Bundesblatt

Bern, den 28. Dezember 1967 119. Jahrgang Band II

Nr. 52

Erscheint wöchentlich. Preis Fr. 36.– im Jahr, Fr. 20.– im Halbjahr,
zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr

9811

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund

(Vom 28. November 1967)

Herr Präsident,
Hochgeehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihnen hiemit eine Botschaft samt Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Hochschulförderung zu unterbreiten. Durch eine auf längere Dauer angelegte Gesetzgebung soll die durch Bundesbeschluss vom 16. Juni 1966 über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Kantone für die Hochschulen (AS 1966, 1349) festgesetzte Übergangsordnung abgelöst werden. Diese sieht bekanntlich für die drei Jahre 1966 bis 1968 Subventionen in der Gesamthöhe von 200 Millionen Franken vor, nämlich für 1966 45 Millionen Franken, für 1967 65 Millionen und für 1968 90 Millionen Franken.

Bei der nunmehr vorzusehenden Dauerordnung handelt es sich um eine finanziell und hochschulpolitisch bedeutsame und weittragende Massnahme. In historischer Sicht wird unsere Epoche einmal als eine solche raschster wissenschaftlicher Fortschritte charakterisiert werden. An dieser Entwicklung muss auch unser Land teilnehmen. Den Hochschulen als den Zentren der wissenschaftlichen Forschung und Stätten für die Ausbildung des akademischen Nachwuchses fällt hierbei eine tragende Rolle zu. Ihr zeitgemässer Ausbau ist den Hochschulkantonen allein nicht mehr möglich. Es bedarf der Mithilfe des Bundes, um den anerkannten Rang unserer Universitäten zu behaupten.

A. Die Entwicklung der Hochschulen in der Schweiz

1. Geschichtlicher Rückblick

Die Universität mit ihren Einrichtungen und ihrem Geist ist eine Schöpfung des hohen Mittelalters. Im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Entwicklungen des 12. Jahrhunderts entstanden in Ablösung der feudal-konservativen Klosterschulen jene Stadtschulen, aus denen

unmittelbar die Universitäten hervorgingen. Als Körperschaft eigenen Rechts, die die Möglichkeit hatte, ihr Leben nach eigenem Ermessen zu organisieren, bot die «universitas magistrorum et scholarium» günstige äussere Voraussetzungen für das Gedeihen von Lehre und Wissenschaft. Ihre erste Blütezeit mit den beiden Kristallisationspunkten Paris und Bologna war bedingt durch den eindringenden Aristotelismus, das Bekanntwerden des römischen Rechts und die Berührung mit der arabischen Kultur.

Eine neue Etappe setzte mit dem Humanismus des 15. und 16. Jahrhunderts ein. In diese Zeit fällt auch die Gründung der ersten schweizerischen Hochschule: der Universität Basel. Als späte Frucht des Basler Konzils ist sie im Jahre 1460 auf Wunsch der Bürgerschaft nach «Vergrösserung des christlichen Glaubens, Unterweisung der Einfältigen und der Erleuchtung des Geistes» von Papst Pius II. errichtet worden. Der erste Abschnitt ihrer Geschichte war gekennzeichnet durch das Aufkommen des humanistischen Denkens und Empfindens, das allmählich die erstarrten Formen des spätmittelalterlichen Lehrbetriebes, wie er auch in Basel zunächst üblich war, zu verdrängen suchte. Das Einstürmen des Humanismus war begünstigt durch das Aufblühen des Buchdrucks, der zahlreiche Gelehrte, unter ihnen auch Erasmus von Rotterdam, nach Basel zog. Aber erst die Reformation bewirkte eine umfassende Reorganisation des Universitätslebens. Die Erneuerung im Geiste eines christlich-reformierten Humanismus hatte einen neuen Aufschwung zur Folge. Die Zeit von 1550–1620 wird als goldenes Zeitalter der Basler Universität betrachtet. Berühmte Lehrer wie Bonifacius Amerbach, Celio Secundo Curione, Sebastian Castellio, der «für alle Zukunft das grosse Gesetz der Toleranz aufgestellt» hat, festigten den Ruf Basels als einer weltoffenen Humanistenstadt. Bahnbrechende Leistungen erbrachte unter dem Einfluss von Paracelsus und Andreas Vesal die Medizinische Fakultät. Mit dem Beginn des Dreissigjährigen Krieges begann freilich auch für Basel, wie für fast alle Universitäten des alten Europa, eine Zeit des allmählichen Zerfalls und Niedergangs. Eine grundlegend neue Entwicklung brachte erst das 19. Jahrhundert, in das auch die Gründung der meisten andern schweizerischen Hochschulen fällt.

Die Bestrebungen zu einer umfassenden Reform des höheren Bildungswesens unseres Landes reichen allerdings weiter zurück. Im Jahre 1744 schrieb Franz Urs von Balthasar seine «Patriotischen Träume eines Eidgenossen von einem Mittel, die veraltete Eidgenossenschaft wieder zu verjüngen», worin er den Plan einer «gemeineidgenössischen Schule» entwickelte, von der er hoffte, «dass aus ihr solche Männer hervorsteigen, die das ganze Schweizerland mit der Fackel ihres Verstandes und Einsicht würden erleuchten und zwar nicht nur innert seiner Grenzen, sondern auch auswärts». Der Idee einer eidgenössischen Hochschule, die sich aus dieser Anregung ergab, war auch eine vielzitierte Botschaft des helvetischen Ministers für Künste und Wissenschaft, Philipp Albert Stapfer, gewidmet. Während der Regenerationszeit wurde sie erneut von der Helvetischen Gesellschaft aufgegriffen. 1832 schlug der Kanton Waadt an der Tagsatzung in Luzern die Errichtung einer gemeinsamen Bundesuniversität auf dem Konkordatswege vor.

Den eidgenössischen Hochschulplänen kam die Entwicklung in den Kantonen zuvor. Im Jahre 1833 errichtete nämlich der Kanton Zürich eine eigene Universität. Mit ihr sollte die «durchgreifende Verbesserung im Schulwesen», die sich die Regeneration zum Ziele gesetzt hatte, ihren Abschluss finden. Die neu gegründete Hochschule löste das in der Reformationsepoche durch Zwingli erneuerte «Carolinum» ab, das bis anhin «das Rückgrat zürcherischer gelehrter Erziehung» gebildet und an dem auch noch der grosse Förderer und Mentor der neuen Schule, Caspar Orelli, gewirkt hatte. 1834, ein Jahr später, folgte Bern dem Beispiel Zürichs und schritt seinerseits zur Schaffung einer eigenen Universität. Auch hier konnte man auf einer früheren Einrichtung, der seit 1528 bestehenden Theologenschule, die im 18. Jahrhundert zu einer Akademie erweitert worden war, aufbauen. Im Jahre 1835 reorganisierte Genf ebenfalls seine Akademie, die auf eine Gründung Calvins zurückgeht. Ursprünglich als Seminar für Theologie und Pädagogik errichtet, wurde die Schola genevensis mit der Ausbreitung des Calvinismus zu einem geistigen Zentrum von europäischer Bedeutung und weltweiter Ausstrahlung. Später erfuhr diese pädagogische und theologische Lehranstalt durch Lehrstühle für Jurisprudenz und Philosophie eine Erweiterung. Im Zuge der Aufklärung erhielt sie den Status einer Akademie mit drei neuen Abteilungen für Mathematik, Physik und Astronomie. Das neue Gesetz von 1835 brachte die endgültige Unterstellung der Akademie unter die weltlichen Behörden. Ihre Umwandlung in eine Universität nach deutschschweizerischem Vorbild erfolgte 1873, wobei ihr drei Jahre später eine medizinische Fakultät angegliedert wurde.

Im Jahre 1890 wandelte in ähnlicher Weise Lausanne seine Akademie, die ebenfalls auf eine Theologenschule aus dem 16. Jahrhundert zurückgeht, anlässlich der Errichtung der medizinischen Fakultät in eine Universität um. An der alten Akademie hatten im Laufe ihrer Geschichte manche berühmte Lehrer gewirkt, so der grosse Naturforscher Conrad Gessner, der waadtländische Reformator Pierre Viret und der Humanist Théodore de Bèze. 1889 erfolgte die Schaffung der Universität Freiburg. Die juristische Fakultät konnte auf einer in das 18. Jahrhundert zurückgehende Rechtsschule aufbauen; zu der 1889 neu gegründeten philosophischen Fakultät kamen 1890 die theologische und 1896 die naturwissenschaftliche Fakultät. In das Jahr 1898 fällt die Gründung der jetzigen Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Sie trug bis 1962 den Namen «Handelshochschule St. Gallen». Da diese Bezeichnung nur einen Teil ihres Lehr- und Forschungsgebietes umfasste, erfolgte die Umbenennung. Als jüngste Universität ist im Jahre 1909 die Universität Neuenburg ins Leben gerufen worden. Ihre Vorläuferin war die 1838 gegründete Akademie, die namhafte Gelehrte wie die Geologen Agassiz und Guyot zu ihren Lehrern zählte. Zu Recht sind unsere Hochschulen als Schöpfungen des 19. Jahrhunderts bezeichnet worden, wenn man bedenkt, welch entscheidende Ausgestaltung sie in organisatorischer und ideeller Hinsicht in diesem Zeitabschnitt erfahren haben.

Leitbild der neuen schweizerischen Universität, von der Reorganisation Basels 1818 bis zur Gründung Freiburgs und Neuenburgs, war die auf der idea-

listischen Philosophie beruhende Universitätskonzeption Wilhelm von Humboldts, die ihre Verwirklichung erstmals 1809 an der Universität Berlin fand, mit der Preussen nach seinem Zusammenbruch durch «geistige Kräfte ersetzen wollte, was es an physischen verloren hatte» (Friedrich Wilhelm III.). Die neuhumanistische deutsche Universität gliederte sich in vier gleichberechtigte Fakultäten, was die Aufwertung der philosophischen Vorschule zu einer eigenen Fakultät mit sich brachte und das Ende der Vorherrschaft der Theologie bedeutete. Dazu kam neben der Erweiterung der juristischen der Aufbau einer eigenen medizinischen Fakultät. Aus der neuen Auffassung von der Aufgabe der Universität entwickelte Humboldt die Prinzipien der Einheit von Lehre und Forschung und deren Freiheit. Die Lehrfreiheit hob für die neuen Universitäten den einengenden Zwang der schulmässigen Ausbildung auf, wie er noch an den alten Akademien üblich gewesen war; zudem wurden sie von der Vorherrschaft der Theologie befreit. Zur Lehrfreiheit trat die Lernfreiheit der Studierenden. Die akademische Selbstverwaltung sicherte die Unabhängigkeit der neuen Institutionen gegenüber dem Staate. Lehrfreiheit, Toleranz und Selbstverwaltung waren recht eigentlich die Voraussetzungen für den Geist der Wissenschaftlichkeit, der sich nunmehr auch an unseren Hochschulen frei entfalten konnte.

Die Humboldtsche Universitätskonzeption, die sämtlichen kantonalen Universitäten zugrunde lag, brachte es mit sich, dass die vornehmlich auf die Praxis ausgerichteten Ingenieurwissenschaften keinen Einlass in sie fanden. Ihnen wurde in unserem Lande durch die Gründung der heutigen Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH), die bekanntlich als einzige Hochschule eine Bundesinstitution ist, eine Heimstatt bereitet. Auch diese Anstalt hatte schliesslich eine deutsche Einrichtung als Vorbild, die Technische Hochschule von Karlsruhe, nachdem in einer ersten Phase der Verhandlungen das Eidgenössische Polytechnikum nach französischem Muster hätte gestaltet werden sollen. Die heutige ETH wurde als Anstalt mit verschiedenen Abteilungen konzipiert.

Dagegen führte der erneut unternommene Versuch, eine Bundesuniversität zu errichten, wiederum nicht zum Ziele. Der Nationalrat hatte 1854 «einem Bundesgesetz betreffend eine eidgenössische Universität» bereits zugestimmt, doch im Plenum des Ständerates unterlag die Vorlage. Anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung wurde die Verwirklichung der Idee einer eidgenössischen Universität erneut aufgegriffen, doch auch diesmal erfolglos. Die während fast anderthalb Jahrhunderten periodisch aufgetauchten Bestrebungen zur Schaffung einer Bundesuniversität fanden damit ihr Ende.

Mannigfach waren die Schwierigkeiten, mit denen die neu gegründeten Hochschulen zu kämpfen hatten. Die wirtschaftlichen Grundlagen der meisten unserer Hochschulen waren in ihren Anfängen äusserst schmal. Die Berufung David Friedrich Strauss', dessen eben erst erschienenenes «Leben Jesu» nicht nur für manche Theologen ein Stein des Anstosses war, als Professor der Dogmatik an die Universität Zürich löste eine schon seit längerer Zeit schwelende Krise aus, die die neu gegründete Universität in ihrer Existenz ernsthaft in Frage stellte. Eine allzu enge Verflechtung von Politik und Hochschule wäre auch der

Universität Bern beinahe zum Verhängnis geworden; die für einen gedeihlichen Wissenschaftsbetrieb wenig förderlichen politischen Auseinandersetzungen, in die sich die Hochschule gezogen sah, nahmen erst ein Ende, als 1854 nach einem vierjährigen konservativen Interregnum die Radikalen und Konservativen gemeinsam die Regierung bildeten. Die Trennung der Landbezirke von der Stadt Basel bedeutete eine schwere Bedrohung der ältesten Universität unseres Landes; nur dank der Grosszügigkeit und Spendefreudigkeit der Bevölkerung Basels gelang es, die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu meistern. In Neuenburg führte die politische Entwicklung 1848 gar zur Aufhebung der Akademie. Ihre Wiedereröffnung erfolgte im Jahre 1866. Die politischen Einflussnahmen nach dem Umsturz von 1846 wirkten sich hemmend aus auf die Entwicklung der Genfer Akademie, die mit der Reorganisation von 1835 vielversprechend begonnen hatte; erst 1873 gelang es Antoine Carteret im Verein mit dem ehemaligen Giessener Professor Carl Vogt, der seit 1853 Professor der Geologie in Genf war, die Akademie nach deutschschweizerischem Vorbild in eine Universität umzuwandeln.

Die deutschschweizerischen Kantone und Freiburg lösten die schwierige Aufgabe, genügend qualifizierte Lehrer für die neu eröffneten Hochschulen zu finden, durch Berufung ausländischer, d. h. vorzugsweise deutscher Gelehrter. 1835 waren in Basel rund 40 Prozent, in Bern fast 50 Prozent, in Zürich zeitweise gar 100 Prozent aller ordentlichen Professoren deutscher Herkunft. Die Berufung ausländischer Professoren durch die Liberalen der Regeneration geschah anfänglich nicht immer ohne politische Absicht. Die aus dem Ausland zugezogenen Lehrer, die die konservative Professorenschaft der alten Akademien ersetzen sollten, wirkten in den Kantonen als «Protagonisten der freisinnigen Bewegung», was in Bern zu den erwähnten Schwierigkeiten führte. Im ganzen gesehen war aber die Schweiz nicht in der Lage, selber genügend ausgebildete akademische Lehrkräfte zur Verfügung zu stellen. Der Zuzug ausländischer Gelehrter sicherte unserem Lande den Kontakt mit den wissenschaftlichen Leistungen anderer Länder.

Nach 1850 konnten die deutschschweizerischen Universitäten in ihrem Bestand als gesichert gelten. Für sie begann nun eine Zeit der inneren Konsolidierung mit einem entsprechenden, freilich nicht regelmässigen, äusseren Wachstum, das im grossen und ganzen bis zum ersten Weltkrieg andauerte. Besuchten 1841 noch 37 Studenten die Vorlesungen an der Universität Basel, so waren es um die Jahrhundertwende bereits 603. In Bern stieg die Zahl der Studenten von 235 im Jahre 1865 auf 962 im Jahre 1900 und erreichte bei Beginn des ersten Weltkrieges die Zahl von 1859. Den wissenschaftlichen Fortschritt suchte man durch Erneuerung des Lehrkörpers, durch Schaffung neuer Lehrstühle und bauliche Erweiterungen zu gewährleisten. 1903 konnte die Universität Bern und kurz vor dem Ausbruch des ersten Weltkrieges die Universität Zürich neue Gebäude beziehen. Unter den «vernunftgemässen Neuerungen», durch die sich die Universität Zürich von ihren deutschen Vorbildern unterscheidet und die die schweizerische Eigenart ausmachten, nannte Rektor H. Steiner anlässlich der 50-Jahrfeier die Aufnahme von Lehramtskandidaten und die Zulassung von Frauen zum

Studium. Galt ersteres als eine «demokratische Konzession» an jene Bevölkerungsschichten, denen der Zugang zum Universitätsstudium über das exklusive neuhumanistische Gymnasium nicht ohne weiteres möglich war, so war die Öffnung der Universität für die Angehörigen des weiblichen Geschlechtes ein Ausdruck des ausgesprochen liberalen Zuges, der die schweizerischen Universitäten prägte.

Der erste Weltkrieg brachte für unsere Hochschulen nicht nur materielle Einschränkungen; die häufige Abwesenheit von Lehrern und Studenten bewirkte weitere Beeinträchtigungen des Lehrbetriebes. Auch blieben naturgemäss die geistigen und moralischen Erschütterungen Europas nicht ohne Rückwirkungen auf unsere Hochschulen. Als unmittelbare Kriegsfolge war ein zum Teil sehr starker Rückgang der Studentenzahlen zu verzeichnen, was vor allem auf das Ausbleiben ausländischer Studierender zurückging. So zählte die Universität Genf am Vorabend des ersten Weltkrieges 1638 Studenten; 1920 dagegen noch 1068 und 1923 nicht einmal mehr 800. In den Nachkriegsjahren machte die schwierige finanzielle Situation in einzelnen Hochschulkantonen empfindliche Einsparungen an Universitätsausgaben erforderlich, was da und dort zur Zusammenlegung und Aufhebung einzelner Lehrstühle führte.

War die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen im grossen und ganzen auf Bewahrung und Ausbau in den Grenzen des einmal Erreichten gerichtet, so brachten die Jahre nach dem zweiten Weltkrieg eine ungeahnte Aufwärtsbewegung.

Die Entwicklung der Zahl der Studierenden an den neun Hochschulen unseres Landes seit 1900 geht aus folgender Zusammenstellung hervor:

Jahr	Total	Schweizer	Ausländer	Weibliche Studierende
1900/01	5 230	2 787	2443	855
1913/14	9 650	4 989	4661	1342
1920/21	9 116	7 060	2056	891
1930/31	8 624	6 148	2476	1058
1938/39	11 515	9 023	2492	1605
1946/47	16 601	14 058	2543	2082
1950/51	16 501	12 324	4177	2100
1955/56	15 952	11 650	4302	2343
1960/61	21 281	14 303	6978	3586
1966/67	33 920	25 682	8238	6897

2. Gegenwärtige Lage

Es bestehen in unserem Lande somit neun Hochschulen. Es sind dies neben der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich die Universitäten Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Neuenburg und Zürich sowie die Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Auf rund 650 000 Einwohner entfällt demnach bei uns eine Hochschule, womit die Schweiz zu den Ländern mit der grössten Hochschulichte zählt.

Dieser Hochschulreichtum ist in der historischen Entwicklung unseres Staatswesens begründet. Am deutlichsten spürbar ist der politische Aspekt der

Hochschulgründungen im französischsprachigen Landesteil – wo ausser dem Wallis alle Stände ihre Universität besitzen – als Ausdruck und kräftiger Impuls des Eigenbewusstseins. Aus ihrem engeren Raum, durch den sie auch ihre Prägung erhalten haben, sind die kantonalen Hochschulen gewachsen. So hat denn jede ihren eigenen unverwechselbaren Charakter. Sie sind nicht nur Bildungsstätten für die akademischen Berufe, sondern auch lebendige Kulturzentren für die sie umschliessenden Regionen.

a) *Rechtsstellung*

Träger der Universitäten – abgesehen von der ETH – sind die Kantone. Einzig die Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wird vom Kanton und von der Stadt St. Gallen getragen. Die Organisation jeder Hochschule ist durch ein kantonales Gesetz festgelegt, wobei jedoch die Hochschulautonomie in vollem Umfange gewahrt bleibt. Unter dieser Autonomie ist im wesentlichen die Befugnis zu verstehen, in allen Punkten, welche die direkten Belange der Wissenschaft berühren, selbständig entscheiden zu können.

b) *Aufsicht und Verwaltung*

Die Oberaufsicht über die Hochschule obliegt der staatlichen Exekutive. Die Parlamente beschliessen die erforderlichen Kredite.

Im übrigen ist die Verwaltung der Hochschulen verschiedenartig organisiert. Während in den Kantonen Bern, Genf und Waadt keine weitere Behörde der Universität vorgesetzt ist, sind in den anderen Hochschulkantonen zwischen Exekutive und Universität besondere Instanzen eingeschaltet. So bestehen in den Kantonen Basel-Stadt und Zürich zwischen Regierung und Universität zwei Organe, Erziehungsrat und Kuratel bzw. Erziehungsrat und Hochschulkommision. Freiburg kennt einen Hochschulrat als konsultatives Organ des Staatsrates für Universitätsangelegenheiten. Der Kanton Neuenburg schliesslich hat dem Erziehungsdepartement ein beratendes Organ beigegeben, die «Commission consultative pour l'enseignement universitaire».

Im Rahmen von Verfassung und Gesetz steht den Universitäten das Recht der Selbstverwaltung zu. Diese wird sehr verschieden gehandhabt. Das oberste Organ für Fragen der ganzen Universität setzt sich überall aus den Dozenten aller Fakultäten zusammen; es wird in Basel Regenz, in Freiburg Plenarversammlung, an den übrigen Universitäten Senat genannt. Der Rektor amtet je nach Universität in der Regel ein bis zwei Jahre; ihm zur Seite stehen der Rektor designatus (Rektor der folgenden Amtsperiode) und der Prorektor (Rektor der letzten Amtsperiode).

Ein weiteres Organ der akademischen Selbstverwaltung bildet die Fakultätsversammlung. Die Fakultäten, in die sich alle Universitäten gliedern, haben wichtige Aufgaben zu erfüllen, so die Organisation des Unterrichts und der Prüfungen sowie die Antragstellung bei der Besetzung von Lehrstühlen; sie besitzen das Recht zur Erteilung von Dokortiteln. Die Fakultätsversammlung wird durch den Dekan geleitet. Die philosophisch-historische Fakultät

(phil. I) und die philosophisch-naturwissenschaftliche Fakultät (phil. II) finden sich an allen Universitäten. Die Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sind ebenfalls überall anzutreffen, jedoch nicht an allen Universitäten zu einer einzigen Fakultät zusammengefasst. Medizinische Fakultäten bestehen an den Universitäten Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich, während in Freiburg und Neuenburg lediglich Unterricht in den propädeutischen Fächern der Medizin erteilt wird, in Freiburg bis zum zweiten, in Neuenburg bis zum ersten propädeutischen Examen. Veterinärmedizinische Fakultäten bestehen an den Universitäten Bern und Zürich. Vielgestaltig sind die Verhältnisse bei den theologischen Fakultäten. Freiburg führt eine Fakultät für römisch-katholische, Bern je eine solche für evangelische und christkatholische Theologie, die übrigen Universitäten je eine Fakultät für evangelische Theologie. – Die Hochschule St. Gallen ist auf die Gebiete der Wirtschafts-, Verwaltungs- und Sozialwissenschaften spezialisiert. Sie besteht aus einer betriebswirtschaftlichen, volkswirtschaftlich-wirtschaftsgeographischen, juristischen, technologisch-naturwissenschaftlichen und sprachlich-historischen Abteilung. In Abteilungen – und zwar deren zwölf – gliedert sich auch die ETH. Neben den Fakultäten besteht eine Anzahl von Instituten und Anstalten, die mit der betreffenden Hochschule mehr oder weniger eng verbunden sind.

c) *Lehrkörper*

Die Struktur des Lehrkörpers der schweizerischen Hochschulen ist weitgehend durch die klassische Universitätsidee Wilhelm von Humboldts bestimmt. Es gibt im wesentlichen folgende Dozentengruppen: Ordentliche Professoren, Ausserordentliche Professoren, Honorarprofessoren und Ehrendozenten, Assistenzprofessoren, Privatdozenten, Lehrbeauftragte und Lektoren.

Die ordentlichen Professoren machen zahlenmässig etwa 30 Prozent der gesamten Dozentschaft aus. Ihre Stellung ist bedeutsam, da die meisten von ihnen einen gesetzlich vorgeschriebenen Lehrstuhl innehaben und die Struktur der meisten Hochschulen auf diese Lehrstühle ausgerichtet ist. Fast alle ordentlichen Professoren sind hauptamtlich an der Hochschule tätig. Die Stellung der ausserordentlichen Professoren an der Hochschule ist weit weniger homogen als jene der ordentlichen Professoren. Sehr verschiedenartig ist vor allem der Grad der beruflichen Verbundenheit mit der Hochschule. Drei Fünftel üben ihre Lehrtätigkeit im Hauptamt aus. Zu Honorar- und Ehrendozenten werden verdiente Professoren bei ihrem Rücktritt oder verdiente Wissenschaftler ernannt. Die Einrichtung von Assistenzprofessuren erlaubt es, Nachwuchskräften einen Lehrstuhl im Unterricht und in der Forschung zu übertragen. Die Privatdozentur stellt in der Regel die erste Stufe der akademischen Laufbahn dar; die Ernennung zum Privatdozenten setzt eine grössere wissenschaftliche Arbeit, die Habilitationsschrift, voraus. Bei den Lehrbeauftragten und Lektoren handelt es sich fast ausschliesslich um nebenamtliche Dozenten.

Im Wintersemester 1966/67 amtierten an den schweizerischen Hochschulen insgesamt 2304 Dozenten, wovon rund 1163 ordentliche und ausserordentliche Professoren.

d) Studierende

Die Immatrikulation an einer schweizerischen Hochschule setzt eine staatlich anerkannte Maturität voraus. Für ausländische Studierende gilt die prüfungsfreie Aufnahme nur dann, wenn sie im Besitze eines der schweizerischen Maturität äquivalenten Zeugnisses sind; für andere Kandidaten wurden auf Antrag der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz im Herbst 1966 obligatorische Aufnahmeprüfungen eingeführt, die für alle Hochschulen, mit Ausnahme der Eidgenössischen Technischen Hochschule, zentral in Freiburg zweimal jährlich abgehalten werden.

Im Wintersemester 1966/67 betrug die Zahl der Studierenden an den schweizerischen Hochschulen insgesamt 33 920; davon waren 8238 (= 24,3 %) Ausländer, 6897 weibliche Studierende.

Die im Vergleich zu andern Ländern sehr hohe Zahl ausländischer Studierender entspricht einer Tradition unserer Hochschulen. Der prozentuale Anteil an der Gesamtzahl der Studierenden ist vor allem an den Universitäten Freiburg, Genf und Lausanne beträchtlich im Wintersemester 1966/67: Freiburg 35 %, Genf 42 %, Lausanne 40 %.

Zum Wesen der Hochschule gehört die Verleihung akademischer Grade nach Abschluss des Studiums. Es sind dies im wesentlichen das Lizentiat, das Doktorat oder Spezialdiplome. Die Gesamtstudiendauer beträgt nach den Reglementen sechs bis acht Semester, für die medizinischen Wissenschaften dreizehn Semester. Die effektive Studiendauer ist jedoch erfahrungsgemäss häufig länger.

B. Wesen und Aufgabe der Universität

Wir haben in Kapitel A die historische Entwicklung der Universität von der mittelalterlich-scholastischen Hochschule über die spätere humanistische Lehranstalt und das akademische Idealbild Humboldts bis zur heutigen, durch die vorherrschende Stellung der Naturwissenschaften gekennzeichneten Form zusammenfassend darzustellen versucht. Der Weg ist weit von den fahrenden Scholaren etwa eines Thomas Platter bis zu unseren jetzigen Studierenden, denen weitgehende Sesshaftigkeit eigen geworden ist, von den mittelalterlichen Lehrgesprächen im kleinen Kreis bis zu den überfüllten Auditorien der Gegenwart.

Wenn auch die europäische Universität im Laufe ihrer bald 800jährigen Geschichte manche tiefgreifende Wandlungen erfahren haben mag: Wissenschaft und Lehre, philosophische Besinnung, Vergegenwärtigung aller den Menschen zugänglichen Gehalte, unbedingte Wahrhaftigkeit und Menschlichkeit, Schärfung des Sinnes für Recht und Gerechtigkeit wurden zu allen Zeiten von ihr als die eigentlichsten Aufgaben angesehen. Bereits die mittelalterliche Universität, die ursprünglichste Form der Hochschule, verstand sich als Gemeinschaft von Schülern und Lehrern im Dienste der zweckfreien Erforschung der Wahrheit. Dieser eigene übernationale und überstaatliche Sinn weist die Universität als ein Anliegen der Menschheit schlechthin aus. Er fand seinen Aus-

druck in der Autonomie unserer Hochschulen, die durch alle Verwandlungen der Einrichtungen und der äusseren Erscheinung erhalten geblieben ist. Die Universität ist weder eine Dienerin des Staates noch der Kirche, sondern steht nach einem mittelalterlichen Spruch als dritte Macht neben ihnen. Allerdings hat diese Autonomie seit dem Mittelalter eine wesentliche Einschränkung erfahren: Hatten die Universitäten seinerzeit ihr eigenes Einkommen, so leben sie heute fast ausschliesslich von den Zuschüssen des Staates.

Weist so die Autonomie der Universität auf ihren mittelalterlichen Ursprung hin, so gehen die Forderung nach Einheit von Lehre und Forschung sowie die akademische Lehr- und Lernfreiheit – zwei Prinzipien, die die innere und äussere Organisation unserer Universitäten auf das entscheidenste geprägt haben – auf die Universitätskonzeption Wilhelm von Humboldts zurück. Dem Grundsatz der Einheit von Forschung und Lehre lag die Auffassung Humboldts zugrunde, dass der «Gang der Wissenschaft auf einer Universität, wo sie immerfort in einer grossen Menge, und zwar kräftiger, rüstiger und jugendlicher Köpfe herumgewälzt wird, rascher und lebendiger ist. Überhaupt lässt sich die Wissenschaft nicht wahrhaft vortragen, ohne sie jedesmal wieder selbsttätig aufzufassen, und es wäre unbegreiflich, wenn man nicht hier, sogar oft, auf Entdeckungen stossen sollte.» Für den Studenten bedeutet dies nach Humboldt, dass er seine Pflicht gegenüber der Wissenschaft nur erfüllt, wenn er selbständig mitdenkt, kritisiert und zweifelt; nur auf diese Weise, durch selbsttätige Teilnahme am Prozess der wissenschaftlichen Erkenntnis, erwirbt er sich seine Bildung, wobei diese nicht so sehr als Wissen denn als ein Sein verstanden wird, das sich aus «der gemeinsamen Hingabe von Professoren und Studenten an die forschende wissenschaftliche Erkenntnis» ergibt. Platons Auffassung von der menschenbildenden Kraft der Wissenschaft bestimmt hier das Konzept. Eng damit zusammen hängt das Prinzip der akademischen Lehr- und Lernfreiheit, denn nur unter dieser Voraussetzung lässt sich das Ziel der Universitätsbildung, «die Erwerbung einer normativen Grundeinstimmung des Lebens durch Wissenschaft» erreichen. Gegenüber diesem grundsätzlichen Anliegen hatte die praktische akademische Berufsausbildung zurückzustehen.

Wohl zu keiner Zeit reichte die Wirklichkeit an das Humboldtsche Idealbild heran; heute ist die Diskrepanz zwischen den tatsächlichen Verhältnissen und der klassischen neuhumanistischen Universitätsidee unübersehbar. Immer häufiger schränken Studien- und Prüfungsordnungen die akademische Lernfreiheit ein; Forschung und Lehre stehen nicht mehr in jenem engen Verhältnis; die «leblosen Institute», wie Humboldt die naturwissenschaftlichen Anstalten bezeichnete, sind wichtige Forschungsstätten geworden. Wenn die heutige Universität in ihrem tatsächlichen Bestand dem Humboldtschen Ideal auch nicht mehr entspricht, so verhinderten doch die prinzipielle Forderung der Einheit von Forschung und Lehre sowie Lehr- und Lernfreiheit ein Abgleiten der Universität zur reinen Lehranstalt oder akademischen Fachschule.

Die Forschungsaufgabe, durch die sich die Universität von den andern Bildungsanstalten unterscheidet und die zu ihren wichtigsten Aufgaben gehört, bewahrte der Hochschule ihre mit dem fortschreitenden Prozess der Erkenntnis

gegebene innere Dynamik und ermöglichte ihr so eine ständige Anpassung an die sich wandelnden Verhältnisse. Der Lehrauftrag verbindet die Hochschule mit dem gesamten öffentlichen Bildungswesen. Sie ist für die Studierenden eine Stätte geistiger Vervollkommnung und praktischer Bildung. Sie vermittelt die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten für die Ausübung des von den Studenten gewählten Berufes. Diplome und Titel, die die Hochschule neben wissenschaftlichen Ehrungen verleiht, bezeugen den erfolgreichen Abschluss eines akademischen Studiums.

Wenn sich unsere Hochschulen immer mehr auch auf die Berufsausbildung ausrichten, dann ist dies eine notwendige Anpassung an die Bedürfnisse der modernen Industriegesellschaft. Vor allem aber hat der Aufschwung der Naturwissenschaften das Gefüge der herkömmlichen Universität sichtlich verschoben. Technisierung und grossbetriebliche Organisation der Forschung kennzeichnen die gegenwärtige Entwicklung. Der Aufbruch der Naturwissenschaften an unseren Hochschulen brachte auch eine weitgehende Ablösung des alten Wissenschaftsideals Humboldts, dem unsere Universitäten weitgehend ihre innere und äussere Organisation verdanken. Wenn Beherrschung und Gestaltung der Natur zum vordringlichen Ziel der Wissenschaft werden, verringert sich immer mehr der Unterschied von Universität und technischer Hochschule; es ergibt sich so eo ipso auch ein gewisser Gegensatz zu den Strukturen unserer Universitäten, die auf einem Wissenschaftsbegriff beruhen, dessen Wesen philosophische Besinnung und Reflexion ausmachen. Dieser Umstand und ferner die Tatsache, dass die Spezialisierung infolge der Entwicklung der Wissenschaften gewaltige Ausmasse angenommen hat, rufen nach einer Überprüfung der Organisation und der Struktur der Universitäten in Anpassung an die veränderten Verhältnisse. Es stellt sich die ernste Frage, wie die Universitäten auch in Zukunft bei der grossen Verfächerung die «Universitas litterarum» – die erst eigentlich den akademischen Geist ausmacht – noch zu verkörpern vermögen. Bei der Neugründung der Ruhr-Universität Bochum ist man bereits von neuen Konzeptionen ausgegangen, indem auf die traditionelle Unterteilung in Fakultäten verzichtet wurde und die Ingenieurwissenschaften in die Universität eingebaut worden sind. Auch unsere Universitäten werden sich der Frage struktureller Reformen nicht entziehen können. Die Bundeshilfe soll dazu beitragen, dass die Hochschulen den Erfordernissen der Gegenwart in vollem Umfange zu genügen vermögen.

Wenn vom Wesen und den Aufgaben der Universitäten die Rede ist, dann muss auch ihre kulturpolitische Verpflichtung erwähnt werden. Als geistigen Zentren ihrer Region geht von ihnen eine starke Ausstrahlung auf das kulturelle und politische Geschehen in der Öffentlichkeit aus. Auch diese Funktion ist von den Hochschulen wahrzunehmen; es ist ihre Aufgabe, an der Lösung öffentlicher Probleme teilzunehmen, das Richtige und Wichtige festzustellen, bewusst zu machen und in Erinnerung zu rufen. Der wertvolle Beitrag der Universitäten in Politik, Wirtschaft und Kultur ist zu allen Zeiten erkennbar. Im Werden unseres Staatswesens haben Mitglieder der Lehrkörper unserer Hochschulen eine wichtige Rolle gespielt.

Den Hochschulen fällt diejenige Aufgabe zu, die letztlich für Bestand und Entwicklung von Staat, Wirtschaft und Kultur entscheidend ist: die Heranbildung eines gut ausgerüsteten Nachwuchses in den akademischen Berufen. Der politische, wirtschaftliche und soziale Stand unserer Gesellschaft hängt sehr wesentlich von den wissenschaftlichen Leistungen unserer Hochschulen ab. Wir wissen um den Bedarf und Mangel, so beispielsweise in den medizinischen Berufen. Dieser Druck von aussen darf aber niemals dazu verleiten, die Qualität der Studierenden nachsichtiger zu beurteilen oder den grossen Zielen der Erkenntnisforschung und der Menschenbildung geringere Beachtung zu schenken. Denn damit steht und fällt die alte Idee der Universität, die Karl Jaspers anlässlich der 500-Jahrfeier der Universität Basel mit folgenden Worten zusammenfassend umschrieb:

Der Universität ist, vom Staat beschützt, eine wunderbare Ruhe gegeben. Wissenschaftliche Forschung, technische Dienstleistung, Erinnerung an die Vergangenheit, die bildende Teilnahme am Überlieferten, all das ist vortrefflich, aber genügt nicht. Denn die der Universität vergönnte Windstille ist dazu da, dass wir den Sturm des Weltgeschehens in unseren Herzen und Gedanken erfahren, um ihn zu erkennen. Die Universität soll die Stätte des hellsten Bewusstseins des Zeitalters sein, wo das Äussere zur Klarheit kommt, sei es, dass wenigstens an einer Stelle völlig bewusst wird, was geschieht, sei es, dass die Klarheit, in die Welt wirkend, hilfreich wird.

C. Die Notwendigkeit einer Unterstützung der kantonalen Hochschulen durch den Bund

1. Geschichtliches

Gemäss Artikel 27, Absatz 1 der Bundesverfassung ist der Bund befugt, ausser der polytechnischen Schule auch eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen. Die Verfassung von 1848 beschränkte die Befugnisse des Bundes auf die Schaffung einer polytechnischen Schule und einer Universität. Erst bei den Revisionsverhandlungen der Jahre 1873/74 kam der Unterstützungsgedanke auf. Der Antrag gab in beiden Kammern des Parlaments zu heftigen Diskussionen Anlass. Die Gegnerschaft bestand vor allem in jenen Kreisen, die noch immer die Errichtung einer Bundesuniversität als erstrebenswertes Ziel betrachteten und die Befürchtung hegten, die Unterstützungsklausel wäre geeignet, die Erreichung dieses Zieles zu beeinträchtigen. Hingegen wurden damals noch keine Bedenken laut, eine Bundesunterstützung könnte der Souveränität der Hochschulkantone Abbruch tun.

Während der Gedanke einer Bundesuniversität in der Folge keine besondere Aktualität mehr erlangte, kam es zu verschiedenen Vorstössen, die auf eine allgemeine und dauernde Unterstützung der kantonalen Hochschulen hinzielten. So richteten am 8. April 1888 die Erziehungsdirektoren der Kantone Basel-Stadt, Bern, Zürich, Genf, Neuenburg und Waadt eine Eingabe an den Bundesrat, in der sie auf Grund von Artikel 27 der Bundesverfassung eine Unterstützung der kantonalen Universitäten verlangten. Die Eingabe wurde schon

damals mit den grossen Fortschritten der Naturwissenschaften begründet, die eine Erweiterung und Verbesserung der wissenschaftlichen Ausrüstung notwendig machten, was grosse zusätzliche Ausgaben nach sich ziehe. Es wurden jährliche Beiträge von vorläufig insgesamt 350 000 bis 400 000 Franken genannt, – was eine Beteiligung des Bundes an den Universitätskosten von etwa 25 Prozent bedeutet hätte. Das Anliegen der Universitätskantone fand in Presse und Öffentlichkeit im allgemeinen eine sehr wohlwollende Aufnahme. Es wurden Motive vorgebracht, die auch heute ihre Gültigkeit haben: Die beschränkten finanziellen Möglichkeiten der Kantone, die hohen Kosten der Naturwissenschaften und der Medizin, der hohe Prozentsatz der ausserkantonalen und ausländischen Studierenden, die Notwendigkeit von Koordinationsmassnahmen. Befürchtungen, die kantonale Schulhoheit könnte beeinträchtigt werden, kamen im Gegensatz zu heute kaum zum Ausdruck. Nach Prüfung des Begehrens durch eine Expertenkommission wurde dieses schliesslich vom Bundesrat mit dem Hinweis abgelehnt, Artikel 27, Absatz 1 der Verfassung sehe in erster Linie die Errichtung eigener Anstalten des Bundes vor, darüber hinauszugehen gestatte die Lage der Bundesfinanzen nicht.

Das gleiche Schicksal erlitt eine Eingabe, welche die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren am 14. November 1906 an den Bundesrat richtete und in der erneut und mit ähnlichen Argumenten wie im Jahre 1888 Bundesbeiträge an die kantonalen Hochschulen gefordert wurden.

Die Frage der Bundesunterstützung der kantonalen Hochschulen ruhte dann für volle vier Jahrzehnte, was erstaunlich anmutet, nachdem schon 1888 die Belastung der Hochschulkantone durch ihre Universitäten als zu gross bezeichnet wurde, die entsprechenden Aufwendungen in der Zwischenzeit aber kontinuierlich anwuchsen. Im Zusammenhang mit der Anforderung eines Kredites von 27 Millionen Franken für den Ausbau der ETH wurde das Problem dann im Jahre 1946 sowohl im Nationalrat wie im Ständerat wieder aufgegriffen. Am 18. März 1946 reichten Nationalrat Lachenal (Genf) und Ständerat Malche (Genf) Postulate ein, welche die Subventionierung der kantonalen Hochschulen zum Gegenstand hatten. Anlass dazu gab die Sorge über das Missverhältnis zwischen den Möglichkeiten der ETH und denjenigen der kantonalen Hochschulen. Die Bundeshochschule beginne, zu einer auf die Dauer nicht mehr tragbaren Konkurrenz der höchsten kantonalen Lehranstalten zu werden. Bei den heutigen Anforderungen der Wissenschaften sei es den Kantonen nicht mehr möglich, die volle Leistungsfähigkeit ihrer Hochschulen sicherzustellen.

Beide Postulate wurden in der Junisession 1947 mit grossen Mehrheiten abgelehnt. Entscheidend hiefür waren sowohl finanz-, vor allem aber kulturpolitische Erwägungen, wie sie in der Antwort des Vertreters des Bundesrates, Bundesrat Etter, zum Ausdruck kamen. Der damalige Vorsteher des Departements des Innern wies insbesondere auf den bereits 1854 anlässlich der Gründung der ETH gefallenen Entscheid hin: dem Bund die technische Hochschule, den Kantonen die Universitäten. Diese Ordnung erscheine wie eine Art ungeschriebenen Verfassungsrechts. Die Auffassung der Postulanten, dass die kantonale Schul-

hoheit durch die Subventionierung nicht tangiert würde, konnte der bundesrätliche Sprecher nicht teilen. Die Ablehnung der Postulate fiel um so leichter, als die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren sich schon vorher mehrheitlich gegen Bundesbeiträge an die Universitäten ausgesprochen hatte. Die Zeit war damals für die Realisierung des Vorschlages noch nicht reif. In den folgenden Jahren nahmen jedoch Wissenschaft und Technik einen gewaltigen Aufschwung, wodurch die Anforderungen an die Hochschulen stark anwuchsen.

Die Motion, die Nationalrat Weibel (Laufen BE) mit 19 Mitunterzeichnern am 23. März 1960 einreichte und in der die Unterstützung der kantonalen Hochschulen durch den Bund gefordert wurde, fiel denn auch auf fruchtbareren Boden. Die Konsultation der Erziehungsdirektionen der Hochschulkantone, des Schweizerischen Schulrates und des Nationalen Forschungsrates des Schweizerischen Nationalfonds brachte eine durchwegs positive Stellung zum Grundgedanken der Motion; im einzelnen wichen die Auffassungen aber voneinander ab, so in bezug auf die Tragweite der Bundeshilfe, die an eine Unterstützung zu knüpfenden Bedingungen, die Koordination unter den Hochschulen. Auch der Bundesrat opponierte nicht, konnte aber angesichts der bestehenden Unklarheiten keinen verbindlichen Auftrag (Motion) entgegennehmen. Nachdem der Motionär sich bereit erklärt hatte, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, wurde dieses vom Nationalrat am 21. Dezember 1960 angenommen; es hat folgenden Wortlaut:

Das ebenso erfreuliche wie notwendige Anwachsen der Zahl von Hochschulstudenten sowie die enorme Entwicklung vor allem der Naturwissenschaften verlangen den weiteren Ausbau unserer kantonalen Hochschulen. Die rasch wachsende Grösse dieser dringenden Aufgabe beginnt die Kräfte der Universitätskantone zu übersteigen. Trotzdem muss im geistigen und wirtschaftlichen Interesse des gesamten Landes die grosszügige Weiterentwicklung der Hochschulen verstärkt werden.

Der Bundesrat wird daher eingeladen, zu prüfen, ob nicht dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten sei, die Bundesbeiträge an die Ausbaukosten der kantonalen Hochschulen ermöglicht.

Die Annahme erfolgte ohne Diskussion und ohne Gegenstimme, ein deutlicher Beweis für die seit 1947 eingetretenen veränderten Verhältnisse.

Zur Prüfung dieses Postulats berief das Departement des Innern bereits auf den 24. Januar 1961 eine Konferenz ein, zu der die Vorsteher der Erziehungsdirektionen der Hochschulkantone, der Präsident des Schweizerischen Schulrates, die Hochschulrektoren sowie Vertreter des Schweizerischen Nationalfonds eingeladen wurden. Auf Grund der Aussprache ersuchte das Departement in einem Rundschreiben die Erziehungsdirektionen der Hochschulkantone um Auskunft über die Erweiterungsprojekte für die einzelnen Hochschulen in den kommenden fünf Jahren und die damit verbundenen Kosten. Gleichzeitig erging die Anfrage, ob für die Verwirklichung der Projekte eine Bundeshilfe als notwendig erachtet werde. Die Ergebnisse der Rundfrage zeitigten kein klares Bild. Die an der Konferenz vom Januar 1961 beteiligten Stellen wurden deshalb auf den 26. Oktober 1961 zu einer weiteren Sitzung eingeladen. An dieser wurde die Bildung einer Expertenkommission angeregt, welche die Lage und Bedürfnisse der

schweizerischen Hochschulen abklären und Vorschläge für die Gestaltung einer eventuellen Bundeshilfe ausarbeiten sollte. Gestützt auf diese Empfehlung ernannte das Departement des Innern am 8. Februar 1962 die «Eidgenössische Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung», die sich aus Angehörigen des Lehrkörpers der einzelnen Hochschulen zusammensetzte und alle grossen Fakultäten umfasste. Als Präsident der Kommission konnte Prof. Dr. André Labhardt von der Universität Neuenburg gewonnen werden. In ihrer Arbeitsweise war die Kommission völlig frei. Die Kommission beendete ihre Arbeiten im Juni 1964. Der Schlussbericht konnte am 14. September gleichen Jahres der Öffentlichkeit übergeben werden.

Auf die Schlussfolgerungen, zu denen die Kommission gelangte, werden wir unter Ziffer 3 dieses Kapitels zurückkommen.

2. Bisherige Massnahmen des Bundes zur Förderung der Hochschulen

Schon vor dem Bundesbeschluss vom 16. Juni 1966 über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen wurden die kantonalen Hochschulen in gewissem Umfang vom Bund unterstützt.

Auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes erhielten die Hochschulen Beiträge an die Kosten der Ausbildung von Handelslehrern. Diese Beiträge waren allerdings nur im Falle der Hochschule St. Gallen von einiger Bedeutung; sie machten im Zeitraum von 1960 bis 1965 insgesamt 1255000 Franken aus. Mit dem Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 16. Juni 1966, d. h. vom Jahre 1966 hinweg, sind sie aufgehoben worden.

Im Interesse der Exportfähigkeit unserer Wirtschaft hat der Bund im Jahre 1944 – finanziert zunächst aus Arbeitsbeschaffungskrediten – eine selbständige Aktion zur Förderung der Forschung ins Leben gerufen. Sie stützt sich heute auf das Bundesgesetz vom 30. September 1954 über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung. Gemäss Artikel 4 dieses Gesetzes kann der Bund auch Hochschulen Beiträge für zusätzliche wissenschaftliche und technische Forschungen gewähren, soweit diese dem im Titel des Erlasses bezeichneten Zweck entsprechen. Seit 1946 wurden so den kantonalen Hochschulen über 12 Millionen Franken zugewendet.

Die vom Bundesrat 1945 ernannte Studienkommission für Atomenergie wendete auf dem Gebiete der Atomforschung bis 1957 rund 10 Millionen Franken auf. Die subventionierten Arbeiten wurden grossenteils an kantonalen Universitätsinstituten durchgeführt. Seit 1958 verfügt der Schweizerische Nationalfonds auch über die zur Förderung der Atomforschung benötigten Kredite.

Die grössten, wenn auch indirekten Beiträge an die kantonalen Hochschulen leistete der Bund über die Subventionierung des Schweizerischen Nationalfonds, dem als einer privatrechtlichen Stiftung seit 1952 die Förderung der Grundlagenforschung auf allen Gebieten obliegt. Betrug die Zuschüsse des Bundes 1953, d. h. im ersten vollen Jahr des Bestehens der Stiftung, noch 3 Mil-

lionen Franken, so machen sie auf Grund des derzeit geltenden Bundesbeschlusses vom 22. Juni 1965 für das Jahr 1967 50 Millionen Franken aus und werden 1968 und 1969 um je weitere 5 Millionen Franken anwachsen. Der Grossteil der Mittel geht an die Hochschulen als den hauptsächlichsten Trägern der Grundlagenforschung. Durch die Gewährung von «Persönlichen Beiträgen», d. h. durch die Schaffung von Lehr- und Forschungsstellen an den Hochschulen, konnte auch die Zahl der an ihnen tätigen Wissenschaftler erhöht werden.

Direkte Beiträge des Bundes an kantonale Hochschulen sind in zwei Fällen zu verzeichnen: Durch Bundesbeschluss vom 9. März 1961 ist dem Kanton Waadt an die bauliche Erweiterung der Polytechnischen Schule der Universität Lausanne ein einmaliger Zuschuss von 3,7 Millionen Franken gewährt worden. Sodann unterstützt der Bund seit 1952 das «Universitätsinstitut für höhere internationale Studien» in Genf, das mit der dortigen Universität eng verbunden ist, durch jährliche Beiträge, die zur Zeit 500000 Franken ausmachen.

3. Bericht der «Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung»

Der Bericht stellt eine auf gründlichen Erhebungen beruhende umfassende Darstellung der Lage der schweizerischen Hochschulen und ihrer Bedürfnisse dar. Auf Grund der Untersuchungen war es der Expertenkommission möglich, konkrete Vorschläge für eine Bundeshilfe aufzustellen.

Die Kommission vertritt mit grossem Nachdruck die Auffassung, dass der Zeitpunkt für eine grundsätzliche Änderung in der Finanzierung der kantonalen Hochschulen gekommen sei, und dass diese Änderung allein in der Leistung von dauernden und sehr bedeutenden Bundesbeiträgen bestehen könne. Der Nachholbedarf, vor allem aber die neuen Bedürfnisse des Unterrichts und der Forschung sowie die zu erwartende starke Zunahme der Zahl der Studierenden stellen die Kantone in bezug auf den Ausbau ihrer Hochschulen vor finanzielle Aufwendungen in einer Grössenordnung, die eine Bundeshilfe als unerlässlich erscheinen lässt.

Die neuen Bedürfnisse des Unterrichts zwingen unsere Hochschulen in ihr Lehrprogramm immer neue Disziplinen aufzunehmen, wenn sie mit der wissenschaftlichen Entwicklung Schritt halten wollen. In noch stärkerem Masse ist mit neuen Bedürfnissen im Bereiche der Forschung zu rechnen, was ganz besonders für die Naturwissenschaften, die Medizin und die technischen Wissenschaften zutrifft.

Die Erhöhung der Studentenzahlen ist nicht nur durch das Bevölkerungswachstum, sondern auch von einer geänderten Nachfragesituation her bedingt. Der Mangel an ausgebildeten Arbeitskräften wird durch drei Veröffentlichungen eingehend dargelegt: 1. durch den 1959 erschienenen Bericht des «Arbeitsausschusses zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses» (vom früheren Delegierten für Arbeitsbeschaffung, Direktor Dr. F. Hummler, eingesetzt); 2. durch denjenigen der vom Departement des Innern ernannten «Eidgenössischen Kommission für Nachwuchsfragen auf dem Ge-

biete der Geisteswissenschaften und der medizinischen Berufe sowie des Lehrerberufes auf der Mittelschulstufe» (von Prof. Dr. H. Schultz von der Universität Bern präsiert), erschienen 1963; 3. durch den Bericht der «Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen des Ausbaus und der Koordinierung der medizinischen Ausbildung» (von Prof. Dr. O. Gsell von der Universität Basel präsiert), erschienen 1967. Die Errichtung neuer Mittelschulen, der Ausbau des Stipendienwesens sowie die Zunahme der weiblichen Studierenden und der Studierenden des «Zweiten Bildungsganges» sind weitere Faktoren für die Erhöhung der Studentenzahlen.

Die Kommission stellte sich die Aufgabe, die Entwicklungstendenzen auch in ihrer zahlenmässigen Wirkung sichtbar zu machen, indem sie für den Zeitraum bis 1975 Schätzungen über Studentenzahlen und Hochschulausgaben anstellte. Die Ergebnisse ihrer Untersuchungen lauten zusammengefasst wie folgt:

- Bis zum Jahre 1975 müssen die schweizerischen Hochschulen wegen des bereits bestehenden Nachholbedarfs, wegen der bis dahin zu erwartenden Verdoppelung der Zahl der Studierenden (Wintersemester 1963/64: 27783 Studierende [davon 19426 Schweizer], 1975: insgesamt etwa 53000 Studierende [davon etwa 35900 Schweizer]) und wegen der neuen Bedürfnisse von Unterricht und Forschung die Zahl der Dozenten und ihrer Mitarbeiter von heute rund 5000 auf rund 9600 erhöhen sowie Bauten im Umfang von 10 bis 11,5 Millionen Kubikmeter ausführen.
- Bis spätestens 1975 müssen die gesamten jährlichen Hochschulausgaben, um allen Erfordernissen zu entsprechen, von 212 Millionen Franken im Jahr 1962 auf rund 1 Milliarde Franken steigen. Davon werden allein 800 Millionen Franken auf die kantonalen Hochschulen entfallen.
- der Bund muss an die Mehrausgaben der Kantone für ihre Hochschulen dauernd erhebliche Beiträge leisten, und zwar sowohl an Bauten und Einrichtungen als auch an den Betrieb.
- Gemäss der von der Kommission empfohlenen Beitragsregelung hätte der Bund etwa die Hälfte der kantonalen Hochschulausgaben zu übernehmen, was auf Grund der Schätzungen für 1970 einen Betrag von etwa 300, für 1975 einen solchen von 400 Millionen Franken ergäbe.

Nach Erfüllung ihres Auftrages ist die Kommission ersucht worden, ihre Schätzungen anhand des jeweils neuesten Zahlenmaterials jährlich zu überprüfen. Dabei ergab sich für die Jahre 1963 bis 1966 eine weitgehende Übereinstimmung der prognostizierten mit den tatsächlich erreichten Zahlenwerten. Die Betriebsausgaben erhöhten sich stärker als angenommen, während die Investitionsausgaben hinter den Prognosen zurückgeblieben sind. Die Zahl der Schweizer Studierenden stieg schneller an; andererseits erreichten die ausländischen Studierenden die prognostizierten Zahlen nicht ganz.

D. Die Verhältnisse im Ausland

Es erscheint als zweckmässig, einige Vergleiche mit den Hochschulverhältnissen im Ausland anzustellen, um den Stand unseres Hochschulwesens besser beurteilen zu können. Da die Struktur der Hochschulen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ist, sind solchen Gegenüberstellungen allerdings sehr

enge Grenzen gesetzt. So wird der Begriff der Hochschule nicht überall gleich umschrieben. In gewissen Ländern erfolgt zum Beispiel die gesamte Lehrerbildung an den Hochschulen, in anderen nur jene für das Höhere Lehramt. Ähnliche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Einordnung der Kunst- und Musikakademien, der Priesterseminarien, der höheren technischen Schulen usw. Wesentliche Unterschiede bestehen schliesslich in der Trägerschaft der Hochschulen. Angesichts ihrer föderativen Struktur steht uns die Bundesrepublik Deutschland naturgemäss am nächsten. Auch hier sind die Gliedstaaten (Länder) Träger der Hochschulen. Vergleiche mit den USA und der Sowjetunion – Ländern, die für Forschungszwecke die grössten Mittel aufwenden – fallen zum vornherein ausser Betracht, da die Ausbildungssysteme in diesen Ländern von den unsrigen allzusehr abweichen.

Bei aller Verschiedenheit in bezug auf die Organisation und den Aufbau besteht heute an allen Hochschulen fortgeschrittener Länder eine Reihe gemeinsamer Probleme: ausserordentliche Zunahme der Studentenzahlen, vermehrte Bedürfnisse des Unterrichts und der Forschung, Mangel an akademischem Nachwuchs, Strukturprobleme usw. Dazu kommt die Frage der Errichtung neuer Hochschulen.

Nachfolgend sollen die Verhältnisse in einigen europäischen Ländern kurz dargelegt werden:

1. Bundesrepublik Deutschland

Dem Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen und der Förderung der Forschung wird auch in der Bundesrepublik Deutschland Priorität eingeräumt. Man ist sich bewusst, wie sehr das Wirtschaftswachstum mit dem Stand der Hochschulen und der Forschung verflochten sind. Der Nachholbedarf an den Hochschulen war nach dem letzten Krieg naturgemäss besonders stark. Die beiden umfangreichen Veröffentlichungen des Deutschen Wissenschaftsrates: «Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen, Teil I, Wissenschaftliche Hochschulen» (1960) und «Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen bis 1970» (1967) geben über Lage und Bedürfnisse der Hochschulen erschöpfend Auskunft.

Die Zahl der Studierenden an den wissenschaftlichen Hochschulen hat sich seit 1950/51 wie folgt entwickelt:

Studienjahr	Total	Deutsche	Ausländer
1950/51	107 935	105 962	1 973
1953/54	114 709	110 497	4 212
1957/58	157 794	144 924	12 870
1960/61	203 404	183 797	19 607
1962/63	230 596	208 989	21 607
1966/67	262 630	240 768	21 862

Die Gesamtzahl der Studierenden stieg somit von 1950/51 bis 1966/67 um rund 154 700 an. Für die nächsten Jahre werden eher konstante Studentenzahlen angenommen.

Verglichen mit der Schweiz weist die Bundesrepublik verhältnismässig weniger Studierende auf. Das Bild ändert sich indessen, wenn man berücksichtigt, dass der Anteil der ausländischen Studierenden in der Schweiz rund 24 Prozent, in Deutschland aber nur etwa 8,5 Prozent beträgt.

Die Empfehlungen des Deutschen Wissenschaftsrates von 1960 gingen davon aus, dass über den Ausbau der bestehenden Hochschulen hinaus für etwa 40000 Studierende durch die Errichtung neuer Hochschulen zusätzliche Studiemöglichkeiten geschaffen werden sollten. Folgende neue Hochschulen sind seither eröffnet worden oder in fortgeschrittener Planung: Bochum (Eröffnung 1965, alle Studienrichtungen der Universitäten, dazu Ingenieurwissenschaften), Hannover (Medizinische Hochschule, die 1965 den Betrieb aufnahm), Konstanz (Eröffnung 1966, Naturwissenschaftliche, Sozialwissenschaftliche und Philosophische Fakultät), Lübeck (Medizinische Hochschule, 1966 eröffnet), Regensburg (Eröffnung 1967), Dortmund (Eröffnung voraussichtlich 1968/69), Ulm (Medizinische Hochschule, Eröffnung 1969), Bremen (Eröffnung voraussichtlich 1971). Neben diesen neuen Hochschulen entwickelten sich bei einer Reihe bestehender Hochschulen neue Fakultäten oder Teile von Fakultäten.

Um die Raumnot an den Hochschulen zu beheben, ist es nach Auffassung des Wissenschaftsrates notwendig, die baulichen Erweiterungen fortzuführen. Die bereits begonnenen Bauvorhaben erfordern Gesamtaufwendungen von 4,5 Milliarden DM; für die Verwirklichung der baureifen Planungen sind 2,9 Milliarden DM notwendig.

Der Bund beteiligte sich bisher an den Aufwendungen für Neubauten und deren Ersteinrichtung (ohne Grunderwerb) grundsätzlich mit 50 Prozent. Für die Jahre 1968 und 1969 sieht die Bundesregierung für den Ausbau der bestehenden Hochschulen eine erhebliche Steigerung der finanziellen Leistungen des Bundes vor, wobei feste Beträge in Aussicht gestellt werden, nämlich 630 Millionen DM für 1968 und 730 Millionen DM für 1969. Dabei geht die Bundesregierung von der Erwartung aus, dass die entsprechenden Gesamtleistungen der Länder in diesen Jahren die gleiche Höhe erreichen wie die Bundesleistung.

Die Gesamtausgaben der wissenschaftlichen Hochschulen sind von 1025 Millionen DM im Jahre 1960 auf 1521 Millionen DM im Jahre 1961 und auf 3662 Millionen DM im Jahre 1966 gestiegen.

2. Österreich

Österreich zählt elf wissenschaftliche Hochschulen, nämlich die Universitäten Wien, Graz, Innsbruck, Salzburg, die Technischen Hochschulen Wien und Graz, die Montanistische Hochschule Leoben, die Hochschule für Bodenkultur Wien, die Tierärztliche Hochschule Wien, die Hochschule für Welthandel Wien und die Hochschule für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Linz. Die Universität Wien ist mit 17271 Studierenden (wovon 2510 Ausländer) im Wintersemester 1965/66 die weitaus grösste dieser Hochschulen; sie repräsentiert zugleich die älteste noch bestehende Universität deutscher Sprache. Die Ge-

samtzahl der Studierenden an den wissenschaftlichen Hochschulen betrug 1965/66 48 895 (wovon 9438 Ausländer). Der Anteil der ausländischen Studierenden ist mit 19 Prozent hoch.

Seit 1953/54 entwickelte sich die Zahl der Studierenden wie folgt:

Jahr	Total	Österreicher	Ausländer
1953/54	18 015	15 000	3 015
1957/58	25 082	17 065	8 017
1960/61	38 530	28 159	10 371
1963/64	47 270	37 629	9 641
1965/66	48 895	39 457	9 438

Daraus geht hervor, dass auch an den österreichischen wissenschaftlichen Hochschulen die Zahl der Studierenden im letzten Jahrzehnt eine starke Zunahme erfuhr; sie hat sich in dieser Zeitperiode fast verdoppelt. Mit diesem raschen Wachstum konnten die Zahl der Dozenten und der Ausbau der Hochschuleinrichtungen nicht Schritt halten. An der Spitze der Bedürfnisse steht die Behebung der Raumnot. Es sind denn auch neue Anlagen errichtet worden, und es bestehen an allen Hochschulen Bauvorhaben. Angesichts dieser Entwicklung ergeht auch in Österreich der Ruf nach einer Hochschulplanung, die sich nicht nur auf den Ausbau der Hochschulen beschränken, sondern auch die Studienreform, die Verbesserung der Lage der Hochschullehrer und Änderungen in der Hochschulorganisation umfassen soll.

3. Belgien

Es gibt in Belgien vier Universitäten – zwei staatliche (in Gent und in Lüttich) und zwei freie (in Brüssel und in Löwen), sieben Institutionen mit Hochschulrang, die den Universitäten angeschlossen sind, sowie einige höhere Bildungsanstalten, deren Ausbildungsgang dem einer Universität ähnlich ist.

1962 waren an den vier Universitäten rund 33 000 Studierende immatrikuliert; für 1970 wird mit etwa 49 000 gerechnet.

Dieses starke Wachstum stellt auch die belgischen Behörden vor die Notwendigkeit, die Hochschulen und Hochschulinstitute im Rahmen eines Gesamtplans auszubauen. Es bestehen Projekte für die Neugründung von Hochschulen in Antwerpen und Mons.

Im Jahre 1959 bezifferten sich die staatlichen Aufwendungen für die Hochschulen auf 437 Millionen belgische Francs, 1963 auf 866 Millionen belgische Francs. Über die global zugesprochenen Mittel können die vier Hochschulen frei verfügen.

4. Grossbritannien

Die Wissenschaftspolitik hat in Grossbritannien durch die 1963 erschienenen Empfehlungen des Trend-Report und des Robbins-Report neue Impulse erfahren. Der Robbins-Report entwirft für die Zeit bis 1980 einen Ausbauplan für die britischen Hochschulen. In diesem Plan wird u. a. die Erhöhung der Zahl

der Universitäten – durch Neugründungen oder Statusänderungen – von gegenwärtig 32 auf 60 im Jahre 1980 empfohlen. Es wird angenommen, dass bis 1980 die Zahl der Studierenden sich zweieinhalbmal vergrössern wird. Für Investitionen im Hochschulwesen wird im Bericht die Bereitstellung von 1,4 Milliarden Pfund Sterling vorgeschlagen, ferner die Erhöhung der jährlichen Ausgaben im Hochschulbereich von 206 auf 742 Millionen Pfund Sterling. Die britische Regierung erklärte sich bereit, die Bedarfsfeststellungen als ihre Ziele zu übernehmen.

5. Verschiedene Länder

Auch in den anderen europäischen Ländern ist die Zahl der Studierenden in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen, so z. B. in Frankreich von 132 393 im Studienjahr 1953/54 auf rund 247 000 im Studienjahr 1963/64. Nach einer Schätzung der Kommission für die Ausstattung der Schulen, der Universitäten und der sportlichen Einrichtungen soll sich die Studentenzahl bis 1970 auf über 500 000 erhöhen.

In den Niederlanden rechnet man mit einem Anwachsen der Studentenzahl von 48 200 im Studienjahr 1962/63 auf 70 000 im Jahre 1970. In Schweden wird nach Schätzungen der Königlichen Kommission für den Ausbau des Hochschulwesens die Zahl der Studierenden von 43 000 im Jahre 1963 auf etwa 85 000 im Jahre 1975 ansteigen.

In allen Ländern stellen sich zur Bewältigung dieses Wachstums gleiche Aufgaben: Bauliche Erweiterung der bestehenden Hochschulen, Errichtung neuer Hochschulen, Förderung des Dozentennachwuchses, Strukturänderungen.

E. Die Übergangsordnung der Hochschulförderung durch den Bund

1. Entstehung

Wie schon erwähnt, ist der Bericht der «Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung» am 14. September 1964 der Öffentlichkeit übergeben worden. Das Departement des Innern lud daraufhin die interessierten Kreise zu einer Aussprache über den Bericht ein und gab ihnen in der Folge noch Gelegenheit, schriftlich Stellung zu nehmen. Alle angefragten Hochschulkantone bejahten dabei in ihren Vernehmlassungen das Bedürfnis nach einer Bundeshilfe. Hinsichtlich der zu wählenden Subventionsregelung gingen die Auffassungen allerdings auseinander. Mehrfach wurde die Ansicht vertreten, die Lage der kantonalen Hochschulen sei für eine endgültige Ordnung noch zu wenig geklärt; da jedoch die finanzielle Situation der Hochschulkantone ein rasches Handeln des Bundes erfordere, solle eine befristete Übergangsordnung erlassen werden. Der Gedanke einer vorläufigen Regelung der Bundeshilfe lag auch der zweiten Motion von Herrn Nationalrat

Weibel vom 17. Dezember 1964 und dem Postulat von Herrn Nationalrat Tschumi vom 2. März 1965 zugrunde. Bei ihrer Behandlung im Nationalrat konnte der Vorsteher des Departements des Innern bekanntgeben, dass die Vorbereitung der postulierten Übergangsregelung bereits weit vorangeschritten sei.

Durch unseren Beschluss vom 23. März 1965 hatten wir den Schweizerischen Wissenschaftsrat als unser oberstes Beratungsorgan für Fragen der Wissenschaftspolitik eingesetzt. Kurz nach seiner Konstituierung wurde ihm seitens des Departements des Innern als erstes Geschäft die Aufgabe übertragen, das Problem der Bundeshilfe an die kantonalen Hochschulen zu prüfen und dazu eine Stellungnahme sowie Empfehlungen auszuarbeiten.

Seine bereits im Juni 1965 dem Departement unterbreitete Vernehmlassung ging dahin, dass im Hinblick auf die Dringlichkeit eine Soforthilfe auf Grund eines befristeten Erlasses in die Wege zu leiten sei; die Subventionierung müsse aber an die Voraussetzung geknüpft werden, dass die Hochschulen dem Anliegen der Koordination durch eine bessere gegenseitige Abstimmung ihrer Ausbauprojekte inskünftig vermehrt Rechnung tragen. Der Wissenschaftsrat empfahl, für eine Dauer von vier Jahren insgesamt 370 Millionen Franken bereitzustellen. Dieser Betrag wäre in wachsende Jahresbeträge aufzuteilen: Drei Viertel der pro Jahr verfügbaren Summe sollten in Form fester, frei verfügbarer Grundbeiträge nach einem einfachen Schlüssel an die Hochschulkantone ausgerichtet werden, während ein Viertel als «disponible Quote» für die Unterstützung von Sachinvestitionen von Fall zu Fall bereitgestellt worden wäre.

Die Vorschläge des Wissenschaftsrates bildeten Gegenstand einer vom Departement des Innern auf den 19. August 1965 einberufenen Konferenz mit den Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone. Dabei traten hinsichtlich der Ausgestaltung der Regelung Meinungsverschiedenheiten zutage. Im wesentlichen betrafen diese das Problem der Koordination. Die Erziehungsdirektoren lehnten jegliche Einwirkungsmöglichkeit des Bundes über die «disponible Quote» mit der Begründung ab, die Organisation der interuniversitären Zusammenarbeit sei ebenfalls Teil der Schulhoheit der Kantone. Als Ausdruck dafür, dass ihre Hochschulpolitik den Wünschen des Subventionsgebers entgegenkommen werde, seien sie bereit, zur Intensivierung ihrer Koordinationsgespräche ein interkantonales Organ ins Leben zu rufen.

Nach zwei weiteren Aussprachen im gleichen Kreise, die am 23. September und am 29. Oktober 1965 stattfanden, liess sich alsdann eine Einigung über den einzuschlagenden Weg erzielen. Die nunmehr auch von den Erziehungsdirektoren gebilligte Regelung der Bundeshilfe fand ihren Niederschlag in der Botschaft, die wir am 29. November 1965 zu Ihren Händen verabschiedeten. Dem Ihnen gleichzeitig beantragten «Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen» haben Sie im wesentlichen unverändert zugestimmt. Die einzige Modifikation von Bedeutung betraf Artikel 9, Absatz 1, in welchem nunmehr neben den Informationspflichten in bezug auf den Hochschulausbau auch das von den Hochschulträgern zu bildende Koordinationsorgan Erwähnung fand.

2. Der Bundesbeschluss vom 16. Juni 1966 über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen

a) Allgemeines

Die Dringlichkeit der Bundeshilfe, der Mangel an Zeit für eine Abklärung der in der definitiven Ordnung zu regelnden Einzelfragen sowie das Bedürfnis, zuvor im Bereich der Hochschulförderung erste Erfahrungen zu sammeln, liessen es als angezeigt erscheinen, eine vorläufige und befristete Regelung zu wählen. Der provisorische Charakter des Erlasses gestattete es, ein bewusst einfaches Beitragssystem aufzustellen.

b) Das Ausmass der Bundeshilfe

Der Bundesbeschluss sieht für die drei Jahre seiner Gültigkeit, nämlich für 1966 bis 1968, Hochschulsubventionen im Gesamtbetrag von 200 Millionen Franken vor. Davon sollen für das Jahr 1966 45 Millionen, für 1967 65 Millionen und für 1968 90 Millionen ausbezahlt werden.

c) Die Beitragsregelung

Kennzeichnend für die Übergangsordnung ist es, dass sie zum voraus bestimmte jährliche Beiträge an die Hochschulkantone vorsieht. Ihre Bemessung beruht auf einem einfachen Schlüssel, der durch drei Komponenten bestimmt wird:

- *die Zahl der Studienrichtungen:* Der Bundesbeschluss bezeichnet als Studienrichtungen vier Fächergesamtheiten, nämlich die Geisteswissenschaften, die Naturwissenschaften, die Medizin und die technischen Wissenschaften. Für jede an einer Hochschule vertretene derartige Fächergesamtheit wird dem Hochschulkanton ein fester Betrag ausbezahlt, nämlich 600000 Franken für 1966, 900000 Franken für 1967 und 1200000 Franken für 1968.
- *die Studentenzahl einer Hochschule:* Zur Bestimmung dieses Kriteriums wurde von der Zahl der immatrikulierten Studierenden jeder Hochschule im Durchschnitt des Wintersemesters 1964/65 und Sommersemesters 1965 ausgegangen. Der Rechnung legte man letztlich nicht die effektiven Studentenzahlen zugrunde; vielmehr war eine unterschiedliche Gewichtung der Studierenden vorzunehmen, indem man diejenigen der Geisteswissenschaften einfach, diejenigen der drei anderen Studienrichtungen wegen der erheblich höheren Ausbildungskosten doppelt zählte.
- *besondere finanzielle Belastung einzelner Hochschulkantone:* In der Übergangsordnung war auch darauf Rücksicht zu nehmen, dass einige Kantone durch Ausbau und Betrieb ihrer Hochschulen finanziell besonders stark beansprucht sind, so der Kanton Waadt durch die Führung einer technischen Hochschule sowie die Kantone Freiburg und Neuenburg durch kostspielige Neubauten für ihre naturwissenschaftlichen Fakultäten.

Diesen Belastungen ist durch Zuerkennung je eines zusätzlichen Studienrichtungsbeitrages an die Kantone Waadt und Neuenburg und von zwei zusätzlichen Studienrichtungsbeiträgen an den Kanton Freiburg Rechnung getragen worden. Ebenfalls als Sonderbeitrag – diesmal zur Entlastung des Kantons Genf – ist die Subventionierung des «Universitätsinstituts für Höhere Internationale Studien» in Genf mit 500 000 Franken (für 1966 und 1967) bzw. 800 000 Franken (für 1968) zu bezeichnen; dabei handelte es sich überdies um die Ablösung des einschlägigen Bundesbeschlusses vom 29. September 1961, auf dessen Grundlage das Institut bis anhin unterstützt worden war.

Das weitere Vorgehen zur Ermittlung der kantonalen Anteile besteht darin, dass von der pro Jahr zu verteilenden Gesamtsumme vorerst die Studienrichtungs- und Sonderbeiträge abgezogen werden; die Restanz wird in der Folge gemäss den für die Rechnung unterschiedlich gewichteten Studentenzahlen pro Hochschule verteilt.

Anhand dieser Berechnung ergeben sich für die acht Hochschulkantone folgende jährliche Beiträge:

Hochschul- kantone	1966 Fr.	1967 Fr.	1968 Fr.
Basel	6 474 161	9 354 737	12 980 010
Bern	6 317 965	9 132 358	12 666 561
Freiburg	4 721 210	6 904 774	9 458 157
Genf ¹⁾	7 047 664	9 959 386	13 927 516
Neuenburg	2 930 118	4 308 981	5 867 897
Waadt	7 345 900	10 687 383	14 721 264
Zürich	8 526 414	12 276 590	17 098 432
St. Gallen	1 636 568	2 375 791	3 280 163
Total	45 000 000	65 000 000	90 000 000

1) Inklusive Beitrag an das «Universitätsinstitut für Höhere Internationale Studien».

Im übrigen ist die Auszahlung der Bundesbeiträge einzig an die Bedingung geknüpft, dass die Bundeshilfe nicht etwa zu einer Entlastung der Hochschulkantone führen darf. Eine dem Bund eingeräumte Kürzungsbefugnis sichert die hierbei unumgänglichen Eigenleistungen.

d) Die Behandlung der Koordinationsfrage

Unter dem Postulat der Koordination oder Kooperation zwischen den Hochschulen sind im wesentlichen alle Bestrebungen der Hochschulträger zu verstehen, die darauf abzielen, Ausbau und Tätigkeit der Hochschulen durch Vereinbarungen über gemeinsame Vorhaben, über Aufgabenteilung (Schwerpunktbildung) und über gegenseitige Anpassungen aufeinander abzustimmen. Die Übergangsordnung überlässt die Bewältigung dieser Probleme den Kanto-

nen und sieht demgemäss von der Begründung irgendeiner Befugnis des Bundes ab. Sie beschränkt sich darauf, die Hochschulträger zu verpflichten, gemeinsam mit der Eidgenössischen Technischen Hochschule ein Koordinationsorgan zu bilden, innerhalb dessen Informationen über Ausbauprojekte auszutauschen sowie grundsätzliche und Einzelregelungen der Hochschulzusammenarbeit zu erarbeiten sind. Überdies sind die Hochschulkantone gehalten, die für eine umfassende schweizerische Hochschulstatistik benötigten Angaben bereitzustellen, dies mit Rücksicht darauf, dass eine möglichst detaillierte Statistik eine der unerlässlichen Unterlagen für die Konzeption einer schweizerischen Hochschulpolitik bildet.

e) Die Vollziehungsverordnung

Zur Vollziehung des Bundesbeschlusses wurde am 14. Oktober 1966 die einschlägige Verordnung erlassen.

3. Die Auswirkungen der Übergangsordnung

Wir sind uns durchaus im klaren darüber, dass sich im gegenwärtigen Zeitpunkt erst teilweise übersehen und beurteilen lässt, welche Wirkungen auf Ausbau und Betrieb der kantonalen Hochschulen die Übergangsordnung der Hochschulförderung bereits gezeitigt hat und noch zeitigen wird, denn Ende dieses Jahres werden lediglich die Beiträge für das erste Beitragsjahr 1966 voll ausbezahlt sein. Das Departement des Innern hat die Hochschulkantone aufgefordert, über die bisherige und die geplante künftige Verwendung der ihnen zustehenden Bundesleistungen Bericht zu erstatten. Wir geben Ihnen nachstehend einige Hinweise darauf, welchen Hochschulzwecken und -aufgaben die Subventionen zugeführt werden:

Der Kanton *Basel-Stadt* setzt die Bundesbeiträge allein für Investitionen ein. Im Vordergrund stehen dabei Bauaufwendungen für die Universitätsbibliothek, das Botanische und das Physikalische Institut usw. sowie die voraussichtlich 1968 beginnenden Arbeiten an der ersten Etappe des Biozentrums und die Bauten für geisteswissenschaftliche Zwecke auf dem Rosshof-Areal.

Der Kanton *Bern* verwendet die Bundesbeiträge grösstenteils ebenfalls für Investitionen und andere einmalige Ausgaben. Die Bundeshilfe dient hier namentlich zur teilweisen Finanzierung des grossen Landerwerbs auf dem Viererfeld, sodann zur Vornahme baulicher Erweiterungen hauptsächlich auf dem Gebiet der theoretischen und der klinischen Medizin sowie zur Schaffung neuer Lehrstühle.

Dem Kanton *Freiburg* ermöglichen es die Bundessubventionen, die auf über 20 Millionen berechneten Neubauten der Naturwissenschaftlichen Fakultät zu einem Teil zu finanzieren; sodann gestatten sie ihm, grössere Gebäude-reparaturen vorzunehmen und neue Lehrstühle einzurichten.

Auch im Kanton *Genève* sollen die aus der Bundeshilfe stammenden Beträge grösstenteils in Bauten angelegt werden. Zu den wichtigeren Vorhaben gehören u. a.: die Erweiterung der «Ecole de physique», die Errichtung des gemeinsam

mit dem Kanton Waadt zu betreibenden astronomischen Observatoriums in Sauvigny, die Erstellung des Gebäudes II für exakte Wissenschaften sowie der Bau von Pavillons für Naturwissenschaften und Medizin.

Der Kanton *Neuenburg* plant, die eine Hälfte der Zuschüsse für betrieblich bedingte Anschaffungen, für Gebäudeunterhaltsarbeiten und für die Anpassung gewisser Dozentengehälter einzusetzen; die andere Hälfte dient der Verwirklichung eines Bauprogramms, das die Errichtung eines chemischen Instituts und die erste Etappe der «Cité universitaire» sowie grosse Umbauten am alten Kollegengebäude einschliesst.

Im Kanton *St. Gallen* wird beabsichtigt, die Zuschüsse möglichst vielseitig zu verwenden. Erwähnt seien insbesondere der Erwerb des oberen Girtannerbergs für die Erweiterung der Hochschule, die Aussetzung des zugehörigen Projektierungskredits, die Durchführung einer Gehaltsreform, die Schaffung neuer Lehrstühle sowie eine verstärkte Unterstützung von Forschungsarbeiten an den Instituten.

Der Kanton *Waadt* will die Mittel ungefähr zu gleichen Teilen für den Ausbau seiner Universität und denjenigen der Technischen Hochschule einsetzen. Im Zuge des Projekts, die gesamte Universität Lausanne in das Gebiet von Dorigny im Westen der Stadt zu verlegen, sind als erste Etappen der Bau eines «Collège propédeutique» der Naturwissenschaften und die Errichtung eines physikalischen Instituts vorgesehen. Was den Ausbau der Technischen Hochschule angeht, stehen als aufwendigste Massnahmen die Fertigstellung des Instituts für Elektrotechnik, die Errichtung einer Anlage für hydraulische Versuche sowie der Ausbau der Laboratorien für Materialprüfung im Vordergrund.

Schliesslich führt auch der Kanton *Zürich* für seine Hochschule eine Reihe bedeutsamer Bauvorhaben aus. Es seien hier einzig der Ausbau und die Ausstattung der Klinik und Poliklinik für Strahlenmedizin, die Erstellung eines Institutsgebäudes an der Freiestrasse, die Verwirklichung einer Verpflegungsstätte für Studierende beim Kollegengebäude sowie die bauliche Umgestaltung verschiedener Liegenschaften für Universitätszwecke angeführt. Grosses Interesse verdient auch die Absicht, das Strickhofareal mit Gebäuden und Anlagen für Naturwissenschaften und theoretische Medizin zu überbauen; das grosse Vorhaben befindet sich derzeit im Stadium der Projektierung.

Betrachtet man die erwähnten Vorhaben, deren Verwirklichung durch die Übergangsordnung mindestens begünstigt, wenn nicht überhaupt ermöglicht wurde, drängt sich heute bereits die Überzeugung auf, dass die Soforthilfe dank den von ihr ausgehenden Impulsen auf das ganze schweizerische Hochschulwesen die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen wird.

F. Die Dauerordnung der Hochschulförderung durch den Bund

I. Die Notwendigkeit einer Dauerordnung

Die Übergangsordnung war angesichts ihrer Dringlichkeit bewusst als befristete Massnahme der Soforthilfe konzipiert worden; ihr vorläufiger Charakter gestattete es, ein besonders einfaches, auf wenige formale Kriterien abstellendes Beitragssystem zu wählen. Dabei bestand von Anfang an die Meinung, dass die Übergangsordnung keinen präjudiziellen Einfluss auf die Gestaltung der Dauerordnung ausüben dürfe, dass die definitive Regelung erheblich differenzierter und anpassungsfähiger sein müsse und dass sie in die Form eines Bundesgesetzes zu kleiden sei.

Seit Inkrafttreten der Übergangsordnung sind die Verhältnisse an den kantonalen Hochschulen noch überblickbarer geworden, und die Probleme, die mit Hilfe des Bundes zu lösen sein werden, zeichnen sich deutlicher ab: Je länger, desto weniger sind die Kantone in der Lage, genügend eigene Mittel bereitzustellen, um ihre Hochschulen mit den zeitgemässen Anforderungen von Lehre und Forschung Schritt halten zu lassen. Namentlich die Raumnot an unseren Hochschulen lässt das Bedürfnis nach wesentlich höheren Leistungen des Bundes klar zutage treten. Andererseits zeigen die Bemühungen zur interuniversitären Zusammenarbeit, dass die Hochschulkantone gewillt sind, das Problem der Koordination aus eigener Kraft zu lösen. Auf Grund dieser Gegebenheiten lässt sich nunmehr für die Hochschulförderung durch den Bund eine dauerhafte Rechtsgrundlage schaffen.

1. Die Entstehung des Gesetzesentwurfs

Die Vorarbeiten für die Dauerordnung wurden bald nach der Verabschiedung der Vorlage über die Übergangsordnung an die Hand genommen. Ein vom Präsidenten des Schweizerischen Wissenschaftsrates, Professor Dr. M. Imboden, ausgearbeiteter erster Vorschlag lag bereits im Sommer 1966 vor. Dieser Entwurf wurde dann vom Wissenschaftsrat sowohl in einem speziell gebildeten Unterausschuss als auch im Plenum mehrmals beraten und überarbeitet. Als hauptsächliche Unterlagen standen die Aufstellung der Eidgenössischen Steuerverwaltung über die Hochschulaufwendungen im Jahre 1965 sowie die durch Vermittlung des Koordinationsorgans erlangten Angaben der Hochschulkantone über ihren mutmasslichen Finanzbedarf für das Hochschulwesen in den Jahren 1969 bis 1974 zur Verfügung. Ende Januar 1967 konnte der Wissenschaftsrat seinen Textvorschlag dem Departement des Innern überreichen, das ihn mit geringfügigen Modifikationen übernahm. Am 7. März 1967 bildete der erste Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Hochschulförderung Gegenstand einer Aussprache mit den Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone sowie der Kantone Aargau und Luzern; er fand grundsätzliche Zustimmung. Von unserer Behörde ermächtigt, unterbreitete das Departement des Innern den Vorentwurf in der Folge den Regierungen der interessierten Kantone,

dem Schweizerischen Schulrat, den politischen Parteien, den Spitzenverbänden der Wirtschaft und weiteren an der Hochschulförderung interessierten Organisationen zur Vernehmlassung. Im wesentlichen erfuh er bei der grossen Mehrheit der Angefragten eine positive Aufnahme. Verschiedenen Änderungs- und Ergänzungswünschen konnte, soweit sie sich mit der Grundkonzeption des Gesetzes vereinbaren liessen, im Rahmen eines zweiten Vorentwurfs Rechnung getragen werden. Anlässlich einer weiteren Konferenz vom 28. August 1967 haben sich die Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone sowie der an Neugründungen interessierten Kantone einhellig mit dieser zweiten Fassung einverstanden erklärt.

Der Ihnen nunmehr unterbreitete Gesetzesentwurf stellt das Ergebnis der erwähnten Aussprachen, des Vernehmlassungsverfahrens sowie einer weiteren abschliessenden Beratung im Schosse des Schweizerischen Wissenschaftsrates dar.

2. Die Entwicklung der schweizerischen Hochschulen seit 1964

a) Die Entwicklung der Studentenzahlen

Die Gesamtzahl aller Studierenden hat sich in den Wintersemestern von 1963/64 bis 1966/67 wie folgt entwickelt:

	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67
Schweizer	19 426	21 835	24 229	25 682
Ausländer	8 357	8 606	8 642	8 238
Total	27 783	30 441	32 871	33 920

davon entfielen auf die 8 kantonalen Hochschulen

	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67
Schweizer	15 508	17 608	19 633	20 655
Ausländer	7 424	7 679	7 689	7 150
Total	22 932	25 287	27 322	27 805

Im Zeitraum zwischen den Wintersemestern 1955/56 und 1965/66, also innerhalb von 10 Jahren, hat sich die Zahl der Studierenden an den kantonalen Hochschulen um 106 Prozent erhöht. Wie der obigen Tabelle zu entnehmen ist, halten die Zunahme der Studierenden und der damit verbundene Druck auf die Hochschuleinrichtungen an. Wenn hinsichtlich der Gesamtzahl eine gewisse Abschwächung des Wachstums zu verzeichnen ist, dann nur deshalb, weil verschiedene Hochschulen im Bereiche der Naturwissenschaften und Medizin Zulassungsbeschränkungen für ausländische Studierende einführen mussten. Wegen dieser Massnahmen ist der Anteil der Ausländer an der Gesamtzahl aller Studierenden, der im Wintersemester 1963/64 noch 30,2 Prozent betrug, auf 24,3 Prozent im Wintersemester 1966/67 gesunken. Umgekehrt ist die Zahl der Studierenden Schweizer in den letzten Jahren stärker angewachsen, als der Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung vorausgesagt hatte. Dies dürfte sich nicht allein aus der demographischen

Entwicklung des Landes, sondern auch aus dem Erfolg bildungsfördernder Massnahmen, wie dem Bau neuer Mittelschulen und den aner kennenswerten Fortschritten im Stipendienwesen der Kantone erklären.

Die an sich erfreuliche Vermehrung der Zahl der studierenden Schweizer reicht aber noch nicht aus, um dem auf vielen Gebieten immer spürbareren Mangel an akademisch gebildeten Arbeitskräften abzu helfen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die in Kapitel C, Ziffer 3 erwähnten offiziellen Berichte zum Problem des Akademikerbedarfs. Ferner erschien im September 1967 ein Bericht des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins zu der von ihm durchgeführten Enquête über den Stand der industriellen Forschung und Entwicklung in der Schweiz; gemäss dieser Untersuchung, die auf die Lage im Jahre 1966 abstellt, müsste die Zahl der in der schweizerischen Industrie insgesamt tätigen Akademiker zur Befriedigung des Mehrbedarfs bis 1969 um 21,1 Prozent zunehmen.

b) Die Entwicklung der Hochschulaufwendungen

In den letzten Jahren haben sich die Hochschulaufwendungen wie folgt entwickelt:

Kantonale Hochschulen			
Jahre	Gesamtaufwand Fr.	Davon Investitionen Fr.	Investitions- quote*) in Prozenten
Durchschnitt			
1958/64	152 900 000	22 400 000	14,73
1964	217 303 000	32 657 000	15,03
1965	242 419 000	26 250 000	10,83
1966	303 806 000	56 305 000	18,50
Eidgenössische Technische Hochschule			
Durchschnitt			
1958/64	48 600 000	16 600 000	34,10
1964	76 235 000	30 862 000	40,50
1965	69 629 000	18 965 000	27,40
1966	97 246 000	39 975 000	41,10

*) Anteil der Investitionen am Gesamtaufwand

Diese Aufstellung zeigt, dass die Hochschulträger in den letzten drei Jahren ihre Leistungen zugunsten ihrer Hochschulen bereits beachtlich vermehrt haben. Noch für 1965 schien es, als komme der Mehraufwand allein den Betriebsausgaben zugute, gingen doch in diesem Jahr die Investitionsaufwendungen im Vergleich zu 1964 absolut und relativ zurück. Im Jahr 1966 zeichnet sich insofern eine Wendung ab, als die Mehrleistungen der Hochschulkantone ge-

genüber 1965 zu ungefähr gleichen Teilen auf Betriebsausgaben und Investitionen entfallen.

Wenn es auch zu begrüßen ist, dass die Hochschulkantone heute ein stärkeres Gewicht auf die Investitionen legen, so darf doch nicht übersehen werden, dass es noch bedeutend grösserer Anstrengungen bedarf, um den Investitionsrückstand zu beheben.

Der Rückstand der kantonalen Hochschulen zeigt sich darin, dass die Eidgenössische Technische Hochschule in letzter Zeit rund einen Drittel ihrer Ausgaben für Bauten und Neueinrichtungen einsetzen konnte und die Hochschulen der Bundesrepublik Deutschland eine ähnliche Investitionsquote aufweisen.

Nicht geringere Bedeutung hat der Nachholbedarf einzelner kantonalen Hochschulen hinsichtlich der Betriebsausgaben. Es sei auf die sehr ungleichen Besoldungsverhältnisse, auf die ungenügende Zahl der Dozenten sowie auf das Bedürfnis für die Übernahme neuer Ausbildungsfunktionen (z. B. post-graduate-Schulung) hingewiesen; notwendigerweise werden auch viele Investitionen neue Betriebsausgaben nach sich ziehen.

Mutmassliche Aufwendungen der Hochschulkantone in den Jahren 1969 bis 1974

Die nachstehende Tabelle, die wir den Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur Gestaltung der Dauerordnung entnehmen, stellt drei verschiedene Schätzungen des mutmasslichen Aufwands von 1969 bis 1974 einander gegenüber: die Annahmen des Berichtes der Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, die Ergebnisse der Erhebung bei den Hochschulkantonen über ihren künftigen Finanzbedarf und eigene Schätzungen des Wissenschaftsrats.

	Bericht der Experten- kommission	Erhebungen bei den Kantonen	Schätzung des Wissenschafts- rates
	(in Millionen Franken)		
Betriebsaufwand 1969	287	297	330
Betriebsaufwand 1974	387	462	515
Gesamter Betriebsaufwand 1969/74 .	2 040	2 248	2 500
Investitionen 1969/74 (Preisbasis 1966)	2 010	1 290	1 000 – 1 500
Gesamtaufwand 1969/74	4 050	3 538	3 500 – 4 000

Auf Grund der Schätzungen des Wissenschaftsrats sollte es den kantonalen Hochschulen möglich sein, wenigstens den gegenwärtigen Rückstand hinsichtlich der Betriebsausgaben aufzuholen. Was indessen die Investitionen betrifft, so wird der Zeitraum bis 1974 kaum ausreichen, alle notwendigen Ausbaumassnahmen zu treffen; jedenfalls wird sich das im Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission vorgeschlagene Investitionsprogramm, das allein für das Jahr 1974 einen Aufwand von 330 Millionen Franken mit sich brächte, nicht durchführen lassen, obwohl seine Realisierung zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Hochschulen wünschbar wäre. Vor allem sind es zwingende Gründe

technischer und finanzpolitischer Art, welche die Kantone zur Beschränkung des jährlichen Investitionsvolumens und zur zeitlichen Streckung des Programms nötigen. Aber auch die Investitionen, welche die Hochschulkantone in der Zeit von 1969 bis 1974 für ausführbar halten, können nur dann verwirklicht werden, wenn der Bund bei ihrer Finanzierung erheblich mithilft. Bei der Ausgestaltung des Gesetzesentwurfs, namentlich aber bei der Festlegung der Quote der Investitionsbeiträge für die erste Beitragsperiode, wurde deshalb auf eine Unterstützung der kantonalen Hochschulinvestitionen besonderes Gewicht gelegt.

II. Der Gesetzesentwurf

1. Allgemeine Bemerkungen

Der von den Hochschulkantonen für die Jahre 1969 bis 1974 in Aussicht genommene Gesamtaufwand beläuft sich auf etwas mehr als 3,5 Milliarden Franken.

Die erforderlichen Mehrleistungen können von den Kantonen aber nur dann getragen werden, wenn ihnen in Zukunft weit grössere Bundesbeiträge zufließen, als dies unter der heute geltenden Übergangsordnung der Fall ist. Um die Bundeshilfe wirksamer werden zu lassen, musste ein Verteilungssystem gewählt werden, das eine starke Differenzierbarkeit aufweist und dadurch mehreren Anliegen gerecht zu werden vermag: Einmal galt es, die neue Regelung so zu gestalten, dass sie soweit möglich die Befriedigung der konkreten Bedürfnisse der einzelnen Hochschulen und ihrer Träger gestattet; dies setzt ein Abstellen der Beitragsberechnung auf die tatsächlichen Aufwendungen der Hochschulträger voraus. Sodann war auch darauf zu achten, dass sich die Bundesmittel mindestens zu einem Teil gezielt einsetzen lassen.

Der Gesetzesentwurf ist im wesentlichen als Förderungs- und Subventionsvorlage zu bezeichnen. Sie lässt die Hoheit der Kantone auf dem Gebiet des Hochschulwesens unangetastet. Eine weitergehende Regelung wäre mit der verfassungsmässigen Grundlage nicht vereinbar, ermächtigt doch Artikel 27, Absatz 1 der Bundesverfassung den Bund einzig dazu, «Universitäten und andere höhere Unterrichtsanstalten... zu unterstützen». Die Respektierung der kantonalen Autonomie schliesst es aber nicht aus, dass auch nationale Anliegen, wie das Erfordernis der Koordination unter den Hochschulen und dasjenige der Gewähr für eine zweckmässige Verwendung der Bundeshilfe, im Gesetzesentwurf durch einige Auflagen an die Beitragsempfänger angemessen berücksichtigt werden.

Der Erwägung, dass für die Hochschulförderung von Jahr zu Jahr grössere Beträge nötig sind, der Finanzbedarf sich jedoch nur auf begrenzte Zeit abschätzen lässt, ist durch Einführung jeweils mehrjähriger Beitragsperioden Rechnung getragen; die Mittel werden zu Anfang jeder solchen Periode als Gesamtsumme (Plafond) bewilligt (Art. 14 ff). Der Gesetzesentwurf ist schliesslich dem Gedanken verpflichtet, dass die Hochschulen als Ganzes unterstützt werden sollen,

was am deutlichsten bei den Grundbeiträgen zum Ausdruck kommt. Er stellt sich damit in Gegensatz zu gelegentlich geäußerten Wünschen, die Bundeshilfe solle sich auf die Subventionierung einzelner Fachgebiete (z. B. Naturwissenschaften) oder Ausbildungsfunktionen (z. B. post-graduate-Ausbildung) beschränken.

Der Gesetzesentwurf sieht zwei Schwerpunkte der Hochschulsubventionierung vor: Zum einen soll die Durchführung der kantonalen Investitionsprogramme gefördert werden; zum andern sind Beiträge an die Betriebsaufwendungen notwendig, um die Kantone in die Lage zu versetzen, nach Massgabe der baulichen Erweiterungen auch den Hochschulbetrieb auszubauen und den einmal erreichten Ausbaustand zu halten. Dementsprechend behandelt der Gesetzesentwurf zwei Beitragsarten: Die Grundbeiträge, die jedes Jahr regelmässig zur Unterstützung des Hochschulbetriebs in seiner Gesamtheit auszurichten sind, und die Beiträge an Sachinvestitionen, die von Fall zu Fall zur Finanzierung einzelner Ausbauprojekte gewährt werden können.

2. Das Beitragssystem

a) Die Beitragsarten und die Plafonierung

Bei jedem Subventionssystem stehen für die Beitragsfestsetzung zwei Möglichkeiten zur Wahl, nämlich das Prinzip der festen Beitragssätze und dasjenige der Plafonierung (d. h. der Aussetzung eines Gesamtbetrags für einen ganzen Zeitraum). Wie bereits dargelegt, ist der Gesetzesentwurf sowohl durch das Prinzip der Plafonierung als durch zwei ihrem Wesen nach höchst unterschiedliche Beitragsarten gekennzeichnet.

Es stellt sich daher die Frage, wie der für eine bestimmte Dauer vorgesehene Gesamtplafond mit den zwei Beitragsarten in Einklang gebracht werden könne; dabei war zu beachten, dass sich für die Beiträge an Sachinvestitionen feste Sätze als unerlässlich erwiesen. Die Lösung wurde in zwei Teilplafonds von verschiedener Tragweite gefunden. Beim Teilplafond für die Grundbeiträge hat man es mit einer in Jahresquoten aufgeteilten Summe zu tun, die entsprechend ihrer Aufschlüsselung voll an die Beitragsempfänger auszuzahlen ist; im Teilplafond für die Sachinvestitionsbeiträge hingegen ist ein Höchstbetrag zu sehen, aus dem der Bund nur soweit Beiträge entrichten muss, als vom Bundesrat im Sinne der Beitragsberechtigung anerkannte Investitionen wirklich getätigt worden sind.

Wenn man sich allgemein zugunsten der Plafonierung entschied, so geschah es aus der Überlegung, dass dieses System eine Aufnahme der Hochschulförderung in die langfristige Finanzplanung des Bundes gestattet und dass es den Beitragsempfängern eine annähernde Vorausberechnung der auf sie entfallenden Zuwendungen ermöglicht.

Bei der Bewilligung der für die Hochschulförderung benötigten Mittel soll so vorgegangen werden, dass der Entscheid über die für eine Beitragsperiode vorgesehene Gesamtsumme erstmals durch das Gesetz selbst und inskünftig

durch einfachen Bundesbeschluss getroffen wird (Art. 23 und Art. 14, Abs. 1). Diese Summe richtet sich nach den in der Beitragsperiode zu erwartenden Aufwendungen der Beitragsempfänger (Art. 14, Abs. 2) und muss in den Rahmen der Finanzplanung des Bundes gestellt werden. Zur Festsetzung dieser Summe dient ein besonderes Verfahren, in welches die Schweizerische Hochschulkonferenz einbezogen ist (Art. 15). Dem Bundesrat obliegt es, die von den eidgenössischen Räten bewilligte Gesamtsumme auf die beiden Teilplafonds zu verteilen, wobei er die Quote für die Grundbeiträge in Jahresanteile zu zerlegen hat (Art. 16, Abs. 1).

Zum besseren Verständnis des Beitragsmechanismus weisen wir darauf hin, dass der Gesetzesentwurf den Begriff der Beitragsperiode stets im Sinne desjenigen Zeitraums verwendet, in welchem die zu subventionierenden Aufwendungen vorgenommen werden. Da sich die Beiträge immer erst nachträglich auszahlen lassen, darf die Beitragsperiode, die mithin ihrer Bedeutung nach einen eigentlichen Bemessungszeitraum bildet, nicht etwa mit der um ein Jahr verschobenen Auszahlungsperiode verwechselt werden.

b) Die Grundbeiträge (Art. 4-9)

In den Vernehmlassungen ist auch die Ansicht vertreten worden, die Bundeshilfe solle sich auf die Unterstützung von Investitionen beschränken. Diesem Wunsch kann nicht gefolgt werden, da sich der Hochschulausbau nicht notwendigerweise nur in Investitionen, sondern auch in betrieblichen Erweiterungen äussert; es ist ferner zu beachten, dass eine Investition, um sinnvoll zu sein, nicht selten eine dauernde Erhöhung des Betriebsaufwands nach sich zieht. Die eigentlichen Betriebsaufwendungen stellen in der Regel den grösseren Teil der Hochschulausgaben dar. Es wäre deshalb nicht angebracht, sie von der Subventionierung auszunehmen. Im neuen Beitragssystem sollen nunmehr die Betriebsaufwendungen und die Grundbeiträge unterstützt werden. Für deren Berechnung schied aus praktischen Erwägungen ein Abstellen auf den gesamten Betriebsaufwand zum vornherein aus; es galt vielmehr, eine Berechnungsgrundlage zu ermitteln, welche dem tatsächlichen Aufwand *möglichst nahe* kommt.

Der Wissenschaftsrat sieht die zweckmässigste Lösung in der Aussonderung einzelner Aufwandskomponenten, die – rechnerisch miteinander verbunden – möglichst aussagekräftig für Grösse und Stand des Ausbaus einer Hochschule sind und die so das Beitragsbedürfnis ihres Trägers aufzuzeigen vermögen.

Die massgeblichen Komponenten ergeben sich aus der Analyse des Betriebsaufwands der kantonalen Hochschulen nach den darin enthaltenen wichtigsten Ausgabenfaktoren. Als solche wurden auf Grund der Zahlen für 1964 ermittelt:

Bestellungen:	Betrag in Millionen Franken	Anteil in Prozent
Lehrkörper	34,3	19
Assistenten und Hilfskräfte	56,6	30
	Übertrag 90,9	49

	Betrag in Millionen Franken	Anteil in Prozent
Übertrag	90,9	49
<i>Hochschulkliniken</i>	62,5	34
<i>Übrige Ausgaben</i>	31,4	17
Total	184,8	100

Die Hauptkomponente der Betriebsausgaben bilden somit die Besoldungen. Sie lassen sich gegenüber andern Aufwendungen relativ leicht abgrenzen. Es lag nahe, sie als die wichtigste Berechnungsgrundlage heranzuziehen. Schon der Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission hatte empfohlen, für Betriebsbeiträge von den Besoldungen auszugehen; allerdings sollte dabei nur der auf die Durchschnittsausgaben der Basisperiode 1958/62 bezogene Besoldungsmehraufwand berücksichtigt werden. Diese Bemessungsbasis wäre aber zu schmal gewesen, um Rückschlüsse auf die Art des jeweiligen Hochschulausbaus zuzulassen.

Aus diesen Überlegungen werden der Beitragsberechnung die auf ein Jahr entfallenden Besoldungsaufwendungen in ihrer Gesamtheit zugrunde gelegt, wobei hinsichtlich der einzelnen Gehälter für die Anrechnung eine obere Grenze gilt. Gemäss Artikel 5, Absatz 2, Buchstabe b des Gesetzesentwurfs hat nämlich der Bundesrat Höchstansätze für die anrechenbaren Besoldungen festzulegen: Mit dem Ausschluss eigentlicher Spitzengehälter von der Subventionierung soll verhindert werden, dass einzelne Hochschulen sich durch das Angebot höherer Besoldungen gegenseitig Dozenten abwerben und dabei vom Bund noch Unterstützung erlangen.

Gemäss der obigen Aufstellung entfällt durchschnittlich etwa die Hälfte des Betriebsaufwandes aller Hochschulen auf die Besoldungen. Bei den einzelnen Hochschulen war jedoch der Besoldungsanteil sehr unterschiedlich; er variierte 1964 von 40 Prozent in Basel und 48 Prozent in Zürich bis zu 78 Prozent in Freiburg und Neuenburg. Diese Feststellung bewies dem Wissenschaftsrat die Notwendigkeit, zusätzlich nach anderen Grundlagen der Beitragsberechnung zu suchen.

Die Untersuchungen des Wissenschaftsrats ergaben sodann, dass der Aufwand für die fünf Hochschulkliniken (Basel, Bern, Genf, Lausanne, Zürich) rund einem Drittel des Gesamtaufwands aller kantonalen Hochschulen entspricht, und dass ungefähr ein Sechstel auf die übrigen Ausgaben entfällt, die sich am ehesten mit dem Sammelnamen «Sachausgaben» kennzeichnen lassen. Es erschien gerechtfertigt, diese zwei weiteren Aufwandskomponenten ebenfalls in die Berechnung der Grundbeiträge einzubauen.

Nach der für den Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission massgeblichen Ausgabenberechnung werden 30 Prozent des Hochschulklinikaufwands auf Lehre und Forschung, d. h. auf die eigentlichen Hochschulfunktionen bezogen und den medizinischen Fakultäten belastet, während man von den restlichen 70 Prozent annimmt, sie kämen der medizinischen Betreuung der Bevöl-

kerung zugute. Diese schematische Regel führt zu erheblichen Differenzen, insofern Stadtkantone mit einem grossen Spital auf diese Art zu viel höheren Klinikausgaben für Hochschulzwecke gelangen als Hochschulkantone mit ausgedehntem Gebiet und einer Mehrzahl regionaler Spitäler.

Statt nun unrichtigerweise einen bestimmten Anteil des Gesamtaufwandes für die Hochschulkliniken der Berechnung zugrunde zu legen, sieht der Gesetzesentwurf eine Pauschallösung vor: Massgeblicher Zahlwert soll der gesamtschweizerische durchschnittliche klinische Ausbildungsaufwand je Studierender der Medizin für ein Jahr sein; diese Pauschalzahl ist alsdann mit der Zahl sämtlicher Medizinstudenten an jeder Hochschule zu multiplizieren (Art. 6, Abs. 1).

Unter Sachkosten sind jene Betriebsausgaben zu verstehen, die weder Besoldungen noch klinischen Lehr- und Forschungsaufwand darstellen. Statt von gesamthaften Aufwandgrössen auszugehen, wurde auch für diese Aufwandkomponente die Verwendung gesamtschweizerischer Pauschalbeträge für je einen Studierenden gewählt (Art. 7, Abs. 1). Für die Aufwendungen der klinischen Ausbildung und für die Studierenden der Medizin insgesamt gilt wie erwähnt die Sonderregelung von Artikel 6. Deshalb fallen bei den Sachkosten einzig die Leistungen in Betracht, die weder unter den Besoldungen noch unter den Klinikausgaben berücksichtigt sind; ebenso zählen nur die Studierenden der übrigen Fachgebiete. Die unterschiedlichen Lasten, welche beispielsweise naturwissenschaftliche oder geisteswissenschaftliche Disziplinen für den Hochschulträger mit sich bringen, konnten nicht ausser acht gelassen werden. Die Pauschalierung wird dieser Gegebenheit durch eine angemessene Abstufung Rechnung tragen; die den verschiedenen aufwendigen Gruppen wissenschaftlicher Disziplinen zugeordneten Pauschalzahlen sind dann jeweils mit der entsprechenden Teilzahl von Studierenden jeder Hochschule zu multiplizieren.

Die Art der Errechnung der beiden Pauschalen ist zur Zeit Gegenstand einlässlicher Prüfungen. Im Interesse der Vorausberechenbarkeit der Bundessubventionen sollen die Pauschalzahlen möglichst nur einmal pro Beitragsperiode ermittelt werden; für die Studentenzahlen ist der Durchschnitt der beiden Semester des vorangegangenen Studienjahres massgebend. Diese Regelung setzt zur unabdingbaren Voraussetzung eine umfassende schweizerische Hochschulstatistik voraus, die an jeder Hochschule nach gleicher Art und auf Grund einheitlicher Begriffe zu führen ist.

Sind die anrechenbaren und für den Betriebsaufwand repräsentativen Grössen, nämlich Besoldungsaufwand (Art. 5), ausbildungsbedingter Hochschulklinikaufwand (Art. 6) und Sachkosten (Art. 7) für jede Hochschule errechnet, werden diese Beträge für jede Hochschule miteinander addiert (Art. 4, Abs. 2). Es ergeben sich so die vergleichbaren Zahlen, welche im Sinne von Proportionen die relative Beitragswürdigkeit der einzelnen Hochschulen in bezug auf den Betrieb angeben. Als Schlüssel für die Verteilung der für die Grundbeiträge bestimmten Jahresquoten dienen diese Zahlen freilich erst, wenn sie entsprechend der Finanzkraft des Hochschulträgers modifiziert, d. h. bei mittlerer oder schwacher Finanzkraft um einen Viertel oder die Hälfte erhöht worden sind (Art. 4, Abs. 3).

c) Die Beiträge an Sachinvestitionen (Art. 10-13)

Die Berechnung der Beiträge an Sachinvestitionen ist wesentlich einfacher geregelt. Es verbinden sich hier feste Beitragssätze (Art. 12) mit dem System der Plafonierung (Art. 16, Abs. 1 und Art. 13, Abs. 2). Artikel 10, Absatz 2 enthält seinem Sinne nach den Grundsatz, dass alle diejenigen Investitionen beitragsberechtigt sind, die nach dem jeweiligen Stand des Hochschulwesens zu den Aufgaben des Hochschulträgers gehören; insbesondere fallen darunter auch Bauten und Einrichtungen für Zwecke der Studentenwohlfahrt, die gerade heute einem dringenden Bedürfnis entsprechen.

Von der Subventionierung der Bauten sind die Aufwendungen für den Landerwerb ausgenommen (Art. 10, Abs. 1). Obwohl gegen diesen Ausschluss namentlich von den Stadtkantonen opponiert worden ist, erachten wir die Bestimmung im Einklang mit der Eidgenössischen Expertenkommission und dem Wissenschaftsrat auf Grund überwiegend praktischer Erwägungen für angemessen. Die Nichtberücksichtigung des Landerwerbs entspricht einem allgemeinen subventionsrechtlichen Grundsatz, der beispielsweise auch bei der Unterstützung baulicher Massnahmen im Zivilschutz sowie bei derjenigen von landwirtschaftlichen Bodenverbesserungen und Hochbauten Geltung hat. Bei Einschluss der Bodenkosten würden sodann unweigerlich Schwierigkeiten und Ungleichheiten auftreten. Problematisch wäre namentlich die Bewertung von Boden, der sich bereits seit längerer Zeit im Eigentum des Hochschulträgers befindet und nunmehr aus dessen Finanz- oder Verwaltungsvermögen Hochschulzwecken gewidmet wird. Wollte der Bund in diesen Fällen beispielsweise den vollen Verkehrswert subventionieren, müssten dies jene Kantone als Diskriminierung empfinden, welche gezwungen sind, ihre Hochschul-Liegenschaften zu den heute geltenden Preisen zu erwerben. Komplikationen könnten aber auch erwachsen, wenn für die Beitragsberechnung allfällige kantonale Fiskallasten auf dem Grundstückverkehr (wie Handänderungsgebühren und Grundstückgewinnsteuern) von den Erwerbskosten im eigentlichen Sinne ausgeschlossen werden müssen.

Entsprechend der Regel, dass Aufwendungen für den Gebäudeunterhalt nicht beitragsberechtigt sind (Art. 10, Abs. 2, Buchstabe a), gilt hinsichtlich der Einrichtungskosten (Buchstabe c), dass sie nur soweit unterstützt werden, als sie ausserordentliche Aufwendungen darstellen und nicht zum laufenden Betrieb gehören.

Die Beitragssätze sind nach der Finanzkraft der Hochschulträger abgestuft, wobei sie für finanzschwache Hochschulkantone 50 Prozent, für mittelstarke 45 Prozent und für finanzstarke Kantone 40 Prozent betragen. Diese Höchstgrenzen sorgen dafür, dass dem Beitrag der Subventionscharakter erhalten bleibt, d. h. das autonome Handeln des Hochschulträgers lediglich unterstützt wird.

Artikel 12, Absatz 3 des Gesetzesentwurfs kommt den Wünschen nach grösserer Beweglichkeit bei der Handhabung der Sachinvestitionsbeiträge entgegen. Die Befugnis, die Beiträge durch ausserordentliche Zuschläge von höchstens einem Fünftel zu erhöhen, kann sich zugunsten aller Kantone auswirken,

sofern sie ein Investitionsvorhaben auf die Erfüllung einer gesamtschweizerischen Aufgabe von besonderer Bedeutung ausrichten. Die Ausnahmekompetenz wird sich gelegentlich im Sinne einer Milderung des Finanzausgleiches auswirken; gleichzeitig gelangt der Bund zu einer weiteren Handhabe für gezielte hochschulpolitische Massnahmen, indem er über den Anreiz höherer Beiträge die Schwerpunktbildung begünstigen oder die Schaffung von solchen Institutionen erleichtern kann, die zwar einer einzelnen Hochschule zugehören, jedoch zugleich einem umfassenden wissenschaftlichen oder interuniversitären Interesse dienen.

d) Die Berücksichtigung des Finanzausgleichs

Schon bei den ersten Vorarbeiten für die Dauerordnung wurde die Anwendung der Regeln des Finanzausgleichs auch auf die Hochschulförderung als notwendig erachtet. In den Vernehmlassungen sind dann allerdings hierüber stark auseinandergehende Ansichten geäussert worden: Einige Stimmen forderten entschieden die völlige Weglassung des Finanzausgleichs, während sich andere für seine Verstärkung durch grössere Abstufungen einsetzten. Bei diesem Widerstreit der Meinungen erschien es richtig, die im ersten Vorentwurf enthaltene Regelung beizubehalten, zumal sie bei der Mehrzahl der Stellungnahmen nicht auf Widerstand gestossen war. Der Gesetzesentwurf sieht nunmehr die Berücksichtigung des Finanzausgleichs sowohl bei den Grundbeiträgen als auch bei den Investitionsbeiträgen vor, bei den Grundbeiträgen durch eine Erhöhung des anrechenbaren Betriebsaufwands (Art. 4, Abs. 3), bei den Investitionsbeiträgen durch unterschiedliche Beitragsätze von 40, 45 oder 50 Prozent (Art. 12, Abs. 1).

Schon im Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission und dann auch wieder im Vernehmlassungsverfahren war die Einführung einer speziellen Berechnung der Hochschulfinanzkraft empfohlen worden. Wir sind jedoch diesen Anregungen nicht gefolgt und haben uns für den allgemeinen Finanzkraft-Index gemäss dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über den Finanzausgleich unter den Kantonen entschieden. Bei dem besonderen Begriff der Finanzkraft hätte es sich darum gehandelt, den allgemeinen Index mit der Einwohnerzahl des Kantons zu multiplizieren.

Da diese Grösse im allgemeinen Index bereits enthalten ist, wäre sie folglich doppelt berücksichtigt und damit überbewertet worden. Auch sonst liess sich kein wirklich überzeugendes Kriterium für eine spezielle Berechnung der Hochschulfinanzkraft finden. Deshalb war das Festhalten am allgemeinen Index angezeigt. Diese Auffassung teilt auch der Wissenschaftsrat.

Wir sind uns bewusst, dass ein eigentlicher Finanzausgleich nur dann gegeben wäre, wenn alle Kantone Anrecht auf Beiträge hätten. Dennoch ist für die Beitragsberechnung eine Staffelung nach der Finanzkraft gerechtfertigt. Das Ziel der Hochschulförderung liegt im wesentlichen darin, dass alle Hochschulen ihre Kapazität steigern oder voll ausnützen können. Diese Notwendigkeit besteht auch für die finanzschwächeren Kantone. Sie bedürfen hierzu aber einer nachhaltigeren Bundesunterstützung. Gleichwohl darf die Staffelung in bezug

auf die Rechnungsfaktoren oder die Beitragssätze nicht zu betont sein, denn nachgewiesenermassen sind die Kantone mit geringer Finanzkraft durch ihre Hochschulausgaben relativ nicht stärker belastet als die finanziell kräftigeren Kantone.

e) Die Beitragsberechtigung

Hochschulen

Gemäss Artikel 2, Absatz 1 haben Anrecht auf Beiträge sämtliche Hochschulkantone, d. h. die Kantone, die Träger einer Hochschule sind; Absatz 2 des gleichen Artikels zählt ihren derzeitigen Bestand auf.

Diesen Bestand behandelt der Gesetzesentwurf jedoch nicht als geschlossene Zahl, denn bereits Absatz 3 räumt dem Bund die Möglichkeit ein, neugegründete Hochschulen anzuerkennen und ihre Träger hinsichtlich der Beitragsberechtigung den Hochschulkantonen gleichzustellen.

In einigen Vernehmlassungen wurde gewünscht, es sei für Hochschulneugründungen eine besondere Beitragsregelung in den Gesetzesentwurf aufzunehmen. Nach reiflicher Prüfung haben wir auf eine Bestimmung verzichtet, die in solchen Fällen für eine Übergangszeit höhere Beiträge zuliesse. Die Neugründungen sind demnach den bestehenden Hochschulen gleichgestellt. Die einheitliche Behandlung aller Hochschulen rechtfertigt sich aus mehreren Gründen:

- Die innert kurzer Zeit vorzunehmenden bedeutenden Investitionen für neue Hochschulen werden, sobald deren Anerkennung ausgesprochen ist, ohnehin in vollem Umfang durch Sachinvestitionsbeiträge unterstützt; die Träger bestehender Hochschulen hatten demgegenüber den Aufwand für den Grundaufbau und die seitherigen Erweiterungen selber zu tragen. Diese nicht vermeidbare Ungleichheit sollte nicht durch eine zusätzliche Begünstigung der Neugründungen noch gesteigert werden;
- Will ein Gemeinwesen eine neue Hochschule schaffen, so muss sein Anteil an den Gründungskosten so hoch bemessen sein, dass man es auch in finanzieller Hinsicht eindeutig mit einer eigenen Gründung zu tun hat.

Beitragsberechtigte Institutionen

Im Gesetzesentwurf war ebenfalls zu berücksichtigen, dass Neugründungen auf der Hochschulstufe nicht in jedem Fall mit der Errichtung neuer Universitäten oder Hochschulen gleichbedeutend sein müssen. Den Bestrebungen, Hochschulen zu errichten, geht die Tendenz parallel, zur Pflege besonderer Disziplinen oder Ausbildungsstufen spezialisierte Institutionen auf Hochschulniveau zu schaffen. Mögliche Ansatzpunkte für derartige Lösungen bilden insbesondere die medizinische Ausbildung, die Lehrerbildung sowie der post-graduate-Unterricht verbunden mit einer besonderen Forschungsrichtung.

Artikel 3 sieht deshalb die Beitragsberechtigung für Institutionen vor, die dem schweizerischen Hochschulwesen insgesamt oder einer Mehrzahl von Hochschulen besondere Dienste leisten oder von ihnen gemeinsam zu bewältigende Aufgaben übernehmen. Von Gesetzes wegen wird in diesem Sinne das

Universitätsinstitut für Höhere Internationale Studien in Genf anerkannt; über weitere Anerkennungen wird der Bundesrat zu entscheiden haben. Die Voraussetzungen hiefür sind in Absatz 2 umschrieben. In Frage kommen

- Anstalten der Lehre und Forschung, die wegen ihrer begrenzten Zweckbestimmung dem Begriff der Hochschulen nicht entsprechen, jedoch eine den Hochschulen zufallende Aufgabe versehen, sei es die Vermittlung einer wissenschaftlichen Ausbildung in einem speziellen Fachgebiet, sei es die Weiterausbildung oder Fortbildung von Hochschulabsolventen;
- zentrale Einrichtungen, die den Hochschulen Dienste im Sinne der Dokumentation und Information erbringen, ohne ihrerseits notwendigerweise Stätten akademischer Arbeit zu sein.

Unerlässlich für die Beitragsberechtigung ist die organisatorische und rechnermässige Unabhängigkeit der in Frage kommenden Institutionen; ohne Bedeutung ist hingegen, ob der Träger der Institution dem öffentlichen oder privaten Recht angehört. Für die beitragsberechtigten Institutionen finden die für die kantonalen Hochschulen geltenden Beitragsregeln analoge Anwendung. Immerhin war durch verschiedene Sonderbestimmungen darauf Bedacht zu nehmen dass als Träger nicht nur einzelne Kantone oder Gruppen von Kantonen in Frage kommen (insbesondere Art. 4, Abs. 4 betreffend Anrechnung des Betriebsaufwands sowie Art. 12, Abs. 2 betreffend Investitionsbeiträge). Was die Grundbeiträge betrifft, so teilen sich die beitragsberechtigten Institutionen nach Massgabe ihres anrechenbaren Betriebsaufwandes in die jährlich verfügbaren Beträge; gegebenenfalls kann ihnen der Bundesrat für eine Beitragsperiode gestützt auf Artikel 16, Absatz 2 als Grundbeiträge einen bestimmten jährlichen Betrag oder einen gleichbleibenden Anteil des anrechenbaren Aufwands zusichern, was zur Folge hat, dass die entsprechenden Leistungen aus der Jahresrate vorweg zu entrichten sind.

3. Koordination

a) Das Problem der Koordination

Unser Land besitzt ein ausserordentlich vielgestaltiges Hochschulwesen; als Kleinstaat verfügt es aber nur über begrenzte personelle und materielle Mittel, in die sich Lehre und Forschung an den Hochschulen teilen müssen. Mit den vorhandenen Kräften muss deshalb haushälterisch umgegangen werden. Auch bei Wahrung der Prinzipien der Hochschulautonomie und der Freiheit von Lehre und Forschung darf es nicht geschehen, dass die vorhandenen Mittel auf eine Vielzahl gesamtschweizerisch nicht abgestimmter Aufgaben und Vorhaben zersplittert werden. Da der Kleinstaat nicht auf allen Gebieten der Wissenschaft an der Spitze stehen kann, muss unsere Aufmerksamkeit sich darauf richten, durch massvollen und zielgerichteten Einsatz der vorhandenen Mittel ein Optimum an wissenschaftlichen Ergebnissen herbeizuführen. Aus der Sorge um den Stand unserer Forschung und um unser wissenschaftliches Ansehen ist der Ruf

nach Koordination und Kooperation entstanden. Er beruht auf der Einsicht, dass die Pflege verschiedener aufwendiger Fachgebiete über das Leistungsvermögen der einzelnen Hochschule hinausgeht und dass manche Aufgaben, so z. B. auch die stets bedeutsamer werdende «post-graduate»-Ausbildung interuniversitärer, wenn nicht gesamtschweizerischer Lösungen bedarf. Im Grunde geht es darum, dass zwei oder mehrere Hochschulen, bzw. deren Träger, sowie allenfalls auch andere Forschungsträger bestrebt sind, ihre wissenschaftlichen Vorhaben durch Festlegung von Zuständigkeiten und Prioritäten (sog. Schwerpunktbildung) aufeinander abzustimmen und Lehre und Forschung danach zu organisieren. Das Postulat der Koordination stellt, da ihm in immer wieder neuen Anwendungsfällen genügt werden muss, ein eigentliches Dauerproblem dar. Seine Lösung gereicht nicht nur der einzelnen Hochschule zum Vorteil, sondern liegt stets auch im nationalen Interesse. Mit Recht ist denn auch im grössern Teil der Vernehmlassungen auf die besondere Wichtigkeit dieses Anliegens hingewiesen worden.

Es sind drei Formen der Koordination zu unterscheiden:

Unter Zusammenarbeit im engern Sinn ist die Vereinbarung zwischen zwei oder mehreren Hochschulen zu verstehen, gewisse Aufgaben unter gemeinsamer Leitung und Lastentragung durchzuführen, beispielsweise ein Institut oder eine Bibliothek gemeinsam zu errichten und zu unterhalten oder eine Apparatur zu erwerben.

Bei der Arbeitsteilung geht es darum, bestimmte Aufgaben (Einzelfächer, Fachgruppen, Fakultäten) einer Hochschule ausschliesslich zu überlassen, was voraussetzt, dass die andern Hochschulen darauf verzichten. Auf Arbeitsteilung beruht auch die sogenannte Schwerpunktbildung, die zumeist darin gesehen wird, dass sich in einem Fachgebiet alle Hochschulen darauf beschränken, die Grundausbildung zu vermitteln, während eine einzige von ihnen das Gebiet unter gezieltem Einsatz möglichst grosser Mittel eben als «Schwerpunkt» pflegt.

Eine dritte Art des Vorgehens bildet die Vereinheitlichung. Sie reicht von der Vereinbarung übereinstimmender Studienpläne und Prüfungsordnungen durch Hochschulen, Fakultäten oder Institute bis zur gegenseitigen Angleichung, beispielsweise der Arbeitsverhältnisse und der Gebührenregelungen.

Sollen Massnahmen ein fruchtbares und hervorragende Leistungen begünstigendes Zusammenwirken der Hochschulen unseres Landes herbeiführen, bedarf es eines dauernden und institutionell verankerten Gesprächs aller Beteiligten. Nur eine Regelung, welche auf die autonome Entscheidung der Gesprächspartner abstellt und das unerlässliche Mass an interuniversitärer Kooperation organisch entstehen lässt, entspricht dem Wesen des schweizerischen Föderalismus.

b) Die bisherige Entwicklung auf dem Gebiete der Koordination

Dass dem Anliegen der Koordination unter den Hochschulen in verschiedener Hinsicht entscheidende Bedeutung zukommen würde, dessen war man sich von Anfang an bewusst. Mit der Annahme des von Nationalrat Kurzmeyer (Luzern) am 13. März 1963 eingereichten Postulats (Postulat Nr. 8731) hatte

sich am 21. Juni 1963 bereits der Nationalrat zugunsten von Massnahmen ausgesprochen, welche eine bessere Zusammenarbeit unter den Hochschulen gewährleisten könnten. Die Auffassungen, wie dem Ziele näherzukommen sei, gingen indessen erheblich auseinander. Der Vorschlag des Schweizerischen Wissenschaftsrates auf Schaffung einer sogenannten «disponiblen Quote», aus der von Fall zu Fall Investitionsbeiträge ausgerichtet worden wären, stiess auf den Widerstand der Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone. Wir haben ihn schliesslich im Rahmen der Übergangslösung angesichts ihrer Befristung fallen gelassen, was um so eher möglich war, als die Hochschulkantone zusicherten, das Problem der Koordination selber einer angemessenen Lösung entgegenzuführen. Sie unterstrichen diese Absicht durch den Beschluss ihrer Erziehungsdirektoren vom 16. März 1966, ein Koordinationsorgan der schweizerischen Hochschulen zu schaffen. Das Organ setzt sich zusammen aus den Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone sowie je einem Vertreter des Schweizerischen Schulrates, des Schweizerischen Wissenschaftsrates und des Schweizerischen Nationalfonds. Den Vorsitz führt der Erziehungsdirektor des Kantons Bern; die Sekretariatsgeschäfte obliegen seiner Direktion.

In unserer Botschaft vom 29. November 1965 betreffend die Übergangsordnung anerkannten wir die bisherigen Leistungen auf dem Gebiete der Koordination. Erwähnt wurden dabei die gemeinsamen Anstrengungen auf dem Gebiete der Krebsforschung und die Schaffung verschiedener Forschungsschwerpunkte, die dank den Förderungsmassnahmen des Schweizerischen Nationalfonds möglich waren. Auf dem Gebiete der Lehre weist die seinerzeitige Botschaft auf die Bestrebungen westschweizerischer Kantone um gemeinsame Lösungen des Fortgeschrittenenunterrichts in Physik und Physiologie sowie auf die nahezu 30 Doppelprofessuren an der ETH und der Universität Zürich hin. In den anderthalb Jahren seines Bestehens konnte das Koordinationsorgan aus ersten Ansätzen eine erheblich breitere Grundlage der interuniversitären Zusammenarbeit entwickeln. Um seine Leistungsfähigkeit zu steigern, hat es für die beiden Sprachgebiete der deutschen und der französischen Schweiz je eine regionale Untergruppe aus den Erziehungsdirektoren sowie ein Fachkoordinationsgremium aus Vertretern der Hochschulrektorate eingesetzt.

Den beiden Tätigkeitsberichten des Koordinationsorgans vom 30. Dezember 1966 und vom 12. Juli 1967 kann entnommen werden, dass es vorerst galt, ein Inventar aller bereits verwirklichten Einrichtungen und Massnahmen der Zusammenarbeit, Arbeitsteilung und Vereinheitlichung aufzunehmen. So erstellte es z. B. eine Liste aller schweizerischen Dozenten, die an mehr als einer Universität tätig sind; ferner verfasste es eine Übersicht über ständige Kontakte zwischen verschiedenen Hochschulen und Instituten. Es geht dabei von der Überlegung aus, dass erst ein Gesamtinventar der heutigen Gegebenheiten und Erfahrungen es gestatten wird, die künftigen Bedürfnisse der Koordination zu erkennen und die für sie angemessenen Lösungen zu ermitteln. Neben dieser Inventarisierung wurde eine Vielzahl von bedeutsamen Problemen der Koordination aufgegriffen und der Prüfung zugeführt. Wir beschränken uns darauf, die wesentlichsten aufzuzählen:

- Das Koordinationsorgan erteilte sämtlichen Fakultäten der Hochschulen beider Sprachgebiete den umfassenden Auftrag, für die an ihnen vertretenen Disziplinen die Lehrpläne sowie die Examensordnungen einander anzupassen, um die Gleichwertigkeit und damit die gegenseitige Anerkennung der Studiausweise zu erreichen und die Freizügigkeit der Studierenden zu erleichtern.
- Im weitem befasst es sich mit folgenden Problemen:
 - Vereinheitlichung des Medizinstudiums vor den ersten zwei Propädeutika;
 - Einführung eines selbständigen Ausbildungsgangs für künftige medizinisch-biologische Forscher an den philosophisch-naturwissenschaftlichen Fakultäten zur Entlastung der Kliniken;
 - Zusammenarbeit im Fortgeschrittenunterricht (z. B. beabsichtigen die philosophisch-historischen Fakultäten der Universität Genf, Freiburg und Neuenburg ab Wintersemester 1967/68 gemeinsame Seminarien der dritten Ausbildungsstufe);
 - Vereinheitlichung des Studienbeginns und der Kolleggeldregelung in der ganzen Schweiz.

Den Bestrebungen des Koordinationsorgans steht eine Vielfalt von Bemühungen koordinierender und kooperativer Art unmittelbar zwischen Hochschulen, Fakultäten, Instituten und Dozenten zur Seite. Auch wenn nach so kurzer Zeit noch kein abschliessendes Urteil über das Koordinationsorgan möglich ist, so zeitigen die bisherigen Ergebnisse seines Wirkens doch einen positiven Eindruck. Es konnte daher um so eher eine Lösung getroffen werden, welche die Hauptverantwortung für die Koordination weiterhin den Trägern der Hochschulen überlässt, diesen aber auch Verpflichtungen zur Zusammenarbeit auferlegt und überdies dem Bund einige darauf bezügliche Befugnisse einräumt.

c) Die Berücksichtigung des Koordinationsproblems im Gesetzesentwurf

Im Sinne der angeführten Erwägungen sind die Bestimmungen hinsichtlich der Koordination so gefasst worden, dass sie einerseits die kantonale Schulhoheit und die Hochschulautonomie unangetastet lassen, andererseits durch Verpflichtung der Beitragsempfänger zur Zusammenarbeit und durch Begründung einiger Befugnisse des Bundes Gewähr für das Zustandekommen angemessener Lösungen bieten. Diese Anliegen konnten nur durch ein wohlabgestuftes System in Einklang gebracht werden. Die zugehörigen Vorschriften teilen sich in 3 Gruppen:

aa) Verpflichtungen der Beitragsempfänger

- Artikel 1, Absatz 1 bezeichnet als Zweck des Gesetzes, den Ausbau der kantonalen Hochschulen und ermächtigt den Bund sodann ausdrücklich, auf die Zusammenarbeit aller Hochschulen des Landes hinzuwirken. Die

Koordination wird damit von Gesetzes wegen als Erfordernis für einen zweckmässigen Ausbau der Hochschulen anerkannt. Die Tatsache, dass der Bund zur Einflussnahme befugt wird, setzt als Korrelat die Verpflichtung der Träger von Hochschulen und beitragsberechtigten Institutionen voraus, ihre hochschulpolitischen Bemühungen auf das umfassende Ziel der Zusammenarbeit auszurichten.

- Artikel 13, Absatz 1 hält die Ansprecher von Beiträgen dazu an, Projektierung und Ausführung von Bauten sowie die Beschaffung von Einrichtungen dem Erfordernis einer sinnvollen Zusammenarbeit der Hochschulen unterzuordnen.
- Artikel 15, Absatz 1 und Artikel 20, Absatz 1 bis 3 umschreiben die Informationspflichten, welche die Hochschulkantone sowie die beitragsberechtigten Institutionen gegenüber der Hochschulkonferenz und damit gegenüber dem Bund zur Erleichterung der Koordination und der Anwendung des Gesetzes zu erfüllen haben: Bei Artikel 15, Absatz 1 geht es um die Ermittlung des gesamten Finanzbedarfs für die Bundeshilfe in der nächsten Beitragsperiode; Artikel 20, Absatz 1 und 2 verpflichten zu einer jährlichen umfassenden Orientierung der Hochschulkonferenz über die bisherige und geplante Hochschultätigkeit und die Verwendung der Bundesmittel sowie über langfristige Entwicklungspläne und einzelne Ausbauprojekte. Artikel 20, Absatz 3 schafft sodann die Grundlage für eine nach einheitlichen Begriffen zu führende gesamtschweizerische Hochschulstatistik; eine solche erweist sich als unerlässlich sowohl für die Durchführung des Gesetzes als auch für die Konzipierung einer schweizerischen Wissenschaftspolitik.
- Artikel 22 legt den Hochschulkantonen die Pflicht auf, *Einführungsbestimmungen* zu diesem Gesetz zu erlassen. Damit wird einem in verschiedenen Vernehmlassungen geäusserten Wunsch, dem namentlich die Sorge um die Einordnung der einzelnen Hochschulen in die gesamtschweizerischen Zusammenhänge zugrundeliegt, im Rahmen des Möglichen entsprochen. Die Einführungserlasse, die dem Departement des Innern mitzuteilen sind, sollen sich im wesentlichen auf die Lösung von Problemen organisatorischer Art beschränken, deren Regelung für die Vollziehung des Gesetzes unumgänglich ist. Im Vordergrund stehen die Festlegung von Zuständigkeiten (z. B. Ausbauplanung, Vertretung in der Hochschulkonferenz, Hochschulstatistik usw.), die Umschreibung der Aufgabenbereiche der zuständigen kantonalen Organe (z. B. im Bereiche akademischer Berufsberatung und Studienberatung) sowie die Regelung ihrer Arbeitsweise (z. B. Verfahren bei der Ausbauplanung, bei der Erfüllung der Informationspflichten gegenüber der Hochschulkonferenz). Die Kantone werden über diese Auflage veranlasst, im Interesse einer reibungslosen Gesetzesanwendung einige Voraussetzungen organisatorischer und verfahrensmässiger Art möglichst frühzeitig zu verwirklichen, indem sie ihre Behörden- und Ämterorganisation gemäss den Erfordernissen der Bundeshilfe zum voraus ordnen.

bb) Befugnisse des Bundes

Die Anerkennung neuer Hochschulen und beitragsberechtigter Institutionen

Artikel 2, Absatz 3 und Artikel 3, Absatz 2 stellen klar, dass der Träger einer neu gegründeten Anstalt auf Hochschulstufe nicht ohne weiteres einen Anspruch auf Beitragsleistungen besitzt. Vielmehr soll jedem Entscheid über die Anerkennung eine Prüfung vorausgehen. Diese wird vor allem den Fragen des Bedürfnisses und der Integration in das schweizerische Hochschulwesen Beachtung zu schenken haben. Der den Organen des Bundes, insbesondere den eidgenössischen Räten, eingeräumte Entscheidungsspielraum gestattet eine massvolle Einflussnahme im Sinne der Koordination.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kantone Aargau und Luzern mit der Abklärung der Frage beschäftigt sind, welchen Beitrag sie an das schweizerische Hochschulwesen leisten könnten. Die mit der Untersuchung der einschlägigen Probleme beschäftigten Studienkommissionen beider Kantone haben es sich zur Aufgabe gemacht, Bedürfnis und Form eines allfälligen Beitrages unter dem Gesichtspunkt der gesamtschweizerischen Gegebenheiten und Notwendigkeiten zu prüfen.

Der vom Regierungsrat des Kantons Aargau eingesetzte Arbeitsausschuss zur Prüfung der aargauischen Hochschulfrage empfiehlt in seinem vor wenigen Monaten veröffentlichten Schlussbericht die Errichtung einer Hochschule mit begrenzter Zielsetzung. Da gesamtschweizerisch gesehen grosse Lücken in der klinischen Medizin und in der Bildungsforschung bestehen, sollen diese beiden Bereiche von zwei Abteilungen im Rahmen einer «Hochschule für Humanwissenschaften» gepflegt werden. Die Abteilung für klinische Medizin würde aus dem Kantonsspital Aarau, das vorerst als Aussenspital einer bestehenden Fakultät zu dienen hätte, hervorgehen, während die Abteilung für Bildungswissenschaften ihre Schwerpunkte in der Pädagogik, der Psychologie und der Soziologie hätte. Als Verbindung zwischen beiden Abteilungen wird an die Schaffung einer Reihe interdisziplinärer (d. h. fächervereinigender) Forschungszentren gedacht.

Etwas anders konzipiert sind die Hochschulpläne des Kantons Luzern. Neben dem Ziel der Entlastung der bestehenden Hochschulen spielt hier auch die Idee eines innerschweizerischen Kulturzentrums eine Rolle. Fernziel bildet die Schaffung einer Volluniversität, die aber erst durch stufenweisen Ausbau zu erreichen wäre. Als Nahziel wird eine Hochschule mit drei Fakultäten in Betracht gezogen, nämlich einer theologischen, die bereits existiert, einer philosophisch-historischen und einer philosophisch-naturwissenschaftlichen Fakultät. Eine bedeutsame Aufgabe der beiden letzteren wäre die Ausbildung von Lehrern der Mittelschulstufe. Überdies könnte als Unterbau einer späteren medizinischen Fakultät das Kantonsspital Luzern dienen.

Der Bund unterhält vor allem durch den Wissenschaftsrat enge Kontakte mit den zwei kantonalen Planungsgremien. Über die allfällige Verwirklichung

der Hochschulpläne sind noch keine Entscheidungen politischer Instanzen getroffen worden.

Die Behandlung der Gesuche um Sachinvestitionsbeiträge

Von zentraler Bedeutung für die Koordination ist die Bestimmung von Artikel 13, Absatz 1 des Gesetzesentwurfs. Sie schreibt die Verweigerung jeglicher Beitragsleistung für den Fall vor, dass eine geplante Sachinvestition als unzweckmässig beurteilt wird, insbesondere, wenn sie den Erfordernissen der Hochschulkoordination zuwiderläuft. Von dieser Vorschrift wird erwartet, dass sich Investitionsprojekte im Sinne einer Einordnung in die gesamtschweizerischen Zusammenhänge abändern und verbessern lassen.

In Artikel 12, Absatz 3 hinwiederum liegt ein zusätzlicher Anreiz für sämtliche Kantone und Institutionen, durch Projekte, die zugleich einem nationalen Interesse dienen, zur besseren Zusammenarbeit oder Arbeitsteilung im Hochschulwesen beizutragen. Mit der Möglichkeit, gesamtschweizerisch bedeutsame Vorhaben durch Zuschläge zum ordentlichen Beitrag verstärkt zu unterstützen und dadurch die Bildung von Schwerpunkten zu begünstigen, wird das gesetzliche Instrumentarium zur Führung einer Politik gezielter Hochschulförderung nicht unwesentlich erweitert.

cc) Organisatorische Bestimmungen: Schweizerische Hochschulkonferenz und Schweizerischer Wissenschaftsrat

Dass die Durchführung der Hochschulförderung auf Bundesebene nicht allein den politischen Behörden und der Verwaltung überlassen werden kann, stand von Anfang an fest. Der Erkenntnis, dass Entscheide in einem derart vielschichtigen und weitläufigen Gebiet besonders gründlicher Vorbereitung bedürfen, wurde im Gesetzesentwurf durch den Gedanken der Mitwirkung überwiegend konsultativer Organe Rechnung getragen. Dabei konnte man sich an zwei bereits bestehende Gremien halten.

Die Schweizerische Hochschulkonferenz (Art. 19) ist Ausdruck der Zielsetzung, einen zeitgemässen Ausgleich zwischen den bewährten Grundsätzen der kantonalen Autonomie und der Hochschulsebstverwaltung einerseits sowie der Notwendigkeit verbesserter Zusammenarbeit unter den Hochschulen andererseits anzustreben. Wie bereits dargelegt, ist es unsere Überzeugung, dass die Hochschulkoordination – als Anwendungsfall des kooperativen Föderalismus – weitgehend auf dem Weg freiwilliger Übereinkünfte zwischen den Hochschulen bzw. ihren Trägern geregelt werden kann. Vorerst bestand die Absicht, mit den Koordinationsaufgaben das bestehende Koordinationsorgan zu betrauen. Im Vernehmlassungsverfahren wurde dann aber vielfach gefordert, dieses Organ personell zu erweitern und mit grösseren Obliegenheiten auszustatten. Diesem Begehren wurde durch eine neue Fassung der Bestimmung über die nunmehr «Schweizerische Hochschulkonferenz» genannte Koordinationsinstanz entsprochen.

Die Schweizerische Hochschulkonferenz bildet im wesentlichen ein gemeinsames Organ aller Hochschulträger einschliesslich des Bundes. Seine Zusammensetzung ist in Artikel 19, Absatz 2 des Gesetzesentwurfes geregelt.

Die Hauptaufgabe der Konferenz liegt in der praktischen Verwirklichung der Zusammenarbeit unter den schweizerischen Hochschulen, somit in der Fortführung der Arbeiten des heutigen Koordinationsorgans (Art. 19, Abs. 1). Die Tätigkeit der Konferenz als Forum der Koordinationsgespräche und als allfälliges Sprachorgan für gemeinsame Auffassungen der Hochschulträger gegenüber dem Bund umfasst nur einen Teil ihrer Wirksamkeit. Daneben treten verschiedenartige Funktionen beratender Art im Dienste der Vollziehung des Gesetzes. Gemäss dem Aufgabenkatalog von Artikel 19, Absatz 3, Buchstaben *d-h*, hat die Konferenz die Pflicht, über die Tätigkeit der Beitragsempfänger sowie über ihren Finanzbedarf für die nächste Beitragsperiode zu berichten, Beitragsgesuche für Sachinvestitionen zu prüfen und entsprechende Anträge zu stellen sowie schliesslich zu Hochschulfragen allgemeiner Natur gegenüber Bundesbehörden und Organen der Wissenschaftspolitik Stellung zu nehmen.

Umfassender sind die Aufgaben, die dem *Schweizerischen Wissenschaftsrat* als dem obersten konsultativen Organ des Bundes für Fragen der Wissenschaftspolitik gestellt sind. Die Behandlung der Probleme des Hochschulwesens und die Formulierung der Konzeption einer gesamtschweizerischen Hochschulpolitik stellen naturgemäss lediglich einen Ausschnitt seiner vielseitigen Tätigkeit dar. Mit der Erwähnung des Wissenschaftsrates – der durch Bundesratsbeschluss vom 23. März 1965 eingesetzt worden ist – in Artikel 18 des Gesetzesentwurfes soll verschiedenen Anliegen Rechnung getragen werden: Einmal wird sein Bestehen erstmals in einem Bundesgesetz anerkannt und verankert; sodann wird sein grundsätzlicher Auftrag, die Bundesbehörden hinsichtlich hochschulpolitischer Probleme zu beraten, ausdrücklich bestätigt und schliesslich generell seine Pflicht umschrieben, bei der Hochschulförderung mitzuwirken.

Die Absicht, den Wissenschaftsrat an der Ausführung der Hochschulförderung zu beteiligen, rechtfertigt es, einen durch Personalunionen gewährleisteten Kontakt mit der Hochschulkonferenz vorzusehen. Dieser ist die Befugnis eingeräumt, dem Bundesrat, der als Wahlbehörde die Mitglieder des Wissenschaftsrates wählt, drei Vertreter zur Ernennung vorzuschlagen.

Beide Organe sind gleichrangig. Aus ihrer unterschiedlichen Zusammensetzung und funktionellen Ausrichtung ergibt sich indessen eine sinnvolle Arbeitsteilung. Dem Wissenschaftsrat kommt eher eine richtliniensetzende, der Hochschulkonferenz überwiegend eine praktisch ausführende Funktion zu. Der Wissenschaftsrat arbeitet eine Konzeption der schweizerischen Wissenschafts- und Hochschulpolitik aus und formuliert die einschlägigen Grundsätze und Regeln; die Hochschulkonferenz hingegen bildet die Stelle, in der sich die Hochschulträger zur kooperativen Lösung der Koordinationsfragen und zur Beratung ihrer gemeinsamen Geschäfte und der ihnen durch den Gesetzesentwurf überbundenen Aufgaben vereinigen. Diese knappe Charakterisierung vermag nur anzudeuten, welche Aufgaben die beiden Instanzen zur Hauptsache zu erfüllen haben.

4. Probleme der Hochschulstruktur

Bis zum zweiten Weltkrieg waren die europäischen Hochschulen organisatorisch und strukturell den ihnen übertragenen Aufgaben der Lehre und Forschung durchaus gewachsen. Seither änderte sich die Lage insofern, als die stürmische Entwicklung der Naturwissenschaften und der Aufschwung des Hochschulwesens in der Mehrzahl der fortgeschrittenen Staaten auch die schweizerischen Hochschulen vor die Frage stellte, wie weit ihre Leitbilder noch aufrecht erhalten werden können und in welchem Umfang sich allenfalls Änderungen aufdrängen. Viele angestammte Einrichtungen wurden so – aus der berechtigten Sorge um die Gestaltung unserer Zukunft – einer Kritik unterzogen, die namentlich von Vertretern der jüngeren Wissenschaftergeneration ausgeht. Diese Kritik bezeichnet unser Hochschulsystem in verschiedener Hinsicht als überholt; gleichzeitig ist sie aber auch bemüht, die Bildung neuer Institutionen anzuregen und Reformvorschläge für die als fragwürdig bezeichneten Strukturen und Methoden aufzustellen.

Die Einwände betreffen vier Hochschulbereiche:

- *Die Dozentenhierarchie oder das Lehrstuhlssystem:* Bemängelt werden u. a. die Überhäufung der Ordinarien mit administrativen Aufgaben, das Autoritätsgefälle vom Lehrstuhlinhaber zu den anderen Dozenten und zu den Assistenten, die oftmals unbefriedigende Stellung des Privatdozenten sowie der im Verhältnis zur Studentenzahl zu kleine Lehrkörper. Folgende Reformen stehen im Vordergrund: die Vergrößerung der Zahl der mit Lehraufgaben betrauten Wissenschaftler, die administrative Entlastung der Dozenten und die bessere Einordnung junger Wissenschaftler, die sich auf eine akademische Laufbahn vorbereiten;
- *Die Methoden des Unterrichts und die Lage der Studierenden:* Es wird vielfach der Wunsch geäußert, an die Stelle der grossen Vorlesungen und der oft überlasteten Seminarier sollten individuellere und didaktisch wirksamere Unterrichtsformen gesetzt werden. Sodann liegt ein bedeutsames Problem in der Anleitung der Studenten zu einer zweckmässigen Studiengestaltung; diesem Umstand muss die ausserordentlich hohe Quote von Studienversagern (etwa 30 % der Neuimmatrikulierten) zugeschrieben werden. Nur ein Ausbau der akademischen Berufsberatung und der eigentlichen Studienberatung vermag hier die Lage zu verbessern;
- *die Selbstverwaltung der Hochschulen:* Es ist fraglich geworden, ob die kurzfristig und ehrenamtlich ausgeübten Ämter des Rektorats und Dekanats, ferner der meist beschränkte Verwaltungsapparat eine leistungsfähige und damit sinnvolle Selbstverwaltung der Hochschulen noch gestatten. Mögliche Lösungen, welche die Hochschulschulspitze stärken könnten, werden z. B. darin gesehen, dass die Stelle eines vollamtlichen Hochschulleiters (Hochschulpräsident) geschaffen wird, und ihm entscheidungsbefugte Gremien an die Seite gestellt werden;

- *die Fakultätseinteilung*: Die traditionelle Hochschulgliederung wird gelegentlich wegen der Heterogenität einzelner Fakultäten in Frage gestellt. Als zeitgemässer Aufbau wird die Einteilung der Hochschulen in einheitlichere Fachgebiete empfohlen. Dieses sogenannte Abteilungs- oder Departementssystem soll eine grössere Beweglichkeit aufweisen und dadurch die interne Koordination an der einzelnen Hochschule sowie die Durchführung interdisziplinärer Forschungsarbeiten erleichtern.

Die vielen Einwendungen und Anregungen haben in den schweizerischen Hochschulkreisen eine umfassende Diskussion ausgelöst; an mehreren Hochschulen führten sie zur Bildung von Kommissionen, welche sich mit dem Problem der Strukturreformen und der Planung für die Zukunft zu befassen haben. Ein Urteil darüber, wieweit diese Reformbestrebungen gediehen sind und zu welchen Ergebnissen sie letztlich führen, ist zur Zeit unmöglich. Immerhin lässt sich bereits feststellen, dass evolutiv vorgegangen wird, und dass deshalb einschneidende Änderungen an der Hochschulstruktur kaum zu erwarten sind. Das überall in Gang gekommene Gespräch über den zukünftigen Aufbau stellt einen Beweis für die innere Lebendigkeit der Hochschulen dar. Wird ihr räumlicher und betrieblicher Ausbau durch neue Formen der Organisation und des Unterrichts ergänzt, so darf angenommen werden, dass unsere Hochschulen den kommenden Anforderungen gewachsen sein werden. Die Verantwortung für Ausbau und Reformen muss angesichts dieser Entwicklung weiterhin bei den Hochschulen selbst und bei den zuständigen kantonalen Behörden liegen. Auch verfassungsrechtlich wäre es nicht angängig, in den Gesetzesentwurf Vorschriften aufzunehmen, die dem Bund die Einflussnahme auf die Reformvorgänge gestatten würden. Wir sind jedoch überzeugt davon, dass die Bundeshilfe es den Hochschulen erleichtern wird, sich strukturell den Aufgaben der Zukunft anzupassen. Einen Anlass zu solchen Reformen wird auch die Aufstellung der in Artikel 22 vorgeschriebenen Einföhrungserlasse bilden.

5. Finanzielle Erwägungen

Für eine erste, sechsjährige Beitragsperiode sieht das Gesetz Aufwendungen von 1150 Millionen Franken vor. 550 Millionen Franken sind für Grundbeiträge bestimmt und gelangen ab 1970 zur Auszahlung. Die erste Jahresrate ist auf 60 Millionen Franken festgelegt. Für Beiträge an Sachinvestitionen bleiben 600 Millionen Franken reserviert, die innerhalb des Zeitraumes 1969 bis 1974 nach Massgabe der Beitragszusicherungen ausbezahlt werden können.

Nach den Schätzungen des Wissenschaftsrates werden die Grundbeiträge 20 bis 30 Prozent der zukünftigen Betriebsausgaben der bestehenden Hochschulen decken. Dabei ist vorgesehen, die Jahresraten so anwachsen zu lassen, dass die Hochschulen in den Genuss eines realen Zuwachses der Grundbeiträge kommen werden. Eine Erhebung bei den Hochschulkantonen ergab für die erste Beitragsperiode ein voraussichtliches Investitionsvolumen von rund 1300 Millionen Franken. Bei einem durchschnittlichen Subventionsansatz von rund 42 Prozent würde die für Sachbeiträge vorgesehene Quote von 600 Millionen Franken bei

Verwirklichung eines solchen Programmes bereits zu 90 Prozent beansprucht. Die restlichen 10 Prozent müssten ausreichen für Beiträge an besondere Institutionen sowie allfällig höhere Beiträge im gesamtschweizerischen Interesse (Art. 12, Abs. 3). Da sich heute nicht mit Sicherheit voraussagen lässt, ob das von den Hochschulkantonen aufgestellte Ausbauprogramm innerhalb des angegebenen Zeitraumes realisiert werden kann, steht das Mass der Beanspruchung der Quote für Beiträge an Sachinvestitionen im Unterschied zu derjenigen für Grundbeiträge noch nicht fest.

Von den 1150 Millionen Franken der ersten Beitragsperiode fallen zwischen 750 und 1000 Millionen in die Finanzplanungsperiode 1970/74. Die jährlichen Beitragssummen werden von rund 100 Millionen bis auf über 200 Millionen Franken ansteigen. Mit der fortschreitenden Verfeinerung der Finanzplanung werden wir in Zukunft danach trachten müssen, die Beitragsperioden auf die Planungsperioden abzustimmen.

Unter dem Eindruck der Bedarfsschätzungen, die einen Hinweis auf die Grössenordnung des Aufwandes für den Ausbau unserer Hochschulen geben, scheint die für die ersten sechs Jahre vorgesehene Beitragssumme eher an der unteren Grenze zu liegen. Die 1150 Millionen Franken rücken aber in ein anderes Licht, wenn diese grosse Belastung unter dem Gesichtspunkt der Anstrengungen, das finanzielle Gleichgewicht im Bundeshaushalt zu wahren, betrachtet wird. Dabei muss man sich bewusst sein, dass dem Bund zusätzlich zu den Hochschulaufwendungen weitere Aufgaben auf dem Gebiet von Wissenschaft, Forschung und Ausbildung harren. Entgegen den bei den ersten Vorarbeiten gehegten Erwartungen, diese Lasten würden wenigstens teilweise durch neue Einnahmen aufgefangen, lässt sich heute nicht absehen, wann und in welchem Ausmass diese Deckung gefunden werden kann. Unter den erwähnten weiteren Aufgaben möchten wir an dieser Stelle lediglich die Übernahme der «Ecole polytechnique» der Universität Lausanne (EPUL) durch den Bund erwähnen, um die der Kanton Waadt nachgesucht hat. Das Begehren wird durch den Wissenschaftsrat nachdrücklich unterstützt. Zur Zeit sind zwischen einer Delegation des Bundes und einer solchen des Kantons Waadt Verhandlungen im Gange, um die mit der allfälligen Errichtung einer zweiten Eidgenössischen Technischen Hochschule in Lausanne zusammenhängenden finanziellen, juristischen und hochschulpolitischen Probleme abzuklären. Die Besprechungen schreiten rasch vorwärts; wir hoffen, Ihnen in der Angelegenheit so rechtzeitig Bericht und Antrag stellen zu können, dass im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Ihnen unterbreiteten Gesetzes über die Hochschulförderung auch Klarheit über das weitere Schicksal der EPUL besteht.

Es fiel uns nicht leicht, trotz der Ungewissheit hinsichtlich der Deckung der finanziellen Lasten, an der Beitragssumme von 1150 Millionen Franken festzuhalten. Wenn wir davon absahen, unter dem Eindruck des Scheiterns des Sofortprogrammes die vorgesehenen Hochschulaufwendungen des Bundes herabzusetzen, so namentlich deswegen, weil einerseits die 1968 auslaufende Übergangsordnung ein Zuwarten ausschloss und es andererseits galt, für eine längere Zeitspanne eine feste Marschrichtung zu geben und dadurch die ange-

sichts der Bedeutung der Aufgabe unumgängliche Planung zu ermöglichen. Der offensichtliche Rückstand und der Nachholbedarf der schweizerischen Hochschulen sowie der Ruf unserer Wirtschaft nach qualifizierten Arbeitskräften zeigen, dass diese Aufgabe in die Kategorie der wachstumsfördernden Infrastrukturaufwendungen einzureihen ist, denen eine hohe Priorität eingeräumt werden muss.

Dies kann aber über eines nicht hinwegtäuschen: Der Bund wird unter dem Druck der Verhältnisse gezwungen, eine grosse und unzweifelhaft künftig noch wachsende Last zu übernehmen, bevor das Deckungsproblem gelöst ist und auf die erforderlichen Mehreinnahmen gerechnet werden kann. Wir müssen deshalb mit Nachdruck darauf hinweisen, dass der Bund auf die Dauer nicht neue Aufgaben von der Bedeutung dieser Vorlage übernehmen kann, wenn nicht gleichzeitig die Bereitschaft vorhanden ist, die dafür unumgänglichen Mittel bereitzustellen.

6. Verschiedene Bestimmungen

Wir haben uns oben bemüht, das Funktionieren der im Gesetzesentwurf enthaltenen Beitrags- und Förderungsregelung zu erläutern. Ein wesentlicher Teil der Vorschriften konnte dabei im grösseren Zusammenhang behandelt werden. Wenn nachstehend kurz noch von einigen weiteren Bestimmungen die Rede ist, so handelt es sich nur um solche, die bisher nicht erwähnt werden konnten und deren Bedeutung einige nähere Ausführungen rechtfertigt:

Die Absätze 2 und 3 von Artikel 1 nennen die Mittel, die dem Bund für die Verwirklichung der beiden Zwecke des Gesetzes, der Förderung sowohl des Ausbaus der kantonalen Hochschulen als auch der Zusammenarbeit unter ihnen, zur Verfügung stehen sollen. Der Umstand, dass hier neben der Beitragsausrichtung auch die Beteiligung an gemeinsamen Einrichtungen der schweizerischen Hochschulen erwähnt wird, sowie die Tatsache, dass bereits Absatz 1 den Bund beauftragt, auf die Zusammenarbeit aller Hochschulen hinzuwirken, stellen klar, dass der Gesetzesentwurf nicht etwa bloss den finanziellen und subventionspolitischen Aspekt der Hochschulförderung in Betracht zieht; vielmehr nimmt er auch Rücksicht auf die gesamtschweizerischen Bedürfnisse im Hochschulwesen, in deren Rahmen die Lösung der Koordinationsfrage eine wesentliche Rolle spielt. Dem Bund ist daher neben seiner Funktion als Subventionsgeber auch ein aktives Verhalten zur Pflicht gemacht. Unter der Beteiligung an gemeinsamen Einrichtungen der Hochschulen versteht der Entwurf nicht etwa nur ihre Subventionierung, sondern auch die Befugnis, die Bildung derartiger Institutionen anzuregen, sie gemeinsam mit den Hochschulkantonen zu gründen und zu führen sowie an ihrer Tätigkeit voll teilzunehmen.

Die Aufnahme von Artikel 8 rechtfertigt sich deshalb, weil der Ausbau der schweizerischen Hochschulen keineswegs nur Selbstzweck sein kann, sondern letztlich der Heranbildung eines den kommenden Ansprüchen genügenden eigenen wissenschaftlichen Nachwuchses dienen soll. Wenn kaum ein anderes Land einen so grossen Anteil von Ausländern an seiner Studentenzahl aufweist, wie die Schweiz, erklärt sich dies teils aus unserer Tradition der Weltoffenheit und

Gastlichkeit, teils aus den Aufgaben der weltweiten Solidarität; Bedeutung kommt dem Ausländerstudium aber auch für die Erhaltung des Rufs unserer Hochschulen und für die Pflege unserer auswärtigen und aussenwirtschaftlichen Beziehungen zu. Nun ist es nicht ausgeschlossen, dass in bestimmten Fachgebieten grosse Ausländerzahlen und das Erfordernis der Förderung des eigenen Nachwuchses in Widerspruch geraten. Diese Möglichkeit besteht vor allem in den natur- und ingenieurwissenschaftlichen Disziplinen sowie an den medizinischen Fakultäten, in Bereichen somit, wo das Angebot an Arbeitsplätzen oftmals ungenügend, bestenfalls jedoch knapp ausreichend ist. Für den Fall, dass sich zufolge der Raum- und Personalknappheit ein Schutz der einheimischen Studierenden als notwendig erweisen sollte, wird deshalb der Bundesrat ermächtigt, die Nichtberücksichtigung ausländischer Studierender für die Beitragsrechnung in dem Umfang zu verfügen, als ihr Bestand einen Sechstel oder einen grösseren Anteil der Gesamtzahl der Studierenden einer Hochschule übersteigt. Diese Nichtanerkennung wirkt sich einzig auf die mit den beiden Pauschalbeträgen zu multiplizierenden Studentenzahlen aus; sie hat indessen keinen unmittelbaren Einfluss auf die Zulassungspraxis der einzelnen Hochschulen.

Absatz 2 von Artikel 16 trägt dem Gedanken Rechnung, dass die beitragsberechtigten Institutionen häufig darauf angewiesen sein dürften, mit bestimmten Beitragsleistungen des Bundes sicher rechnen zu können. Der verglichen mit den Hochschulen eher geringe Betriebsaufwand dieser Institutionen wird ohnehin nur kleinere Grundbeiträge zur Folge haben. Es schien deshalb gerechtfertigt, hier die Möglichkeit der Zusicherung fester jährlicher Beträge oder bestimmter Anteile des anrechenbaren Aufwands vorzusehen. Liegt eine solche Erklärung vor, sollen die entsprechenden Zuschüsse vorab aus der Jahresrate der Grundbeiträge entrichtet werden. Da die Zusicherung für eine ganze Beitragsperiode gilt, wird die gemäss Absatz 1 vorzunehmende Aufteilung der Gesamtsumme dahingehend modifiziert, als zum voraus eine bestimmte Quote jedes für Grundbeiträge bestimmten Jahresanteils reserviert und der Aufschlüsselung gemäss den Artikeln 4 bis 8 entzogen ist.

G. Schlussbemerkungen

Das Bundesgesetz über die Hochschulförderung enthält eine Reihe grundsätzlich formulierter Bestimmungen, die für die praktische Anwendung noch näherer Ausführung bedürfen. Der Erlass einer Vollziehungsverordnung erweist sich daher als unumgänglich. Wir werden sie nach Konsultierung der interessierten Kreise so rechtzeitig ausarbeiten, dass sie gleichzeitig mit dem Gesetz in Kraft treten kann.

Mit der Ihnen unterbreiteten Vorlage wird dem Postulat des Nationalrats Nr. 8731 vom 21. Juni 1963 entsprochen. Wir beantragen daher dessen Abschreibung.

Das Bundesgesetz findet in Artikel 27, Absatz 1 der Bundesverfassung eine klare verfassungsmässige Grundlage.

Abschliessend möchten wir folgendes bemerken: Unsere Hochschulen sind vor bedeutsame Entscheidungen gestellt. Einerseits sind sie genötigt, sich baulich und betrieblich den zunehmenden Studentenzahlen und den stetig wachsenden Ansprüchen des wissenschaftlichen Lebens anzupassen, wobei vorerst noch grosse Rückstände aufzuholen sind; andererseits ist ihnen aufgetragen, diejenigen Organisationsformen und Methoden zu finden, die ihnen gestatten, den künftigen Anforderungen zu genügen. Ausbau, Zusammenarbeit und Entwicklung der Hochschulen verlangen von ihren Trägern grosse Mittel, die über ihre Kräfte weit hinausgehen. Nachdem die Hochschulkantone bis heute beachtliche finanzielle Leistungen zugunsten ihrer höchsten Bildungsanstalten erbracht haben, liegt es am Bund, ihnen beim weiteren Aufbau zu helfen.

Er muss dies umso mehr tun, als nachgewiesenermassen ein guter Ausbildungsstand für die Zukunft eines Volkes von entscheidender Bedeutung ist. Den kantonalen Hochschulen fällt somit eine nationale Aufgabe zu. Mit dem Gesetz über die Hochschulförderung übernimmt der Bund einen Teil der Verantwortung im Bereich des schweizerischen Hochschulwesens. Er bekennt sich damit zum Gedanken, dass bestehende und allenfalls entstehende Hochschulen unseres Landes sich trotz ihrer jeweiligen unverwechselbaren Eigenart zu einer Einheit im Sinne des Begriffes «Hochschule Schweiz» finden.

Gestützt auf die obigen Ausführungen empfehlen wir Ihnen den nachstehenden Gesetzesentwurf zur Annahme.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 28. November 1967

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Bonvin

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz über die Hochschulförderung

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 27, Absatz 1 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 28. November 1967.

beschliesst:

I. Zweck

Art. 1

¹ Der Bund fördert den Ausbau der kantonalen Hochschulen. Er wirkt namentlich auf die Zusammenarbeit aller Hochschulen des Landes hin. Zweck des Gesetzes

² Zur Erfüllung dieser Aufgabe richtet er Beiträge aus. Diese bestehen aus jährlichen Zuwendungen an die Betriebsausgaben der Hochschulen (Grundbeiträge) und aus Zuwendungen an Sachinvestitionen.

³ Der Bund kann sich auch an gemeinsamen Einrichtungen der schweizerischen Hochschulen beteiligen.

II. Beitragsberechtigung

Art. 2

¹ Beitragsberechtigt sind die Kantone, die Träger einer Hochschule sind (Hochschulkantone). Beitragsberechtigte Kantone

² Als Hochschulen im Sinne dieses Gesetzes gelten die Universitäten Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Neuenburg und Zürich sowie die Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

³ Durch einfachen Bundesbeschluss können die Träger neuer Hochschulen mit Zustimmung oder auf Antrag der zuständigen

Kantone als beitragsberechtigt anerkannt und den Hochschulkantonen im Sinne von Absatz 1 gleichgestellt werden.

Art. 3

Beitrags-
berechtigte
Institutionen

¹ Das Universitätsinstitut für Höhere Internationale Studien in Genf wird als beitragsberechtigt anerkannt.

² Der Bundesrat kann weitere Institutionen als beitragsberechtigt anerkennen, die eine der folgenden Aufgaben erfüllen (beitragsberechtigte Institutionen):

- a. Vermittlung einer speziellen wissenschaftlichen Ausbildung auf der Hochschulstufe;
- b. Weiterausbildung von Hochschulabsolventen;
- c. Aufbau und Führung von Dokumentationsdiensten, die der Gesamtheit oder einer Mehrzahl schweizerischer Hochschulen dienen.

III. Grundbeiträge

Art. 4

Allgemeines

¹ Für die Grundbeiträge stellt der Bund jährlich einen Gesamtbetrag zur Verfügung (Art. 16), der unter die Hochschulkantone und beitragsberechtigten Institutionen nach Massgabe ihres anrechenbaren Aufwandes verteilt wird.

² Der anrechenbare Aufwand wird bemessen:

- a. nach den jährlich ausgerichteten Besoldungen (Art. 5),
- b. nach den zu Beginn der Beitragsperiode (Art. 14) pauschal berechneten Ausgaben für die Ausbildung an den Hochschulkliniken (Art. 6),
- c. nach den zu Beginn der Beitragsperiode pauschal berechneten Sachkosten der Hochschulen und beitragsberechtigten Institutionen (Art. 7).

³ Der dem anrechenbaren Aufwand gemäss Absatz 2 entsprechende Betrag wird um die Hälfte erhöht, wenn der Hochschulkanton gemäss den im Beitragsjahr geltenden Bestimmungen über den Finanzausgleich unter den Kantonen als finanzschwach gilt, und um einen Viertel, wenn er zu den Kantonen mit mittlerer Finanzkraft gehört.

⁴ In gleicher Weise wird der anrechenbare Aufwand beitragsberechtigter Institutionen nach Massgabe der Finanzkraft des Kantons oder der Kantone, die die laufenden Ausgaben tragen, erhöht. Handelt es sich nicht um eine kantonale Institution, so entscheidet der Bundesrat über eine allfällige Erhöhung des anrechenbaren Aufwandes.

Art. 5

¹ Zu den anrechenbaren Besoldungen einer Hochschule oder einer beitragsberechtigten Institution gehören alle im vorangegangenen Kalenderjahr an die Dozenten, Assistenten und Hilfskräfte sowie an das Forschungs- und Verwaltungspersonal ausgerichteten Besoldungen mit Einschluss aller Sozialleistungen aus dem Anstellungsverhältnis.

Anrechenbare
Besoldung

² Nicht anrechenbar sind:

- a. Besoldungen oder Besoldungsanteile, die nicht vom Hochschulträger aufgewendet oder die diesem von dritter Seite zugewendet werden; Leistungen kirchlicher Organisationen werden den Aufwendungen des Hochschulträgers zugerechnet;
- b. Besoldungsanteile, soweit sie im Einzelfall die vom Bundesrat zu bestimmenden Höchstansätze überschreiten.
- c. die Besoldungen oder Besoldungsanteile der an einer Hochschulklinik oder an einer anderen nicht ausschliesslich Lehr- und Forschungszwecken dienenden Institution tätigen Personen, soweit die Besoldungen nicht eine Entschädigung für Lehr- oder Forschungstätigkeit darstellen.

Art. 6

¹ Der anrechenbare Aufwand für die Ausbildung an den Hochschulkliniken wird vom Bundesrat durch einen Pauschalbetrag festgelegt, der sich nach der Zahl der im vorangegangenen Studienjahr unterrichteten Studierenden der Medizin bestimmt.

Anrechenbare
Aufwendungen
für die Hoch-
schulkliniken

² Für die Berechnung des Aufwandes neu anerkannter Hochschulkliniken erlässt der Bundesrat die notwendigen Vorschriften.

Art. 7

¹ Die anrechenbaren Sachkosten der Hochschulen werden vom Bundesrat durch einen Pauschalbetrag festgelegt, der sich nach der Zahl der im vorangegangenen Studienjahr unterrichteten Studierenden bestimmt und der nach der Studienrichtung abzustufen ist. Die in der medizinisch-klinischen Ausbildung stehenden Studierenden und die auf sie entfallenden Sachkosten werden nicht berücksichtigt.

Anrechenbare
Sachkosten

² Über die Berechnung der Sachkosten beitragsberechtigter Institutionen sowie anerkannter neuer Hochschulen erlässt der Bundesrat die notwendigen Vorschriften.

Art. 8

Nichtanerkennung
ausländischer
Studierender

Der Bundesrat kann anordnen, dass bei der Berechnung der massgeblichen Studentenzahlen die an einer medizinischen Fakultät und die an der natur- oder ingenieurwissenschaftlichen Abteilung einer Hochschule studierenden Ausländer nicht mitgezählt werden, soweit der Anteil einen Sechstel aller Studierenden übersteigt. Zu den Ausländern im Sinne dieser Bestimmung werden Studierende nicht gezählt, die selbst oder deren Eltern die Niederlassungsbewilligung in der Schweiz besitzen, ferner Studierende, die ein Bundesstipendium erhalten.

Art. 9

Verwendung
und Kürzung
der
Grundbeiträge

¹ Die Hochschulkantone haben die Grundbeiträge für Hochschulzwecke, die beitragsberechtigten Institutionen für die in Artikel 3, Absatz 2 genannten Aufgaben zu verwenden.

² Haben die Grundbeiträge zur Folge, dass die eigenen Leistungen eines Hochschulkantons an den Betriebsaufwand in einem Beitragsjahr unter den Betrag sinken, der den durchschnittlichen eigenen Leistungen während der zwei vorausgegangenen Jahre entspricht, so sind sie in der Höhe dieser Minderleistungen zu kürzen.

³ Als eigene Leistungen im Sinne von Absatz 2 gelten alle Aufwendungen des Hochschulkantons, die von ihm oder einem Mitträger der Hochschule für deren Betrieb erbracht werden. Leistungen kirchlicher Organisationen werden den Aufwendungen des Hochschulträgers zugerechnet.

IV. Beiträge an Sachinvestitionen

Art. 10

Allgemeines

¹ Der Bund richtet an Sachinvestitionen, ausgenommen an den Landerwerb, auf Gesuch hin Beiträge aus.

² Als Sachinvestitionen gelten:

- a. die Aufwendungen für den Erwerb, die Errichtung und den Umbau von Gebäuden, soweit diese der Lehre und Forschung, der Wohlfahrt der Studierenden oder der Hochschulverwaltung dienen; Aufwendungen für den Gebäudeunterhalt werden nicht berücksichtigt. Beim Erwerb von überbauten Grundstücken ist der Preisanteil, der auf den Landerwerb fällt, auszuscheiden;
- b. die entsprechenden Aufwendungen für Klinikgebäude, jedoch nur soweit diese Aufwendungen den Bedürfnissen von Lehre und Forschung und nicht soweit sie der medizinischen Betreuung der Bevölkerung dienen;

- c. die Aufwendungen für die Anschaffung von Apparaten und Mobilien sowie für die Neueinrichtung und die ausserordentliche Erweiterung von Bibliotheken, soweit sie im Einzelfall einen vom Bundesrat festzusetzenden Betrag erreichen.

Art. 11

Zuständig für die Bewilligung der Beiträge ist der Bundesrat. Er kann die Bewilligung von Beiträgen, die einen bestimmten Betrag nicht überschreiten, dem Departement des Innern übertragen, das – gegebenenfalls im Einvernehmen mit dem Finanz- und Zolldepartement – entscheidet.

Bewilligung
der Beiträge

Art. 12

¹ Die Beiträge werden in Prozentsätzen der Aufwendungen im Sinne von Artikel 10 bemessen. Die Sätze betragen:

Hohe der
Beiträge

- a. 40 Prozent an finanzstarke Hochschulkantone,
- b. 45 Prozent an Hochschulkantone mit mittlerer Finanzkraft,
- c. 50 Prozent an finanzschwache Hochschulkantone.

² An beitragsberechtigte Institutionen können Beiträge bis zu 50 Prozent gewährt werden.

³ Zu den Beiträgen können ausserordentliche Zuschläge von höchstens einem Fünftel ausgerichtet werden, sofern einer Sachinvestition im gesamtschweizerischen Interesse besondere Bedeutung zukommt.

Art. 13

¹ Der Beitrag ist zu verweigern, wenn eine Sachinvestition als unzweckmässig erscheint, insbesondere wenn sie den Erfordernissen einer sinnvollen Zusammenarbeit der schweizerischen Hochschulen widerspricht oder sich im Hinblick auf ihren Zweck als übersetzt erweist.

Verweigerung
von Beiträgen
und Rück-
stellung von
Gesuchen

² Übersteigen die Beitragsgesuche den in einer Beitragsperiode zur Verfügung stehenden Gesamtbetrag für Sachinvestitionsbeiträge, so ist über sie nach Massgabe ihrer Bedeutung und Dringlichkeit zu entscheiden. Beitragsgesuche, die nicht berücksichtigt werden können, sind zurückzustellen.

V. Beitragsperioden

Art. 14

¹ Die Gesamtsumme der auf Grund dieses Gesetzes auszurichtenden Beiträge wird für eine Periode von mehreren Jahren (Beitragsperiode) durch einfachen Bundesbeschluss festgelegt. Für die erste Beitragsperiode ist Artikel 23 dieses Gesetzes massgebend.

Gesamtsumme
für eine
Beitragsperiode

² Die Gesamtsumme richtet sich nach der Höhe der in der Beitragsperiode zu erwartenden Betriebsaufwendungen und Sachinvestitionen der Hochschulkantone.

Art. 15

Feststellung
des Finanz-
bedarfs

¹ Die Hochschulkantone und die beitragsberechtigten Institutionen haben der Schweizerischen Hochschulkonferenz (Art. 19) spätestens anderthalb Jahre vor Ablauf der Beitragsperiode in einer detaillierten Übersicht ihren Finanzbedarf für die nächste Beitragsperiode bekanntzugeben.

² Die Hochschulkonferenz prüft die Übersichten unter dem Gesichtspunkt einer sinnvollen Zusammenarbeit der Hochschulen und der beitragsberechtigten Institutionen und teilt dem Eidgenössischen Departement des Innern den voraussichtlichen finanziellen Gesamtbedarf der Hochschulkantone und der beitragsberechtigten Institutionen für die nächste Beitragsperiode mit.

Art. 16

Aufteilung
der Gesamt-
summe

¹ Der Bundesrat teilt die für eine Beitragsperiode bewilligte Gesamtsumme in Jahresanteile für Grundbeiträge und in einen Gesamtanteil für Sachinvestitionsbeiträge auf.

² Der Bundesrat kann den beitragsberechtigten Institutionen mit Wirkung für jeweils eine Beitragsperiode zusichern, dass die Grundbeiträge entweder einen bestimmten jährlichen Mindestbetrag oder aber einen Mindestanteil der anrechenbaren Besoldungen und der anrechenbaren Sachkosten erreichen werden. Die zugesicherten Leistungen dürfen indessen die Hälfte des wirklichen Betriebsaufwandes nicht übersteigen. Sie sind vorab aus der Jahresrate der Grundbeiträge zu entrichten.

Art. 17

Neue Hoch-
schulen und
Institutionen

¹ Wird eine neue Hochschule als beitragsberechtigt anerkannt, so ist die Gesamtsumme der Bundesbeiträge für die laufende Beitragsperiode in der Weise zu erhöhen, dass die Förderung der bestehenden Hochschulen nicht beeinträchtigt wird.

² In gleicher Weise ist die Gesamtsumme der Bundesbeiträge zu erhöhen, wenn eine Institution als beitragsberechtigt anerkannt wird, die erhebliche Bundesmittel erhält.

VI. Schweizerischer Wissenschaftsrat und Schweizerische Hochschulkonferenz

Art. 18

Schweizerischer
Wissenschafts-
rat

¹ Der Schweizerische Wissenschaftsrat wird vom Bundesrat auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Er besteht aus 15–17 Mitgliedern, von denen drei auf Vorschlag der Schweizerischen Hochschulkonferenz zu ernennen sind.

² Im Bereiche der Hochschulförderung fallen dem Wissenschaftsrat insbesondere folgende Aufgaben zu:

- a. Beratung der Bundesbehörden in allen grundsätzlichen Fragen der Hochschulpolitik;
- b. Begutachtung der auf Grund dieses Gesetzes zu entscheidenden Einzelfragen der Hochschulförderung und Stellungnahme zu Beschlüssen und Berichten der Hochschulkonferenz, soweit die Anhörung des Wissenschaftsrates durch Verordnung allgemein verlangt oder soweit sie von den Bundesbehörden in besonderen Fällen gewünscht wird;
- c. Ausarbeitung allgemeiner Empfehlungen zuhanden der Bundesbehörden und der Hochschulkonferenz.

Art. 19

¹ Der Schweizerischen Hochschulkonferenz ist als Hauptaufgabe die Verwirklichung der Zusammenarbeit unter den schweizerischen Hochschulen im Sinne von Artikel 1, Absatz 1 dieses Gesetzes übertragen.

Schweizerische
Hochschul-
konferenz

² Sie besteht aus je zwei Vertretern jedes Hochschulkantons und des Schweizerischen Schulrates sowie einem Vertreter des Forschungsrates des Schweizerischen Nationalfonds. Der Bund ordnet überdies drei bis vier Vertreter mit beratender Stimme ab.

³ Die Hochschulkonferenz hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Ausarbeitung von Richtlinien über die Arbeitsteilung zwischen den Hochschulen und über gemeinsame Massnahmen;
- b. Aufsicht über gemeinsame Einrichtungen der Hochschulen;
- c. Erlass von Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung von Studien und Prüfungen;
- d. Weiterleitung der nach Artikel 20, Absatz 1 zu erstattenden Berichte der Beitragsempfänger mit einer eigenen Stellungnahme an das Eidgenössische Departement des Innern;
- e. Ausarbeitung von Empfehlungen zur Festsetzung der Höchstansätze für Besoldungen gemäss Artikel 5, Absatz 2, Buchstabe b.
- f. Prüfung von Gesuchen um Beiträge an Sachinvestitionen gemäss Artikel 10ff., insbesondere an solche von gesamtschweizerischem Interesse (Art. 12, Abs. 3) und Antragstellung an das Eidgenössische Departement des Innern;
- g. Berichterstattung an das Eidgenössische Departement des Innern über den Finanzbedarf der Hochschulen und der beitragsberechtigten Institutionen für die nächste Beitragsperiode gemäss Artikel 15;

h. Stellungnahme zu allgemeinen Problemen, die ihr vom Eidgenössischen Departement des Innern, vom Wissenschaftsrat, vom Forschungsrat des Schweizerischen Nationalfonds oder von den Hochschulkantonen unterbreitet werden.

⁴ Die Hochschulkonferenz erlässt ein Reglement über ihre Organisation und über ihre Geschäftsführung. Sie hat dem Eidgenössischen Departement des Innern jährlich über ihre Tätigkeit Bericht zu erstatten.

VII. Informationspflicht der Beitragsempfänger

Art. 20

Informations-
pflichten

¹ Die Beitragsempfänger berichten durch Vermittlung der Hochschulkonferenz dem Bunde jährlich über ihre Tätigkeit, über die Verwendung der Beiträge und über ihre Entwicklungspläne.

² Die Hochschulkantone, der Schweizerische Schulrat und die beitragsberechtigten Institutionen geben der Hochschulkonferenz von allen Ausbauplänen Kenntnis.

³ Die Hochschulkantone und die beitragsberechtigten Institutionen haben dem Bund direkt oder durch Vermittlung der Hochschulkonferenz alle Angaben zu liefern, die er für die Durchführung dieses Gesetzes oder für statistische Zwecke benötigt.

⁴ Vorbehalten bleiben die besondern Informationspflichten der Hochschulkantone und der beitragsberechtigten Institutionen im Zusammenhang mit der Feststellung des Finanzbedarfes (Art. 15).

VIII. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 21

Inkrafttreten
und Vollzug

¹ Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1969 in Kraft.

² Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt.

³ Die Vollziehungsverordnung hat insbesondere auch zu bestimmen, wie weit für Sachinvestitionen, speziell für Bauten, die bei Inkrafttreten des Gesetzes begonnen, aber noch nicht vollendet sind, Beiträge ausgerichtet werden können.

Art. 22

Kantonale
Einführungser-
lasse

¹ Die Hochschulkantone erlassen die zur Einführung dieses Gesetzes erforderlichen Bestimmungen. Diese sind dem Departement des Innern mitzuteilen.

² Die Einführungserlasse müssen Vorschriften enthalten über:

a. Planung und Vorbereitung des weiteren Ausbaus der Hochschule, insbesondere über die dafür zuständigen Organe und das zu befolgende Verfahren;

- b. die Vertretung in der Hochschulkonferenz;
- c. die durch dieses Gesetz verlangte Berichterstattung an die Bundesbehörden und die der Hochschulkonferenz laufend mitzuteilenden Vorhaben und Anordnungen;
- d. die Durchführung der vom Bunde verlangten statistischen Erhebungen und die mit deren Vollzug betrauten Instanzen;
- e. die Organisation und Aufgaben der akademischen Berufsberatung und die Studienberatung an den Hochschulen.

Art. 23

¹ Als erste Beitragsperiode gelten die Jahre 1969–1974.

² Für die erste Beitragsperiode beträgt die Gesamtsumme für alle Beiträge gemäss diesem Gesetz 1150 Millionen Franken. Der Anteil für Grundbeiträge beläuft sich auf 550 Millionen Franken, derjenige für Beiträge an Sachinvestitionen auf 600 Millionen Franken. Die erste Jahresrate für Grundbeiträge wird auf 60 Millionen Franken festgesetzt und gelangt im Jahre 1970 zur Auszahlung; der Bundesrat bestimmt die Raten für die weiteren Jahre.

Erste Beitrags-
periode

³ Der Bundesrat kann bestimmen, dass für die Berechnung der Grundbeiträge der beiden ersten Jahre in Abweichung von den Artikeln 5 bis 7 nicht die Verhältnisse des vorangegangenen Studien- oder Kalenderjahres, sondern diejenigen eines andern Zeitabschnittes massgebend sind.

Art. 24

¹ Während der ersten Beitragsperiode hat jeder Hochschulkanton mindestens Anspruch auf einen jährlichen Grundbeitrag, der einem Sechstel der Bundesbeiträge entspricht, die ihm in den Jahren 1966–1968 auf Grund des Bundesbeschlusses vom 16. Juni 1966 über die vorläufige Regelung der Beiträge an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen insgesamt ausbezahlt worden sind. Übersteigt dieser Anspruch für einen Hochschulkanton denjenigen, der ihm nach Massgabe von Artikel 4 ff. in Verbindung mit Artikel 23 zusteht, so ist der überschüssende Betrag aus der Jahresrate für Grundbeiträge vorweg zu entrichten.

Verhältnis zur
früheren
Ordnung

² Ein Anspruch auf Beiträge an Sachinvestitionen besteht erst, wenn ein Hochschulkanton seit dem Jahre 1966 mindestens die Hälfte des Beitrages, der ihm in den Jahren 1966 bis 1968 an Bundeszuschüssen zugekommen ist, für konkrete Neuinvestitions-Vorhaben mit Einschluss des Neuerwerbes von Grundstücken für Hochschulzwecke aufgewendet oder zurückgestellt hat.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	52
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9811
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.12.1967
Date	
Data	
Seite	1381-1441
Page	
Pagina	
Ref. No	10 043 855

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.