläne der Hochschulen (Art. 11);
- c. das gesamtschweizerische Mehrjahresprogramm für das Hochschulwesen (Art. 12).

Art. 10

Ziele für die Entwicklung des Hochschulwesens

¹ Die Ziele des Hochschulwesens enthalten die allgemeinen Vorstellungen über die langfristige Entwicklung der schweizerischen Hochschulen.

² Sie dienen als Grundlage für die Erarbeitung der Entwicklungspläne und des Mehrjahresprogramms.

³ Sie werden vom Wissenschaftsrat (Art. 55) nach Anhören der Interessierten ausgearbeitet und dem Präsidenten der Regierungskonferenz vorgeschlagen.

⁴ Die Regierungskonferenz entscheidet über die Ziele; sie passt sie veränderten Verhältnissen an.

Art. 11

Entwicklungspläne der Hochschulen

¹ Die Entwicklungspläne enthalten einen Sach- und einen Finanzplan für mehrere Jahre (Beitragsperiode).

² Der Sachplan gibt Auskunft über die Entwicklung

- a. der Studienrichtungen und des Studienplatzangebots;
- b. der Grundausrüstung für die Forschung;
- c. der Dienstleistungen;
- d. der Verwaltung;
- e. der Studentenwohlfahrt;

sowie über die entsprechenden personellen Auswirkungen.

³ Der Finanzplan gibt Auskunft über die vorgesehenen

- a. Betriebsaufwendungen;
- b. Investitionsaufwendungen;
- c. Reserven;
- d. Einnahmen.

⁴ Die Entwicklungspläne werden von Bund und Kantonen für ihre Hochschulen ausgearbeitet und der Regierungskonferenz vorgelegt. Sie sind veränderten Verhältnissen anzupassen.

Art. 12

Gesamtschweizerisches Mehrjahresprogramm für das Hochschulwesen

¹ Die Regierungskonferenz stimmt die Entwicklungspläne aufeinander ab und verarbeitet sie für jede Beitragsperiode zu einem gesamtschweizerischen Mehrjahresprogramm.

² Sie achtet dabei auf dessen Übereinstimmung mit den Zielen des Hochschulwesens, den Mehrjahresplänen der Institutionen der Forschungsförderung und mit der Bundesforschung.

³ Sie unterbreitet das Mehrjahresprogramm dem Bundesrat und den kantonalen Regierungen zur Genehmigung.

⁴ Das Mehrjahresprogramm bildet die Grundlage der Entscheidungen des Bundes und der Kantone für die Finanzplanung, die Rahmenkredite und die Voranschläge.

⁵ Es ist veränderten Verhältnissen anzupassen.

Art. 13

Planungsgrundsätze für das Hochschulwesen

¹ Die Regierungskonferenz legt die Planungsgrundsätze fest.

² Diese enthalten namentlich Vorschriften über

- a. den Aufbau der Entwicklungspläne;
- b. die Kostenschätzungen;
- c. die Berechnung des Studienplatzangebotes einzelner Studienrichtungen;
- d. die Aufstellung des Mehrjahresprogramms.

3. Abschnitt: Sicherung der Studienplätze

Art. 14

Studienplatzangebot und Zulassungsbedingungen

¹ Die Regierungskonferenz ermittelt im Rahmen der Planung das Studienplatzangebot an den einzelnen Hochschulen für Studienrichtungen, in denen Engpässe zu erwarten sind. Die ermittelten Zahlen sind für die Hochschulen verbindlich.

² Sie erlässt Richtlinien über die Ausgestaltung der Zulassungsbedingungen an den Hochschulen. Sie hält sich dabei an die Anforderungen des eidgenössischen Maturitätsrechts.

Art. 15

Zuteilung von Studienplätzen

¹ Stellt die Regierungskonferenz fest, dass das Studienplatzangebot für einzelne Studienrichtungen an einer oder mehreren Hochschulen erschöpft ist, teilt sie für die betroffenen Studienanwärter Studienplätze an andern Hochschulen zu.

² Sie regelt das Verfahren.

Art. 16

Massnahmen des Bundes

¹ Wenn aufgrund der Planung ersichtlich wird, dass gesamtschweizerisch die verfügbaren Studienplätze für einzelne Studienrichtungen nicht ausreichen werden, beantragt der Bundesrat der Bundesversammlung auf Vorschlag der Regierungskonferenz die erforderlichen Massnahmen.

² Die Bundesversammlung kann den Bundesrat insbesondere beauftragen

- a. die zusätzlich erforderlichen Aufwendungen der Kantone für die Schaffung neuer Studienplätze mit einem besonderen Beitragsatz von höchstens 70 Prozent für Investitionsaufwendungen und höchstens 60 Prozent für Betriebsaufwendungen zu unterstützen;
- b. an den bundeseigenen Hochschulen das Studienplatzangebot der dort bestehenden Disziplinen angemessen zu erhöhen.

³ Die Beschlüsse der Bundesversammlung unterstehen nicht dem Referendum.

⁴ Die Regierungskonferenz erlässt Empfehlungen für den Abschluss von Vereinbarungen zwischen den Kantonen zur gemeinsamen Behebung der Notsituation.

2. Kapitel: Forschungsbereich**1. Abschnitt: Grundsätze und Begriffe**

Art. 17

Grundsätze für die Forschung

¹ Bei den Massnahmen zugunsten der Forschung achtet der Bund namentlich auf

- a. die Koordination mit der Hochschulförderung, insbesondere die Einheit von Lehre und Forschung;
- b. ein ausgewogenes Verhältnis von Grundlagenforschung und angewandter Forschung;
- c. die Bedürfnisse der Gesellschaft, insbesondere der Wirtschaft;
- d. die internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit;
- e. einen den Bedürfnissen entsprechenden Ausbau der wissenschaftlichen Hilfsdienste, insbesondere der Dokumentation.

² Er berücksichtigt dabei die ohne Bundeshilfe durchgeführte Forschung in der Schweiz.

Art. 18

Forschungsförderung und Bundesforschung

¹ Die Forschungsförderung umfasst die von den Institutionen der Forschungsförderung (Art. 20) mit Bundesmitteln durchgeführten Massnahmen zur Pflege und Entwicklung der Forschung. Sie berücksichtigt vor allem Anliegen, die zweckmässigerweise von den Wissenschaftlern in eigener Verantwortung zu verwirklichen sind.

² Die Bundesforschung umfasst

- a. die von der Bundesverwaltung für die Erfüllung ihrer Aufgaben selbst durchgeführte oder in Auftrag gegebene Forschung (Ressortforschung);
- b. die an den Hochschulen des Bundes und ihren Annexanstalten mit eigenen Mitteln betriebene Forschung;
- c. die von Amtsstellen des Bundes unmittelbar unterstützte Forschung.

Art. 19

Auswertung der Forschungsergebnisse

Die Ergebnisse der mit Bundesmitteln durchgeführten Forschungen werden allen Interessierten zur Verfügung gestellt. Besondere gesetzliche Bestimmungen bleiben vorbehalten.

2. Abschnitt: Forschungsförderung

Art. 20

Institutionen der Forschungsförderung

Die Forschungsförderung obliegt folgenden Institutionen:

- a. dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Nationalfonds, Art. 45);
- b. der Schweizerischen Naturforschenden Gesellschaft, der Schweizerischen Geisteswissenschaftlichen Gesellschaft sowie weiteren vom Bundesrat anerkannten wissenschaftlichen Dachgesellschaften und Akademien (Art. 46);
- c. weiteren vom Bundesrat anerkannten Organisationen, die sich nicht in eine bestehende Dachgesellschaft oder Akademie eingliedern lassen (Art. 46).

Art. 21

Forschungsaufgaben im gesamtschweizerischen Interesse

Der Bundesrat überträgt Institutionen der Forschungsförderung besondere im gesamtschweizerischen Interesse liegende Forschungsaufgaben, wie namentlich

dem Nationalfonds die Erarbeitung und Durchführung der Nationalen Forschungsprogramme.

Art. 22

Pläne

Die Planung der Forschungsförderung umfasst

- a. die Ziele der Forschungsförderung und der Bundesforschung (Art. 23);
- b. die Mehrjahrespläne der Institutionen der Forschungsförderung (Art. 24);
- c. die jährlichen Verteilungspläne der Institutionen der Forschungsförderung (Art. 26).

Art. 23

Ziele der Forschungsförderung und der Bundesforschung

¹ Die Ziele der Forschungsförderung und der Bundesforschung enthalten die allgemeinen Vorstellungen über die langfristige Entwicklung und die Schwerpunkte der Forschungsförderung und der Bundesforschung.

² Sie dienen als Grundlage für die Erarbeitung der Mehrjahrespläne und gemäss den Vorschriften des Bundesrates für die Planung der Bundesforschung.

³ Sie werden vom Wissenschaftsrat nach Anhören der Interessierten ausgearbeitet und dem Bundesrat vorgeschlagen.

⁴ Der Bundesrat entscheidet über die Ziele der Forschungsförderung und der Bundesforschung nach Anhören der Regierungskonferenz und der Institutionen der Forschungsförderung; er passt sie veränderten Verhältnissen an.

Art. 24

Mehrsjahrespläne der Institutionen der Forschungsförderung

¹ Die Mehrjahrespläne geben Auskunft über

- a. die voraussichtlich zu unterstützenden Forschungsbereiche;
- b. die Reserven für mutmassliche Aufwendungen zur Förderung der Forschung;
- c. die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses;
- d. die weiteren beabsichtigten Massnahmen zur Förderung der Forschung;
- e. die Verwaltung

sowie über die entsprechenden personellen und finanziellen Auswirkungen.

² Sie werden von den einzelnen Institutionen der Forschungsförderung ausgearbeitet und dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt. Sie sind veränderten Verhältnissen anzupassen.

Art. 25

Überprüfung der Mehrjahrespläne

Der Bundesrat überprüft die Mehrjahrespläne auf ihre

- a. gegenseitige Abstimmung;
- b. Übereinstimmung mit den Zielen der Forschungsförderung und der Bundesforschung;
- c. Koordination mit dem gesamtschweizerischen Mehrjahresprogramm für das Hochschulwesen.

Art. 26

Verteilungspläne der Institutionen der Forschungsförderung

¹ Die Verteilungspläne enthalten Angaben über die beabsichtigte Verwendung der in den Mehrjahresplänen vorgesehenen Mittel für ein Jahr.

² Sie sind von den Institutionen der Forschungsförderung im Vorjahr auszuarbeiten, zu begründen und dem Bundesrat zur Genehmigung vorzulegen.

Art. 27

Planungsgrundsätze für die Forschungsförderung

¹ Der Bundesrat regelt nach Anhören der Regierungskonferenz, des Wissenschaftsrates und der Institutionen der Forschungsförderung die Planungsgrundsätze.

² Die Planungsgrundsätze enthalten namentlich Vorschriften über den Aufbau und den Inhalt der Mehrjahrespläne.

3. Abschnitt: Bundesforschung

Art. 28

Anwendung dieses Gesetzes auf die Bundesforschung

¹ Der Bundesrat regelt die Anwendung dieses Gesetzes auf die Bundesforschung, insbesondere ihre Koordination mit den Hochschulen und der Forschungsförderung. Besondere gesetzliche Bestimmungen bleiben vorbehalten.

² Die Bundesforschung berücksichtigt nach Möglichkeit die bestehenden Forschungseinrichtungen, vor allem diejenigen der Hochschulen.

Art. 29

Forschungsaufträge

¹ Für Aufgaben im gesamtschweizerischen Interesse kann der Bundesrat Forschungsaufträge erteilen oder sich an den Kosten von Forschungsvorhaben oder von Forschungsinstitutionen beteiligen, die der Lösung solcher Aufgaben dienen.

² Zur fachlichen Begutachtung können Beratungsorgane eingesetzt oder beigezogen werden.

Art. 30

Forschungsstätten des Bundes

Die Bundesversammlung entscheidet über die Errichtung, die Aufhebung und die ganze oder teilweise Übernahme von Forschungsstätten.

3. Titel: Förderung von Hochschulen und Forschung

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 31

Mehrjährige Kredite

Die Bundesversammlung entscheidet über die Kredite, die zur Durchführung des Mehrjahresprogramms für das Hochschulwesen und der Mehrjahrespläne der Institutionen der Forschungsförderung notwendig sind.

Art. 32

Auszahlung

Die Beiträge werden aufgrund des Voranschlages des Bundes für die im Mehrjahresprogramm und in den Mehrjahresplänen vorgesehenen Ausgaben ausbezahlt.

2. Kapitel: Beiträge zur Förderung der Hochschulen

1. Abschnitt: Grundsätze

Art. 33

Beitragsberechtigung

Beitragsberechtigt sind

- a. die Hochschulkantone (Art. 6);
- b. selbständige Hochschulinstitutionen (Art. 8);
- c. Kantone, die neue Hochschulen planen (Art. 43).

Art. 34

Beitragsarten

Beiträge werden geleistet an Aufwendungen für

- a. den Betrieb;
- b. die Investitionen;
- c. die Planung von neuen Hochschulen sowie von neuen Fakultäten oder Abteilungen an bestehenden Hochschulen.

2. Abschnitt: Betriebsbeiträge

Art. 35

Berechnung

¹ Die Betriebsbeiträge werden aufgrund der anrechenbaren Betriebsaufwendungen des Vorjahres festgesetzt

² Anrechenbar sind die im Mehrjahresprogramm vorgesehenen Aufwendungen für Besoldungen (Art. 38) und Sachkosten (Art. 39).

³ Der Bundesrat regelt die Anrechnung der Aufwendungen für die Ausbildung von Medizinstudenten in den klinischen Semestern.

Art. 36

Ansätze

¹ Die Ansätze betragen je nach Finanzkraft der Kantone 20 bis 40 Prozent.

² Nach Erhöhung gemäss Artikel 37 betragen die Betriebsbeiträge mindestens 25 und höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Betriebskosten.

³ Für neue Hochschulen kann die Bundesversammlung die Ansätze für die ersten acht Betriebsjahre bis zu 10 Prozent erhöhen.

Art. 37

Zuschlag für ausserkantonale Studierende

¹ Für die Ausbildung ausserkantonalen Studierender werden die Ansätze für die Betriebsbeiträge (Art. 36) durch einen Zuschlag erhöht, wenn die Gleichbehandlungsregel nach Artikel 5, Absatz 2 und die Entscheidungen der Regierungskonferenz nach Artikel 49, Absatz 1, Buchstaben *b–d* eingehalten werden.

² Der Zuschlag wird wie folgt berechnet: das Verhältnis der Zahl der ausserkantonalen Studierenden zur Gesamtzahl aller Studierenden der betreffenden Hochschule wird mit der Hälfte des anwendbaren Beitragssatzes multipliziert.

Art. 38

Anrechenbare Besoldungen

¹ Anrechenbar sind die Besoldungen für das in Lehre, Forschung und Hochschulverwaltung tätige Personal.

² Ausser Betracht fallen Besoldungen

- a.* die nicht von den Kantonen getragen werden, ausgenommen direkte Beiträge kirchlicher Einrichtungen an die theologischen Fakultäten;
- b.* des Lehr- und Forschungspersonals, soweit sie die von der Regierungskonferenz festgelegten Höchstansätze überschreiten;
- c.* der an Hochschulkliniken oder anderen Einrichtungen tätigen Personen, soweit sie nicht Aufgaben der Hochschulen erfüllen.

Art. 39

Anrechenbare Sachkosten

Anrechenbar sind die Sachaufwendungen für Lehre und Forschung, Studentenwohlfahrt und Hochschulverwaltung. Dazu gehören die Kosten für

- a.* den Gebäudeunterhalt und kleinere bauliche Massnahmen;
- b.* die Miete von Gebäuden;
- c.* die laufenden Anschaffungen und den Unterhalt von Apparaten;
- d.* die Mobilieranschaffungen, die nicht als Investitionen gelten;
- e.* das Verbrauchsmaterial für Unterricht, Forschung und Verwaltung;
- f.* die laufenden Bibliotheksanschaffungen.

3. Abschnitt: Investitionsbeiträge

Art. 40

Berechnung

Die Investitionsbeiträge werden aufgrund der im Mehrjahresprogramm vorgesehenen Investitionen berechnet.

Art. 41

Ansätze

Die Ansätze betragen je nach Finanzkraft der Kantone 40 bis 60 Prozent.

Art. 42

Investitionen

¹ Als Investitionen gelten die der Lehre und Forschung, der Studentenwohl-
fahrt und der Verwaltung dienenden Aufwendungen für

- a. die Planung von Hochschulbauten;
- b. den Erwerb, die Neuerrichtung und den wesentlichen Umbau von Gebäuden, einschliesslich ihrer Ersteinrichtung oder der Neuausstattung dieser Gebäude;
- c. die Anschaffung und Installation von Apparaten;
- d. die Anschaffung oder Benutzung von Anlagen für die Datenverarbeitung;
- e. die Neueinrichtung oder ausserordentliche Erweiterung von Hochschulbibliotheken und den Aufbau von Dokumentationsdiensten.

² Ausser Betracht fallen

- a. die Kosten für den Landerwerb;
- b. die Aufwendungen für den Gebäudeunterhalt;
- c. Investitionen, die einen vom Bundesrat festzusetzenden Mindestbetrag nicht erreichen;
- d. Abgaben an Kantone und Gemeinden sowie Kapitalzinsen.

³ Bei baulichen Investitionen sind die allgemein anerkannten Regeln des rationellen Hochschulbaus, insbesondere einschlägige Kuben- und Flächenrichtwerte zu berücksichtigen.

4. Abschnitt: Planungskosten

Art. 43

Der Bundesrat kann auf Antrag der Regierungskonferenz Beiträge bis zu 50 Prozent an die Kosten für die Planung neuer Hochschulen sowie neuer Fakultäten oder Abteilungen an bestehenden Hochschulen gewähren.

3. Kapitel: Beiträge zur Forschungsförderung

Art. 44

Beitragsberechtigung

Beitragsberechtigt sind die Institutionen der Forschungsförderung, deren Statuten und Reglemente vom Bundesrat genehmigt sind, soweit es sich um Bestimmungen handelt, die der Erfüllung der in diesem Gesetz umschriebenen Aufgaben dienen.

Art. 45

Beiträge an den Schweizerischen Nationalfonds

Der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung erhält Beiträge für die ihm übertragenen Aufgaben, namentlich für

- a. die Förderung von Forschungsprojekten;
- b. die Erarbeitung und Durchführung der Nationalen Forschungsprogramme;
- c. die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses;
- d. die Gewinnung und Erhaltung von Forschern für Hochschulen und Forschungsinstitute;
- e. die Unterstützung der Veröffentlichung von wissenschaftlichen Arbeiten und der Auswertung von Forschungsergebnissen;
- f. die internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit.

Die Beiträge dienen auch der Deckung der Verwaltungskosten.

Art. 46

Wissenschaftliche Vereinigungen

¹ Anerkannte wissenschaftliche Dachgesellschaften und Akademien sowie andere anerkannte Organisationen erhalten Beiträge namentlich für

- a. die Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse, die einem bessern Verständnis für die Wissenschaft in der Öffentlichkeit dient;
- b. die Förderung der Zusammenarbeit und des Gedankenaustausches zwischen den Forschern, insbesondere durch Veranstaltung und Unterstützung wissenschaftlicher Tagungen;
- c. die internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit mit ähnlichen ausländischen oder internationalen Institutionen;
- d. die Durchführung von wissenschaftlichen und wissenschaftspolitischen Studien und Erhebungen;
- e. die Unterstützung wissenschaftlicher Zeitschriften und anderer Veröffentlichungen;
- f. die Betreuung und Durchführung langfristiger wissenschaftlicher Projekte;
- g. die Schaffung und den Betrieb wissenschaftlicher Hilfsdienste.

Die Beiträge dienen auch der Deckung der Verwaltungskosten.

² Der Bundesrat kann den wissenschaftlichen Vereinigungen Aufgaben aufgrund dieses Gesetzes übertragen.

Art. 47

Rückzahlung

¹ Falls die Ergebnisse der mit Bundesmitteln unterstützten Forschungsarbeiten wirtschaftlich genutzt werden, können die Institutionen der Forschungsförderung die Rückzahlung der gewährten Mittel nach Massgabe der erzielten Erträge und eine angemessene Gewinnbeteiligung verlangen.

² Die entsprechenden Einkünfte sind für die Forschungsförderung zu verwenden.

4. Titel: Organisation

1. Kapitel: Regierungskonferenz für Hochschulfragen

1. Abschnitt: Aufgaben

Art. 48

Grundsatz

Die Regierungskonferenz sichert die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen auf dem Gebiete des Hochschulwesens und der Forschung.

Art. 49

Befugnisse

¹ Die Regierungskonferenz entscheidet über

- a. die Ziele und Planungsgrundsätze für das Hochschulwesen (Art. 10, 13);
- b. das Studienplatzangebot an den einzelnen Hochschulen (Art. 14);
- c. die Richtlinien über die Ausgestaltung der Zulassungsbedingungen (Art. 14);
- d. die Zuteilung von Studienplätzen (Art. 15);
- e. die Festlegung der für die Betriebsbeiträge anrechenbaren Höchstbesoldungen des Lehr- und Forschungspersonals (Art. 38 Abs. 2 Bst. b).

² Sie beantragt dem Bundesrat und den zuständigen kantonalen Regierungen die Genehmigung des Mehrjahresprogramms (Art. 12).

³ Sie beantragt dem Bundesrat

- a. die Anerkennung neuer Hochschulen und selbständiger Hochschulinstitutionen (Art. 7, 8);
- b. die Gewährung von Beiträgen an Planungskosten (Art. 43);
- c. Massnahmen zur Sicherung des Studienplatzangebotes (Art. 16).

⁴ Sie nimmt Stellung zu

- a. den in ihren Aufgabenkreis fallenden Ausführungsbestimmungen des Bundesrates;
- b. den Zielen und Planungsgrundsätzen für die Forschungsförderung, soweit sie den Hochschulbereich betreffen (Art. 23, 27);
- c. den Mehrjahresplänen der Institutionen der Forschungsförderung (Art. 24);
- d. weiteren ihr vom Bundesrat oder einer kantonalen Regierung unterbreiteten Fragen.

Art. 50

Weitere Aufgaben

¹ Der Bundesrat kann der Regierungskonferenz weitere Aufgaben zur Durchführung dieses Gesetzes übertragen.

² Durch Vereinbarungen können Bund und Kantone der Regierungskonferenz Aufgaben auf dem Gebiet von Hochschule und Forschung zuweisen, die nicht in diesem Gesetz geregelt sind.

2. Abschnitt: Organisation und Entscheidungen

Art. 51

Zusammensetzung

¹ Die Regierungskonferenz setzt sich zusammen aus

- a. dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern;
- b. je einem Vertreter der Regierung jedes Hochschulkantons;
- c. zwei von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren bezeichneten Vertretern von Regierungen der Nichthochschulkantone.

² Der Präsident des Schweizerischen Schulrates nimmt an den Sitzungen der Regierungskonferenz mit beratender Stimme teil.

Art. 52

Organisation

¹ Präsident der Regierungskonferenz ist der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern.

² Die Regierungskonferenz kann Fachstellen und Kommissionen für die Lösung besonderer Aufgaben einsetzen. Sie achtet auf eine angemessene Vertretung der Hochschulstände.

³ Sie verfügt über ein eigenes Sekretariat.

⁴ Sie legt ihre Organisation und Geschäftsführung in einem Reglement fest.

⁵ Die Kosten der Regierungskonferenz und ihrer Fachstellen und Kommissionen werden je zur Hälfte von Bund und Kantonen getragen.

Art. 53

Entscheidungen der Regierungskonferenz

Entscheidungen der Regierungskonferenz kommen zustande, wenn drei Viertel der Vertreter der Kantone und der Vertreter des Bundes zustimmen.

Art. 54

Kommission für Hochschulplanung

¹ Die Kommission für Hochschulplanung erarbeitet zuhanden der Regierungskonferenz

- a. die Planungsgrundsätze für das Hochschulwesen (Art. 13);

b. Stellungnahmen zu den Zielen des Hochschulwesens und der Forschung (Art. 10, 23);

c. das Mehrjahresprogramm (Art. 12).

² Sie nimmt weitere ihr von der Regierungskonferenz übertragene Aufgaben wahr.

³ Sie ist der Regierungskonferenz unterstellt und setzt sich zusammen aus je einem Vertreter der Stellen, welche die Entwicklungspläne der Hochschulen ausarbeiten, des Eidgenössischen Departements des Innern und des Nationalfonds.

2. Kapitel: Schweizerischer Wissenschaftsrat

Art. 55

Aufgaben

¹ Der Schweizerische Wissenschaftsrat ist das beratende Organ des Bundesrates für alle Fragen des Hochschulwesens und der Forschung.

² Der Bundesrat regelt die Aufgaben des Wissenschaftsrates.

Art. 56

Zusammensetzung

¹ Der Wissenschaftsrat setzt sich zusammen aus Persönlichkeiten der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Verwaltung.

² Der Bundesrat wählt die Mitglieder und bezeichnet den Präsidenten. Er achtet dabei auf eine angemessene Vertretung der Landesteile und der wissenschaftlichen Disziplinen.

³ Der Wissenschaftsrat ordnet seine Organisation und Geschäftsführung in einem vom Bundesrat zu genehmigenden Reglement.

⁴ Er verfügt über ein eigenes Sekretariat.

5. Titel: Besondere Bestimmungen

1. Kapitel: Rechtsschutz

Art. 57

Grundsatz

Verfahren der Rechtspflege richten sich nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren¹⁾ und dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege²⁾, soweit die Artikel 58 und 59 nichts Abweichendes vorsehen.

Art. 58

Institutionen der Forschungsförderung

Die Institutionen der Forschungsförderung regeln ihr Verfahren in Reglementen, die mindestens den Anforderungen von Artikel 10 und 28–38 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren¹⁾ entsprechen und der Genehmigung des Bundesrates bedürfen.

Art. 59

Rekurskommission für Forschungsförderung

¹ Verfügungen von Institutionen der Forschungsförderung unterliegen der Beschwerde an eine unabhängige eidgenössische Rekurskommission, die endgültig entscheidet.

² Die Rekurskommission setzt sich zusammen aus einem Präsidenten und einem Vizepräsidenten, die Berufsrichter sein müssen, sowie 13 fachkundigen Mitgliedern; der Bundesrat wählt die Mitglieder nach Anhören der Institutionen der Forschungsförderung auf eine Amtsdauer von vier Jahren.

³ Die Rekurskommission entscheidet in der Besetzung mit fünf Mitgliedern.

⁴ Das Beschwerderecht steht ausschliesslich dem Gesuchsteller zu.

⁵ Auf die Akteneinsicht durch den Beschwerdeführer ist ausschliesslich Artikel 28 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren¹⁾ anzuwenden.

⁶ Beschwerden können nur aus den in Artikel 104 Buchstaben *a* und *b* des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege²⁾ genannten Gründen erhoben werden; ausserdem gilt Artikel 105 für die Rekurskommission sinngemäss.

¹⁾ SR 172.021

²⁾ SR 173.110

2. Kapitel: Rückerstattung von Beiträgen

Art. 60

¹ Beiträge können zurückgefordert werden, wenn sie zu Unrecht ausbezahlt wurden oder der Empfänger die ihm vom Bund auferlegten Pflichten trotz Mahnung nicht erfüllt.

² Der Rückerstattungsanspruch verjährt mit dem Ablauf eines Jahres, nachdem der Bund von seinem Anspruch Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall jedoch mit Ablauf von fünf Jahren seit der Entstehung des Anspruchs.

³ Das Bundesgericht entscheidet bei Streitigkeiten über die Rückerstattung von Beiträgen.

3. Kapitel: Information

Art. 61

Statistische Erhebungen

¹ Das Eidgenössische Departement des Innern führt nach Anhören der Interessierten die für die Durchführung dieses Gesetzes notwendigen statistischen Erhebungen durch und sorgt für deren Auswertung.

² Diesem Gesetz unterstellte natürliche und juristische Personen und Behörden sind verpflichtet, die für die Erhebungen erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Das Eidgenössische Departement des Innern schliesst nach Möglichkeit mit anderen Organisationen Vereinbarungen über den Einbezug ihrer Informationen in die statistischen Erhebungen ab.

³ Die Ergebnisse der statistischen Erhebungen werden den Interessierten zur Verfügung gestellt.

⁴ Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über den Persönlichkeitsschutz und die Geheimhaltung.

Art. 62

Berichterstattung

¹ Die Regierungskonferenz und die Institutionen der Forschungsförderung berichten dem Bundesrat periodisch über ihre Tätigkeit und die Durchführung des Mehrjahresprogramms und der Mehrjahrespläne.

² Der Bundesrat regelt Art, Inhalt und Zeitpunkt der Berichterstattung.

³ Er informiert die Bundesversammlung über die Durchführung dieses Gesetzes.

6. Titel: Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 63

Vollzug

Der Bundesrat erlässt die Ausführungsvorschriften.

Art. 64

Änderung bisherigen Rechts

1. Das Bundesgesetz über das Verwaltungsvorgehen¹⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 4 (neu)

⁴ Auf das Verfahren von Institutionen der Forschungsförderung und der für sie zuständigen Rekurskommission finden die Artikel 57–59 des Bundesgesetzes vom ²⁾ über die Förderung der Hochschulen und die Forschung Anwendung.

2. Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege³⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 100 Bst. k

k. auf dem Gebiete von Schule und Wissenschaft:

Verfügungen über die Anerkennung oder die Verweigerung der Anerkennung schweizerischer Maturitätsausweise und über die Forschungsförderung;

Art. 65

Aufhebung bisherigen Rechts

Das Bundesgesetz vom 28. Juni 1968⁴⁾ über die Hochschulförderung wird aufgehoben.

¹⁾ SR 172.021

²⁾ AS ...

³⁾ SR 173.110

⁴⁾ AS 1968 1585, 1972 779, 1974 139

Art. 66

Verhältnis zum bisherigen Recht

¹ Erhält ein Hochschulkanton aufgrund dieses Gesetzes Betriebsbeiträge, die real den Grundbeitrag nach Bundesgesetz vom 28. Juni 1968¹⁾ über die Hochschulförderung für das Jahr 1977 nicht erreichen, hat er Anspruch auf den höheren Beitrag.

² Die nach Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1968¹⁾ über die Hochschulförderung anerkannten besonderen beitragsberechtigten Institutionen gelten als anerkannte selbständige Hochschulinstitutionen gemäss diesem Gesetz.

³ Bis zur Regelung der Zulassungsbedingungen zu den einzelnen Hochschulen nach den in Artikel 14 Absatz 2 vorgesehenen Richtlinien müssen die Kantone dafür sorgen, dass die Inhaber der vom Bunde anerkannten Maturitätszeugnisse zu sämtlichen Studienrichtungen ihrer Hochschulen zugelassen werden.

Art. 67

Mehrjahresprogramm und Mehrjahrespläne in der Übergangszeit

¹ Die Laufzeit des ersten Mehrjahresprogramms und der Mehrjahrespläne beginnt am 1. Januar 1980. Bis zu diesem Zeitpunkt gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes sinngemäss.

² Liegen besondere Verhältnisse vor, kann der Bundesrat den Beginn der Laufzeit des ersten Mehrjahresprogramms um ein Jahr verschieben.

Art. 68

Betriebsbeiträge in der Übergangszeit

¹ Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes betragen die Ansätze für die Berechnung der Betriebsbeiträge 10 bis 30 Prozent, nach Erhöhung gemäss Artikel 37 mindestens 15 Prozent.

² Drei Jahre nach Inkrafttreten einer neuen Bundesfinanzordnung erhöht der Bundesrat die Ansätze je nach Finanzlage des Bundes schrittweise auf die vollen Ansätze nach Artikel 36.

Art. 69

Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Es tritt am 1. Januar 1978 in Kraft.

¹⁾ AS 1968 1585, 1972 779, 1974 139

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über Kredite für die Hochschulförderung
in der ersten Beitragsperiode
gemäss Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 31 des Hochschulförderungs- und Forschungsgesetzes vom ¹⁾

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 4. Oktober 1976²⁾.

beschliesst:

Art. 1

Die erste Beitragsperiode für die Unterstützung der kantonalen Hochschulen dauert vom 1. Januar 1978 bis 31. Dezember 1979.

Art. 2

Der Zahlungsrahmen für die Betriebsbeiträge in der ersten Beitragsperiode beträgt 450 Millionen Franken. Davon entfallen auf das Beitragsjahr 1978 215 Millionen Franken und auf das Beitragsjahr 1979 235 Millionen Franken.

Art. 3

Der Verpflichtungskredit für die Investitionsbeiträge in der ersten Beitragsperiode beträgt 275 Millionen Franken.

¹⁾ AS ...

²⁾ BBl 1976 III 885

Art. 4

¹ Kann die Laufzeit des ersten gesamtschweizerischen Mehrjahresprogramms für das Hochschulwesen nicht am 1. Januar 1980 beginnen, wird die erste Beitragsperiode bis zum 31. Dezember 1980 verlängert.

² In diesem Fall erhöht sich der Zahlungsrahmen für die Betriebsbeiträge auf 690 Millionen Franken und der Verpflichtungskredit für die Investitionsbeiträge auf 400 Millionen Franken.

Art. 5

¹ Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

² Er tritt am 1. Januar 1978 in Kraft.

Botschaft über die Forderung der Hochschulen und die Forschung Vom 4. Oktober 1976

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.083
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.11.1976
Date	
Data	
Seite	885-1020
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 871

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.