

Der neue Vorentwurf zu einem Hochschulförderungsgesetz

Autor(en): **Overbeck, Alfred E. von**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bulletin / Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten = Association Suisse des Professeurs d'Université**

Band (Jahr): **2 (1976)**

Heft 3

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-894296>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Der neue Vorentwurf zu einem Hochschulförderungsgesetz

Das Eidg. Departement des Innern hat, zusammen mit einem Vorentwurf zu einem Forschungsgesetz (FG), einen neuen Vorentwurf zu einem Hochschulförderungsgesetz (HFG), mit Frist bis Ostern, in die Vernehmlassung geschickt. Es sei daran erinnert, dass der "Vorentwurf Tschudi" vom Juli 1973 im Oktober 1973 zurückgezogen worden war. Dass sich seither das Klima geändert hat, und nicht zu Gunsten der Hochschulen, braucht wohl nicht betont zu werden. Ein Zeichen der Ernüchterung mag sein, dass die Bestimmungen über die Vermeidung des Numerus clausus, wie sie im geltenden Hochschulförderungsgesetz von 1969/1971 und im Vorentwurf Tschudi figurierten, nun gänzlich verschwunden sind.

Das Amt für Wissenschaft und Forschung und die Arbeitsgruppen HFG und FG haben sich redlich bemüht, die Hürden der Ablehnung des Bildungsartikels, der Bedenken gegen den Vorentwurf Tschudi und der Finanzknappheit der öffentlichen Hand zu überspringen. Und doch müssen beide Vorentwürfe schwere Bedenken erwecken. Wir beschränken uns hier auf das HFG und die drei wesentlichen Punkte der Subventionen, der Planung und der Organisation.

Die Subventionen

Die verfassungsrechtliche Lage bringt es mit sich, dass auch das neue Gesetz im wesentlichen ein Subventionsgesetz sein muss. Während die Subventionen für Investitionen praktisch unverändert bleiben, werden die Betriebsbeiträge mit 25-40% den ursprünglichen Erwartungen nicht entsprechen. Auch dieser Ansatz wird erst in einer unbestimmten Zukunft, wenn die Bundesfinanzen es erlauben, erreicht werden (Art.33). Inzwischen sollen die Ansätze 15 bis 30% betragen. Verbesserungen sind bei der Berechnung der Betriebskosten festzustellen, namentlich sollen alle Sachkosten berücksichtigt werden (Art.14). Dagegen vermag die Art der Berechnung der Subventionen nicht zu befriedigen. Im Gegensatz zum jetzigen System werden die Leistungen der Hochschulen für ausserkantonale Studenten nicht mehr durch einen genügenden Zusatz honoriert. Dazu fällt die Berücksichtigung der relativen Grösse der Hochschule im Verhältnis zum Kanton weg.

Prinzipiell schlimmer ist, dass ausländische Studenten zwar wohl in der Gesamtzahl mitgezählt werden, nicht aber indem für den Zuschlag massgebenden Anteil der ausserkantonalen Studenten. Die Hochschulen, die viele Ausländer aufnehmen, werden also doppelt benachteiligt. Diese Lösung lässt auf sehr beunruhigende Tendenzen schliessen. Soll die Weltoffenheit, die ein wesentlicher Zug unserer Universitäten ist, in Frage gestellt werden? - Trotz der Finanzschwierigkeiten der öffentlichen Hand bleibt die Schweiz ein reiches

Land, das sich seinen traditionellen Aufgaben auf dem Gebiete der Erziehung und Ausbildung nicht entziehen darf ! Warum daher gerade für ausländische Studenten die zusätzliche Bundeshilfe verweigert werden soll, ist nicht einzu- sehen.

Die Hochschulplanung

Den Ausführungen zu diesem Punkt sei vorausgeschickt, dass der Unterzeichnete von der Notwendigkeit einer wirksamen Koordination auf dem Gebiete des Hochschulwesens und einer rationellen Ausnützung der vorhandenen beschränkten Mittel absolut überzeugt ist. Er zählte sich auch zu den Befürwortern des 1973 knapp verworfenen Bildungsartikels, der in gewissen Fragen eine grössere Bundeskompetenz gebracht hätte. So ist zum Beispiel der Versuch des Vorentwurfes, in das Chaos der Zulassungsbedingungen etwas Ordnung zu bringen (Art.2, Abs.2 und Art.34) an sich zu begrüßen, dürfte aber auf verfassungsrechtliche Bedenken stossen.

Bei der Lektüre des vorliegenden Entwurfes kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass man versucht hat, fehlende Entscheidungskompetenzen durch ein in seinem Aufbau undurchsichtiges Planungssystem und eine wenig klare Verteilung der Kompetenzen wettzumachen. Vielleicht hätte man besser getan, die Möglichkeiten, die Subventionen an gewisse Bedingungen zu knüpfen, auszuschöpfen. Der Vorentwurf (vgl. Bericht S.9) geht hier weniger weit als der "Vorentwurf Tschudi" und sogar das geltende HFG (Art.9, Abs.2).

Eine abschliessende Kritik des Systems muss den Planungsfachleuten, zu welchen wir uns nicht rechnen, überlassen werden. Hier sei nur festgestellt, dass die Planung sich auf nicht weniger als vier verschiedenen Ebenen abspielen soll. Die oberste und langfristige Ebene sind die "Zielvorstellungen für das schweizerische Hochschulwesen" (objectifs de l'enseignement supérieur, Art.7, Abs.1; Art.8, Abs.1; Art.26, Abs.1, Abs.2a; Art.29). Aus der Gegenüberstellung der Zielvorstellungen, der Prioritätsordnung für deren Verwirklichung und der verfügbaren Mittel ergibt sich, als zweite Ebene, der Planungsrahmen (plan cadre, Art.8). Er ist auf den Planungsrahmen gemäss Forschungsgesetz abzustimmen.

Die Mehrjahresprogramme (Programmes pluriannuels, Art.9) bilden die dritte Ebene. Sie stützen sich ihrerseits auf den Planungsrahmen, die einzelnen Hochschulplanungen sowie auf die Finanzplanungen von Hochschulkantonen und Bund. Die vierte Ebene sind dann die jährlichen Voranschläge von Bund und Kantonen.

Hätte man sich nicht mit den Mehrjahresprogrammen als Grundlage der jährlichen Budgets begnügen können? Braucht es eine so komplizierte Struktur, um - nach dem Worte eines mar-

kanten Politikers - zu vermeiden, dass die Planung dazu führt, den Zufall durch den Irrtum zu ersetzen?

Schwerwiegender als die technischen Bedenken ist der Grundzug dieses ganzen Systems, wie er vor allem in Art.8, Abs.2 zum Ausdruck kommt. Danach haben sich die Hochschulplanungen der Hochschulkantone und des Bundes auf den Planungsrahmen zu stützen. Wer den Planungsrahmen schliesslich bestimmt, geht aus dem Gesetz nicht klar hervor: nach Art.29, lit.a arbeitet der Schweizerische Wissenschaftsrat Vorschläge zuhanden des Bundesrates aus, nach Art.26, Abs.2, lit.a führt die Regierungskonferenz darüber einen Konsens herbei. Jedenfalls aber wird damit eine Planung von oben nach unten eingeführt, zentrale Instanzen binden die Hochschulen und Kantone nach ihrem Ermessen. Diesen zentralistischen Eindruck vermögen der erläuternde Bericht und Art.9, wonach die Mehrjahresprogramme sich auf den Planungsrahmen und die einzelnen Hochschulplanungen, sowie auf die Finanzplanungen von Bund und Kantonen stützen, wohl abzuschwächen, nicht aber zu zerstreuen. Hier liegt eine wesentliche Schwäche des Entwurfes. Eine wirksame Hochschulplanung muss von den Hochschulen und deren Untergliedern ausgehen, wonach im nationalen Rahmen eine Koordination vorgenommen wird. Der "Vorentwurf Tschudi" war in dieser Hinsicht wesentlich einfacher und realistischer. Unter dem Titel "Rahmenpläne" führte Art.7 aus: "Aufgrund der Hochschulplanungen ... werden auf gesamtschweizerischer Ebene für die Dauer einer Planungsperiode ein Rahmenplan für die Betriebsausgaben und ein solcher für die Investitionen aufgestellt. Die Rahmenpläne bilden das Ergebnis der Gegenüberstellung der Hochschulplanungen und der gesamtschweizerischen Konzeption der Hochschulentwicklung ...".

Die Organisation der Hochschulförderung

Die Bedenken gegen das vorgesehene Planungssystem könnten weitgehend entkräftet werden, wenn diese Planung den geeigneten Instanzen anvertraut würde. Leider liegt gerade in diesem Punkte die grösste Schwäche des Vorentwurfes. Am gegenwärtigen Hochschulförderungsgesetz wird nicht zu Unrecht beanstandet, dass zwei gemischt politische und wissenschaftliche Instanzen, die Hochschulkonferenz und der Wissenschaftsrat, viele Probleme parallel zu behandeln haben. Daraus ergab sich die Idee einer Trennung von wissenschaftlicher und politischer Verantwortung in den Organen der Hochschulförderung. Wir bezeichnen in der Folge als "wissenschaftliche Organe" Organe, die aus Vertretern der Hochschulen, der verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen und anderen Fachleuten zusammengesetzt sind. Die "politischen Organe" umfassen dagegen ausschliesslich oder ganz vorwiegend Vertreter der Regierungen. Es sei zunächst daran erinnert, dass auch die politischen Organe nicht eigentliche Entscheidungen fällen können. Ihre Aufgabe ist, einen

möglichst allgemeinen Konsens herbeizuführen und überzeugende Vorschläge an die politischen Entscheidungsbehörden in Bund und Kantonen zu richten (vgl. namentlich Art.26, Abs.2, lit.a und f).

Der "Vorentwurf Tschudi" sah als politisches Organ einen nationalen Hochschulrat mit Vertretern des Bundes, aller Universitätskantone, der Nichthochschulkantone sowie, mit beratender Stimme, des Wissenschaftsrates, der Hochschulrektoren, der Assistenten und wissenschaftlichen Mitarbeiter und der Studenten vor (Art.23). Als wissenschaftliches Organ funktionierte ein Wissenschaftsrat in einer neuen Zusammensetzung, bei der wissenschaftliche Qualifikationen sowie Erfahrung in der Hochschulverwaltung und anderen akademischen Fragen im Vordergrund standen. Dozenten der verschiedenen Disziplingruppen, Mittelbau und Studenten waren zu berücksichtigen (Art.26). Die Mitglieder sollten ihr Mandat in persönlicher Unabhängigkeit ausüben und von ihren beruflichen Verpflichtungen teilweise entlastet werden.

In den Arbeiten seit 1973 wurden verschiedene Lösungen erwogen. Das Plenum der Schweizerischen Hochschulkonferenz hat sich im Dezember 1974 mit grosser Mehrheit dafür ausgesprochen, es sei neben dem politischen Organ (jetzt Regierungskonferenz genannt) - dessen Prinzip, und abgesehen von Einzelheiten auch die Zusammensetzung unbestritten waren - ein wissenschaftliches Organ vorzusehen. Leider ist diese Idee im Vorentwurf untergegangen! Zwar hat sich der Wissenschaftsrat nach Art.29 mit dem Planungsrahmen und wohl auch mit den Zielvorstellungen zu befassen. Er wird im FG (Art.15 und 16) verankert, seine Zusammensetzung steht aber noch nicht fest. In der wirklich entscheidenden Phase der Ausarbeitung der Mehrjahrespläne hat er keine Kompetenzen. Die Regierungskonferenz selbst setzt für diese Aufgabe als Stabsorgane Fachstellen und Kommissionen ein, wobei immerhin auf eine angemessene Vertretung der Hochschulen zu achten ist (Art.28, Abs.1). Ferner heisst es in Art.7, Abs.2: "Alle Hochschulleitungen wirken an Vorbereitungsarbeiten zur gemeinsamen Hochschulplanung mit". Wie dies geschehen soll, lässt der Text offen. Der Bericht (S.9) spricht von einer Beteiligung innerhalb der Stabsorgane. Damit ist es aber nicht getan! Es fehlt ein selbständiges, nicht weisungsgebundenes, wissenschaftliches Organ als Gesprächspartner der Regierungskonferenz. Es sollte vor allem, auf Grund der einzelnen Hochschulplanungen, fundierte Vorschläge für die Mehrjahresprogramme machen. Die vielbeschäftigten Regierungsräte, aus welchen sich das politische Organ hauptsächlich zusammensetzt, werden sich nicht im einzelnen mit der Ausarbeitung der Mehrjahresprogramme befassen können. Dies lässt befürchten, dass die Planung weitgehend Sache einer Bürokratie werden könnte, welche den Kontakt mit der Realität der Hochschulen verlieren würde. Eine andere Gefahr des Fehlens eines selbständigen wis-

senschaftlichen Organs ist, dass die Entwicklung der Hochschulen, welche eine gewisse Kontinuität und Unabhängigkeit vom Tagesgeschehen haben muss, zu stark von kurzfristigen politischen Ueberlegungen und Kompromissen geprägt werden könnte.

Es sollte also unbedingt in der einen oder anderen Form ein wissenschaftliches Organ vorgesehen werden, welches die Mehrjahrespläne in engem Zusammenhang mit den Hochschulen und ihren Trägern erstellt. Als Richtlinie würden die Zielvorstellungen dienen, zu deren Ausarbeitung der Wissenschaftsrat in eindeutiger Weise zuständig erklärt werden sollte. Auf den Planungsrahmen könnte wohl verzichtet werden.

Gegenwärtig scheint, eher als die Formel des "Vorentwurfes Tschudi", ein Organ im Vordergrund zu stehen, welches hauptsächlich Mitglieder der Hochschulleitungen umfassen würde, ferner z.B. einen Vertreter des Nationalfonds. Dies hätte den Vorteil, dass damit die für die Planung in den einzelnen Hochschulen Verantwortlichen direkt zusammenkämen. Man könnte nun einwenden, dass gegenwärtig je nach Hochschule, deren Leitung, oder aber eine Staatsstelle, oder beide zusammen, für die Planung verantwortlich sind. Darauf ist zu antworten, dass die Vertreter in dem wissenschaftlichen Organ eben den Verhältnissen in den verschiedenen Kantonen und den Bundeshochschulen entsprechend bestimmt werden müssten. Dies jedenfalls als Uebergangslösung; auf längere Frist wäre es freilich wünschenswert, in allen schweizerischen Hochschulen eine vergleichbare und selbständige Leitungsstruktur einzuführen. Da die Mitglieder moderner Hochschulleitungen meist Professoren sind, die einen wesentlichen Teil ihrer Zeit zur Verfügung stellen, um nach einigen Jahren zur Wissenschaft zurückzukehren, würde ein solches Organ sowohl die Nachteile des Milizsystems als diejenigen einer Bürokratie von Berufsplanern vermeiden. Auch würde es keine neuen Kosten verursachen, indem die Teilnahme eben zum Pflichtenkreis der Mitglieder der Hochschulverwaltungen gehören würde.

Als Hochschuldozenten wissen wir alle, dass die akademische Selbstverwaltung, wie wir sie namentlich aus den Fakultäten kennen, manche Schwächen hat und nicht immer effizient funktioniert. Und doch hat auf ihr die ganze Entwicklung der Universitäten beruht. Sie hat sich in den letzten Jahren vor allem in der Westschweiz auf Hochschulebene erfreulich entwickelt, nicht zuletzt dank der Mitbestimmung von Mittelbau und Studenten. In geeigneter Art muss die akademische Selbstverwaltung auch auf gesamtschweizerischer Ebene ihren Ausdruck finden.

Wenn kein wissenschaftliches Organ im skizzierten Sinne vorgesehen würde, wäre schliesslich die Organisation des geltenden Gesetzes vorzuziehen. Jetzt besteht immerhin der

Ausschuss der Hochschulkonferenz, in welchem die Hälfte der Kantone den Erziehungsdirektor, die andere Hälfte den Rektor der Universität entsenden, als nicht zu grosses Gremium, in welchem politische und universitäre Standpunkte sich auseinandersetzen und gewisse Entscheide getroffen werden können.

Unsere kritischen Bemerkungen zum Vorentwurf sollen nicht als Ausdruck eines übertriebenen Föderalismus oder eines unrealistischen Wunsches nach vollständiger Autonomie der Universitäten gesehen werden. Sie entspringen der Ueberzeugung, dass, genau wie in den einzelnen Universitäten eine erspriessliche Entwicklung nur auf Grund einer wirklichen Mitbestimmung aller Universitätsangehörigen möglich ist, auch eine Koordination und eine nützliche Planung auf gesamtschweizerischer Ebene die positive Mitarbeit aller Beteiligten voraussetzt. Dazu gehören jedenfalls alle Hochschuldozenten. Eine solche freiwillige Koordination von unten nach oben ist auch unter dem geltenden Gesetz möglich. Die Lösungen des Vorentwurfes dürften die eher hemmen als fördern. Sollte sie allerdings nicht zustandekommen, so wäre der Preis über kurz oder lang eine wirklich einschneidende Zentralisierung.

Alfred E. von Overbeck