

**Lizentiatsarbeit**

# **Kompetenzen, Koordination und Katerstimmung**

## **Von den Anfängen einer schweizerischen Hochschulpolitik bis zum Bundesgesetz über die Hochschulförderung 1968**

Lea Brunner

Radarstrasse 3

3013 Bern

T: 031 331 94 93

lea.brunner@students.unibe.ch

Immatrikulationsnummer: 98-104-235

eingereicht bei PD Dr. Albert Tanner

Neueste allgemeine Geschichte

Universität Bern

Hauptfach: Geschichte

1. Nebenfach: Frühchristliche und byzantinische  
Archäologie (Universität Freiburg)

2. Nebenfach: Ältere Kunstgeschichte

## *Inhaltsverzeichnis*

<b>1</b>	<b><i>Einleitung</i></b> .....	<b>3</b>
1.1	<b>Fragestellung und Methodik</b> _____	<b>6</b>
1.2	<b>Zeitraumen und Gliederung</b> _____	<b>7</b>
1.3	<b>Forschungsstand und Literatur</b> _____	<b>10</b>
<b>2</b>	<b><i>Die Entwicklungen bis 1947</i></b> .....	<b>14</b>
2.1	<b>Die historisch - rechtlichen Grundlagen der Hochschulen</b> _____	<b>15</b>
2.2	<b>Die Schaffung einer Bundeshochschule</b> _____	<b>16</b>
2.3	<b>Die verfassungsrechtliche Unterstützungskompetenz</b> _____	<b>18</b>
2.4	<b>Die Bemühungen um Bundessubventionen für kantonale Hochschulen</b> _____	<b>19</b>
<b>3</b>	<b><i>Die Nachkriegszeit: Leidensdruck und Reformoptimismus</i></b> .....	<b>24</b>
3.1	<b>Die Bundesunterstützung an kantonale Hochschulen vor 1966</b> _____	<b>25</b>
3.2	<b>Die „Motion Weibel“ als Ausdruck wachsenden Leidensdruckes</b> _____	<b>28</b>
3.3	<b>Die Krise im Bildungswesen</b> _____	<b>30</b>
3.3.1	Massifizierung der Hochschulbildung und das Postulat der Chancengleichheit _____	31
3.3.2	Schnelles Wirtschaftswachstum und das Postulat des erhöhten Akademikerbedarfs _____	33
3.3.3	Wachsende Verflechtung, Interdependenz und das Postulat der Verstärkung der Organisation _____	37
<b>4</b>	<b><i>Auf dem Weg zu einer kohärenten Hochschulpolitik</i></b> .....	<b>40</b>
4.1	<b>Klärung der Situation: vier Berichte mit Zahlen, Daten, Fakten</b> _____	<b>41</b>
4.1.1	Die Berichte Hummler, Schulz und Gsell _____	42
4.1.2	Der Bericht Labhart _____	44
4.2	<b>Die wichtigsten Akteure der schweizerischen Hochschulpolitik</b> _____	<b>46</b>
4.2.1	Der Bund - die Bundesverwaltung _____	46
4.2.2	Die Kantone - die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren _____	49
4.2.3	Die Hochschulen - die Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz _____	51
<b>5</b>	<b><i>Der kooperative Föderalismus und die Forderung nach Koordination und Kooperation im Hochschulbereich</i></b> .....	<b>53</b>
5.1	<b>Real existierender schweizerischer Föderalismus</b> _____	<b>56</b>
5.1.1	Steuerungsmechanismen im Föderalismus _____	57
5.1.1.1	Die Zentralisierung.....	57
5.1.1.2	Die Unitarisierung.....	58
5.1.1.3	Die Verflechtung.....	59
5.2	<b>Der kooperative Föderalismus</b> _____	<b>60</b>
5.3	<b>Experten im real existierenden kooperativen Föderalismus</b> _____	<b>62</b>
5.4	<b>Koordination und Kooperation der Hochschulen</b> _____	<b>66</b>
5.4.1	Koordination als kooperativer Föderalismus: das Postulat Kurzmeier _____	66
5.4.2	Koordination als horizontale Verflechtung und selektive Anreize: Die Kommission Labhardt _____	67
5.4.3	Koordination als Mittel der Stärkung der Position des Bundes in der vertikalen Verflechtung _____	70
<b>6</b>	<b><i>Der Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen 1966</i></b> .....	<b>76</b>
6.1	<b>Die Ausarbeitung der Übergangslösung</b> _____	<b>76</b>

6.1.1	Die „disponible Quote“ als Instrument der bundesrätlichen Koordinationskonzeption	78
6.1.2	Die bundesrätliche Koordinationskonzeption nach dem Scheitern der disponiblen Quote	81
6.1.3	Die Schaffung eines gemeinsamen Organs von Bund und Kantonen	82
<b>6.2</b>	<b>Der Bundesbeschluss</b>	<b>85</b>
<b>7</b>	<b>Das Bundesgesetz zur Förderung der Hochschulen von 1968</b>	<b>89</b>
<b>7.1</b>	<b>Die Entstehung des Bundesgesetzes</b>	<b>91</b>
<b>7.2</b>	<b>Die Beitragsregelung</b>	<b>96</b>
7.2.1	Die Grundbeiträge	96
7.2.2	Die Beiträge an Sachinvestitionen	97
7.2.3	Die Veränderung der Beitragsregelung des HFG in den eidgenössischen Räten	98
<b>7.3</b>	<b>Die Frage der Koordination</b>	<b>101</b>
7.3.1	Die Koordination in der Botschaft des Bundesrates	103
7.3.2	Die Verpflichtungen der Beitragsempfänger	105
7.3.3	Die Befugnisse des Bundes	108
7.3.4	Die organisatorischen Bestimmungen	112
7.3.4.1	Der Schweizerische Wissenschaftsrat SWR	112
7.3.4.2	Die Schweizerische Hochschulkonferenz SHK	114
<b>7.4</b>	<b>Studien- und Strukturreform der Hochschulen</b>	<b>117</b>
<b>8</b>	<b>Die nachfolgende Beurteilung des Bundesgesetzes</b>	<b>122</b>
<b>8.1</b>	<b>Die Frage der Verfassungsmässigkeit der Organstruktur des HFG</b>	<b>123</b>
<b>8.2</b>	<b>Die Frage um Repräsentativität und Flexibilität der SHK</b>	<b>127</b>
<b>9</b>	<b>Fazit</b>	<b>131</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>141</b>
	<b>Zeittafel</b>	<b>142</b>
	<b>Literaturliste</b>	<b>145</b>
	<b>Offizielle Quellen</b>	<b>145</b>
	<b>Sekundärquellen</b>	<b>148</b>
	<b>Nachschlagewerke</b>	<b>154</b>
	<b>Anhang</b>	<b>156</b>

# 1 Einleitung

Die vorliegende Lizentiatsarbeit wendet den Blick zurück auf die Zeit der Konzeption einer gesamtschweizerischen Hochschulpolitik, die zusammenfällt mit dem Beginn der Finanzierung der kantonalen universitären Hochschulen durch die schweizerische Eidgenossenschaft. Im Blickpunkt der Arbeit stehen die Vorstellungen verschiedenener Hochschulträger über konkrete Ziele und Ausgestaltung der Hochschulpolitik, insbesondere die postulierte Verstärkung der Koordination und Kooperation im Hochschulbereich, die ergriffenen bundeslegislatorischen Massnahmen sowie deren Beurteilung.

Die Fragen um Finanzierung und Steuerung der Hochschulinstitutionen „im geistigen und wirtschaftlichen Interesse des gesamten Landes“<sup>1</sup> und die Ausmarchung der Kompetenzen von Bund und Kantonen beschäftigen die Akteure der schweizerischen „Hochschullandschaft“ von der Gründung des Bundesstaates 1848 bis auf den heutigen Tag. Immer wieder wurden und werden die bestehenden gewachsenen Hochschulstrukturen hinsichtlich Effizienz und Effektivität in Frage gestellt. In den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts beförderte der herrschende Konsens darüber, dass die kantonalen Hochschulen für eine zeitgemässe Erfüllung ihrer Aufgaben substantiell mehr Mittel benötigten, mannigfaltige Reformbestrebungen. Man war der Überzeugung, eine Gesamtkonzeption des fragmentierten Schweizer Hochschulsystems werde die Kooperation der Akteure verstärken und eine Koordination der „Hochschule Schweiz“ ermöglichen. Ziel war eine „kooperative“, durch Bund und Kantone gemeinsam erfolgende, effizientere Steuerung des Gesamtsystems. Die Reformbestrebungen kulminierten schliesslich 1968 in einer Bundesgesetzesvorlage, die die diagnostizierten Probleme nachhaltig lösen sollte. Es zeigte sich jedoch, dass die praktische Ausgestaltung der Kooperation und Koordination auf zuweilen divergierenden Vorstellungen beruhte. Euphorische Erwartungen in neue „kooperative“ Föderalismuskonzepte prallten auf den „real existierenden schweizerischen Föderalismus“<sup>2</sup>, was rückblickend zu einer gewissen Ernüchterung und der im Titel genannten Katerstimmung führte.

---

<sup>1</sup> Aus dem Text der am 23. März 1960 eingereichten Motion Weibel aus: Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen, *BBl* 1965 Band 3/Heft 50, 1965, S. 369-394, S. 373.

<sup>2</sup> Neidhart Leonhard, *Die politische Schweiz - Fundamente und Institutionen*, Zürich 2002, S. 239.

Die Annahme des Bundesgesetzes zur Förderung der Hochschulen HFG vom 28. Juni 1968<sup>3</sup> durch das Parlament war Ausdruck des Willens des Bundesgesetzgebers, die umfassende Anpassung des Hochschulsystems an eine neue Zeit vorzunehmen. Das HFG von 1968 blieb, mit Ausnahme einer Revision im Jahre 1971 und einer Neufassung mit weitestgehender Übernahme der 1968 initiierten Neuerungen im Jahre 1991, bis 1999 gültig. Noch das Universitätsförderungsgesetz UFG von 1999<sup>4</sup> blieb, trotz Änderungen betreffend der Konstellation und Konstitution der Gremien sowie der Verstärkung leistungsabhängiger Finanzierungsmechanismen, den Grundideen des Bundesgesetzes von 1968 treu.

Mit der Gründung der Fachhochschulen 1996, dem UFG von 1999, der Umsetzung von strukturellen internen Reformen an den Hochschulen unter dem Namen Bologna-Prozess ab 1999 und schliesslich dem am 21. Mai 2006 von Volk und Ständen deutlich angenommenen neuen Hochschulartikel in der Bundesverfassung<sup>5</sup>, wird die bestehende Struktur der Hochschullandschaft nach vierzig Jahren Bundesgesetzgebung erneut fundamental in Frage gestellt. Nach vier Jahren der Vorbereitung durch Experten aus Politik und Hochschulen ist im Februar des Jahres 2008 die Vernehmlassungsfrist zum Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich HFKG zu Ende gegangen.<sup>6</sup> Das HFKG hat den Anspruch, die gesamte heutige Hochschullandschaft zu koordinieren und einheitliche Regelungen für alle heute bestehenden Hochschultypen – die Eidgenössischen Technischen Hochschulen

---

<sup>3</sup> Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968), *BBl 1968* Band 2/Heft 27, 1968, S. 10-21.

<sup>4</sup> Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG) vom 8. Oktober 1999, *BBl 1999* Nr. 42, 1999, S. 8692-8701.

<sup>5</sup> Bundesrat, Volksabstimmung vom 21. Mai 2006. Erläuterungen des Bundesrates - Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung, 2006, Art. 63a Hochschulen, Abs. 1: Der Bund betreibt die Eidgenössischen Technischen Hochschulen. Er kann weitere Hochschulen und andere Institutionen des Hochschulbereichs errichten, übernehmen oder betreiben. Abs. 2: Er unterstützt die kantonalen Hochschulen und kann an weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs Beiträge entrichten. Abs. 3: Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben. Abs. 4: Zur Erfüllung ihrer Aufgaben schliessen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten, die diesen übertragen werden können, und legt die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination fest. Abs. 5: Erreichen Bund und Kantone auf dem Weg der Koordination die gemeinsamen Ziele nicht, so erlässt der Bund Vorschriften über die Studienstufen und deren Übergänge, über die Weiterbildung und über die Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen. Zudem kann der Bund die Unterstützung der Hochschulen an einheitliche Finanzierungsgrundsätze binden und von der Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen in besonders kostenintensiven Bereichen abhängig machen.

<sup>6</sup> Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) Vernehmlassungsversion vom 12. September 2007, *Vernehmlassungsunterlagen* 2007, S. 1-26 und Neidhart Leonhard, Begleitbericht und Kommentar zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG), *Vernehmlassungsunterlagen* 2007, S. 1-28.

ETH, die kantonalen Hochschulen und die Fachhochschulen – zu schaffen. In diesem Sinne ist das HFKG erneut ein Ausdruck des Bedürfnisses, veränderte Strukturen legislatorisch adäquat abzubilden. Es geht weiter als die bisherigen Bundesgesetze, und kann sich im Gegensatz zu seinen Vorgängern auf einen Verfassungsartikel gründen, der eine Subsidiäre Bundeskompetenz zur Regelung der Bereiche Studienstufen und deren Übergänge, Weiterbildung und die Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen vorsieht. Der Titel des Gesetzes zeigt jedoch, dass nach wie vor Fragen um die Ausgestaltung des Bildungsföderalismus – um Kompetenzverteilung, Steuerung und Finanzierung sowie um die Koordination und Kooperation unter den Hochschulen – im Mittelpunkt stehen. Das weitere Schicksal des HFKG ist noch unklar. Es scheint, als ob gegenwärtig, zum ersten Mal seit dem Ende der sechziger Jahre, wieder eine Zeit herrschte, in der das *Window of Opportunity* im schweizerischen Hochschulbildungsraum weit geöffnet ist.

Diese beiden Aspekte, die Kontinuität der mit dem HFG 1968 geschaffenen Strukturen und Handlungsmuster zum einen und die durch die erneut erwachte Debatte um die Steuerung und Finanzierung des Hochschulraumes Schweiz in den letzten Jahren gegebene Aktualität zum andern, boten Anlass, sich im Rahmen dieser Lizentiatsarbeit mit dem Beginn der Hochschulförderung durch den Bund zu beschäftigen. Eine zusätzliche Motivation lag in der Herausforderung, Ereignisse und Entwicklungen der Zeitgeschichte zu behandeln, zu denen „wir ein unmittelbareres Verhältnis als zum Geschehen früherer Jahrzehnte und Jahrhunderte“<sup>7</sup> haben. Laut Gilg und Hablützel sind wir „weniger geneigt, sie in einer Weise darlegen und deuten zu lassen, die nicht dem Bild entspricht, das wir bereits von ihnen besitzen.“<sup>8</sup> Im vorliegenden Falle ist das unmittelbare Verhältnis dadurch gegeben, dass die Schreibende die Bestrebungen um eine Neugestaltung des schweizerischen Bildungs- und Hochschulraumes seit dem Jahr 2002 als Studierendenvertreterin für den Verband der Schweizer Studierendenschaften VSS aktiv begleitet und miterlebt hat. Die persönliche Auseinandersetzung mit der Thematik hat die Historikerin schliesslich bewogen, die „Gründerjahre“ der Finanzierung der kantonalen Hochschulen durch den Bund aufzuarbeiten. Die spezifische persönliche Herausforderung dieser zeitgeschichtlichen Arbeit besteht darin, die gewonnenen subjektiven Vorstellungen, Wahrnehmungen und Interpretationen der Ereignisse, der Entwicklungen und des Funktionierens des Biotops „Schweizer Hochschullandschaft“ durch historische Grundlagenarbeit zu überprüfen. Dies im

---

<sup>7</sup> Gilg Peter und Hablützel Peter, Kapitel 9 -Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), Ulrich Im Hof, *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Basel 2004, S. 821-954, S. 821.

<sup>8</sup> *Ibid.*, S. 821.

Bewusstsein dass die Zeitgeschichte immer umstrittener ist als frühere Epochen „trägt sie doch die ungelösten Fragen unserer Gegenwart in sich, die uns entzweien“<sup>9</sup>.

### **1.1 Fragestellung und Methodik**

Die bundesstaatliche Staatsform der Schweiz, basierend auf einem stark ausgeprägten Föderalismus und dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet, verbunden mit einem relativ schwachen Zentralstaat sowie starken Interessengruppen, bringt eine starke Ausprägung des Prinzips der Einheit des Politischen und Gesellschaftlichen mit sich. Der Schritt von gesellschaftlichen Prozessen zu politischen Handlungen ist so konsequenterweise ein langwieriger, bedingt jedoch zwingend eine hohe Gesellschaftsrelevanz als Voraussetzung für vermehrte Aktivitäten in einem bestimmten Politikbereich zu einer bestimmten Zeit. Wehlers These des „Primats der Innenpolitik“<sup>10</sup> – also die Beeinflussung des Entscheidungshandelns von Führungsgruppen durch wirtschaftliche Interessen, soziale Herkunft, kollektive Vorurteile und stereotype Weltbilder – soll durch die von Wehler geforderte Verschränkung von Sozial-, Wirtschafts- und Verfassungsgeschichte auf die Analyse politischer Entscheidungsprozesse im Bereich der Hochschulen in der Schweiz angewandt werden.<sup>11</sup>

Die Arbeit geht zum einen den Ursachen und Ursprüngen der als Voraussetzung für vermehrte Aktivität im Bereich der Hochschulpolitik postulierten Gesellschaftsrelevanz auf den Grund. Dazu werden sozial-, wirtschafts- und verfassungsgeschichtliche Rahmenbedingungen analysiert, die in diesem bestimmten Bereich aus Problemwahrnehmung Handlungsbereitschaft, und daraus wiederum Handlungsmöglichkeit entstehen liessen. Ferner sollen Zäsuren definiert werden, die die Übergänge zwischen den Schritten Problemwahrnehmung, Handlungsbereitschaft und Handlungsmöglichkeit markieren. Diese Fragen sollen anhand der Analyse der Entstehung, Ausgestaltung und Modalitäten der Bundessubventionen für die kantonalen Hochschulen nachgegangen werden. Zum andern widmet sich die Arbeit deshalb der Konsequenz hoher Gesellschaftsrelevanz und politisch-staatlicher Prozesse, der Veränderung und Bildung von Institutionen und Organen. Nach Leonhard Neidhart „hat alles Institutionelle einen Sinn“<sup>12</sup>, und Institutionen werden nicht

---

<sup>9</sup> Ibid., S. 821.

<sup>10</sup> Wehler Hans-Ulrich, *Moderne Politikgeschichte oder "Grosse Politik der Kabinette"?*, *Moderne Politikgeschichte* 1975/1, 1975, S. 344-369, S. 354.

<sup>11</sup> Ibid., S. 360.

<sup>12</sup> Neidhart, *Die politische Schweiz - Fundamente und Institutionen*, S. 233.

zufällig geschaffen oder verändert, sie leisten stets etwas Bestimmtes, dem ein Sinn zugeordnet worden ist.<sup>13</sup> Demzufolge lautet die Fragestellung für den Kontext dieser Arbeit, wie sich konkret die Veränderung und Bildung staatlicher Institutionen im Hochschul- und Forschungsbereich vollzog, und welche Funktionen diesen Institutionen zugeordnet wurden. Der Fokus soll auf Institutionen und Organe gelegt werden, an denen der Bund massgeblich beteiligt war. Damit eng verbunden ist die Fragestellung, inwiefern und durch welche Mittel und Wege die durch den spezifisch schweizerischen Kontext entstandenen Kompetenzausscheidungen zwischen Gesamt- und Subsystemen in Frage gestellt und neu definiert wurden.

Insbesondere soll der Frage nachgegangen werden, welche Rolle die Neuinterpretation des Föderalismus unter dem Titel „kooperativer Föderalismus“ spielte, und welchen Niederschlag diese im Hochschulbereich gefunden hat. Dazu soll eine Analyse des Begriffs „Koordination“ und die ihm zu Grunde gelegten Konzeptionen erfolgen und untersucht werden, welche Konzeption schliesslich die gemeinsamen Organe von Bund und Kantonen, insbesondere die nachträglich als „staatspolitisches Novum“ und zugleich „rechtlicher und politischer Zwitter“<sup>14</sup> bezeichnete Schweizerische Hochschulkonferenz SHK, prägten. Des Weiteren der Frage nachgegangen werden, warum schliesslich die optimistischen Erwartungen in den neuen Föderalismus und die von ihm beeinflussten hochschulpolitischen Institutionen nicht erfüllt wurden.

## ***1.2 Zeitrahmen und Gliederung***

Die Diskussionen in den sechziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts um Bundessubventionen an die kantonalen Hochschulen, die schliesslich in den Bundesbeschluss von 1966 und das Bundesgesetz von 1968 kulminierten, bilden den Schwerpunkt der Lizentiatsarbeit. Darüber hinaus sollen sowohl die Entwicklungen, welche zu den erwähnten Gesetzesvorlagen geführt haben, als auch deren Nachwirkungen beleuchtet werden. Die Entwicklungen der siebziger Jahre hingegen kommen in dieser Arbeit nur am Rande zur Sprache. Dies keineswegs aus dem Grunde, dass die Ereignisse dieses hochschulpolitisch bewegten Jahrzehnts nicht von Interesse wären. Es ist vielmehr so, dass Ereignisse wie die Revision des HFG im Jahre 1971, welche Zulassungsbeschränkungen an die Hochschulen

---

<sup>13</sup> Ibid., S. 21.

<sup>14</sup> Deppeler Rolf, Vil Gschär und weni Wulle: 20 Jahre schweizerische Hochschulpolitik, *Bulletin Vereinigung schweizerischer Hochschuldozenten* 16/4, 1990, S. 5-13, S. 8.

noch durch weitgehenden Konsens verhindert aber auch der Einbruch einer weltweiten wirtschaftlichen Rezession seit 1974, die den Glauben an die Plan- und Reformierbarkeit der wirtschaftlichen und politischen Ordnung ins Wanken brachte<sup>15</sup>, schon Anlass genug böten, die Fragestellung dieser Arbeit weiterzuführen. Von Interesse für die Fragestellung wären ferner auch die Entstehung, Ausgestaltung und das Scheitern des Bildungsartikels in der Bundesverfassung im Jahre 1973, der dem Bund weitergehende Befugnisse zur Steuerung des Gesamtsystems erteilt hätte, sowie nicht zuletzt das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Forschung, das in einer Referendumsabstimmung von der Bevölkerung deutlich verworfen wurde<sup>16</sup>. Eine umfassende historische Darstellung würde den Rahmen dieser Lizentiatsarbeit jedoch sprengen, und muss zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Das auf die Einleitung folgende **zweite Kapitel** versucht einen Überblick über die gewachsenen historischen Strukturen der schweizerischen Hochschullandschaft zu geben. Verfassungsrechtliche und -geschichtliche Fragen betreffend die Entwicklung der Kompetenzen des Bundes im Hochschulbereich, die Schaffung einer Bundeshochschule und die rechtliche Ausgestaltung der kantonalen Hochschulen sollen in diesem Kapitel erläutert werden. Ausführlich wird auf die verfassungsmässige Unterstützungskompetenz des Bundes für die kantonalen Hochschulen und die im neunzehnten und zwanzigsten Jahrhundert erfolgten Initiativen zu ihrer Umsetzung vor 1960 eingegangen.

**Das dritte Kapitel** geht eingehender auf die nach dem zweiten Weltkrieg einsetzende Dynamik in allen gesellschaftlichen und politischen Bereichen der Schweiz ein, denn: „Die Dynamik, welche die zweite Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts auszeichnet, die Dynamik des technischen Fortschritts, der wirtschaftlichen Prosperität, und der Zunahme der Bevölkerung, diese Dynamik stellt gebieterisch Forderungen an Bildung und Forschung“<sup>17</sup>. Das Kapitel soll erläutern, wie sich die Überzeugung bildete, von punktuellen Massnahmen im Hochschulbereich hin zu längerfristigen und umfassenderen Lösungen überzugehen. Ausführungen zum *évènement déclencheur* betreffend Bundessubventionen an die kantonalen Hochschulen, die nationalrätliche Motion Weibel im Jahre 1960 sollen einen weiteren Schwerpunkt des Kapitels bilden. Das Kapitel widmet sich der Darstellung verschiedener Krisenerscheinungen, die die Politik verstärkt dazu animierten, historisch gewachsene Strukturen und Institutionen im Hochschulbereich in Frage zu stellen und die Bereitschaft

---

<sup>15</sup> Gilg und Hablützel, Kapitel 9 -Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), S. 824.

<sup>16</sup> 1'233'149 Nein gegen 559'103 Ja

<sup>17</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, *Amtliches Bulletin* Ständerat/2. Session der 38. Legislatur 1968, S. 35-66, S. 49.

beförderten, dem Staat – sowohl dem Gesamtsystem aber auch den Subsystemen – mehr Kompetenzen zuzusprechen. Dazu sollen insbesondere die Massifizierung der Hochschulbildung, das starke Wachstum der Wirtschaft und die allgemein wachsende Verflechtung und Interdependenz zur Sprache kommen.

**Das vierte Kapitel** beschreibt die Bestrebungen, insbesondere des Bundes, der Krise im Hochschulbereich Herr zu werden. Das Kapitel zeichnet die Entwicklungen ab ungefähr dem Jahr 1960 nach, die zu einer kohärenten Hochschulpolitik mit klar definierten Akteuren und Aufgabenkatalogen führen sollten. Das Kapitel stellt die wichtigsten Akteure der Hochschulpolitik, den Bund, die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und die Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz vor, und zeigt auf, wie und von wem die bestehende Situation analysiert wurde und wer welche Schlüsse daraus zog. Ferner will das Kapitel einen Bericht über die Situation im Hochschulbereich ausführlicher vorstellen, den Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, den so genannten Labhardt-Bericht.

Das **fünfte Kapitel** soll ausführen, wie der durch die Krise entstandene Leidensdruck eine Infragestellung der föderalen Kompetenzausscheidungen bewirkte. Es folgen deshalb föderalismustheoretische und -politische Ausführungen, die für den Hochschulkontext einen zentralen Dreh- und Angelpunkt darstellen. Die Frage um das Verhältnis des Bundesstaates zu seinen Subsystemen, hier Kantone und Hochschulen, rückte immer mehr in den Vordergrund. Im Zentrum des Kapitels steht die Frage, welche Möglichkeiten bestanden, im Rahmen einer territorial segmentierten Entscheidungssituation für das Hochschulwesen gesamtsystemische Kriterien und Standards durchzusetzen. Des Weiteren soll aufgezeigt werden, wie und durch wen durch eine Neuinterpretation des Föderalismus unter dem Namen „kooperativer Föderalismus“ versucht wurde, diese Möglichkeiten neu definieren. Nebst Ausführungen zu der wichtigen Rolle, die Experten und Expertengremien im schweizerischen Föderalismus spielen, soll ausführlich auf einen zentralen Begriff des Hochschuldiskurses eingegangen werden: die Koordination und Kooperation im Hochschulbereich. Es soll dargestellt werden, welche zuweilen divergierenden Konzeptionen der Koordination zu Grunde gelegt wurden.

Der Hauptakzent der Lizentiatsarbeit schliesslich liegt auf der Entstehung und Ausgestaltung zweier Gesetzesvorlagen, zum einen des Bundesbeschlusses über die vorläufige Regelung von

Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen vom 16. Juni 1966<sup>18</sup>, zum andern des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung vom 28. Juni 1968<sup>19</sup>. Diese Gesetzesvorlagen werden **in den Kapiteln sechs und sieben** behandelt. Die nachfolgende Beurteilung des Bundesgesetzes von 1968, vor allem die Frage nach der verfassungsmässigen Legitimität und der Repräsentativität seiner Organe beschliessen die Arbeit in **Kapitel acht**. Sozusagen als Metathema durchzieht das Metathema der Koordination des Hochschulbereichs die **Kapitel fünf, sechs, sieben und acht** der Arbeit. Insbesondere die Frage, wie sich der Koordinationsdiskurs in den Gesetzen zur Hochschulförderung durch den Bund legislatorisch manifestierte, soll ausführlich analysiert werden.

### ***1.3 Forschungsstand und Literatur***

Impliziert durch die Fragestellung sollen sozusagen „aus dem System heraus“ die Formen und Träger staatlicher Meinungs- und Willensbildungsprozesse analysiert werden. Auf die Rezeption des Themas in der breiten Öffentlichkeit kommt die Arbeit demzufolge nur am Rande zu sprechen. Ausgehend **offiziellen Quellen** und zeitgenössischen Texten, soll versucht werden, die gestellten Fragen zu beantworten. Vorab zu nennen sind die Bundesverfassung sowie Gesetze und Gesetzesentwürfe mit ihren verschiedenen Versionen im Laufe der Zeit. Dazu kommen die Botschaften des Bundesrates an das Parlament, welche sehr informativ und umfassend den jeweiligen Kontext beleuchten. Dies nicht nur in Bezug auf politische Ziele und Entscheidungen, sondern auch über das allgemeine Funktionieren der Bildungspolitik. Diese Dokumentengruppe soll jedoch mit einer bestimmten Vorsicht benutzt werden, da sie jeweils mit einem bestimmten Ziel und Zweck verfasst wurden, sei es um politische Projekte, institutionelle und juristische Reformen umzusetzen, oder Finanzen zu erwirken. Des Weiteren zu nennen sind die vorbereitenden Dokumente für politische Entscheidungen wie die Berichte von Expertenkommissionen oder Bundesstellen. In diese Kategorie fallen auch die Protokolle der Verhandlungen in den eidgenössischen Räten, Jahres- und Aktivitätenberichte verschiedener Organe wie dem Schweizerischen Wissenschaftsrat SWR der Schweizerischen Hochschulkonferenz SHK, des Koordinationsorgans. Nicht zuletzt sind an dieser Stelle auch die Berichte über den Ausbau

---

<sup>18</sup> Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 16. Juni 1966), *BBl 1966* Band 1/Heft 27, 1966, S. 1217-1219.

<sup>19</sup> Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968).

der schweizerischen Hochschulen des SWR und der Länderbericht der OECD zur Wissenschaftspolitik der Schweiz aus dem Jahr 1971 zu nennen.

Es sind des Weiteren **Sekundärquellen** wie Schriften und Denkschriften zu Jubiläen verschiedener Organisationen oder Persönlichkeiten verwendet worden, die viele Informationen zu bestimmten Ereignissen, Organisationen, Institutionen, Persönlichkeiten sowie deren spezifischer Sicht auf bestimmte Ereignisse und Reformbestrebungen liefern. In diese Kategorie fallen auch etliche zitierte Artikel in den hochschulpolitischen Periodika *Schweizerische Hochschulzeitung* und *Wissenschaftspolitik*. An dieser Stelle gilt es auch die zahlreichen Schriften von Rolf Deppeler, der während fast 20 Jahren als Generalsekretär der SHK amtierte, zu erwähnen. Er scheute sich nicht, dieses Gremium und seine Tätigkeit – auch aus persönlicher Perspektive – kritisch zu kommentieren und zu analysieren. Ausgelöst durch die erneut verstärkt einsetzende hochschulpolitische Dynamik in den neunziger Jahren, erfolge eine vermehrte Auseinandersetzung mit der Analyse der Steuerungs- und Finanzierungsmechanismen im Hochschulbereich. Historische Aufarbeitungen fanden jedoch nur punktuell in einzelnen Bereichen statt. Dies sei am Beispiel von Tobias Fritschis und Stefan Spychers Studie *Evaluation der Investitionsbeiträge des Bundes an die Universitäten* illustriert, die 2003 im Auftrag des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft entstand.

Die **Fachliteratur** ist reich, vor allem Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre wurde viel zu den Themata Hochschulen, Hochschulpolitik und Hochschulreform publiziert, vor allem befördert durch die Entstehung und das Inkrafttreten des Hochschulförderungsgesetzes HFG von 1968. Diese Publikationen lassen sich in zwei Stränge einteilen: Zum einen die *bildungspolitologische und bildungssoziologische Literatur* zum Hochschulsystem. Als Stichworte hierzu seien genannt die Förderung der Chancengleichheit, die Hochschulplanung sowie Fragen um Finanzierung und Steuerung des Hochschulsystems als ganzes sowie der einzelnen Hochschulen. Zum anderen sind *verwaltungswissenschaftliche Werke* zu organisationstheoretischen Fragen rund um hochschulinterne Strukturen, Demokratisierung und Mitbestimmung sowie Hochschuldidaktik und Curriculumreform zu nennen. Für die Arbeit wurde vor allem die erstgenannte Literaturgruppe verwendet.

Zu erwähnen sind ferner Publikationen die sich mit der Darstellung der **Geschichte einzelner Hochschulen oder bestimmter Institutionen** beschäftigten. Sie sind jedoch für eine Geschichte der Ereignisse auf nationaler Ebene nur bedingt aussagekräftig. Schon eher interessant für den Kontext dieser Arbeit präsentierten sich die sind in den neunziger Jahren sowie nach dem Millennium vermehrt erschienenen **Monographien und Publikationen mit**

**forschungshistorischer Fragestellungen.** Sie widmeten sich der historischen Aufarbeitung der Forschungspolitik des Bundes, mithin Fragestellungen um die Steuerung und Finanzierung der Forschung. Diese Literaturgattung Bestrebungen wurde namhaft durch die Jubiläen des Schweizerischen Nationalfonds 2002 und der der Eidgenössischen Technischen Hochschule ETH 2005 befördert. Als Beispiele für diese Kategorie sind zu nennen: Einerseits das Werk *Die Anfänge der Forschungspolitik in der Schweiz. Gründungsgeschichte des schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (1934-1952)* von Antoine Fleury und Frédéric Joye. Dieses Werk war jedoch für die vorliegende Arbeit schon allein durch den gewählten Zeitrahmen nicht zentral. Auch *La Recherche affaire d'Etat – Enjeux et luttes d'une politique fédérale des sciences* von Martin Benninghoff und Jean-Philippe Leresche fokussiert auf die Geschichte der Forschungspolitik. Das Werk ist jedoch eher an eine breitere Öffentlichkeit gerichtet als eine vertiefte geschichtswissenschaftliche Arbeit. *La Politique de la Recherche en Suisse – Institutions, acteurs et dynamique historique* von Benedetto Lepori aus dem Jahre 2005, das Jüngste dieser drei Werke betreffend die Forschungspolitik in der Schweiz, beschreibt schwerpunktmässig die gegenwärtige Situation. Diese forschungshistorischen und forschungspolitischen Werke boten jedoch gesamthaft gesehen nebst Informationen zu Akteuren und bestimmten Begebenheiten nicht allzu viel Material für diese Arbeit, da die Frage der Kooperation nur am Rande behandelt wurde.

Das Thema der Kooperation als Dreh- und Angelpunkt der Hochschulpolitik seit 1966, steht kaum im Mittelpunkt **geschichtswissenschaftlicher, insbesondere sozial- und politischer Werke** neueren Datums. Die **staatsrechtliche, verfassungsgeschichtliche und föderalismustheoretische Literatur** zum Thema neuer oder kooperativer Föderalismus präsentiert sich hingegen reichhaltig. Zu erwähnen sind die verwendeten Schriften von Blaise Knapp, Wolf Linder, Leonhard Neidhart, Peter Saladin, der 1966 auch Sekretär des SWR geworden war, Adrian Vatter, Bernhard Waldmann et al., und nicht zuletzt der Neuen Helvetischen Gesellschaft zu diesem Thema. Die Zeitspanne der verwendeten Publikationen reicht von den sechziger Jahren bis in die Gegenwart. In Bezug auf das Subventionsrecht, beziehungsweise die Föderalismusforschung, stand das Hochschulförderungsgesetz als Paradebeispiel des „kooperativen Föderalismus“ vermehrt im Rampenlicht, es handelt sich jedoch vornehmlich um Analysen mit staatsrechtlichem oder politologischem Fokus.

Bezüglich **Fachliteratur zur Rolle des Bundes in Bezug auf die Hochschulen** ist die Dissertation in Staatsrecht *Der Bund und die kantonalen Hochschulen – Gesamtstaatliche Tätigkeit zugunsten von Wissenschaft und Forschung 1740-1970* von Conrad Lerch aus dem

Jahre 1971 als Standardwerk zu bezeichnen. Dieses analytische Werk blendet jedoch Beweggründe weitgehend aus, die Motivation einzelner Interessengruppen und Akteure steht nicht im Vordergrund, es ist indes auch keine historiographische Publikation. In historiographischer Hinsicht sind die Werke von Rolf Deppeler besonders hervorzuheben. Er hat sich bereits in den sechziger Jahren mit der historischen Dimension des Verhältnisses der Hochschulen zum Bundesstaat auseinandergesetzt. Sein Werk *Staat und Universität - mit besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Bundesstaat* aus dem Jahre 1969 beleuchtet die historischen Grundlagen von der Helvetik bis 1968, behandelt demzufolge das Bundesgesetz von 1969 nur ansatzweise.

**Neuere historiographische Literatur** zur Hochschulpolitik und Hochschulreform in den sechziger Jahren auf Bundesebene ist praktisch inexistent. Es sind jedoch, ausgelöst durch das vierzigjährige Jubiläum, einige Werke zu erwarten, die die bewegte Zeit um 1968 zum Thema haben werden. Als Beispiel ist das Anfangs August erschienene Buch *Bildungsraum Schweiz* von Lucien Criblez zu erwähnen. Es behandelt die derzeitigen bildungspolitischen Reformen in einen historischen Kontext, zeigt die wichtigsten Etappen hin zu einem Bildungsraum Schweiz seit der Helvetik auf und analysiert aktuelle Herausforderungen. Leider konnte es für diese Arbeit nicht mehr konsultiert werden. Inwiefern sie sich diese Werke spezifisch mit der Hochschulpolitik auseinandersetzen werden, kann nicht gesagt werden. Diese Lizentiatsarbeit hat demnach auch das Ziel, durch die summarische, deskriptive Darstellung der Ereignisse, die schliesslich zum Hochschulförderungsgesetz führten, einen Beitrag zur weiterführenden, vertieften Auseinandersetzung mit dem Thema zu leisten.

## 2 Die Entwicklungen bis 1947

*„Dem Bund die Schulden und die Kanonen, die Schule aber den Kantonen“<sup>20</sup>.*

Zum besseren Verständnis der Entwicklungen ab 1960 soll zunächst an die Situation im „Jahre Null“ der Subventionierung der kantonalen Hochschulen durch den Bund im Jahre 1966 herangeführt werden. Die Arbeit widmet sich deshalb vorerst der Darstellung historisch gewachsener Strukturen und verfassungsgeschichtlicher Fragen. Dazu dienen summarische Ausführungen zu verfassungsrechtlichen Grundlagen des Bildungs-, insbesondere des Hochschulbildungsföderalismus, zu Vorstössen in den eidgenössischen Räten bezüglich Bundessubventionen an kantonale Hochschulen und der Reaktion der bildungspolitisch Verantwortlichen darauf.

Zuerst richtet sich der Blick auf die einzelnen Hochschulen und deren jeweilige Rechtsgrundlagen. Insbesondere der Entwicklung, welche zum eidgenössischen Polytechnikum, der Eidgenössischen Technischen Hochschule, geführt hat, soll in diesem Kapitel Raum gegeben werden. Sie war für die folgenden hochschulpolitischen Diskussionen, auch diejenigen im zwanzigsten Jahrhundert, prägend, und illustriert symptomatisch den Verlauf der hochschulbildungs- und föderalismuspolitischen Fronten. Danach wendet sich das Kapitel der Entstehung der Verfassungskompetenz zur Unterstützung höherer Bildungsanstalten auf eidgenössischer Ebene und Vorstössen zu ihrer Umsetzung zu. Das Kapitel hat zum Ziel, den grundlegenden föderalismuspolitischen Diskurs, meist als Auseinandersetzung um die Meinungsvorherrschaft zwischen „Unitariern“ und „Föderalisten“ subsumiert, am Beispiel der Hochschulfrage zu verdeutlichen. Ferner soll das Kapitel illustrieren, dass die hochschulpolitische Ausgangslage der sechziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts mit einer eidgenössischen und acht kantonalen Schweizer Hochschulen<sup>21</sup> im Lichte bewusster Entscheidungen der politischen Führungskräfte für eine föderale und somit heterogene Hochschulstruktur zu betrachten ist.

---

<sup>20</sup> Bundesrat Etter in seiner Antwort auf das Postulat Lachenal. Deppeler, Staat und Universität, S. 127.

<sup>21</sup> Im Jahre 1965 gibt es in der Schweiz neun Hochschulen: Sieben rein kantonale Universitäten -Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Neuenburg und Zürich-, die von Stadt und Kanton St. Gallen gemeinsam getragene Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie die vom Bund getragene Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETHZ).

## 2.1 Die historisch - rechtlichen Grundlagen der Hochschulen

Die Schweizer Hochschulen des Jahres 1965 sind alle, abgesehen von Basel und Neuenburg mit den Gründungsjahren 1460<sup>22</sup> respektive 1909, Kinder des neunzehnten Jahrhunderts. Ihre Geschichte geht aber zuweilen weit hinter die Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 und auch hinter die Gründungen der eigentlichen Universitäten zurück, bauten sie doch in vielen Fällen auf bereits bestehende Strukturen auf: Theologieschulen, Akademien oder anderen Institutionen der höheren Bildung.<sup>23</sup> Dieser Sachverhalt verdeutlicht, dass die Hochschulen von Anfang an keine einheitliche Struktur und Organisation betreffend Finanzierung, Grad der finanziellen und verwaltungsstrukturellen Autonomie und sowohl politischer als auch interner Steuerung besaßen. Träger waren die Standortkantone oder der Bund, und die Hochschulen öffentlich-rechtliche Anstalten, welche zum Teil, vor allem in der Westschweiz, eigene Rechtspersönlichkeit besaßen.<sup>24</sup> Die Universitäten von Basel, Bern, Zürich und die ETH besaßen keine eigene Rechtspersönlichkeit.<sup>25</sup> Das Leitbild, dem sich alle Universitäten, von der Reorganisation Basels 1818 bis zur Gründung der Universität Neuenburg, verschrieben hatten, war die auf Wilhelm von Humboldt bezogene „idealistische Philosophie der Universitätskonzeption“<sup>26</sup> mit den oft zitierten Maximen der „Freiheit der Forschung und der Einheit von Lehre und Forschung“<sup>27</sup>. Eine direkte Folge davon war, dass die vornehmlich auf die Praxis ausgerichteten Ingenieurwissenschaften keinen Einlass in die Universitäten fanden.<sup>28</sup>

Die kantonalen Universitäten waren und sind kantonale Anstalten, ihre Organisation ist in einem jeweiligen kantonalen Gesetz festgelegt. Parlament und Regierung des jeweiligen

---

<sup>22</sup> Die Universität Basel mit dem Gründungsjahr 1460 ist die einzige Universität der Schweiz mit mittelalterlicher Tradition. Sie unterscheidet sich aber betreffend ihrer Rechtsform, ihren Traditionen und Werten nicht grundsätzlich von den anderen Universitäten. Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), *BBl* 1967 Band 2/Heft 52, 1967, S. 1381-1441, S. 1383-1384.

<sup>23</sup> Die Universitäten Zürich und Bern wurden im Jahre 1833, beziehungsweise 1834 gegründet, Genf folgte 1873, die Universität Lausanne 1889; 1890 fand die Gründung der Universität Freiburg statt, und die bis zum Jahre 1962 den Namen „Handelshochschule St. Gallen“ tragende Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wurde im Jahre 1898 gegründet. Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen, S. 370 und Fritschi Tobias und Spycher Stefan, Evaluation der Investitionsbeiträge des Bundes an die Universitäten, Bern 2003, S. 17.

<sup>24</sup> Klostermann Cäcilia und Jans Armin, Zur Hochschulfinanzierung in der Schweiz, Zürich 1981, S. 13.

<sup>25</sup> Deppeler Rolf, Strukturprobleme der Universität, Zollikofen 1968, S. 39.

<sup>26</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen, S. 371.

<sup>27</sup> *Ibid.*, S. 371.

<sup>28</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 1383-1384.

Kantons sind die gesetzgebenden und vollziehenden Organe. Das jährliche Universitätsbudget wird vom Parlament beschlossen, die Wahl der Dozierenden erfolgt durch die jeweiligen kantonalen Regierungen. Innerhalb des Regierungsrates eines Kantons sind der Vorsteher des Erziehungsdepartements (-direktion), zu einem kleineren Teil die Vorsteher der Bau- und der Sanitätsdepartemente (-direktionen) und naturgemäss auch die Vorsteher der Finanzdepartemente (-direktionen) mit Angelegenheiten der Universität betraut.<sup>29</sup> Die Entscheidungsbefugnisse werden von den Trägern unterschiedlich auf politische Behörden wie Regierung und Parlament sowie intermediäre, zwischen politische Behörden und Hochschule geschaltete, Gremien verteilt.<sup>30</sup> Dazu gesellte sich das per Bundesgesetz vom siebten Februar 1854 geschaffene eidgenössische Polytechnikum, die spätere Eidgenössische Technische Hochschule Zürich ETHZ, welches allein durch den Bund finanziert und gesteuert wird.

## ***2.2 Die Schaffung einer Bundeshochschule***

Dieses Unterkapitel widmet sich der Entstehung der Eidgenössischen Technischen Hochschule ETH, die insofern für unseren Kontext interessant ist, als dass die Geschichte ihrer Entstehung den politischen Frontverlauf illustriert, und zum Verständnis der nachfolgender Entwicklungen beiträgt. Die Bundesverfassung von 1848 hielt in Art. 22 fest: „Der Bund ist befugt, eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten“<sup>31</sup>. Nach diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz wurde die Gestaltung des Bildungswesens ganz in die Hand der Kantone gelegt, der Bund hatte jedoch die Möglichkeit erhalten, höhere Bildungsstätten zu errichten. Es bleibt festzuhalten, dass es sich bei besagtem Art. 22 von 1848 bereits um eine Kompromissformel handelte, hatte doch einzig die fakultative Errichtung einer Universität und einer polytechnischen Schule eine Mehrheit an der verfassungsgebenden Tagsatzung erzielen können.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Labhardt André, Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, Bern 1964, S. 21.

<sup>30</sup> Klostermann und Jans, Hochschulfinanzierung, S. 13.

<sup>31</sup> Hürlimann Hans, Föderative Bildungspolitik, *Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi zum 60. Geburtstag am 22. Oktober 1973*, Bern 1973, S. 153-170, S. 154.

<sup>32</sup> Deppeler Rolf, Staat und Universität - mit besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Bundesstaat, Bern 1969, S. 98. Nebst der Frage einer obligatorischen Fassung waren diskutiert worden: Die völlige Streichung des Artikels, die Errichtung einer Konkordatsuniversität durch den Bund, Regelungen zur fakultativen Errichtung dreier Anstaltstypen (Universität, Polytechnikum, Lehrerseminarien) zusammen oder einzeln, sowie auch die obligatorische Errichtung aller drei Anstaltstypen zusammen oder einzeln.

Erstmals befasste sich das eidgenössische Parlament des jungen Bundesstaates vom 16. Januar bis zum siebten Februar 1854, also während voller 15 Arbeitstage, mit der Hochschulfrage. Der Nationalrat hatte dem „Bundesgesetz betreffend eine eidgenössische Universität“, welches die Vereinigung von Universität und Polytechnikum in eine einzige Anstalt vorsah, bereits zugestimmt<sup>33</sup>, doch die Vorlage scheiterte im Ständerat. Er beschloss am ersten Februar 1854, auf die Vorlage nicht einzutreten. In der Folge wurde die Idee der Verbindung beider Anstaltstypen im Ständerat dergestalt umgeformt, dass die Vorlage schliesslich eine eidgenössische polytechnische Hochschule in Verbindung mit einer Fakultät für das Studium der exakten, politischen und humanistischen Wissenschaften in Zürich vorsah. Nach dem Eintretensbeschluss des Ständerates am zweiten Februar wurde die „philosophische Fakultät“ im Entwurf von deren Gegnern erheblich abgebaut und schliesslich am dritten Februar mit 27 zu zwölf Stimmen genehmigt. Am siebten Februar folgte der Nationalrat mit 63 zu 25 Stimmen.<sup>34</sup> So wurde mit dem Bundesgesetz vom siebten Februar 1854 das eidgenössische Polytechnikum errichtet, die spätere Eidgenössisch Technische Hochschule Zürich ETHZ.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Schaffung einer zentralen Bundesuniversität scheiterte. Zunächst war die Bundesuniversität in eine Schule, dann in eine dem Polytechnikum angegliedert Fakultät für das Studium der exakten, politischen und humanistischen Wissenschaften abgewandelt worden, um dann schliesslich als Appendix des Polytechnikums zu Enden. Generell können als Gründe für dieses Scheitern das Misstrauen gegen eine zunehmende Zentralisation und damit verbundene Ängste vor Unitarismus angeführt werden. Es standen nicht zuletzt auch Befürchtungen im Vordergrund, eine solche Institution würde die bestehenden kantonalen Universitäten konkurrenzieren und finanziell unter zu grossen Druck setzen. Zentral waren ferner Ängste betreffend einer Monopolisierung des Wissens durch die Bundesuniversität und einer damit einhergehenden Unterbindung von befruchtender Konkurrenz im Wissenschaftsbereich. In engem Zusammenhang dazu stand die Befürchtung einer mit der geforderten Zentralisierung einhergehenden einheitlichen politischen Färbung der Lehrinhalte. Die vorhandenen Ängste überwogen die Aussicht auf gegenseitige Befruchtung durch zusätzlichen wissenschaftlichen Wettbewerb. Dem Resultat dieses guteidgenössischen Kompromisses, der Schaffung einer Chimäre zwischen Universität und Polytechnikum in Gestalt eines Polytechnikums mit universitärem Wurmfortsatz,

---

<sup>33</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 1384.

<sup>34</sup> Deppeler, Staat und Universität, S. 108f.

begegnete weniger Widerstand. Argumentiert worden war, dass dieser Form der Hochschule aufgrund der humboldtschen Prägung der kantonalen Universitäten, ausser durch die damalige technische Fakultät der Universität Lausanne, keine kantonale Konkurrenz erwachsen würde. Es sollten im Polytechnikum zudem vornehmlich „objektive“ Wissenschaften gelehrt werden, damit schien auch die Gefahr einer politischen Beeinflussung gebannt.<sup>35</sup>

### **2.3 Die verfassungsrechtliche Unterstützungskompetenz**

Das Thema einer Unterstützung kantonalen Universitäten durch den Bund war sowohl bereits in der von der Tagsatzung eingesetzten Kommission zur Revision des Bundesvertrages von 1815 als auch in den fünfziger und sechziger Jahren des neunzehnten Jahrhunderts, als der Gedanke der eidgenössischen Anstalten im Mittelpunkt stand, nur am Rande aufgebracht worden.<sup>36</sup> Es ist zu Bedenken, dass zu dieser Zeit auch erst die kantonalen Universitäten Basel, Bern und Zürich bestanden. Gegen Ende des Jahrhunderts konkretisierten sich im Zusammenhang mit der Revision der Bundesverfassung die Diskussionen um eine Bundesunterstützung für die kantonalen Universitäten.

Ein erster Versuch zur Revision der Bundesverfassung, welcher im Bereich der Hochschulen dem Bund die zusätzliche Befugnis zur Errichtung höherer Unterrichtsanstalten gegeben hätte, war von den Schweizer Männern in der Volksabstimmung vom zwölften Mai 1872 mit 260'859 Nein gegen 255'606 Ja und 13 gegen neun Ständesstimmen verworfen worden.<sup>37</sup> Erst anlässlich des zweiten Versuches der Revision der Bundesverfassung 1873/74, welche am 19. April 1874 vom Souverän angenommen wurde, fand der Unterstützungsgedanke für die

---

<sup>35</sup> Ziegler-Witschi Béatrice, Schweizerische Hochschulpolitik - Argumente in den Debatten der eidgenössischen Räte zur schweizerischen Hochschulpolitik, 1864-1986, Bern 1986, S. 5-8. Westermann Andrea, Der Schulrat, in: ETHistory, Version März 2008, <http://www.ethistory.ethz.ch/>. Dies ist im Lichte der Vorbilder für das Polytechnikum erstaunlich, da vor allem die Französischen staatlichen Polytechnika sich in höchstem Grade den Zielen der Zentralregierung und deren politischen Vorstellungen verpflichtet fühlten. Dasselbe kann von den Institutionen in England und Deutschland gesagt werden. Vorbilder für die ETH waren explizit die technische Hochschule von Karlsruhe (Botschaft 1967, 1384) und die Ecole Polytechnique in Paris.

<sup>36</sup> Deppeler Rolf, Die Unterstützung der kantonalen Universitäten durch den Bund. Die Entwicklung innerhalb von 75 Jahren, Ernst Walder, Peter Gilg, et al., *Festgabe Hans von Greyerz zum sechzigsten Geburtstag 5. April 1967*, Bern 1967, S. 625-649, S. 627. Deppeler betont hier noch, dass das Thema nicht aufgebracht worden sei. Zwei Jahre später in Deppeler, Staat und Universität, S. 98 führt er aus, dass am 19. Januar 1854 diese Idee durchaus im Nationalrat eingebracht worden sei.

<sup>37</sup> Für den Entwurf hatten die Kantone Zürich, Bern, Glarus, Solothurn, Basel, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau und Thurgau gestimmt. Hürlimann führt aus, dass damals die Meinung galt, der „Schulartikel“ habe zum Fall des Entwurfes massgeblich beigetragen. Hürlimann, Föderative Bildungspolitik, S. 155, Lerch Conrad, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, Zürich 1971, S. 51.

kantonalen Hochschulen Eingang in die Bundesverfassung.<sup>38</sup> Die Initiative war vor allem vom Nationalrat ausgegangen, der schliesslich mit 62 zu 55 Stimmen der Vorlage zustimmte. Der Ständerat wollte sich zuerst auf die Errichtung von Bundesanstalten beschränken und lehnte die Unterstützung der kantonalen Universitäten durch den Bund ab. Befürchtungen betreffend eine Verzettelung der Mittel und die Verunmöglichung der Idee der Errichtung einer Bundesuniversität durch die Schaffung der Möglichkeit für Bundessubventionen standen im Vordergrund. Nach der Differenzbereinigung, welche nicht wesentlich neue Argumente hervorbrachte, bestätigte der Nationalrat seinen Beschluss mit 86 zu 17 Stimmen. Der Ständerat folgte hierauf dem Nationalrat mit einem überraschend grossen Mehr von 34 Stimmen.<sup>39</sup> Der Bund erhielt im neuen Art. 27, Abs. 1 aBV demnach die Befugnis „...*ausser der bestehenden polytechnischen Schule eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen*“.

Der Artikel 27 Abs. 1 der Bundesverfassung von 1874 bezeuge laut Saladin „den Sieg der kantonalen Hochschulen über den Gedanken einer eidgenössischen Universität“<sup>40</sup>. Die „Föderalisten“ hatten vorerst über die „Unitarier“ triumphiert. Doch wie aufzuzeigen sein wird, war die Idee einer Bundesuniversität noch nicht endgültig begraben.

## ***2.4 Die Bemühungen um Bundessubventionen für kantonale Hochschulen***

Seit 1874 bestand demnach eine parallele Zuständigkeit von Bund und Kantonen im Hochschulbereich, beide können in gleicher Weise tätig werden.<sup>41</sup> Dem Bund wurde mit dem Verfassungsartikel 27, Abs. 1 aBV eine Mitverantwortung für einen hinreichenden Ausbau und für einen hohen Stand des schweizerischen Hochschulwesens übertragen.<sup>42</sup> Doch dauerte es noch lange, bis diese Verantwortung auch im Bereich der kantonalen Hochschulen wahrgenommen wurde. Seit der Verankerung des Förderungsgedankens in der Bundesverfassung waren mehrere erfolglose Versuche unternommen worden,

---

<sup>38</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 53.

<sup>39</sup> Deppeler, Staat und Universität, S. 99f.

<sup>40</sup> Saladin Peter, Die verfassungsmässigen Befugnisse und Aufträge des Bundes im Hochschulbereich, Association Henri Zwahlen pour le développement du droit administratif et du droit fiscal, *Mélanges Henri Zwahlen - Recueil de travaux publiés à la mémoire du juge fédéral et professeur H. Zwahlen*, Lausanne 1977, S. 165-186, S. 172.

<sup>41</sup> Borghi Marco, Art. 27, Jean-François Aubert, Kurt Eichenberger, et al., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel 1995, S. 1-27, S. 3.

<sup>42</sup> Ibid., S. 5, Saladin Peter, Art. 3, Jean-François Aubert, Kurt Eichenberger, et al., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel 1995, S. 1-79, S. 66, Saladin, Die verfassungsmässigen Befugnisse und Aufträge des Bundes im Hochschulbereich, S. 173.

Bundessubventionen für die kantonalen Hochschulen zu erwirken. Diese sollen in diesem Kapitel rekapituliert werden.

Der erste erfolgte am 26. April 1888 auf Initiative des Basler Regierungsrates Zutt durch die Hochschulkantone Basel-Stadt, Bern, Genf, Neuenburg, Waadt und Zürich auf dem Weg einer Eingabe an die Bundesbehörden. Es erfolgte im Juli 1888 eine durch den freisinnigen Berner Bundesrat Karl Schenk<sup>43</sup>, dem Vorsteher des eidgenössischen Departements des Innern, einberufene Sitzung mit den Erziehungsdirektoren der betreffenden Kantone. Bundesrat Schenk vertrat das bereits bekannte Argument, dass die Bundesunterstützung der kantonalen Universitäten eine Verzettelung der Hilfsmittel mit sich bringen würde und ihr der Verzicht auf eine Bundesanstalt inhärent sei. Die Kantonsvertreter ihrerseits argumentierten damit, dass die Universitätskantone durch die Deckung der Kosten für „die gewaltigen Fortschritte der Naturwissenschaften“<sup>44</sup>, die kantonsfremden Studierenden finanziell stark belastet würden.<sup>45</sup> Zudem betonten Sie die Tatsache, dass 16 Kantone keinen Beitrag an die hohen Kosten der Universitäten leisteten. Sie betonten, dass dem Bund ein „gewisses Aufsichtsrecht“<sup>46</sup> über die Zweckmässigkeit der Verwendung der Bundesmittel einzuräumen sei. Zutt verfasste in der Nachfolge der Sitzung eine 37-Seitige Denkschrift. Bundesrat Schenk hatte nach der Eingabe der Hochschulkantone eine Expertenkommission einberufen, die viermal zusammentraf. Deppeler hebt hervor, dass in dieser Expertenkommission ausser dem erwähnten Zutt keiner der gesuchstellenden Erziehungsdirektoren vertreten war, vielmehr falle ins Auge, dass die Expertenkommission mit vielen Vertretern von Nichthochschulkantonen und Verfechtern der Idee einer eidgenössischen Universität besetzt worden sei. Es war Bundesrichter Morel, der als Verfassungsrechtler das Argument einbrachte, es sei dem Bund nicht möglich, alle drei Befugnisse in Art. 27 Abs. 1 in die Tat umzusetzen. Bundesrat Schenk stützte die „Entweder/Oder“-Position mit finanzpolitischen Erwägungen. In der Folge tendierte die Kommission eher zu einer Lösung, welche die Errichtung spezifischer Bundesanstalten in verschiedenen Kantonen vorsah. Am Schluss gelangte die Kommission zu einem gutschweizerischen Kompromiss: Der Bund sollte diejenigen kantonalen Hochschulen unterstützen, in deren Sitzkanton keine der vorgesehenen eidgenössischen Anstalten geplant war. Schliesslich beschloss der Bundesrat aber nicht ein

---

<sup>43</sup> Bundesbehörden, Die Mitglieder des Bundesrates seit 1848, in: Bundesverwaltung admin.ch, Version August 2008, <http://www.admin.ch/br/dokumentation/mitglieder/index.html?lang=de>, Karl Schenk, 1823-1895, 1864-1895 im Bundesrat.

<sup>44</sup> Saladin, Die verfassungsmässigen Befugnisse und Aufträge des Bundes im Hochschulbereich, S. 172.

<sup>45</sup> Deppeler, Staat und Universität, S. 122.

<sup>46</sup> Ibid., S. 122.

„Entweder/Oder“, sondern ein „Weder/Noch“, und gab am 23. Mai 1890 eine negative Antwort. Die Gesuchskantone versuchten die Initiative zu retten, indem sie am 11. Juni 1890 forderten, die Eingabe sei jener Instanz vorzulegen, an die sie ursprünglich gerichtet gewesen sei, nämlich der Bundesversammlung. Der Bundesrat überwies die Eingabe am 24. Juni pro Forma aber ohne Antrag und Kommentar an die Räte. „Von jenem Moment an verlieren sich ihre Spuren“.<sup>47</sup> 1904 forderte der Zürcher Regierungsrat Locher die Akten der nach der Überweisung an die Räte 1890 sang- und klanglos in der Schublade entsorgten Eingabe bei der Bundeskanzlei an. Am 14. November 1906 erfolgte eine zweite Eingabe, diesmal jedoch von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren ausgehend, mit demselben Wortlaut wie derjenigen von 1888. Die Eingabe fand weder in der Öffentlichkeit noch bei den zuständigen Behörden Gehör. Sie verschwand, nachdem das EDI den Ball dem Finanzdepartement zugespielt hatte und dieses die Eingabe mit der Bemerkung, dass es richtiger wäre, wenn zuerst das EDI das Gesuch nach allen Richtungen prüfe wieder zurücküberwies, wie ihre Vorgängereingabe in der Versenkung.<sup>48</sup> Die Eingaben scheiterten aus finanziellen Erwägungen, nicht an mangelnder Bereitschaft das Anliegen grundsätzlich zu unterstützen.<sup>49</sup>

Der nächste Versuch erfolgte durch die Genfer Abgeordneten der Freisinnigen Partei Adrien Lachenal<sup>50</sup> und Albert Malche<sup>51</sup>. Der Genfer Nationalrat Lachenal reichte am 18. März 1946, fast zeitgleich mit seinem Genfer Ständeratskollegen Malche, anlässlich der Debatte über die Botschaft und Beschlussfassung des Bundesrates zu einem weiteren Ausbau der ETH ein Postulat ein. Die Postulate waren aufeinander abgestimmt, und hatten zum Ziel, vom Bund Subventionen für die kantonalen Universitäten zu erlangen. Die Genfer mahnten, dass sich die Bundeshochschule auf die Dauer zu einer nicht mehr tragbaren Konkurrenz für die kantonalen Universitäten entwickle. Es sei den Kantonen angesichts der heutigen Anforderungen in den Wissenschaften nicht mehr möglich, die volle Leistungsfähigkeit ihrer Hochschulen sicherzustellen. Der Zuger Bundesrat Philipp Etter, von 1934 bis 1959 Vorsteher des EDI und ein Vertreter der Christlichdemokratischen Volkspartei, ging erst im Juni 1947 auf das

---

<sup>47</sup> Ibid., S. 122-124.

<sup>48</sup> Ibid., S. 124f, Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 59.

<sup>49</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 58, Duppeler, Staat und Universität, S. 122-124.

<sup>50</sup> Adrien Lachenal, 1885-1962; Erziehungsdirektor des Kantons Genf von 1936-1945, Nationalrat 1922-1951, Genfer Ständerat 1951-1955. Piguët Martine, Lachenal Adrien, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version März 2008, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F6445.php>.

<sup>51</sup> Albert Malche, 1876-1956; Erziehungsdirektor Kanton Genf 1927-1930, Genfer Ständerat 1931-1951, Ständeratspräsident 1941. Barrelet Jacques, Malche Albert, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version März 2008, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F6492.php>.

Postulat Lachenal ein. Die Verzögerung bei der Beantwortung begründete er damit, dass nicht, wie angefordert, eine Stellungnahme von Seiten der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz SHRK eingegangen sei. Die Rektoren hätten die Anfrage nämlich an die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK weitergeleitet, wo eine Mehrheit Bundesbeiträge an kantonale Universitäten ablehne oder darauf verzichten wolle. Bundesrat Etter strich die verfassungsrechtliche Möglichkeit der Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die kantonalen Universitäten hervor, doch: „Praktisch blieb es aber bei der Lösung, für die die Bundesversammlung sich 1854 entschieden hat: dem Bund das Polytechnikum, den Kantonen die Universitäten. Diese Ordnung erscheint mir eine Art ungeschriebenes Verfassungsrecht neben dem geschriebenen. Es war gut, dass der Bund auf eine Bundesuniversität verzichtete... Unsere Universitäten leben aus ihrem eigenen Erdreich, aus der Tradition ihres Hochschulkantons... Aber die Universitätskantone waren bisher auch stolz auf ihre Hochschulouveränität... Ich glaube nicht fehl zu gehen, wenn ich sage, ... dass die kantonale Schulhoheit in allen Bezirken der Schule eines der wesentlichen Fundamente und eine der wesentlichen Garantien der kulturellen und politischen föderalistischen Struktur unseres Landes darstellt“<sup>52</sup>. Er stelle sich persönlich „mit Händen und Füßen“ gegen die Bundesintervention. Den „alten Dürrenmatt“ variierend, brachte Bundesrat Etter den Ausspruch an: „Dem Bund die Schulden und die Kanonen, die Schule aber den Kantonen“<sup>53</sup>. Die beiden Räte folgten dem Bundesrat und lehnten das Postulat Lachenal am 17. Juni 1947 im Nationalrat mit 60 gegen 29 Stimmen ab, das Postulat Malche im Ständerat am 18. Juni mit 13 zu 7 Stimmen.

Von 1848 bis 1874, von Deppeler als „erste Phase“ bezeichnet, stand die Idee der Errichtung einer eidgenössischen Universität noch eindeutig im Vordergrund. Es folgte eine „zweite Phase“ in der Zeit von 1874 bis 1906, in welcher zwei Möglichkeiten der Bundeseinwirkung zur Diskussion standen, Bundesuniversität oder Subvention.<sup>54</sup> Debatten um Verfassungsgrundlagen zur Errichtung eidgenössischer Anstalten prägten die eidgenössische Hochschulpolitik des neunzehnten Jahrhunderts und mündeten bereits 1854 in der Schaffung des Polytechnikums. Ab 1874 war dem Bund zusätzlich die Möglichkeit gegeben worden, „andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen“. Es bleibt festzuhalten, dass die kantonalen Erziehungsdirektoren bei den folgenden Eingaben von 1888/1890 und 1904/1906 bereits mit einer die Möglichkeiten der Universitätskantone

---

<sup>52</sup> Deppeler, Staat und Universität, S. 127.

<sup>53</sup> Ibid., S. 127.

<sup>54</sup> Ibid., S. 131f.

übersteigenden finanziellen Belastung durch die Universitäten argumentierten. Sie setzten sich jedoch damit nicht durch, der Unterstützungsgedanke erfuhr keine Verwirklichung.

Zusammenfassend lassen sich mehrere vorherrschende Argumente gegen die Bundessubventionierung nennen: Zum einen finanzpolitische, welche vor allem bei den Vorstössen 1888/1890 und 1904/1906 im Vordergrund standen; dazu gesellen sich kulturpolitische, und, immer stärker, föderalismuspolitische Gründe. Zunächst vor allem bestehend aus dem Traum der Schaffung einer Bundesuniversität und „anderer Unterrichtsanstalten“, sprich eidgenössischer Fakultäten, der 1888/1890 und 1904/1906 noch nicht ausgeträumt war. Vielmehr wurde die Bundesuniversität einer Bundessubventionierung der kantonalen Hochschulen antagonistisch gegenübergestellt, was schliesslich dazu führte, dass weder das eine noch das andere<sup>55</sup> verwirklicht wurden. Damals bereits vorhanden, entwickelten sich die föderalistisch begründeten Vorbehalte von 1910 bis 1960 zu einem „dogmatischen Föderalismus“<sup>56</sup>, der exemplarisch bei Eppers Argumentation zu den Postulaten Lachenal/ Malche zu Tage tritt.

---

<sup>55</sup> Diskutiert worden waren unter anderem eine eidgenössische Rechtsschule, eine tierärztliche Hochschule, ein schweizerisches Hygiene-Institut, eine schweizerische Kunstschule, Handelsschule, und Milchversuchsstation. Sowie die Sportschule in Magglingen und die Forschungsanstalten.

<sup>56</sup> Deppeler, Staat und Universität, S. 132, er geht sogar noch weiter: „Der kulturelle Föderalismus trieb seine üppigsten Blüten.“

### 3 Die Nachkriegszeit: Leidensdruck und Reformoptimismus

*„Der Bundesrat wird daher eingeladen, zu prüfen, ob nicht dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten sei, die Bundesbeiträge an die Ausbaurkosten der kantonalen Hochschulen ermöglicht.“<sup>57</sup>*

Die Nachkriegszeit war geprägt von einem raschen und umfassenden Wandel der Verhältnisse in fast allen Lebensbereichen. Dieser Wandel beflügelte den Reformwillen.<sup>58</sup> Schnelles Bevölkerungswachstum und ein anhaltend starkes Wirtschaftswachstum bauten Druck auf, negative Auswüchse des Wirtschaftswachstums einzudämmen. Es setzte sich die Überzeugung durch, dass die traditionellen Normen, Gewohnheiten und auch Einrichtungen nicht mehr den veränderten Lebensbedingungen entsprachen. Sie erschienen ungeeignet, die drängenden Probleme der Gegenwart zu bewältigen. Die den Entwicklungen nachhinkende erforderliche Umstellung und Anpassung der infrastrukturellen, juristischen und institutionellen Strukturen führten mehr und mehr zu einer Krise.<sup>59</sup>

Dieses Kapitel widmet sich zuerst den vermehrten punktuellen Bundesunterstützungsmassnahmen im Bildungsbereich seit dem zweiten Weltkrieg, vor allem für die Hochschulforschung. Es wird aufzuzeigen sein, warum diese nicht vermochten, die Krise zu entschärfen, sondern eher noch dazu beitrugen, die Wahrnehmung der Krise vermehrt ins Bewusstsein der Entscheidungsträger zu rücken. Ab 1960 verschaffte das Gefühl der Krise und des Aufbruchs in eine neue Zeit Projekten den Durchbruch, die vorher keine politische Mehrheit gefunden hatten oder hätten. Für unseren Kontext wird dies mit dem parlamentarischen Auslöser der Reformbestrebungen im Hochschulbereich, der „Motion Weibel“, verdeutlicht. Dieser erneute Vorstoss betreffend Bundessubventionen für kantonale Universitäten erfolgte nur vierzehn Jahre nach den erfolglosen Vorstössen von Lachenal und Malche, doch ihm war ein anderes Schicksal bestimmt. Dieser später in ein Postulat umgewandelten Motion ist ein eigenes Unterkapitel gewidmet. Das folgende Unterkapitel

---

<sup>57</sup> Aus der „Motion Weibel“. Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 373.

<sup>58</sup> Gilg und Hablützel postulieren „dieser Wandel ist so gut wie überall feststellbar: in wirtschaftlicher Tätigkeit, Siedlungsformen, Landschaftsgestalt, Bevölkerungszahl, sozialer Gliederung, Vorstellungs- und Ausdrucksformen sowie politischem Verhalten.“ Gilg und Hablützel, Kapitel 9 -Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), S. 823.

<sup>59</sup> Ibid., S. 824f.

widmet sich konkreten Faktoren, die den Reformwillen begünstigten und als Indikatoren für die Krise dienten. Ihnen gemeinsam ist, dass sie bestehende Institutionen sowie deren Organisation und Verwaltung zusätzlich in Frage stellten. Das „Anwachsen des Unbehagens über die Entwicklung, das gestützt wurde durch den quantitativen Ausbau des Hochschulwesens ohne inhaltliche Planung“<sup>60</sup>, beförderte ein Gefühl dringenden Handlungsbedarfs. Die Hochschulen waren zugleich Subjekte und Objekte dieser Krise: Die wesentlichen Veränderungen der mit den Hochschulen eng verflochtenen Umwelt strahlten einerseits auf diese zurück, zum anderen waren die Institutionen selber von der Krise betroffen.

### **3.1 Die Bundesunterstützung an kantonale Hochschulen vor 1966**

Um nicht den Eindruck zu erwecken, dass der Bund die kantonalen Hochschulen bis 1966 überhaupt nicht unterstützt habe, sollen in diesem Kapitel sechs verschiedene diesbezügliche Massnahmen des Bundes kurz beschrieben werden. Es handelt sich hierbei nicht um Unterstützungen, die im Rahmen der Verfassungskompetenzen vorgenommen wurden, vielmehr speisten sich die Beiträge aus verschiedenen Quellen, und wurden aus mannigfaltigen Beweggründen gesprochen. Sie sind als erste symptomatische Anzeichen für die Akzeptanz vermehrter Bundesintervention, vor allem im Bereich der Infrastrukturpolitik, zu interpretieren. Zudem bereiteten sie das Feld für die ereignisreichen sechziger Jahre.

In chronologischer Abfolge seien zuerst die auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes geleisteten *Beiträge des Bundes an die Kosten der Ausbildung von Handelslehrern* erwähnt. Finanziell fielen diese allerdings nur für die Hochschule St. Gallen ins Gewicht. So erhielt diese von 1959-1963 total 900'000 Franken an Bundessubventionen.<sup>61</sup> Am substantiellsten stellen sich die *Beiträge des Bundes für die Forschung* dar. Zunächst bestanden sie aus Beiträgen der durch die im Jahr 1944 vom Bund selbständig geschaffene „Aktion zur Förderung der Forschung“, die von 1946 bis 1965 gegen 10 Millionen Franken an die kantonalen Hochschulen ausgeschüttet hatte. Die erforderlichen Mittel waren zunächst aus Arbeitsbeschaffungskrediten bereitgestellt worden, seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom

---

<sup>60</sup> Neusel Aylâ, Hochschulplanung 1960-1980, Aylâ Neusel und Ulrich Teichler, *Hochschulentwicklung seit den sechziger Jahren: Kontinuität - Umbrüche - Dynamik?*, Weinheim, Basel 1986, S. 65-91, S. 71.

<sup>61</sup> Seit 1948 durch Bundesbeschluss über den Fonds für gewerbliche Hilfseinrichtungen erfolgt. Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), *BBl 1965* Band 3/Heft 50, 1965, S. 369-394, S. 375.

30. September 1954 über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung stützte sich die Aktion darauf. Gemäss Art. 4 dieses Gesetzes konnte der Bund Hochschulen Beiträge für zusätzliche wissenschaftliche und technische Forschungen gewähren, soweit diese dem im Titel des Gesetzes bezeichneten Zweck entsprachen. Diese auf die angewandte Forschung ausgerichteten Beiträge waren jedoch nicht substantiell. Erst mit der wachsenden Bedeutung der *Grundlagenforschung*, erfuhr die Forschung schliesslich durch den Schweizerischen Nationalfonds SNF umfangreiche Förderung.<sup>62</sup> Im Jahre 1952 auf Initiative von Hochschuldozenten als privatrechtliche Stiftung zur Förderung der Grundlagenforschung auf allen Gebieten ins Leben gerufen, erhielt – und erhält bis heute – der SNF praktisch seine gesamten Mittel vom Bund.<sup>63</sup> Von der Zeit der Aufnahme seiner Tätigkeit bis Ende 1965 beliefen sich die Aufwendungen des SNF zur Unterstützung der Grundlagenforschung und des wissenschaftlichen Nachwuchses auf 200 Millionen Franken. Ein Grossteil dieser Mittel kam den Hochschulen zu gute. Allein in den Jahren 1958-1964 erreichten die Zuwendungen des Nationalfonds für Forschungsprojekte sowie die Anschaffung kostspieliger Apparaturen zugunsten der schweizerischen Hochschulen den Betrag von 110,2 Millionen Franken, wovon rund 91 Millionen Franken auf die kantonalen Hochschulen entfielen.<sup>64</sup> Der SNF leistete demnach die weitaus grössten und wichtigsten Beiträge, die vor 1966 den kantonalen Universitäten zu Gute kamen. Die Subventionierung durch den Bund fand in diesem Falle jedoch auf indirektem Wege über die privatrechtliche Stiftung SNF statt. Eine weitere Massnahme stellte die Bundeshilfe zur Verminderung des in der Botschaft von 1965 noch konstatierten „besonderen Rückstands im Bereiche der *Atomforschung*“<sup>65</sup> dar. So ernannte der Bundesrat 1945 eine Studienkommission für Atomenergie, die zur Unterstützung wissenschaftlicher Forschungsarbeiten auf dem Gebiete der Kernphysik und zur Beschaffung von Kernbrennstoffen bis 1957 rund 10 Millionen Franken aufwandte. Die subventionierten Forschungsarbeiten wurden grösstenteils an kantonalen Universitätsinstituten durchgeführt. Seit 1958 verfügte der SNF auch über die zur Förderung der Atomforschung benötigten Kredite.<sup>66</sup> Als weitere klar infrastrukturpolitisch motivierte Massnahme kann zudem der einmalige *Beitrag des Bundes an den Kanton Waadt* für die bauliche Erweiterung der der Universität angeschlossenen Ecole Polytechnique de l'Université de Lausanne EPUL von 3,7

---

<sup>62</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 130.

<sup>63</sup> Labhardt, Labhardt-Bericht, S. 157.

<sup>64</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 376.

<sup>65</sup> Ibid., S. 276.

<sup>66</sup> Ibid., S. 276. Die Energiepolitischen Befugnisse im Bereich der Atomenergie gingen 1957 an den Bund. Gilg und Hablützel, Kapitel 9 -Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), S. 454.

Millionen Franken gewertet werden. Der Kredit war durch einen Bundesbeschluss vom neunten März 1961 bewilligt worden. Die einmalige Hilfe wurde mit dem Argument gestützt, dass der Kanton Waadt als Träger einer technischen Hochschule, neben einer voll ausgebauten Universität, besonders schwere Lasten zu tragen habe.<sup>67</sup> Des Weiteren unterstützte der Bund seit dem Bundesbeschluss vom sechsten Juni 1952<sup>68</sup> durch regelmässige jährliche Beiträge das *Universitätsinstitut für Höhere Internationale Studien HEI* in Genf, das zwar in enger Verbindung zur dortigen Universität stand, jedoch als selbständige Stiftung errichtet worden war. Es widmete sich vor allem der Lehre und Forschung auf dem Gebiete der internationalen Beziehungen und stand nur Studierenden offen, die bereits einen akademischen Grad besaßen. Gestützt auf einen weiteren Bundesbeschluss vom 29. September 1961<sup>69</sup> erhielt das Institut schliesslich eine feste jährliche Bundessubvention von 300'000 Franken. Mit Rücksicht auf die Anstrengungen, die das Institut zugunsten von Entwicklungsländern unternahm, kamen ihm zudem zusätzlich 100'000 Franken pro Jahr aus Krediten der technischen Hilfe, dem damals so betitelten Bundeskredit für Entwicklungshilfe, zu Gute.<sup>70</sup>

Nach diesen Ausführungen kann resümiert werden, dass diese Beiträge zuallererst einen Kostendruck im Hochschulbildungsbereich widerspiegeln. Dieser hatte sich bereits frühzeitig als enorme Belastung für die Kantone erwiesen, insbesondere im Bereich der Grundlagenforschungsförderung. Die vermehrten Aktivitäten des Bundes im Forschungsbereich verdeutlichen den Konsens, dass der Bund hier kontinuierlich eine wichtigere Rolle spielen sollte. Die Entstehung neuer Forschungsgebiete, wie die oben erwähnte Atomforschung, begünstigte diesen Konsens, da sie neue Strukturen erforderten und auch im Hinblick auf ihre gesamtgesellschaftliche Relevanz eine neue Dimension darstellten. Die Akzeptanz des Bundes als Koordinator in der Forschung wurde demnach befördert durch die Faktoren der Entstehung neuer Forschungsgebiete, einer allgemein anerkannten Relevanz der Forschung für die Gesamtgesellschaft und absehbar hoher Kosten zu ihrer Pflege für die Hochschulträger. Die Fokussierung des Bundes auf die Forschungsförderung illustriert

---

<sup>67</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 376.

<sup>68</sup> Bundesbeschluss über die Subventionierung des Universitätsinstituts für Höhere Internationale Studien (Institut universitaire de hautes études internationales) in Genf (Vom 6. Juni 1952), *BBI 1952* Band 2/Heft 26, 1952, S. 390-391.

<sup>69</sup> Bundesbeschluss über den Beitrag an das Universitätsinstitut für Höhere Internationale Studien in Genf (Vom 29. September 1961), *BBI 1961* Band 2/Heft 40, 1961, S. 651-652.

<sup>70</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 376-377.

darüber hinaus, dass Forschung und Bildung zunehmend als ökonomische Komponenten zur Erhaltung, Erneuerung und Aufbereitung des Produktionsfaktors Arbeit interpretiert wurden. So begründet der Bundesrat in seiner Botschaft von 1965 zum Beispiel die „Aktion zur Förderung der Forschung“ vor allem als Massnahme der Exporthilfe, da die schweizerische Industrie ihren Vorsprung „nur durch die ständige Entwicklung neuer Verfahren und Methoden“ wahren könne.<sup>71</sup> Dies illustriert, dass die Idee der Steigerung des ökonomischen Allgemeinwohls durch *Investitionen* in Bildung und Forschung immer mehr an Boden gewann. Damit können die damaligen Massnahmen weitgehend in einen Rahmen der *Infrastrukturpolitikmassnahmen* gesetzt werden. Laut Gilg und Hablützel bestand seit dem zweiten Weltkrieg die allgemeine Tendenz, Infrastrukturmassnahmen mehr und mehr der öffentlichen Tätigkeit zu überlassen, was den Finanzhaushalt des Staates, also von Bund, Kantonen und Gemeinden, beträchtlich erweiterte - aber auch strapazierte. Nicht nur, wie oben ausgeführt, im Bereich der Hochschulen habe sich die staatliche Infrastrukturpolitik trotz der vermehrten Akzeptanz von Staatskompetenzen in der Infrastrukturpolitik lange damit begnügt, Engpässe nur punktuell in Einzelfällen zu beseitigen.<sup>72</sup> In diesen Kontext sind die unterschiedlichen Bundesmassnahmen mit jeweils spezifischen Zielsetzungen, Tragweiten und unterschiedlichen Nutzniessern vor 1966 zu setzen. Punktuelle Massnahmen hatten im politischen Umfeld zudem grössere Chancen, realisiert zu werden als grosse und dementsprechend auch teure Würfe. Zudem handelte es sich um weitgehend zweckgebundene Beiträge, welche den kantonalen Hochschulen zugute kamen. Diese Massnahmen stellten sich zunehmend als unbefriedigend heraus, ihre begrenzte Wirksamkeit förderte die Krise noch stärker zu Tage. Zudem führten die Forschungsinvestitionen in vielen Fällen zu erhöhten Ausgaben für Bauten, Betrieb und Personal, trugen aber nicht zur Deckung dieser Betriebskosten bei. Dies führte dazu, dass das Fehlen einer hochschulpolitischen Gesamtkonzeption immer schmerzlicher wahrgenommen wurde.

### **3.2 Die „Motion Weibel“ als Ausdruck wachsenden Leidensdruckes**

Das Kapitel widmet sich dem *évènement déclencheur*, der so genannten nationalrätlichen „Motion Weibel“, welche die Unterstützung der Hochschulen durch den Bund wieder auf das parlamentarisch-politische Parkett brachte. Die Zeiten hatten sich eindeutig geändert, seit

---

<sup>71</sup> Ibid., S. 375.

<sup>72</sup> Gilg und Hablützel, Kapitel 9 -Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), S. 850.

Bundesrat Etter 1947 seine abschmetternde Rede zum Postulat Lachenal gehalten hatte. Auch Eters Zeit im Bundesrat und als Vorsteher des EDI seit 1934, war mit seinem Rücktritt am 19. November 1959 zu Ende gegangen. Die Amtsübergabe an seinen Nachfolger als Vorsteher EDI, den am 17. Dezember als Vertreter des Kantons Basel-Stadt in den Bundesrat gewählten Sozialdemokraten Hans-Peter Tschudi, fand am 31. Dezember 1959 statt.<sup>73</sup>

Am 23. März 1960, gleichsam als Startschuss für das hochschulpolitisch bewegte Jahrzehnt, reichte der Berner Nationalrat der Konservativ-Christlichsozialen Volkspartei Rainer Weibel<sup>74</sup> mit 19 Mitunterzeichnern aus allen grösseren Fraktionen, eine Motion ein. Die Motion Weibel markiert den Beginn für die nun einsetzenden Aktivitäten um die Hochschulfinanzierung durch den Bund. Ihr 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 Ausbauposten der kantonalen Hochschulen ermöglicht.“<sup>75</sup>*

Noch vor Behandlung der Motion wurden aus Gründen der „kulturpolitischen und finanziellen Tragweite“<sup>76</sup> des Vorstosses eine Stellungnahmen der Erziehungsdirektionen der Hochschulkantone, des Präsidenten des Schweizerischen Schulrates<sup>77</sup>, sowie des Nationalen Forschungsrates<sup>78</sup> eingeholt. Das Ergebnis zeigte, dass der Grundgedanke der Motion entgegen der Stellungnahme zu den Postulaten Lachenal/Malche von allen konsultierten Instanzen befürwortet wurde, es im Einzelnen aber grosse Divergenzen gab. Der Bundesrat „sah angesichts der rasch steigenden Hochschullasten keinen Anlass mehr, der Idee der

---

<sup>73</sup> www.admin.ch, Stand November 2007.

<sup>74</sup> Geboren 03.07.1921, gestorben, 23.07.2002

<sup>75</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 373.

<sup>76</sup> Bundesrat, Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1964 (vom 9. April 1965), 1965, S. 373.

<sup>77</sup> Der Schulrat ist das oberste Leitungsgremium der ETH ab 1854. Westermann, Der Schulrat, in: Version .

<sup>78</sup> Das zweite ausführende Organ neben dem Stiftungsrat des SNF. Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Gewährung von Bundesbeiträgen an die Stiftung «Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung» (Vom 26. Oktober 1951), *BBl* 1951 Band 3/Heft 44, 1951, S. 385-435, 29f.

Motion entgegenzutreten<sup>79</sup>, doch die Lage erschien ihm gesamthaft gesehen noch zu wenig geklärt, um einen verbindlichen Auftrag, das heisst eine Motion, entgegenzunehmen. Der Motionär wandelte in der Folge seine Motion in ein Postulat um, welches am 21. Dezember 1960 durch den Nationalrat ohne Diskussion und ohne Gegenstimme angenommen wurde.<sup>80</sup>

Die beschriebenen Abklärungsarbeiten nach Einreichung der Motion Weibel, die noch vor ihrer Umwandlung in ein Postulat und anschliessenden Behandlung im Nationalrat stattgefunden hatten, stehen für die Dynamik, die in die Diskussion um Forschung und Wissenschaft und deren adäquater Förderung Einzug gehalten hatte. Die Reaktionen der befragten Kreise illustrieren zudem einen akuten Leidensdruck. Es mag durchaus eine Rolle gespielt haben, dass der Vorstoss von Weibel nicht im Rahmen einer Debatte um die Finanzierung der ETH eingereicht wurde, sondern quasi für sich alleine stand. Er vermied von Anbeginn, den aus dem neunzehnten Jahrhundert ererbten Konflikt um die Konkurrenz zwischen kantonalen Hochschulen und der ETH, der für die Postulate Lachenal und Malche noch eine treibende Kraft dargestellt hatte, erneut zu befördern. Das Anliegen der Förderung der kantonalen Hochschulen wurde nicht mehr antithetisch zur Förderung der ETH vorgebracht, es hatte sich quasi emanzipiert.

### ***3.3 Die Krise im Bildungswesen***

Dieses Kapitel soll einen Blick auf die verschiedenen Ebenen des Wandels in der Gesellschaft und ihre mehr oder weniger direkte Verbindung zum Hochschulbildungsbereich werfen. Die Motion Weibel verdeutlicht sowohl durch ihren Wortlaut als auch durch ihre Behandlung und einstimmige Annahme durch den Nationalrat, wie sehr sich die Stimmung in den eidgenössischen Räten in vierzehn Jahren verändert hatte. Das ettersche ungeschriebene Verfassungsrecht „dem Bund das Polytechnikum, den Kantonen die Universitäten“ hatte ausgedient. Es gab nun einen breiten, parteienübergreifenden Konsens, dass der Bund im Hochschulbereich eine grössere Rolle spielen sollte. Dieser Konsens illustriert den Paradigmenwechsel seit 1947. Dieses Kapitel widmet sich den Voraussetzungen für diesen Wechsel der politischen Windrichtung. Dazu soll auf drei aus der Krise erwachsende

---

<sup>79</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 373.

<sup>80</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 373.

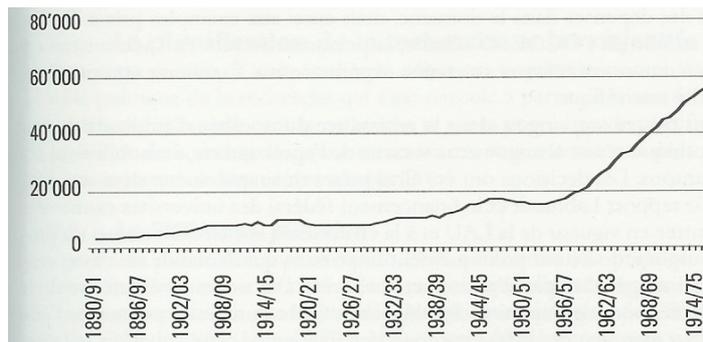
Postulate in Bezug auf das Hochschulsystem näher eingegangen werden: Die Chancengleichheit, der erhöhte Akademikerbedarf und der Verstärkung der Organisation.

Für den Hochschulbereich kann die Motion Weibel sowohl als Indikator als auch Resultat der postulierten Krise angesehen werden. Sie nimmt die Grundthematika des Wandels im Hochschulwesen seit dem zweiten Weltkrieg auf: Die Hochschulexpansion, die stark gewachsene Bildungsnachfrage, die starke Entwicklung der Naturwissenschaften und der Forschung in diesem Bereich, die oben ausgeführte Infrastrukturproblematik und die Verbindungen zwischen Wirtschaft und Hochschulen. Der Konsens, den Bund im Hochschulbereich eine wichtigere Rolle spielen zu lassen wurde wiederum wesentlich durch den hohen finanziellen Druck auf die Kantone beflügelt. Offensichtlich waren deren finanzielle Kräfte durch die erforderlichen Ausgaben überstiegen, und das „geistige und wirtschaftliche Interesse des gesamten Landes“ erforderte Bundesbeiträge an die kantonalen Hochschulen. Die Optik des Wirtschaftsdiskurses wurde zudem um das Schlagwort der Erhaltung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft über die Grenzen der Schweiz hinaus erweitert.

### ***3.3.1 Massifizierung der Hochschulbildung und das Postulat der Chancengleichheit***

Als erstes soll hier das Postulat der Chancengleichheit zur Sprache kommen. Chancengleichheit wurde als Ziel eines Bildungswesens definiert, das den sozialen Aufstieg von Individuen verschiedener sozialer Herkunft ermöglichen sollte und, damit einhergehend, die bessere Ausschöpfung der Begabtenreserven zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des zukünftigen Wohlstandes erlauben sollte. Die Diskussion um die Chancengleichheit wurde durch die anhaltende Massifizierung der Hochschulbildung befördert.

**Abbildung 1 Entwicklung der Studierenden an den Schweizer Hochschulen von 1890 bis 1974/1975**



81

Im akademischen Jahr 1952/53 studierten 15'624 Personen an Schweizer Hochschulen, im akademischen Jahr 1960/61, in welches das Postulat Weibel fiel, bereits 21'281, und 1966/67 war die Zahl der Studierenden an den Universitäten bereits auf 33'920 gestiegen.<sup>82</sup> Die Studierendenzahlen nahmen in den fünfziger Jahren ständig zu, obwohl der Anteil der Wohnbevölkerung schweizerischer Nationalität im Hochschulalter von 20 bis 27 Jahren faktisch abgenommen hatte. Dieser Anteil begann erst ab 1961 wieder zu wachsen. Es hatte sich also ein immer grösserer Teil der jungen in der Schweiz wohnhaften Personen für ein Hochschulstudium entschieden.<sup>83</sup> Die stark wachsenden Studierendenzahlen und die exponentiell steigenden Kosten für die Forschung hatten eine nominelle Verdoppelung der totalen Ausgaben der Hochschulen von 1960 bis 1965 zur Folge.<sup>84</sup> Diese Belastung erwies sich für die Kantone, welche laut OECD in diesem Zeitraum zwischen 65 und 70 Prozent der Gesamtkosten für alle Hochschulen trugen, also inklusive der Eidgenössischen Technischen Hochschule, als zu gross.<sup>85</sup> Es ist festzuhalten, dass sich die Datenlage nicht ideal darstellt. So gab es zum Beispiel keine einheitlichen, klar auf die verschiedenen Bildungsebenen abgestufte Budgets und Rechnungen. Es wurde jedoch kaum bestritten, dass die Hochschulkantone, insbesondere die struktur- und finanzschwachen, am Limit ihrer Leistungsfähigkeit angelangt waren. Befördert wurde die oben postulierte Krise und das Infragestellen der Institutionen durch die fortschreitende Auflösung herkömmlicher Bindungen, werthaltiger Bezüge und traditioneller Gemeinschaften wie Religion, Nation,

<sup>81</sup> Lepori Benedetto, *La Politique de la Recherche en Suisse: Institutions, acteurs et dynamique historique*, Bern, Stuttgart und Wien 2007, S. 161. Er gibt als Quelle das Bundesamt für Statistik BFS an.

<sup>82</sup> Bundesrat, *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund* (Vom 28. November 1967), S. 1386.

<sup>83</sup> Labhardt, *Labhardt-Bericht*, S. 38.

<sup>84</sup> Lepori Benedetto, *La Politique de la Recherche en Suisse: Institutions, acteurs et dynamique historique*, Bern, Stuttgart und Wien 2007, S. 160.

<sup>85</sup> OCDE, *Politiques Nationales de la Science - Suisse*, 1971, S. 146.

Heimat, Familie, Ehe oder Beruf.<sup>86</sup> Das Auflösen herkömmlicher Bindungen zeichnete sich im Bildungswesen dadurch aus, dass dadurch neue Lebensentwürfe möglich wurden. Grössere Mobilität, die Veränderung der Berufswelt und andere Wertvorstellungen brachten mit sich, dass vermehrt Ungleichheiten beim Zugang zur Bildung und Bildungschancen allgemein festgestellt wurden. Die noch jungen Sozialwissenschaften lieferten besorgniserregende Daten und stellten das Bildungssystem kritisch in Frage. Dieses Bild konvergierte schlecht mit dem Selbstbild der Schweiz als liberaler Staat, in dem jeder seines Glückes Schmied sein können sollte. Strukturelle Ungleichheiten, durch die Abwanderung in die wirtschaftlichen, meist urbanen, Zentren noch befördert, verhinderten egalitäre Bildungschancen für grosse Teile der Bevölkerung. Es offenbarten sich eklatante Insuffizienzen und Diskriminierungen bezüglich Bildungschancen der Frauen, Immigranten und der Landbevölkerung.

Bildung diente seit jeher als zentraler Faktor für den wirtschaftlichen und sozialen Aufstieg. Dass mit dem wachsenden Wohlstand das Bildungssystem nun zunehmend als Instrument der Elitenreproduktion empfunden wurde, baute zusätzlichen Druck auf die politischen Entscheidungsträger in der Schweiz auf, und beförderte die Reformfreudigkeit. Die geltenden, zunehmend als inert und verkrustet empfundenen, Strukturen wurden beschuldigt, die Ungleichheiten wenn nicht gar zu befördern so doch bestimmt zu zementieren und perpetuieren. Chancengleichheit wurde zum Begriff der Stunde. Verschiedene politische Strömungen nahmen sich der Veränderung der Strukturen zur Verbesserung der Chancengleichheit an.

### ***3.3.2 Schnelles Wirtschaftswachstum und das Postulat des erhöhten Akademikerbedarfs***

In eine ähnliche Richtung aber mit anderen Beweggründen erging ein paralleler Diskurs. Es verbreitete sich in den fünfziger und sechziger Jahren die Annahme, dass ein Ausbau der weiterführenden, insbesondere der Hochschulbildung, massgebliche Beiträge zum Wirtschaftswachstum leisten könne.<sup>87</sup> Deppeler nennt es die „Entdeckung der Funktion der Bildung als Konsumgut und Produktionsfaktor“<sup>88</sup>. Tschudi hielt rückblickend im Jahre 1971 fest: „In den letzten 20 Jahren dominierte die optimistische Auffassung, dass jede

---

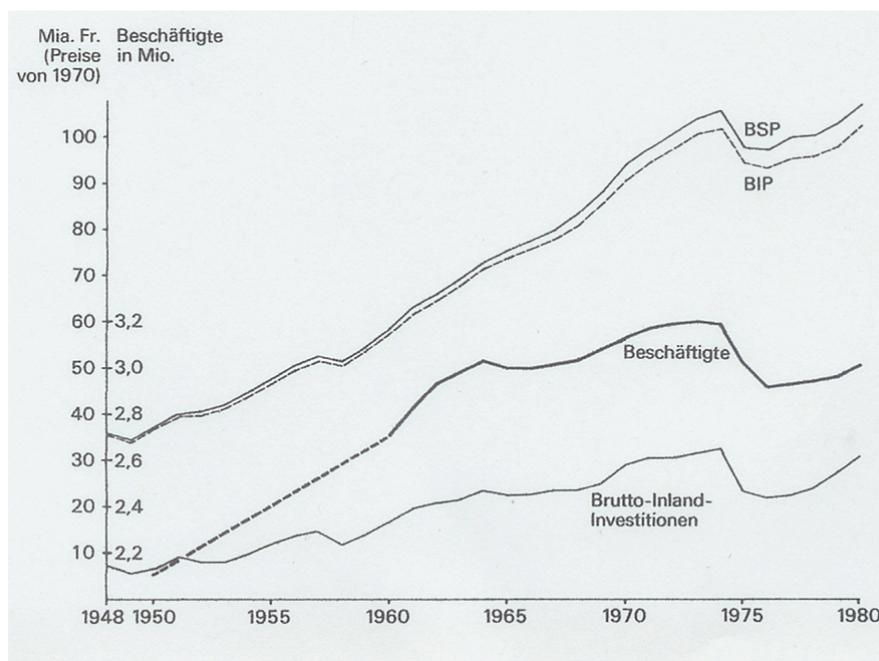
<sup>86</sup> Gilg und Hablützel, Kapitel 9 -Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), S. 824f.

<sup>87</sup> Teichler Ulrich, Hochschule und Beschäftigungssystem, Ludwig Huber, *Ausbildung und Sozialisation in der Hochschule*, Stuttgart 1983, Band 10, S. 59-77, S. 61.

<sup>88</sup> Deppeler Rolf, Die Entwicklung des Bildungswesens, Erich Gruner, *Die Schweiz seit 1945*, Bern 1971, S. 252-267, S. 258.

Ausdehnung der wissenschaftlichen Forschung den wirtschaftlichen Fortschritt begünstige und dass dieser wieder die Lösung der hängigen Probleme ermögliche“.<sup>89</sup> Chancengleichheit wurde nebst der Funktion eines Mittels zum Aufbrechen unhaltbarer und ungerechter Strukturen auch als Mittel gesehen, breitere Schichten stärker an Wertschöpfung und Wirtschaftswachstum zu beteiligen: Die Ressourcen sollten nicht brachliegen. Diese Postulate sind vor dem Hintergrund eines rasant ansteigenden Wirtschaftswachstums in den fünfziger und sechziger Jahren zu betrachten. Das Bruttosozialprodukt pro Kopf in der Schweiz erhöhte sich in den fünfziger Jahren um 37 Prozent, um 35 Prozent in den sechziger Jahren und fiel dann im folgenden Jahrzehnt auf 7 Prozent zurück. Von 1950 bis 1970 nahm die Bevölkerung zudem um 33 Prozent zu.<sup>90</sup> Sowohl der Chancengleichheits- als auch der Wirtschaftsdiskurs wurden durch diese Zahlen befeuert. Die Lösung der postulierten Aufgaben bedeutete eine enorme Herausforderung für die Gesellschaft.

**Abbildung 2 Konjunkturverlauf 1948–1980**



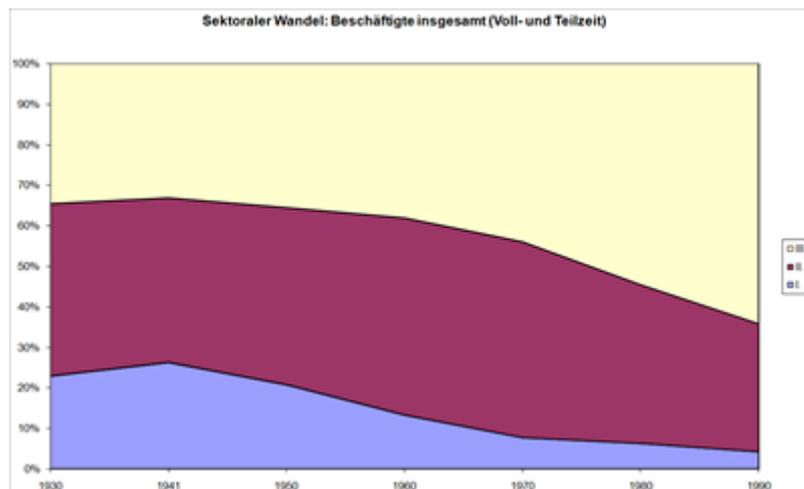
BSP Bruttosozialprodukt / BIP Bruttoinlandprodukt<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Tschudi Hans-Peter, Die Universität Neuenburg im Rahmen der schweizerischen Hochschulpolitik, *Wissenschaftspolitik* 1971/4, 1971, S. 5-11, S. 7.

<sup>90</sup> Jost Hans Ulrich, Von Zahlen und Macht - Statistiker, Statistik und politische Autoritäten in der Schweiz *Forum Statisticum* 35/1995, S. 1-116, S. 91.

<sup>91</sup> Grafik aus Gilg und Hablützel, Kapitel 9 -Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), S. 834.

Abbildung 3 Sektoraler Wandel: Beschäftigte insgesamt (Voll- und Teilzeit) 1900-1990



Der sektorale Wandel gemessen anhand der Verschiebung der Beschäftigten pro Sektor.<sup>92</sup>

Die Schweiz folgte nicht der Entwicklung anderer wirtschaftlich vergleichbar entwickelter Volkswirtschaften, in denen sich der dritte Sektor zulasten des zweiten anteilmässig vergrösserte. Im Gegenteil, der Anteil der Beschäftigten im zweiten Sektor, der produzierenden Industrie, wuchs bis Mitte der sechziger Jahre auf 50 Prozent an.<sup>93</sup> Dieser Sachverhalt beförderte in der Schweiz, mehr noch als in anderen Industriestaaten, die vermehrte Wissenschaftsbestimmtheit der Berufspraxis. Die Beziehung der Hochschule und der dort generierten Innovationen zum Beschäftigungssystem, rückte vermehrt in das Bewusstsein von Politik und Wissenschaft. Der dritte Sektor holte zwar dennoch auf, die Entwicklung verlief jedoch gegenüber vergleichbaren Ländern verzögert, erst ab 1970 erfolgte das Wachstum des dritten auf Kosten des zweiten Sektors.<sup>94</sup> Die gestiegene Nachfrage der Wirtschaft nach gut ausgebildeten Arbeitskräften, dies vor allem im Bereich der Ingenieur- und Naturwissenschaften, ging, wenn auch mit anderen Beweggründen, mit dem Chancengleichheitspostulat einher. Die Wirtschaft, insbesondere die Industrie, wurde dadurch ein wichtiger Akteur in der Hochschuldebatte. Schrafl bringt die Zusammenhänge auf eine griffige Formel: „Ohne Hochschulen keine Wirtschaft, ohne Wirtschaft kein Geld, ohne Geld keine Hochschulen“<sup>95</sup>.

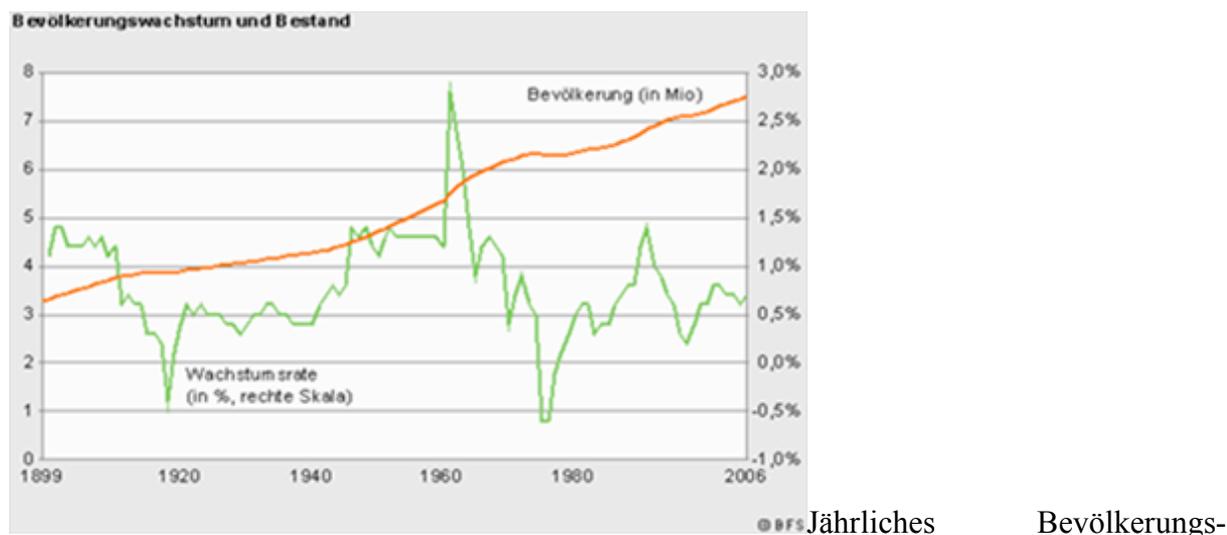
<sup>92</sup> Datenquelle: Ritzmann-Blickenstorfer Heiner, (Hrsg.), Historische Statistik der Schweiz, Zürich 1996.

<sup>93</sup> Dies weil andernorts einerseits der Produktivitätsfortschritt einen höheren Ausstoss auch mit weniger Arbeitern ermöglicht, andererseits die Modernisierung der Wirtschaft einen Ausbau der Dienstleistungen gerade auch für die Industrieproduktion erfordert. Gilg und Hablützel, Kapitel 9 -Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), S. 840.

<sup>94</sup> Teichler, Hochschule und Beschäftigungssystem, S. 59.

<sup>95</sup> Schrafl Anton E., Das Hochschulproblem und die Wirtschaft, *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung* 1/2, 1967, S. 148-153, S. 153.

Abbildung 4 Bevölkerungswachstum und Bestand



wachstum und absolute Zunahme der Wohnbevölkerung im Vergleich.<sup>96</sup>

Zusammenfassend kann aus dem Länderbericht der OECD über das Schweizer Bildungssystem 1971 die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die hergebrachten, durch ein gewisses Wettbewerbsklima zwischen Nachbarhochschulen, der relativen Autonomie der Hochschulen und ihre Einbettung in eine Region sowie die internationale Öffnung der kleinen Hochschulgemeinschaft in der Schweiz geprägten Mechanismen nun tiefgreifend in Frage gestellt, und der Akzent auf das nationale Interesse und die Ressourcenökonomie verlagert wurde.<sup>97</sup> Der „Produktionsfaktor Wissen“ wurde zum zentralen Paradigma. Bundesrat Hans-Peter Tschudi nahm aktiv teil an den Diskussionen, die Anfangs der sechziger Jahre von der OECD angestossen wurden, und die die Rolle der Wissenschaften und vor allem der Wissenschaftspolitik für das nationale Wirtschaftswachstum betonten. Zu nennen ist in diesem Kontext die erste Konferenz der OECD zu diesem Thema, die „*Policy Conference on Economic Growth and Investment in Education*“, der eine im Jahre 1962 publizierte Schrift folgte. Aus *Bildungsausgaben* wurden *Bildungsinvestitionen*. Bundesrat Tschudi fragte 1966: „Welches ist die Stellung unseres Landes in dieser erstaunlichen Entwicklung? Hält unsere Forschung mit derjenigen andere Industriestaaten Schritt?“ Und kommt zum Schluss: „Der wissenschaftliche Erfolg ist ein entscheidender Faktor im Wettbewerb unter den Staaten geworden; er hat massgebliche Bedeutung für ihr Ansehen in der Welt. Diese für alle kleinen Länder geltende Feststellung hat für die Schweiz noch vermehrtes Gewicht, weil wir über

<sup>96</sup> Bundesamt für Statistik, 2008.

<sup>97</sup> OCDE, Politiques Nationales de la Science - Suisse, S. 151.

keine Rohstoffe verfügen. Was wir anzubieten haben, ist ausschliesslich die geistige Leistung unserer Wissenschaftler und Ingenieure und die zuverlässige, präzise Ausführung durch die arbeitende Bevölkerung aller Stufen und Erwerbszweige<sup>98</sup>. Diese kurze Passage illustriert die direkte Verbindung, die von Bildung und Wissenschaft zu internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Ausschöpfung der Begabtenreserven sowie den gewachsenen Druck auf die Schweiz betreffend Adaption der Strukturen an internationale Standards gezogen wurde. Bildung wird zum Rohstoff, der die wirtschaftliche Entwicklung befördert, „la matière grise comme seule richesse naturelle“<sup>99</sup>. Ein Topos, der bis heute die Hochschuldebatte prägt. Der Wille, die durch die fehlende Chancengleichheit und den ungedeckten Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft entlarvten Unzulänglichkeiten des Systems auszugleichen, und an die Erfordernisse der Gegenwart anzupassen, führte unter anderem dazu, dass sich in der Hochschuldebatte der Angebotsansatz, auch *social demand approach* und der Bedarfsansatz, auch *manpower requirement approach* als wichtigste Ansätze zur Bildungsprognose und –planung durchsetzten. Der erste versucht, die voraussichtliche Nachfrage nach Bildung – in diesem Fall nach Studienplätzen – und quantitative Veränderungen des Bildungswesens zu schätzen, die zur Aufnahme der Bewerber erforderlich sind. Dieses inputorientierte Modell der Bildungsplanung geht auf den Zusammenhang von Hochschule und Beschäftigungssystem nicht ein. Der zweite Ansatz versucht, den quantitativen Bedarf an Arbeitskräften je nach Vorbildung und die entsprechend erforderlichen Veränderungen im Bildungswesen zu ermitteln.<sup>100</sup> Der Arbeitskräftebedarfsansatz als eine Forschungsrichtung innerhalb des Humankapitalansatzes verbindet Prognose und Planungsmodell. Das Interesse bestand darin, den Arbeitskräftebedarf nach der voraussichtlichen Wirtschaftsentwicklung einzuschätzen und in der Hochschulplanung zu berücksichtigen.<sup>101</sup>

### ***3.3.3 Wachsende Verflechtung, Interdependenz und das Postulat der Verstärkung der Organisation***

Gilg und Hablützel nennen als dritte Leitidee der Schweizer Geschichte nach dem zweiten Weltkrieg den zunehmenden Grad der Organisation von Wirtschaft und Gesellschaft als Folge

---

<sup>98</sup> Tschudi Hans Peter, Die Förderung von Wissenschaft und Forschung - Eine gemeinsame Aufgabe von Staat und Wirtschaft, Zürich 1966, S. 13f.

<sup>99</sup> Ein weiteres Beispiel unter vielen, Ständerat Pradervand in der Eintretensdebatte zum HFG am 14. März 1968. Amtliches Bulletin SR 1968, S. 51.

<sup>100</sup> Teichler Ulrich, Hochschule und Beschäftigungssystem, Ludwig Huber, *Ausbildung und Sozialisation in der Hochschule*, Stuttgart 1983, Band 10, S. 59-77, S. 63..

<sup>101</sup> *Ibid.*, S. 61.

des erwähnten Wandels. Saladin konstatierte rückblickend im Jahre 1973 eine Krankheit des Bundesstaates. Die Diagnosen lauteten auf Koordinationsschwäche und Leistungskrise, die ihrerseits wiederum bedingt seien durch eine „immer dramatischere Finanzschwäche der Gliedstaaten, zum Teil aber auch in ideologischen Barrieren, über die zahlreiche Politiker in schweizerischen Kantonen nicht hinwegkommen, schliesslich in strukturellen Mängeln“.<sup>102</sup> Das Bedürfnis nach vermehrter Regelung und Ordnung wurde als direkte Reaktion sich verschärfender Ungleichheiten und Spannungen interpretiert.<sup>103</sup> Zugleich fand in der Nachkriegszeit auf allen Ebenen eine wachsende Vernetzung und Verflechtung sowohl nach Innen als auch nach Aussen statt. Ab 1960 lässt sich zunehmend der Einfluss internationaler Verflechtung in Wirtschaft, Gesellschaft, Vorstellungswelt, Kultur und Politik feststellen. Die Verflechtungen hatten sich trotz des Selbstverständnisses der Schweiz als selbstständiges, neutrales und liberales Land verdichtet.<sup>104</sup> So rückten nicht nur, wie oben beschrieben, nationale Problemfelder in den Vordergrund, die Schweiz sah sich gleichzeitig immer mehr mit der umliegenden Welt konfrontiert. Die wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Errungenschaften der USA und der UdSSR, aber auch Deutschlands, Frankreichs und des übrigen Europa, wurden vermehrt zur Kenntnis genommen: Die Wahrnehmung mit den anderen Industriestaaten im Wettbewerb zu stehen, wurde immer stärker. Die Schweiz begriff sich immer mehr als Land, das sich dem internationalen Wettbewerb stellen musste. Die OECD lieferte Daten, welche direkte Vergleiche zulassen und veranstaltete Tagungen zu verschiedenen Themata, welche wichtige Impulse in den einzelnen Staaten zu leisten vermochten. Damit verbunden der „Aufholdiskurs“, vor allem auf die USA, aber auch auf die UdSSR und andere europäische Staaten bezogen, bescheinigte der Schweiz einen Rückstand, der nur durch schnelle, beherzte und unkonventionelle Schritte wieder gutgemacht werden konnte. Wie im Kapitel zur Bundesunterstützung an kantonale Hochschulen vor 1966 ausgeführt, standen hierbei die so genannten „*big sciences*“ wie Atomforschung und Raumforschung oft im Vordergrund. Der Bund nahm nebst der Unterstützung von Forschungseinrichtungen in diesem Bereich auch international zusätzliche Aufgaben in Organisationen wahr, so erfolgen die Beitritte zum CERN 1954, EURATOM 1959 und zur European Space Research Organisation 1962.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Saladin Peter, Holzwege des "kooperativen Föderalismus", *Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi zum 60. Geburtstag am 22. Oktober 1973*, Bern 1973, S. 237-258, S. 237.

<sup>103</sup> Gilg und Hablützel, Kapitel 9 -Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), S. 824f.

<sup>104</sup> Gilg und Hablützel, Kapitel 9 -Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), S. 824f.

<sup>105</sup> Lepori, *La Politique de la Recherche en Suisse: Institutions, acteurs et dynamique historique*, S. 160.

Das Kapitel hat versucht aufzuzeigen, dass die engen Zusammenhänge zwischen Expansion der Hochschulen, zunehmender Komplexität der Aufgaben, systeminhärenter Ungerechtigkeiten, Entwicklungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich einerseits und dem Bildungswesen andererseits allgemein erkannt wurden. Man begann von der „Hochschullandschaft“ zu sprechen, die Tertiärbildung als ein Ganzes, ein System zu betrachten. Weitgehend einig war man sich auch, dass die Entwicklungen permanenter Art seien, und die bestehenden Probleme sich perpetuieren, ja sogar akzentuieren würden, sollten nicht Mittel und Wege gefunden werden, ihrer Herr zu werden.<sup>106</sup> Als Konsequenz dieser Feststellung kulminierten die grossen Veränderungsprozesse der Nachkriegszeit in den sechziger Jahren in grossen Reformunternehmungen. Reformiert werden sollten Strukturen und Institutionen, die die Aufgaben der neuen Zeit nicht mehr adäquat zu erfüllen schienen. Infrastrukturbereiche wie Energie und Verkehr aber auch Sozialwerke, die Immigrationspolitik und die Bildung – jeder gesellschaftliche Bereich wurde davon erfasst. Man war bereit, für innovative Konzepte althergebrachtes über den Haufen zu werfen, für neue Ideen auch ein Wagnis einzugehen. So brachten die sechziger Jahre eine Hochschuldebatte mit hoher Dynamik und rasch erfolgenden Aktivitäten.

---

<sup>106</sup> Als Beispiel für diese allgemeine Tendenz siehe OCDE, Politiques Nationales de la Science - Suisse, S. 148.

## 4 Auf dem Weg zu einer kohärenten Hochschulpolitik

*“... the first attack against the protective belt of the traditional Higher Education policy paradigm – cantonal autonomy in Higher Education”<sup>107</sup>.*

Dieses Kapitel widmet sich den Bestrebungen der Hochschulakteure, allen voran des Bundes, sich einer kohärenten Hochschulpolitik anzunähern, aus Handlungsbereitschaft Handlungsmöglichkeiten zu schaffen. Lapidar und etwas herablassend heisst es in der Enzyklopädie Erziehungswissenschaft über die Schweiz:

*„Die stürmische wirtschaftliche Entwicklung der 60er Jahre und –im Gefolge- die wachsende Nachfrage nach Hochqualifizierten standen im Gegensatz zur betulichen Art des Problemwahrnehmens und Entscheidens der Hochschul-Honoratiorengremien. Öffnung, Ausbau und Differenzierung des Studienangebots sollte nach Meinung vieler in Wirtschaft und Politik Verantwortlichen auf längere Sicht geplant und gesamtschweizerisch koordiniert werden.“<sup>108</sup>*

Die Wahrnehmung, wie sie sich im ersten Satz des Zitates äussert, hat durchaus ihre Berechtigung, sie bedarf aber einer näheren Betrachtung. Die Situation präsentierte sich nun einmal in der Schweiz nicht Übersichtlich und durch klare Kompetenzabgrenzungen erleichtert. Dies verunmöglichte ein schnelles, konsequentes Handeln auf Gesamtsystemebene. Die Hochschulbildung war eines der Gebiete, in welchem sich nach der Intervention in Einzelfällen die Ansicht durchgesetzt hatte, dass eine umfassendere Bundesunterstützung notwendig sei. Die Frage, die sich nun stellte, war, wie diese Unterstützung auszugestalten sei.

Perellon benennt zwei Hauptcharakteristika, welche den Kern des traditionellen Schweizer Hochschulbildungsparadigmas formten. Zum einen führt er die Bündelung der Entscheidungsmacht innerhalb der Universitäten in den Fakultäten an, was den Universitäten wenig Autonomie betreffend Verwendung der Mittel, Aufnahmebedingungen für Studierende und Anstellungsverfahren für das Personal liess. Zum anderen nennt er den grossen

---

<sup>107</sup> Perellon Juan-Francisco, *The Challenge of Change, Tertiary Education and Management* 4/3, 1998, S. 202-207, S. 202.

<sup>108</sup> Michel-Alder Elisabeth, *Hochschulwesen (Schweiz)*, Dieter Lenzen (Hrsg), *Enzyklopädie Erziehungswissenschaft Handbuch und Lexikon der Erziehung in 11 Bänden und einem Registerband*, Stuttgart 1983, S. 568-574, S. 569.

kantonalen Freiraum betreffend Führung und Steuerung der Hochschulinstitutionen. Die kantonale Hochschulbildungsautonomie sei „der schützende Gürtel des traditionellen Hochschulbildungsparadigmas“<sup>109</sup>, welcher in den sechziger Jahren durch den Versuch der Bundesregierung, eine fundamentale Reorganisation der Hochschulpolitik vorzunehmen, eine „erste Attacke“ erlitten habe.<sup>110</sup> Das folgende Kapitel versucht nun, diese „erste Attacke“ systematisch aufzuschlüsseln.

Vorerst musste umfassend die Situation der kantonalen Hochschulen selber geklärt werden, und Daten und Fakten auf den Tisch gelegt werden. Auf die in ein Postulat umgewandelte Motion Weibel folgte eine genaue Analyse der Situation und des Finanzbedarfs der kantonalen Universitäten, unternommen durch die im Februar 1962 nach breiten Abklärungen ins Leben gerufene „Eidgenössische Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung“<sup>111</sup>. Der von der Kommission im Jahr 1964 vorgelegte Bericht, nach ihrem Präsidenten „Bericht Labhardt“<sup>112</sup>, genannt, war das zentrale Dokument für den weiteren Verlauf der Bundesinitiative im Hochschulbereich und schliesslich auch Basis einer kohärenten Hochschulpolitik. Er steht jedoch als letzter in einer Reihe von vier Berichten, welche von 1959 bis 1964 erschienen, und deren Verfassung von Initiativen des Bundes, meist des EDI, ausgegangen war. Auf diese vier Berichte soll in diesem Kapitel als erstes eingegangen werden. Nebst dem Bund bestanden gewichtige andere Akteure die die Hochschullandschaft prägten und deren Äcker nicht ohne ihr Mittun bestellt werden konnten. Drei der wichtigsten Akteure der Hochschulpolitik bis 1965 sollen deshalb in einem Unterkapitel näher vorgestellt werden.

#### ***4.1 Klärung der Situation: vier Berichte mit Zahlen, Daten, Fakten***

Die Bestrebungen des Bundes zu einer kohärenten Hochschulpolitik gewannen, wie bereits ausgeführt, um 1960 grosse Dynamik, ihre Wurzeln gehen indes weiter zurück. Bereits in den fünfziger Jahren hatte man begonnen, durch Expertengremien und Arbeitsgruppen Licht in die zuweilen obskur erscheinenden Verhältnisse der Hochschulbildungslandschaft zu bringen. Bevor etwas geändert oder „reformiert“ werden konnte, musste zuerst verstanden werden, wie

---

<sup>109</sup> Perellon Juan-Francisco, *The Challenge of Change, Tertiary Education and Management* 4/3, 1998, S. 202-207, S. 202.

<sup>110</sup> *Ibid.*, S. 202f.

<sup>111</sup> Labhardt, Labhardt-Bericht, S. 14.

<sup>112</sup> *Ibid.*

die Mechanismen genau funktionierten. Insbesondere der Zusammenhang zwischen Bildungswesen und Wirtschaftswachstum, Fragen um Akademikerbedarf und Nachwuchsförderung, standen im Mittelpunkt. Dank sozialwissenschaftlicher Methoden und besseren statistischen Daten eröffneten sich neue Wege zum Verständnis der sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhänge. Mit dem Ziel, mehr Effizienz in das Hochschulsystem zu bringen, die Kräfte zu bündeln um den gegenwärtigen und zukünftigen Aufgaben gewachsen zu sein, wurden verschiedene Aspekte in vier Kommissionen näher untersucht, die, wie aufzuzeigen sein wird, alle in einem engen Verhältnis zum Bund entstanden.

#### ***4.1.1 Die Berichte Hummler, Schulz und Gsell***

1941 war das Amt des Delegierten des Bundesrates für Arbeitsbeschaffung und wirtschaftliche Kriegsvorsorge als Planungs- und Koordinationsstelle geschaffen worden. Fritz Hummler, der dieses Amt von 1955-1965<sup>113</sup> ausübte, stellte sich in die Nachfolge seiner Vorgänger Johann Laurenz Cagiunt und Otto Zipfel. Diese hatten sich bereits in den vierziger Jahren im Bereich der Forschungsförderung unter anderem durch Vorarbeiten zur Entstehung des Nationalfonds hervorgetan.<sup>114</sup> Geleitet vom Gedanken, dass die Nachwuchsförderung eine „Aufgabe der langfristigen Arbeitsbeschaffung“<sup>115</sup> sei, berief Hummler am neunten März 1956 eine Konferenz ein, an der weite Kreise der Wirtschaft und Politik teilnahmen. Daraus entstand die Initiative zur Ernennung des „Arbeitsausschusses zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses“ durch den Bundesrat, dessen Schlussbericht im Frühjahr 1959 publiziert wurde.<sup>116</sup> Dieser Schlussbericht, meist verkürzt als „Bericht Hummler“ bezeichnet, war der erste von vier Berichten, die sich mit Fragen der Hochschulbildung befassten. Hummlers Arbeitsausschuss war zwar in der Tradition der Forschungsförderung verhaftet, doch der Fokus auf die Nachwuchsförderung in Wissenschaft und Technik als zentrales Element der Hochschulbildung und wirtschaftlicher Prosperität, brachte zusätzliche Elemente in die Diskussion ein: Er machte deutlich, dass mit den Mitteln der reinen, traditionellen Forschungsförderung die diagnostizierten Probleme nicht behoben werden konnten. Der Bericht Hummler ist demnach klar dem Arbeitskräftebedarfsansatz verpflichtet. Der Arbeitsausschuss und der Hergang seiner Konstitution kann zudem als erfolgreiche Pionierleistung betrachtet werden: Durch klare Führung von

---

<sup>113</sup> Degen Bernhard, Arbeitsbeschaffung, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version Februar 2008, <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13787.php>

<sup>114</sup> Lepori, La Politique de la Recherche en Suisse: Institutions, acteurs et dynamique historique, S. 155.

<sup>115</sup> Deppeler, Die Entwicklung des Bildungswesens, S. 259.

<sup>116</sup> Deppeler, Die Entwicklung des Bildungswesens, S. 259.

Bundesrepräsentanten mit breiter Abstützung in Kreisen von Politik und Wirtschaft gelang es, Konsens in Hochschulbelangen herbeizuführen.

Dieses erfolgreiche Modell wurde vom EDI übernommen. 1963 erschien der Bericht der vom EDI beauftragten „Kommission für Nachwuchsfragen auf dem Gebiete der Geisteswissenschaften, der medizinischen Berufe und des Lehrerberufes auf der Mittelschulstufe“. Die Kommission wurde präsiert von Hans Schultz, Professor an der Universität Bern. Unter der Leitung von Gerold Walser untersuchte ferner eine Subkommission „die Nachwuchslage in Bezug auf die Hochschullehrer in den geisteswissenschaftlichen und medizinischen Fächern“. Diese musste jedoch vor allem auf persönliche Erfahrungen abstützen, bis im Bericht Labhardt eine „statistisch unterbaute Ergänzung“ erfolgte.<sup>117</sup> Der nach dem Kommissionspräsidenten in der Folge meist „Bericht Schultz“ genannte Schlussbericht gelangte, wie der Bericht Hummler, zum Schluss, dass sich die Nachfrage nach Akademikern in den nächsten Jahren stark erhöhen werde.<sup>118</sup> Die Ziele des Berichtes Schultz waren ähnlich wie diejenigen des Berichtes Hummler, doch fokussierte er bewusst nicht auf die technischen und naturwissenschaftlichen Fächer und löste sich vom hummlerschen Erbe der Konzentration auf die Wirtschaft. Es war auch nicht mehr ein Delegierter des Bundesrates für Arbeitsbeschaffung, sondern das EDI, welches die Initiative ergriffen und die Expertenkommission eingesetzt hatte. Der Bericht Schulz ist demnach eher eine Abklärung im Geiste des Nachfrageansatzes, war aber durch den Einbezug der Nachwuchsfrage betreffend die medizinischen Berufe, des Lehrerberufes und der Hochschullehrer auch dem Arbeitskräftebedarfsansatz verpflichtet.

Der „Bericht Gsell“, eigentlich „Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen des Ausbaus und der Koordinierung der medizinischen Ausbildung“, wurde präsiert von Otto Gsell, Professor an der Universität Basel. Der vom EDI herausgegebene Bericht erschien 1967. Er war der letzte der vier Berichte und fokussierte neben der Nachwuchsförderung bereits auf die Koordination unter den Hochschulen im spezifischen Bereich der medizinischen Ausbildung. Auf die Koordination wird diese Arbeit später noch ausführlich zu sprechen kommen.

---

<sup>117</sup> Labhardt, Labhardt-Bericht, S. 131.

<sup>118</sup> Ibid., S. 106.

#### 4.1.2 *Der Bericht Labhardt*

Unter diesen vom Bund initiierten Berichten sticht der „Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung“ besonders hervor, zum einen durch seine Relevanz für das Thema dieser Arbeit – so wird er zum Beispiel im *Année politique* als „das grundlegende Dokument für eine eidgenössische Hochschulpolitik“<sup>119</sup> bezeichnet – zum anderen durch die Rezeption, welche er nach seiner Veröffentlichung erfuhr. Der am 29. Juni 1964 publizierte Labhardt-Bericht, benannt nach dem Präsidenten der Kommission, dem Neuenburger Professor für Altphilologie<sup>120</sup> André Labhardt, war das direkte Produkt der Bemühungen des Bundes, die im Postulat Weibel angeregten Massnahmen eingehender zu prüfen.

Die Politik, allen voran das EDI unter der Führung von Hans-Peter Tschudi, entwickelte grosse Aktivität. Kaum einen Monat nach der einstimmigen Annahme des Postulats Weibel am 21. Dezember 1960 durch den Nationalrat, berief das EDI am 24. Januar 1961 eine Konferenz ein. Eingeladen waren die Vorsteher der Erziehungsdirektionen der Hochschulkantone, der Präsident des Schweizerischen Schulrates Hans Pallmann, die Hochschulrektoren und Vertreter des SNF. Um die Situation in den Hochschulkantonen zu klären, wurde diesen anschliessend ein Rundschreiben zugesandt, in welchem man um Informationen zu geplanten Bauprojekten und den damit voraussichtlich verbundenen Kosten ersuchte. Zudem erkundigt man sich, ob und in welchem Umfang für die Verwirklichung dieser Projekte eine Bundeshilfe als notwendig erachtet wurde. Am 26. Oktober, nachdem die Antworten auf das Rundschreiben vorlagen, berief das EDI eine weitere Konferenz mit denselben Teilnehmern ein. Diese empfahl die Einsetzung einer Expertenkommission, bestehend aus Vertretern des Lehrkörpers, welche „die Lage und die Bedürfnisse der schweizerischen Hochschulen genau abklären und Vorschläge für die Gestaltung einer eventuellen künftigen Bundeshilfe ausarbeiten“<sup>121</sup> sollte. Die Kommission wurde am achten Februar 1962 vom EDI ernannt.<sup>122</sup> Breit abgestützt durch den aktiven Einbezug der betroffenen Kreise, bekräftigte der Ende Juni 1964 publizierte Labhardt-Bericht die Notwendigkeit einer finanziellen Unterstützung der kantonalen Hochschulen durch den Bund nachdrücklich. Die Kommission berief sich auf die vorgängig erwähnten Berichte Hummler

---

<sup>119</sup> Gilg Peter und Reymond François-L., *Année politique Suisse 1965*, *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* 1/1966, S. 139-220, S. 204.

<sup>120</sup> Pfaff Carl, *Die Anfänge des Schweizerischen Wissenschaftsrates*, Bernard Prongué, Joëlle Rieder, et al., *Passé Pluriel - En hommage au professeur Roland Ruffieux*, Fribourg 1991, S. 491-501, S. 495.

<sup>121</sup> Labhardt, Labhardt-Bericht, S. 13f

<sup>122</sup> Labhardt, Labhardt-Bericht, S. 13f

und Schultz und führte selber umfangreiche Studien durch, aufgrund derer sie die Auswirkungen des Wachstums der Hochschulen und die generellen Entwicklungstendenzen bis zum Jahre 1975 einschätzte und so weit als möglich begründete.<sup>123</sup> Bei diesen Einschätzungen liess man sich aber vorerst nicht von erstrebenswert scheinenden Zielen leiten, sondern verlängerte die bisherige Entwicklung in die Zukunft und versuchte den nötigen Ausbau der Hochschulen aufgrund einer geschätzten Nachfrage zu errechnen.<sup>124</sup> Postuliert wurde ein „bereits vorhandener Nachholbedarf“<sup>125</sup>, der sich durch die bis 1975 anzunehmende Verdoppelung der Studierendenzahlen von 27'783 im Wintersemester 1963/64 auf circa 53'000 sowie Neuerungen in Lehre und Forschung noch akzentuieren und vor allem wesentliche Investitionen betreffend Dozierender<sup>126</sup> und Infrastruktur nach sich ziehen werde. Der Bericht postulierte nebst einem Ausbau der ETH eine starke und rasche Erweiterung der kantonalen Hochschulen. Wobei bei letzteren eine Erhöhung des Gesamtaufwandes von 166 Millionen Franken im Jahre 1962 auf 760 bis 803 Millionen Franken im Jahre 1975 vorgenommen werden müsse und der Aufwand etwa zur Hälfte durch Bundessubventionen gedeckt werden solle.<sup>127</sup> Um diese Herausforderungen meistern zu können, benötigten die Hochschulen gemäss der Kommission bis 1975 substantielle zusätzliche Mittel von etwa einer Milliarde Franken, wovon 800 Millionen auf die kantonalen Universitäten entfallen sollten, was für diese eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel von 600 Millionen Franken bedeutet hätte. Dieser von den Kantonen allein nicht finanzierbare Betrag solle nun vom Bund mitfinanziert werden. Der geschätzte Betrag betraf die Mehrausgaben „sowohl für die Bauten und Einrichtungen als auch für den Betrieb“<sup>128</sup>. Des Weiteren sei laut der Kommission „ein besonderes Organ zu schaffen“<sup>129</sup>, in welchem der Bund, die Hochschulkantone, die Hochschulen und der SNF vertreten sein sollten, um „die Durchführung der Beitragsleistung“<sup>130</sup> zu gewährleisten. Die Kommission Labhardt wurde nach Abgabe des Berichtes nicht aufgelöst. Sie sollte ihre Arbeit dergestalt weiterführen, als

---

<sup>123</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 380.

<sup>124</sup> Gilg und Hablützel, Kapitel 9 -Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), S. 850.

<sup>125</sup> Labhardt, Labhardt-Bericht, S. 114.

<sup>126</sup> Die benötigte Anzahl hauptamtlicher Dozierender und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Jahr 1975, welche sich im Studienjahr 1962/63 auf 3529 belief wurde von der Kommission auf 6'375 geschätzt. Diese Angaben in Ibid., S. 114-115. Die in der Botschaft von 1965 genannten Zahlen beziehen die hauptamtlichen administrativen und technischen Mitarbeiter mit ein, und kommen auf etwa 5'000 für 62/63 und 9'600 für 1975.

<sup>127</sup> Gilg und Reymond, *Année politique Suisse* 1965, S. 204.

<sup>128</sup> Labhardt, Labhardt-Bericht, S. 185.

<sup>129</sup> Ibid., S. 185.

<sup>130</sup> Labhardt André, *L'aide fédérale en faveur des hautes écoles cantonales - Solution transitoire et régime définitif*, *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung* 1/2, 1967, S. 69-79, S. 185.

dass sie ihre Schätzungen der Studierendenzahlen und Hochschulausgaben jeweils jährlich aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse überprüfen sollte.<sup>131</sup>

## **4.2 Die wichtigsten Akteure der schweizerischen Hochschulpolitik**

Nun hatte sich aber bereits vor Behandlung und Umwandlung der Motion Weibel in ein Postulat bei den eingeholten Stellungnahmen der Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone, des Präsidenten des Schulrates und des Nationalen Forschungsrates gezeigt, dass zwar Konsens über eine Bundesunterstützung für die kantonalen Hochschulen herrschte, jedoch grosse Divergenzen über die Art des Vorgehens bestanden. Für die folgenden Diskussionen programmatisch wurden zum Beispiel die Fragen aufgeworfen, ob alle Hochschulen in ihrer Gesamtheit oder nur einzelne, besonders kostspielige Fakultäten unterstützt werden sollten, welche Bedingungen an allfällige Subventionen zu knüpfen seien, und wie das Problem der verstärkten Koordination unter den Hochschulen gelöst werden könnte.<sup>132</sup> Das folgende Unterkapitel widmet sich den wichtigsten Akteuren im Hochschulbereich, dem Bund, den Kantonen und den Hochschulen. Es soll aufzeigen, wie sich die Willensbildung innerhalb dieser Akteure vollzog, wie sie sich organisierten und zudem die jeweilige historische Situation der Akteure um 1960 abbilden.

### **4.2.1 Der Bund - die Bundesverwaltung**

Der Bund ist als Träger der ETH ein wichtiger Akteur einer schweizerischen Hochschulpolitik. Andererseits beanspruchte er in Zusammenhang mit den beschlossenen zukünftigen Subventionszahlungen an die kantonalen Universitäten eine Meinungsführerschaft bezüglich der Definition und Ausgestaltung einer gesamtschweizerischen Hochschulpolitik. Lerch bringt es auf den Punkt, wenn er sagt „gewährt der Bund Subventionen, so sichert er sich stets auch ein Mitspracherecht“<sup>133</sup>. In diesem Kapitel wurde bisher aufgezeigt, wie der Bund sowohl Vertretern verschiedener Hochschulen und wissenschaftlicher Disziplinen, die sehr unterschiedliche Positionen in der Hochschulselbstverwaltung und zum Teil auch der Kantonal- und Bundespolitik innehatten, als auch Vertretern aus Gremien und Verbänden die Arbeiten zur Klärung der Situation und

---

<sup>131</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 381.

<sup>132</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 373.

<sup>133</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 196.

Abklärung des konkreten Handlungsbedarfes übertrug. Geschickt wurden die Akteure durch Konferenzen und Stellungnahmen miteinander vernetzt. Dieses grosszügige Zurückgreifen auf Experten war anfangs der sechziger Jahre den einzigen gangbaren Weg darstellten, da die Kompetenzen im Hochschulbereich zwischen Bund und Kantonen sehr gleichmässig verteilt waren. Bis Ende der sechziger Jahre die dem EDI angegliederte „Abteilung für Wissenschaft und Forschung“ gebildet wurde, verfügte der Bund über die ETH-Sphäre hinaus über keine eigentlichen personellen Behörden- und Verwaltungsressourcen im Hochschulbereich. Der Bund als Träger der ETH trug ausschliesslich die volle Verantwortung für die Hochschulbildung in den technischen Wissenschaften.<sup>134</sup> Zudem engagierte er sich über den Nationalfonds stark in der Forschungsförderung. Der Bund hatte keine Handhabe zur Schaffung, geschweige denn Steuerung, einer eigentlichen „schweizerischen Hochschulpolitik“, er war auf reaktives und konsultatives Handeln beschränkt. Diese Tatsache begründet das vorsichtige und umsichtige Vorgehen im Nachhall der Annahme des Postulats Weibel.

Wer waren die Teilnehmer der vom EDI einberufenen Konferenzen vom 24. Januar und vom 26. Oktober 1961? In der Folge sollen diese „Väter“ der Kommission Labhardt, die auch weiterhin im in dieser Arbeit behandelten Bereich eine zentrale Rolle spielen werden, in Augenschein genommen werden. Der höchste Vertreter der Bundeshochschulpolitik mit weitgehenden Kompetenzen im Bereich der ETH war der Schulratspräsident. Er stand dem schweizerischen Schulrat, dem obersten Leitungsgremium der ETH vor. Die ETH besass seit 1854 eine präsidiale Führungsstruktur, massgebliches Vorbild war die 1794 im Nachhall der französischen Revolution gegründete *Ecole Polytechnique* in Paris. Ähnlich wie der politisch-militärische Kontext für Paris spiegelte sich der gesellschaftlich-politische Rahmen des jungen Schweizer Bundesstaates in der Struktur der ETH: Das Polytechnikum wurde, wie ausgeführt worden ist, als „Regiebetrieb des Bundes“ und nicht als universitäre Hochschule gegründet. Damit ging auch ein Verzicht auf universitäre Selbstverwaltung einher. Das Gründungsgesetz der polytechnischen Schule schrieb analog zur Konstitution des Bundesrates fest, dass jedes Mitglied des ab 1881 aus sieben Personen bestehenden Schulrates aus einem anderen Kanton stammen musste. Der Schulrat war dem Bundesrat direkt unterstellt. Der Bundesrat ernannte auch die Mitglieder des Schulrates und hatte auf eine angemessene Vertretung der Regionen, Religionen und Sprachen und, auch seit 1881, auf die

---

<sup>134</sup> SWR, Zweiter Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen, Bern 1972, S. 19.

Berücksichtigung der „technischen Berufsrichtungen“<sup>135</sup> zu achten. Die Autorität des Schulrates gründete sich nicht auf akademische Reputation alleine, wie dies bei den Hochschulrektoren der Fall war, sondern auch auf ausserwissenschaftliche Normen. Westermann betont besonders die herausragende Rolle des Präsidenten des Schulrates, welcher sehr weitgehende Kompetenzen besass, und die „nach Meinung von Beteiligten bis Ende der 1980er Jahre zwischen absolutem Herrscher und aufgeklärtem Monarchen“<sup>136</sup> schwankte. So war der Schulratspräsident beispielsweise für Berufungen alleine zuständig.<sup>137</sup>

Etwas weniger direkt dem Bund unterstellt war der Nationale Forschungsrat. Er war neben dem Stiftungsrat mit höchstens 50 Mitgliedern als zweites, ausführendes Organ des Schweizerischen Nationalfonds SNF geschaffen worden. Der Stiftungsrat war zusammengesetzt aus Vertretern der Hochschulen und der wissenschaftlichen Akademien<sup>138</sup> mit je zwei Delegierten und Vertretern des Schweizerischen Schulrates, des Schweizerischen Juristenvereins und der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft mit je einem Delegierten. Dazu kamen Vertreter eidgenössischer und kantonaler Behörden<sup>139</sup> mit je einem Delegierten. Des Weiteren sollten von weiteren kulturellen und wirtschaftlichen Institutionen die Stiftung Pro Helvetia, der Verein der Schweizer Presse, der Schweizerische Handels- und Industrieverein, der Schweizerische Bauernverband und der Schweizerische Gewerkschaftsbund je einen Delegierten entsenden.<sup>140</sup> Der Stiftungsrat wählte auf Vorschlag seiner Wahlkommission die sieben bis neun Mitglieder des Forschungsrates, der die bedeutendsten Vertreter verschiedener Forschungsdisziplinen umfassen sollte. Im Rahmen des vom Stiftungsrat genehmigten generellen Voranschlages entschied der Forschungsrat über alle Gesuche bis zu 100'000 Franken selbständig und überwachte die Verwendung der bewilligten Beiträge. Im Rahmen des Stiftungszwecks und des Voranschlages arbeitete der Forschungsrat nach freiem Ermessen und unter kollegialer Verantwortung gegenüber dem Stiftungsrat. In seinen Entscheidungen sollte er sich ausschliesslich von wissenschaftlichen

---

<sup>135</sup> Westermann, Der Schulrat.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> Namentlich „die Schweizerische Geisteswissenschaftliche Gesellschaft, die Schweizerische Naturforschende Gesellschaft und die Schweizerische Akademie der medizinischen Wissenschaften.“ Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Gewährung von Bundesbeiträgen an die Stiftung «Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung» (Vom 26. Oktober 1951), S. 395.

<sup>139</sup> „...nämlich der Nationalrat und der Ständerat, das Eidgenössische Departement des Innern, das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, das Eidgenössische Militärdepartement und das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement, die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.“ Ibid., S. 395.

<sup>140</sup> Ibid., S. 395.

Gesichtspunkten leiten lassen.<sup>141</sup> Der SNF kann als Beispiel einer erfolgreichen Vernetzung verschiedener Akteure im Bereich der Hochschulbildung angesehen werden. Der Stiftungsrat bildete das Interessengeflecht im schweizerischen Hochschulbereich breit ab. Der Forschungsrat war hingegen zentrale Instanz der Forschungspolitik des Bundes. Auch er war ein Expertengremium, aber im Vergleich mit dem Schulrat begründete dessen Ernennung auf rein akademischer Reputation.

#### **4.2.2 Die Kantone - die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren**

Nebst dem Bund sind die Kantone als Träger der kantonalen Universitäten als wichtigste Akteure der Hochschulpolitik zu nennen. Bereits die Gründung der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK im Jahre 1898 stand in unmittelbarem Zusammenhang mit der Hochschulfrage. Nebst der Diskussion um Bundessubventionen für die Primarschule waren nämlich die beschriebenen zwei Eingaben an die Bundesbehörden verschiedener Erziehungsdirektoren von Hochschulkantonen betreffend Bundessubventionen für die kantonalen Universitäten von 1888/1890 und 1904/1906 Auslöser für die Gründung der EDK. Die Initiative war von der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich ausgegangen, welche am 24. Februar des Jahres 1897 die kantonalen Erziehungsdirektoren zur ersten von insgesamt vier Versammlungen in diesem Jahr einlud, und im Juni 1898 auch einen Organisationsplan für die Konferenz entworfen hatte. Die konstituierende Sitzung fand am 27. Juli 1898 in Freiburg statt. Das an dieser Sitzung verabschiedete erste Statut hielt fest, dass man sich einmal jährlich zu einer Versammlung treffen wolle, dass der Vorort unter Berücksichtigung der verschiedenen Landesteile jährlich wechseln sollte, ein Sekretariat mit einem ständigen Sekretär bestellt werden solle und dass aus dem jeweiligen Vorsitzenden, zwei Beisitzern und dem Sekretär das Büro der Konferenz gebildet werden solle.<sup>142</sup> Nach einem relativ aktiven Start folgte ab dem ersten Weltkrieg ein „gewisser Stillstand in der Zusammenarbeit der Erziehungsdepartemente“<sup>143</sup>. Rohrer stellt ferner fest, man gewänne sogar den Eindruck, „dass der Ausbau der kantonalen Schulsysteme die Disparität zum Nachteil einer gesamtsschweizerischen Entwicklung begünstigt“<sup>144</sup> habe. Die so genannte „alte“ EDK kann durchaus als ledigliches Instrument des Informationsaustausches, der Beratung und der

---

<sup>141</sup> Ibid., S. 29f.

<sup>142</sup> Rohrer Ursula, Geschichte der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Generalsekretariat EDK, *Bildungspolitik im schweizerischen Föderalismus. Festschrift für Prof. Dr. Eugen Egger, Generalsekretär der EDK 1968 - 1985*, Bern 1985, S. 99-128, S. 99f.

<sup>143</sup> Ibid., S. 107.

<sup>144</sup> Ibid., S. 107.

gegenseitigen Verständigung angesehen werden. In diesem Sinne sind auch die Publikationen der EDK<sup>145</sup> und die 1946 errichtete und dem Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen angegliederte „Zentralstelle für Dokumentation und Auskunft“ der EDK zu werten. Ende der fünfziger Jahre reichte dieses ursprünglich für die internen Bedürfnisse der Kantone vorgesehene Instrument nicht mehr aus die in immer grösserem Masse steigende Nachfrage nach Informationen aus dem In- und Ausland, von Behörden, Vereinen, internationalen Organisationen und Institutionen zu befriedigen. So geriet auch die EDK in den sechziger Jahren in den Strudel der Veränderungen. Im Schlüsseljahr 1960 beschloss die EDK auf Drängen des Schweizerischen Lehrervereins, der nationalen Schweizerischen UNESCO-Kommission und schliesslich des EDI, eine „Zentrale Informationsstelle für Fragen des Schul- und Erziehungswesens“ zu schaffen. Diese wurde im April 1962 eröffnet.<sup>146</sup> 1971 folgte die Schaffung der vom Schweizerischen Wissenschaftsrat SWR angeregten „Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung“ in Aarau, zunächst unter der Trägerschaft des Kantons Aargau und der EDK, ab 1973 unter der Trägerschaft von Bund und Kantonen.<sup>147</sup> Die Konferenz selber entschloss sich im Zuge der Entstehung einer kohärenten schweizerischen Hochschulpolitik zu einer neuen Ausrichtung und gab sich im Jahre 1968 ein neues Statut. Sie wechselte vom Vororts- zum Präsidialsystem, der Vorstand wurde von drei auf fünf, 1971 sogar auf acht Mitglieder erweitert, das Instrumentarium bedeutend ausgebaut. Erstmals erscheint im Statut als Zielsetzung die „Bemühung um Koordination im Schulwesen“. Erster Präsident der „neuen“ EDK wurde von 1968 bis 1973 der spätere Katholisch-Konservative Bundesrat Hans Hürlimann, Erziehungsdirektor des Kantons Zug.<sup>148</sup>

Hervorzuheben ist das Faktum, dass Tschudi nicht die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren als Einheit an die Konferenzen im Nachhall der Motion, beziehungsweise des Postulates Weibel eingeladen hatte, sondern sich auf die Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone beschränkte. Es sind dies Vertreter von

---

<sup>145</sup> Seit 1891, zuerst als „Jahrbuch des Unterrichtswesens in der Schweiz“, ab 1915 unter dem Titel „Archiv für das schweizerische Unterrichtswesen“ publizierte die EDK eine Schriftenreihe mit Abreiten über aktuelle Schulfragen, alle schulgesetzgeberischen Erlasse der Kantone und des Bundes, periodische Schüler- und Lehrerbesoldungsstatistiken, in grösseren Abständen Statistiken über die Finanzierung des Erziehungswesens sowie Mitteilungen über das kantonale Erziehungswesen. 1972 wurde die Reihe in „Bildungspolitik“ umbenannt. Ibid., S. 101.

<sup>146</sup> 1971 erhielt sie den Namen „Schweizerische Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen“, 1974 wurde ihr ein neues Statut gegeben und das Generalsekretariat angegliedert. Ibid., S. 103f.

<sup>147</sup> Ibid., S. 105.

<sup>148</sup> Hans Hürlimann (1918-1994). Ibid., S. 107, Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848, in: Das Schweizer Parlament [parlament.ch](http://www.parlament.ch), Version Februar 2008, <http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/rm-mitglieder-seit-1848.aspx>, und Morosoli Renato, Hürlimann Hans, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version August 2008, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4729.php>.

Kantonsregierungen, die naturgemäss den Handlungsbedarf am schmerzlichsten spürten und wohl am ehesten bereit waren, Lösungen jenseits der ausgetretenen bildungsföderalistischen Pfade zu suchen. Inwiefern dieses Vorgehen bei der EDK auf Kritik gestossen ist, kann an dieser Stelle nicht erhellert werden, doch ist die Schaffung der „neuen“ EDK im Jahre 1968 auch als Reaktion der Kantone auf die neue Situation der Hochschullandschaft zu deuten. Die EDK wollte als Einheit stärker auftreten und sich einen erweiterten Handlungsspielraum schaffen.

#### **4.2.3 Die Hochschulen - die Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz**

Der dritte Akteur, der vorgestellt werden soll, sind die Hochschulen. Seit ihrer Gründung 1904 fanden sich die Hochschulen in der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz SHRK in periodischen Sitzungen zusammen. In diesen befassten sie sich mit allen Angelegenheiten, die eine gegenseitige Verständigung oder eine gemeinsame Stellungnahme im Hochschulbereich erforderten. Auch die SHRK war als rein konsultatives Organ ins Leben gerufen worden. Der Konferenz gehörten die Rektoren der damals neun Hochschulen von Amtes wegen, und seit 1948 je ein ständiger Vertreter jeder Hochschule an. Nach den vorangegangenen Ausführungen ist es kaum verwunderlich, dass auch bei der SHRK zu Beginn der sechziger Jahre eine Zäsur festgestellt werden kann. Bis 1961 wechselte das Präsidium jährlich, doch im Interesse der Kontinuität der Leitung wurde ab diesem Zeitpunkt der Vorsitzende aus dem Kreis der gegenwärtigen und ehemaligen Mitglieder der Konferenz für die Dauer von drei Jahren gewählt. Die SHRK begann zudem zu Beginn der sechziger Jahre die Kadenz der Sitzungen zu erhöhen und traf sich fortan zwei Mal im Jahr. Die Sekretariatsgeschäfte der Konferenz führte die Schweizerische Zentralstelle für Hochschulwesen in Zürich, die ihrerseits im Jahre 1920 auf Anregung der Vereinigung schweizerischer Hochschuldozenten mit allen Hochschulen der Schweiz gegründet worden war.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> Labhardt, Labhardt-Bericht, S. 27f.

Dieses Kapitel hatte zum Ziel, die Hauptakteure der entstehenden schweizerischen Hochschulpolitik vorzustellen, ihre Versuche, aus Handlungsbereitschaft Handlungsfähigkeit zu generieren darzustellen sowie die Bestrebungen zu schildern, die Hochschulbildung und ihre Institutionen unter der Ägide des Bundes einer gründlichen Untersuchung zu unterziehen. Auf Seiten des Bundes wird der Gegensatz 1947/1961, beziehungsweise Etter/Tschudi verdeutlicht dadurch, dass die wichtigsten hochschulpolitischen Instanzen, inklusive der Hochschulrektoren, von Anfang an in die der Motion und dem späteren Postulat Weibel nachfolgende Arbeit eingebunden wurden. Grundsätzliche Umwälzungen der staatspolitischen Gegebenheiten und Kompetenzverteilung hatte es seit 1947 nicht gegeben, doch interpretierte das EDI seine Rolle nun völlig neu als Koordinator und Motor für Reformvorhaben. Hervorzuheben ist für den Kontext dieser Arbeit insbesondere die geschickte Weise, wie die Kommission Labhardt zu Stande kam. Anstelle einer halbherzigen Konsultation der Hochschulrektoren, welche die Anfrage Bundesrat Etters ihrerseits umgehend an die Erziehungsdirektoren weiterleiteten, wurde bereits vor der Umwandlung der Motion Weibel in ein Postulat der Einbezug der verschiedenen Akteure vom EDI durch das Ausrichten mehrerer Konferenzen direkt gefördert. Tschudi erweiterte den Kreis der an die Konferenz eingeladenen Stellen einerseits auf den Präsidenten des ETH-Schulrates und des SNF, schränkte ihn andererseits auf die Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone ein. Die Empfehlung, eine durch ihre Besetzung mit Hochschuldozenten in den Hochschulen verankerte Expertenkommission zu bilden, kam aus der breit zusammengesetzten Konferenz vom Oktober 1961, an welcher die Vorsteher der Erziehungsdirektionen der Hochschulkantone, dem Präsident des Schweizerischen Schulrates, den Hochschulrektoren und Vertretern des SNF, während die Expertenkommission offiziell vom EDI ernannt wurde und unter dessen Ägide handelte. Die EDK und die SHRK ihrerseits reagierten auf die einsetzende Dynamik und ihre neue Rolle in einer sich gestaltenden gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Landschaft mit der Verstärkung ihrer Strukturen im Sinne einer Verbesserung der Kontinuität und Stärkung ihrer Position.

## 5 Der kooperative Föderalismus und die Forderung nach Koordination und Kooperation im Hochschulbereich

*„Eine konkrete föderative Ordnung ist nie endgültig.“<sup>150</sup>*

Nachdem der Bildungsföderalismus im Hochschulbereich im neunzehnten Jahrhundert Gegenstand intensiver Auseinandersetzungen gewesen war, die damit endeten, dass Kantone und Bund im Hochschulbereich geteilte Kompetenzen ausübten, wurde das halbe Jahrhundert von 1910 bis 1960 von einer Anschauung dominiert, „die man als dogmatischen Föderalismus bezeichnen könnte“<sup>151</sup>. Es fehlte in dieser Zeit schlicht an Motivation und Leidensdruck, die eingeschlagenen Wege zu hinterfragen. Auf dieses alte, traditionelle Hochschulsystem prallte laut Deppeler „1945, und seither mit immer dramatischerer Wucht, eine veränderte Welt“<sup>152</sup>. Wie ausgeführt worden ist, waren die Kantone mit den Konsequenzen dieses Wandels infrastrukturell und finanziell überfordert.

Die oben beschriebene Krise bewirkte nun, dass die Meinung vorherrschte, das gewachsene System der Kompetenzausscheidungen müsse auf allen Ebenen hinterfragt werden, um die nötige Effizienz in Verwaltung und Institutionen für die veränderte Welt erreichen zu können. Die Fragen um den Föderalismus konnten in der auf die Motion Weibel folgende Debatte nicht mehr nur implizit eine Rolle spielen, und drängten sich bei der weiterführenden und nun konkreter werdenden Diskussion um die Ausgestaltung der Bundesförderung für die kantonalen Hochschulen, immer stärker in den Vordergrund. Die Auseinandersetzung, die mit der Motion Weibel einsetzte, führe „auf alle Fälle [...] an die Grenzen eines einseitig verstandenen Föderalismus“<sup>153</sup>. Bussmann führt aus, dass seit je grosse Zurückhaltung gegenüber neuen Kompetenzen des Bundes bestanden habe. Dadurch sei es dem Bund verunmöglicht worden, sich „auf Vorrat Kompetenzen anzueignen“<sup>154</sup>. Dies habe wiederum dazu geführt, dass die Kantone immer wieder vor Problemen standen, die sie nicht selbständig lösen konnten.<sup>155</sup> Diese Probleme mussten nun angegangen werden. Es wundert demnach nicht, dass die reformfreudigen sechziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts von intensiven

---

<sup>150</sup> Saladin, Art. 3, S. 6.

<sup>151</sup> Deppeler, Staat und Universität, S. 132.

<sup>152</sup> Deppeler, Die Entwicklung des Bildungswesens, S. 257.

<sup>153</sup> Deppeler, Staat und Universität, S. 132.

<sup>154</sup> Bussmann Werner, Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat, Bern 1986, S. 24.

<sup>155</sup> Ibid., S. 24.

verfassungs- und föderalismuspolitischen Diskussionen geprägt waren. Diesen ist das folgende Kapitel gewidmet.

Saladin hält fest, dass Föderalismus ein Prinzip ist, kein „System“: „Er ist Idee und muss in jeder historischen Konstellation, für jede neue Zukunft neu durchdacht und – in Strukturen und Verfahren, in Stil und Darstellung – unter Umständen neu ausgeformt werden. Eine konkrete föderative Ordnung ist nie endgültig. [...] Er [der Föderalismus] ist Kompromiss, der Idee und der geschichtlichen Entwicklung nach.“<sup>156</sup> Es erstaunt nach den vorangegangenen Ausführungen zum umfassenden Wandel der Nachkriegszeit und den Krisenerscheinungen nicht, dass auch das gewachsene föderalistische Gefüge in den sechziger Jahren in Frage gestellt wurde. Es ist geschildert worden, wie sich die Überzeugung herausbildete, das bestehende Hochschulsystem sei unzureichend für die Aufgaben der Zukunft gerüstet und grundsätzlich in Frage zu stellen. Die konkrete Unterstützung der kantonalen Hochschulen durch den Bund wurde mit der Frage der Reform des gesamten Hochschulsystems verknüpft. Ziel war es, Akteure und Instrumente zu definieren, um die durch die Krise aufgeworfenen Probleme adäquat und effizient anzugehen. Es galt nun „die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Elementen eines ganzen Sachbereichs mit in Betracht“ zu ziehen<sup>157</sup>. Von vielen Seiten wurde gefordert, dass sich „in Zukunft die einzelnen akademischen Institutionen viel stärker, als das bis heute der Fall war, in einen nationalen Rahmen einordnen“<sup>158</sup> sollten. Gefragt waren Mittel und Wege, eine „Kohärenz“ innerhalb des Systems herzustellen, wie es die OECD rückblickend im Jahre 1971 konkretisiert: „cohérence entre les études dispensées par les universités et les besoins économiques et sociaux; cohérence entre les activités des divers établissements d’enseignement supérieur; cohérence entre les missions assignées à chaque institution et les moyens dont elle dispose; cohérence, enfin, entre les décisions prises aux différents niveaux“<sup>159</sup>.

Zunächst sollen in diesem Kapitel bezüglich der postulierten herzustellenden Kohärenz und des „nationalen Rahmens“ föderalismustheoretische Ausführungen zu den verschiedenen Formen der Durchsetzung gesamtsystemischer Normen und Standards in einem föderalen System erfolgen. Es folgt ein Unterkapitel zum in den sechziger Jahren postulierten neuen Föderalismusverständnis des kooperativen Föderalismus, das neue Weg der Zusammenarbeit

---

<sup>156</sup> Saladin, Art. 3, S. 6.

<sup>157</sup> Gilg und Hablützel, Kapitel 9 -Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), S. 850.

<sup>158</sup> Hochstrasser Urs, Die Rolle der ETH im schweizerischen Hochschulwesen, *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung* 1/2, 1967, S. 89-94, S. 89.

<sup>159</sup> OCDE, Politiques Nationales de la Science - Suisse, S. 148.

im föderalen Staat weisen sollte. Es soll versucht werden, den Begriff zu definieren. Des Weiteren soll in einem eigenen Unterkapitel auf die Rolle der Experten im Prozess des Erkenntnisgewinns um die „Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Elementen eines ganzen Sachbereichs“<sup>160</sup> eingegangen werden. Besonderes Augenmerk soll dabei der personellen Verflechtung und den verschiedenen Interessensbindung von Individuen gelten. Wie Gilg und Hablützel ausführen: „Die immer dichter werdende Verflechtung, die Komplexität der öffentlichen Aufgaben sowie die räumliche Dimension der damit zusammenhängenden Probleme verlangten nach immer mehr Kooperation und Koordination“<sup>161</sup>. Die beiden Begriffe Koordination und Kooperation wurden immer mehr zu Schlagworten der Reform. Bevor auch nur ein Franken Bundeshilfe für die kantonalen Hochschulen gesprochen wurde, sollten die Beziehungen der verschiedenen Akteure untereinander und ihre Positionen hinterfragt und neu definiert werden. Waldmann definiert das Element der Kooperation folgendermassen: „Das Element der Kooperation [ist] stetig in Bewegung in der Suche nach optimalen und effizienten Strukturen. Form und Intensität der Zusammenarbeit sind einerseits in Abwägung mit dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip zu bestimmen und andererseits stetig am Ziel der effizienten Aufgabenerfüllung zu messen“<sup>162</sup>. Es herrschte zudem „*un climat culturel et politique général, qui prônait un rôle plus actif et planificateur de l'Etat*“<sup>163</sup>. Die Frage, in welcher Form und in welchen Gremien die Kooperation stattfinden sollte, wurde durch die Chiffre der Koordination umschrieben. Die Diskussion um Kooperation und Koordination war demnach eine Diskussion um Steuerungsmechanismen im Hochschulbereich. So forderte zum Beispiel der Bund frei nach der Maxime „wer zahlt, befiehlt“, gerechtfertigt durch die beschlossene Zahlung von Bundessubventionen, einen Steuerungsanspruch ein. Um dies zu verdeutlichen, sollen in einem Eigenen Unterkapitel unterschiedliche Konzeptionen der Koordination anhand konkreter Beispiele erläutert werden.

---

<sup>160</sup> Gilg und Hablützel, Kapitel 9 -Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), S. 850.

<sup>161</sup> Waldmann Bernhard, Der kooperative Föderalismus - Eine kurze Einführung, Institut für Föderalismus Freiburg Schweiz, 1. Nationale Föderalismuskonferenz, Freiburg 2005, S. 15-34, S. 17.

<sup>162</sup> Ibid., S. 33.

<sup>163</sup> Lepori, La Politique de la Recherche en Suisse: Institutions, acteurs et dynamique historique, S. 192.

## 5.1 *Real existierender schweizerischer Föderalismus*

Der Titel dieses Unterkapitels ist einem Werk Leonhard Neidharts entnommen.<sup>164</sup> Er bringt zum Ausdruck, dass die schweizerische Realität von einem spezifischen föderalistischen Prinzip durchdrungen ist, in dem Kompetenzausscheidungen nach eigenen Gesetzmässigkeiten – geschriebenen und ungeschriebenen – vorgenommen werden, und dass Anspruch und Realität dabei zuweilen auseinanderklaffen. In der Sprache der funktionalen Systemtheorie hat das föderative Element gleichzeitig zwei verschiedene, zuweilen konträre Funktionen zu erfüllen. Zum einen soll es „beitragen zur Lösung von Problemen und Notwendigkeiten der *Einheit*, der gemeinsamen Erfüllung von Staatsaufgaben, der Kooperation, des Ausgleichs, der Solidarität sowie des Abbaus von Ungleichheiten und Unfähigkeiten zur Erfüllung von Staatsaufgaben“, zum andern und zugleich soll es „zur Sicherung der *Vielheit*, der gebietskörperschaftlichen Selbstverantwortung, der kulturellen Verschiedenheiten und der Autonomie der genuinen Gebietskörperschaften“ beitragen.<sup>165</sup>

Verfassungsrechtliche Grundlage des Föderalismusprinzips ist der Subsidiaritätsartikel 3 der aBV. Er wurde seit seiner Annahme im Jahre 1848 nie verändert:

*„Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.“*

Die Kompetenzen der Kantone sind also nicht abstrakt auf die Felder der Souveränität der Kantone *als Kantone* beschränkt, vielmehr bestehen in der Konsequenz von Art. 3 aBV auch Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung, des Vollzuges und der Rechtsprechung, die den Kantonen durch Bundesrecht überlassen werden. Anders ausgedrückt, die kantonalen Organe bleiben zuständig, solange ihre Rechte nicht durch Bundesrecht eingeschränkt werden, sogar wenn die Kompetenz *an sich* beim Bunde liegt. Somit verfügt der Bund über die Kompetenz, festzulegen, wer zuständig sei; der Bund hat die Kompetenz der Kompetenz, „la „*compétence de la compétence*“.<sup>166</sup> Der Bund agiert jedoch nicht im luftleeren Raum, er ist Summe der Kantone, und sein Handlungsspielraum wird von Regierung, Parlament und Souverän definiert. So wird die Entwicklung des Föderalismus laut Neidhart „in Anbetracht neuer und wachsender Staatsaufgaben und durch die Wirksamkeit der direkten Demokratie beeinflusst

---

<sup>164</sup> Neidhart, Die politische Schweiz - Fundamente und Institutionen, S. 239.

<sup>165</sup> Ibid., S. 238.

<sup>166</sup> Knapp Blaise, Confédération et cantons, *Pouvoirs - Revue Française d'études constitutionnelles et politiques* 43/1987, S. 31-47, S. 32

und geprägt<sup>167</sup>. Die gegenwärtige Situation im real existierenden Föderalismus präsentiert sich immer auch als ein Ergebnis zum Teil über lange Zeiträume gewachsener Strukturen. Dabei müssen die beiden eingangs bezeichneten neidhartschen Funktionen des föderalistischen Elements, die Sicherung der Vielheit und die Notwendigkeit der Einheit, immer wieder gegeneinander abgewogen werden.

### **5.1.1 Steuerungsmechanismen im Föderalismus**

Grundsätzlich stand man in den sechziger Jahren für das Hochschulwesen „vor der Herausforderung, im Rahmen einer territorial segmentierten Entscheidungssituation gesamtsystemische Kriterien und Standards durchzusetzen und mithin die Reintegration der Subsysteme“ – also der einzelnen Hochschulen und der Hochschulkantone – „zu sichern“<sup>168</sup>. Die Möglichkeiten, dies zu erreichen, lassen sich auf drei Formen herunterbrechen, die Zentralisierung, die Unitarisierung und die Verflechtung.<sup>169</sup>

#### 5.1.1.1 Die Zentralisierung

Die Zentralisierung basiert darauf, dass gewisse Steuerungsleistungen auf Ebene des Gesamtsystems vollbracht werden. Gesamtsystemische Kriterien können durchaus zentral festgelegt werden. Für unseren Kontext würde dies bedeuten, dass die Subsysteme, also die Kantone und einzelnen Hochschulen, Einschränkung ihrer Entscheidungsautonomie in Kauf nehmen müssten. Die Zentralisierung, also eine eindeutige Verlagerung der Kompetenzen an den Bund, mag nach den vorangegangenen Ausführungen zum allgemeinen Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung im Hochschulbereich als sinnvolle Lösung der Probleme erscheinen. Dazu bedürfte es jedoch einer Verfassungsgrundlage im Bereich der Hochschulen, welche die Kompetenzverteilung von Grund auf neu festlegen würde. Doch, so Waldmann, „ein solches Vorgehen würde allerdings die bundesstaatliche Ordnung allzu sehr strapazieren“<sup>170</sup>. Klipp und klar ausgedrückt, bot sich die Zentralisierung im Bereich der Hochschulen nur sehr eingeschränkt an, da sie politisch kaum durchsetzbar war. Die Diskussion um eine neue Verfassungsgrundlage für die Hochschulbildung bekam Ende der sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre jedoch trotzdem Aufwind und erschien gangbar. Doch war der so vorgesehenen Zentralisierung 1973 kein Erfolg beschert: Eine entsprechende

---

<sup>167</sup> Neidhart, Die politische Schweiz - Fundamente und Institutionen, S. 238.

<sup>168</sup> Linder Wolf, Schweizerische Demokratie, Institutionen-Prozesse-Perspektiven, Bern, Stuttgart, Wien 1999, S. 96.

<sup>169</sup> Linder, Schweizerische Demokratie, Institutionen-Prozesse-Perspektiven, S. 96.

<sup>170</sup> Waldmann, Der kooperative Föderalismus - Eine kurze Einführung, S. 17.

Verfassungsgrundlage, die eine erhebliche Änderung in der Kompetenzverteilung zwischen Kantonen und Bund mit sich gebracht hätte, scheiterte knapp am Ständemehr. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung hätte festgehalten: „Das Bildungswesen ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen“<sup>171</sup>. In den sechziger Jahren wurde noch keine Verfassungsänderung vorgeschlagen, und 1973 scheiterte eine solche. Es kann also der Schluss gezogen werden, dass die Kantone vorerst nicht bereit waren, Einschränkungen ihrer Autonomie zu akzeptieren.

#### 5.1.1.2 Die Unitarisierung

Die Unitarisierung charakterisiert sich dadurch, dass gesamtsystemische Kriterien und Standards zur Geltung kommen, ohne dass dazu Entscheidungen auf der Ebene des Gesamtsystems getroffen werden müssten. Dadurch unterscheidet sich die Unitarisierung besonders stark von der Zentralisierung, aber auch von der noch auszuführenden vertikalen Verflechtung. Gesamtsystemische Standards setzen sich im Zuge der Unitarisierung auch durch, ohne dass dazu Entscheidungen im Verbund mehrerer Subsysteme getroffen werden müssten. Dadurch hebt sich die Unitarisierung auch von der horizontalen Verflechtung ab.<sup>172</sup>

Die Unitarisierung war trotz Verschiedenheit in Bezug auf Organisation und Aufbau im Bereich der Hochschulen durchaus fortgeschritten. Gemeinsame Züge zeigten sich in verschiedenen Bereichen. Als erstes ist der Bereich des Ideellen zu nennen. Stark beeinflusst waren alle Universitäten durch das, was als „die idealistische, klassische neuhumanistische Philosophie der Universitätskonzeption Wilhelm von Humboldts“<sup>173</sup> bezeichnet wurde. Das humboldtsche Modell der Universität sieht diese als Institution, in der sich „Lehrende und Lernende als gleichberechtigte Forscher in Einheit von Lehre und Forschung zusammenfinden, um in Einsamkeit und Freiheit der reinen Wissenschaft nachzuspüren und durch diesen Prozess sittliche und geistige Vervollkommnung zu erfahren“<sup>174</sup>. Die grundsätzlichen Thesen der Einheit von Lehre und Forschung sowie der Lehr- und Lernfreiheit wurden an allen Schweizer Hochschulen hochgehalten<sup>175</sup>, und prägten ihre

---

<sup>171</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die neuen Bildungs- und den Forschungsartikel der Bundesverfassung (Art. 27, 27bis und 27quater) (Vom 19. Januar 1972), *BBl* 1952 Band 1/Heft 6, 1952, S. 375-444, S. 442, Art. 27bis, Abs. 1 des Entwurfs.

<sup>172</sup> Linder, Schweizerische Demokratie, Institutionen-Prozesse-Perspektiven, S. 96-99.

<sup>173</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen, S. 371.

<sup>174</sup> Kopetz Hedwig, *Forschung und Lehre. Die Idee der Universität bei Humboldt*, Schelsky und Mittelstrass, Wien, Köln, Graz 2002, S. 41.

<sup>175</sup> Lerch, *Der Bund und die Kantonalen Hochschulen*, S. 90.

Strukturen. Zudem bestanden im rechtlichen Bereich Ähnlichkeiten, waren doch die kantonalen Universitäten wie eingangs festgehalten, alle kantonale Anstalten, deren Organisation in der Regel durch Gesetze festgelegt wurde. Zuständig für die wichtigsten Angelegenheiten der Hochschulen waren die kantonalen Parlamente und Regierungen. Ähnlich waren sich auch die Strukturen der Selbstverwaltung: Ein oberstes Organ, in der Regel Senat genannt und zusammengesetzt aus Dozierenden wurde durch einen Ausschuss unterstützt, der die laufenden Geschäfte führte. Der Rektor bildete die Spitze beider Organe. Alle Hochschulen gliederten sich zudem nach Fachrichtungen in Fakultäten oder Departementen, denen je ein Dekan vorstand. Er leitete das oberste Organ der Fakultät, die Fakultätsversammlung. Die Fakultäten ihrerseits besorgten die Organisation von Unterricht und Prüfungen, stellten Antrag auf Besetzung der Lehrstühle und hatten an den meisten Hochschulen das Recht auf die Erteilung von Dokortiteln.<sup>176</sup>

#### 5.1.1.3 Die Verflechtung

Der dritten Möglichkeit „im Rahmen einer territorial segmentierten Entscheidungssituation gesamtsystemische Kriterien und Standards durchzusetzen und mithin die Reintegration der Subsysteme zu sichern“<sup>177</sup>, der Verflechtung soll hier besonderes Augenmerk gelten. Sie bietet sich für den spezifisch schweizerischen Kontext viel eher an als die anderen beiden vorgestellten Möglichkeiten. Es wird in der Systemtheorie unterschieden zwischen vertikaler und horizontaler Verflechtung.

Die *vertikale* Verflechtung charakterisiert sich dadurch, dass gewisse Steuerungsleistungen im Verbund von Gesamtsystem und Subsystemen realisiert werden. Die Strukturen und Prozesse, in denen gesamtsystemische Kriterien und Standards durchgesetzt werden, sind in diesem Fall teils dem Gesamtsystem und teils den Subsystemen zuzurechnen. Hierbei gibt es drei Varianten: Als erste ist die *Mitwirkung der Subsysteme* zu nennen. Mitwirkung findet innerhalb gesamtsystemisch festgelegter Strukturen statt. Strukturell bleibt die Beschränkung der Autonomie der Subsysteme nach wie vor allein Sache des Gesamtsystems. Die Vernehmlassung von Gesetzen ist ein bekanntes Mittel der Mitwirkung der Subsysteme. Prozessual kommt es zu einem Zusammenwirken von Gesamt- und Subsystemen. Als zweites nennt Linder *gemeinsame Entscheidungen von Sub- und Gesamtsystem*. Sie bietet sowohl strukturelle als auch prozessuale Beteiligung der Subsysteme an der Durchsetzung

---

<sup>176</sup> Ibid., S. 111.

<sup>177</sup> Linder Wolf, Schweizerische Demokratie, Institutionen-Prozesse-Perspektiven, Bern, Stuttgart, Wien 1999, S. 96.

gesamtsystemischer Standards. Als dritte Variante führt Linder *selektive Anreize* an. Auf der Ebene des Gesamtsystems werden gewisse Entscheidungen getroffen, die die Autonomie der Subsysteme indirekt einschränken. Kriterien und Standards werden nicht in Entscheidungen durchgesetzt, die an die Stelle der Entscheidungen der Subsysteme treten. Vielmehr beschränkt sich das Zutun des Gesamtsystems darauf, die Entscheidung der Subsysteme durch selektive Anreize in einer aus der Perspektive des Gesamtsystems sinnvolle Weise zu beeinflussen. Bei der *horizontalen Verflechtung* spielt das Gesamtsystem keine Rolle. Die Steuerungsleistung kommt im Verbund unter den Subsystemen zu Stande, ohne dass das Gesamtsystem in irgendeiner Weise beteiligt ist. Ihre gesamtsystemische Qualität erhalten die getroffenen Entscheidungen allein aus der Interaktion der Subsysteme. Diese zwingt die beteiligten Subsysteme dazu, die eigenen Entscheidungen auf die der anderen Subsysteme abzustimmen.<sup>178</sup> Zu nennen sind hier die interkantonalen Vereinbarungen, die Konkordate zwischen den Kantonen.

## **5.2 Der kooperative Föderalismus**

Im Hochschulbereich paarten sich Koordinations- und Leistungskrise „aufs augenfälligste“<sup>179</sup>. Zur Behandlung der Koordinationsschwäche wurden Vorschläge laut, die sich unter dem Stichwort „kooperativer Föderalismus“ zusammenfassen lassen.<sup>180</sup> Diese Vorschläge, wurden von Saladin als Zeugnis eines „Tastens, [...] einer tiefen Unsicherheit über Sinn und Leistungskraft der föderativen Staats-Struktur“ gewertet, die aus einem „Gefühl einer Verwilderung des föderativen Denkens“ erwachsen sei<sup>181</sup>. Die zeitgenössische Publizistik und Literatur verwendet den Begriff des „kooperativen Föderalismus“ in Bezug auf das Hochschulsystem seit Ende der sechziger Jahre exponentiell, doch eine Definition gestaltet sich schwierig. Saladin spezifiziert, dass der „so oft beschworene“ kooperative Föderalismus „kein rechtliches Spezifikum schweizerischer Bundesstaatlichkeit und überhaupt als Prinzip schwer zu fassen“ sei<sup>182</sup>. Er resümiert, dass die Vielfalt der Vorschläge zur Realisierung eines neuen, oft „kooperativ“ genannten Föderalismus im Bildungswesen seit Beginn der sechziger

---

<sup>178</sup> Linder, Schweizerische Demokratie, Institutionen-Prozesse-Perspektiven, S. 96-99.

<sup>179</sup> Saladin, Holzwege des "kooperativen Föderalismus", S. 239.

<sup>180</sup> Ibid., S. 238.

<sup>181</sup> Saladin, Holzwege des "kooperativen Föderalismus", S. 239.

<sup>182</sup> Saladin, Art. 3, S. 10.

Jahre deutlich zeige, „dass eine Grundsatz-Neubesinnung auf die Ideen des Föderalismus, wie sie als unerlässlich bezeichnet wurde, in der Schweiz erst ganz am Anfang stand“<sup>183</sup>.

Der kooperative Föderalismus wurde zur Chiffre, zur Subsumtion verschiedener Konzepte, dem verschiedene Formen der vertikalen Verflechtung zu Grunde gelegt wurden. Waldmann definiert das Prinzip folgendermassen: „Unter dem Begriff des kooperativen Föderalismus werden sämtliche Formen der Zusammenarbeit innerhalb des Bundesstaats zusammengefasst, ungeachtet dessen, ob diese Zusammenarbeit vorgeschrieben ist oder freiwillig erfolgt“<sup>184</sup>.

Die Vorteile des kooperativen Föderalismus umschreibt Widmer-Schlumpf folgendermassen: „Mit einer solchen Zusammenarbeit wird eine effiziente Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglicht, ohne dass in die bundesstaatliche Kompetenzzuteilung eingegriffen wird.“<sup>185</sup>

Diese beiden Elemente, also das Umfassen von freiwilliger und vorgeschriebener Zusammenarbeit und die Suche nach Lösungen innerhalb der bestehenden föderalen Kompetenzzuschreibungen in bestimmten Bereichen, können als Hauptcharakteristika des kooperativen Föderalismus bezeichnet werden. Dazu kommen die Elemente des Austausches, der Transparentmachung und Bewusstwerdung von Verflechtungen und Abhängigkeiten und das Unterfangen, für undefinierte oder unklare Verhältnisse Kompetenzzuschreibungen vorzunehmen. Der kooperative Föderalismus kann also als Mittel für die vertikale Verflechtung durch gemeinsame Entscheidungen von Sub- und Gesamtsystem interpretiert werden. Mit Saladins Aussage „Föderalismus schliesst als Begriff das Prinzip des Zusammenwirkens in sich“<sup>186</sup> kann festgehalten werden, dass der Begriff wohl „unsinnig“, „verunglückt“<sup>187</sup>, pleonastisch und ein „problematisches Importprodukt“<sup>188</sup> sein mag. Dennoch, der zunehmende Gebrauch des Ausdruckes weist darauf hin, dass die Bedeutung der Zusammenarbeit im Bundesstaat stark zunahm, und man sich bemühte, dieser Zusammenarbeit neuen Schwung und neue Formen zu geben. Der Begriff kann durchaus im saladinschen Sinne eines „neu Durchdenkens und in Strukturen und Verfahren, in Stil und Darstellung neu Ausformens“ der Zusammenarbeit interpretiert werden. Es kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass der kooperative Föderalismus als staatspolitisches Konzept deshalb als Chiffre für die allgemeine Aufbruchstimmung und Reformfreudigkeit diene. Gerade den Elementen der optimistischen Aufbruchstimmung und des gefühlten

---

<sup>183</sup> Saladin, Holzwege des "kooperativen Föderalismus", S. 239.

<sup>184</sup> Waldmann, Der kooperative Föderalismus - Eine kurze Einführung, S. 16.

<sup>185</sup> Widmer-Schlumpf Eveline, Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation, Ibid., S. 55-66, S. 59.

<sup>186</sup> Saladin, Art. 3, S. 10.

<sup>187</sup> Saladin, Holzwege des "kooperativen Föderalismus", S. 238.

<sup>188</sup> Saladin, Art. 3, S. 10.

Konsenses ist jedoch eine gewisse Gefahr inhärent. Dieser „schwärmerische Föderalismus“, dieses „unerhört starke emotionale Engagement“<sup>189</sup> des *anything goes* wiege, laut Saladin, oft den „Mangel an rationalem Durchdenken“<sup>190</sup> auf. Hier wird ein Aspekt gestreift, der für den schweizerischen Föderalismus auch zentral ist: die „ideelle, auch idealisierende oder verzaubernde, beziehungsweise kulturelle Komponente“<sup>191</sup>. Sie umfasst „normative Vorstellungen, Grundsätze, Verhaltenserwartungen und Einstellungen der beteiligten Akteure über den gegenseitigen Umgang, über den Stil der Kommunikation und des Konfliktaustragens, über die gegenseitige Rücksichtnahme und Kooperationsbereitschaft“<sup>192</sup>. Diese kulturelle Komponente sei deshalb so wichtig, weil mit ihr die Vielfältigkeit, die Verschiedenheit der einzelnen Kantone und die häufigen, ja permanenten Interessenskonflikte über Geld, Standorte, Leistungen, Lastenausgleich und Enttäuschungen „balsamiert“ und kompensiert werden könnten, die der „real existierende helvetische Föderalismus mit seinen freiheitsbewirkten Ungleichheiten und gebietsegoistischen Verteilungskonflikten zwangsläufig mit sich bringt“<sup>193</sup>. Dies lässt die Frage offen, was passiert, wenn der Konsens über den Handlungsbedarf in einem bestimmten Bereich bröckelt, wenn die Interessenskonflikte wieder aufbrechen, und das neidhartsche „Balsam“ seiner Wirksamkeit entbehrt. Es stellt sich die Frage, was passiert, wenn dieses emotionale Element wegfällt. Folgt man Saladin, dann bleibt letztlich nur ein Mangel an rationalem Durchdenken.

### ***5.3 Experten im real existierenden kooperativen Föderalismus***

Der kooperative Föderalismus im Hochschulbereich, beruhend auf Freiwilliger Mitarbeit, Nichteingreifen in föderalistische Kompetenzzuschreibung und Transparentmachung von gewachsenen Strukturen wurde namhaft durch die verschiedenen Expertengremien und Konferenzen geprägt. Bis im März 1969 die dem EDI angegliederte „Abteilung für Wissenschaft und Forschung“ gebildet wurde, verfügte der Bund über die ETH-Sphäre hinaus über keine eigentlichen personellen Behörden- und Verwaltungsressourcen im Hochschulbereich. Gegeben durch den Föderalismus und die vielfach zersplitterten Zuständigkeiten auf allen Ebenen blieb nur die Möglichkeit des Rückgriffs auf Experten. Wie eingangs erwähnt, kann von einer eigentliche „Hochschulpolitik“ mit klar definierten

---

<sup>189</sup> Saladin, Holzwege des "kooperativen Föderalismus", S. 239.

<sup>190</sup> Ibid., S. 239.

<sup>191</sup> Neidhart, Die politische Schweiz - Fundamente und Institutionen, S. 239.

<sup>192</sup> Ibid., S. 239.

<sup>193</sup> Ibid., S. 239.

Zuständigkeitsbereichen und Aufgaben anfangs der sechziger Jahre nicht gesprochen werden. Vielmehr bestand ein sehr schweizerisch anmutendes Geflecht von Konferenzen, Vertretern von Interessengruppen und Institutionen, Verbänden, Gewerkschaften, Akademien und verschiedenen Verwaltungseinheiten auf den Ebenen des Bundes, der Kantone, der Hochschulen. Uanblässig wurden Experten und Arbeitsgruppen ernannt, Berichte verfasst, Vernehmlassungen durchgeführt, Stellungnahmen eingeholt – doch ein Blick auf das Gesamtsystem war dadurch nur sehr bedingt ermöglicht worden.

Die oben erwähnten Kommissionen Hummler, Schultz, Gsell und Labhardt vereinigten Persönlichkeiten aus der Welt der Wissenschaft, der Politik und der Verwaltung um konkrete Probleme anzugehen und Lösungsansätze zu erarbeiten. Die pointiert gefühlte Grundstimmung der Krise und zugleich Ansätze zu ihrer Lösung wurden durch verschiedene Persönlichkeiten verkörpert. Bereits die nachfolgenden Bezeichnungen der Kommissionen nach deren Präsidenten indiziert, welche prägende Rolle gewisse Experten für die jeweilige Deutungshoheit des Diskurses einnahmen: Sie prägten die Umbruchzeit. Sie standen, sogar mit ihrem Namen, exemplarisch für Optimismus, Reformfreude und die Überzeugung, dass der Krise Herr geworden werden könne. Es scheint, als ob die Zeit reif war, und sowohl die Gegebenheiten der Infragestellung Raum für die Entfaltung dieser Persönlichkeiten bot, dieser Raum aber auch reziprok durch die Infragestellung von Gegebenheiten von diesen selbst geschaffen wurde. Nebst dem Bundesrat Hans-Peter Tschudi sollen an dieser Stelle exemplarisch für den Bereich der Hochschulen die Persönlichkeiten Max Imboden und Urs Hochstrasser vorgestellt werden.

Der sozialdemokratische Bundesrat Hans-Peter Tschudi, 1913-2002, Jurist und ab 1952 Professor für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht an der Universität Basel, „*un homme d'envergure et de vision*“<sup>194</sup>, ist die Personifizierung des Gesinnungswandels im Bundesrat gegenüber der Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund. Er trieb das Geschäft selbst voran und beschleunigte das Tempo der Abklärungsarbeiten.<sup>195</sup> Er hatte die Vision, einer umfassenden Hochschul- und Forschungspolitik mit Gremien mit adäquatem Handlungsspielraum und einer prägenden Rolle des Bundes. Ein anderer, bei dem viele Fäden der Hochschuldebatte zusammenliefen, ist der Basler Staatsrechtsprofessor und FDP-Nationalrat Max Imboden, der bis zu seinem Tod im Jahre 1969 die Hochschulpolitik entscheidend prägte. Für die schweizerische Realität wird die von ihm im Jahr 1964

---

<sup>194</sup> Benninghoff Martin und Leresche Jean-Philippe, *La Recherche Affaire d'Etat*, Lausanne 2003, S. 40.

<sup>195</sup> Ziegler-Witschi, *Argumente in den Debatten der eidg. Räte*, S.10.

veröffentlichte vielzitierte Schrift „Helvetisches Malaise“ zum Inbegriff der Krise aber auch des Weges aus ihr hinaus. Er diagnostizierte einen Reformstau, der sich in abnehmender demokratischer Partizipation, verminderter Leistungsfähigkeit des Staates sowie einem nicht mehr zeitgemässen, verzerrten Gefüge der politischen Institutionen äussere. Er forderte eine Totalrevision der Bundesverfassung und einen bewussten Neuaufbau der staatlichen Institutionen.<sup>196</sup> Er zeigte zudem auf, wie wirtschaftlicher Aufbruch, veränderte gesellschaftliche Bedingungen und ein allgemeines politisches Unbehagen zunehmend zu einer Diskrepanz zwischen Verfassungsbewusstsein und -wirklichkeit führten.<sup>197</sup> Imboden war einerseits prägend für die Hochschulpolitik, hatte aber immer den grösseren Kontext im Blick. Der Mathematiker und Physiker Urs Hochstrasser geboren 1926, wurde 1958 erster Wissenschaftsrat im eidgenössischen diplomatischen Dienst mit Standort in Washington und Ottawa. 1962 ernannte ihn der Bundesrat zum Delegierten für Fragen der Atomenergie, zugleich lehrte er an der ETH Zürich und ab 1968 als Honorarprofessor an der Universität Bern. 1965 wurde er Mitglied des Wissenschaftsrates und 1969 im EDI Leiter der neuen Abteilung für Wissenschaft und Forschung. Dort war Hochstrasser für die Formulierung und Verwirklichung einer umfassenden Wissenschaftspolitik auf Bundesebene verantwortlich.<sup>198</sup>

Es waren dies nur kurze Abrisse und kleine Einblicke in das umfangreiche Schaffen dieser drei Männer. Sie stehen repräsentativ für viele andere - André Labhardt, Alexander von Muralt, Fritz Hummler...: sie alle illustrieren einen sehr schweizerischen Aspekt der Politik: Man arbeitet mit einem Apparat, in dem Persönlichkeiten aus den betroffenen Gruppen die Aufgaben des Staates definieren sollen. Die Expertenfunktion, meist auf Freiwilligkeit und Unentgeltlichkeit beruhend, ist mit viel Prestige aber auch Aufwand verbunden. Die schweizerische Realität ermöglicht es, dass wenn ein Experte sich in seinem Bereich als besonders innovativ und durchsetzungsfähig erweist, er für eine Idee verpflichtet werden und Spitzenpositionen in Politik und Verwaltung übernehmen kann, oft auch in Ämtern, die auf die jeweilige Person zugeschnitten werden. Der Experte und seine Funktion verschmelzen. Letzteres äusserte sich in den Jahren 1952 bis 1969 dann in Titeln und Ämtern wie Kommissionspräsidenten, Delegierte des Bundesrates oder Leiter einer Abteilung des EDI, etc. Solche Interessenbindung von Person und Amt fand natürlich nicht nur auf der Ebene des Bundes statt, doch diese Ebene soll in dieser Arbeit im Vordergrund stehen. Der Experte stellt

---

<sup>196</sup> Imboden Max, Helvetisches Malaise, Zürich 1964.

<sup>197</sup> Kölz Alfred, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bern 2004, S. 906.

<sup>198</sup> Weibel Andrea, Hochstrasser, Urs, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version Juli 2008, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24735.php>, und Lepori, La Politique de la Recherche en Suisse: Institutions, acteurs et dynamique historique, S. 160.

seine Arbeit für eine gemeinsame, grössere Sache zur Verfügung. Letztlich bleibt aber auch der edelste und innovativste Experte zugleich politisierter Vertreter bestimmter *Pressure Groups* und Institutionen. Durch den Status des freiwillig für eine bestimmte Aufgabe oder ein bestimmtes politisches Ziel arbeitenden Experten werden allfällige vorhandene Interessenskonflikte jedoch meist negiert. Abhängigkeitsverhältnisse<sup>199</sup>, die mehr oder weniger stark ins Gewicht fallen können, werden schliesslich und endlich verdrängt oder sie sollen durch den Einbezug anderer Experten verschiedener Provenienz nivelliert werden. Die Frage die sich jeweils stellt, ist, inwiefern sich die betreffende Expertenperson dieser Abhängigkeiten bewusst ist und wie sie sich dazu stellt. Im Bildungs- und Hochschulbereich wurde die ausgeführte Problematik zusätzlich akzentuiert dadurch, dass Hochschulbildung nicht nur Gegenstand des Diskurses darstellte, sondern in der Wissenschaft und deren Vertreter zugleich ein Mittel gesehen wurde, den aufgeworfenen Problemen beizukommen. Die Hochschulen als Hüter der Wissenschaft und Hort der Wissenschaftler waren zugleich Subjekte und Objekte der Krise. Die zeitgenössische Literatur zeigt ein fast philosophisches Verständnis der Bildung als Türöffner in die wirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Zukunft. Nur Bildung kann die neuen Menschen formen, die für die Herausforderungen der Zukunft gerüstet sind, die jene „Fertigkeiten, Fähigkeiten, Charaktereigenschaften und jenes Verantwortungsgefühl mitbringen, die sie für diese gewandelte Welt wappnen“.<sup>200</sup> Man war dezidiert der Meinung, dass das Reservoir an Wissen in Hochschulen, Konferenzen und Verbänden für die Politik und ihre Reformbestrebungen nutzbar gemacht werden müsse.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die schweizerische „Expertokratie“ hohe charakterliche und moralische Ansprüche an das Individuum stellt und grossen persönlichen Einsatz fordert. Charismatische Führungspersonen können in diesem flexiblen, personalisierten System einerseits eine Behörde, ein Sachgebiet, eine Reformbewegung einschlägig prägen und Dynamiken auslösen oder beschleunigen, andererseits besteht die Gefahr, dass bei ihrem Abgang oder Wegfall die gegenteilige Wirkung eintritt.

---

<sup>199</sup> Abhängigkeit von Finanzierung durch Bund und Kantone bei Wissenschaftlern, Abhängigkeiten von Vorgesetzten im streng hierarchischen Hochschulbetrieb, Abhängigkeiten von Ressourcen, Einrichtungen und Institutionen im Allgemeinen, von Parteien, Verbänden und Branchen, von föderalistischen Begebenheiten... Die Liste kann beliebig fortgesetzt werden.

<sup>200</sup> Deppeler, Die Entwicklung des Bildungswesens, S. S. 256.

## **5.4 Koordination und Kooperation der Hochschulen**

Es ist ausgeführt worden, dass der gefühlte Konsens und die Handlungsbereitschaft ein gewisses Gefahrenpotential aufwiesen, „dass die Effektivität föderalistischer Strukturen stark vom Konsensgrad auf zentraler und dezentraler Ebene, von der Problemartikulation und Problemdefinition durch die lokal Betroffenen und ihrer Partizipationsbereitschaft abhängt“<sup>201</sup>. Koordination rückte ins Zentrum, wurde zum Schlagwort. Im Folgenden soll nun aufgezeigt werden, dass dem Begriff „Koordination“ sehr unterschiedliche Konnotationen erfuhr. Es werden Beispiele aufgezeigt, die die Kooperation als Chiffre für den kooperativen Föderalismus als eine Form der vertikalen Verflechtung und gemeinsamen Entscheidung von Sub- und Gesamtsystem im Hochschulbereich, als Chiffre für horizontale Verflechtung und als Chiffre für vertikale Verflechtung verwenden. Der Bund machte seine Sicht der Dinge klar: Die Bundesförderung an die kantonalen Hochschulen würde nur unter einer gewissen Anerkennung des (Mit-) Steuerungsanspruches des Bundes durch die Kantone zu Stande kommen. Aus der Sicht des Bundes blieb dafür als Option nur der Weg der vertikalen Verflechtung, da einerseits die Unitarisierung und die horizontale Verflechtung auch ohne den Bund geschehen konnten und zudem, wie aufgezeigt worden ist, die Meinung vorherrschte, dass auf diesen Wegen den Problemen nicht effizient und rasch beizukommen sei. Zudem erschien der Weg einer umfassenden Zentralisierung der Entscheidungswege zumindest Mitte der sechziger Jahre noch in keinster Weise politisch durchsetzbar. Es gilt nun aufzuzeigen, wie der Steuerungsanspruch des Bundes die Diskussion um die Koordination prägte, und welche Diskrepanzen sich zwischen Anspruch und schweizerischer Wirklichkeit zeigten.

### **5.4.1 Koordination als kooperativer Föderalismus: das Postulat Kurzmeier**

In einem am 13. März 1963 eingereichten und am 21. Juni 1963 angenommenen Postulat hatte der radikale Luzerner Nationalrat Werner Kurzmeier<sup>202</sup> die Ergreifung von Massnahmen gefordert, welche eine bessere Koordination der Anstrengungen der acht kantonalen Hochschulen sowie der ETH gewährleisten sollten. Um dies zu erreichen, lud das Postulat Kurzmeier den Bundesrat zur Prüfung des Vorschlages ein, eine Kommission zu schaffen, in der Vertreter der Hochschulen, der ETH, der Hochschulkantone, jener Kantone, die sich mit Gründungsprojekten von Universitäten befassten sowie weiterer interessierter

---

<sup>201</sup> Vatter Adrian, Föderalismus, Peter Knoepfel Ulrich Klöti, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos, *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich 1999, Kapitel 2.1, S. 79-102, S. 80.

<sup>202</sup> 23.03.1903-27.09.1997. Kurzmeier war von 1959 bis 71 im Nationalrat. Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848.

Kreise vertreten sein sollten<sup>203</sup> Durch intensiven Austausch von Informationen und Diskussionen aller beteiligten Kreise sollte Verständnis für die Ansichten der einzelnen Akteure geschaffen, und eine Angleichung der Positionen erreicht werden. „Auf freiwilliger Basis und unter Wahrung der kantonalen Schulhoheit“ sollte so „eine vermehrte Koordination der Hochschulen erwägt und eingeleitet“ werden<sup>204</sup>.

Das Postulat Kurzmeier stellte die Koordination ins Zentrum. Es stand bereits in der Realität des Postulates Weibel, mit welchem eine Bundesförderung beschlossen worden war und nahm nun konkret auf die anfallenden Probleme Bezug. Es befand sich mit der Anregung, eine breit zusammengesetzte Expertenkommission für die Klärung der Frage der Koordination zu schaffen, in der Tradition der Vorgehensweise des Bundes. Mit der Betonung der „freiwilligen Basis unter Wahrung der kantonalen Schulhoheit“ brachte es zudem die beiden Maximen des kooperativen Föderalismus prominent in die Hochschuldebatte ein. Dies auch, weil durch die Bundessubventionen ein neues Machtgefüge geschaffen werden sollte, dessen zukünftige Ausgestaltung noch unklar erscheinen. Das Postulat Kurzmeier verschmolz die Begriffe kooperativer Hochschulföderalismus und Kooperation.

#### ***5.4.2 Koordination als horizontale Verflechtung und selektive Anreize: Die Kommission Labhardt***

Auf die Frage der Koordination unter den schweizerischen Hochschulen wird im Bericht Labhardt in seinem sechsten Kapitel ausführlich Bezug genommen, da „im Hinblick auf die bevorstehenden hohen Ausgaben jede Möglichkeit einer ökonomischen Verwendung der erwarteten Bundesbeiträge genützt werden muss“.<sup>205</sup> Die Kommission erkundigte sich in ihrer Erhebung bei den Fakultäten und Dozenten nach dem gegenwärtigen Stand der Koordination ohne den Begriff näher zu umschreiben und „ob und in welcher Richtung eine vermehrte Koordination als möglich und wünschbar“<sup>206</sup> erachtet werde. Die Kommission identifizierte in der Auswertung der Antworten vier Aktionsschritte. Erstens die Klärung des Begriffs „Koordination“, zweitens das Feststellen des gegenwärtigen Standes der Koordination,

---

<sup>203</sup> Bundesrat, Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1963 (vom 7. April 1964), 1964, S. 16; siehe dazu auch Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 135.

<sup>204</sup> Bundesrat, Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung 1964, S. 16,

<sup>205</sup> Labhardt, Labhardt-Bericht, S. 139.

<sup>206</sup> Ibid., S. 139. Sie hält fest, dass die Dozenten „im grossen und ganzen eine verstärkte Koordination befürworteten. Diese Tendenz in sei in der Westschweiz und in den Naturwissenschaften am meisten ausgeprägt.

drittens die Prüfung der Wünschbarkeit vermehrter Koordination und viertens die Feststellung von Möglichkeiten zur Förderung der Koordination.

Die Kommission definierte Koordination als „die Organisation von Unterricht und Forschung an zwei oder mehreren Hochschulen des Landes im Sinne einer verbindlichen Zusammenarbeit, Arbeitsteilung oder Vereinheitlichung“<sup>207</sup>. Explizit ausgeschlossen wurde die Koordination innerhalb einer Hochschule, ihrer Fakultäten und Institute sowie zwischen Hochschulen und Forschungsstätten der Privatwirtschaft oder auf internationaler Ebene. Als zentraler Punkt wurde die *Verbindlichkeit* für die beteiligten Hochschulen genannt. Verbindlichkeit setzte laut Bericht Labhardt durch Universitätsbehörden, Fakultäten und Institutsvorsteher abgeschlossene Koordinationsabkommen betreffend die Gestaltung von Unterricht oder Forschung zwischen zwei oder mehreren Hochschulen voraus. Ohne solche Abkommen könne es zwar auch zu Zusammenarbeit, Arbeitsteilung und Vereinheitlichung kommen, es handle sich in diesem Falle jedoch nicht um Koordination im eigentlichen Sinne. *Zusammenarbeit* wird im Labhardt-Bericht als gemeinsame Betreibung oder Errichtung von Bibliotheken, Forschungseinrichtungen, Fakultäten beziehungsweise Instituten inklusive der Mobilität von Dozierenden und Gerätschaften definiert. *Arbeitsteilung* umschreibt die ausschliessliche Übernahme von bestimmten Aufgaben durch eine Hochschule. Die Kommission unterscheidet drei Formen der Arbeitsteilung: erstens die Aufteilung ganzer Gruppen von Fächern oder sogar ganzer Fachbereiche und Fakultäten auf bestimmte Hochschulen, zweitens die Aufteilung bestimmter Sondergebiete – genannt werden Sinologie und Assyriologie – auf bestimmte Hochschulen sowie drittens die am meisten abgeschwächte Form der Arbeitsteilung, die Schwerpunktbildung. Sie besteht laut Kommission darin, dass sich die Hochschulen in einem Fachgebiet darauf beschränken, die Grundausbildung zu vermitteln, während eine einzige Hochschule dieses Gebiet als Schwerpunkt pflegt, und insbesondere die Ausbildung der Doktoranden und des wissenschaftlichen Nachwuchses übernimmt. *Vereinheitlichung* schliesslich bezieht sich auf Fragen der Administration bezüglich der Organisation des Unterrichts und der Forschung nach gleichen Grundsätzen. Als Beispiele werden genannt die Übereinstimmung von Studienplänen und Prüfungsordnungen, die Angleichungen von Bezeichnungen von Dozierenden und Mitarbeitenden aber auch der Arbeitsverhältnisse und Gebühren.<sup>208</sup> Zur Frage nach der Existenz von Koordination, hält der Bericht Labhardt lapidar fest, dass nach den oben

---

<sup>207</sup> Ibid., S. 139.

<sup>208</sup> Ibid., S. 139ff.

ausgeführten Definitionen „zur Zeit keine Koordination“ existiere. Wenn die Verhältnisse an den schweizerischen Hochschulen trotzdem über eine hohe Übereinstimmung verfügten, sei dies auf die „Gleichheit der Probleme und der sachlichen Anforderungen zurückzuführen, aber auch auf Erfahrungsaustausch“<sup>209</sup> zurückzuführen. Die Frage nach der Wünschbarkeit vermehrter Koordination wurde mehrheitlich bejaht, dies vor allem im Bereich der Forschung. Wohl weil die Kommission postulierte, dass die Koordination „im Bereich der Forschung leichter verwirklicht werden kann als im Unterricht“<sup>210</sup>.

Eine radikale Neuorganisation des schweizerischen Hochschulwesens falle aus kulturellen und staatsrechtlichen Gründen jedoch ausser Betracht. Schranken beständen insbesondere im Bereich der Arbeitsteilung, namentlich in Bezug auf den Unterricht. „Eine Universität erhebt grundsätzlich Anspruch auf die Pflege aller Lehr- und Forschungsgebiete“<sup>211</sup>. Und der Bestand gewisser Fakultäten setze das Angebot der gesamten Grundausbildung voraus, erschwere damit aber schliesslich und endlich auch die Koordination in der Forschung. Die Kommission drückte jedoch ihre Hoffnung aus, dass die Hochschulen durch die Entwicklung der Wissenschaften, die vermehrte Spezialisierung und die dadurch erforderlichen Investitionen in Forschung und Unterricht, vermehrt zu einer Konsolidierung gezwungen werden würden. Der Ausbau bestimmter Fakultäten oder gar deren Teilung seien naturgemäss nur bei sehr grossen Universitäten erstens sinnvoll und, in Anbetracht der beschränkten Mittel, auch nicht bei allen Hochschulen durchführbar. Vermehrte Zusammenarbeit und Arbeitsteilung würden sich demnach in Zukunft aufdrängen.<sup>212</sup>

Die Kommission stellte sich zwei Fragen, zum einen, ob sie selber Vorschläge zur vermehrten Koordination machen sollte, zum anderen, ob der Bund die Subventionierung der kantonalen Hochschulen zum Anlass nehmen sollte, um noch zu bestimmende Koordinationsmassnahmen vorzuschreiben oder wenigstens die Ergreifung solcher Massnahmen zu fördern. Beide Fragen wurden von der Kommission negativ beantwortet. Aus verfassungsrechtlichen und sachlichen Gründen sei die Vorschreibung von Koordinationsmassnahmen durch den Bund nicht erwünscht. „Denn entweder würden sie sich auf Einzelfragen beschränken und so zu einem kleinlichen, wenig wirksamen Dirigismus führen, oder sie würden organisatorische Grundentscheidungen betreffen und alsdann

---

<sup>209</sup> Ibid., S. 141.

<sup>210</sup> Ibid., S. 143.

<sup>211</sup> Ibid., S. 143.

<sup>212</sup> Ibid., S. 143.

schwerwiegende Eingriffe in die Autonomie der Hochschulkantone zur Folge haben<sup>213</sup>. Der *bottom-up*-Ansatz wurde, wie oben ausgeführt, als chancenreicher erachtet. „Zudem darf damit gerechnet werden, dass die Hochschulen von selbst zu einer gewissen Zusammenarbeit und Arbeitsteilung kommen werden“<sup>214</sup>. Die Kommission schlug indes vor, dass der Bund gewisse Koordinationsmassnahmen fördern solle. Die Förderung durch Anreize wurde der Bindung von Bundesbeiträgen an Koordinationsabkommen klar vorgezogen, wobei jedoch die Möglichkeit für den Bund geschaffen werden sollte, Bauten und Einrichtungen, welche unter dem Gesichtspunkt der Koordination offensichtlich unzweckmässig seien, von der Subventionierung auszuschliessen.<sup>215</sup>

Grundsätzlich sah die Kommission Labhardt die Koordination als Aufgabe der einzelnen Hochschulen und damit allenfalls der Kantone an. Die Subsysteme sollten sich unabhängig vom Gesamtsystem organisieren und in dieses allenfalls durch selektive Anreize eingreifen. Das Hauptgewicht sollte für die Kommission Labhardt eindeutig auf der horizontalen Verflechtung liegen und die vertikale Verflechtung nur eine geringe Rolle spielen. Bezüglich selektiver Anreize hatte der Bund im Hochschulbereich auch bereits Erfahrungen sammeln können, zu nennen ist insbesondere der 1963 angenommene Art. 27quater aBV der Bundesverfassung, der den Bund ermächtigte, den Kantonen Beiträge für ihre Aufwendungen an Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen zu gewähren, ihn aber auch befugte, selber Massnahmen zu ergreifen und zu unterstützen, die eine Förderung der Ausbildung durch Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen bezwecken. Abs. 4 hielt auch hier fest: „Die kantonale Schulhoheit ist in allen Fällen zu wahren“<sup>216</sup>.

#### ***5.4.3 Koordination als Mittel der Stärkung der Position des Bundes in der vertikalen Verflechtung***

Der Bund war entschlossen, den möglichen Handlungsspielraum, den er im Bereich der kantonalen Hochschulen durch das Postulat Weibel erhalten hatte, in die Realität umzusetzen. Es kann festgestellt werden, dass der Bund selbstbewusst eine Führungsrolle in der Hochschulpolitik einforderte und diese zu einer seiner Prioritäten machte. Diese angestrebte Führungsrolle stützte der Bund auf drei Standbeinen ab: Die Unterstützung der überforderten Kantone in einem ihrer zentralen Aufgabengebiete, die Verantwortung für ein für die

---

<sup>213</sup> Ibid., S. 144.

<sup>214</sup> Ibid., S. 144.

<sup>215</sup> Ibid., S. 145 und 159.

<sup>216</sup> Deppeler, Staat und Universität, S. 169.

wirtschaftliche Prosperität und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zentrales Element, die Aufrechterhaltung der kulturellen Funktion der Hochschulbildung.

Erstens sah sich der Bund durch das Eingeständnis der Kantone, nicht mehr umfassend im Stande zu sein, den eigentlichen Zweck der Wissenschaftspolitik zu erfüllen, nämlich „wissenschaftliche Tätigkeit zu ermöglichen und zu fördern“<sup>217</sup>, zum Handeln ermutigt. Zweitens war der Bund gefordert, weil die Hochschulen, allem voran die Hochschulforschung als wesentlicher Faktor des wirtschaftlichen Wachstums und gesellschaftlichen Zusammenhaltes erkannt worden waren. Die zentrale Rolle des Bundes als Garant der wirtschaftlichen Prosperität und des gesellschaftlichen Zusammenhaltes war unbestritten, und er stützte seine Argumentation im Folgenden auch vor allem darauf. In seinem Geschäftsbericht des Jahres 1964 hält der Bundesrat fest, dass die vermehrte Förderung der wissenschaftlichen Forschung und des dafür notwendigen wissenschaftlichen Nachwuchses „die Entfaltung aller Kräfte unseres Volkes“<sup>218</sup> gebiete. Es fällt auf, dass sich der Bundesrat vor allem auf die Forschung bezog, weshalb auch die Förderung der angewandten und industriellen Forschung ernsthaft geprüft werden sollte. Dem Bund komme „in jedem Fall die Rolle des aktiven Förderers der kantonalen Bestrebungen zu, eines Koordinators der nationalen mit der internationalen Forschung, der Arbeiten der ETH und anderer Institute und der durch den Nationalfonds finanzierten Projekte“<sup>219</sup>. Drittens ist es die kulturelle Funktion der Hochschulen, an deren Förderung der Bund ein zentrales Interesse hatte.<sup>220</sup> Die Hochschulen und die darin betriebene Wissenschaft dienten als „staatsbegründender, staatsfördernder und staatsershaltender Faktor“<sup>221</sup>. Kultur ist hier nicht im engeren Sinne zu verstehen, sondern vielmehr als der wichtige Faktor, der das Selbstverständnis und die Selbstbestimmtheit der Bürger und der Gesellschaft mitdefiniert. Hochschulbildung ist in diesem Sinne ein kultureller Faktor im Kontext der humboldtschen Maxime der sittlich-moralischen Vervollkommnung des Individuums, die in diesem Sinne schliesslich den Staat, mithin das verantwortungsvolle und mitgestaltende demokratische Staatsbürgertum, vermittelt. Die Kultur, sofern sie sich „autonom und freiheitlich“ entwickeln kann, hat damit

---

<sup>217</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 97.

<sup>218</sup> Bundesrat, Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung 1965, S. 11.

<sup>219</sup> Ibid., S. 12.

<sup>220</sup> Laut Lerch fördert der Bund die Kultur seit seinem Bestehen, ohne sich auf eine allgemeine Verfassungsbestimmung stützen zu können. Einerseits gründet er sich dabei auf Gewohnheitsrecht, andererseits auf die Kompetenz zur Vertretung der Schweiz nach aussen und in Bezug zur geistigen Landesverteidigung auf die Kompetenz zur Landesverteidigung („gegen die auflösenden Tendenzen fremder Propaganda“). Ibid., S. 102.

<sup>221</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 98.

eine „Staatsgestaltungsmacht“, sie „formt, prägt und begrenzt den Staat“<sup>222</sup>. Deswegen sprach der Bundesrat in seiner Botschaft 1965 explizit von der „grossen kulturpolitischen Tragweite“<sup>223</sup> der Motion Weibel.

Der Bund sah sich klar in der Rolle des „Koordinators“ der Forschung. Bundesrat Tschudi erläuterte seine – in Bezug auf die von der Kommission Labhardt vorgenommenen Definitionen und Untersuchungen – umfassendere Sicht der Koordination im Hochschulbereich in einem Referat im Januar 1966. Die Koordination sei „auf allen Ebenen anzustreben“<sup>224</sup>. Er klarifiziert diese Ebenen folgendermassen: Zwischen den vom Nationalfonds unterstützten Forschern und Forschungszweigen, zwischen den Hochschulen, zwischen Hochschulforschung und Industrieforschung, zwischen den Forschungslaboratorien der Industrie und zwischen internationalen Forschungsorganisationen und inländischen Forschungszweigen. Tschudi hält jedoch fest, dass es ihm „wegen der Subtilität der Aufgabe“ wünschenswert erscheine, „dass die freiwillige Zusammenarbeit den Primat hat“<sup>225</sup>. Es stellt sich die Frage, ob diese Akzentuierung auf die Forschung – inklusive der industriellen Forschung – im Bewusstsein der Empfehlungen im Labhardt-Bericht erfolgte, welcher eine Koordination im Bereich der Forschung als leichter zu verwirklichen einschätzte. Es ist ferner auch zu beachten, dass der Vortrag vor der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft gehalten wurde, was die vermehrte Fokussierung auf die Privatwirtschaft allenfalls beeinflusst haben könnte. Auf die Konzeption der Koordination des Bundes wird in den folgenden Kapiteln an den konkreten Beispielen der Ausgestaltung der vorläufigen und der endgültigen Regelung von Beiträgen des Bundes an die kantonalen Hochschulen noch näher eingegangen werden.

Die Bestrebungen des Bundes nach Meinungsführerschaft in der Hochschulpolitik kulminierten im Jahre 1965 in der Schaffung des Schweizerischen Wissenschaftsrates SWR. Der SWR war quasi die logische Konsequenz der Bestrebungen des Bundesrates zur Schaffung einer kohärenten Hochschulpolitik unter seiner Ägide. Als qualifiziertes Expertenorgan zur Beratung des Bundesrates mit grosser Autorität steht der SWR auch in der Tradition der Expertengremien. Der SWR sollte den Bundesrat in Sachen Wissenschaft, Forschung und Hochschulförderung beraten. Er erhielt laut Geschäftsbericht des Bundesrates des Jahres 1964 als Aufgabe „die föderalistischen Gegebenheiten der in den Kantonen

---

<sup>222</sup> Ibid., S. 104.

<sup>223</sup> Bundesrat, Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung 1965, S. 373.

<sup>224</sup> Tschudi, Förderung von Wissenschaft und Forschung, S. 27.

<sup>225</sup> Ibid., S. 27.

verankerten Universitäten mit den Gesamtinteressen einer industriellen Volkswirtschaft und der Begrenztheit der Mittel in Einklang zu bringen<sup>226</sup>. Per Bundesratsbeschluss vom 23. März 1965 wurde der Schweizerische Wissenschaftsrat SWR eingesetzt. Der Bundesratsbeschluss ist nicht veröffentlicht<sup>227</sup>, doch führen Tschudi und Pfaff den Auftrag des Wissenschaftsrates folgendermassen aus:

*Der Wissenschaftsrat*

- *verschafft sich einen Gesamtüberblick über die von Bund, von den Kantonen und von der Privatwirtschaft auf dem Gebiete von Wissenschaft und Forschung getroffenen Massnahmen*
- *hat zu den Anträgen auf Massnahmen des Bundes begutachtend Stellung zu nehmen*
- *hat selber Anregungen für nötig erscheinende Vorkehrungen zu unterbreiten*
- *hat zu Handen der Bundesbehörden, der Kantone und der Wirtschaft Vorschläge zur Intensivierung der Zusammenarbeit aufzustellen*
- *soll die Finanzierung der Massnahmen zur Förderung von Wissenschaft und Forschung durch den Bund im Verhältnis zu dessen übrigen Aufgaben begutachten*
- *berücksichtigt in seiner Stellungnahme alle wesentlichen Faktoren (wissenschaftliche, finanzielle, wirtschaftliche und staatspolitische) damit die Wissenschaftspolitik als wichtiger Teil der Verpflichtungen unseres Volkes in Übereinstimmung steht mit der Struktur der übrigen Aufgaben des Staates.*<sup>228</sup>

Präsidiert wurde das Gremium vom Basler Staatsrechtsprofessor und FDP-Nationalrat Max Imboden. Die weiteren zwölf Mitglieder stellen ein „*who-is-who*“ der im Entstehen begriffenen Hochschulpolitik dar. Es begegnen unter anderem die Namen des Rektors der Universität Neuenburg und Präsident der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, André Labhardt, des Delegierten des Bundesrates für Arbeitsbeschaffung Hummler sowie diejenigen wichtiger Vertreter von Industrie und Gewerbeverbänden der Privatwirtschaft.<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup> Bundesrat, Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung 1965, S. 12.

<sup>227</sup> Im Bundesblatt nicht veröffentlicht; SWR, Zweiter Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen, S. 14 vermerkt zusätzlich die Nichtveröffentlichung.

<sup>228</sup> Tschudi, Förderung von Wissenschaft und Forschung, S. 21. Pfaff, Die Anfänge des Schweizerischen Wissenschaftsrates, S. 495f. Pfaff beruft sich auf Hinweise direkt von Hans-Peter Tschudi und Urs Hochstrasser.

<sup>229</sup> Bundesrat, Aus den Verhandlungen des Bundesrates, *BBl* 1965 Band 1/Heft 13, 1965, S. 899-900 nennt die Mitglieder auf S. 899f: Prof. Dr. Max Imboden, Basel, Präsident; Minister G. Bauer, Präsident der «Fédération des associations de fabricants d'horlogerie», Biel (BE); A. Chavanne, Staatsrat, Erziehungsdirektor des Kantons Genf, Genf; Prof. Dr. E. Hadorn, Zürich; Dr. P. de Haller, Direktor der Gebrüder Sulzer AG, Winterthur; Dr. G. Heberlein, Industrieller, Wattwil; Prof. Dr. U Hochstrasser, Delegierter für Fragen der Atomenergie, Bern; Dr. F. Hummler, Delegierter für Arbeitsbeschaffung, Blonay; Prof. Dr. P. Jäggi, Freiburg; Dr. A. Krebsler, Direktor der

Im Wissenschaftsrat kulminierten die Bestrebungen des Bundes, eine eigentliche, innerhalb der anderen Bundesaufgaben verankerte Wissenschaftspolitik zu schaffen, kurz eine kohärente Hochschulpolitik unter seiner Ägide zu verfolgen. Der SWR bedeutete einen Quantensprung vorwärts im Vergleich zu den vorangegangenen, temporär eingesetzten Kommissionen und Expertengremien, die temporär mit einem bestimmten Auftrag eingesetzt worden waren. Er war die erste gesamtschweizerische Instanz, welche den Auftrag erhielt, hochschulpolitische Probleme systematisch, umfassend und in Permanenz anzugehen.<sup>230</sup> Die Zusammensetzung des ersten Wissenschaftsrates widerspiegelte zudem dessen im Vergleich zu den vorangegangenen Kommissionen, vor allem der Kommission Labhardt<sup>231</sup>, erweiterte Arbeitsfelder. In seinem Vortrag vor der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft führte Bundesrat Tschudi aus: „Heute nimmt die Wissenschaftspolitik unter den zahlreichen Aufgaben des Bundes eine wichtige Stellung ein“<sup>232</sup>. Tschudi verdeutlichte in seinem Vortrag den umfassenden Auftrag des SWR anhand der wichtigsten Probleme, deren Lösung in den nächsten Jahren angegangen werden müsse: die definitive Ordnung der Förderung der kantonalen Hochschulen, die Intensivierung der angewandten Forschung, das Zustandekommen einer wirksamen Koordination und die Finanzierung der Forschung.<sup>233</sup>

So reichten die Arbeitsfelder des SWR über den Bereich der Hochschulen hinaus, und bezogen sowohl die Hochschulen und die Kantone als auch die Bundesverwaltung und die Privatwirtschaft mit ein. Der Aufgabenkatalog war in der Tat umfassend, wenn man in Betracht zieht, dass dem jungen Organ kaum Verwaltungsstrukturen und wenig personelle Ressourcen zur Verfügung standen. Wohl ausgelöst durch die positiv gewerteten Erfahrungen mit den Expertenkommissionen Hummler, Schulz, Gsell und Labhardt wurde das Gremium mit Personen besetzt, die im Milizsystem für den SWR zur Verfügung standen. Insbesondere die Aufgaben, „zu den Anträgen auf Massnahmen des Bundes begutachtend Stellung zu nehmen“ und „die Finanzierung der Massnahmen zur Förderung von Wissenschaft und

---

J. R. Geigy AG, Basel; Prof. Dr. A. Labhardt, Rektor der Universität Neuenburg, Präsident der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, Neuenburg; Prof. Dr. A. von Muralt, Präsident des Forschungsrates des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Bern; Prof. Dr. H. Pallmann, Präsident des Schweizerischen Schulrates, Zürich.

<sup>230</sup> SWR, Zweiter Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen, S. 17.

<sup>231</sup> Aus der Kommission Labhardt waren neben dem Präsidenten Dr. A. Labhardt, Rektor der Universität Neuenburg, auch Prof. Dr. E. Hadorn, Zürich und Prof. Dr. P. Jäggi, Freiburg im SWR vertreten.

<sup>232</sup> Tschudi, Förderung von Wissenschaft und Forschung, S. 17.

<sup>233</sup> Ibid., S. 21.

Forschung durch den Bund im Verhältnis zu dessen übrigen Aufgaben zu begutachten“, muten herkulisch an. Die zweite dieser gutachterischen Aufgaben enthält zudem bereits zum Zeitpunkt der Schaffung des SWR ein korrektives Element, welches nur in Anbetracht des Rechtfertigungsdruckes des Bundesrates, trotz knapper werdenden Bundesfinanzen erhebliche Mittel in die Hochschulen investieren zu wollen, erklärbar ist. Trotz des umfangreichen Pflichtenheftes standen für den SWR in der ersten Zeit nach Aufnahme seiner Aktivitäten zuerst Abklärungen der generellen Situation und der internen Verflochtenheit im Zentrum. Dazu kam die Vorbereitung einer gesetzlichen Grundlage zur Förderung der Hochschulen, mit der sich der SWR bereits an seiner konstituierenden Sitzung befasste.

## **6 Der Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen 1966**

*„...ein Damoklesschwert, das während den drei Übergangsjahren über den Kantonen schwebt“<sup>234</sup>.*

Es zeigte sich, dass trotz einhelliger Befürwortung von Bundesbeiträgen durch Parlament und Hochschulkantone deren praktische Ausgestaltung grössere Probleme bereitete. Dies insbesondere deshalb, weil heikle Fragen um die kantonale Schulautonomie und der Beteiligung des Bundes an einer – an sich bereits ein Novum darstellenden – Steuerung des Gesamthochschulsystems aufgeworfen wurden. Eine einhellige Lösung der grossen Fragen um Subventionsregelungen und -Mechanismen sowie der Koordination unter den Hochschulen war wegen den divergierenden politischen Konzeptionen nicht in Reichweite. Es erschien opportun, diese Problemfelder bis zur Regelung durch ein definitives Bundesgesetz vorerst auf Eis zu legen. Es gilt nun aufzuzeigen, wie man sich, um die kantonalen Hochschulen jedoch trotzdem finanziell rasch zu entlasten, für eine auf drei Jahre befristete Übergangslösung entschied. Dieses Kapitel widmet sich der Entstehung und Ausgestaltung des „Bundesbeschlusses über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen“. Wie aufzuzeigen sein wird, gelang es nur bedingt, die Konflikte vorerst auszusetzen. Die Ausgestaltung der Übergangslösung bot Anlass für die Akteure, die zentralen Fragen eingehend zu diskutieren, und ihre Positionen abzustecken.

### ***6.1 Die Ausarbeitung der Übergangslösung***

Nach der Publikation des Berichts Labhardt am 29. Juni 1964 lud das EDI am neunten November 1964 dieselben Teilnehmer der beiden Konferenzen im Jahr 1961, die zur Konstituierung der Kommission Labhardt geführt hatten – die Vorsteher der Erziehungsdirektionen der Hochschulkantone, den Präsidenten des Schweizerischen Schulrates, die Hochschulrektoren und Vertreter des SNF – an eine dritte Konferenz ein. Es

---

<sup>234</sup> Nationalrat Rainer Weibel Weibel in seiner Berichterstattung aus der vorbereitenden nationalrätlichen Kommission. Amtliches Bulletin NR 1966, S. 304.

wurden in der Folge Stellungnahmen der Hochschulkantone und weiterer interessierter Kreise zum Bericht Labhardt eingeholt, die im April 1965 vorlagen.<sup>235</sup> Die Diskussion des Labhardt-Berichts fiel nun stets mit derjenigen über die konkrete Ausgestaltung einer Bundeshilfe für die kantonalen Hochschulen zusammen.<sup>236</sup> Eine Reihe von Kantonen, die Hochschulrektoren und auch der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, vertraten die Meinung, dass angesichts der noch zu wenig geklärten Fragen der Ausgestaltung der Bundeshilfe sowie der Koordination unter den Hochschulen, eine Übergangslösung präferiert werden solle. Der Vorort postulierte ferner eine Beschränkung der Bundeshilfe auf Baukostenbeiträge sowie auf Ausgaben für besonders kostspielige technische Einrichtungen.<sup>237</sup> Ferner wurden, wie die Botschaft zur Übergangslösung von 1965 diplomatisch erläutert, „zahlreiche Vorschläge unterbreitet, die den besonderen Bedürfnissen der einzelnen Hochschulen besser Rechnung tragen sollten“<sup>238</sup>.

Vorgängig ist ausgeführt worden, dass die erste Aufgabe des SWR darin bestehen sollte, einen Vorschlag für eine Bundeslösung zur Förderung der kantonalen Hochschulen auszuarbeiten. Der SWR behandelte dann auch bereits an seiner konstituierenden Sitzung das Thema, und konnte am sechsten Juli 1965 seine Empfehlungen dem Bundesrat unterbreiten. Auch der SWR sprach sich für ein Provisorium aus, dies insbesondere deshalb, weil nur eine vorläufige Regelung eine alle Bedürfnisse möglichst berücksichtigende Festlegung der Subventionsgrundsätze erlaube. In Abweichung zum Bericht Labhardt forderte der SWR zusätzlich, die Bundesbeiträge seien an eine vermehrte gegenseitige Abstimmung der Universitäten untereinander betreffend Ausbau und Erweiterung der Hochschulen zu knüpfen. Der Bundesrat schwächte diese Forderung in seiner Botschaft jedoch wieder ab, denn „die Entwicklung einer auf freiwilliger Basis beruhenden Kooperation unter den schweizerischen Hochschulen benötige [...] einige Zeit“<sup>239</sup>. Stattdessen wurde auch vom Bund eine Übergangslösung präferiert, weil sie es ermögliche „diese Frage in wesentlichen Aspekten noch offen zu lassen und von Grund auf zu prüfen“<sup>240</sup>.

---

<sup>235</sup> Die Schätzungen der Kommission wurden von den Kantonen als zutreffend angesehen, wenn auch die Bauinvestitionen generell als zu ambitioniert bezeichnet wurden, hingegen rechnete man mit einem rascheren Anstieg der Betriebsausgaben. Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 382.

<sup>236</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 133.

<sup>237</sup> „Erhebung einer besonders an der Frage der Hochschulförderung interessierten Sektion“ sowie Eingabe vom 14. Juni 1965 an den Vorsteher EDI. Ibid., S. 383.

<sup>238</sup> Ibid., S. 382.

<sup>239</sup> Ibid., S. 384.

<sup>240</sup> Ibid., S. 384.

Die von den wichtigsten Gremien und Institutionen in der Vernehmlassung zum Labhardt-Bericht und vom SWR geäußerte Forderung nach einer vorläufigen Übergangslösung wurde auch im Parlament vertreten. Am 29. September 1965 wurden sowohl eine Motion von Nationalrat Weibel<sup>241</sup> als auch ein Postulat von Nationalrat Tschumi<sup>242</sup> ohne Gegenstimme im angenommen. In beiden Fällen wurde eine Übergangslösung gefordert, welche wegen der gegebene Dringlichkeit einer Unterstützung der kantonalen Hochschulen durch den Bund, möglichst schnell umzusetzen sei. Tschumi strich die drohende Gefahr der Einführung eines *numerus clausus* und von Einsparungen bei Dozenten und Instituten durch die unter Druck stehenden Universitäten hervor, sollten den Hochschulen nicht rasch zusätzliche Mittel zukommen. „Ein solches Vorgehen wäre [...] sowohl dem Rufe unseres Landes als auch demjenigen unserer Universitäten nur abträglich“<sup>243</sup>. Bundesrat Tschudi konnte zu diesem Zeitpunkt jedoch bereits erklären, eine Übergangsregelung befände sich in Bearbeitung.<sup>244</sup>

### ***6.1.1 Die „disponible Quote“ als Instrument der bundesrätlichen Koordinationskonzeption***

In der Tat wurden vom SWR ausgearbeitete Vorschläge zu diesem Zeitpunkt bereits intensiv an drei weiteren durch das EDI einberufenen Konferenzen diskutiert: mit den Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone<sup>245</sup>, den Präsidenten des Schweizerischen Schulrates, des SWR und des Nationalen Forschungsrates am 19. August, sowie unter Einbezug der Finanzdirektorenkonferenz am 23. September und 29. Oktober.<sup>246</sup> Der SWR schlug eine ab 1966 beginnende, auf vier Jahre befristete Übergangslösung vor, während deren Gültigkeit der Bund insgesamt 370 Millionen Franken für die Hochschulförderung zur Verfügung stellen wollte. Der SWR riet davon ab, die Bundesbeiträge – wie es unter anderem auch der Vorort gefordert hatte – nur für Bau- und Sachinvestitionen zu verwenden.<sup>247</sup> Die Bundesbeiträge sollten indes aufgeteilt werden und zu drei Vierteln als feste Grundbeiträge

---

<sup>241</sup> Motion vom 27. Dezember 1964: „Sofortmassnahmen für den Ausbau der Universitäten“, Bundesversammlung Dokumentationsdienst, Presseschau Hochschulförderung Bern 1974, Anhang, Verzeichnis. Bundesrat, Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1965 (vom 13. April 1966), 1966, S. 364 (Motion Weibel).

<sup>242</sup> Postulat vom 2. März 1965 „Übergangslösung für die Unterstützung der Hochschulen“, Bundesversammlung, Presseschau Hochschulförderung, Anhang, Verzeichnis. Bundesrat, Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung 1965, S. 365f (Postulat Tschumi).

<sup>243</sup> Bundesrat, Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung 1965, 365f (Postulat Tschumi).

<sup>244</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 383.

<sup>245</sup> Inklusiv den Erziehungsdirektoren der Kantone Luzern und Aargau, welche sich mit dem Problem einer Hochschulgründung befassten. Ibid., S. 384.

<sup>246</sup> Ibid., S. 385.

<sup>247</sup> 60 Millionen für 1966, 80 Millionen für 1967, 100 für 1968 und 130 Millionen für 1969. Ibid., S. 384.

gemäss angebotenen Studienrichtungen und Studierendenzahlen zur *freien Verfügung* der Hochschulen ausbezahlt werden. Das verbliebene Viertel, „disponible Quote“ genannt, sollte von Fall zu Fall für die Subventionierung von Bauten und Neueinrichtungen eingesetzt werden können.<sup>248</sup> Diese „disponible Quote“ stellte somit durch direkt steuerbare Beiträge ein Instrument des Bundes zur Durchsetzung seiner Vorstellungen der Koordination dar. Das EDI hatte in einem ersten Vorentwurf die verfügbare Summe der disponiblen Quote aus nachvollziehbaren Gründen gegenüber dem Vorschlag des SWR sogar noch erhöht, denn: „Sowohl der Wissenschaftsrat wie auch das Departement des Innern hielten es für unerlässlich, dass schon in einer Übergangslösung das Koordinationsproblem nicht völlig unberücksichtigt bleiben dürfe“<sup>249</sup>. Eine disponible Quote würde insbesondere erlauben, die Koordination mittels selektiver Anreize im Sinne der labhardtschen Arbeitsteilung mitunter der Schwerpunktbildung unter den Hochschulen zu steuern. Indes wehrten sich die Hochschulkantone heftig gegen diese Lösung. Sie erachteten die Prüfung von Bau- und Investitionsvorhaben durch den Bund als eine „nicht tragbare Einmischung in kantonale Angelegenheiten“<sup>250</sup>. Die „Prüfung und Regelung des Koordinationsproblems müsse Sache der Kantone bleiben“<sup>251</sup>. Die Hochschulkantone versprachen zu diesem Zweck unverzüglich die Schaffung eines „interkantonalen Koordinationsorgans“ aufzugleisen.<sup>252</sup>

Die „Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen“ lag am 29. November 1965 vor. In **Art. 9 Abs. 1 des Entwurfs** der Übergangslösung in der Botschaft wurde dem Druck der Hochschulkantone nachgegeben. Zur Koordination der schweizerischen Hochschulentwicklung wurde lediglich eine Informationspflicht der Hochschulkantone über ihre universitären Ausbaupläne untereinander sowie an das EDI zuhanden des SWR vorgesehen. Ferner wurde schliesslich in **Art. 9 Abs. 2 des Entwurfs** von den Hochschulen gefordert „...alle Angaben zu liefern, die der Bund für eine umfassende schweizerische Hochschulstatistik benötigt“<sup>253</sup>. Der Bund äusserte in der Botschaft zur Übergangslösung seinen Unmut darüber „eine Regelung in Aussicht zu nehmen, die sich ausschliesslich auf feste, frei verfügbare Beiträge beschränkt und den Bund jeder Möglichkeit beraubt, auf deren

---

<sup>248</sup> Ibid., S. 384.

<sup>249</sup> Ibid., S. 387.

<sup>250</sup> Ibid., S. 388.

<sup>251</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen, S. 388.

<sup>252</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 387f.

<sup>253</sup> Ibid., S. 394.

Verwendung Einfluss zu nehmen<sup>254</sup>. Er akzeptierte diese Lösung jedoch schliesslich, dies auch, um die Vorlage nicht zu verzögern oder gar zu gefährden. Auch ein Versuch, die „disponible Quote“ in der parlamentarischen Diskussion wieder in die Vorlage aufzunehmen, scheiterte. Eine parteienübergreifende Minderheit der vorbereitenden Nationalratskommission<sup>255</sup> stellte den Antrag, **Art. 3 des Entwurfes** für die Übergangslösung abzuändern. Von den im Entwurf der Botschaft des Bundesrates noch vorgesehenen insgesamt 200 Millionen Franken sollten im Jahr 1966 45 Millionen, im Jahr 1967 50 Millionen (statt 65 Millionen im Entwurf in der Botschaft) und im Jahre 1968 55 Millionen Franken (anstatt 90 Millionen im Entwurf) in Form fester jährlicher Zuwendungen an die Hochschulen ausgeschüttet werden. In einem zusätzlich **vorgeschlagenen Abs. 2** fanden sich die 50 Millionen in einer „disponible Quote“ wieder: „In einem zusätzlichen Beitrag von 50 Millionen Franken sind Mittel zur Subventionierung von Bauten und Neueinrichtungen auszuweisen, über deren Verwendung der Bundesrat nach Anhörung des Wissenschaftsrates entscheidet“<sup>256</sup>, die Beiträge dürften im Einzelfalle 50 Prozent der anrechenbaren Kosten nicht übersteigen. Dieser Vorschlag war von der Kommissionmehrheit nicht unterstützt worden. Als Gründe führte man den provisorischen Charakter der Vorlage, die zu geringen zur Verfügung stehenden Beträge für die disponible Quote und die zurzeit noch fehlenden wesentlichen Voraussetzungen zur grundsätzlichen Abklärung der zu koordinierenden Projekte an. Der Bund sei „heute für die koordinierende Aufgabe in diesem Sinne nicht vorbereitet“<sup>257</sup>. Der Minderheitsantrag wurde von der radikaldemokratischen Fraktion dennoch vorgebracht. Die Fraktion hatte knapp beschlossen, den Antrag zu unterstützen. Auch die BGB-Fraktion unterstützte den Antrag der Kommissionminderheit. Dieser wurde jedoch schliesslich vom Nationalrat mit 87 zu 40 Stimmen abgelehnt.<sup>258</sup> Somit war die Idee einer disponiblen Quote vorerst gescheitert. Wie ausgeführt werden wird, blieben die disponible Quote und die dahinter stehende Koordinationskonzeption indes in der nachfolgenden Diskussion weiter präsent.

---

<sup>254</sup> Ibid., S. 388.

<sup>255</sup> Die Nationalräte Hofstetter Radikaldemokratische Fraktion, Akeret (ZH) und Hofer (BE), beide BGB und Weber Max SPS (BE).

<sup>256</sup> Amtliches Bulletin, *Amtliches Bulletin* Nationalrat/11. Session der 37. Legislatur, 1966, S. 204.

<sup>257</sup> Ibid., S. 204.

<sup>258</sup> Laut Hofstetter habe sich auch die radikaldemokratische Fraktion nur knapp für den Antrag ausgesprochen. Ibid., S. 215, sowie Deppeler Rolf, *Sechs Jahre Hochschulkonferenz - Versuch eines Fazits aus der Sicht des Sekretariats*, Bern 1975, S. 6.

### ***6.1.2 Die bundesrätliche Koordinationskonzeption nach dem Scheitern der disponiblen Quote***

Lerch führt aus, dass der Begriff „Koordination“ durch den Bundesrat in unklarer Weise benutzt wurde. So bezeichnet der Bundesrat in seiner Botschaft zur Übergangslösung von 1965 die Koordination als die „Voraussetzung für den wirksamen Einsatz der Forscher und der finanziellen Mittel“<sup>259</sup>. Das Wesen der Koordination bestehe folglich aus Massnahmen, welche einen wirksamen Einsatz der Forscher und der finanziellen Mittel erlaubten. Zu Recht argumentiert Lerch im Folgenden, dass der Bundesrat in den Ausführungen über die Koordination die Forschung in den Vordergrund rücke, „obwohl es gerade nicht dieser Bereich des Hochschulwesens war, der den Ausschlag zur Bundeshilfe gegeben hatte, sondern der Ausbau der Hochschulen“<sup>260</sup>. Seine Schlussfolgerung, dass in der Botschaft eine Verwirrung zwischen Forschungsförderung und Ausbauförderung der Hochschulen bestehe, kann geteilt werden. Indes geschah diese Verwirrung nicht unbedarft. Zum einen bestand unbestritten ein Zusammenhang vom Ausbau der Hochschulen mit vermehrten Ausgaben in Lehre *und* Forschung, wie bereits der Bericht Labhardt klar festgestellt hatte. So könnten eben gerade die von den Hochschulen besonders dringend benötigten Bau- und Betriebskostenunterstützungen nicht durch die Forschungsförderung des SNF gewährt werden. Vielmehr hätten aber gerade die vom SNF unterstützten Forschungsprojekte zu beträchtlichen zusätzlichen Unterhalts- und Bauaufwendungen der Hochschulkantone geführt.<sup>261</sup> Die Bundesgelder sollten nach Meinung der Expertenkommission Labhardt deshalb vornehmlich „sowohl für die Bauten und Einrichtungen als auch für den Betrieb“ verwendet werden können. Es kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Forschungsförderung durch den SNF so implizit als Faktor zur Beförderung der Notlage der Kantone benannt wird. Daraus wiederum leitet der Bund den Anspruch ab, nebst den Forschungsgeldern des SNF auch die Betriebskostenbeiträge zu koordinieren. Der Bund verfolgte zudem, wie aufgezeigt worden ist, mit der Hochschulförderung seine eigene Agenda, nämlich die Stärkung seiner Position in der vertikalen Verflechtung. Gerade die Forschung bot sich hierfür wegen der bereits bestehenden Koordinationskompetenzen sozusagen als Türöffner für den Bund an. Der Bund betonte also mit seiner Konzeption die enge Verbindung von Forschungsförderung und Betriebskostenbeiträgen mit der Aufgabe der

---

<sup>259</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 388.

<sup>260</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 139.

<sup>261</sup> Labhardt, Labhardt-Bericht, S. 157.

Koordination. Es kann festgehalten werden, dass nach dem Scheitern der disponiblen Quote, welche der Vorstellung der Koordination des Bundesrates entsprochen hätte, diese Verwirrung der Begriffe bewusst bestehen blieb.

Der Bundesrat versäumt es zudem nicht, in der Botschaft den Koordinationsball vor allem „seinem“ Organ, dem SWR zuzuspielen. Denn „ein wesentliches Motiv für die Einsetzung des SWR lag darin, ein Organ für die Prüfung dieser Probleme zu schaffen“<sup>262</sup>. Die auf drei Jahre befristete Gültigkeit der Übergangslösung sollte vom SWR dazu genutzt werden, „nicht nur“ betreffend die Koordination unter den Universitäten, sondern auch für „die unerlässliche Zusammenarbeit zwischen Hochschulforschung und industrieller Forschung eine Konzeption zu erarbeiten, sodass der Bund bei der Aufstellung der definitiven Ordnung der Hochschulförderung auf Grund umfassender Unterlagen die von den Kantonen verwirklichten Resultate überprüfen und nötigenfalls zusätzliche Massnahmen verlangen kann“<sup>263</sup>. Man wollte den Kantonen trotz fehlender Instrumente Druck aufsetzen, betreffend der Koordination vorwärts zu machen, denn, wie der Bund in seiner Botschaft mahnte, „ohne eine befriedigende Lösung des Koordinationsproblems dürfte eine Fortsetzung sowie ein Ausbau der Bundeshilfe kaum zu verantworten sein“<sup>264</sup>.

### **6.1.3 Die Schaffung eines gemeinsamen Organs von Bund und Kantonen**

In dieselbe Richtung geht die Diskussion um die von der Kommission Labhardt vorgeschlagenen Organe, die der Gesetzgeber zu schaffen habe. Die Erziehungsdirektoren hatten ihr während den Vorbereitungen zum Bundesbeschluss gemachtes Versprechen der Gründung eines „interkantonalen Koordinationsorgans“ bereits drei Monate vor Verabschiedung des Bundesbeschlusses wahr gemacht. Am 16. März 1966 riefen sie es durch einen Beschluss der EDK ins Leben. Es setzte sich aus den Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone sowie je einem Vertreter des Schulrates, des Wissenschaftsrates und des Nationalfonds zusammen. Bereits an der konstituierenden Sitzung wurden zwei den Sprachregionen entsprechende Untergruppen gebildet. Den Vorsitz führte der Erziehungsdirektor des Kantons Bern, Regierungsrat Simon Kohler<sup>265</sup>, dessen Direktion auch

---

<sup>262</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 388.

<sup>263</sup> Ibid., S. 388.

<sup>264</sup> Ibid., S. 388.

<sup>265</sup> 1916-1990 1959-75 Nationalrat (1974-75 Präsident), 1966-78 Regierungsrat des Kantons Bern (Erziehungsdirektion). Wurde erster Präsident der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Stettler Peter, Kohler Simon, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version August 2008, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5692.php>.

das Sekretariat des Koordinationsorgans führte.<sup>266</sup> Das Koordinationsorgan wurde ohne Bundeseinfluss und gestützt auf die kantonale Autonomie durch den freien Willen der betreffenden Kantone geschaffen. Lerch führt aus, dass sich die Wirkung gemeinsamer Massnahmen auf im Organ vertretene Kantone mit einem interkantonalen Vertrag vergleichen lasse.<sup>267</sup> Es handelt sich hierbei um ein Instrument der horizontalen Verflechtung. In dem laut Deppeler „hurtig eingesetzten Koordinationsorgan“<sup>268</sup> war die Bundesverwaltung, beziehungsweise das EDI also mit keinem offiziellen Vertreter vertreten. Die Bundesbeteiligung beschränkt sich auf Vertreter von indirekt mit dem Bund verbundenen Gremien. Etwas pikant mutet auch der Zeitpunkt der Gründung des Koordinationsorgans an. Er erfolgte nicht einmal eine Woche vor Beginn der Nationalratsdebatte zum Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen am 22. März.<sup>269</sup>

Im Gegensatz zur „disponiblen Quote“ sollten sich die Kantone betreffend das Koordinationsorgan aber nicht vollumfänglich durchsetzen. Der Autor der Motion Weibel, der Berner Nationalrat der Konservativ-Christlichsozialen Volkspartei Rainer Weibel<sup>270</sup>, ging als Berichterstatter der nationalrätlichen Kommission am ersten Tag der Behandlung des Geschäfts im Nationalrat auf die Organfrage ein. „Mit schlagwortartiger Forderung nach Koordination ist das komplizierte Problem [...] nicht zu lösen. Es geht nur über den Weg von mühsam erarbeiteten Einzellösungen. Wichtig ist dabei, dass diese Lösungen nicht nur regional, sondern, wo immer möglich, gesamtschweizerisch gefunden werden. Darum hat die Kommission in **Art. 9 der Vorlage** neu klar gefordert und formuliert, dass die Kantone *und der Bund* verpflichtet werden, unverzüglich ein Koordinationsorgan zu schaffen“<sup>271</sup>. Knapp drei Monate nach der Schaffung des interkantonalen Koordinationsorgans erfolgt die Verabschiedung des Bundesbeschlusses durch den Ständerat und den Nationalrat. **Art. 9 Abs. 1** wurde folgendermassen konkretisiert:

*„Im Hinblick auf die anzustrebende Koordination und die Zusammenarbeit der Hochschulen unter sich und mit der Eidgenössischen Technischen Hochschule haben die Hochschulkantone und der Bund ein Koordinationsorgan zu schaffen. Die Kantone*

---

<sup>266</sup> Wertenschlag Rudolf, Gemeinsame Organe von Bund und Kantonen - Die Schweizerische Hochschulkonferenz als Beispiel, *Wissenschaftspolitik* Beiheft 43, 1989, S. 63-98, S. 67.

<sup>267</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 141.

<sup>268</sup> Deppeler Rolf, Das Organ und sein Gesetz. Die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK) als Kind eines legislatorischen Seitensprungs, *Wissenschaftspolitik* Beiheft 43, 1989, S. 7-60, S. 19.

<sup>269</sup> Amtliches Bulletin.

<sup>270</sup> Rainer Weibel (1921-2002), Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848.

<sup>271</sup> Amtliches Bulletin, S. 304.

*und der Bund haben einander durch Vermittlung dieses Organs Kenntnis zu geben von den Ausbauprojekten für ihre Hochschulen und sich um Lösungen im Sinne einer immer stärkeren Koordination auf regionaler und nationaler Ebene zu bemühen.*<sup>272</sup>

Die im Parlament erweiterte Konzeption als *gemeinsames Koordinationsorgan von Bund und Kantonen* bot dem Bund auf den ersten Blick eine gute Gelegenheit, seinen Einfluss auf die Koordination direkter wahrzunehmen und dergestalt Druck auf die Kantone auszuüben. Dazu Weibel in seiner Berichterstattung aus der vorbereitenden nationalrätlichen Kommission: „Die Hochschulkantone würden uns völlig missverstehen, wenn sie annehmen würden, diese Bestimmung sei rein organisatorisch oder platonisch gedacht. Ganz im Gegenteil möchten wir mit dieser grundsätzlich föderalistischen Lösung zwar die Initiative bei den Kantonen belassen, ihnen aber sagen, dass wir unbedingt Realisationen erwarten. Sollten diese Erwartungen nicht erfüllt werden, dann müssen die Kantone in der definitiven Lösung zentralistische Vorschriften gewärtigen, die ihnen dann kaum grosse Freude bereiten werden. Dies ist – um ein Wort von Herrn Bundesrat Tschudi zu gebrauchen – ein Damoklesschwert, das während den drei Übergangsjahren über den Kantonen schwebt“<sup>273</sup>.

Die neue Formulierung im Bundesbeschluss bewirkte, dass nun die Bildung eines *gemeinsamen* Koordinationsorgans von Bund und Kantonen zwingend vorgeschrieben wurde. Die Rechtsgrundlage des Organs sollte fortan nicht mehr kantonales Recht, sondern Bundesrecht bilden. Dadurch wurde, wie Lerch betont, „insbesondere verunmöglicht, dass ein Hochschulkanton unter Berufung auf seine Schulautonomie dem Organ beitreten oder es verlassen konnte“<sup>274</sup>. Andererseits konnte nur das Organ selbst im Rahmen seiner Befugnisse die in ihm vertretenen Kantone binden. Es kann resümiert werden, dass der in der Botschaft noch vorgesehene Kompromiss zumindest in seiner Konzeption vorsah, dass das rein kantonale Koordinationsorgan vom SWR in gewisser Weise überwacht und zugleich angetrieben werden sollte. Nach Ablauf der Übergangslösung hätte eine Evaluation der Arbeit des Koordinationsorgans durch den SWR erfolgen sollen. Ob dieses Vorgehen die Position des Bundes schliesslich und endlich gestärkt haben würde, muss offen bleiben, denn die Situation stellte sich im verabschiedeten Bundesbeschluss anders dar. Das Koordinationsorgan traf sich in der Folge im Jahre 1966, die Gründungssitzung mitgezählt, dreimal, und befasste sich vor allem mit der Erstellung einer Liste der bereits bestehenden

---

<sup>272</sup> Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 16. Juni 1966), Art. 9. Abs. 1, S. 1219.

<sup>273</sup> Amtliches Bulletin, S. 304.

<sup>274</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 141.

Kooperationsmassnahmen und dem mutmasslichen Finanzbedarf der Hochschulkantone für das Hochschulwesen in den Jahren 1969 bis 1974.<sup>275</sup>

Lerch beschreibt den Pferdefuss des Bundesbeschlusses betreffend das Koordinationsorgan folgendermassen: „Da die Vertreter der Hochschulkantone die Mehrheit im Koordinationsorgan bildeten und es von anderen Behörden unabhängig war, bestimmten die Hochschulkantone im Endeffekt selbst das Ausmass der Pflichten, das ihnen das Organ im Rahmen seiner Befugnisse auferlegen konnte“<sup>276</sup>. Die Quadratur des Kreises war gelungen, und der Bund, ohne *de facto* Befugnisse, *de jure* in das Koordinationsorgan eingebunden. Wie wenig diese geänderte Rechtslage sich auf das Koordinationsorgan auswirkte, wird auch durch die nach der Verabschiedung der Übergangslösung unveränderte Zusammensetzung des Organs widerspiegelt.<sup>277</sup> Das Pflichtenheft des Koordinationsorganes besteht im Bundesbeschluss aus dem Informationsaustausch, das „Bemühen um Lösungen im Sinne einer immer stärkeren Koordination auf regionaler und nationaler Ebene“ bleibt im Wesentlichen ein Appell an Bund und Kantone. Auf Seiten des Bundes ergriff das Parlament im Sinne der Stärkung seiner Position die Initiative, und der Nationalrat formte 1967 die ständige Kommission des Nationalrates für Wissenschaft und Forschung, der Ständerat folgte bald mit einer eigenen Kommission.<sup>278</sup>

## 6.2 *Der Bundesbeschluss*

Am 16. Juni 1966 wurde der „Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen“ von National- und Ständerat beschlossen. Er trat rückwirkend auf den ersten Januar 1966 in Kraft, womit die Absicht, den kantonalen Hochschulen die Unterstützung möglichst schnell zukommen zu lassen, in die Tat umgesetzt wurde. Die Bundesbeiträge gemäss Bundesbeschluss wurden auf drei Jahre beschränkt, die Beträge in der „Übergangslösung“ für jedes Jahr explizit genannt. Es wurden Subventionen in der Höhe von insgesamt 200 Millionen Franken gesprochen, für 1966 45 Millionen, für 1967 65, und für 1968 90 Millionen.<sup>279</sup> Die beschlossenen Summen umfassten etwa zwei Fünftel des von der Kommission Labhardt beantragten Betrages, auch der SWR hatte, wie oben

---

<sup>275</sup> Koordinationsorgan, Erster Bericht des Koordinationsorgans ans EDI, *Schweizerische Hochschulzeitung* 1967/1, 1967, S. 27-35, S. 27ff.

<sup>276</sup> Lerch, *Der Bund und die Kantonalen Hochschulen*, S. 143.

<sup>277</sup> Koordinationsorgan, Erster Bericht des Koordinationsorgans ans EDI, S. 27.

<sup>278</sup> Benninghoff und Leresche, *La Recherche Affaire d'Etat*, S. 48.

<sup>279</sup> Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 16. Juni 1966), S. Art. 3., S. 1217.

ausgeführt, weit mehr Mittel vorgeschlagen. Die tieferen Beitragssummen wurden mit der „im Bundeshaushalt festzustellenden Wende“<sup>280</sup>, dem defizitären Bundesbudget von 1966, gerechtfertigt. Dennoch stellten die schliesslich ausbezahlten Beträge zwischen 20 und 30 Prozent der Kosten der kantonalen Universitäten dar.<sup>281</sup> Der Verteilschlüssel, definiert in **Art. 4 und 5 des Bundesbeschlusses**, basierte einerseits auf der durchschnittlichen Anzahl der im Winter- und Sommersemester des Studienjahres 1964/65 immatrikulierten Studierenden und auf der Anzahl der angebotenen Studienrichtungen andererseits.<sup>282</sup> Für die Studierendenzahlberechnung sollten die Studierenden der Naturwissenschaften, der Medizin und der technischen Wissenschaften doppelt gezählt werden.<sup>283</sup> Es wurden vier Studienrichtungen definiert, die Geisteswissenschaften, die Naturwissenschaften, die Medizin und die technischen Wissenschaften. Auf jede Studienrichtung entfiel ein Pauschalbetrag, im Jahre 1966 belief er sich auf 600'000, 1967 auf 900'000 und 1968 auf 1'200'00 Franken. Doppelte Beiträge sollten in Anrechnung gebracht werden für die Studienrichtung der technischen Wissenschaften der Universität Lausanne und diejenige der Naturwissenschaften der Universität Neuenburg, dreifache Beiträge für die Studienrichtung der Naturwissenschaften der Universität Freiburg.<sup>284</sup> Die Beiträge wurden aus staatspolitischen Gründen an die Kantone, und nicht direkt an die Hochschulen entrichtet. Ziele nannte der Bundesrat im Beschluss explizit keine: **Artikel 8 Abs. 3** besagt, die Verwendung der Beiträge sei den Hochschulkantonen freigestellt.<sup>285</sup> Die Befürchtung des Bundes, dass die Kantone die Bundesgelder als Ersatz für eigene Investitionen benutzen könnten, spiegelt sich im Bundesbeschluss in zwei spezifischen Regelungen wieder, in **Art. 8, Abs. 1 und 2** sowie in **Art. 6, Art. 8**. Sie definieren als Obergrenze für die Beiträge des Bundes die durchschnittlichen Mehrausgaben der Hochschulen für Bau und Betrieb während der Jahre 1962 bis 1964. Falls die allfällige Summe, welche aufgrund der Berechnungen des Verteilschlüssels einer Hochschule zustehen, dieses durchschnittliche Investitionsvolumen übersteigen sollte, wurde vorgesehen, den Restbetrag erst nach erfolgtem Nachweis

---

<sup>280</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 386.

<sup>281</sup> Lepori, *La Politique de la Recherche en Suisse: Institutions, acteurs et dynamique historique*, S. 160.

<sup>282</sup> Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 16. Juni 1966), Art. 4., S. 1217f

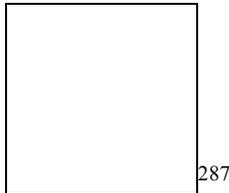
<sup>283</sup> *Ibid.*, Art. 4, Abs. 1.

<sup>284</sup> *Ibid.*, Art. 5, Abs. 2.

<sup>285</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), S. 25

entsprechender Mehrausgaben des Kantones in einem späteren Jahr der Gültigkeit der Übergangslösung auszubezahlen.<sup>286</sup>

**Abbildung 5 Die unter der Übergangsregelung ausbezahlten Beträge an die kantonalen Hochschulen**



Es kann vermerkt werden, dass der Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen ein reines Subventionsgesetz darstellte. Die Fragen nach effizienteren Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen und deren Verfassungsmässigkeit blieb noch offen. Es war bewusst ein einfaches Subventionssystem gewährt worden. Die Subventionen unterlagen jedoch einer gewissen Lenkung der Beiträge durch die Beitragsbemessungskriterien. Zum einen durch die verschiedene Gewichtung der *per capita* Beiträge pro Student und Studentin und die Ausnahmeregelungen der Doppelt- und Dreifachzählung einzelner Studienrichtungen an bestimmten Universitäten, zum anderen durch die Klausel in **Art. 8**, die Kantone, welche eigene Investitionen in die Hochschulen in den Jahren 1962 bis 1964 vernachlässigt hatten, benachteiligen sollte. Der Verteilmechanismus berücksichtigte den Inputfaktor der Investitionen der Hochschulkantone in die Institutionen sowie Nachfrage- und Angebotskriterien in der Berücksichtigung der Studierendenzahl und die angebotenen Studienrichtungen. Er nahm zudem zusätzlich eine Gewichtung des nach Studierendenzahl berechnet Hauptfinanzierungsbeitrages vor. Des Weiteren waren in der Übergangslösung verschiedene Ausnahmen und Speziallösungen im Sinne von Kohäsionsmassnahmen vorgesehen, welche es einzelnen Hochschulen ermöglichten, den doppelten oder dreifachen Pauschalbetrag für einzelne Studienrichtungen zu beziehen.<sup>288</sup> Die Übergangslösung wurde

---

<sup>286</sup> Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 16. Juni 1966), S. Art. 8.

<sup>287</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 1404.

<sup>288</sup> Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 16. Juni 1966), Art. 5, Abs. 2 sieht den doppelten Pauschalbetrag für die technischen Wissenschaften der Universität Lausanne und die Naturwissenschaften der Universität Neuenburg sowie den dreifachen Pauschalbetrag für die Studienrichtung der Naturwissenschaften der Universität Freiburg vor. Art. 6 regelt die Beiträge an das Universitätsinstitut für Höhere Internationale Studien in Genf. Art. 10 regelt die Aufhebung des bisher gültigen Bundesbeschlusses vom 29. September 1961 über den Beitrag des Bundes an ebendieses.

von verschiedener Seite kritisiert. So wurde der Vorwurf laut, sie benachteilige Volluniversitäten und werde damit in erster Linie den Geisteswissenschaften nicht gerecht. Die Innerschweiz bedauerte zudem das Fehlen einer Quote für Planung und Bau neuer Hochschulen und der Verband der Schweizer Studentenschaften VSS monierte das fehlende Eingehen auf studentische Sozialanliegen.<sup>289</sup>

---

<sup>289</sup> Gilg Peter und Reymond François-L., *Année politique Suisse 1966*, Bern 1967, S. 118.

## 7 Das Bundesgesetz zur Förderung der Hochschulen von 1968

*„Il s’agit de trouver une solution à un problème national par le canal fédéraliste, désormais considéré sous l’angle d’un fédéralisme coopératif“<sup>290</sup>.*

„Il régnait à l’époque un climat politique optimiste et ce n’est pas sans raison que l’on parle rétrospectivement d’euphorie de la formation“<sup>291</sup>. Zieht man in Betracht, dass die Ausarbeitung der Gesetzesvorlage nur etwas mehr als zwei Jahre in Anspruch nahm und das Gesetz schliesslich von beiden Räten einstimmig verabschiedet wurde, kann dieser Aussage uneingeschränkt beige pflichtet werden. Im „Schicksalsjahr 1968“<sup>292</sup> mündete diese Bildungseuphorie also in das „Bundesgesetz zur Förderung der Hochschulen HFG vom 28. Juni 1968“, und - ein weiteres Novum in der Hochschulpolitik – den „Bundesbeschluss über die Genehmigung der Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Waadt betreffend Übernahme der Polytechnischen Schule der Universität Lausanne (EPUL) durch die Eidgenossenschaft vom 1. Oktober 1968“<sup>293</sup>, der Übernahme der EPUL durch den Bund.<sup>294</sup> Gleichzeitig stand das Jahr unter dem Eindruck der Unzufriedenheit der Studierenden in ganz Europa, die das bestehende Hochschulsystem grundsätzlich in Frage stellten. Auch in der Schweiz manifestierte sich die Unzufriedenheit der Studierenden durch Proteste, vielmehr aber durch einen „intérêt passionné“, der sich „très généralement“ nicht in Form der andernorts erlebten „intransigeance révolutionnaire“ und „violence passionnée“ geäussert habe.<sup>295</sup> Die Studierenden in der Schweiz, repräsentiert durch den VSS, fokussierten vielmehr auf hochschulinterne Strukturreformen, organisierten „meetings, groupes de travail et comités d’action divers“ und suchten den Dialog mit den Dozierenden.<sup>296</sup>

---

<sup>290</sup> Simon Kohler, Berner Nationalrat, Erziehungsdirektor und Vorsitzender des Koordinationsorgans in der Eintretensdebatte des Nationalrates. Amtliches Bulletin NR 1968, S. 186.

<sup>291</sup> Cottier Marius, Le système universitaire dans un régime fédéraliste, Generalsekretariat EDK, *Bildungspolitik im schweizerischen Föderalismus*, Bern 1985, S. 49-58, S. 50.

<sup>292</sup> Imboden Max, Das zukünftige Bild der schweizerischen Hochschulen *Schweizerische Hochschulzeitung* V/VI, 1967, S. 266-279, S. 266.

<sup>293</sup> Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968).

<sup>294</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Übernahme der Polytechnischen Schule der Universität Lausanne durch den Bund (vom 4. März 1968), BBl 1968, Band 1/Heft 14, S. 699-731, S. 699, tritt Anfang 1969 in Kraft.

<sup>295</sup> So der Berichterstatter der vorbereitenden Nationalratskommission, der spätere Freisinnige Bundesrat Georges-André Chevallaz (1915-2002) am fünften Juni 1968. Amtliches Bulletin NR 1968, *Amtliches Bulletin Nationalrat/3. Session der 38. Legislatur*, 1968, S. 163-373, S. 163, und Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848.

<sup>296</sup> Zitate auch nach Chevallaz, Amtliches Bulletin NR 1968, S. 163.

Diese Faktoren, kurz „die Erkenntnis der grundlegenden Bedeutung des Bildungswesens für die moderne Gesellschaft“<sup>297</sup> und „die Krise im Verhältnis der heranwachsenden Jugend zur Struktur der bestehenden Bildungseinrichtungen“<sup>298</sup> trugen dazu bei, die Hochschulfrage in diesem Jahr „in den Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung“<sup>299</sup> zu rücken.

Dieses Kapitel ist dem Hochschulförderungsgesetz HFG gewidmet. In den vorangegangenen Kapiteln ist aufgezeigt worden, wie die verschiedenen Akteure ihre Positionen während der Ausarbeitung und der Gültigkeitsdauer der Übergangslösung betreffend Finanzierungs- und Koordinationsmechanismen abgesteckten. Das Bundesgesetz sollte nun die Schaffung einer umfassenden, „längerfristigen Gesamtkonzeption“<sup>300</sup> von Wissenschaft und Forschung ermöglichen und die offen gebliebenen Fragen um Koordination und Finanzierung langfristig lösen. Das Gesetz wurde als Zäsur, als Zeitenwende, als Vorlage von höchster Wichtigkeit für die Zukunft des wirtschaftlichen Wohlergehens und ganz allgemein der Nation angesehen.<sup>301</sup> Stellvertretend hierfür der Katholisch-Konservative Hans Hürlimann, der im Jahre 1968 auch Präsident der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren wurde, in der Eintretensdebatte des Ständerates zum HFG am 14. März 1968: „Wir leiten mit diesem Gesetz in unserer Bildungspolitik auf nationaler Ebene eine neue Phase ein“<sup>302</sup>. Gleichzeitig war man sich aber auch bewusst, dass das Gesetz die bestehenden Probleme nicht würde abschliessend lösen können. Paul Eisenring, Nationalrat der Katholisch-Konservativen Partei aus Zürich<sup>303</sup> postuliert in der Eintretensdebatte des Nationalrates, dass „mit der vorliegenden Vorlage“ der „Mut zum Imperfekten“<sup>304</sup> aufgebracht werden müsse. Der Sozialdemokrat Andreas Gerwig aus Basel Stadt<sup>305</sup> doppelte nach: „Das Gesetz ist meines Erachtens ein Versuch. Spätestens im Jahre 1974 wird man wissen, ob die grossen Erwartungen, die vom Bundesrat und auch von uns in dieses Gesetz gesetzt werden, auch erfüllt sind.“<sup>306</sup>

Zuerst soll in diesem Kapitel die Entstehung des HFG umrissen, danach die vorgesehene Beitragsregelung erläutert werden. Ausführlicher wird auf die Frage der Kooperation und das im Gesetz vorgesehene Instrumentarium zu ihrer Verwirklichung eingegangen. Speziell soll

---

<sup>297</sup> Gilg Peter und Reymond François-L., *Année politique Suisse 1968*, Bern 1969, S. 119.

<sup>298</sup> *Ibid.*, S. 119.

<sup>299</sup> Imboden, *Das zukünftige Bild der schweizerischen Hochschulen*, S. 266.

<sup>300</sup> Bremi Ulrich, *Das Hochschulproblem aus der Sicht des Politikers*, *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung* 1/2, 1967, S. 138-147, S. 143.

<sup>301</sup> Die Eintretensdebatte im Nationalrat umfasste 24 Redner.

<sup>302</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 48 und Morosoli, Hürlimann Hans.

<sup>303</sup> Paul Eisenring, geboren 1924. Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848.

<sup>304</sup> Amtliches Bulletin NR 1968, S. 170.

<sup>305</sup> Andreas Gerwig, geboren 1928. Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848.

<sup>306</sup> Amtliches Bulletin NR 1968, S. 188.

das Augenmerk hierbei auf die Unterschiede zwischen den Entwürfen des Gesetzes und dem schliesslich nach intensiven Diskussionen von den eidgenössischen Räten verabschiedeten Gesetz gerichtet werden – erfuhr doch die Vorlage in der parlamentarischen Debatte wesentliche Veränderungen. Es wird aufzuzeigen sein, dass die Euphorie des Jahres 1968 durchaus ihre Spuren im Gesetzestext hinterliess. Dazu verpflichtet sich auch das Unterkapitel zur Frage nach der Struktur- und Studienreform der einzelnen Hochschulen, die sich auch im Gesetz manifestiert.

### ***7.1 Die Entstehung des Bundesgesetzes***

Dieses Kapitel rekapituliert die fast zwei Jahre dauernde Entstehungszeit der so genannten Dauerregie. Es umfasst die Zeit der Vorarbeiten bis zur Verabschiedung des Gesetzes durch die eidgenössischen Räte am 28. Juni 1968. Der SWR war mit der Ausarbeitung des Gesetzes betraut worden, und so war dieses auch bereits Thema seiner konstituierenden Sitzung. Der SWR hatte sich jedoch zunächst, trotz – oder gerade wegen – seines umfangreichen Pflichtenheftes, mit der Schaffung eines minimalen Fundamentes von Entscheidungsgrundlagen statistischer, prognostischer und theoretischer Art zu beschäftigen. Zudem arbeitete er sich in die Einzelprobleme ein, und seine Mitglieder bemühten sich, „ihre wechselseitige Verflochtenheit zu erkennen“<sup>307</sup>. Die Vision des Globalkonzeptes der „Hochschule Schweiz“, ursprünglich geprägt durch Alexander von Muralt, bis März 1968 Präsident des Forschungsrates des SNF und Mitglied des SWR<sup>308</sup>, beflügelte den Geist des Gesetzes. Der SWR konnte in seinem Jahresbericht 1966 vermerken, dass nach einem „Stadium des Vorbereitens und Experimentierens“ die „Voraussetzungen für eine auf der Höhe der Zeit stehenden schweizerischen Wissenschaftspolitik“<sup>309</sup> nun geschaffen seien. Der SWR war sich durchaus bewusst, dass das Ideal der „Hochschule Schweiz“ bei Weitem nicht von allen Hochschulakteuren geteilt wurde: „Wie weit es gelingt, diese Voraussetzungen fruchtbar zu machen, wird davon abhängen, ob bei den vielen Trägern von Wissenschaft und Forschung die Bereitschaft besteht, in Verantwortung für das Ganze zu handeln“<sup>310</sup>.

---

<sup>307</sup> SWR, Zweiter Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen, S. 17.

<sup>308</sup> SWR, Jahresbericht 1968, S. 4, Tschudi, Förderung von Wissenschaft und Forschung, S. 28, Hochstrasser, SZNA 1/2 1979, S. 89.

<sup>309</sup> SWR, Jahresbericht 1966, S. 2.

<sup>310</sup> Ibid., S. 3.

Ein erster Entwurf, im Wesentlichen vom Präsidenten des SWR Max Imboden ausgearbeitet, lag im Sommer 1966 vor. Er wurde innerhalb des SWR, sowohl in einem speziell gebildeten Unterausschuss, der sich im Jahre 1966 vier Mal traf, als auch im Plenum mehrmals beraten und überarbeitet. Zusätzlich zu den bereits vorliegenden Arbeiten der Expertenkommissionen standen dem SWR die Aufstellungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung über die Hochschulaufwendungen im Jahre 1965 sowie die durch Vermittlung des Koordinationsorgans im November 1966 erlangten Angaben der Hochschulkantone über ihren mutmasslichen Finanzbedarf für das Hochschulwesen in den Jahren 1969 bis 1974 zur Verfügung.<sup>311</sup> Die Erhebung hatte für die erste Beitragsperiode ein voraussichtliches Investitionsvolumen von rund 1'300 Millionen Franken ergeben.<sup>312</sup> Ende Januar 1967 überreichte der SWR seinen Textvorschlag dem EDI, das ihn mit „geringfügigen Modifikationen“ übernahm. Darauf folgend fand am siebten März 1967 eine Aussprache über den Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Hochschulförderung mit den Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone und der beiden an Neugründungen interessierten Kantone Aargau und Luzern statt, anschliessend wurde der Gesetzesentwurf im April in die Vernehmlassung geschickt.<sup>313</sup>

Kritik am Gesetzesentwurf wurde in der Vernehmlassung von verschiedener Seite und aus verschiedenen Gründen geäussert. Am häufigsten beanstandet wurde, der Entwurf fördere den rationellen Einsatz der Bundesmittel nicht genügend. Ganz im Geiste der „Hochschule Schweiz“ wurde die Formulierung einer gesamtschweizerischen Hochschul- und Wissenschaftspolitik gefordert, dazu eine Verschärfung der Subventionsbedingungen und eine weitere Verstärkung der Koordination.<sup>314</sup> In Bezug auf bereits ausgeführte Probleme der engen Verflechtung, persönlicher Abhängigkeiten und der Angst, dass es unter der Ägide der Kantone an „Verantwortung für das Ganze“<sup>315</sup> mangeln könnte, kam die Forderung auf, die Koordination dürfe nicht einem Organ überlassen werden, das hauptsächlich aus

---

<sup>311</sup> Ibid., S. 4ff. Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 146. Das Koordinationsorgan hatte sich im Jahre 1966, die Gründungssitzung mitgezählt, dreimal getroffen, und sich vor allem mit der Erstellung einer Liste der bereits bestehenden Kooperationsmassnahmen und dem erwähnten Finanzbedarf der Hochschulen befasst. Koordinationsorgan, Erster Bericht des Koordinationsorgans ans EDI, S. 27ff.

<sup>312</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 1428f.

<sup>313</sup> Ibid., S. 1407.

<sup>314</sup> Als Beispiel für diese Haltung: Die internationale wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft könne nicht durch das „dabei sein“ in „spektakulären Gebieten wie etwa der Weltraum- oder Atomforschung“ gesteigert werden, sondern hätte vielmehr durch eine Konzentration der Mittel in den Bereichen, in denen man bereits auf eine starke und aussichtsreiche Position aufbauen könne zu geschehen: „Diese Forderung einer zweckmässigen Konzentration der Mittel bildet heute den Kern einer zeitgemässen Wissenschaftspolitik“. Als Beispiel siehe Schrafl, Das Hochschulproblem und die Wirtschaft, S. 49.

<sup>315</sup> Siehe oben. SWR, Jahresbericht 1968, S. 3.

Regierungsvertretern der Hochschulkantone bestehe. In diese Richtung zielten die Vernehmlassungsantworten sowohl der Unternehmervverbände wie der Gewerkschaften, der Freisinnigen Partei sowie der Sozialdemokratischen Partei. Die Konservativ-Christlichsoziale Partei befürworteten dagegen eine stärkere Stellung des Koordinationsorgans auch gegenüber den Bundesinstanzen. Weitere Kritik wurde betreffend den vorgesehenen Finanzbedarf und die Beitragsregelung laut. Der Gewerbeverband beantragte, von der Wirtschaftsförderung unterstützt, nur Sachinvestitionen zu finanziell zu unterstützen und forderte eine Gesamtnachwachspolitik, welche auch die Bedürfnisse der Berufsbildung mit einbeziehen solle. Man befürchtete durch die vorgesehenen Finanzflüsse eine Bevorteilung der universitären Ausbildung gegenüber anderen Ausbildungswegen und eine Absorption des Nachwuchses durch die Hochschulen.<sup>316</sup> Zu diskutieren gab ferner, wie die Ausgaben für die Hochschulen von 1'150 Millionen Franken im Bundesbudget gedeckt werden sollten. Die Unternehmervverbände verlangten eine Einordnung der Hochschulausgaben in die allgemeine Finanzplanung des Bundes und die Deckung der Ausgaben durch indirekte Steuern. Die Sozialdemokraten hingegen forderten generell höhere Beträge für die Hochschulförderung. Für den vorgesehenen Finanzausgleich bei den Sachinvestitionen wurde von verschiedener Seite eine stärkere Abstufung der Maximalprozentsätze der Förderung durch den Bund beantragt.<sup>317</sup> Sofern sich die „verschiedenen Änderungs- und Ergänzungswünsche [...] mit der Grundkonzeption des Gesetzes vereinbaren liessen“<sup>318</sup> wurde ihnen vom EDI „Rechnung getragen“<sup>319</sup>. Hernach wurde ein zweiter Vorentwurf generiert, der am 28. August 1967 an einer weiteren Konferenz mit den Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone sowie den Kantonen Aargau und Luzern einhellige Zustimmung erfuhr. Das Resultat einer weiteren Beratung „im Schosse des SWR“ war der Entwurf in der Botschaft vom 28. November 1967.<sup>320</sup>

Es bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass nebst der eigentlichen Arbeit am Gesetzesentwurf die Debatte um die Hochschulförderung auch in der breiteren Öffentlichkeit sehr rege und kontrovers geführt wurde. Der Druck eine „Dauerlösung“ zu schaffen blieb durch das anhaltende Strömen der Studierenden an die Hochschulen bestehen. Vom Jahr des Postulats

---

<sup>316</sup> Ibid., S. 119. Dazu erschien ein Bericht des EDI vom April 1967, dieser wird in Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, auf S. 181 zitiert.

<sup>317</sup> K-CSP, Gewerbeverband und die Wirtschaftsförderung. Diese kritisierte insbesondere die Subventionierung finanzstarker Kantone. Gilg und Reymond, *Année politique Suisse* 1967, S. 119.

<sup>318</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 1407.

<sup>319</sup> Ibid., S. 1407f.

<sup>320</sup> Ibid., S. 1407f.

Weibel, dem akademischen Jahr 1960/61 bis zum akademischen Jahr 1966/67 war die Zahl der Studierenden an den Universitäten von 21'281 auf 33'920<sup>321</sup> gestiegen. Unterstützung fand der Entwurf des Bundesrats denn auch vor allem in Hochschulkreisen. Aktiv forderte die Vereinigung junger Wissenschaftler eine Verstärkung der zentralen Instanzen, und der VSS beanspruchte ein Mitspracherecht in den nationalen Organen der Hochschul- und Wissenschaftspolitik.<sup>322</sup> Die Opposition gegen das Gesetz wiederum konstituierte sich in einem „Komitee für rationelle Hochschulpolitik“, das in einer Eingabe an die eidgenössischen Räte die hauptsächlichen Einwände zusammenfasste und eine Befristung des HFG auf Ende 1974 empfahl. Mehr oder weniger offen wurde mit einem Referendum gedroht.<sup>323</sup> Ständerat Fritz Honegger<sup>324</sup> führte hierzu am 14. März 1968 in der Eintretensdebatte des Ständerates aus: „Noch nicht zufrieden scheint das Komitee für rationale Hochschulpolitik und insbesondere der Schweizerische Gewerbeverband zu sein, die eine völlige Umkrempelung der Vorlage wünschen und deshalb eine zweijährige Verlängerung der Übergangsordnung beantragen“<sup>325</sup>.

In den ersten Monaten des Jahres 1968, kurz vor und während der Behandlung der Vorlage in den Räten, bekräftigten der SWR und der Bundesrat noch einmal den dringenden Bedarf eines Ausbaus der Hochschulen und damit auch einer soliden Regelung. So veröffentlichte der SWR im Januar 1968 den „Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen“<sup>326</sup>. Er beginnt mit einer Schätzung des künftigen Bedarfs an berufstätigen Akademikern in der Schweiz und zog daraus „die Schlüsse, dass die Anteile der Mittelschulabsolventen, der Studienanfänger und der Hochschulabsolventen – gemessen an den betreffenden Altersklassen – beträchtlich erhöht werden“<sup>327</sup> müssten. Das Gremium, welches die Gesetzesvorlage vorbereitete, ging demnach von einem weiterhin ansteigenden Akademikerbedarf aus. Auch der Bundesrat betonte die Notwendigkeit einer Regelung dadurch nachdrücklich, dass er den „Ausbau der Hochschulen als nationale Aufgabe“<sup>328</sup> zu einem Bereich machte, dem der Bundesrat „höchste Priorität“<sup>329</sup> einräumte. Am 15. Mai 1968

---

<sup>321</sup> Ibid., S. 1386.

<sup>322</sup> Gilg und Reymond, *Année politique Suisse* 1968, S. 121.

<sup>323</sup> Ibid., S. 121.

<sup>324</sup> Fritz Honegger (1917-1999), Freisinnige Partei, späterer Bundesrat und 1978-1982 Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements. Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848.

<sup>325</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 39.

<sup>326</sup> SWR, *Ausbau der schweizerischen Hochschulen*, Bern 1968.

<sup>327</sup> SWR, *Jahresbericht* 1967, S. 8.

<sup>328</sup> Bundesrat Tschudi in der Eintretensdebatte zum HFG im Ständerat am 14. März 1968. Amtliches Bulletin SR 1968, S. 51.

<sup>329</sup> Ibid., S. 51

legte der Bundesrat zum ersten Mal die durch eine Motion vom Bundesrat verlangten „Richtlinien für die zu befolgende Politik und eine Dringlichkeitsordnung der zu lösenden Aufgaben“ dem Parlament vor.<sup>330</sup> Er hatte Bildung und Forschung als Priorität in diese Richtlinien aufgenommen. An den Beginn seiner Ausführungen stellte der Bundesrat die Gesamtkonzeption der „Wissenschaftspolitik“, worunter er die drei Prioritäten der *Volksbildung*, wobei sich der Bund vor allem der Berufsbildung annehmen wollte, der Verbesserung der *Chancengleichheit* und des *zweckmässigen Einsatzes der Mittel für Forschung und Entwicklung* subsumierte. Diese breite Konzeption widerspiegelt das bundesrätliche „Hauptziel“, die Entwicklung einer langfristigen Bildungs- und Forschungspolitik, welche explizit die Zusammenarbeit mit den Kantonen und „soweit nötig“ auch der Wirtschaft vorsah. Dieses Hauptziel sollte nun „gleichrangig“ neben die Förderung der kantonalen Hochschulen, den Ausbau der ETH und die Übernahme der EPUL gestellt werden.<sup>331</sup>

Das Bundesgesetz wurde schliesslich vom 14. bis 15. März 1968 zum ersten Mal im Ständerat behandelt, und passierte die Gesamtabstimmung mit 32 Stimmen einstimmig.<sup>332</sup> Anschliessend erfolgte die Debatte im Nationalrat vom fünften bis elften Juni 1968, der seine Zustimmung in der Gesamtabstimmung ebenfalls einstimmig mit 113 Stimmen aussprach.<sup>333</sup> Die Differenzbereinigung im Ständerat fand am 17. Juni statt.<sup>334</sup> Das Bundesgesetz wurde in der Schlussabstimmung vom 28. Juni vom Ständerat einstimmig mit 33<sup>335</sup> Stimmen an den Nationalrat und desgleichen im Nationalrat mit 140<sup>336</sup> Stimmen an den Bundesrat verabschiedet. In der parlamentarischen Behandlung waren jedoch, wie aufzuzeigen sein wird, substantielle Änderungen und Erweiterungen vorgenommen worden, denn die Problemfelder Koordination, Finanzbedarf, Beitragsregelung, Deckung der Ausgaben für die Hochschulen im Bundeshaushalt und Finanzausgleich beherrschten nicht nur die Diskussion um die Hochschulförderung in der breiten Öffentlichkeit, sie prägten auch die Debatte in den beiden Kammern des Parlaments.

---

<sup>330</sup> Bundesrat, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968-1971 (vom 15. Mai 1968), *BBl 1968* Band 1/Heft 22, 1968, S. 1204-1248, S. 1204.

<sup>331</sup> Alle Zitate aus: *Ibid.*, S. 1235-36.

<sup>332</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 66.

<sup>333</sup> Amtliches Bulletin NR 1968, S. 235.

<sup>334</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 97ff.

<sup>335</sup> *Ibid.*, S. 184.

<sup>336</sup> Amtliches Bulletin NR 1968, S. 373.

## 7.2 Die Beitragsregelung

Die Regelungen betreffend die Beiträge sind in den Kapiteln II Beitragsberechtigung, III Grundbeiträge, IV Beiträge an Sachinvestitionen, V Beitragsperioden sowie VIII Schluss- und Übergangsbestimmungen des HFG enthalten. Das HFG wurde in der Botschaft explizit als „Förderungs- und Subventionsvorlage“ bezeichnet,<sup>337</sup> und die Beiträge sollten, wie bereits unter der Übergangsregelung, an die Hochschulkantone ausgeschüttet werden. In diesem Sinne wurden in **Art. 2, Abs. 1 HFG** als Beitragsberechtigter die Kantone, „die Träger einer Hochschule sind“ sowie in **Art. 3, Abs. 1 HFG** das Universitätsinstitut für Höhere Internationale Studien in Genf anerkannt.<sup>338</sup> Leitgedanke bildete die Idee, die Hochschulen „als Ganzes“<sup>339</sup> zu unterstützen. Der relativ simple Subventionierungsmechanismus der Übergangslösung sollte hingegen aber nicht einfach übernommen werden, vielmehr sollte die Berücksichtigung der Studierendenzahlen, der besuchten Studienrichtungen und der Finanzkraft der Kantone verstärkt werden und direkt steuerbare Beträge in die Vorlage aufgenommen werden. Der Gesamtplafond für die jeweilige Beitragsperiode sollte demnach in zwei Teilbeträge aufgeteilt werden, einen für Grundbeiträge, die „jedes Jahr regelmässig zur Unterstützung des Hochschulbetriebs in seiner Gesamtheit auszurichten“<sup>340</sup> seien und einen für Beiträge an Sachinvestitionen, „die von Fall zu Fall zur Finanzierung einzelner Ausbauprojekte gewährt werden können“<sup>341</sup>. Diese Beitragsregelung sollte auch der Situation Rechnung tragen, dass die Betriebsaufwendungen bei der Übergangsregelung zu wenig Unterstützung gefunden hatten, waren doch die Beiträge vor allem für Investitionen verwendet worden.<sup>342</sup>

### 7.2.1 Die Grundbeiträge

Die **Art. 4 bis 9 HFG** behandeln die Grundbeiträge. **Art. 4, Abs. 1 HFG** definiert diese als bestehend aus einem jährlich an die Hochschulkantone und beitragsberechtigten Institutionen nach Massgabe ihres anrechenbaren Aufwandes auszuschüttenden Gesamtbeitrag. Der

---

<sup>337</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 1411.

<sup>338</sup> Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968), Art. 2 und 3. Der Bundesrat sollte nach Art. 3, Abs. 2 weitere beitragsberechtigter Institutionen anerkennen können.

<sup>339</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 1411.

<sup>340</sup> Ibid., S. 1412.

<sup>341</sup> Ibid., S. 1412. Der Berichterstatter im Ständerat Reimann benutzt dieselben Worte. Amtliches Bulletin SR 1968, S. 37.

<sup>342</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 1405f.

anrechenbare Aufwand wiederum sollte laut **Art. 4, Abs. 2 HFG** ermittelt werden durch den Einbezug der jährlich ausgerichteten Besoldungen, der pauschal berechneten Ausgaben für die Ausbildung an den Hochschulkliniken sowie der pauschal berechneten so genannten Sachkosten. Die verschiedenen Teile des anrechenbaren Aufwands sollten addiert, und anschliessend nach Finanzkraft des Trägerkantons der Hochschulen oder beitragsberechtigten Institutionen gemäss **Art. 4, Abs. 3 und 4 HFG** noch einmal gewichtet werden, sprich bei mittlerer oder schwacher Finanzkraft des jeweiligen Hochschulkantons um einen Viertel, beziehungsweise die Hälfte erhöht werden können. Sofern es sich beim Träger nicht um einen Kanton handeln sollte, sollte der Bundesrat über eine allfällige Erhöhung des anrechenbaren Aufwandes entscheiden können.<sup>343</sup> **Art. 5 HFG** definiert die nicht anrechenbaren Besoldungen. Hier sind insbesondere die Besoldungen oder Besoldungsanteile zu nennen, welche nicht ausschliesslich Lehr- und Forschungszwecken dienendem Personal ausgeschüttet wurden.<sup>344</sup> Die Zahl der Studierenden sollte bei den zwei letzteren Berechnungsgrundlagen laut **Art. 4, Abs. 3, lit. b und c HFG** berücksichtigt, indem dabei nach **Art. 6 und 7** jeweils ein vom Bundesrat festgelegter Pauschalbetrag pro Studierendem mit der Anzahl Studierender multipliziert werden sollte. Für Studierende, die sich in nicht-klinischer Ausbildung befanden, sollte zudem eine Gewichtung des Pauschalbetrages nach Studienrichtung vorgenommen werden. Ferner wurde in **Art. 8 HFG** vorgesehen, dass auf Anordnung des Bundesrats bei der Berechnung der massgeblichen Studierendenzahlen die an einer medizinischen Fakultät oder an einer natur- oder ingenieurwissenschaftlichen Abteilung einer Hochschule studierenden Ausländer nicht mitgezählt werden sollten, soweit ihr Anteil einen Sechstel aller Studierenden dieser Fakultät oder Abteilung übersteige.<sup>345</sup>

### **7.2.2 Die Beiträge an Sachinvestitionen**

Die eigentliche Neuerung des HFG betraf jedoch die Regelungen zu den Beiträgen an Sachinvestitionen in den **Art. 10 bis 13 HFG**. Beim Teilplafond für Beiträge an Sachinvestitionen – ausgenommen den Landerwerb – sollte es sich um einen Maximalbetrag handeln, der nicht vollständig ausgeschüttet werden musste. Die Hochschulkantone hatten

---

<sup>343</sup> Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968), Art. 4. Die Einteilung in finanzschwache, finanzstarke Kantone und Kantone mit mittlerer Finanzkraft wird anhand der im Beitragsjahr geltenden Bestimmungen über den Finanzausgleich vorgenommen.

<sup>344</sup> Ibid., Art. 5. Nicht anrechenbar waren auch Besoldungsanteile, die die vom Bundesrat zu bestimmenden Höchstansätze überschritten, sowie Besoldungen oder Besoldungsanteile die nicht vom Hochschulträger aufgewendet wurden. Leistungen kirchlicher Organisationen werden den Aufwendungen sollten Anrechenbar sein. Ferner sind Besoldungsanteile, die die vom Bundesrat zu bestimmenden Höchstansätze überschritten.

<sup>345</sup> Ibid., Art. 8.

demnach für Beiträge an Sachinvestitionen Gesuche zu stellen, welche der Bundesrat gemäss **Art. 11 HFG** anschliessend zu bewilligen hatte. Sofern die Gesuche „einen bestimmten Betrag nicht überschreiten“, sollte der Bundesrat die Bewilligung von Beiträgen dem Departement des Innern übertragen können, das dann im Einvernehmen mit dem Finanz- und Zolldepartement eine Entscheidung fällen sollte.<sup>346</sup>

**Art. 10 Abs. 2 HGF lit. a** definierte Sachinvestitionen als Investitionen für den Erwerb, die Errichtung, die Miete und den Umbau von Gebäuden – soweit diese der Lehre und Forschung, der Wohlfahrt der Studierenden oder der Hochschulverwaltung dienen. Aufwendungen für den Gebäudeunterhalt sollten nicht berücksichtigt werden. Indes sollten entsprechende Aufwendungen für Klinikgebäude laut **lit. b.** berücksichtigt werden, soweit diese den Bedürfnissen von Lehre und Forschung, nicht aber wenn sie der medizinischen Betreuung der Bevölkerung dienen. Ferner sollten laut **lit. c** auch Aufwendungen für die Anschaffung von Apparaten und Mobiliar sowie für die Neueinrichtung und die ausserordentliche Erweiterung von Bibliotheken als Sachinvestitionen geltend gemacht werden können.<sup>347</sup> Auch in Bezug auf die Sachinvestitionen wurden für die Beiträge im Gesetz in **Art. 12 HFG** je nach Finanzkraft der Kantone unterschiedliche Beitragssätze definiert: Höchstens 40 Prozent der Gesamtkosten an finanzstarke Hochschulkantone, 50 Prozent an Hochschulkantone mit mittlerer Finanzkraft sowie 60 Prozent an finanzschwache Hochschulkantone. Zudem war in **Art. 12, Abs. 3 HFG** eine Sonderregelung geschaffen worden, welche es erlaubte, für Sachinvestitionen, denen im „gesamtschweizerischen Interesse besondere Bedeutung“ zukomme, ausserordentliche Zuschläge von zusätzlich höchstens einem Fünftel der Kosten auszurichten.<sup>348</sup> **Art. 13 HFG** definierte Kriterien für die Verweigerung der Zahlung von Sachinvestitionsbeiträgen sowie über das zu beschreitende Verfahren, falls die gestellten Gesuche den Gesamtbetrag für Sachinvestitionsbeiträge überschreiten sollten.<sup>349</sup>

### ***7.2.3 Die Veränderung der Beitragsregelung des HFG in den eidgenössischen Räten***

**Art. 24, Abs. 1 HFG** bestimmte, dass als erste Beitragsperiode die Zeit von 1969 bis 1974 gelten sollte. Die Gesamtsumme für diese erste Beitragsperiode wurde in **Art. 24, Abs. 2** auf

---

<sup>346</sup> Ibid., 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 - im Einvernehmen mit dem Finanz- und Zolldepartement -entscheidet.

<sup>347</sup> Ibid., Art. 10, Abs. 2, lit. a bis c.

<sup>348</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 162., Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968), Art. 12, Abs. 3.

<sup>349</sup> Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968), Art. 13.

1'150 Millionen Franken<sup>350</sup> festgelegt, wobei 500 Millionen Franken für die Grundbeiträge und 650 Millionen Franken für die Sachinvestitionsbeiträge ausgewiesen wurden.<sup>351</sup> Die Grundbeiträge sollten laut Schätzungen des Wissenschaftsrates 20 bis 30 Prozent der zukünftigen Betriebsausgaben der bestehenden Hochschulen decken. Dabei wurde vorgesehen, die Jahresraten so anwachsen zu lassen, dass die Hochschulen in den Genuss eines realen Zuwachses der Grundbeiträge kommen würden.<sup>352</sup>

Betreffend die Beitragsregelung war in der parlamentarischen Debatte grundsätzlich nur der bereits genannte Finanzausgleich unter den Kantonen in **Art. 4, Abs. 3 und 4 HFG** sowie **Art. 12, Abs. 1 und 3 HFG** sowie die Gesamthöhe der einzelnen Plafonds in **Art. 24 HFG** umstritten. Es entbrannte jedoch eine heftige Debatte darum, ob in **Art. 14, Abs. 1 HFG** die Gesamtsumme der auf Grund des HFG auszurichtenden Beträge durch einfachen Bundesbeschluss oder durch allgemein verbindlichen Bundesbeschluss festgelegt werden sollte. Von Gegnern eines Finanzausgleichs oder Gegnern der von der vorbereitenden Kommission des Ständerates vorgeschlagenen stärkeren Abstufung des Finanzausgleichs in **Art. 12, Abs. 1 und 3 HFG**, wurde in der Debatte angemerkt, dass die Träger grosser Kantonaluniversitäten generell durch den Finanzausgleich benachteiligt werden würden, insbesondere da sie einen beträchtlichen Anteil der Kosten für ausserkantonale Studierende deckten.<sup>353</sup> Auch die Nichtberücksichtigung des Landkaufs für die Beiträge an Sachinvestitionen benachteilige durch die generell höheren Grundstückspreise in urbanen Gebieten die finanzstarken Kantone. Im Nationalrat erfolgte durch eine Kommissionsminderheit der Antrag, auch die Kosten für Grund und Boden mitzuschubventionieren. Der Antrag unterlag jedoch mit 89 zu 50 Stimmen, doch wurde die Miete, ausschliesslich des auf das Land entfallenden Mietzinsanteiles, in die Liste der möglichen zu subventionierenden Sachinvestitionen aufgenommen.<sup>354</sup> Die Kommission des Ständerates und mit ihr die Befürworter eines starken Finanzausgleichs argumentierten, „da das Ziel der Hochschulförderung doch im wesentlichen darin liegt, dass alle

---

<sup>350</sup> Otto Fischer hatte im Nationalrat zunächst den Antrag auf 900 Millionen Franken gestellt. Dies als Folge seines Antrages zu Art. 4. Durch das Wegfallen der Grundbeiträge an die finanzstarken Kantone hätte der Plafond für die Grundbeiträge auf 300 Millionen Franken, derjenige für Sachinvestitionsbeiträge auf 600 Millionen festgelegt werden können. Fischer zog seinen Antrag jedoch nach dem Scheitern des Antrages betreffend Art. 4 zurück. Amtliches Bulletin NR 1968, S. 233f.

<sup>351</sup> Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968), Art. 24.

<sup>352</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 1428f.

<sup>353</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 40. Ständerat Fritz Honegger, FDP.

<sup>354</sup> Amtliches Bulletin NR 1968, S. 212f.

Hochschulkantone ihre Kapazität steigern oder voll ausnützen können“<sup>355</sup>, bedürfe es für die finanzschwächeren Kantone „einer nachhaltigen Bundesunterstützung“<sup>356</sup>. Zudem werde sich die Ausnahmekompetenz des Bundes in **Art. 12, Abs. 3** „natürlich gelegentlich auch im Sinne einer Milderung des Finanzausgleichs auswirken, weil es wahrscheinlich die grösseren Universitäten sind, die solche gesamtschweizerischen Institute aufbauen können“<sup>357</sup>. Ständerat Leu führt des Weiteren aus, dass durch die mögliche Anrechenbarkeit der Besoldungsaufwendungen für die Grundbeiträge wiederum die finanzstarken Kantone mit entsprechend grösseren Hochschulen und damit höheren Besoldungsaufwendungen bevorteilt werden würden.<sup>358</sup> Verwiesen wurde ferner auf den *brain drain*, dass also gut ausgebildete Akademiker oftmals nicht in ihren Heimatkanton zurückkehren würden, was dem entsprechenden Hochschulkanton einen zusätzlichen Gewinn an qualifizierten Arbeitskräften und Steuereinnahmen brächte.

Die Kapitel mit den Gesetzesartikeln betreffend die Beitragsregelung wurden in der nachfolgenden parlamentarischen Debatte schliesslich in zwei Punkten verändert. Als erstes ist zu nennen die Abstufung der Prozentsätze für Bundesbeiträge an Sachinvestitionen in **Art. 12, Abs. 1 HFG**, welche im Sinne eines Finanzausgleichs für finanzstarke und finanzschwache Kantone stärker differenziert wurden. Im **Entwurf in der Botschaft des Bundesrates** waren die Prozentsätze in **Art. 12, Abs. 1** noch auf 45 Prozent für Kantone mit mittlerer Finanzkraft und 50 Prozent für finanzschwache Kantone festgelegt worden, im HFG wurden die Höchstprozentsätze schliesslich auf Antrag der vorbereitenden Ständeratskommission auf 40 Prozent der Gesamtkosten an finanzstarke Hochschulkantone, 50 Prozent an Hochschulkantone mit mittlerer Finanzkraft sowie 60 Prozent an finanzschwache Hochschulkantone erhöht. Der Antrag war im Ständerat mit 22 zu 13 Stimmen angenommen worden. Im Nationalrat versuchte eine Minderheit der vorbereitenden Kommission, wieder zu den Prozentsätzen des Entwurfes in der Botschaft zurückzukehren, unterlag jedoch mit 49 Stimmen dem Antrag der Kommissionsmehrheit auf Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.<sup>359</sup> Im Ständerat erfolgte zudem ein Antrag auf Streichung von **Art. 4, Abs. 3 und 4 HFG**. auch dieser Antrag wurde jedoch mit 30 zu 2 Stimmen abgelehnt.<sup>360</sup> Im

---

<sup>355</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 37.

<sup>356</sup> Ibid., S. 37.

<sup>357</sup> Ibid., S. 37

<sup>358</sup> Ibid., S. 48. Der Katholisch-Konservative Luzerner Ständerat Franz-Xaver Leu (1904-1984) in der Eintretensdebatte im Ständerat. Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848.

<sup>359</sup> Amtliches Bulletin NR 1968, S. 213-217.

<sup>360</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 57.

Nationalrat wurde durch den Berner Nationalrat Otto Fischer<sup>361</sup> der Antrag gestellt, den finanzstarken Kantonen keine Grundbeiträge auszurichten. Auch dieser Antrag wurde mit 138 zu 6 Stimmen abgelehnt.<sup>362</sup>

Ferner gab es Diskussionen betreffend der Beschlussart für die Festlegung der Gesamtsumme für eine Beitragsperiode in **Art. 14, Abs. 1 HFG**. Der Vorschlag des Bundesrates, diesen durch einfachen Bundesbeschluss zu fällen, hatte die Debatte im Ständerat überstanden, im Nationalrat hingegen war ein Antrag der Kommissionsminderheit erfolgt, die Gesamtsumme für eine Beitragsperiode durch allgemein verbindlichen Bundesbeschluss festzulegen. Dieser ist dem Referendum unterstellt. Die Kommissionsminderheit argumentierte, dass mit der Einführung eines allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses ein Referendum gegen das HFG verhindert werden könne: „Die Referendumsgefahr von heute soll durch die Referendums Klausel von morgen gebannt werden.“<sup>363</sup> Die Abstimmung entschied knapp mit 82 zu 81 Stimmen für den Antrag der Kommissionsminderheit.<sup>364</sup>

### ***7.3 Die Frage der Koordination***

Mit den Worten von Ständerat Hürlimann war, um „im nationalen Interesse neue Perspektiven [zu] entwerfen und auch [zu] realisieren“<sup>365</sup>, eine strategische Planung für den Ausbau der Hochschulen und mithin eine definitive Form zur Verstärkung der Koordination zwischen Bund und Kantonen einerseits, zwischen den Hochschulen untereinander andererseits, unabdingbar. Die Koordination stand – nicht sehr überraschend nach den vorherigen Ausführungen – ganz besonders im Zentrum der Diskussionen um die Dauerlösung. Die Problemstellung wurde vom Freisinnigen Berner Nationalrat, Erziehungsdirektor und Vorsitzenden des Koordinationsorgans Simon Kohler<sup>366</sup> folgendermassen formuliert: „Il s’agit de trouver une solution à un problème national par le canal fédéraliste, désormais considéré sous l’angle d’un fédéralisme coopératif“<sup>367</sup>.

---

<sup>361</sup> Otto Fischer (1915-1993), FDP. Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848. Antrag im Wortlaut und Diskussion: Amtliches Bulletin NR 1968, S. 208-211.

<sup>362</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 162.

<sup>363</sup> Amtliches Bulletin NR 1968, S. , S. 218. Der Berichtstatter der Kommissionsminderheit, der Sankt-Galler Freisinnige Paul Bürgi (1921-2004) in der Debatte des Nationalrat. Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848.

<sup>364</sup> Amtliches Bulletin NR 1968, S. 222, Debatte zu diesem Punkt auf den Seiten 217-222.

<sup>365</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 48.

<sup>366</sup> Simon Kohler (1916-1990), Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848.

<sup>367</sup> In der Eintretensdebatte des Nationalrates. Amtliches Bulletin NR 1968, S. 186.

Das HFG ging denn auch betreffend die Koordination sehr viel weiter als die Übergangslösung. Der Wille, die Koordination hinsichtlich der bisherigen Form mit Bundesbeschluss und Koordinationsorgan zu verstärken, drückte sich auch in der für das HFG gewählten Erlassform des Bundesgesetzes aus, das dem vorgängigen fakultativen Referendum unterstand. Das HFG sollte demnach, im Gegensatz zur Übergangslösung, für die Betroffenen Rechte und Pflichten normieren und rechtsetzende Qualität haben. Das Parlament war zusätzlich fest dazu entschlossen, die Behandlung der Vorlage dazu zu nutzen, der Koordination noch stärkeres Gewicht zu geben. Der Berichterstatter der vorbereitenden Nationalratskommission Chevallaz hielt fest: „Les subventions de la Confédération ne seront donc pas automatiques, mais conditionnelles et garanties par une volonté de réforme concrètement définie“<sup>368</sup>. Arthur Schmid, Aargauer Nationalrat der Sozialdemokraten<sup>369</sup> in der Eintretensdebatte des Nationalrates: „Wir halten auch dafür, dass das Parlament selber die Reformen und die Koordination nötigenfalls erzwingen müssen. [...] Die sozialdemokratische Fraktion bringt schon jetzt ihren Willen zum Ausdruck, Strukturreformen und Koordination notfalls zu erzwingen, falls der vielzitierte kooperative Föderalismus in diesen Fragen versagen sollte.“<sup>370</sup>

Der „Koordination“ an sich war im HFG kein eigenes Kapitel gewidmet, vielmehr wurde sie als leitende Idee verstanden, welche das ganze Gesetz durchdrang.<sup>371</sup> Das Unterkapitel zur Koordination im HFG geht zunächst auf die Ausführungen zur Koordination in der bundesrätlichen Botschaft vom 28. November 1967 ein und analysiert anschliessend, anhand dreier in der Botschaft definierter Befugnisgruppen, nämlich den Befugnissen der Beitragsempfänger, den Befugnissen des Bundes und der organisatorischen Bestimmungen, welchen Niederschlag die Kooperation im endgültigen Hochschulförderungsgesetz gefunden hat.

---

<sup>368</sup> Der Berichterstatter der vorbereitenden Nationalratskommission, der spätere Freisinnige Bundesrat Georges-André Chevallaz. Amtliches Bulletin NR 1968, S. 166.

<sup>369</sup> Arthur Schmid, geboren 1928.

<sup>370</sup> Amtliches Bulletin NR 1968, S. 170.

<sup>371</sup> Das Gesetz ist unterteilt in 8 Kapitel unterteilt: I Zweck, II Beitragsberechtigung, III Grundbeiträge, IV Beiträge an Sachinvestitionen, V Beitragsperioden, VI Schweizerischer Wissenschaftsrat und Schweizerische Hochschulkonferenz, VII Informationspflicht der Beitragsempfänger und Berichterstattung des Bundesrates sowie VIII Schluss- und Übergangsbestimmungen. Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968).

### 7.3.1 Die Koordination in der Botschaft des Bundesrates

Die Botschaft des Bundesrates vom 28. November 1967 machte die Feststellung, dass Hochschulautonomie und Freiheit von Lehre und Forschung, wenn nicht Antagonismen, so doch ein Hindernisse für die Koordination darstellen können. Dies nämlich, wenn sie dazu führten, dass die „knappen personellen und materiellen Ressourcen im Kleinstaat“<sup>372</sup>, die es erfordern mit den „vorhandenen Kräften“<sup>373</sup> haushälterisch umzugehen, „auf eine Vielzahl gesamtschweizerisch nicht abgestimmter Aufgaben und Vorhaben zersplittert“<sup>374</sup> würden. Es ist dies eine Wiederholung des Postulates der Koordination als Voraussetzung für den wirksamen Einsatz der Forscher und der finanziellen Mittel, kurz, für die Verstärkung der Effizienz im Hochschulbereich in der Botschaft zur Übergangslösung von 1965. Weiterführend zieht die Botschaft von 1967 jedoch eine klare Linie von dem „Herbeiführen eines Optimums an wissenschaftlichen Ergebnissen“<sup>375</sup> durch den „massvollen und zielgerichteten Einsatz der vorhandenen Mittel“<sup>376</sup> zur Abstimmung von Zuständigkeiten und Prioritäten, der „so genannten Schwerpunktbildung“ unter den Hochschulen, beziehungsweise ihrer Träger sowie allenfalls auch anderer Forschungsträger. Die Lösung des „Dauerproblems Koordination“<sup>377</sup> gereiche nicht nur den einzelnen Hochschulen zum Vorteil, sondern liege „stets auch im nationalen Interesse“.<sup>378</sup>

Die Definition der Koordination in der Botschaft des Bundesrates mit den drei Formen Zusammenarbeit, Arbeitsteilung und Vereinheitlichung, folgte im Wesentlichen derjenigen des Labhardt-Berichts. *Zusammenarbeit* wurde folglich definiert als gemeinsame Leitung und Lastentragung gewisser Aufgaben, wobei die Nennung gemeinsam geführter Fakultäten sowie die Mobilität von Studierenden und Dozierenden entfielen. *Arbeitsteilung* wurde als ausschliessliche Übernahme von bestimmten Aufgaben, also einzelner Fächer, Fachgruppen, oder gar Fakultäten, durch eine Hochschule definiert. Die „oft genannte Schwerpunktbildung“<sup>379</sup>, so führt die Botschaft weiter aus, basiere auf der Arbeitsteilung. Sie werde zumeist darin gesehen, dass sich in einem Fachgebiet alle Hochschulen darauf

---

<sup>372</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 1419.

<sup>373</sup> Ibid., S. 1419.

<sup>374</sup> Ibid., S. 1419.

<sup>375</sup> Ibid., S. 1419.

<sup>376</sup> Ibid., S. 1420.

<sup>377</sup> Ibid., S. 1420.

<sup>378</sup> Ibid., S. 1420.

<sup>379</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 1420.

beschränkten, die Grundausbildung zu vermitteln, „während eine einzige von ihnen das Gebiet unter gezieltem Einsatz möglichst grosser Mittel eben als Schwerpunkt pflegt“<sup>380</sup>.

Damit Massnahmen ein Zusammenwirken der Hochschulen herbeiführen könnten, bedürfe es eines „dauernden und institutionell verankerten Gesprächs aller Beteiligten“<sup>381</sup>. „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“<sup>382</sup>. Die Botschaft betont, dass die Frage der Koordination im Gesetzesentwurf ihren Niederschlag gefunden habe, und zwar so, dass „einerseits die kantonale Schulhoheit und die Hochschulautonomie unangetastet“<sup>383</sup> blieben, „andererseits durch Verpflichtung der Beitragsempfänger zur Zusammenarbeit und durch Begründung einiger Befugnisse des Bundes Gewähr für das Zustandekommen abgemessener Lösungen“<sup>384</sup> geboten werde.

Es soll festgehalten werden, dass die zitierten Passagen der Botschaft explizit das Unbehagen des Bundes betreffend die kantonale Hochschulautonomie benannten., oder, wie Ständerat Alfred Borel es ausdrückte „le message du Conseil fédéral ne cache pas son embarras sur ce point“<sup>385</sup> Es erklangen in der Botschaft einerseits rhetorische Fanfaren zur perellonschen „ersten Attacke“<sup>386</sup> auf das traditionelle Hochschulparadigma der kantonalen Hochschulautonomie, andererseits wurde die Wahrung der Hochschulautonomie und die Notwendigkeit institutionalisierter Gespräch aller Beteiligten betont. Die Koordination würde, laut Botschaft, durch drei Gruppen von Bestimmungen im Gesetz gewährleistet: Den „Verpflichtungen der Beitragsempfänger“, den „Befugnissen des Bundes“, und den „organisatorischen Bestimmungen“<sup>387</sup>.

---

<sup>380</sup> Alle Zitate aus Ibid., S. 1420.

<sup>381</sup> Ibid., S. 1420.

<sup>382</sup> Ibid., S. 1420.

<sup>383</sup> Ibid., S. 1420.

<sup>384</sup> Ibid., S. 1422.

<sup>385</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 44. Der Genfer Freisinnige Alfred Borel (1902-1997) in der Eintretensdebatte im Ständerat. Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848.

<sup>386</sup> Perellon, *The Challenge of Change*, S. 203.

<sup>387</sup> Ibid., S. 1422-1425.

### 7.3.2 Die Verpflichtungen der Beitragsempfänger

Die Botschaft nannte für diese erste Gruppe von Bestimmungen im Sinne der Stärkung der Kooperation den **Zweckartikel 1 HFG**<sup>388</sup>, die freiwillige Unterordnung von Projekten und Bauvorhaben unter eine sinnvolle Zusammenarbeit der Hochschulen in **Art. 13, Abs. 1 HFG**, die Informationspflicht in **Art. 15, Abs. 1** und **Art. 20, Abs. 1 bis 3 HFG** und die zu erlassenden kantonalen Einführungsbestimmungen in **Art. 23 HFG**.<sup>389</sup> Die einzelnen Gesetzesartikel sollen im Folgenden erläutert werden, jedoch nicht nur aus dem Blickwinkel der Botschaft des Bundesrates, sondern unter Einbezug der jeweiligen vorgenommenen Veränderungen bis zum verabschiedeten Gesetz.

Der **Zweckartikel 1, Abs. 1** im **Gesetzesentwurf** in der Botschaft des Bundesrates lautete folgendermassen:

*„Der Bund fördert den Ausbau der kantonalen Hochschulen. Er wirkt namentlich auf die Zusammenarbeit aller Hochschulen des Landes hin.“*<sup>390</sup>

Die Botschaft zog daraus den Schluss, der Zweckartikel ermächtige den Bund „ausdrücklich, auf die Zusammenarbeit aller Hochschulen des Landes hinzuwirken“<sup>391</sup>. Die Koordination werde damit „von Gesetzes wegen als Erfordernis für einen zweckmässigen Ausbau der Hochschulen anerkannt“<sup>392</sup>. Die Tatsache, dass sich der Bund durch das Bundesgesetz die „Hinwirkung“ auf die Zusammenarbeit zur Aufgabe machte, setzte in den Augen des Bundesrates als Korrelat die Verpflichtung der Träger von Hochschulen und beitragsberechtigten Institutionen voraus, ihre hochschulpolitischen Bemühungen auf das umfassende Ziel der Zusammenarbeit auszurichten. Der zweite Satz, die Generalklausel über die Koordination, kann jedoch lediglich als Programmartikel bezeichnet werden, es ist keine kompetenzbegründende Norm.<sup>393</sup> Es handelte sich beim Zweckartikel demnach lediglich um einen gesetzlichen Appell zur horizontalen Verflechtung. Nichtsdestotrotz wurde er in der ständerätlichen Debatte auf Antrag der vorbereitenden Kommission noch wesentlich ausgebaut, und „die Zusammenarbeit und die Koordination noch besonders unterstrichen“<sup>394</sup>. Der Berichterstatter der vorbereitenden Kommission des Ständerates, der Katholisch -

---

<sup>388</sup> Auch wenn es sich hier um die in der Botschaft genannten Artikel handelt, werden zum einfacheren Verständnis die Artikel jeweils mit der endgültigen Nummerierung im HFG angegeben.

<sup>389</sup> Ibid., S. 1422f.

<sup>390</sup> Ibid., S. 1433

<sup>391</sup> Ibid., S. , 1422.

<sup>392</sup> Ibid., S. 1422.

<sup>393</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 170.

<sup>394</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 55.

Konservative Aargauer Robert Reimann<sup>395</sup>, führte in der Eintretensdebatte des Ständerats in diesem Sinne aus: „Den Wünschen der Opposition nach besserer Koordination wurde einmal durch die neue Formulierung des Zweckartikels 1 und durch die eindeutige Verstärkung der Kompetenzen des Wissenschaftsrates im Rahmen dieses Gesetzes weitgehend Rechnung getragen“<sup>396</sup>. Die vorbereitende Kommission des Nationalrates nahm dann noch „lediglich eine stilistische Verbesserung“<sup>397</sup> vor. Der **Zweckartikel 1 im HFG** lautete nach der Debatte in den Räten:

*Der Bund unterstützt den Ausbau der kantonalen Hochschulen und fördert damit die Ausbildung des Akademikernachwuchses, die Entfaltung der Wissenschaft und Kultur sowie das wirtschaftliche Wachstum. Er wirkt namentlich auf die Zusammenarbeit aller Hochschulen des Landes und auf die Koordination in Unterricht und Forschung hin.*<sup>398</sup>

**Artikel 13, Abs. 1** wurde in der parlamentarischen Beratung nicht mehr verändert. Er gab dem Bundesrat direkte Handlungsmöglichkeit zur zentralistischen Festlegung von Kriterien und Standards betreffend die Koordination für die Beiträge an Sachinvestitionen, im Gesetz unter „Erfordernisse einer sinnvollen Zusammenarbeit“ subsumiert. Um Gelder gesprochen zu bekommen, mussten die Kantone ihre Sachinvestitionsgesuche diesen Kriterien unterordnen, denn:

*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.*<sup>399</sup>

Die Informationspflicht der Kantone wurde in **Art. 15, Abs. 1** und **Art. 20, Abs. 1 bis 3** geregelt. Die Berichterstattung sollte eine Kontrolle der Kantone betreffend zweckgebundener Verwendung der Mittel ermöglichen und sie dazu verpflichten, die Gelder auch für die in **Art. 3** genannten Zwecke zu verwenden.<sup>400</sup> Die Pflicht zur Planung der kantonalen Tätigkeiten im

---

<sup>395</sup> Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848.

<sup>396</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 39.

<sup>397</sup> Amtliches Bulletin NR 1968, S. 207.

<sup>398</sup> Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968), Art. 1, Abs. 1.

<sup>399</sup> Ibid., Art. 13.

<sup>400</sup> Ibid., Art. 15, Abs. 1: *Die Hochschulkantone und die beitragsberechtigten Institutionen haben der Schweizerischen Hochschulkonferenz spätestens anderthalb Jahre vor Ablauf der Beitragsperiode in einer Übersicht ihren Finanzbedarf für die nächste Beitragsperiode bekanntzugeben.*

Und Art. 20, Abs. 1-3: *Die Beitragsempfänger berichten durch Vermittlung der Hochschulkonferenz dem Bunde jährlich über ihre Tätigkeit, über die Verwendung der Beiträge und über ihre Entwicklungspläne, inbegriffen die*

Hochschulwesen, festgehalten im **Art. 20. Abs. 1**, in der parlamentarischen Debatte um die Struktur- und Studienreformpläne erweitert, wurde durch den Zusatz von **Art. 23, Abs. 2, lit. f**, welcher Vorschriften zu Budgetierung und Rechnungsablage in den kantonalen Einführungserlassen forderte, noch verstärkt.

Der Katalog der Vorschriften, welche die kantonalen Einführungserlasse zu beinhalten hatten, wurde in **Art. 23** geregelt:

*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, auch mit Bezug auf die Struktur- und Studienreform, insbesondere über die dafür zuständigen Organe, das zu befolgende Verfahren und allenfalls über eine besondere Zweckbestimmung der Grundbeiträge;*

*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 der Studentenberatung an den Hochschulen;*

*f. die Budgetierung und Rechnungsablage.*

*3 Absatz 2, Buchstabe e findet in Bezug auf die akademische Berufsberatung sinngemäss auch auf Kantone Anwendung, die keine Hochschule besitzen.<sup>401</sup>*

**Art. 23, Abs. 2, lit. a** wurde in der ständerätlichen Debatte erweitert um den Zusatz „auch mit Bezug auf Studien- und Strukturreform“ sowie „...und allenfalls über eine besondere Zweckbestimmung der Grundbeiträge“.

---

*Struktur- und Studienreformpläne und deren Verwirklichung. Die Hochschulkantone, der Schweizerische Schulrat und die beitragsberechtigten Institutionen geben der Hochschulkonferenz von allen Ausbauplänen Kenntnis. 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.*

<sup>401</sup> Ibid., S. Art. 23.

Die Verpflichtungen der Beitragsempfänger bilden im Bundesgesetz demnach Instrumente der Aufsicht des Bundes über den Vollzug der von ihm an die Kantone übertragenen Aufgaben ab.<sup>402</sup> Die Aufsicht hat im Wesentlichen zwei Funktionen: Kontrolle und Steuerung. Der Bund soll einerseits die Tätigkeit der Kantone überprüfen und andererseits darauf hinwirken können, dass die Kantone die Pflichten erfüllen, die der Bundesaufsicht unterliegen.<sup>403</sup> Das Gesetz enthält diesbezüglich vor allem Vorgaben des Bundes zur Förderung der *horizontalen Koordination*. So wird in **Art. 23, Abs. 1** nicht die Genehmigung kantonaler Erlasse und Pläne, die klassische Form der Aufsicht<sup>404</sup>, gewählt sondern eine abgeschwächte Form: Die Kantone haben ihre zur Einführung des Gesetzes erforderlichen Bestimmungen dem Departement des Innern lediglich mitzuteilen.

Die Bestimmungen in **Abs. 2**, insbesondere **lit. a, c, d** und **f**, bilden weitere detaillierte Meldepflichten zu Planung, Berichterstattung und Erhebungen sowie Budgetierung und Rechnungsablage ab. Sie sind demnach laut Bussmann Informationspflichten durch Berichte und statistische Unterlagen, und somit „Voraussetzung, die Aufsicht überhaupt wahrnehmen zu können“<sup>405</sup>. Einzig **Art. 13, Abs. 1** enthält eine „konkrete Beanstandung und Sanktion“<sup>406</sup>. Die Aufsicht des Bundes über den Vollzug der an die Kantone übertragenen Aufgaben erhält demnach im HFG einige durchaus wirkungsvolle Mechanismen zur Kontrolle. Sanktionsmöglichkeiten über die „weiche“ Beanstandung hinaus, sind hingegen weitgehend nicht gegeben. Die Steuerungsmöglichkeit des Bundes im HFG ist einzig auf die Kontrolle der Subventionen für Sachinvestitionen beschränkt. Das letzte der von Bussmann genannten Mittel wird im Gesetz nicht genannt, besteht aber formal dennoch. Es handelt sich um Rekursmöglichkeiten, die dem Bund zustehen: „Letztinstanzliche Entscheide der Kantone können durch das zuständige Departement angefochten werden“<sup>407</sup>.

### 7.3.3 Die Befugnisse des Bundes

Die Botschaft des Bundesrates nennt ausschliesslich die Anerkennung neuer Hochschulen und beitragsberechtigter Institutionen in **Art. 2, Abs. 3 HFG** und in **Art. 3, Abs. 2 HFG**, die

---

<sup>402</sup> Bussmann, Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat, S. 77.

<sup>403</sup> Ibid., S. 77 führt zusätzlich folgende Mittel des Bundes zur Kontrolle und Steuerung auf, die ihren Niederschlag im Gesetz nicht gefunden haben:

- Instruktionen: Direktiven allgemeiner Art (Kreisschreiben) oder im Einzelfall (Weisungen);
- Inspektion: einzelne Sachgebiete Bundesstellen Untersuchungen an Ort und Stelle;

<sup>404</sup> Ibid., S. 77.

<sup>405</sup> Ibid., S. 77.

<sup>406</sup> Ibid., S. 77.

<sup>407</sup> Ibid., S. 77.

Behandlung der Gesuche um Sachinvestitionsbeiträge in **Art. 11 HFG** und den selektiven Anreiz in **Art. 12, Abs. 3 HFG**. Lerch führt zusätzlich zu diesen in der Botschaft genannten *allgemeinen Befugnissen* und *Befugnissen in Zusammenhang mit beiden Beitragsarten* die in der ständerätlichen Beratung ins Gesetz eingefügte *Berichterstattung des Bundesrates*.<sup>408</sup>

**Die allgemeinen Befugnisse des Bundes** konkretisierte Lerch in vier Regelungen. Als erstes nannte er die Möglichkeit der Beteiligung des Bundes an gemeinsamen Einrichtungen der Hochschulen in **Art. 1, Abs. 3 HFG**. Durch diesen Artikel konnte der Bund die Schaffung solcher Institutionen anregen, subventionieren, oder gemeinsam mit Hochschulkantonen gründen, führen und an ihrer Tätigkeit voll teilnehmen.<sup>409</sup> Zweitens führte Lerch die Anerkennung weiterer beitragsberechtigter Hochschulträger durch einfachen Bundesbeschluss in **Art. 2, Abs. 3 HFG** und weiterer Institutionen durch Bundesratsbeschluss in **Art. 3, Abs. 2 HFG** an. Drittens wurde die Festlegung der Gesamtsumme der Subventionen für eine Beitragsperiode durch allgemein verbindlichen Bundesbeschluss in **Art. 14, Abs. 1 HFG**<sup>410</sup> als allgemeine Befugnis des Bundes aufgeführt. Dazu seien auch die Aufteilung in Teilplafonds für Grund- und Sachinvestitionsbeiträge sowie die Aufteilung des Grundbeitragsplafonds in Jahresquoten durch Bundesratsbeschluss in **Art. 16, Abs. 1 HFG** zu zählen. Die vierte allgemeine Befugnis des Bundes bestand bei Lerch aus der Festlegung der Übergangsbestimmungen in **Art. 23, Abs. 2 und 24 HFG**.<sup>411</sup>

**Die Befugnisse des Bundes betreffend die beiden Beitragsarten** wurden jeweils sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die *Grundbeiträge* entliessen die Empfänger „aus der Koordinationspflicht“<sup>412</sup> und standen ihnen zur freien Verfügung. Doch als Voraussetzung zum Erhalt von Bundesleistungen waren auch hier Leistungen der Hochschulkantone. **Art. 9, Abs. 2 HFG** definierte, dass, sollten die Hochschulbetriebsausgaben der Kantone unter den Durchschnitt der beiden vorangegangenen Jahre fallen, die Grundbeiträge in der Höhe dieser Minderleistungen zu kürzen seien.<sup>413</sup> In **Art. 8 HFG** legte das Gesetz ferner fest, dass der Bundesrat anordnen könne, dass an den medizinischen, natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fakultäten nur ein Ausländeranteil von höchstens einem Sechstel

---

<sup>408</sup> Ibid., S. 169-174.

<sup>409</sup> Ibid., S. 169.

<sup>410</sup> Ausführungen betreffend die Veränderung von Art. 14 HFG in den Debatten der eidgenössischen Räte sind im Kapitel zur Beitragsregelung erfolgt.

<sup>411</sup> Ibid., S. 169f.

<sup>412</sup> Ibid., S. 170.

<sup>413</sup> Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968), Art. 9, Abs. 2: „Sinken die eigenen Leistungen eines Hochschulkantons an den Betriebsaufwand in einem Beitragsjahr unter den Durchschnitt seiner realen Leistungen während der zwei vorangegangenen Jahre, so sind die Grundbeiträge in der Höhe der Minderleistungen zu kürzen.“

aller Studierenden bei der Berechnung der massgeblichen Studierendenzahl berücksichtigt werde.

Im Gegensatz zu den Grundbeiträgen wurden mit den *Sachinvestitionsbeiträgen* wesentliche Bundesbefugnisse verknüpft. Lerch nennt die Gewährung der Gesuche um Beiträge durch den Bund in **Art. 11 HFG** und die mögliche Verweigerung der Beiträge bei unzweckmässigen Sachinvestitionen in **Art. 13, Abs. 1 HFG**: „wenn sie [die Sachinvestition] den Erfordernissen einer sinnvollen Zusammenarbeit der schweizerischen Hochschulen widerspricht oder sich im Hinblick auf ihren Zweck als übersetzt erweist“<sup>414</sup>. Zudem konnte der Bund, wenn die Gesamtsumme der eingegangenen Gesuche um Sachinvestitionsbeiträge den für eine Beitragsperiode zur Verfügung stehenden Teilplafond übersteigen sollte, „nach Massgabe ihrer Bedeutung und Dringlichkeit“ über sie entscheiden. Die nicht berücksichtigten Gesuche sollten zurückgestellt, aber nicht zurückgewiesen werden. Als letztes ist die Regelung in **Art. 12, Abs. 3 HFG** zu erwähnen, die vorsieht, für Sachinvestitionen, welchen im „gesamtschweizerischen Interesse besondere Bedeutung“ zukomme, ausserordentliche Zuschläge von höchstens einem Fünftel der Kosten zusätzlich auszurichten.<sup>415</sup>

Es sticht ins Auge, dass der Wille zur verstärkten Einflussnahme durch den Bund in Sachen Koordination nach dem Scheitern der disponiblen Quote in der Übergangslösung nun seinen Niederschlag in den Bestimmungen betreffend die Beiträge an Sachinvestitionen fand. Erfolgte doch einerseits durch die Beantragungs- und Bewilligungspraxis durch den Bundesrat, andererseits durch den **Art. 12, Abs. 3 HFG** mit den ausserordentlichen Zuschlägen von bis zu einem Fünftel für „Sachinvestitionen in gesamtschweizerischem Interesse“, eine direkte Steuerung durch den Bund.<sup>416</sup>

*Die Berichterstattung des Bundesrates* wurde durch die ständerätliche Beratung in das Gesetz eingefügt. **Art. 21 HFG** normierte die Berichterstattungspflicht des Bundesrates an das Parlament. Sie bestand darin, dass der Bundesrat laut **Abs. 1** „zu Ende jeder Beitragsperiode und innerhalb einer Beitragsperiode spätestens alle drei Jahre“<sup>417</sup> Bericht an die Bundesversammlung zu erstatten habe. Insbesondere über die „auf Grund dieses Gesetzes getroffenen Massnahmen, über die mit der Gesetzesanwendung gemachten Erfahrungen und

---

<sup>414</sup> Ibid., Art. 13, Abs. 1.

<sup>415</sup> Lerch, *Der Bund und die Kantonalen Hochschulen*, S. 162., Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968), Art. 12, Abs. 3.

<sup>416</sup> Art. 11, Bewilligung durch den Bundesrat, Art. 12, Abs. 3 zu den ausserordentlichen Zuschlägen.

<sup>417</sup> Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968), Art. 21, Abs. 1.

über die zu erwartende Entwicklung der schweizerischen Hochschulen“ sollte Bericht erstattet werden.<sup>418</sup> In **Abs. 2.** erfolgte die Benennung des Zweckes der Berichterstattung, nämlich die Beurteilung der „Massnahmen zur Förderung der kantonalen Hochschulen im Hinblick auf die Gesamtentwicklung des schweizerischen Bildungswesens und der schweizerischen Forschung“<sup>419</sup>. Diese Befugnis stellt insofern eine Koordinationsmassnahme dar, als dass ohne sie Beanstandung der über die Informationspflicht der Beitragsempfänger erhaltenen Informationen gar nicht möglich wäre. Die Verpflichtung der Beitragsempfänger zur Information und die Verpflichtung des Bundes zur Berichterstattung und Beurteilung der getroffenen Massnahmen bilden in diesem Sinne eine Einheit.

Als weitere, jedoch indirekte, Massnahme der Berichterstattung des Bundesrates sei auf das Postulat der vorbereitenden Kommission des Ständerates verwiesen. Der Genfer Freisinnige Ständerat Alfred Borel<sup>420</sup> hatte der vorbereitenden Kommission des Ständerates ein Postulat vorgeschlagen, welches von dieser übernommen wurde. Es sah für die Dauer der ersten Beitragsperiode die Bezeichnung eines Delegierten des Bundesrates für die Hochschulkoordination vor. Dieser sollte „in Verbindung mit dem SWR, der SHK, der SHRK, dem SNF sowie dem Bundesrat, jedoch in völliger Unabhängigkeit, alle Möglichkeiten zur Verbesserung der Koordination unter den Hochschulen prüfen und ihnen bei der Reform ihrer Struktur sowie ihrer Arbeitsweise helfen“<sup>421</sup>. Des Weiteren sollte er „entsprechende Anregungen zuhanden der interessierten Kreise ausarbeiten, um auf diese Weise die Verwirklichung der Koordinationsmassnahmen zu fördern“<sup>422</sup>. Der Delegierte für die Hochschulkoordination sollte ferner „jedes Jahr einen Bericht über seine Tätigkeit und insbesondere über seine Empfehlungen sowie die Folge, die ihnen gegeben worden ist“<sup>423</sup> unterbreiten. Der Delegierte stellt insofern eine indirekte Massnahme der Berichterstattung des Bundes dar, als dass er seinen Bericht laut Borel nicht an den Bundesrat richten sollte, sondern an eine breitere Öffentlichkeit. Dies im Sinne der Wahrung einer grösstmöglichen Unabhängigkeit.<sup>424</sup> Der Delegierte des Bundesrates sollte Kraft seiner Autorität und der positiven Erfahrungen, welche mit diesem Amt gemacht worden seien, die Dynamik der Koordination befeuern und die Hochschulen motivieren, aktiver zu werden. „Je souhaite [...] que ce rapport [des Delegierten], le cas échéant, permette une critique, voire une autocritique

---

<sup>418</sup> Ibid., S. Art. 21. Abs. 1.

<sup>419</sup> Ibid., S. Art. 21, Abs. 2.

<sup>420</sup> Alfred Borel (1902-1997). Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848.

<sup>421</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 65.

<sup>422</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 65.

<sup>423</sup> Ibid., S. 65.

<sup>424</sup> Ibid., S. 46.

du travail des universités dans ces domaines essentiels que sont ceux de leur coordination et de leur réforme<sup>425</sup>. Tschudi interpretierte den Delegierten als „Berater und Animator“<sup>426</sup> der „überall und ständig das Prinzip der Koordination vertreten und entsprechende Empfehlungen vorlegen“<sup>427</sup> sollte.

### 7.3.4 Die organisatorischen Bestimmungen

Als letzte Gruppe von Bestimmungen folgen die *organisatorischen Bestimmungen* betreffend den Wissenschaftsrat in **Art. 18 HFG** und die Hochschulkonferenz in **Art. 19 HFG**. Sie unterlagen in der Entstehungsgeschichte des HFG den weitreichendsten Veränderungen. Auf diese dritte und für den Kontext der Arbeit wichtigste Gruppe von Bestimmungen wird in der Folge näher eingegangen. Es ist eingangs festzuhalten, dass die Änderungen durch den Gesetzgeber – wie auch andernorts im Gesetzestext – vor allem in Hinblick auf die Schaffung einer höheren Verbindlichkeit sowie stärkere Bundeskompetenzen vorgenommen worden waren.

#### 7.3.4.1 Der Schweizerische Wissenschaftsrat SWR

Der SWR wurde, wie oben ausgeführt, bereits 1965 durch Bundesratsbeschluss geschaffen. Nun erhielt er im HFG eine Verankerung in einem Bundesgesetz und konkretere Aufgaben und Kompetenzen. So hatte der SWR in **Art. 18 des Entwurfs in der Botschaft des Bundesrates** vom 28. November 1967 noch weitgehend knapp beschriebene, so genannte „weiche“ Kompetenzen erhalten, die sich mit seinem ursprünglichen Pflichtenheft insofern deckten, als dass sie diejenigen Punkte ausformulierten, die mit den Hochschulen direkt in Verbindung standen:

*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;*

---

<sup>425</sup> Ibid., S. 46.

<sup>426</sup> Ibid., S. 54.

<sup>427</sup> Ibid., S. 54.

*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.*<sup>428</sup>

In der Folge erhielt **Art. 18 HFG** im Parlament wesentliche Verbesserungen und Klarifizierungen bezüglich der Hochschulförderung.<sup>429</sup> Die Stellung des SWR sei, wie Ständerat Bächtold in der Eintretensdebatte ausführte, von der vorbereitenden ständerätlichen Kommission „ganz bewusst verbessert und aufgewertet worden“<sup>430</sup>. Dazu unterteilte die vorbereitende Kommission des Ständerats den **Art. 18, Abs. 1 des Entwurfs** auf drei Absätze, **Art. 18, Abs. 1, 2 und 4 HFG**. Sie verzichtete auf eine Nennung der Mitgliederzahl und Dauer der Ernennung und konkretisierte die Aufgabe des SWR folgendermassen: „Er [der SWR] hat die Ziele der schweizerischen Wissenschaftspolitik zu umschreiben und die zu deren Erreichung nötigen Massnahmen vorzuschlagen“<sup>431</sup>. Zusätzlich erhielt der **Artikel 18** im Ständerat zusätzlich zu den in **Art. 18, Abs. 2 des Entwurfs** genannten „weichen“ Kompetenzen der *Beratung* der Bundesbehörden, der *Begutachtung* von Einzelfragen der Hochschulförderung, beziehungsweise *Stellungnahme* zu Beschlüssen und Berichten der SHK sowie der *Ausarbeitung allgemeiner Empfehlungen* zu Handen der Bundesbehörden und der SHK weitergehende Kompetenzen: **Abs. 2, lit. a** nannte **nach der Beratung im Ständerat** die *Ausarbeitung von Richtlinien* über den Ausbau und die Zusammenarbeit der schweizerischen Hochschulen „unter Wahrung der Schulhoheit der Kantone und der Autonomie der Hochschulen“<sup>432</sup>. **Art. 18, Abs. 3** lautete nun:

*3 Im Rahmen dieses Gesetzes obliegen dem Wissenschaftsrat insbesondere folgende Aufgaben:*

*a. Aufstellung von Richtlinien über den Ausbau und die Zusammenarbeit der schweizerischen Hochschulen unter Wahrung der Schulhoheit der Kantone und der Autonomie der Hochschulen;*

---

<sup>428</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. Art. 18.

<sup>429</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 180.

<sup>430</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 42.

<sup>431</sup> Ibid., S. 61.

<sup>432</sup> Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968), Art. 18, Abs. 2, lit. a.

*b. Stellungnahme zu allen Anträgen, Empfehlungen und Berichten, welche die Hochschulkonferenz gemäss Artikel 19, Absatz 3, Buchstabe e bis i dieses Gesetzes dem Wissenschaftsrat zuhanden des Eidgenössischen Departements des Innern zu unterbreiten hat;*

*c. Ausarbeitung von Empfehlungen für die Hochschulförderung sowie für die wirksame Erfüllung der den Hochschulen in Lehre und Forschung zukommenden Aufgaben zuhanden des Eidgenössischen Departements des Innern sowie der Hochschulkonferenz;*

Die vorbereitende Kommission des Nationalrates ging noch einen Schritt weiter, und baute den **Art. 18 HFG Abs. 1** noch einmal aus. Die beiden ersten Absätze lauteten im HFG dann folgendermassen:

*1 Als beratendes Organ des Bundesrates für alle Fragen der nationalen und internationalen Wissenschaftspolitik besteht der von ihm ernannte Schweizerische Wissenschaftsrat. Er beschafft und überprüft die Grundlagen für eine gesamtschweizerische Wissenschafts- und Forschungspolitik und schlägt die zu ihrer Verwirklichung nötigen Massnahmen vor.*

*2 Der Bundesrat bestimmt die Zahl der Mitglieder des Wissenschaftsrates und regelt das Nähere über dessen Zusammensetzung, wobei auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen Landesteile sowie der Grundlagen- und angewandten Forschung zu achten ist. Für drei Mitglieder steht der Schweizerischen Hochschulkonferenz ein Vorschlagsrecht zu.<sup>433</sup>*

Zudem fügte der Nationalrat noch **Art. 18, Abs. 3, lit. e HFG** ein:

*d. Beratung der Hochschulen bei der Reform ihrer Struktur und Arbeitsweise.<sup>434</sup>*

Rückblickend ist es aussagekräftig, dass der SWR, der ja wesentlich an der Vorbereitung des Gesetzes beteiligt gewesen war, sich selber in den Entwürfen nicht prominenter in das Gesetz eingebracht und verankert hat, sondern dies sozusagen in letzter Minute durch das Parlament geschah. Der Präsident und der Vizepräsident des SWR waren jedoch von der vorbereitenden Kommission des Ständerates und des Nationalrates konsultiert worden.

#### 7.3.4.2 Die Schweizerische Hochschulkonferenz SHK

---

<sup>433</sup> Ibid., S. Art. 18, Abs. 1 und 2.

<sup>434</sup> Ibid., S. Art. 18, Abs. 3, lit. e.

Die Schweizerische Hochschulkonferenz, in **Art. 19 HFG** verankert, ist laut Botschaft „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“<sup>435</sup>. Die in der parlamentarischen Debatte vorgenommenen Änderungen wurden vor allem in Hinsicht auf die *Zusammensetzung* in **Art. 19, Abs. 2 HFG** und das *Pflichtenheft* in **Art. 19, Abs. 3 und 4 HFG** vorgenommen. Die Genesis von **Art. 19 HFG** zeigt, wie sich die Vorstellungen über dieses für die Gesetzesvorlage zentrale Organ im Verlaufe der Zeit konkretisierten.

Zuerst soll die Frage der *Zusammensetzung* der SHK erläutert werden. Im **Vernehmlassungsvorentwurf vom April 1967** war für die SHK mit je einem Vertreter der Hochschulkantone sowie des schweizerischen Schulrats<sup>436</sup> fast eins zu eins die Zusammensetzung des Koordinationsorgans übernommen worden. Im Entwurf des Bundesrates in seiner Botschaft von Ende November findet man in **Art. 19, Abs. 1 Entwurf** bereits eine Erweiterung auf „je zwei Vertreter jedes Hochschulkantons und des Schweizerischen Schulrates sowie einen Vertreter des Forschungsrates des Schweizerischen Nationalfonds. Der Bund ordnet überdies drei bis vier Vertreter mit beratender Stimme ab.“<sup>437</sup> Im Nationalrat wurde die Konferenz noch einmal personell erweitert. Neu erhielt der Verband der Schweizer Studentenschaften VSS auf Antrag des Freisinnigen Tessiner Nationalrates Franco Masoni<sup>438</sup> zwei Sitze. Zudem sollten laut Antrag der vorbereitenden Nationalratskommission zwei Vertreter der Nidhochschulkantone von der Erziehungsdirektorenkonferenz gewählt und in die SHK delegiert werden können. Der Bundesrat konnte nun auf Antrag ebenfalls der vorbereitenden nationalrätlichen Kommission sechs anstatt drei Delegierte des Bundes bestimmen, die, falls sie Angehörige der Bundesverwaltung sein sollten, nur beratende Stimme in der SHK haben sollten. Die Verbindung zum SWR wurde durch die Regelung gesichert, dass mindestens drei Mitglieder der SHK auch dem SWR angehören müssen. Ferner sollten zwei Vertreter der Kantone, welche sich mit der Gründung von Hochschulen befassten, mit beratender Stimme beigezogen

---

<sup>435</sup> Botschaft 1967 S. 1425.

<sup>436</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 182.

<sup>437</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 1439. Die Idee hinter der Besetzung der SHK mit jeweils zwei Vertretern der Hochschulkantone war, dass jeweils der Erziehungsdirektor und der Rektor der Hochschule Einsitz nehmen sollten. Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 182.

<sup>438</sup> Franco Masoni, geboren 1928. Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848.

werden.<sup>439</sup> Die Hochschulkantone waren laut **Art. 23, Abs. 2, lit. b HFG** frei in der Wahl ihrer Vertretungen in die SHK. Dies gilt auch auf Seiten des Bundes für die Vertreter des Schulrats und die Vertreter des Bundes.

Das *Pflichtenheft* im **Art. 19, Abs. 3 HFG** umfasste mehrere Gruppen von Regelungen, zum einen betreffend Kooperation, zum anderen betreffend die Subventionsregelung sowie eine Regelung, welche nicht in diese beiden Kriterien passt: **Art. 19, Abs. 3, lit. b HFG**, „Pflege des Kontaktes mit den Studierenden“<sup>440</sup>. Betreffend die Koordination stellt **lit. a** eine Regelung zur Arbeitsteilung dar, **lit. d** eine zur Zusammenarbeit, die **lit. e c** und **f** zur Vereinheitlichung. Die **lit. e, g** und **h** betreffen direkt, **lit. i** mit der Frage der Neugründungen von Hochschulen und Institutionen indirekt, die Subventionierung; **lit. k** schliesslich bestimmt das Recht der SHK, zu allgemeinen Problemen, die ihr von anderen Stellen – zum Beispiel von EDI, SWR, Forschungsrat SNF, sowie Hochschulkantonen – unterbreitet werden, Stellung zu nehmen. **Abs. 4** schliesslich regelt die Fragen um Geschäftsreglement und Rechenschaftslegung der SHK.

Auch das Pflichtenheft der SHK in **Art. 19, Abs. 3** und **4 HFG** wurde in der parlamentarischen Debatte massgeblich verändert. Insbesondere wurde die Vernetzung mit dem SWR durch Querverbindungen für fast jede Aufgabe der SHK in das Gesetz aufgenommen. Querverbindungen wurden eingefügt in **lit. a** betreffend das Ausarbeiten von Regeln<sup>441</sup> über die Arbeitsteilung, das *unter Berücksichtigung der Richtlinien und Empfehlungen des SWR* zu geschehen hatte, in **lit. e** betreffend die *Antragsstellung an den SWR* nach erfolgter Prüfung von Gesuchen um Gewährung von Beiträgen an Sachinvestitionen durch die SHK, ferner in **lit. g** mit dem *Weiterleiten der nach Art. 20, Abs. 1 HFG zu erstattenden Berichte* der Beitragsempfänger mit einer eigenen Vernehmlassung *an den SWR* und in **lit. h**, Berichterstattung der SHK *an den SWR* über den Finanzbedarf der Hochschulen und beitragsberechtigten Institutionen für die nächste Beitragsperiode. Es wurde ferner bei **lit. a** eine Berücksichtigung der Vorgaben des SWR eingefügt, bei den *literae e, g* und **h** das EDI durch den SWR ersetzt. Dies auch bei **Abs. 4**, wo eingeschoben wurde, dass

---

<sup>439</sup> Amtliches Bulletin NR 1968, S. 226-229.

<sup>440</sup> Lerch führt aus, dass diese Bestimmung vom Ständerat eingefügt worden war. Der Nationalrat sprach dann dem VSS zwei Sitze in der SHK zu, wodurch die Ständerätliche Regelung eigentlich überholt war, aber im Gesetz belassen wurde. Lerch, *Der Bund und die Kantonalen Hochschulen*, S. 183.

Dies ist so nicht ganz richtig, vielmehr wurde **lit. b** von der vorbereitenden Kommission des Nationalrates eingebracht, die Vertretung des VSS jedoch durch Nationalrat Masoni. Daher die Diskrepanz. Siehe Amtliches Bulletin NR 1968, S. 226-229 betreffend neuer Zusammensetzung der SHK, und S. 229-231 betreffend **lit. b**, beziehungsweise **a** bis in der nationalrätlichen Debatte.

<sup>441</sup> Der Terminus „Regeln“ ersetzte die „Richtlinien“ des Entwurfes in der Botschaft, dies, weil ihm grössere Verbindlichkeit attestiert wurde. Lerch, *Der Bund und die Kantonalen Hochschulen*, S. 182.

der Tätigkeitsbericht der SHK an das EDI *vorgängig dem SWR zur Stellungnahme unterbreitet werden muss*. Damit wurde eine klare hierarchische Unterstellung der SHK unter den SWR vorgenommen. Dasselbe Prinzip wurde mit dem vom Ständerat neu eingefügten **lit. i** verstärkt, das die die Neugründung von Hochschulen und Institutionen betraf. Zuerst sollte eine Prüfung durch die SHK stattfinden, die danach einen *Antrag zu Handen des SWR* stellen musste.

#### ***7.4 Studien- und Strukturreform der Hochschulen***

Dieses Kapitel wirft einen Blick auf einen für diese Arbeit eher sekundären Kontext, den Bereich der internen Studien- und Hochschulstrukturen. Diese stehen voll und ganz in der Verantwortung der einzelnen autonomen Hochschulen und somit allenfalls der Kantone. Die Veränderung und Harmonisierung der Studien- und Hochschulstrukturen stellen diesbezüglich eine Problemstellung der horizontalen Verflechtung dar. Dass dieses Thema an dieser Stelle dennoch Erwähnung findet, begründet sich darin, dass es seit dem Jahre 1967 vermehrt auch in die Diskussion um die Bundesgesetzesvorlage einfluss, und vor allem die nationalrätliche Debatte einschlägig prägte. Dort wurde die Strukturreform der Hochschulen auf dieselbe Dringlichkeitsstufe erhoben wie die Verstärkung der Koordination, oder anders gesagt, die Konzeption der Koordination in vieler Hinsicht auf die Modernisierung und Anpassung der internen Studien- und Hochschulstrukturen erweitert. Diese Tatsache ist insbesondere auch im Hinblick auf die internationalen Studierendenproteste im Frühjahr 1968 zu deuten. Das Problem hochschulinterner Studien- und Strukturreformen war von der Politik lange weitgehend unbeachtet geblieben, wurde hingegen in der Wissenschaftsgemeinde bereits seit Mitte der sechziger Jahre intensiv diskutiert. Die geburtenreichen Jahrgänge drängten in das Bildungswesen, was nacheinander „je ein Primar-, ein Sekundar-, ein Mittel- und ein Hochschulproblem bescherte“, wie Deppeler ausführt. Die Universitäten waren auf den rasanten Anstieg der Studierendenzahlen nicht nur finanziell sondern auch strukturell, ungenügend vorbereitet. Das Problem einer Struktur- und Studienreform wurde immer drängender. Doch, so Deppeler „wir lieben Notstände, erst sie erlauben mutige Taten“.<sup>442</sup> Bereits die Ausführungen zur Koordination im Labhardt-Bericht hatten deutlich gemacht, dass die Verantwortung für die meisten Formen der Koordination direkt den Hochschulen und deren Verantwortlichen zukomme. Es stellte sich jedoch die Frage, inwiefern die

---

<sup>442</sup> Deppeler Rolf, Die Schweizerische Universität im Kreuzfeuer, 1968, S. 17.

Hochschulen intern überhaupt in der Lage waren, sich den neuen Gegebenheiten anzupassen und den Forderungen nach Koordination und Planung nachzukommen. Die Kantone, und über sie die Hochschulen, sollten diesbezüglich vermehrt in die Pflicht genommen werden.

Im Jahre 1966 hatte der Präsident des SWR Max Imboden unter Bezugnahme auf Empfehlungen des Deutschen Wissenschaftsrates eine Schrift namens „Die Schweizerischen Hochschulen an der Wende“ verfasst. Die dort gemachten Aussagen konkretisierte er 1967 in der Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung und der schweizerischen Hochschulzeitung. Er postulierte eine Zweiteilung des Studiums in eine mehr auf den Beruf ausgerichtete, verkürzte und straff geregelte Grundausbildung sowie eine stärker auf die Forschung fokussierte Weiterausbildung für einen beschränkten Kreis von Studierenden. Wobei die Schaffung einer „systematisch gestalteten“<sup>443</sup> zweiten Stufe „die Kräfte der einzelnen Hochschulen“<sup>444</sup> übersteige, und diese nur „aus dem Zusammenwirken der Universitäten und der Fachhochschulen“<sup>445</sup> errichtet werden könne.<sup>446</sup> Der „Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen“ des SWR bekräftigte diese Forderungen noch einmal. Besonders dieser Punkt macht die Verbindung zur bisherigen Diskussion um die Koordination deutlich, wird hier doch die Kooperationsform der Aufgabenteilung postuliert. Auch Rolf Deppeler forderte 1968 eine Zweiteilung des Studiums; die ersten acht Semester sollten als Grundstudium betrachtet werden, darauf aufbauend sollten potentielle Wissenschaftler weiterführende Studien anschliessen. Deppeler forderte generelle Berufsabschlüsse für ungefähr 22 bis 24 jährige Akademiker, und bessere, individualisiertere Bildungsmöglichkeiten für potentielle Wissenschaftler.<sup>447</sup> Die Studien seien zudem zu oft nur auf den akademischen Weg ausgerichtet, reine „Brotstudenten“, die „nur“ einen akademischen Beruf erlernen wollten, würden diskriminiert.<sup>448</sup> Im Hinblick auf die geforderte Steigerung der Akademikerquote und das Anwachsen der Studierendenzahlen, rückte das vergleichsweise lange Studium ohne Unterbruch und Möglichkeiten das Fach zu wechseln, verbunden mit hohen *drop-out* Quoten – man sprach von 30 Prozent<sup>449</sup>, genaue Erhebungen gab es jedoch nicht – in die Kritik. Deppeler strich in diesem Zusammenhang auch den „unhaltbar grossen Abstand“ zwischen dem Eintritt ins Berufsleben einer Person, welche

---

<sup>443</sup> Imboden Max, Die Zukunft der schweizerischen Hochschulen, *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung* 1/2, 1967, S. 3-7, S. 5.

<sup>444</sup> Ibid., S. 5.

<sup>445</sup> Ibid., S. 5.

<sup>446</sup> Ibid., S. 5.

<sup>447</sup> Deppeler, Kreuzfeuer, S. 29f.

<sup>448</sup> Ibid., S. 29.

<sup>449</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 1427.

einen Beruf erlernt habe und dem eines Akademikers mit Staatsexamen hervor.<sup>450</sup> Das Problem berührte auch Bereiche über den eigentlichen Hochschulraum hinaus, so wurden zum Beispiel die lange Zeit bis zum Beginn der Studien, die mangelnde Vorbereitung auf das Studium durch die Mittelschulen, die fehlende Studienberatung durch die Kantone sowie fehlende Möglichkeiten zur „*éducation permanente*“, zum „*lifelong learning*“, also zur Weiterbildung, thematisiert. Die Lehre galt als besonderes Sorgenkind, da die Massifizierung der Studiengänge nach neuen, individuelleren und didaktisch wirksameren Unterrichtsformen verlangte. Die Studierenden sollten zudem während ihres Studiums auch besser begleitet und beraten werden. Eine Reform der Lehre, gar eine „radikale Verschiebung zugunsten der Lehre“<sup>451</sup> forderte Andreas Miller. Imboden postulierte explizit eine gewisse Aufweichung der Einheit von Lehre und Forschung.<sup>452</sup>

Das Postulat der Stunde lautete „Studienreform ohne Strukturreform ist letztlich gar nicht möglich“<sup>453</sup>. Unter Strukturen wurde die Selbstverwaltung der Hochschulen, also die internen Verwaltungseinheiten der Hochschulen und ihre Verbindungen, subsumiert. Dass diese hochschulinterne Problematik sich auf die Diskussionen um die Gesetzesvorlage auswirkte, wird verdeutlicht dadurch, dass der Staat auch bei einer stark ausgeprägten Hochschulautonomie auf der Hochschulebene Einflussmöglichkeiten besass. Zum einen waren die Universitäten und Hochschulen, wie eingangs ausgeführt, zum Teil kantonale Anstalten oder besaßen keine Rechtspersönlichkeit. Der jeweilige rechtliche Status brachte Konsequenzen mit sich. Der Staat redete bezüglich der Ausbildung von Staatspersonal mit, er definierte Zulassungsbedingungen und Reglemente für Staatsexamina, etc. „Die Wissenschaft durchpulst nicht nur mehr und mehr Fasern des täglichen Lebens, sondern gesellschaftliche Prinzipien gestalten auch zunehmend die Formen an der Universität“<sup>454</sup>. Hier zeigt sich der direkte Zusammenhang der Hochschulstruktur zu den jeweiligen staatlichen Verwaltungen, welche Berufsperspektiven, Lohnsummen sowie den Status der Dozierenden als Staatsangestellte definierten. Noch deutlicher sichtbar wird der Bezug Staat-Hochschule hinsichtlich der Personalstrukturen, die gemeinhin unter den Stichworten Dozentenhierarchie, Lehrstuhlssystem und Nachwuchspolitik zusammengefasst werden. In Bezug darauf wurde

---

<sup>450</sup> Deppeler, Kreuzfeuer, S. 30f.

<sup>451</sup> Miller Andreas, Die Planung unseres Hochschulwesens, *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung* 1/2, 1967, S. 95-101, S. 98.

<sup>452</sup> Imboden Max, Die Zukunft der schweizerischen Hochschulen, *Ibid.*, S. 3-7, S. 6.

<sup>453</sup> Deppeler, Kreuzfeuer, S. 35.

<sup>454</sup> *Ibid.*, S. 21.

kritisiert, die Ordinarien würden zunehmend „mit administrativen Aufgaben überhäuft“<sup>455</sup> und das Autoritätsgefälle vom Lehrstuhlinhaber zu den anderen Dozierenden wirke zunehmend als Karrierehemmer. Die Assistierenden und Studierenden hatten ferner in den Hochschulstrukturen kaum Mitwirkungs- geschweige denn Mitbestimmungsrechte. Der so genannte Mittelbau setzte sich zudem sehr heterogen zusammen, Karrieremuster und Aufstiegschancen stellten sich in den Kantonen, zum Teil bereits innerhalb der einzelnen Fakultäten einer Hochschule aber auch innerhalb der Wissenschaftsgebiete, sehr verschieden dar.<sup>456</sup> Dazu kam, dass das Wachstum des Lehrkörpers und des Mittelbaus nicht mit den anwachsenden Studierendenzahlen Schritt hielt. Gefordert wurde eine „neue Strukturierung der Forschungsberufe“<sup>457</sup>, deren Perspektive über die Hochschulen hinausreichen sollte: „Die Zukunft verlangt nach einer derart grossen Zahl hauptberuflich tätiger Wissenschaftler, dass sich nicht jeder ein klassisches Ordinariat oder auch eine bescheidenere vollamtliche Lehrstelle als Lebensziel setzen kann“<sup>458</sup>. Vier Problembereiche wurden bezüglich der Studien- und Strukturreform auch in der Botschaft des Bundesrates von 1967 zum Bundesgesetz genannt: Die Dozentenhierarchie oder das Lehrstuhlssystem, die Methoden des Unterrichts und die Lage der Studierenden, die Selbstverwaltung der Hochschulen und die Fakultätseinteilung.<sup>459</sup> Der Bund war sich seiner beschränkten Handlungsmöglichkeiten in dieser Frage bewusst, wies jedoch darauf hin, dass er überzeugt davon sei, „dass die Bundeshilfe es den Hochschulen erleichtern wird, sich strukturell den Aufgaben der Zukunft anzupassen“<sup>460</sup>.

In der parlamentarischen Debatte, insbesondere im Nationalrat wurde das Thema der Strukturreform schliesslich zentral und fand Eingang in das Gesetz. Robert Reimann, der Berichterstatter im Ständerat bemerkt am 14. März 1968 diesbezüglich: „Im Zusammenhang mit der vorliegenden Gesetzesberatung wurde in der Kommission auch das Problem der Hochschulstruktur diskutiert. Es ist nicht unbekannt, dass die Vertreter der jüngeren Wissenschaftsgeneration unser Hochschulsystem in verschiedener Hinsicht als überholt bezeichnen. Die kritisierten Einwände betreffen vier Hochschulbereiche, nämlich die Dozentenhierarchie oder das Lehrstuhlssystem, die Methoden des Unterrichts und die Lage der

---

<sup>455</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 1427.

<sup>456</sup> Deppeler, Kreuzfeuer, S. 15f.

<sup>457</sup> Imboden, Die Zukunft der schweizerischen Hochschulen, S. 6.

<sup>458</sup> Ibid., S. 6.

<sup>459</sup> Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), S. 127f.

<sup>460</sup> Ibid., S. 128.

Studierenden, die Selbstverwaltung der Hochschulen und die Fakultätseinteilung.<sup>461</sup> „Es ist zu hoffen, dass von der vorliegenden Bundeshilfe weitere Impulse für eine zeitgemässe Strukturreform ausgehen werden. Es darf in diesem Zusammenhang daran erinnert werden, dass unsere Kommission bei **Art. 19, Abs. 3 HFG** die SHK verpflichtet, mit den Studentenschaften den Kontakt zu pflegen.“<sup>462</sup> Ständerat Alfred Borel führte in der Eintretensdebatte im Ständerat am 14. März aus, dass sein Vorschlag, während der ersten Beitragsperiode einen Delegierten des Bundesrates für Hochschulkoordination zu schaffen, im Wesentlichen im Hinblick auf die Hochschulstrukturreform erfolgt sei. Der Delegierte sollte die vorgesehenen Organe SWR und SHK effizienter machen helfen. Borel verweist auf die bisherigen positiven Erfahrungen, die mit Delegierten des Bundesrates gemacht worden seien und das Prestige, welches dieses Amt gewonnen habe.<sup>463</sup> Die Absicht, die Kantone hinsichtlich Studien- und Strukturreform in die Pflicht zu nehmen drückte sich schliesslich durch zwei konkrete Verpflichtungen der Beitragsempfänger aus. Zum einen wurden die Vorschriften betreffend der Berichterstattungspflicht der Kantone über ihre Entwicklungspläne in **Art. 20 Abs. 1 HFG** durch den Passus „inbegriffen die Struktur und Studienreformpläne und deren Verwirklichung“<sup>464</sup> ergänzt, sowie zweitens in **Art. 23 HFG** betreffend die Einführungserlasse der Kantone bestimmt, dass diese laut **Abs. 2, lit. e** Vorschriften über „die Organisation und Aufgaben der akademischen Berufsberatung und der Studentenberatung an den Hochschulen“<sup>465</sup> zu enthalten hatten.

---

<sup>461</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 38.

<sup>462</sup> Ibid., S. 38.

<sup>463</sup> Ibid., S. 45f.

<sup>464</sup> Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968), S. Art. 20, Abs. 1.

<sup>465</sup> Ibid., S. Art. 23, Abs. 2, lit. e.

## 8 Die nachfolgende Beurteilung des Bundesgesetzes

„*Vil Gschär u weni Wulle*“<sup>466</sup>.

In der Praxis führte die neue legislatorische Konzeption des HFG und die Ausgestaltung seiner Organe – insbesondere diejenige der Hochschulkonferenz – zu grösseren Irritationen und provozierte intensive Auseinandersetzungen. Es springt ins Auge, dass nach der im vorangegangenen Kapitel postulierten „*euphorie de la formation*“<sup>467</sup> und dem als hochschulpolitisches „*Schicksalsjahr*“<sup>468</sup> bezeichneten 1968 bezüglich der Beurteilung des HFG, seiner Organe und ihrer Arbeit relativ rasch eine mehr oder weniger starke Ernüchterung, zuweilen sogar Enttäuschung zu Tage trat. Die Erwartungen bezüglich Effizienzsteigerung des Hochschulsystems und Verstärkung der Koordination erfüllten sich demnach nur sehr bedingt. Es bleibt eingangs dieses Kapitels festzuhalten, dass man sich durchaus bereits in der parlamentarischen Debatte darüber im Klaren war, dass das HFG nicht alle Probleme aus der Welt würde schaffen können. So bemerkte der Aargauer Ständerat Robert Reimann, Berichterstatter der vorbereitenden Ständeratskommission in der Eintretensdebatte des Ständerates „*wir können uns glücklich schätzen, wenn wir in der ersten Etappe zum mindesten in den kostspieligen Projekten der Hochschule eine Koordination zustande bringen, wie sie z. B. vom Nationalfonds mit mehr oder weniger grossem Erfolg seit Jahren angestrebt wird*“<sup>469</sup>. Auch Ständerat Kurt Bächtold<sup>470</sup> stellte bereits in der Eintretensdebatte die Frage nach den Möglichkeiten des Gesetzes: „*Von einem Gesetz die Vollendung von Reformen zu verlangen ist reine Paragraphenromantik*“<sup>471</sup>.

Dennoch ist die Diskrepanz zwischen den Erwartung der Jahre des „*Pioniergeistes*“<sup>472</sup> und der folgenden Realität frappant. So gestand die SHK im Jahre 1969 in ihrer Antwort auf eine Anfrage des Studierendenverbandes VSS nach einem Jahresprogramm und einer Prioritätensetzung für das Jahr 1970 ein: „*Selon toute vraisemblable, nous continuerons à jouer en 1970 le rôle des pompiers qui s’efforcent en tout premier lieu d’êteindre les flammes*

---

<sup>466</sup> Dies der Titel eines kurzen Texts aus dem Jahre 1999. Deppeler, *Vil Gschär und weni Wulle: 20 Jahre schweizerische Hochschulpolitik*, S. 8.

<sup>467</sup> Cottier, *Le système universitaire dans un régime fédéraliste*, S. 50.

<sup>468</sup> Imboden, *Das zukünftige Bild der schweizerischen Hochschulen*, S. 266.

<sup>469</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 39.

<sup>470</sup> Ständerat Kurt Bächtold aus dem Kanton Schaffhausen, Freisinnig-Demokratische Partei, geboren 1918. Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848.

<sup>471</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 41.

<sup>472</sup> Deppeler, *Organ und Gesetz*, S. 53.

les plus hautes<sup>473</sup>. Eugen Egger, der von der Neukonstituierung der Erziehungsdirektorenkonferenz im Jahre 1968 bis 1985 als ihr Generalsekretär amtierte, meinte im Jahre 1972, die Regelungen mit SHK und SWR seien „das teuerste Pingpong, das wir in der Schweiz besitzen!“<sup>474</sup>. Rolf Deppeler, ab 1969 bis 1988 fast zwanzig Jahre lang Generalsekretär der SHK, sprach 1975 von „hochgemuten Erwartungen“<sup>475</sup>, „damaligem Wunschdenken“<sup>476</sup> und dass man über die einstige „Kühnheit der Vorstellungen nur staunen“<sup>477</sup> könne. 1989 sind es dann lapidar „wirklichkeitsfremde Vorstellungen des Gesetzgebers“<sup>478</sup>, welche das HFG hervorgebracht hätten, und die SHK mutiert zu einem „Monstrum mit unerfüllbarem Auftrag“<sup>479</sup>, einer „rechtlichen und politischen Missgeburt“<sup>480</sup>. Um die 200 Personen seien sich regelmässig begegnet, man habe viel diskutiert und einen enormen Papierausstoss produziert, doch sei in den zwanzig Jahren schweizerischer Hochschulpolitik das Verhältnis von Aufwand zu Ertrag deprimierend gewesen: „Vil Gschär u weni Wulle“<sup>481</sup>.

Dieses Kapitel widmet sich der Analyse der durch das HFG geschaffenen Neuordnung der Hochschulpolitik. Es versucht Gründe aufzuzeigen, wie es zu dem eben beschriebenen, zunehmend markanten Umschwung in der Beurteilung der SHK kommen konnte. Dazu sollen nacheinander die wichtigsten Kritikpunkte erläutert werden. Zunächst wendet sich das Kapitel verfassungsrechtlichen Fragen betreffend die durch das HFG kreierte Organstruktur zu und versucht zu erläutern, warum diesen eine zentrale Bedeutung im Zusammenhang mit Rechtssicherheit und Aufgabenerfüllung der Organe zukam. Ein weiteres Unterkapitel analysiert die Zusammensetzung der SHK und das interne Funktionieren der SHK, stellt insofern die Frage nach ihrer konkreten Arbeit und Handlungsfähigkeit.

## ***8.1 Die Frage der Verfassungsmässigkeit der Organstruktur des HFG***

Ein Hauptkritikpunkt am HFG betraf die Frage der rechtlichen Stellung der durch das HFG geschaffenen Organe. Diese Frage ist insofern zentral, als dass sie die Rechtssicherheit und

---

<sup>473</sup> VSS-UNES, Koordination, *Dokumentation VSS/UNES* 14/1970, S. Programme de l'année 1970, S. 7.

<sup>474</sup> Neidhart Leonhard, *Föderalismus in der Schweiz*, Zürich, Köln 1975, S. 39.

<sup>475</sup> Deppeler, *Sechs Jahre Hochschulkonferenz*, S. 7.

<sup>476</sup> *Ibid.*, S. 8.

<sup>477</sup> *Ibid.*, S. 7.

<sup>478</sup> Deppeler, *Organ und Gesetz*, S. 11 ff. Das zweite Kapitel ist so betitelt.

<sup>479</sup> *Ibid.*, S. 16 ff. Titel des dritten Kapitels.

<sup>480</sup> *Ibid.*, S. 48.

<sup>481</sup> Dies der Titel eines kurzen Texts aus dem Jahre 1999. Deppeler, *Vil Gschär und weni Wulle: 20 Jahre schweizerische Hochschulpolitik*, S. 8.

letztlich die Handlungsbereitschaft und –Möglichkeit der Hochschulverantwortlichen direkt betraf. Dieses Unterkapitel geht der Frage nach, welche verfassungsrechtliche Natur die Hochschulkonferenz aufwies, insbesondere ob sie aufgrund ihrer Verankerung in einem Bundesgesetz als ein Bundesorgan oder ein Koordinationsorgan der Hochschulkantone anzusehen war. Vor allem betreffend die verpflichtende Mitgliedschaft der Hochschulkantone in der SHK kam zudem Frage auf, inwiefern das HFG legitime Subventionsbedingungen vorschreibe, oder unzulässige Rechtsetzung vornehme. Ferner soll ein Blick auf das Verhältnis der SHK zum SWR und die Frage nach der Rolle des Bundes geworfen werden. Der Bund nahm in der SHK und in Bezug auf den SWR mehrere Aufgaben wahr, war er doch in der SHK Subventionsgeber, Hochschulträger und Forschungsförderer zugleich, im SWR zusätzlich gleichzeitig die Behörde, welche den SWR ernannte und von diesem beraten wurde.

Der SWR war als „Beratungsorgan des Bundesrates in allen Fragen der nationalen und internationalen Hochschulpolitik“<sup>482</sup> ein institutionalisiertes Expertengremium, ein „reines Bundesorgan, und rechtlich eine Verwaltungskommission mit beratenden Aufgaben“<sup>483</sup>. verfassungsrechtlich stellten sich bezüglich seiner Rechtsform keine Fragen. Ganz anders stellte sich die Situation betreffend die Natur der SHK dar: War sie ein Bundesorgan oder ein Koordinationsorgan der Kantone? Für Bundesrat Tschudi war die SHK die Institution, welche „die Wirksamkeit der föderalistischen Komponente“<sup>484</sup> gewährleistete, und somit in ihrer ursprünglichen Konzeption eher ein interkantonales Koordinationsorgan: „Die Hochschulkantone bleiben nicht mehr isoliert, sondern sie beraten gemeinsam. Sie konfrontieren ihre Probleme und ihre Lösungsversuche, sie erarbeiten gemeinsam Vorschläge und regeln gemeinsam bestimmte Aufgaben“<sup>485</sup>. Lerch argumentiert, dass ihr, durch die Festlegung von Existenz, Zusammensetzung und Pflichtenheft in einem Bundesgesetz, die Qualität eines Bundesorgans gegeben worden sei: „Dessen muss man sich mit aller Klarheit bewusst sein“<sup>486</sup>. Die SHK sei nicht nur ein durch freiwilligen Zusammenschluss der Hochschulkantone gebildetes Koordinationsgremium. Deswegen, so führt Lerch aus, könnten die in ihr gesetzlich vertretenen Kantone und Organisationen die Mitgliedschaft nicht nach ihrem Belieben handhaben oder auf eigenen Beschluss austreten. Demnach mussten auch Änderungen der Zusammensetzung und des Pflichtenheftes auf dem Weg der

---

<sup>482</sup> Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968), S. Art. 18, Abs. 1.

<sup>483</sup> Wertenschlag, Gemeinsame Organe von Bund und Kantonen, S. 71.

<sup>484</sup> In der Eintretensdebatte des Ständerates am 14. März 1968. Amtliches Bulletin SR 1968, S. 52.

<sup>485</sup> Ibid., S. 52.

<sup>486</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 181.

Bundesgesetzgebung erfolgen.<sup>487</sup> Aufgrund dessen, und zusätzlich durch ihre Konzeption als repräsentatives Organ der Beitragsempfänger, bleibe der Grundsatz der SHK derjenige des Koordinationsorgans der Übergangslösung.<sup>488</sup> Wertenschlag differenziert dahingehend, als dass er der SHK eine doppelte Qualität zuerkennt. Soweit sie die ihr in **Art. 19 HFG** vom Bundesgesetzgeber übertragenen öffentlichen Aufgaben erfülle, sei sie als eine öffentlich-rechtliche Körperschaft des Bundesrechts mit Vollzugs- und Rechtsetzungsaufgaben zu betrachten. Die Frage der Rechtspersönlichkeit werde ausdrücklich offen gelassen und lasse sich aufgrund des Gesetzes und der Materialien nicht eindeutig beantworten.<sup>489</sup> Gleichzeitig weise die Hochschulkonferenz jedoch Aspekte eines interkantonalen Koordinationsorgans auf, das von den Kantonen eingesetzt werde. Sie sei, so führt Wertenschlag im Gegensatz zu Lerch aus, kein reines Bundesorgan und unterscheide sich dadurch von anderen dezentralisierten Verwaltungseinheiten des Bundes.<sup>490</sup>

Ausgehend von Art. 27, Abs. 1 aBV wird der Bund ermächtigt, Subventionen, also leistungsbedingte Geldzahlungen, an die Kantone auszurichten. Als Konsequenz daraus folgt, dass der Subventionsempfänger, wegen und in Zusammenhang mit den ihm zukommenden Subventionen, so genannte Subventionsbedingungen zu erfüllen hat.<sup>491</sup> Lerch hält fest, dass sich die Rechtsetzungskompetenz des Bundes jedoch strikte auf die Subventionierung und die Subventionsbedingungen beschränken müsse, um verfassungsrechtlich abgestützt zu sein.<sup>492</sup> Die Crux des HFG lag nun genau in der Frage, ob die Rechtsetzungskompetenzen des Bundes diesbezüglich überschritten worden waren, oder nicht. Die Pflichten der Subventionsempfänger bestanden im HFG einerseits in der Mitwirkung bei der Vorbereitung und Durchführung der Subventionierung – „diese Leistungen können als allgemeine bezeichnet werden“ und seien „durchaus gerechtfertigt“<sup>493</sup>. Andererseits waren im HFG Pflichten für die Beitragsempfänger definiert worden, die darin bestanden, Leistungen zu erbringen, die mit der Subventionsgewährung „in einem nur losen Zusammenhang“<sup>494</sup> stünden, indessen aber für HFG charakteristisch seien. Betreffend letzterer, in Hinsicht auf die

---

<sup>487</sup> Ibid., S. 181.

<sup>488</sup> Die Regelung zum Koordinationsorgan enthielt ebenso Angaben zu Existenz, Zusammensetzung und Pflichtenheft, war jedoch extrem knapp abgefasst. Siehe dazu Art. 9. Abs. 1 der Übergangslösung und die Ausführungen im entsprechenden Kapitel.

<sup>489</sup> Wertenschlag, *Gemeinsame Organe von Bund und Kantonen*, S. 70.

<sup>490</sup> Wertenschlag nennt den SNF, die Pro Helvetia und die schweizerische Verkehrszentrale als andere dezentralisierte Verwaltungseinheiten des Bundes. Ibid., S. 70f.

<sup>491</sup> Lerch, *Der Bund und die Kantonalen Hochschulen*, S. 166.

<sup>492</sup> Ibid., S. 167.

<sup>493</sup> Ibid., S. 167.

<sup>494</sup> Ibid., S. 167.

Verfassungsregelung problematischer Leistungen, sind schon sehr früh Fragen aufgeworfen und kontrovers diskutiert worden. Insbesondere die verpflichtende Mitgliedschaft der Hochschulkantone in der SHK stand diesbezüglich im Mittelpunkt der Diskussionen. Eine eindeutige Lösung betreffend der SHK, so Lerch, liege nicht auf der Hand, da jede generell-abstrakte Subventionsbedingung einem Rechtssatz gleichkomme. Der „Unterschied zwischen zulässiger Subventionsbedingung und unzulässiger Rechtssetzung“ sei deshalb „ein gradueller“<sup>495</sup>. Er kommt zum Schluss, dass die an die Hochschulkantone gestellte Vorschrift, Vertreter in die Hochschulkonferenz zu entsenden, durch den Charakter der SHK als vornehmliche Interessengemeinschaft der Hochschulkantone als zulässige Subventionsbedingung betrachtet werden könne.<sup>496</sup> Der Generalsekretär der SHK, Rolf Deppeler, verneint hingegen die Verfassungsmässigkeit im Jahre 1988 eindeutig, wenn er fragt „wie der Bundesgesetzgeber dazu kommen konnte, die Verantwortungsträger kantonaler Hochschulen in ein Bundesorgan zu zwingen, dessen Zusammensetzung im Detail festzulegen und ihm ein Pflichtenheft vorzuschreiben, das mit der Subventionsbefugnis nicht gerechtfertigt werden kann“.<sup>497</sup> Er gibt die Antwort gleich selber, indem er den Eindruck äussert, der Bundesgesetzgeber habe sich „weniger von der geltenden als von einer in die Zukunft projizierten Verfassungsgrundlage“ leiten lassen<sup>498</sup>.

Die beiden ursprünglich unabhängig voneinander Sphären des SWR und der SHK waren jedoch, wie ausgeführt worden ist, durch die parlamentarischen Erweiterungen des HFG miteinander verknüpft worden. Der SWR war bei fast allen Aufgaben der SHK als Relais zwischen Bund und SHK „eingeschoben“ worden. Dies ergab *de facto* ein – vom Gesetzgeber durchaus intendiertes – hierarchisches Verhältnis der beiden Gremien zueinander. Stein des Anstosses war vor allem die Regelung in **Art. 18, Abs. 3, lit. a HFG**, die den SWR ermächtigte, „Richtlinien über den Ausbau und die Zusammenarbeit der schweizerischen Hochschulen“ zu erlassen. Das Problem bringt Deppeler auf den Punkt, wenn er fragt „wie kann ein Beratungsorgan des Bundesrates dazu legitimiert sein?“<sup>499</sup> Zudem kam dem Bund in der SHK eine schwierige Doppel- oder gar Dreifachrolle zu. Als Subventionsgeber formuliere er einerseits gewisse Bedingungen an die Beitragsempfänger, andererseits war der Bund aber selber Träger von zwei Hochschulen – also in erster Linie Partner der anderen Hochschulträger – und *nota bene* in dieser Funktion auch in der SHK vertreten. Des Weiteren

---

<sup>495</sup> Ibid., S. 167.

<sup>496</sup> Ibid., S. 167.

<sup>497</sup> Deppeler, Organ und Gesetz, S. 45.

<sup>498</sup> Die dann eben bis 2006 nicht kam. Ibid., S. 12.

<sup>499</sup> Ibid., S. 43.

fungiere der Bund als massgeblicher Forschungsförderer. Dass der Bund mit dieser Dreifachrolle in der SHK in eine Art Identitätskrise geraten musste, war für Deppeler klar. Seine Schlussfolgerung ist in ihrer Absolutheit vielleicht etwas stark formuliert, gibt jedoch gut das verfassungsrechtliche Spannungsfeld wieder, in dem die SHK und ihre Nachfolgeorganisationen sich fanden: „Das HFG 1968 [...] verkennt diese grundlegende Voraussetzung [die Partnerschaft der Träger] völlig: Als Subventionsgeber weist sich der Bund eine Führungsrolle zu und räumt sich Befugnisse ein, die ihm weder rechtlich noch politisch zustehen“<sup>500</sup>.

Die erfolgten Ausführungen zeigen die im HFG kreierte Spannungsverhältnisse um die Rolle des Bundes, der Beziehung der SHK zum SWR und die verfassungsrechtliche Verankerung der SHK auf. Es spielte demnach keine grosse Rolle wie sich die einzelnen Verantwortlichen zu diesen Fragen stellten, allein der Fakt, dass sie im Raum standen, führte dazu, dass sie ihren Niederschlag in der SHK und ihrer Arbeit fanden. Der Wille, konkrete Projekte der Koordination anzugehen, wurde durch das Infragestellen der Verfassungsmässigkeit im besten Falle nicht begünstigt, im schlechtesten Falle untergraben. Kein Vertreter einer Kantonsregierung wollte seiner Wählerschaft erklären müssen, warum gewisse Projekte unternommen worden seien, die rechtlich gar nicht legitimiert gewesen seien. Die Hochschulfrage war – und ist – immer auch eine Prestigefrage für Hochschulen und Träger, deren psychologische Tragweite nicht unterschätzt werden darf.

## ***8.2 Die Frage um Repräsentativität und Flexibilität der SHK***

Dieses Unterkapitel geht auf die interne Struktur der SHK näher ein, und versucht, Probleme aufzuzeigen, welche sich bei der praktischen Arbeit infolge von Grösse und Konstituierung des Gremiums ergaben. Die Zusammensetzung der SHK wurde, wie oben ausgeführt, von neun Stimmberechtigten Mitgliedern im Vorentwurf auf maximal 20 Stimmberechtigte plus vier Bundesvertreter mit beratender Stimme im Entwurf in der Botschaft des Bundesrates vom 28. November 1967 auf schliesslich maximal 29 Stimmberechtigte Mitglieder sowie zusätzlichen zwei Mitgliedern mit beratender Stimme im HFG erweitert. Zudem wurde der anfänglich noch starke Trägercharakter des Organs mit der in der Behandlung des HFG in den eidgenössischen Räten vorgenommenen Einsitznahme der Studierenden und der Nichthochschulkantone aufgeweicht. Die Hochschulkantone besetzten ferner in der Praxis

---

<sup>500</sup> Ibid., S. 43.

ihre beiden Sitze jeweils mit dem Vorsteher des Erziehungsdepartementes und dem Rektor der Universität<sup>501</sup>, was der SHK zusätzlich zur Qualität eines gemeinsamen Organs von Bund und Kantonen die Qualität einer Synthese von Regierungskonferenz und Rektorenkonferenz verlieh.<sup>502</sup> So bemerkt Deppeler bereits 1975, dass „alle nur möglichen Konfrontationen und Polaritäten in die Hochschulkonferenz projiziert“<sup>503</sup> worden seien. Er nennt explizit die spannungsgeladenen Verhältnisse: Bund - Kantone, Hochschulkantone – Nichthochschulkantone, Staat – Universität, Bundeshochschulen – kantonale Hochschulen, Dozenten – Studenten, Staat – Wirtschaft.<sup>504</sup>

Dass die Vertreter in der SHK eine sehr breite Konzeption der Hochschullandschaft widerspiegeln, kann durchaus als positiver Aspekt gewertet werden, doch es liegt auf der Hand, dass sowohl die Grösse als auch die Breite des Gremiums konsensuale Entscheide erschwerten. Die Grösse der SHK, zusätzlich zu den Grundlagen im HFG durch Bestimmungen im Geschäftsführungsreglement um je einen begleitenden Facharbeiter pro Mitglied erweitert, wurde bereits in der Vollziehungsverordnung als Effizienzhindernis gesehen. Es wurde deshalb die Möglichkeit geschaffen, einerseits bestimmte Aufgaben an einen Ausschuss der SHK zu delegieren, für die Mitglieder andererseits, sich in der SHK vertreten zu lassen. Der so genannte „Arbeitsausschuss“ – bestehend aus vier Erziehungsdirektoren von Hochschulkantonen, vier Hochschulrektoren und einem Vertreter des VSS – wurde denn auch schon frühzeitig eingesetzt, was jedoch wiederum Spannungen in den Plenarversammlungen nach sich, wurde doch der Vorwurf erhoben, das kleinere Gremium decke nicht mehr „das ganze Spektrum der Strömungen“ ab.<sup>505</sup>

Zusätzlich zu den ständigen Mitgliedern und ihren begleitenden Facharbeitern sind auch die Experten, die an verschiedenen Projekten mitarbeiteten<sup>506</sup> sowie das Sekretariat der SHK zu erwähnen. Generell könne die Geschichte der SHK auch als eine Geschichte von unzähligen Ausschüssen, Kommissionen und Arbeitsgruppen, bestellt aus vornehmlich unentgeltlich arbeitenden Personen, gelesen werden.<sup>507</sup> Deppeler nennt dieses „Milizheer“ schliesslich auch die grosse Stärke der SHK, welches Sachverstand und Expertenwissen vermittelt, die

---

<sup>501</sup> Ibid., S. 70.

<sup>502</sup> Wertenschlag Rudolf, Gemeinsame Organe von Bund und Kantonen - Die Schweizerische Hochschulkonferenz als Beispiel, Ibid., S. 63-98, S. 68, und: Deppeler, Sechs Jahre Hochschulkonferenz, S. 71.

<sup>503</sup> Deppeler, Sechs Jahre Hochschulkonferenz, S. 11.

<sup>504</sup> Ibid., S. 11.

<sup>505</sup> Ibid., S. 72.

<sup>506</sup> Deppeler beziffert sie im Jahre 1975 auf 199. Ibid., S. 79.

<sup>507</sup> Deppeler, Organ und Gesetz, S. 22.

Verankerung des Organs und seiner Themen in Bund, Kantonen und Hochschulen garantiert sowie nicht zuletzt auch die Finanzaufwendungen für die SHK in Grenzen gehalten habe.<sup>508</sup>

Deppeler betont, wenn ein so grosses und weitgehend zufällig zusammengesetztes heterogenes Organ nur dem Ziel hätte dienen sollen, zur „Stätte der Begegnung“<sup>509</sup> von Verantwortungsträgern in der schweizerischen Hochschulpolitik zu werden, dagegen nichts einzuwenden gewesen sei. Unüberwindbare Probleme sah er jedoch in dem durch den detaillierten Aufgabenkatalog und die Erläuterungen in der Botschaft unmissverständlich zum Ausdruck gebrachten Willen des Gesetzgebers, ein „Vollzugsorgan mit praktisch ausführenden Aufgaben“<sup>510</sup> zu schaffen. Das eigentliche Problem lag also darin, dass die erwarteten Koordinationserfolge, die durch eine „Rationalisierung durch den Konsens“<sup>511</sup> hätten stattfinden sollen, nicht eintraten – oder nicht eintreten konnten.

Eine weitere Problematik des HFG zeigte sich in der nun stark erhöhten Gremienvielfalt. Die Verhältnisse der verschiedenen Stellen und Organe zueinander, die sich nach 1968 der Koordination annahmen, waren in keinsten Weise geklärt, ihre Sphären nicht klar voneinander getrennt. In der Eintretensdebatte des Ständerates merkte Bundesrat Tschudi voraussehend an: „Wir müssen also in Zukunft nicht nur die Koordination zwischen den Hochschulen sicherstellen, sondern auch die Koordination zwischen den Koordinatoren“<sup>512</sup>. Dass die Koordination unter den Hochschulen „nicht ein für allemal durch das in Beratung stehende Gesetz verwirklicht“<sup>513</sup> werden könnte, war bereits vor seiner Verabschiedung klar. „Diese Koordination kann nicht von einer Behörde verwirklicht werden, sondern alle Organe, begonnen bei den einzelnen Fakultäten, den einzelnen Instituten, über die Hochschulen, die Direktorenkonferenz, die Kantone, bis zum Bundesrat und zu den eidgenössischen Räten, müssen dieses Prinzip im Auge behalten“<sup>514</sup>. Das von der vorbereitenden Ständeratskommission von Ständerat Borel übernommene Postulat zur Schaffung eines Delegierten des Bundesrates für die Hochschulkoordination deutete Tschudi dahingehend, dass es nach der Annahme des HFG eine Verstärkung des Behördenapparates der Wissenschaftspolitik brauche.<sup>515</sup> Vorerst sei jedoch mit dem „gutschweizerischen

---

<sup>508</sup> Deppeler, Organ und Gesetz, S. 22.

<sup>509</sup> Ibid., S. 31.

<sup>510</sup> Ibid., S. 31.

<sup>511</sup> OCDE, Politiques Nationales de la Science - Suisse, S. 211.

<sup>512</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 54.

<sup>513</sup> Ibid., S. 54.

<sup>514</sup> Ibid., S. 54.

<sup>515</sup> Ibid., S. 54.

Milizsystem<sup>516</sup> im SWR weiterzufahren. Die Struktur des SWR sei ja zudem durch einen fähigen Juristen als ständigen Sekretär gestärkt worden.<sup>517</sup> So wurde auch verfahren und der Delegierte des Bundesrates für die Hochschulkoordination des angenommenen Postulats der vorbereitenden Ständeratskommission nie eingesetzt.

Auf Empfehlung Max Imbodens wurde jedoch auf den ersten März 1969 die Abteilung für Wissenschaft und Forschung, das spätere Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, innerhalb des EDI geschaffen.<sup>518</sup> Es darf die Vermutung angestellt werden, dass die im Postulat des Ständerates hervorgehobene „volle Unabhängigkeit“<sup>519</sup> des Delegierten vielleicht doch nicht so erwünscht war. Der Bund war jedenfalls nicht gewillt, seine postulierte Führungsrolle in der Wissenschaftspolitik und vor allem der Koordination, leichtfertig aus der Hand zu geben. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass man das fragile Gebilde der SHK nicht durch eine weitere „Koordinationskoordination“ schwächen wollte. Noch im Jahre 1969, als zwei Motionen aus dem Ständerat und dem Nationalrat<sup>520</sup> den Bundesrat beauftragten, eine umfassende Revision des Bildungsartikels in der Verfassung vorzunehmen,<sup>521</sup> verhielt der Bund sich gegenüber diesen parlamentarischen Vorstössen, die ihm vermehrte Kompetenzen im Schulwesen zuweisen wollten, vorerst abwartend.<sup>522</sup>

---

<sup>516</sup> Ibid., S. 54.

<sup>517</sup> Ibid., S. 45. Bei diesem Juristen handelte es sich um Peter Saladin, der am 15. September 1966 sein Amt angetreten hatte. SWR, Jahresbericht 1966, S. 3.

<sup>518</sup> Der neuen Abteilung wurden das bis dahin dem Gesundheitsamt zugeteilte Maturitätswesen und die Fragen der Atomforschung übertragen. Gilg und Reymond, *Année politique Suisse* 1968, S. 119.

<sup>519</sup> Postulat der vorbereitenden Kommission des Ständerates, *Amtliches Bulletin* SR 1968, S. 65.

<sup>520</sup> Motion SR 23.9.69 und Motion NR 26.9.69. Bundesrat, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für Schulkoordination, *BBl* 1971 Band 2/Heft 43, 1971, S. 1001-1032, S. 1002.

<sup>521</sup> Ibid., S. 1002.

<sup>522</sup> Andrey Georges, Gilg Peter und Klöti Ulrich, *Année Politique Suisse* 1969, Bern 1970, S. 130.

## 9 Fazit

Das geflügelte Wort *non scholae, sed vitae discimus* – nicht für die Schule, sondern fürs Leben lernen wir – sei unbestritten. Es wurde aufgezeigt, dass die Schul- und damit auch die Hochschulfrage, sensible Punkte des schweizerischen Selbstverständnisses berühren. Die zentrale Bedeutung der Bildung für die wirtschaftliche Prosperität, die nationale Kohäsion und die kulturelle, staatsdefinitorische Emanzipation der Individuen wird anerkannt. In Konsequenz dazu, ist es die unwidersprochen politisch-staatliche Pflicht, die „*matière grise comme seule richesse naturelle*“<sup>523</sup> im Sinne des Gemeinwohls durch Investitionen zu fördern. Wie aber die Schule und Hochschule konkret ausgestaltet sein und auf welches Leben sie vorbereiten soll, diese Fragen hatten – und haben – grosse politische Sprengkraft und werden jeweils höchst kontrovers und emotional diskutiert. Anders als im Bereich der Volksschule ist im Hochschulbereich durch die Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen jede hochschulpolitische Bestrebung immer auch ein Lehrstück des „Prinzips Föderalismus“. Dieses Prinzip ist nicht statisch, es muss laut Saladin „in jeder historischen Konstellation, für jede neue Zukunft neu durchdacht und – in Strukturen und Verfahren, in Stil und Darstellung – unter Umständen neu ausgeformt werden“<sup>524</sup>. Da eine konkrete föderative Ordnung deshalb nie endgültig sein kann, perpetuieren sich die Diskussionen um adäquate, effiziente und effektive Lösungen konsequenterweise so lange, als dass der „real existierende Föderalismus“<sup>525</sup> besteht.

Wenn nun zusammenfassend die Hochschulfrage im schweizerischen Bundesstaat als Phänomen der *longue durée* betrachtet wird, kann festgestellt werden, dass es in Bezug auf die kantonalen Hochschulen nach der Verankerung der Bundesbefugnis zur Errichtung einer Universität und einer polytechnische Schule in der Bundesverfassung von 1848 bis 1968 vier Perioden vermehrter politischer Aktivität auf der Ebene des Bundesstaates gab: 1854 die Diskussion um die Schaffung einer polytechnischen oder universitären Bundeshochschule, die in die Errichtung der ETH mündete; die Verfassungsrevisionsbestrebungen in den siebziger Jahren des neunzehnten Jahrhunderts, welche die von Erziehungsdirektoren von Hochschulkantonen initiierten Versuche von 1888/1890 und 1904/1906 zur Folge hatten, Bundesunterstützung für die kantonalen Hochschulen zu erlangen; ferner die Postulate

---

<sup>523</sup> Ein weiteres Beispiel unter vielen, Ständerat Pradervand in der Eintretensdebatte zum HFG am 14. März 1968. Amtliches Bulletin SR 1968, S. 51.

<sup>524</sup> Saladin, Art. 3, S. 6.

<sup>525</sup> Neidhart, Die politische Schweiz - Fundamente und Institutionen, S. 239.

Lachenal und Malche 1947 und schliesslich die Entwicklungen in der Folge der Motion, beziehungsweise des Postulates Weibel, von 1960.

Standen am Anfang noch die eidgenössischen Anstalten im Vordergrund, rückten diese nach der Verankerung der Unterstützungskompetenz des Bundes für die kantonalen Hochschulen zunehmend in den Hintergrund. 1888/1890 und 1904/1906 war die Vision der Schaffung einer Bundesuniversität, insbesondere bei Vertretern des Bundes, indes noch präsent. Sie war schliesslich, nebst finanzpolitischen Argumenten, der eigentliche Grund, von einer Unterstützung der kantonalen Hochschulen zu diesem Zeitpunkt abzusehen. Festzuhalten bleibt, dass die Eingaben von 1888/1890 und 1904/1906 an die Bundesbehörden durch Regierungsmitglieder der Hochschulkantone erfolgten, die bereits damals mit einer finanziellen Überbelastung der Kantone argumentierten. Der Vortoss versank nichtsdestotrotz sang- und klanglos in der Versenkung. Erst vierzig Jahre später wurde das Thema durch zwei Vertreter des Hochschulkantons Genf wieder auf die Traktandenliste in den eidgenössischen Räten gesetzt. Bemerkenswert ist, dass sich die Dichotomie zwischen kantonalen Hochschulen und Bundesanstalten des neunzehnten Jahrhunderts noch in den Postulaten Lachenal und Malche von 1946 widerspiegelte, wurden diese doch im Rahmen einer Debatte der eidgenössischen Räte zur Finanzierung der ETH eingereicht. Die Genfer postulierten, dass den kantonalen Universitäten durch die grosszügige Finanzierung der Bundeshochschule ETH eine zunehmend nicht mehr tragbare Konkurrenz erwachse. Das Argument verfiel jedoch nicht, am etterschen „ungeschriebene Verfassungsrecht neben dem geschriebenen“<sup>526</sup> wurde 1947 nicht gerüttelt, für weitere dreizehn Jahre hiess es: „Dem Bund die Schulden und die Kanonen, die Schule aber den Kantonen“<sup>527</sup>. Erst 1960 erfolgte eine lange andauernde Periode, in der ein politischer und weitgehend auch gesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit eines Eingreifens des Bundes in die bisher strikte unter der Verantwortlichkeit der Kantone stehende Domäne der kantonalen Hochschulen herrschte. Dieser Konsens fusste auf der Überzeugung, dass die Hochschulen ohne zusätzliche Mittel des Bundes nicht mehr in der Lage seien, ihre zentrale Rolle für das „geistige und wirtschaftliche Interesse des gesamten Landes“<sup>528</sup> wahrzunehmen. Die letzte Konsequenz davon war, dass der Bund 1966, ganze 92 Jahre nach dem Erhalt der Unterstützungskompetenz, begann, die kantonalen Hochschulen über die Kantone zu subventionieren.

---

<sup>526</sup> Deppeler, Staat und Universität, S. 127.

<sup>527</sup> Ibid., S. 127.

<sup>528</sup> Aus dem Text der am 23. März 1960 eingereichten Motion Weibel aus: Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen, *BBl* 1965 Band 3/Heft 50, 1965, S. 369-394, S. 373.

**Die Ursachen und Ursprünge der Gesellschaftsrelevanz**, die in den sechziger Jahren im Hochschulbereich vermehrte politische Aktivitäten provozierten, sind demnach nicht im verfassungsgeschichtlichen Kontext zu suchen. Der Verfassungsartikel 27, Abs. 1 aBV stellt mit der Unterstützungskompetenz zwar eine *conditio sine qua non* dar, war im Jahre 1966 aber bereits seit 92 Jahren Realität. Ausschlaggebend war vielmehr ein allgemeines, durch gesellschaftliche und wirtschaftliche Faktoren ausgelöstes Krisenbewusstsein. Es bildet das Fundament der Gesellschaftsrelevanz und erlaubte dem Anliegen der Bundesunterstützung der kantonalen Hochschulen, sich von einem Antagonismus zur Förderung der Bundesanstalt ETH zu einem eigenständigen Anliegen zu emanzipieren. Das Zusammenwirken eines lange anhaltenden schnellen Wirtschaftswachstums, das in seiner Konsequenz mehr qualifizierte Arbeitskräfte verlangte mit sozialen Entwicklungen, die dazu führten, bestehende Ungerechtigkeiten bezüglich Bildungschancen ausgleichen zu wollen, führte zu einer gesellschaftsübergreifenden Krisenwahrnehmung im Hochschulbereich. Die Krise beschränkte sich indes nicht auf den Hochschulbereich, doch war dieser ein Kulminationspunkt verschiedener ihrer Elemente.

Die Konsequenz des Wirtschaftswachstums, der schnellen Entwicklung der technischen Wissenschaften, des erhöhten Akademikerbedarfs und des Postulates der Chancengleichheit war eine Massifizierung der Hochschulbildung. Diese wiederum führte zu einem akuten Leidensdruck der kantonalen Hochschulen, die an ihre finanziellen und infrastrukturellen Grenzen stiessen. Zusammen mit der wachsenden Verflechtung und Interdependenz generierte daraus Handlungsbereitschaft der politischen Verantwortungsträger. Der konkrete **Übergang zwischen den Schritten Problemwahrnehmung und Handlungsbereitschaft** lässt sich auf nationaler Ebene festsetzen auf den Zeitpunkt der Annahme des Postulates Weibel durch den Nationalrat am 21. Dezember 1960. **Der Schritt von der Handlungsbereitschaft zur konkreten Handlungsmöglichkeit** ist hingegen nicht so einfach zu datieren. Die Abklärungen der Situation der kantonalen Hochschulen, das Setzen von Prioritäten und die Definition der adäquatesten Förderungsmöglichkeiten, zogen sich über mehrere Jahre hinweg. Dabei galt es, die wichtigsten Akteure einzubeziehen, sprich, den Konsens auf immer konkreteren Stufen der Handlungsmöglichkeit zu heben und aufrechtzuerhalten. Zur Komplexität der Aufgabe trug der erklärte Wille des Bundes bei, mit der Förderung der kantonalen Hochschulen eine konzeptuell-strategisch zentrale Rolle in einer gesamtschweizerischen Hochschulpolitik zu übernehmen. Wie Lerch lapidar festhält

„gewährt der Bund Subventionen, so sichert er sich stets auch ein Mitspracherecht“<sup>529</sup>. Es erfolgte laut Perellon eine „erste Attacke“ auf das traditionelle Schweizer Hochschulparadigma der kantonalen Hochschulautonomie.

Die **Veränderung und Bildung von Institutionen und Organen mit Bundesbeteiligung** nahm ihren Anfang mit den Debatten um die Schaffung einer Bundeshochschule, die in der Errichtung der ETH im Jahre 1854 kulminierten. Im zwanzigsten Jahrhundert markierte die Forschungsförderung nebst anderen, punktuellen und meist infrastrukturellen Massnahmen für die kantonalen Hochschulen durch den Bund ab den vierziger Jahren eine erneute Phase der aktiveren Bundesbeteiligung im Bereich der Hochschulen. Durch Initiativen der jeweiligen Delegierten des Bundesrates für Arbeitsbeschaffung und wirtschaftliche Kriegsvorsorge sowie auf Betreiben von Hochschuldozenten, wurde 1952 der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung als privatrechtliche Stiftung zur Förderung der Grundlagenforschung auf allen Gebieten ins Leben gerufen. Ausgelöst durch das Postulat Weibel begannen ab 1960 Bestrebungen, den zu gewährenden Bundessubventionen eine gesamtschweizerische Hochschulpolitik, eine Gesamtstrategie für das verzettelte Gefüge der Hochschullandschaft mit dem Bund als Koordinator zu Grunde zu legen. Dazu dienten vorerst, aus Mangel an bestehenden Behördenstrukturen, *ad hoc* eingesetzte Expertengremien, die sich für eine bestimmte Zeit konkreten Fragestellungen widmeten. Konkretisiert wurde der Handlungsbedarf im Bereich der kantonalen Hochschulen vor allem durch die eigenössische Kommission für Fragen der Hochschulförderung, die in ihrem Schlussbericht einen grossen „Nachholbedarf“ feststellte und zur Bewältigung der von ihr nach dem Bedarfsansatz geschätzten stetig wachsenden Studierendenzahl, einen grosszügigen Ausbau der kantonalen Hochschulen nach den Grundsätzen einer verstärkten Koordination vorschlug.

Darauf reagierte der Bundesrat 1965 mit der Schaffung eines bundesrätlichen Beratungsorganes – dem Schweizerischen Wissenschaftsrat SWR. Er war eine Behördenkommission, und spiegelte den Willen des Bundesrates wieder, eine umfassende Hochschul- und Forschungspolitik zu koordinieren. Zudem stellte der SWR durch seine Permanenz eine institutionalisierte Weiterentwicklung der genannten *ad hoc* - Expertengremien auf Bundesebene dar. Der SWR sollte einen Gesamtüberblick über die von allen Hochschul- und Forschungsträgern getroffenen Massnahmen garantieren und Vorschläge zur Intensivierung der Zusammenarbeit aufstellen. War der SWR noch

---

<sup>529</sup> Lerch, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, S. 196.

weitgehend der Konzeption der traditionellen Expertenorgane verpflichtet, stellte eine andere in den sechziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts entstandene Organform eine wahre institutionelle Innovation dar. Es sind Organe, welche die Koordination zwischen den Hochschulträgern einerseits und andererseits zwischen den Hochschulen untereinander durch Zusammenarbeit, Arbeitsteilung und Vereinheitlichung verbindlich gewährleisten sollten. **Die Konzeption der Koordination, die ihnen zu Grunde gelegt wurde**, war dem Ziel einer Verstärkung der vertikalen Verflechtung mit gemeinsamen Entscheidungen von Gesamt- und Subsystemen verpflichtet. In diesen Organen waren demnach sowohl der Bund als auch die Hochschulkantone vertreten. Diese Organe versuchten, einen institutionellen Rahmen für eine **Neuinterpretation des Bildungsföderalismus** zu bieten. Das erste hochschulpolitische Koordinationsorgan des so genannten **kooperativen Föderalismus** war das durch den „Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen vom 16. Juni 1966“ geschaffene Koordinationsorgan. Durch seine Verankerung in einem Bundesbeschluss war es faktisch ein Bundesorgan, das mit der Einsitznahme von Vertretern des Schulrates der ETH, des Forschungsrates des SNF und des Wissenschaftsrates nebst den Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone auch über eine indirekte Bundesvertretung verfügte. Andererseits konnte nur das Organ selbst im Rahmen seiner Befugnisse die in ihm vertretenen Kantone binden. Es verband demnach Elemente der vertikalen und der horizontalen Verflechtung. Mit dem „Bundesgesetz über die Hochschulförderung vom 28. Juni 1968“ HFG vom 28. Juni 1968 wurde schliesslich der SWR in einem Bundesgesetz verankert. Zugleich wurde das Koordinationsorgan unter dem Namen Schweizerische Hochschulkonferenz SHK neu konstituiert.

**Der kooperative Föderalismus fand seinen Niederschlag im Hochschulbereich** demnach einerseits durch seine genuinen Produkte, das Kooperationsorgan und dessen Nachfolgerin SHK, andererseits aber auch durch die im HFG geschaffene gesamte *Organstruktur* mit SWR und SHK und ihren Verbindungen zueinander. Es wurde dargelegt, dass das Umfassen von freiwilliger und vorgeschriebener Zusammenarbeit einerseits sowie die Suche nach Lösungen innerhalb der bestehenden föderalen Kompetenzzuschreibungen als die zwei Hauptcharakteristika des kooperativen Föderalismus bezeichnet werden können. Dazu kommen Elemente des Austausches, der Transparentmachung und Bewusstwerdung von Verflechtungen und Abhängigkeiten sowie der Versuch, für undefinierte oder unklare Verhältnisse Kompetenzzuschreibungen vorzunehmen. In diesem Sinne kann das HFG als legislatorischer Ausdruck des kooperativen Föderalismus nach Lehrmeinung gewertet werden. Dass diese Konzeption der Organe durchaus den Vorstellungen der Bundesbehörden

entsprach, und sogar als Pfand ihres Vertrauens in den kooperativen Föderalismus angesehen wurde, bekräftigte Bundesrat Tschudi in der Eintretensdebatte des Ständerates am 14. März 1968: „Die Vorlage beruht auf dem Prinzip des kooperativen Föderalismus. Wir betrachten den kooperativen Föderalismus für unser Land als eine Realität und als eine zweckmässige Lösung und nicht als blosses Schlagwort“<sup>530</sup>. Die SHK wurde verglichen mit dem Koordinationsorgan personell erweitert, mit einem ausführlichen Aufgabenkatalog betraut und dem SWR hierarchisch unterstellt. Das HFG war zudem, im Gegensatz zur Übergangslösung, ein Bundesgesetz. Es hatte rechtsetzende Qualität, normierte demnach für die Betroffenen Rechte und Pflichten und unterstand dem fakultativen Referendum.

Es bleibt die Frage, **warum schliesslich die optimistischen Erwartungen in den neuen Föderalismus und die von ihm beeinflussten hochschulpolitischen Institutionen nicht erfüllt wurden**. Wie ausgeführt worden ist, hängen Effizienz und Effektivität föderalistischer Strukturen „stark vom Konsensgrad auf zentraler und dezentraler Eben, von der Problemartikulation und –definition durch die lokal Betroffenen und ihrer Partizipationsbereitschaft“ ab.<sup>531</sup> Dass dieser Konsensgrad im Hochschulbereich relativ rasch nachliess und nach der Euphorie des Aufbruchs Katerstimmung hinterliess, hat rückblickend verschiedene Gründe. Zunächst weist die intensive und kontroverse Diskussion um verfassungsrechtliche und organisationstechnische Fragen, vor allem hinsichtlich der SHK, darauf hin, dass die im HFG nach den Grundsätzen des kooperativen Föderalismus vorgenommenen Kompetenzzuschreibungen für undefinierte und unklare Verhältnisse im Hochschulraum als unzureichend und mangelhaft empfunden wurden. Laut Waldmann lassen sich die dem kooperativen Föderalismus vorgeworfenen Schwächen im Wesentlichen in zwei Gruppen aufteilen Auf der einen Seite stünden die so genannten Legitimationsdefizite. Die Legitimation gewisser Formen der Zusammenarbeit werde aus bundesstaatlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Überlegungen in Zweifel gezogen. Eine andere Kritik bestehe in den so genannten Effizienzdefiziten, sei doch unter Hinweis auf die Zunahme staatlicher Ebenen und Institutionen und die damit zusammenhängenden Doppel- und Mehrspurigkeiten ein Fragezeichen hinter die Effizienz der Zusammenarbeit gesetzt worden.<sup>532</sup> Wie aufgezeigt worden ist, trafen genau diese Kritiken auch die Regelungen des HFG und dessen Organe.

---

<sup>530</sup> Amtliches Bulletin SR 1968, S. 52.

<sup>531</sup> Vatter, Föderalismus, S. 80.

<sup>532</sup> Waldmann, Der kooperative Föderalismus - Eine kurze Einführung, S. 17ff.

Die ständerätliche vorbereitende Kommission war davon ausgegangen, dass eine Stärkung der Position des SWR zugleich eine Stärkung der Koordination zur Folge haben würde. Die mit dem HFG geschaffene Organstruktur mit der hierarchischen Unterordnung der SHK unter den SWR enthielt demnach gewisse Elemente einer modernen Verwaltungsstruktur mit einer Trennung zwischen politisch-strategischer und operativ-ausführender Ebene. Dass diese Aufgabentrennung in letzter Konsequenz nicht funktionierte, nicht funktionieren konnte, hing von mehreren Faktoren ab. Zunächst war eine solche Aufgabentrennung ohne eine entsprechende Verfassungsgrundlage nicht zu verwirklichen. Der SWR als Beratungsorgan des Bundesrates konnte der SHK als Gremium der Hochschulkantone und des Bundes *de jure* keine Vorgaben machen, *de facto* nahm der SWR seine im HFG verliehene Richtlinienkompetenz dann auch nicht wahr. Ferner war der Bund, der sich als Koordinator der Hochschulpolitik sah, in den HFG-Gremien in verschiedenen Rollen präsent – als Subventionierer, als Forschungsförderer, als Hochschulträger und als Behörde, der der SWR Bericht zu erstatten hatte – dies erschwerte eine klare Trennung der Aufgaben zusätzlich.

Der Bund verzichtete zudem weitgehend auf die Möglichkeit, das ihm im HFG verliehene und neben den Subventionen stärkste Instrument des kooperativen Föderalismus zur Kontrolle und Steuerung zu verwenden. Es besteht aus der im Gesetz vorgesehenen Berichterstattung des Bundes. Dieses wiederum auf der Informationspflicht der Kantone basierende Instrument, hätte es dem Bund erlaubt, im Sinne eines *name -shame-blame* die Verhinderer einer stärkeren Koordination im Hochschulbereich öffentlich zu denunzieren und so unter Druck zu setzen. Es war dies ein auf einer weichen Kompetenz beruhendes Instrument, das die in keinster Weise verfassungsrechtlich in Frage gestellt werden konnte und dennoch hohe Durchschlagskraft versprach. Dieses Instrument wurde letztlich wohl auch deshalb nicht genutzt, weil ihm die Gefahr innewohnte, nachhaltig die kulturelle Komponente des Föderalismus, die „normativen Vorstellungen, Grundsätze, Verhaltenserwartungen und Einstellungen der beteiligten Akteure über den gegenseitigen Umgang, über den Stil der Kommunikation und des Konfliktaustragens, über die gegenseitige Rücksichtnahme und Kooperationsbereitschaft“<sup>533</sup> zu schädigen.

Vatter führt zudem aus, dass festgestellt werden könne, dass gerade die im Zuge des kooperativen Föderalismus stattgefundene Politikverflechtung meist nur zu einer Zusammenarbeit und Kooperation auf Exekutivebene führte und sich somit einer

---

<sup>533</sup> Ibid., S. 239.

demokratischen Kontrolle entzog.<sup>534</sup> In einer für die SHK verfassten Schrift von 1971 mit dem Titel „Hat das Hochschulförderungsgesetz die Erwartungen erfüllt?“ stellte Gebert nicht ganz unverbittert fest: „Würde man jenen Gruppen, Verbänden und Parlamentariern, die zum grösseren Teil den Begriff „Koordination“ undifferenziert verwendet haben, eine Liste der verpassten und bewusst nicht genutzten Möglichkeiten zur „Koordination“ überreichen, so müssten manche eine Reihe von Grabsteinen sehen, unter denen der „kooperative Föderalismus“ begraben läge“<sup>535</sup>. Die dargestellten Legitimations- und Effizienzdefizite sowie „föderalismuspsychologische“ und partikularistische Erwägungen führten schliesslich dazu, dass viele Massnahmen, die die Koordination vorantrieben hätten, sich als zu heisse Eisen für die Verantwortlichen erwiesen und folglich gar nicht durchgesetzt werden wollten oder durchgesetzt werden konnten – nach Gebert „verpasst oder bewusst nicht genutzt“ wurden. Kurz, mit „Koordination“ auf nationaler Ebene sind auf kantonaler Ebene kaum Lorbeeren einzuheimsen und kaum ein Wahlkampf zu führen – geschweige denn zu gewinnen.

Die von Saladin postulierte Koordinations- und Leistungskrise<sup>536</sup> konnte nur bedingt mit dem Mittel eines gemeinsamen Organs von Bund und Kantonen gelindert werden. Es scheint demnach, dass der „schwärmerische Föderalismus“, dieses „unerhört starke emotionale Engagement“<sup>537</sup> auf dem Weg von der Idee zur Praxis abhanden gekommen war. „Die Suche nach einem generellen Konsens und der Einbezug aller Akteure im Hinblick auf eine „permanente Konzertierung zwischen den einzelnen gemeinschaftlichen Interessen“<sup>538</sup> war – zumindest innerhalb der HFG-Gremien – nicht vom erwarteten Erfolg gekrönt. Die Koordination, wie sie nach ihrer Intention insbesondere durch die SHK hätte verwirklicht werden sollen, die „Rationalisierung durch den Konsens“<sup>539</sup>, fand in der gewünschten Form während ihres Bestehens nicht statt. Die magischen Begriffe von 1968 – „Wissenschaftspolitisches Gesamtkonzept“, „Umfassende Bildungspolitik“<sup>540</sup>, „Hochschule Schweiz“ – wurden entzaubert, die Konzeption der Hochschulpolitik als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen blieb, bis zum 21. Mai 2006, eine Vision. Dass eine akkuratere verfassungsrechtliche Verankerung der gemeinschaftlich aufgefassten

---

<sup>534</sup> Vatter, Föderalismus, S. 80.

<sup>535</sup> Schweizerische SHK, Erwartungen, S. 21.

<sup>536</sup> Saladin, Holzwege des "kooperativen Föderalismus", S. 237.

<sup>537</sup> Saladin, Holzwege des "kooperativen Föderalismus", S. 239.

<sup>538</sup> OCDE, Politiques Nationales de la Science - Suisse, S 211.

<sup>539</sup> OCDE, Politiques Nationales de la Science - Suisse, S. 211.

<sup>540</sup> SHK, Erwartungen, S. 11.

Aufgaben im Bereich der Hochschulen und sogar der Koordination<sup>541</sup> so lange würde auf sich warten lassen, hätte sich im Jahr 1968 wohl niemand träumen lassen. Der euphorische Stimmung und schöpferischen Kreativität während der parlamentarischen Verhandlungen fiel das Durchdenken der Regelungen auf Kohärenz und Machbarkeit wohl sicherlich zumindest teilweise zum Opfer. Es herrschte die Überzeugung, dass sofern der Wille zur Koordination vorhanden sei, es schon irgendwie gehen würde. Vielleicht hatte man sich, nicht zuletzt auf Bundesebene, zu schnell mit einer Lösung zufrieden gegeben, die auf dem Papier die erwünschte Koordination versprach, dieses Versprechen in der Praxis aber nicht halten konnte. Dennoch erstaunen an der beschriebenen Zeit nicht nur die hochtrabenden Erwartungen und relativ schnell erzielten Ergebnisse, sondern auch die sehr schnell eintretende Ernüchterung. Eine schier nie abreisende Reihe von Revisionsprojekten, Verfassungsartikeln und umfassenden Neuprojektionen wurden in der Folge während der nächsten Dekaden ausgearbeitet und diskutiert; nur eine hatte Erfolg, diejenigen im Jahr 1971. Danach war bis 1991 erst Mal Schluss.

Dennoch soll der Stab über das HFG 1968 und insbesondere die SHK nicht zu früh gebrochen werden. Bei aller Ernüchterung und postulierten Katerstimmung bleibt doch festzuhalten, dass der Verfassungsartikel von 1874 erfüllt wurde: Der Bund subventionierte ab 1966 die kantonalen Hochschulen mit substantiellen Mitteln. Schon allein dieser Schritt mag, in Anbetracht der Stimmung noch 1947, revolutionär erscheinen. Dass der als Allheilmittel angepriesene „kooperative Föderalismus“ für den als schwerkrank eingestuften Hochschulbereich nicht die schnelle Besserung brachte, die man sich von ihm versprach wird schon alleine durch diese Leistung relativiert. Es sei hier – auch in Anbetracht der nicht ausgenutzten Kompetenzen, die durch das HFG geschaffen wurden – die ketzerische Bemerkung erlaubt, was denn bei reiflicherem Überlegen der Gesetzesvorlage 1968 noch an befriedigenderen Lösungen hätte erreicht werden können. Die Hochschulkonferenz, das Paradeferd im Stall des kooperativen Hochschulföderalismus, verkam auch nicht, wie man bei den Äusserungen vermuten könnte, schon bald zu einem alten Klepper. Vielmehr wurde durch das HFG Mehrwert geschaffen – auch für den Bund. Es ist festzustellen, dass sich jederzeit engagierte Vertreter in den durch das HFG geschaffenen Gremien fanden. Das genuine Produkt des kooperativen Föderalismus, die SHK, war wesentlich mehr als eine grosse fröhliche Debattierunde. Vielmehr wurde die SHK zu einem Gefäss für die verschiedensten Interessensvertreter, die vorher, ausser vielleicht sporadisch in

---

<sup>541</sup> Bundesrat, Volksabstimmung vom 21. Mai 2006. Erläuterungen des Bundesrates - Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung,

Expertengremien, keine permanenten Vertreter in institutionalisierte Organe entsenden konnten. Die SHK nahm ferner einen umfassenden „Bildungsauftrag“ wahr und hat durchaus eine gewisse „*unité de doctrine*“ hervorgebracht. Durch Austausch und breiten Einbezug erreichte man ein gewisses allgemeines Wissensniveau in den behandelten Fragen und Themenkomplexen. Die vertretenen Interessengruppen bildeten aber vor allem auch ein Verständnis für ihre eigene Rolle in der Hochschullandschaft und damit Selbstvertrauen aus. Die SHK war aber seit ihrem Bestehen auch ein Instrument der Katharsis, eine Schule der schweizerischen Bescheidenheit, der Begrenztheit der Möglichkeiten und des Spielraums politischer Entscheidungsfindung. Dass die strukturellen Voraussetzungen der Schweiz für grosse politische Würfe und Umwälzungen nicht gerade ideal sind, sei unbestritten. Diese oft harte Lektion muss jeder lernen, der sich, in welcher Form auch immer, an politischen Prozessen beteiligt.

Die Hochschullandschaft stellt ein fragiles Machtgefüge dar, das jedoch nach wie vor durch starke Persönlichkeiten geprägt werden kann und – wenn auch in Grenzen – wandelbar bleibt. So bildet die SHK durch ihre Struktur ein Stück föderale direkte Demokratie dar, die das Machtgefüge nicht definitiv umgestaltet, es jedoch in bestimmte Richtungen biegen kann. Es soll klar vermerkt werden: Die sich aus der SHK entwickelte Schweizerische Universitätskonferenz SUK, die Abteilung für Wissenschaft und Forschung, später Bundesamt für Bildung und Wissenschaft und Staatssekretariat für Bildung und Forschung, die Beteiligung an europäischen Forschungsprogrammen auf Seiten des Bundes und die Rolle, die die Schweiz in der intensivierten Verflechtung auf internationaler Ebene spielt, die Rektorenkonferenz mit ihren weitreichenden vorbereitenden und empfehlenden Kompetenzen sowie der heute bestehende VSS – die hochschulpolitischen Strukturen, wie sie sich gegenwärtig darstellen, wären ohne die langen, oft harten und harzigen Kinderjahre der schweizerischen Hochschulpolitik unter dem HFG nicht denkbar! Die Akteure sind alle während der vierzig Jahre des Bestehens der SHK/SUK an ihren Aufgaben gewachsen und haben, insgesamt gesehen, die Position der Hochschulpolitik im bundesstaatlichen Gefüge gestärkt.

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
------	--------

## Zeittafel

### Gremien / Informationsstellen

- 1898 Gründung der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK
- 1904 Gründung der Hochschulrektorenkonferenz **SHRK**
- 1952 Wissenschaftliche Dachorganisationen gründen die privatrechtliche Stiftung Schweizerischer Nationalfonds der wissenschaftlichen Forschung SNF.
- 02.04.1962 Gründung der zentralen Informationsstelle für Fragen des Schul- und Erziehungswesens (Informationen zum Bildungssystem und des Stipendienwesens)
- 23.03.1965 Der Bundesrat setzt den Schweizerischen Wissenschaftsrat **SWR** ein.
- 06.05.1965 Konstituierende Sitzung des SWR
- 16.03.1966 Gründung des kantonalen Koordinationsorgans
- 16.06.1966 Mit dem **Bundesbeschluss** über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen, das von den eidgenössischen Räten verabschiedet wird, wird ein gemeinsames Koordinationsorgan von Bund und Kantonen geschaffen
- 01.01.1969 Mit dem neuen Gesetz wird eine neue Organstruktur geschaffen um die Zusammenarbeit zu verbessern: Konsultatives Organ (**SWR**) des Bundesrates, das es de facto schon seit drei Jahren gab sowie ein Koordinationsorgan der Hochschulkantone und des Bundes (**SHK**)

### Expertenkommissionen / Arbeitsausschüsse sowie deren Berichte

- 1959 „**Bericht Hummler**“; Schlussbericht des Arbeitsausschusses zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses
- 24.01.1961 Zur Prüfung des Postulates des NR vom 21. Dez. 1960 berief das EDI eine Konferenz ein, (Vorsteher Erziehungsdirektionen der Hochschulkantone, Präsident des Schweizerischen Schulrates, die Hochschulrektoren sowie Vertreter des Wissenschaftsrates).
- 08.02.1962 Ernennung der „Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung“ (**Kommission Labhardt**) durch das EDI
- 01.05.1963 „**Kommission Schultz**“, Bericht der Kommission des EDI betreffend der Nachwuchsprobleme auf dem Gebiet der Geisteswissenschaften, der Medizin und des Lehrerberufes wird publiziert
- 29.06.1964 Publikation des Berichtes der eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung „**Bericht Labhart**“

### Bundesverfassung, Bundesbeschlüsse, Bundesgesetze, Botschaften

- 1854 Gründung der ETHZ
- 1873/74 Revision der Bundesverfassung, neuer Art. 27, Abs. 1: „Der Bund ist befugt, ausser der bestehenden polytechnischen Schule eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen.“
- 1888 Der Basler Erziehungsdirektor Zutt (Initiator) richtet mit den Erziehungsdirektoren der Kantone

- BS, BE, ZH, GE, NE, VD eine Eingabe an die Bundesbehörden mit Forderung auf Unterstützung der kt. Universitäten durch den Bund.
- 14.11.1906 EDK reicht Eingabe ein, Wiederholung des Gesuchs von 1888: „sie (sc. Die Bundesbehörden) möchten die erforderlichen Massnahmen treffen, um den Art. 27 der BV im Sinne einer Unterstützung der kt. Universitäten und Akademien seitens des Bundes zur Ausföhrung zu bringen“
- März 1946 NR Lachenal und SR Malche reichen im März 1946 aufeinander abgestimmte Postulate ein (anlässlich Debatte über Botschaft und Beschlussfassung des BR zu einem weiteren Ausbau der ETH)
- 06.06.1952 Bundesbeschluss über die Subventionierung des Universitätsinstituts für Höhere Internationale Studien (Institut universitaire de hautes études internationales) in Genf
- 23.03.1960 NR Weibel mit 19 Mitunterzeichnern aus allen grösseren Fraktionen reicht Motion ein, die später in ein Postulat umgewandelt wird. BR wird eingeladen „zu prüfen, ob nicht dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten sei, die Bundesbeiträge an die Ausbaurkosten der kantonalen Hochschulen ermöglicht.“
- 24.01.1961 Das EDI beruft eine Sitzung zur Diskussion des Postulates Weibel ein. Es nehmen Teil: die Erziehungsdirektionen der Hochschulkantone, der Präsident des Schweizerischen Schulrates, die Hochschulrektoren und Vertreter des SNF.
- 26.10.1961 Das EDI beruft eine Sitzung zur Diskussion von Massnahmen zur Abklärung der Fragen der Hochschulförderung Hochschulen ein. Es nehmen Teil: die Erziehungsdirektionen der Hochschulkantone, der Präsident des Schweizerischen Schulrates, die Hochschulrektoren und Vertreter des SNF. Sie empfehlen die Einsetzung einer Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung.
- 08.02.1962 Ernennung der „Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung“ (Kommission Labhardt) durch das EDI.
- 1963 Stipendienartikel (Art. 27quater) in BV aufgenommen.
- 21.06.1963 Postulat Kurzmeyer fordert das Ergreifen von Massnahmen, die eine bessere Zusammenarbeit unter den Hochschulen gewährleisten.
- 09.11.1964 Das EDI beruft eine Konferenz zur Diskussion des Berichtes Labhardt ein. Es nehmen Teil: die Erziehungsdirektionen der Hochschulkantone, der Präsident des Schweizerischen Schulrates, die Hochschulrektoren und Vertreter des SNF.
- 06.07.1965 Der SWR unterbreitet dem Bundesrat seine Empfehlungen für eine Bundeslösung zur Förderung der kantonalen Hochschulen.
- 19.08.1965 Das EDI beruft eine Konferenz ein, an der die Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone inklusive den Erziehungsdirektoren der Kantone Luzern und Aargau, welche sich mit dem Problem einer Hochschulgründung befassten, der Präsident des Schweizerischen Schulrates, des SWR und des Nationalen Forschungsrates teilnehmen.
- 23.09.1965 Weitere durch das EDI einberufene Konferenz mit den genannten Teilnehmern, unter Einbezug der Finanzdirektorenkonferenz.

- 29.10.1965 Weitere durch das EDI einberufene Konferenz mit den genannten Teilnehmern, unter Einbezug der Finanzdirektorenkonferenz.
- 16.06.1966 **Bundesbeschluss** über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen wird von den eidgenössischen Räten verabschiedet
- Januar 1967 Der SWR überreicht einen ersten Bundesgesetzesentwurf dem EDI.
- 07.03.1967 Aussprache über den Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Hochschulförderung mit den Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone sowie der beiden an Neugründungen interessierten Kantone Aargau und Luzern.
- April 1967 Vernehmlassung des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung bei den Parteien und weiterer interessierter Kreise.
- 28.08.1967 Durch das EDI einberufene Konferenz über den zweiten Entwurf eines Bundesgesetzes über die Hochschulförderung mit den Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone sowie den Kantonen Aargau und Luzern.
- 28.11.1967 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (mit Gesetzesentwurf).
- 28.06.1968 **Bundesgesetz** über die Hochschulförderung wird von den eidgenössischen Räten verabschiedet
- 01.01.1969 **Bundesgesetz** über die Hochschulförderung tritt in Kraft.
- 1971 Revision des HFG.
- 19.05.1971 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung. (in Kraft seit 1.1.72).
- 19.01.1972 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend über die neuen Bildungs- und den Forschungsartikel in der Bundesverfassung.
- 04.03.1973 Ablehnung des Bildungsartikels in der Bundesverfassung durch das Verfehlen des Ständemehrs  
Annahme des Forschungsartikels.
- Erste sechs-Jahresperiode des Hochschulförderungsgesetzes 1969-1974. 1,15 Mia zugunsten der Universitäten ausgeschüttet

## Literaturliste

### *Offizielle Quellen*

Amtliches Bulletin NR 1966, *Amtliches Bulletin* Nationalrat/11. Session der 37. Legislatur, 1966.

Amtliches Bulletin NR 1968, *Amtliches Bulletin* Nationalrat/3. Session der 38. Legislatur, 1968.

Amtliches Bulletin SR 1968, *Amtliches Bulletin* Ständerat/2. Session der 38. Legislatur 1968.

Amtliches Bulletin SR 1968, *Amtliches Bulletin* Ständerat/3. Session der 38. Legislatur, 1968.

Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 28. Juni 1968), *BBl* 1968 Band 2/Heft 27, 1968, S. 10-21.

Bundesgesetz betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung (Vom 17. Dezember 1971), *BBl* 1971 Band 2/Heft 52, 1971, S. 1978-1981.

Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Forschung (Vom 7. Oktober 1977), *BBl* 1977 Band 3/Heft 42, 1977, S. 191-212.

Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG) vom 8. Oktober 1999, *BBl* 1999 Nr. 42, 1999, S. 8692-8701.

Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) Vernehmlassungsversion vom 12. September 2007, *Vernehmlassungsunterlagen* 2007, S. 1-26.

Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Gewährung von Bundesbeiträgen an die Stiftung «Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung» (Vom 26. Oktober 1951), *BBl* 1951 Band 3/Heft 44, 1951, S. 385-435.

Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die neuen Bildungs- und den Forschungsartikel der Bundesverfassung (Art. 27, 27bis und 27quater) (Vom 19. Januar 1972), *BBl 1952* Band 1/Heft 6, 1952, S. 375-444.

Bundesrat, Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1963 (vom 7. April 1964), 1964.

Bundesrat, Aus den Verhandlungen des Bundesrates, *BBl 1965* Band 1/Heft 13, 1965.

Bundesrat, Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1964 (vom 9. April 1965), 1965.

Bundesrat, Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1965 (vom 13. April 1966), 1966.

Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen, *BBl 1965* Band 3/Heft 50, 1965.

Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 29. November 1965), *BBl 1965* Band 3/Heft 50, 1965, S. 369-394.

Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (Vom 28. November 1967), *BBl 1967* Band 2/Heft 52, 1967, S. 1381-1441.

Bundesrat, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968-1971 (vom 15. Mai 1968), *BBl 1968* Band 1/Heft 22, 1968, S. 1204-1248.

Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Übernahme der Polytechnischen Schule der Universität Lausanne durch den Bund (vom 4. März 1968), *BBl 1968* Band 1/Heft 14, 1968, S. 699-731.

Bundesrat, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für Schulkoordination, *BBl 1971* Band 2/Heft 43, 1971, S. 1001-1032.

Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung (Vom 19. Mai 1971), *BBl 1971* Band 1/Heft 27, 1971, S. 1540-1570.

Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Bewilligung der Kredite für die zweite Beitragsperiode gemäss dem Bundesgesetz über die Hochschulförderung (Vom 21. Dezember 1973), *BBl 1973* Band 1/Heft 5, 1973, S. 125-160.

Bundesrat, Botschaft über die Förderung der Hochschulen und die Forschung (Vom 4. Oktober 1976), *BBl 1976* Band 3/Heft 45, 1976, S. 885-1020.

Bundesrat, Botschaft über die Kredite für die dritte Beitragsperiode nach dem Hochschulförderung, *BBl 1978* Band 2/Heft 32, 1978, S. 145-152.

Bundesrat, Volksabstimmung vom 21. Mai 2006. Erläuterungen des Bundesrates - Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung, 2006.

Bundesbeschluss über die Subventionierung des Universitätsinstituts für Höhere Internationale Studien (Institut universitaire de hautes études internationales) in Genf (Vom 6. Juni 1952), *BBl 1952* Band 2/Heft 26, 1952, S. 390-391.

Bundesbeschluss über den Beitrag an das Universitätsinstitut für Höhere Internationale Studien in Genf (Vom 29. September 1961), *BBl 1961* Band 2/Heft 40, 1961, S. 651-652.

Bundesbeschluss über die vorläufige Regelung von Beiträgen an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (Vom 16. Juni 1966), *BBl 1966* Band 1/Heft 27, 1966, S. 1217-1219.

Bundesbeschluss über die Genehmigung der Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Waadt betreffend Übernahme der Polytechnischen Schule der Universität Lausanne (EPUL) durch die Eidgenossenschaft (Vom 1. Oktober 1968), *BBl 1968* Band 2/Heft 41, 1968, S. 509-510.

Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 28. Mai 1978, *BBl 1978* Band 2/Heft 35, 1978, S. 365-368.

## ***Sekundärquellen***

Amt für Wissenschaft und Forschung, Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz, *Wissenschaftspolitik* 5/5, 1976, S. 331-347.

Andrey Georges, Gilg Peter und Klöti Ulrich, *Année Politique Suisse* 1969, Bern 1970.

Borghi Marco, Art. 27, Jean-François Aubert, Kurt Eichenberger, et al., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel 1995, S. 1-27.

Gilg Peter und Reymond François-L., *Année politique Suisse* 1965, *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* 1/1966, S. 139-220.

Gilg Peter und Reymond François-L., *Année politique Suisse* 1966, Bern 1967.

Gilg Peter und Reymond François-L., *Année politique Suisse* 1967, Bern 1968.

Gilg Peter und Reymond François-L., *Année polititque Suisse* 1968, Bern 1969.

Koordinationsorgan, Erster Bericht des Koordinationsorgans ans EDI, *Schweizerische Hochschulzeitung* 1967/1, 1967, S. 27-35.

OCDE, *Politiques Nationales de la Science – Suisse*, 1971.

SHK, *Jahresbericht* 1970, 1970.

SHK, *Hat das Hochschulförderungsgesetz (HFG) die Erwartungen erfüllt? Überlegungen von A. J. Gebert, im Auftrag der Kommission Chavanne der Schweizerischen Hochschulkonferenz*, Bern 1971.

SWR, *Jahresbericht* 1966.

SWR, *Jahresbericht* 1967.

SWR, *Jahresbericht* 1968.

SWR, *Ausbau der schweizerischen Hochschulen*, Bern 1968.

SWR, *Zweiter Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen*, Bern 1972.

SWR, Stellungnahme des Wissenschaftsrates zum Vorentwurf für ein Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz (vom 8. Juli 1976), 1976.

VSS-UNES, Koordination, *Dokumentation VSS/UNES 14/1970*.

#### Fachliteratur

Benninghoff Martin und Leresche Jean-Philippe, *La Recherche Affaire d'Etat*, Lausanne 2003.

Bremi Ulrich, Das Hochschulproblem aus der Sicht des Politikers, *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung* 1/2, 1967, S. 138-147.

Bundesversammlung Dokumentationsdienst, Presseschau Hochschulförderung Bern 1974.

Bussmann Werner, *Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat*, Bern 1986.

Cottier Marius, *Le système universitaire dans un régime fédéraliste*, Generalsekretariat EDK, *Bildungspolitik im schweizerischen Föderalismus*, Bern 1985, S. 49-58.

Deppeler Rolf, Die Unterstützung der kantonalen Universitäten durch den Bund. Die Entwicklung innerhalb von 75 Jahren, Ernst Walder, Peter Gilg, et al., *Festgabe Hans von Greyerz zum sechzigsten Geburtstag 5. April 1967*, Bern 1967, S. 625-649.

Deppeler Rolf, *Die Schweizerische Universität im Kreuzfeuer*, 1968.

Deppeler Rolf, *Strukturprobleme der Universität, Zollikofen* 1968.

Deppeler Rolf, *Staat und Universität - mit besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Bundesstaat*, Bern 1969.

Deppeler Rolf, Die Entwicklung des Bildungswesens, Erich Gruner, *Die Schweiz seit 1945*, Bern 1971, S. 252-267.

Deppeler Rolf, *Sechs Jahre Hochschulkonferenz - Versuch eines Fazits aus der Sicht des Sekretariats*, Bern 1975.

Deppeler Rolf, *Hochschulkantone, Bund, Nichthochschulkantone*, *Gymnasium Helveticum*

31/4, 1977, S. 241-245.

Deppeler Rolf, Das Organ und sein Gesetz. Die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK) als Kind eines legislatorischen Seitensprungs, *Wissenschaftspolitik* Beiheft 43, 1989, S. 7-60.

Deppeler Rolf, Vil Gschär und weni Wulle: 20 Jahre schweizerische Hochschulpolitik, *Bulletin Vereinigung schweizerischer Hochschuldozenten* 16/4, 1990, S. 5-13.

Eichhorn Werner, Hochschulreform auf dem Wege ihrer Verwirklichung, *Orbis Scientiarum* 1969/6, 1969, S. 7-10.

Fleury Antoine und Joye Frédéric, Die Anfänge der Forschungspolitik in der Schweiz. Gründungsgeschichte des schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (1934-1952), Baden 2002.

Frenkel Max, Interkantonale Institutionen und Politikbereiche, Raimund Germann und Ernest Weibel (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Bern 1986, Band 3, S. 323-369.

Fritschi Tobias und Spycher Stefan, Evaluation der Investitionsbeiträge des Bundes an die Universitäten, Bern 2003.

Germann Raimund, Regierung und Verwaltung, Ulrich Klöti (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Bern 1984, Band 2, S. 45-76.

Germann Raimund, Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen im Verwaltungsbereich, Alois Riklin (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Bern 1986, Band 3, S. 343-369.

Gilg Peter und Hablützel Peter, Kapitel 9 - Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), Ulrich Im Hof, *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Basel 2004, S. 821-954.

Herbst Marcel, Latzel Günther und Lutz Leonhard, Wandel im tertiären Bildungssektor – Zur Position der Schweiz im internationalen Vergleich, Zürich 1997.

Hochstrasser Urs, Die Rolle der ETH im schweizerischen Hochschulwesen, *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung* 1/2, 1967, S. 89-94.

Hochstrasser Urs, Schweizerische Wissenschaftspolitik – Rückschau und Ausblick,

*Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi zum 60. Geburtstag am 22. Oktober 1973*, Bern 1973, S. 121-144.

Hochstrasser Urs, Universität und Staat, *Wissenschaftspolitik* 5/1, 1976, S. 43-56.

Huber-(Hrsg.) Ludwig, Ausbildung und Sozialisation in der Hochschule, Stuttgart 1973.

Hüfner Klaus, Einige theoretische Probleme der Bildungsplanung, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für akademische Berufs- und Studienberatung, *Akademikerbedarf*, Bern 1972, S. 25-42.

Hürlimann Hans, Förderative Bildungspolitik, *Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi zum 60. Geburtstag am 22. Oktober 1973*, Bern 1973, S. 153-170.

Imboden Max, Helvetisches Malaise, Zürich 1964.

Imboden Max, Das zukünftige Bild der schweizerischen Hochschulen *Schweizerische Hochschulzeitung* V/VI, 1967, S. 266-279.

Imboden Max, Die Zukunft der schweizerischen Hochschulen, *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung* 1/2, 1967, S. 3-7.

Jäggi Peter, Zur Koordination im schweizerischen Hochschulwesen, *Schweizerische Hochschulzeitung* V/IV, 1967, S. 281-284.

Jost Hans Ulrich, Von Zahlen und Macht - Statistiker, Statistik und politische Autoritäten in der Schweiz *Forum Statisticum* 35/1995, S. 1-116.

Keller Hans-Jürg, Gesellschaftliche und schulische Entwicklungen in der deutschsprachigen Schweiz 1973-1997, Bern 1998.

Klostermann Cäcilia und Jans Armin, Zur Hochschulfinanzierung in der Schweiz, Zürich 1981.

Knapp Blaise, Confédération et cantons, *Pouvoirs - Revue Française d'études constitutionnelles et politiques* 43/1987, S. 31-47.

Kneschaurek Francesco, Kritische Bemerkungen zu den Prognosen über die Entwicklung des Hochschulstudiums in der Schweiz und Schlussfolgerungen in bezug auf den notwendigen

Ausbau unserer Hochschulen, *Wirtschaft und Recht* 15/1, 1963, S. 155-176.

Kneschaurek Francesco, Akademikerbedarf und Selektionsmodus, *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung* 1/2, 1967, S. 19-33.

Kohli Martin, Ist Bildungsplanung überflüssig?, *Orbis Scientiarium* 1/2, 1971, S. 3-25.

Kölz Alfred, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, Bern 2004.

Kopetz Hedwig, Forschung und Lehre. Die Idee der Universität bei Humboldt, Schelsky und Mittelstrass, Wien, Köln, Graz 2002.

Labhardt André, Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, Bern 1964.

Labhardt André, L'aide fédérale en faveur des hautes écoles cantonales – Solution transitoire et régime définitif, *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung* 1/2, 1967, S. 69-79.

Lepori Benedetto, La Politique de la Recherche en Suisse: Institutions, acteurs et dynamique historique, Bern, Stuttgart und Wien 2007.

Lerch Conrad, Der Bund und die Kantonalen Hochschulen, Zürich 1971.

Linder Wolf, Schweizerische Demokratie, Institutionen-Prozesse-Perspektiven, Bern, Stuttgart, Wien 1999.

Miller Andreas, Die Planung unseres Hochschulwesens, *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung* 1/2, 1967, S. 95-101.

Neidhart Leonhard, Reform des Bundesstaates – Analysen und Thesen, Bern 1970.

Neidhart Leonhard, Föderalismus in der Schweiz, Zürich, Köln 1975.

Neidhart Leonhard, Die politische Schweiz – Fundamente und Institutionen, Zürich 2002.

Neidhart Leonhard, Begleitbericht und Kommentar zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG), *Vernehmlassungsunterlagen* 2007, S. 1-28.

Neusel Aylâ, Hochschulplanung 1960-1980, Aylâ Neusel und Ulrich Teichler, *Hochschulentwicklung seit den sechziger Jahren: Kontinuität - Umbrüche - Dynamik?*, Weinheim, Basel 1986, S. 65-91.

Nüssli Kurt, Föderalismus in der Schweiz, Konzepte, Indikatoren, Daten, Grösch 1985.

Perellon Juan-Francisco, The Challenge of Change, *Tertiary Education and Management* 4/3, 1998, S. 202-207.

Pfaff Carl, Die Anfänge des Schweizerischen Wissenschaftsrates, Bernard Prongué, Joëlle Rieder, et al., *Passé Pluriel – En hommage au professeur Roland Ruffieux*, Fribourg 1991, S. 491-501.

Ritzmann-Blickenstorfer Heiner, (Hrsg.), Historische Statistik der Schweiz, Zürich 1996.

Rohrer Ursula, Geschichte der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Generalsekretariat EDK, *Bildungspolitik im schweizerischen Föderalismus. Festschrift für Prof. Dr. Eugen Egger, Generalsekretär der EDK 1968 - 1985*, Bern 1985, S. 99-128.

Saladin Peter, Holzwege des "kooperativen Föderalismus", *Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi zum 60. Geburtstag am 22. Oktober 1973*, Bern 1973, S. 237-258.

Saladin Peter, Die verfassungsmässigen Befugnisse und Aufträge des Bundes im Hochschulbereich, Association Henri Zwahlen pour le développement du droit administratif et du droit fiscal, *Mélanges Henri Zwahlen - Recueil de travaux publiés à la mémoire du juge fédéral et professeur H. Zwahlen*, Lausanne 1977, S. 165-186.

Saladin Peter, Art. 3, Jean-François Aubert, Kurt Eichenberger, et al., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel 1995, S. 1-79.

Schrafl Anton E., Das Hochschulproblem und die Wirtschaft, *Schweizerische Zeitschrift für Nachwuchs und Ausbildung* 1/2, 1967, S. 148-153.

SVJW, Grundsatzprogramm der SVJW hinsichtlich der schweizerischen Hochschulen, *Orbis Scientiarum* 6, 1969, S. 10-13.

Teichler Ulrich, Hochschule und Beschäftigungssystem, Ludwig Huber, *Ausbildung und Sozialisation in der Hochschule*, Stuttgart 1983, Band 10, S. 59-77.

Tschudi Hans-Peter, Die Universität Neuenburg im Rahmen der schweizerischen Hochschulpolitik, *Wissenschaftspolitik* 1971/4, 1971, S. 5-11.

Tschudi Hans Peter, Die Förderung von Wissenschaft und Forschung – Eine gemeinsame Aufgabe von Staat und Wirtschaft, Zürich 1966.

Vatter Adrian, Föderalismus, Peter Knoepfel Ulrich Klöti, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos, *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich 1999, Kapitel 2.1, S. 79-102.

VSS-UNES Peter Wettler, Planung der Planung, *Orbis Scientiarium* 1/2, 1971, S. 40-43.

Waldmann Bernhard, Der kooperative Föderalismus - Eine kurze Einführung, Institut für Föderalismus Freiburg Schweiz, *1. Nationale Föderalismuskonferenz*, Freiburg 2005, S. 15-34.

Wehler Hans-Ulrich, Moderne Politikgeschichte oder "Grosse Politik der Kabinette"?, *Moderne Politikgeschichte* 1975/1, 1975, S. 344-369.

Wertenschlag Rudolf, Gemeinsame Organe von Bund und Kantonen – Die Schweizerische Hochschulkonferenz als Beispiel, *Wissenschaftspolitik* Beiheft 43, 1989, S. 63-98.

Widmaier Hans Peter und Mitarbeiter, Zur Strategie der Bildungspolitik, Bern 1968.

Widmer-Schlumpf Eveline, Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation, Institut für Föderalismus Freiburg Schweiz, *1. Nationale Föderalismuskonferenz*, Freiburg 2005, S. 55-66.

Ziegler-Witschi Béatrice, Schweizerische Hochschulpolitik - Argumente in den Debatten der eidgenössischen Räte zur schweizerischen Hochschulpolitik, 1864-1986, Bern 1986.

### ***Nachschlagewerke***

Bundesbehörden, Die Mitglieder des Bundesrates seit 1848, in: Bundesverwaltung admin.ch, Version August 2008, <http://www.admin.ch/br/dokumentation/mitglieder/index.html?lang=de>.

Bundesbehörden, Ratsmitglieder seit 1848, in: Das Schweizer Parlament [parlament.ch](http://www.parlament.ch), Version Februar 2008, <http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/rm-mitglieder-seit-1848.aspx>.

Barrelet Jacques, Malche Albert, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version März 2008, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F6492.php>.

Brändli Sebastian, Auf der Suche nach "Good Governance" - Zur Geschichte von Schulrat und ETH-Rat in den Jahren 1969-2005, in: ETHistory, Version März 2008, <http://www.ethistory.ethz.ch/rueckblicke/verwaltung/ETHRat/>.

Degen Bernhard, Arbeitsbeschaffung, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version Februar 2008, <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13787.php>.

Michel-Alder Elisabeth, Hochschulwesen (Schweiz), Dieter Lenzen (Hrsg), *Enzyklopädie Erziehungswissenschaft Handbuch und Lexikon der Erziehung in 11 Bänden und einem Registerband*, Stuttgart 1983, S. 568-574.

Morosoli Renato, Hürlimann Hans, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version August 2008, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4729.php>.

Piguet Martine, Lachenal Adrien, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version März 2008, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F6445.php>.

Poglia Edo, Dällenbach J-F. und Gahrke E., Switzerland, *The Encyclopedia of Higher Education*, Oxford et al 1992, S. 698-707.

Stettler Peter, Kohler Simon, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version August 2008, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5692.php>.

Weibel Andrea, Hochstrasser, Urs, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version Juli 2008, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24735.php>.

Westermann Andrea, Der Schulrat, in: ETHistory, Version März 2008, <http://www.ethistory.ethz.ch/>.

Widmer Josef, Etter, Philipp, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version September 2007, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4642.php>.

## *Anhang*

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

Bundesgesetz über die Hochschulförderung vom 28. Juni 1968