Zeitschrift: Jahrbuch der Schweizerischen Naturforschenden Gesellschaft. Wissenschaftlicher und administrativer Teil = Annuaire de la Société Helvétique des Sciences Naturelles. Partie scientifique et administrative

Herausgeber: Schweizerische Naturforschende Gesellschaft

Band: 159 (1979)

Artikel: Die Schweizerische Wissenschaftspolitik

Autor: Müller-Marzohl, Alfons

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-90772

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die Schweizerische Wissenschaftspolitik

Alfons Müller-Marzohl

Herr Lauener hat mich gebeten, Ihnen so praktisch und konkret wie nur möglich den Alltag unserer Wissenschaftspolitik darzulegen. Ich komme diesem Wunsch nach, obschon ich fürchte, dabei in Banalitäten stekken zu bleiben.

Die Milliarde des Bundes

Kennzeichnendes Merkmal der Schweizerischen Bildungspolitik ist das Faktum, dass es eine Fülle von Strukturen, aber nirgends ein mit wirklichen Kompetenzen ausgestattetes führendes Organ gibt. Beim Versuch, diese Strukturen etwas sichtbar zu machen, gehen wir vielleicht am geschicktesten zunächst von den einzelnen Hochschulen aus, denn sie sind jedem, der mit Wissenschaft zu tun hat, am vertrautesten. Die Hochschulen werden, wie Sie wissen, durch irgendein Gremium (Hochschulrat, Fakultätsversammlungen, Senat usw.) regiert, aber dieses Regieren besteht an vielen Orten nur darin, Lehrstühle allgemein zu umschreiben, Wahlen zu treffen usf. In bezug auf Lehre und Forschung herrscht allseits die berühmte Freiheit und Autonomie: Lust, Neigung (und oft auch die Begabung) bestimmen die Ziele der Forschung an den einzelnen Hochschulen. Der Umfang der Forschung wird durch die zur Verfügung stehenden Ressourcen bestimmt und nur selten durch irgend einen bestimmten Plan.
Das scheint soweit alles in bester Ordnung zu sein. Aber der Schein trügt, denn der Friede wird dadurch gestört, dass die Hochschulen längst nicht mehr in der Lage sind, sich mit den milden Gaben, die ihnen das kantonale Parlament stiftet, zu finanzieren. Seit Beginn der sechziger Jahre bezahlt ja der Bund den Hochschulkantonen an Bau und Betrieb der Hochschulen Subventionen. Gegenwärtig übernimmt der Bund fast die Hälfte der Betriebskosten. Die Ausgaben der Eidgenossenschaft für die Förderung der sogenannten Grundlagenforschung belaufen sich zur Zeit jährlich auf rund hundert Millionen Franken, und zwar fliessen sie zum grössten Teil über den Nationalfonds. Beizufügen ist, dass die schweizerische Wirtschaft – im Gegensatz zur ausländischen – ihre Forschungskosten fast ganz aus eigenen Mitteln bestreitet. Sie wendet dafür rund zwei Milliarden auf, worin die Kosten für die Entwicklung inbegriffen sind. Dazu kommt rund eine Milliarde Bundesmittel für Forschung und Entwicklung, die nicht nur an den kantonalen Hochschulen und an der ETH, sondern auch an den bundeseigenen Forschungsstätten eingesetzt werden.
Die Aufwendungen des Staates für die ETH und für die Subventionen an die Hochschulen machen jährlich einige hundert Millionen Franken aus. Alles in allem ist also der Bund mit Milliardenbeträgen in die Verantwortung für das Gebilde mit einbezogen, das wir gerne als «Hochschule Schweiz» bezeichnen möchten.

Organe ohne Kompetenzen

Um nun diese Verantwortung tragen zu können, hat sich der Bund mit dem ersten (und bisher letzten) Hochschulförderungsgesetz (HFG) ein Konsultativorgan gegeben: den Schweizerischen Wissenschaftsrat (SWR). Dieses Gremium ist mit einem Sekretariat ausgerüstet, aber – wie alles hierzulande – ist dessen Ausstattung reichlich karg. Dabei hat der SWR einen imposanten Aufgabenkatalog zu bewältigen. So arbeitet er zu Handen des Bundesrates für folgende Fragen Empfehlungen und Stellungnahmen aus: für die allgemeine Bildungs- und Wissenschaftspolitik, für die Ziele der Forschung, die Festsetzung von forschungspolitischen Schwerge-

wichten, für die ETH-Politik, die Ressortforschung, für die Gesuche der Hochschulen, für internationale Beteiligungen usw.
Alle diese Aufgaben können freilich wegen der knappen personellen Ausstattung des «Apparates» nur teilweise erfüllt werden. Seit der Bund Verantwortung in der Wissenschaftspolitik übernehmen musste, hat er das Eidg. Departement des Innern (EDI) beauftragt, in all diesen Fragen federführend tätig zu werden. So hat das Amt für Wissenschaft und Forschung (AWF), das im Zuge der Neuorganisation zum Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW) geworden ist, allmählich eine gewisse minimale Ausdehnung erhalten. Aber wir sind weit davon entfernt, wirksame Instrumente der Wissenschafts-Politik zu besitzen. Das ist unter anderem aus folgenden Gründen bedauerlich: Die Hochschulkonferenz, in der die Hochschulkantone und eine Delegation der Nichthochschulkantone versammelt sind, verfügt über keine Entscheidungskompetenz. Sie hat lediglich die Kompetenz, Empfehlungen an die Mitglieder zu verabschieden. Auch der Wissenschaftsrat besitzt nur bei Begutachtung der Gesuche um Hochschulbeiträge eine gewisse Kompetenz. Ähnlich ergeht es dem BBW. Sein einziges «Machtmittel» sind die Subventionen, die aber keine wirkliche Mitentscheidung gewährleisten. All das erschwert den Überblick und die Kontrolle.

Die Ressortforschung

Aber nicht nur das EDI hat sich mit Forschung und Wissenschaft zu befassen, sondern jedes der sechs andern Departemente sowie die Bundeskanzlei finanziert Forschung oder betreibt sie in eigener Regie. Die folgenden bunten Stichworte mögen andeuten, was gemeint ist: Landwirtschaft, Gutachten aller Art, Rüstungsdienst, SBB, PTT, politologische Studien, internationale Beteiligungen usw.
Die Koordination dieser wissenschaftlichen Aktivitäten ist erst in jüngster Zeit an die Hand genommen worden. Während langer Zeit gedieh all das sozusagen im Halbschatten. Es ist dabei zwar ohne Zweifel gute Arbeit geleistet worden, aber von Transparenz war keine Spur vorhanden.

Der Nationalfonds

Es gibt im Bereich der Forschung eigentlich nur eine wirkliche Macht: den Schweizerischen Nationalfonds. Er ist seinerzeit von Bundesrat Etter bewusst als Stiftung gegründet worden, um ihn vom direkten staatlichen Einfluss unabhängig zu machen. Im Gegensatz etwa zur Filmförderung oder zur Kulturpflege muss sich der Bundesrat in der Forschungspolitik nicht durch Entscheide exponieren. Der Nationalfonds ist im ursprünglichen Bereich, von dem gleich die Rede sein wird, wirklich autonom, aber er hängt natürlich finanziell völlig vom Parlament ab und ist ihm auch Rechenschaft schuldig.
Bei der Gründung des Nationalfonds waren folgende Überlegungen massgebend: In der Schweiz kommt die Grundlagenforschung zu kurz, weil die Wirtschaft begreiflicherweise die Forschung für ihre eigenen Zwecke einrichtet. Der Begriff Grundlagenforschung ist freilich in den letzten Jahren immer häufiger kritisiert worden, weil zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung kein klarer Unterschied zu machen ist. Gemeint war von Anfang an eine Forschung, die nicht direkt auf wirtschaftliche Auswertung ausgerichtet ist, die keinen vorbestimmten Zweck anstrebt. Nach Ansicht erfahrener Wissenschafter und Wirtschaftsleute führt die sogenannte Grundlagenforschung zu wichtigeren konkreten Fortschritten als die angewandte, da stets «Zufallsprodukte» der Grundlagenforschung zu den grossen wissenschaftlichen Durchbrüchen und Innovationen geführt haben.
Bei der Gründung des Nationalfonds ist festgelegt worden, dass er keine langdauernden Forschungsprojekte finanzieren dürfe. Dieser Grundsatz ist freilich zum ersten Mal durchbrochen worden, als die Finanzierung der Dialekt-Wörterbücher dem Nationalfonds anvertraut wurde. Derartige neue Aufgaben schränken jeweils die verfügbaren Mittel des Nationalfonds ein, weshalb die Wachstumsstatistiken stets eines Kommentars bedürfen. Ein Ziel des Nationalfonds bestand und besteht immer noch darin, den wissenschaftlichen Nachwuchs zu fördern, und der Nationalfonds hat auch indirekt die Errichtung zusätzlicher Dozenturen und Institute an kantonalen Hochschulen ermöglicht.

Der Nationalfonds ist bewusst als ein reaktives Instrument geschaffen worden. Er sollte nicht eigentlich die Forschung in der Schweiz planen, sondern wichtige Forschungsprojekte finanzieren und dadurch allgemein die Forschung fördern. Eine Planung war ihm immerhin in beschränktem Masse möglich: durch die Auswahl der Projekte und durch Zuteilungsquoten an die einzelnen Wissenschaftsdisziplinen. So hat der Nationalfonds stets dafür gesorgt, dass nicht nur die Physik und die Medizin, sondern auch Geisteswissenschaften zum Zuge kommen. Im Prinzip hat sich aber der Nationalfonds in erster Linie von einem einzigen Kriterium leiten lassen, nämlich von der Qualität der Gesuche.

Die politischen Reaktionen auf das Wachstum der Wissenschaften

Bevor ich nun auf die neueste Entwicklung des Nationalfonds eingehe, möchte ich zunächst erwähnen, dass bekanntlich in den letzten fünfzehn Jahren die Ausgaben für Wissenschaft und Forschung ständig zugenommen haben, und es soll kurz beleuchtet werden, wie die Politik auf dieses Wachstum reagiert hat. Um aber die heutige Politik überhaupt verständlich machen zu können, muss ich nochmals kurz zusammenfassen: Die Basis der schweizerischen Wissenschafts- und Forschungspolitik bilden die kantonalen und eidgenössischen Hochschulen mit ihrem sehr entwickelten Autonomiegefühl. Sie werden, wie erwähnt, durch Organe ohne Kompetenzen koordiniert: durch die Hochschulkonferenz, durch die Hochschulrektorenkonferenz und neuerdings durch die Erziehungsdirektorenkonferenz, die freilich trotz ihrer Bereitschaft, die Hochschulen mitzufinanzieren, wenig mitzureden haben wird. Der Bund ist nur dort direkt agierend, wo er die Forschung oder die Lehre völlig aus eigenen Mitteln finanziert: in der Ressortforschung und an den eigenen Hochschulen mit ihren Annexanstalten. Die ETH wird freilich von einem Schulrat geleitet, der sich völlig autonom fühlt, und sowohl das BBW wie auch die parlamentarische Rolle auf möglichst grosse Distanz halten will. Das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft hat sich aber doch trotz mangelnder Kompetenz mit gesamtschweizerischen wissenschaftspolitischen Fragen, mit dem Nationalfonds, mit dem Numerus clausus usw. zu befassen. Unabhängig davon arbeitet die Kommission für Wissenschaft und Forschung (KWF, Kommission Jucker), welche den Zweck hat, durch gezielte Forschungsmassnahmen der Rezession entgegen zu wirken. Im Prinzip hat der Bund nur die Kompetenz, Geld zu verteilen, und es gibt Hochschulprofessoren und Rektoren, die das Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz mit dem Argument bekämpft haben: Der Bund soll uns das Geld zur Verfügung stellen, wir setzen es dann schon selber richtig ein.

Das Parlament sah sich mit dem Wachsen des Bundesengagements im Gebiet von Wissenschaft und Forschung allmählich mit diesen Problemen konfrontiert und ist sich dieser Strukturmängel bewusst geworden. In den sechziger Jahren haben die Räte im allgemeinen auf wissenschaftspolitische Vorlagen positiv reagiert, jedoch spielten stets föderalistische Bedenken eine gewisse Rolle, und es ist nicht zu übersehen, dass sich das Parlament von Anfang an in einem gewissen Sinne ohnmächtig gefühlt hat. Die Parlamentarier sahen die Eidgenössischen Technischen Hochschulen wachsen. Und die Forschungsaufgaben und die Subventionen nahmen derartige Dimensionen an, dass sich all das dem Urteil und der Kontrolle des Parlaments zu entziehen drohte. Man sah verdutzt und mit wachsendem Misstrauen eigene Strukturen und Gesetzmässigkeiten entstehen, die nur schwer zu erfassen sind.

Eine erste Reaktion auf dieses Phänomen bestand darin, dass das Parlament vor etwa zwölf bis fünfzehn Jahren – ich war bei den Initianten – eine ständige Kommission für Wissenschaft und Forschung gründete. Man wollte damit die parlamentarische Erfahrung im weiteren Ausbau der ETH sicherstellen: Es sollte nicht mehr für jede Ausbauvorlage eine neue Kommission bestellt werden, die von früheren Überlegungen keine Ahnung hatte, wie dies der Fall war, sondern man wollte den Gang der Dinge etwas aus der Nähe verfolgen. Die Kommission nahm sich auch einiger Spezialfragen besonders an, wie etwa des EIR.

Parlamente planen nicht, sie reagieren

Hier ist vielleicht ein Hinweis auf die Haupt-

aufgaben des Parlaments von Nutzen: Ihm obliegen erstens die Gesetzgebung und zweitens die Verwaltungskontrolle. In der Gesetzgebung wirkt das Parlament zwar durch Postulate, Motionen und Initiativen aktiv, setzt also Projekte in Bewegung. Das Schwergewicht liegt aber darauf, dass es auf Vorlagen des Bundesrates reagiert. Es berät Gesetzestexte, welche von der Verwaltung vorbereitet und vom Bundesrat verabschiedet worden sind.

Zur Kontrolle der Verwaltung hat das Parlament eine Geschäftsprüfungskommission eingesetzt, der auch ein Sekretariat zur Verfügung steht. Jeder Beamte ist dieser Kommission gegenüber auskunftspflichtig. Die Kontrolle wird aber auch durch andere ständige Kommissionen, wie z. B. die Finanzkommission oder eben die Kommission für Wissenschaft und Forschung ausgeübt.

Daraus wird ersichtlich, dass das Parlament nicht plant, nicht planen kann. Es kann nur fordern und reagieren, und oft genug versteht sich der Parlamentarier einfach als einen Forderer. Aber die Forderungen sind nicht kohärent, sondern es wird durch parlamentarische Vorstösse ganz punktuell und wirr durcheinander gefordert. Die ständigen Kommissionen können sich zwar im voraus über Pläne des Bundesrates orientieren lassen, um sie in ihre Überlegungen einzubeziehen und um zu erfahren, was auf das Parlament zukommt. Sie können auch kritische Probleme diskutieren, ohne durch eine konkrete Gesetzesvorlage dazu gezwungen zu sein. (So wird sich z. B. die Kommission für Wissenschaft und Forschung mit dem Problem der Mediziner-Ausbildung und den Reformen an der ETH befassen.) Aber das dient weniger der Planung als vielmehr der Verwaltungskontrolle.

Ein Parlamentarier kann freilich nur während sechs Jahren einer ständigen Kommission angehören: Parlamentarier kommen also und gehen, Bundesräte kommen und gehen, und was bleibt, ist stets die Verwaltung. Ich erwähne das, um noch deutlicher zu machen, dass die parlamentarischen Kommissionen nicht planen können, sondern dass sie auf die Planung der Verwaltung angewiesen sind.

Es ist übrigens noch zu erwähnen, dass die ständige Kommission für Wissenschaft und Forschung nicht allein für das Gebiet Wissenschaft und Forschung zuständig ist, denn das Budget wird ja nicht von ihr, sondern von der Finanzkommission beraten. Die wiederkehrenden Ausgaben sind im Budget enthalten, und hier kann die Finanzkommission Kürzungen vornehmen, z. B. am Jahresbudget des Nationalfonds. Konkret heisst das: Das Parlament hat zwar auf Antrag der Kommission für Wissenschaft und Forschung einen Rahmenkredit für den Nationalfonds beschlossen, ob aber dieser Rahmen ausgeschöpft wird, hängt von der Finanzkommission bzw. von der Budgetdebatte ab. Die Schlacht um den Nationalfonds kann sich also bei jeder Budgetdebatte wiederholen.

Das gescheiterte HFG

Die Situation, die ich eben dargelegt habe, ruft zwangsläufig Unbehagen hervor: Auf der einen Seite wachsen die Ausgaben, auf der anderen gibt es keine Planungsmöglichkeit, keinen Überblick, keine Zuständigkeit. Milliarden werden ausgegeben, ohne dass das Parlament die Gewissheit hat, das Problem einigermassen zu überblicken oder es in den Griff zu bekommen. Um diesem Unbehagen der Politiker zu begegnen, sind zwei Massnahmen getroffen worden: Man hat erstens ein neues Förderungs- und Forschungsgesetz beschlossen und zweitens die Einführung nationaler Forschungsprogramme. Das neue HFG sollte klarere Strukturen schaffen, mehr Kontrolle ermöglichen, aber auch das Geld gezielter zur Verfügung stellen. Man hätte nun meinen müssen, die Politiker würden sich mit Begeisterung dieses neuen Instrumentes bemächtigen, aber auch die Wege der Politik sind unerforschlich, insbesondere derjenigen, die am lautesten nach Spar- und Kontrollmassnahmen rufen. Nun, wir kennen das Schicksal des neuen HFG: Durch den geschickt manipulierten Willen des Volkes ist es ausmanövriert worden, und nun leben wir bildungspolitisch erst recht von der Hand in den Mund. Angesichts der wirklich ernsten Lage an den Hochschulen, die durch die geburtenstarken Jahrgänge verursacht wird, ist es beunruhigend zu wissen, dass eigentlich niemand eine gesamtschweizerische Verantwortung für Notmassnahmen wahrzunehmen hat. Der Schweizeri-

sche Wissenschaftsrat bemüht sich in dieser Lage, die Entwicklung zu überwachen und beständig Warnungen nach allen Richtungen zu übermitteln. Er kann aber nur indirekten Einfluss auf die Politik ausüben. Das Referendum gegen das Hochschulförderungsgesetz hat dem Bund nicht nur das wichtigste bildungspolitische Instrument entrissen, sondern, was noch bedeutend schlimmer ist, das latente Misstrauen gegen Hochschulen und gegen die Forschung politisch virulent werden lassen. Im Parlament äussert sich dies in Kürzungs- und Streichungsanträgen, vor allem aber auch darin, dass häufig Forschungsthemen lächerlich gemacht werden.

Die Nationalen Forschungsprogramme

Und nun noch einmal zum Nationalfonds: Eine Folge des Unbehagens gegenüber der Forschungspolitik war der Ruf nach nationalen Forschungsprogrammen. Die Politiker verlangten nun auf einmal vom Nationalfonds, dass er nicht bloss reagiere, sondern selber Themen von nationaler Bedeutung definiere und interdisziplinäre Projekte in Gang bringe; denn sie fürchteten, dass die schweizerische Forschung zuwenig auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten des Landes Rücksicht nehme. Deshalb ist nun ein Teil der bisherigen Mittel für die nationalen Programme abgezweigt worden. Aber – das scheint mir wiederum typisch für unser Land – der Nationalfonds darf die Projekte nicht selbst auswählen. Er schlägt sie lediglich dem Bundesrat zur Auswahl vor und betreut deren Organisation, wenn sie einmal ausgewählt sind. Dadurch hat nun die Verwaltung plötzlich einen entscheidenden Einfluss auf die Forschungspolitik erhalten. Sie wählt die nationalen Forschungsprogramme aus, aber der Nationalfonds hat die Vorwürfe auszubaden, welche durch die unvermeidlichen Anfangsschwierigkeiten dieser Programme hervorgerufen werden. So sind in der Debatte des Nationalrates über den Rahmenkredit des Nationalfonds folgende Forderungen an den Nationalfonds vorgetragen worden: Mehr Transparenz, mehr Schwerpunkte, mehr Prioritäten, mehr Sparsamkeit. Kürzungen sind in Aussicht gestellt und auch beantragt worden.

Prioritäten

Und nun stellt sich unter dem Titel «Alltag der Wissenschaftspolitik» die Frage: Wer kann denn eigentlich in der Forschungspolitik Prioritäten setzen? Darauf lässt sich zunächst eine pragmatische Antwort geben. Heute setzt sie der Bundesrat durch die definitive Wahl der nationalen Programme. Auch die Kommission Jucker (KWF) setzt Schwerpunkte durch jeden ihrer Entscheide. Aber in Wirklichkeit lässt sich der Wunsch nach Prioritäten nicht so erfüllen, wie er gemeint ist. Unterschwellig bedeutet die Forderung nach forschungspolitischen Schwerpunkten ja stets eine Bevorzugung profitbringender oder medizinischer Projekte. Es darf jedoch letztlich nur eine Priorität massgebend sein: das Menschliche. Aber das Menschliche ist nicht operationabel.

Kampf um Einsicht und Verständnis

Zusammenfassend lässt sich folgendes feststellen: Die Wissenschaftspolitik befindet sich in einer schwierigen Lage, weil die Demagogie heute leichtes Spiel hat, weil sich der Politiker über diese komplexen Fragen gar nicht fundiert informieren kann und weil auch letztlich die Wissenschaftspolitik Interessenpolitik ist. Es ist aber auch nicht zu übersehen, dass die Wissenschafter weitgehend das Vertrauen des Volkes verloren haben. Sie können sich dem Volk und der Politik häufig nicht mehr verständlich machen, und oft wollen sie es wahrscheinlich auch gar nicht. Für die direkte Demokratie ergeben sich daraus aber beinahe unüberwindliche Schwierigkeiten. Das ist freilich nicht in erster Linie ein Problem der Politik, sondern der Wissenschaften selbst. Die Politik ihrerseits ist gezwungen, sich immer wieder selbst zu widerlegen: Nach jedem negativen Volksentscheid muss sie alles unternehmen, damit die Schäden nicht eintreten, die sie im Abstimmungskampf für den Fall des Scheiterns vorausgesagt hat. Das gelingt aber stets nur teilweise, und meistens lassen sich Schäden nur indirekt nachweisen. Die Politik wird nun einfach pragmatisch vorgehen müssen, um die grossen Nachteile zu vermeiden. Es wird auf jeden Fall sofort ein Forschungsgesetz zu schaffen sein.

Wissenschaftspolitik ist letztlich ein Kampf um Geld, ein Kampf um Einsicht und Verständnis. Es stellt sich ihr die unendlich schwierige Aufgabe, nationale Ziele zu definieren, verständlich zu machen und durchzusetzen.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Alfons Müller-Marzohl
Nationalrat
Obergütschhalde 15
CH-6003 Luzern