

# Das Strategiedispositiv des Bundes für den Bildungs-, Forschungs- und Innovationsbereich (BFI-Bereich)

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasser: **Bernhard Nievergelt**  
aus Wädenswil/Oberhelfenschwil  
Josefstrasse 194  
8005 Zürich

Bern, 30. November 2010

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

## Zusammenfassung

Die Arbeit geht der Frage nach, wie der Bund seine strategischen Aufgaben im BFI-Bereich wahrnimmt, auf welcher Grundlage er seine Strategien entwickelt und wie er seine strategischen Vorgaben für die BFI-Institutionen gestaltet. Strategiearbeit gibt es auf allen Ebenen der BFI-Politik (Parlament, Regierung, Verwaltung), der intermediären Organisationen (wie ETH-Rat, SNF, KTI) und der betroffenen Institutionen (Hochschulen). Der Hauptfokus wurde hier auf die politische Planung gelegt, wie sie in der Managementforschung als primäre Sache der Regierung beschrieben wird. Im Vordergrund steht dabei die Formulierung von Wirkungs- und Leistungszielen in langfristiger Perspektive, welche als Orientierung für alle Akteure eines Politikbereiches dienen sollen. Dieser Wunsch nach einer Gesamtperspektive im BFI-Bereich wird auch im politischen Diskurs seit zehn Jahren vehement vom Bundesparlament (zuletzt im Dezember 2010 im Ständerat), aber auch von den Kantonen und von den wissenschaftspolitischen Akteuren vorgebracht. Viele Erwartungen werden an die Schaffung eines Bildungsdepartements geknüpft, in welchem alle Bundeskompetenzen für Bildung, Forschung und Innovation zusammengefasst werden sollen.

Ausgangspunkt der Analyse bildet die Darstellung des Dispositivs für strategische Planung im BFI-Bereich, wie dieses zu Beginn der 90er Jahre im Hochschulförderungsgesetz HFG und im Forschungsgesetz FG festgehalten war. Zentrales Element dieses Dispositivs waren die vom Bundesrat verabschiedeten „Ziele“ für die Forschungs- und Hochschulpolitik als Grundlage für die Planungen aller BFI-Akteure. Diese „Ziele“ wurden periodisch erneuert und den Entwicklungen im BFI-Bereich angepasst. Die letzten „Ziele“ wurden 1997 verabschiedet. Nach dem Jahr 2000 wurde aufgrund der Entwicklungen in der Schweizerischen Wissenschafts- und Technologiepolitik und mit dem neuen Universitätsförderungsgesetz UFG die Planung nicht mehr aufgrund dieses Strategiedispositivs ausgeführt, obwohl es im Forschungsgesetz FG weiterhin so formuliert blieb. Die strategische Arbeit des Bundes hat sich weg von der BFI-Planung hin zur Strukturerneuerung bewegt. Diskutiert wurden der neue Bildungsartikel in der Bundesverfassung (21. Mai 2006 vom Volk angenommen), das neue Hochschulgesetz HFKG (in der parlamentarischen Debatte) und die Totalrevision des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes FIFG (Vernehmlassungsverfahren abgeschlossen). Auf dieser nun schon gut zehn Jahre alten BFI-Baustelle lassen sich die Konturen erkennen, wie die künftige Strategiebildung im BFI-Bereich von Seiten des Bundes aussehen könnte.

Im FIFG wird ein Planungsdispositiv vorgeschlagen, welches die sich – ohne politische Vorgaben – entwickelnde Praxis der Bildungsverwaltung der letzten zehn Jahre auf Gesetzesstufe verankern will. Möglich wurde dies durch den lange dauernden Verfassungs- und Gesetzgebungsprozess der 2008 anders als geplant noch nicht zum Abschluss kam und nun auf 2012 terminiert ist. Die sich entwickelnde Praxis kann dadurch immer stärker die „normative Kraft des Faktischen“ beanspruchen. Wesentlicher Ausdruck dieser Praxis sind die alle vier Jahre erscheinenden BFI-Botschaften des Bundesrates zuhanden des Parlamentes, in welchen auch die strategische Ausrichtung des BFI-Bereiches dargestellt wird. Auf das Element der längerfristigen politischen Zielformulierungen als Orientierung für die konkrete Planung der Verwaltung und der einzelnen Institutionen wurde verzichtet.

Was das für die BFI-Strategiearbeit des Bundes bedeutet, wird herausgearbeitet am Beispiel des Schweizerischen Wissenschaftsrates SWR (ab 2000 Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat SWTR), dem Beratungsorgan des Bundesrates für alle Fragen der Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiepolitik. Auch wenn der SWR/SWTR heute viel von seiner Bedeutung der 1980er und 1990er Jahre eingebüsst hat, lassen sich an der Diskussion zu seinen Reorientierungen einige wesentliche Strategiefunktionen erkennen. Traditionell waren an den SWR und auch noch an den SWTR drei Erwartungen geknüpft. Umfassende **strategische Beratung** des Bundesrates unter der Führung von WissenschaftlerInnen, **mittel- und langfristige Strategiebildung**, **Erarbeitung von Grundlagen** für Bildung und Forschung. Mit der Neuformierung zum SWTR im Jahr 2000 wurde die **Visionsfunktion für die Strategiebildung** gestärkt und der Verantwortungsbereich von Bildung und Forschung auf Innovation ausgedehnt. Die bisherige Vertretung von anderen wissenschaftspolitischen Organisationen, der betroffenen Ämter und der Sozialpartner wurden gestrichen und nur noch verdiente WissenschaftlerInnen konnten in dieses Gremium gewählt werden. Damit verlor der SWTR die vorherige **Plattformfunktion** für die Strategiebildung. Mit der temporären Trennung und schliesslich der Abschaffung des Zentrums für Wissenschafts- und Technologiestudien CEST ging dabei auch die **Grundlagenfunktion** für die Strategiearbeit des Rates verloren. Mit der neu im FIFG vorgeschlagenen Engführung des Beratungsorgans auf Forschung und Innovation soll zudem die **Visionsfunktion und damit auch die mittel- und langfristige Strategiebildung** wieder unwichtiger werden und auf die **Gesamtüberblicksfunktion** verzichtet werden. Diese wichtigen Funktionen zur politischen Strategiebildung im BFI-Bereich sind ersatzlos weggefallen und es werden – auch losgelöst vom Beratungsorgan SWTR/SWR – keine Alternativen dazu diskutiert.

## Ausblick

Man kann den Vertretern des Bundes in ihrer Argumentation durchaus folgen, dass das bisherige Strategiedispositiv von einem veralteten Verständnis der langfristigen und vor allem detaillierten Planbarkeit eines Politikbereiches ausgeht und dass das neue Dispositiv mit den BFI-Botschaften viel flexibler und effizienter auf die Bedürfnisse der BFI-Akteure eingehen kann. Es wäre aber falsch daraus zu schliessen, dass die Politik keine langfristige Strategiearbeit mehr leisten muss und die BFI-Botschaften ohne jegliche orientierende politische Vorgaben erarbeitet werden können. Grundsätzliche und allgemeine strategische Zielsetzungen sind notwendig für die heute praktizierte Führung mit Globalsteuerung und Zielvereinbarungen. Es braucht politisch legitimierte Ziele, an denen sich die BFI-Akteure verbindlich orientieren können und gegenüber diesen sie auch rechenschaftspflichtig sind.

Politik und Verwaltung brauchen deshalb im Kontext der geforderten Stärkung der strategischen Führung des Bundes ein erneuertes Verständnis für die Wichtigkeit mittel- und langfristiger Strategieentwicklung für den gesamten BFI-Bereich. Jenseits der Frage des bisherigen Beratungsorgans SWTR/SWR sind innovative Lösungen auf zwei Ebenen gefragt:

- **Wer entwickelt politische Strategien für den gesamten BFI-Bereich?** Im neu sich herauskristallisierenden Strategiedispositiv zeigt sich eine Trennung zwischen dem Forschungs- und Innovationsbereich als Bundessache und dem Hochschulbereich als gemeinsame Aufgabe für Bund und Kantone. Geklärt werden muss aber, wie, wo und von wem die Gesamtstrategie für Bildung, Forschung und Innovation entwickelt, die Bereiche aufeinander abgestimmt und koordiniert werden.
- **Wer denkt systematisch über die Substanz für die BFI-Gesamtstrategie nach?** Es braucht einen institutionalisierten Ort, an welchem die Grundlagen für Strategiebildung systematisch reflektiert und politikförmig aufbereitet werden. Datensammlungen (wie BFS und Bildungsbericht), Studien und Berichte aber auch die umstrittenen Rankings erfordern eine intensive Aufarbeitung für politisch-strategische Überlegungen und eine Einbettung in nationale und internationale Entwicklungen im gesamten BFI-Bereich.

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung und Ausblick .....	3
Abkürzungsverzeichnis .....	7
<b>1 Ausgangslage und aktueller Stand der Strategiebildung im BFI-Bereich.....</b>	<b>8</b>
1.1 Die wiederkehrende Kritik mangelnder politischer Führung beim Bund .....	8
1.2 Das Dispositiv der strategischen Planung im BFI-Bereich in den 1990er Jahren.....	11
1.3 Die strategische Planung im BFI-Bereich in den 2000er Jahren – von der „evidence based policy“ zur „eminence based policy“? .....	16
1.4 Konturen des neuen strategischen Dispositivs in den Entwürfen neues Hochschulgesetz HFKG und Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz FIFG.....	20
<b>2 Offene Fragen zur BFI-Strategiebildung .....</b>	<b>29</b>
2.1 Strategiefunktionen für den BFI-Bereich .....	29
2.2 Ein verlorenes Jahrzehnt für die BFI-Strategiebildung? .....	32
Epilog – Ständeratsdebatte 2.12.2010 Postulat Fetz .....	35
Literaturverzeichnis.....	37
Selbstständigkeitserklärung.....	
Über den Autor.....	

## Abkürzungsverzeichnis

BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
BFS	Bundesamt für Statistik
CEST	Zentrum für Wissenschaft- und Technologiestudien
CRUS	Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungs- direktoren
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FG	Forschungsgesetz
FIFG	Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz
GWF	Gruppe für Wissenschaft und Forschung
HFG	Hochschulförderungsgesetz
HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Ko- ordination im schweizerischen Hochschulbereich
KTI	Kommission für Technologie und Innovation
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
SUK	Schweizerische Universitätskonferenz
SWR	Schweizerischer Wissenschaftsrat
SWIR	Schweizerischer Wissenschafts- und Innovationsrat
SWTR	Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat
UFG	Universitätsförderungsgesetz

---

## **1 Ausgangslage und aktueller Stand der Strategiebildung im BFI-Bereich**

Mit vorliegender Projektarbeit möchte ich die vielen Anregungen aus dem MPA-Lehrgang zur Bedeutung von Strategiebildung im öffentlichen Sektor mit meiner Berufspraxis als ehemaligem Leiter des Sekretariates des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierates SWTR (früher SWR) konfrontieren.

Dieses in den 1960er Jahren geschaffene Beratungs- und Strategieorgan des Bundesrates wurde immer kontrovers diskutiert und unterschiedlich in die BFI-Politik einbezogen. Der SWTR eignet sich dadurch als Gegenstand zur historischen Rekonstruktion der Herausbildung des BFI-Strategiedispositivs des Bundes.

Mein besonderes Interesse gilt dabei dem Widerspruch zwischen dem Bedeutungsverlust von Analyse- und Strategiekompetenzen des Bundes im BFI-Bereich in den 2000er Jahren und der wiederholt geforderten Stärkung der strategischen Kompetenz des Bundes allgemein und für wichtige Politikbereiche wie Bildung, Forschung und Innovation.

Die Strategiediskussionen im BFI-Bereich werden immer wieder stark beeinflusst von den übergeordneten Diskussionen zur Strategiebildung und politischer Führung beim Bund. Im ersten Abschnitt sollen deshalb diese Auseinandersetzungen in überblicksartiger Form dargestellt werden. Im Zweiten Abschnitt wird dann das in den 1990er Jahren aufgebaute Dispositiv der strategischen Planung im BFI-Bereich dargestellt und dessen Entwicklung bis 2010 im dritten und vierten Abschnitt analysiert.

### **1.1 Die wiederkehrende Kritik mangelnder politischer Führung beim Bund**

In den letzten 20 Jahren kommt es immer wieder zu Klagen über Strategie- und Führungsdefizite in der Bundespolitik. Es fehle an einer strategischen Gesamtsicht und es mangle an einer strategischen Ausrichtung wichtiger Politikbereiche wie etwa der Aussenpolitik oder der Bildungs- Forschungs- und Innovationspolitik.

Der Bundesrat selbst bemüht sich seit knapp 20 Jahren mit bisher wenig Erfolg um eine Reform seiner Arbeitsweise. Von der vom Volk abgelehnten Erhöhung der Anzahl Staatssekretäre (1996), zum Vorschlag der zwei-Kreise Regierung mit Bundesräten und zugeordneten Ministern (2001) bis hin zum jüngsten Vorschlag (2010) der Verlängerung des Bundespräsidiums und – wiederum – der Erhöhung der Anzahl Staatssekretäre (Linder 2009:223; Steiner 2010:6). Sie alle zielen auf die Entlastung der Bundesräte und damit zur Freisetzung von Kapazitäten für die Beschäftigung mit strategischen Fragen und Handlungsfeldern der Zukunft.



Auch die vom Bundesrat eingesetzte Arbeitsgruppe „Verwaltungsreform 2005 – 2007“ um Alt-Regierungsrat Fässler (LU) kommt für den Bundesrat zu einem wenig schmeichelhaften Urteil (Fässler 2007). Entgegen den Erwartungen zu Beginn des Projektes stellt der Schlussbericht der Verwaltung ein sehr gutes Zeugnis aus, kritisiert hingegen die mangelnde strategische Kompetenz des Bundesrates und damit verbunden eine mangelnde Führung der Verwaltung durch den Bundesrat. Entsprechend fehle es an klaren gemeinsamen Ideen und Visionen, in welche Richtung man das Land führen wolle.<sup>1</sup> Bezüglich Strategiebildung im BFI-Bereich sah Fässler in der für Februar 2008 geplanten Diskussion des Bundesrates um die Neugliederung der Departemente eine nächste grosse Chance (Themen Bildung, Sicherheit und Aussenpolitik).

In die gleiche Richtung geht die Argumentation des Aargauer Staatsschreibers Peter Grünenfelder in der Neuen Zürcher Zeitung NZZ:

*„Verstärkung der strategisch-politischen Führung ist angesagt - die sich beschleunigenden Umfeldentwicklungen verlangen von der Regierung klare strategische und an langfristigen Zielen orientierte Antworten. Die Exekutive muss ein gemeinsam angestrebtes Zukunftsbild entwickeln und dieses vorausschauend in die politische Tagesarbeit integrieren.“ (Grünenfelder 2010)*

Grünenfelder formuliert auch Berührungspunkte zum BFI-Bereich. Als wichtige Umfeldentwicklungen erwähnt er die Flexibilisierung der Produktionsmärkte verbunden mit einer Technologierevolution, aber auch die zunehmende Bedeutung supranationaler Organisationen wie sie im BFI-Bereich vor allem die EU-Rahmenprogramme für Bildung, Forschung und Innovation darstellen. Grünenfelder schlägt auch eine Neustrukturierung der Zuteilung staatlicher Finanzmittel vor. Es soll auf Kosten tradierter Staatsaufgaben zu einer schmerzlichen, aber unausweichlichen Verlagerung von Mitteln in Zukunftsbereiche (Bildung, Forschung und Verkehr) kommen.

Auch im BFI-Bereich selbst wird die Klage mangelnder strategischer Führung durch die Verteilung der BFI-Kompetenzen des Bundes auf die zwei Departemente EDI und EVD in regelmässigen Abständen vorgebracht.

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu auch die KPM-Schrift 22 „Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung“ (Steiner, Lienhard, Ritz 2008). Darin werden systematisch die verschiedenen Führungsebenen mit Kriterien einer gut geführten Verwaltung konfrontiert. Mandatiert von der Arbeitsgruppe Fässler ist diese Studie integral dem Schlussbericht Fässler beigelegt worden.

Braun u.a. (2007) kommen in ihrer Studie zur „Zusammenlegung der Bundeskompetenzen für Bildung, Forschung und Innovation“ nach ausführlicher Diskussion der verschiedenen Wünsche an ein neues Bildungsdepartement aus dem Parlament, den Kantonen und den Bildungs- und Forschungsinstitutionen zu einem interessanten Befund. Obwohl fast alle im Rahmen des BFI-Reformprozesses eine solche Zusammenlegung befürworten, fehlt es offenbar an substantziellen Argumenten, welche inhaltlichen politischen Ziele mit der Zusammenlegung verfolgt werden sollen. Wie der internationale Vergleich zeige, fehle damit ein Referenzrahmen für eine erfolgreiche Reform und es bliebe unklar, nach welchen Gesichtspunkten eine Zusammenlegung optimiert werden solle.

*„Damit überhaupt eine Gesamtsicht etabliert werden kann, muss man sich zuerst darüber verständigen, welche Gesamtheit überblickt werden soll. Heute richten sich die Gesamtsteuerungsansprüche im EDI und im EVD nicht auf die gleiche Gesamtheit: Das EDI bezieht sich auf die Hochschulen (Universitäten, Eidg. Technische Hochschulen, die Forschungspolitik ist daneben eigenständig), im EVD werden die in der eigenen Zuständigkeit liegenden Bereich Berufsbildung, Fachhochschulen und Innovationsförderung in den Rahmen einer Innovationspolitik eingebunden. Einheitlichkeit entsteht in erster Linie aufgrund kohärenter politischer Vorgaben. (...) In der Schweiz sehen wir keine Strategie, die den gesamten BFI-Bereich integriert und von allen Akteuren anerkannt wird. Eine solche Strategie müsste, vor einer Reorganisation, noch entwickelt werden.“ (Braun u.a. 2007, S. xii)*

Mit diesen Defiziten der politischen Strategiebildung und der politischen Führung im Hinterkopf, soll nun im folgenden Abschnitt analysiert werden, wie sich die Strategiediskussion im engeren BFI-Bereich seit den 1990er Jahren entwickelt hat.

## 1.2 Das Dispositiv der strategischen Planung im BFI-Bereich in den 1990er Jahren

Interessiert man sich für die strategische Planung im Bildungs- und Forschungsbereich der 1990er Jahre, findet man zunächst das im Forschungsgesetz FG und Hochschulförderungsgesetz HFG dafür vorgesehene Dispositiv auf Gesetzesstufe.<sup>2</sup> In den folgenden Gesetzesabschnitten finden sich einige wesentliche Elemente, welche zu den Kernaufgaben für die politische Führung im Rahmen des Public Managements gehören (Thom/Ritz 2008: 47ff).

### Forschungsgesetz 1991

#### **Art. 5a**

<sup>1</sup> Der Schweizerische Wissenschaftsrat ist das beratende Organ des Bundesrates für alle Fragen der Wissenschafts- und Forschungspolitik. Er beschafft und überprüft die Grundlagen für eine gesamtschweizerische Wissenschafts- und Forschungspolitik, erarbeitet zuhanden des Bundesrates Gesamtkonzepte und schlägt ihm Massnahmen zu ihrer Verwirklichung vor. (...)

### 3. Abschnitt: Forschungspolitische Planung

#### **Art. 20 Mittel der Planung**

Mittel der Planung sind:

- a. Die Ziele für eine schweizerische Forschungspolitik
- b. Die Mehrjahresprogramme
- c. Die Richtlinien der Regierungspolitik und die Finanzplanung des Bundes
- d. Die Jahresplanung.

#### **Art. 21 Ziele**

<sup>1</sup> Die Ziele legen Dringlichkeiten und Schwerpunkte der schweizerischen Forschungspolitik fest.

<sup>2</sup> Sie berücksichtigen die wichtigsten Forschungsbedürfnisse des Landes, die Aufgaben der Forschungsorgane und die im Zusammenhang mit der Anwendung von Spezialgesetzen des Bundes erforderlichen Forschungsmassnahmen.

<sup>3</sup> Sie dienen als Grundlage für die Mehrjahresprogramme, die Richtlinien der Regierungspolitik und die Finanzplanung des Bundes.

#### **Art. 22 Ausarbeitung der Ziele**

<sup>1</sup> Der Schweizerische Wissenschaftsrat arbeitet unter Beizug der interessierten Kreise zuhanden des Bundesrates Vorschläge für die Ziele aus.

<sup>2</sup> Der Bundesrat legt die Ziele nach Anhören der Schweizerischen Hochschulkonferenz, der Forschungsorgane und anderer Betroffener fest.

<sup>3</sup> Er passt die Ziele veränderten Verhältnissen an.

---

<sup>2</sup> Technologie und Innovation kamen erst gegen Ende der 1990er Jahre dazu.

### **Artikel 23 Mehrjahresprogramme**

<sup>1</sup> Die Mehrjahresprogramme geben Aufschluss über die forschungspolitischen Absichten der Forschungsinstanzen und über die mittelfristigen Prioritäten und Schwerpunkte ihrer Tätigkeiten.

<sup>2</sup> Sie dienen der Koordination und der Zusammenarbeit unter den Forschungsinstanzen und enthalten die für eine Botschaft nach Artikel 10 Absatz 1, die Richtlinien der Regierungspolitik und die Finanzplanung des Bundes erforderlichen Angaben.

## **Hochschulförderungsgesetz HFG 1991**

### **6. Abschnitt: Planung, Koordination und Information**

#### **Art. 14 Zielvorstellungen**

Der Wissenschaftsrat erarbeitet unter Berücksichtigung der Ziele der Forschungspolitik Zielvorstellungen für die Entwicklung der schweizerischen Hochschulen und unterbreitet sie dem Bundesrat.

#### **Art. 15 Mehrjahresplan und Koordination**

<sup>2</sup> Bei der Aufstellung des Mehrjahresplanes prüft die Hochschulkonferenz die Sach- und Finanzpläne der Beitragsberechtigten nach den Erfordernissen der gesamtschweizerischen Koordination und berücksichtigt die Zielvorstellungen für die Entwicklung der Hochschulen.

(...)

<sup>5</sup> Der Wissenschaftsrat nimmt zu den Mehrjahresplänen Stellung.

Mit der Erarbeitung von „Zielen“ für die Forschungs- und die Hochschulpolitik wird ein politischer Strategieprozess als Grundlage für die weiteren Planungen des Bundes (Richtlinien der Regierungspolitik und Finanzplan, Jahresplanung) beschrieben. Die „Ziele“ dienen aber insbesondere auch als verbindliche Orientierung für die (Mehrjahres-) Planungen in den Forschungsförderungs- und Hochschulinstitutionen. Damit wird eine klare Abgrenzung von Strategiebildung/Planung auf verschiedenen Ebenen vorgenommen. Wichtig ist dabei, dass der politische Strategieprozess Forschungs- und Hochschulpolitik integriert und damit seine übergeordneten „Ziele“ aus einer Gesamtperspektive auf die Hochschulen und die Forschung ableitet.

Mit dem Schweizerischen Wissenschaftsrat SWR wird ein Akteur bezeichnet, in dessen Rahmen die Vorarbeiten für die Ziele geschehen sollen. Im Bewusstsein, dass es für die Erarbeitung von politischen Zielen im Forschungs- und Hochschulbereich fundierte Kenntnisse desselben braucht, wurde diese Aufgabe einem von WissenschaftlerInnen dominierten Gremium anvertraut. Mit dem Auftrag zur Beschaffung und Überprüfung der Grundlagen für eine gesamtschweizerische Wissenschafts- und Forschungspolitik wurde zudem eine „evidence“ Orientierung vorgegeben.

Die Mehrjahresplanungen der Forschungsförderungs- und Hochschulinstitutionen müssen sich an den „Zielen“ orientieren. Indem sie dem SWR zur Stellungnahme zuhanden des Bun-

desrates vorgelegt werden müssen, wird der Kreis von der Zielformulierung bis zur Zielüberprüfung geschlossen.

Die „Ziele“ für die Forschungs- und Hochschulpolitik haben grundsätzlich mittel- und langfristigen Charakter. Mit dem Passus, die Ziele an veränderte Verhältnisse anzupassen (und damit die „Entwicklung der Umsysteme“ zu berücksichtigen, Thom/Ritz S.44), ist eine von der Sache her begründete periodische Erneuerung vorgesehen.

Auf der Grundlage dieses gesetzlichen Dispositivs und im Einklang mit der internationalen Entwicklung wurden von der Politik und der Verwaltung in den 1990er Jahren die wissenschaftspolitischen Analysekapazitäten massiv ausgebaut und damit die wissenschaftspolitische Kompetenz für eine „evidence based policy“ geschaffen. Wie im Forschungsgesetz vorgesehen wurde dies im Rahmen des Schweizerischen Wissenschaftsrates umgesetzt, welcher als ausserparlamentarische und von WissenschaftlerInnen dominierte Kommission dafür geeignet schien.

*„C’est alors que les activités du Conseil suisse de la science changèrent de nature. Ses interventions, contrairement à celles des années 1980 qui se traduisent surtout en recommandations, aboutirent dans les années 1990 à la mise en place d’instrument de gestion, de contrôle et de promotion: évaluation de la recherche, prospection, «TA», «monitoring», «bibliométrie». “ (Benninghof/Leresche 2003: 107)*

Die SWR-Vorschläge für die Ziele der Forschungspolitik des Bundes und die Vorschläge für die Entwicklung der schweizerischen Hochschulen entwickelten sich bis zu ihrer letzten Ausgabe von 1997 zu umfangreichen Sammelwerken. Die Argumentation baute auf den Beratungen des SWR auf, wurde aber ganz stark unterlegt mit eigenen Analysen aus dem immer professionelleren und grösseren Generalsekretariat von bis zu 25 MitarbeiterInnen. Dazu kamen die auf Mandatsbasis erarbeiteten Analysen Dritter und die Auswertung internationaler Dokumente zur Entwicklung der Hochschul- und Wissenschaftspolitik. Unterstützt wurde diese Arbeit innerhalb des SWR von einer Dokumentationsstelle für Wissenschaftspolitik, welche ihren besonderen Wert in der Sammlung von sogenannt grauer Literatur und den Kenntnissen ihrer Bibliothekare und Bibliothekarinnen hatte. Die Argumente wurden also systematisch auf vorhandenes und verfügbares Wissen in den jeweiligen Bereichen abgestützt. Den Anforderungen strategischer Führung folgend wurde auch viel in die Früherkennung relevanter Trends in der Wissenschaftspolitik investiert.

In den Vorschlägen für „Ziele“ der Forschungs- und der Hochschulpolitik legte der SWR grossen Wert auf die Herstellung von Kontinuität und Reflexivität. Dies wird besonders deutlich in den Vorschlägen von 1993, in welchen die neuen Argumente systematisch auf die bisherigen vom Bundesrat verabschiedeten Ziele bezogen wurden (SWR 1993).

**Der Bundesrat hat 1997 mit der Verabschiedung der „Ziele der Forschungspolitik des Bundes nach dem Jahr 2000“ letztmals nach diesem im Forschungsgesetz und Hochschulförderungsgesetz definierten Strategiedispositiv gehandelt. Obwohl dieses Dispositiv immer noch so im heute geltenden Forschungsgesetz steht, kam es in den letzten 13 Jahren zu keiner Anpassung oder Erneuerung der Ziele mehr. Damit fehlt es in einem äusserst dynamischen und in vielfältiger Weise wachsenden Politikbereich an einer langfristigen und periodisch erneuerten Strategie des Bundesrates, welche als Grundlage für die Planungen der Verwaltung und der einzelnen Institutionen dienen könnte.**

Diese Abkehr vom Strategiedispositiv mit den Zielen lässt sich heute in der Entwicklung der wissenschaftspolitischen Praxis der 1990er Jahre erkennen. Mit Benninghoff/Leresche (2003) lassen sich die wichtigsten Elemente beschreiben. Bereits 1990 wurde zur strategischen Stärkung des Bundes im Wissenschafts- und Forschungsbereich die Gruppe für Wissenschaft und Forschung GWF geschaffen und später mit dem ETH-Ratspräsidenten Heinrich Ursprung prominent besetzt. Dieser „Minister“ ohne Amt im Range eines Staatssekretärs mit dem Auftrag, mittel- und langfristige Strategien im Wissenschaftsbereich zu entwickeln führte aber erst unter dem neuen Staatssekretär Charles Kleiber ab 1997 zu einem Politikwechsel und manifestierte die Konkurrenz zum Wissenschaftsrat und dessen strategischen Aufgaben. Neben der GWF gewannen auch der ETH-Rat und der SNF an Wichtigkeit für die Strategieentwicklung.

*„ (...) le CSST n'a plus, de toute évidence, le monopole de la réflexion stratégique. On peut même penser que, pour l'avancée des réformes, le GSR, le CEPF et le FNRS ont été les principaux acteurs de cette dernière décennie.“ (Benninghoff/Leresche 2003:112)*

Dazu kommt noch, dass sich die Akademien Schweiz vermehrt koordinieren und eine aktivere Beteiligung an der Formulierung der Wissenschaftspolitik anstreben wollten. Ausdruck davon ist die Umbenennung der „Conférence“ in einen „Conseil des académies scientifiques suisses CASS“ im Jahre 2000.

---

Im neuen und auf Ende 2007 befristeten Universitätsförderungsgesetz von 1999 wurde das Planungsdispositiv mit den „Zielen“ und den „Vorschlägen für die Ziele“ des SWR nicht mehr aufgenommen, im Forschungsgesetz dagegen hat dieses Dispositiv bis heute Gültigkeit. Der intensiven politischen Diskussion der 1990er Jahre folgend, führte der Bedeutungszuwachs von Bildung und Forschung für Technologie und Innovation zu einer neuen Integration der Bildungs- und Forschungspolitik mit der Technologie- und Innovationspolitik. Ausdruck davon ist die Bündelung der wirtschaftsnahen Bildung (Fachhochschulen und höhere Berufsbildung) und Forschung (KTI) in einem 1998 neu geschaffenen Bundesamt (BBT im EVD). In der Folge wurde 1999 erstmals gemeinsam vom EDI und vom EVD eine Botschaft für Bildung, Forschung und Technologie erarbeitet und dem Bundesrat vorgelegt.

*„Die Zusammenfassung in einer Botschaft entspricht dem im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform vom Bundesrat gefällten Entscheid, im Interesse einer kohärenten Ausgestaltung der Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik eine zentrale Leistungs- und Ressourcenplanung vorzunehmen. (...) Die Zusammenfassung ermöglicht es, die Politik des Bundes in Bildung, Forschung und Technologie in einem umfassenden Zusammenhang darzustellen und zu beurteilen.“ (BFT-Botschaft 1999:299)*

Mit dieser Neuausrichtung der BFI-Botschaft wurde eine vielversprechende neue Gesamtperspektive auf Bildung, Forschung und Innovation entwickelt, welche auch für den SWR, das Beratungsorgan des Bundesrates für Wissenschaft und Forschung Konsequenzen haben sollte.

### 1.3 Die strategische Planung im BFI-Bereich in den 2000er Jahren – von der „evidence based policy“ zur „eminence based policy“?

Mit einer Änderung des Forschungsgesetzes wurde die neue Gesamtperspektive auf Bildung, Forschung und Technologie auch für den SWR vollzogen. Unter dem neuen Namen Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat SWTR war dieser nun auch zuständig für die Beratung des Bundesrates in Technologiefragen und damit neben dem EDI auch gegenüber dem EVD direkter Ansprechpartner.

#### Forschungsgesetz ab 1. August 2000

##### Art 5a

<sup>1</sup> Der Schweizerische Wissenschafts- *und Technologierat* ist das beratende Organ des Bundesrates für alle Fragen der Wissenschafts-, Forschungs- *und Technologiepolitik*.

<sup>2</sup> Er beschafft und überprüft die Grundlagen für eine gesamtschweizerische Wissenschafts-, Forschungs- *und Technologiepolitik*, erarbeitet zuhanden des Bundesrates Gesamtkonzepte und schlägt im Massnahmen zu ihrer Verwirklichung vor.

Gleichzeitig zur Ausweitung des Mandats auf Technologiepolitik gab es eine wichtige Änderung in der Zusammensetzung des Beratungsorgans. In den 1990er Jahren kritisierten insbesondere WissenschaftlerInnen die zu grosse Nähe des SWR zu Politik und Verwaltung, was zu einer Vernachlässigung der Anliegen der Wissenschaft geführt hätte.

*«Mais quel rôle le CSS a-t-il réellement joué dans les réformes entreprises durant les dernières décennies et jusqu'à sa réorganisation de 2000? La question peut être posée, car contrairement par exemple à son homologue allemand, le Wissenschaftsrat, il n'a bénéficié que d'une faible légitimité au sein du système général de la recherche. Il était perçu, notamment par les milieux universitaires, comme un organe proche du gouvernement fédéral et de sa bureaucratie. (Benninghoff/Leresche 2003: 111)»*

Indem neu nur noch WissenschaftlerInnen in den SWTR gewählt werden konnten, welche nicht gleichzeitig eine wissenschafts- oder hochschulpolitische Leitungsfunktion bekleideten, wurde dieser Kritik Rechnung getragen. Der SWTR diente also nicht mehr wie sein Vorgängerorgan SWR als Plattform, auf welcher sich unter Führung von WissenschaftlerInnen die Spitzen der wissenschafts- und hochschulpolitischen Organe, die Sozialpartner und die Vertreter der zuständigen Ämter zu einem regelmässigen Gedankenaustausch trafen. Der SWTR wurde neu als Organ konzipiert, welches ohne Rücksichtnahme auf Sensibilitäten ihrer politi-



schen oder wissenschaftlichen Institutionen mittel- und langfristige Visionen für die Entwicklung von Bildung, Forschung und Technologie zuhanden der Politik entwickeln sollte.

Schon wenige Monate nach dieser Neupositionierung des Wissenschaftsrates kam es in der NZZ zu einem kritischen Beitrag des damaligen SNF-Generalsekretärs Hans-Peter Hertig „Entflochten im Regen – Wissenschaftspolitik ohne echtes Koordinationsorgan“.

*„Allen voran hat sich der Schweizerische Wissenschafts- und Technologierat des forschungspolitischen Ballasts entledigt und präsentiert sich neu als schlankes, auf ein Dutzend hoch qualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler reduziertes Beratungsgremium. Er war das Tummelfeld der Interessierten par excellence; in seinen Sitzungen und Reflexionstagungen kam es zum regelmässigen Austausch der Positionen der wichtigsten Institutionen und Domänen der schweizerischen Wissenschaftspolitik. Seinem Beispiel folgt die Schweizerische Hochschulkonferenz. Auch sie wird sich in Zukunft abgespeckt und entflochten präsentieren. In ihrem Nachfolgeorgan, der Schweizerischen Universitätskonferenz, sind verschiedene Partner und Träger der Hochschulforschung wie etwa der Schweizerische Nationalfonds nicht mehr vertreten.“*  
(Hertig 2000)

Hertig beschreibt die einzelnen Reformen als folgerichtig und kohärent, zweifelt aber kurz nach deren Einführung, ob mit diesem neuen System das schweizerische Wissenschaftssystem funktionstüchtiger gemacht wurde. Als Folge der Segmentierung beklagt er das Fehlen eines Forums, welches es den einzelnen Akteuren erlaubt, neue Initiativen zur Diskussion zu stellen und deren Akzeptanz zu erfahren. Er fragt auch, wo denn nun strategische Themen der Zukunft besprochen und Allianzen für gemeinsam getragene, zukunftsweisende Lösungen geschlossen werden. Hertig möchte aber nicht etwa den „alten“ SWR wiederbeleben. Er macht vielmehr den Vorschlag eines neuen Koordinationsorgans nach dem Vorbild der „Koordinationskonferenz des Bundes zu Fragen der Wissenschaftspolitik“, welches bis Ende der 1980er Jahre existierte:

*„Unter dem Präsidium des Vorstehers des Departementes des Innern (EDI) haben sich in ihm die Spitzen der Bundesämter, der Erziehungsdirektoren, der Hochschulkonferenz, der Hochschulrektorenkonferenz, des Wissenschaftsrates, des Nationalfonds und des Schulrates (heute ETH-Rat) drei- bis viermal jährlich zum Informations- und Positionstausch getroffen.“* (Hertig 2000)

Hertig würde dieses Organ noch um die Wirtschaft und den Technologiebereich (Fachhochschulrat und KTI) erweitern. Auch wenn die Vorschläge von Hertig auf wenig Resonanz stiessen, bezeichnen sie doch ein wesentliches Element für die BFI-Strategiediskussion. Mit der Neupositionierung des SWTR ist zwar der Kritik der WissenschaftlerInnen an der zu grossen Verwaltungs- und Politiknähe Rechnung getragen worden. Verloren ging damit aber die bisherige und – wie Hertig schreibt – für die Strategiebildung wichtige Plattformfunktion. **Damit hatte die Strategiearbeit unter Einbezug aller relevanten Akteure ihren institutionellen Ort verloren.**

Was aber geschah nach der Neuformierung des SWTR mit den in den 90er Jahren massiv aufgebauten Analysekapazitäten für eine „evidence-based policy“ und dem im Generalsekretariat des SWR aufgehobenen BFI-Systemwissens als wichtige Grundlage für die BFI-Strategiebildung? Mit der Reorganisation wurden aus dem grossen Generalsekretariat des SWR drei neue Gruppen geschaffen, die administrativ dem SWTR zugeordnet blieben – der Präsidialstab des SWTR, das Zentrum für Wissenschafts- und Technologiestudien CEST und das Zentrum für Technikfolgenabschätzung TA-SWISS. Ein Jahr später (2001) kam es dann zu einer noch stärkeren Trennung und das CEST wurde neu mit Leistungsaufträgen aus dem EDI und dem EVD geführt.

*„Selon le président Schatz (SWTR), cette dissociation va dans le sens d'un fonctionnement du Conseil sur un modèle de département de recherche plutôt que sur celui d'un office de l'administration fédérale.» (Benninghoff/Leresche 2003:110)*

Nach dem schnellen Abgang des ersten SWTR-Präsidenten Gottfried Schatz – er gab seine Demission bereits 2 1/2 Jahre nach Amtsantritt bekannt – kam es unter dem Präsidium von Susanne Suter ab 2004 wieder zu einer Annäherung. Das CEST wurde erneut vom SWTR geführt. Besonders im Hinblick auf die 2005 erfolgte Zusammenführung der Gruppe für Wissenschaft und Forschung GWF mit dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft BBW zum neuen Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF kam es zu intensiven Auseinandersetzungen um den Ort der Grundlagenarbeit für die BFI-Politik, aber zu keiner Einigung. Staatssekretär Kleiber wollte das Studienzentrum CEST in seine Gruppe für Wissenschaft und Forschung, bzw. in das 2005 geschaffene Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF integrieren und hat dort dafür einen neuen Bereich „Analyses et prospectives“ geschaffen. Das führte zwischen 2005-2008 zu einer Koexistenz des CEST im Rahmen des SWTR mit einer Abteilung „Analyses et prospectives“ im SBF.

---

Kurz nach Amtsantritt zu Beginn des Jahres 2009 löste der neue Staatssekretär Dell’Ambrogio den SBF-Bereich „Analyses et prospectives“ auf. Offensichtlich hatte er andere Prioritäten und sah keinen spezifischen Wert in einer Grundlagenabteilung. Erstaunlicherweise wurde gleichzeitig das CEST im Rahmen einer vom SWTR selbst ausgeführten Reorganisation 2008 aufgelöst. Erstaunlich deshalb, weil der SWTR noch 2006 und unter dem gleichen Präsidium Suter festhielt:

*„Für die Entwicklung langfristiger Strategien braucht es zudem Grundlagen und Analysen. ‚Evidence based policy‘ hat in allen Industrieländern die ‚Eminence based policy‘ abgelöst. Das künftige Beratungsorgan muss sich deshalb wie heute der SWTR auf die Arbeiten eines Zentrums für Wissenschafts- und Technologiestudien (CEST) abstützen können.“ (SWTR 2006:14)*

**Nach dieser gleichzeitigen Auflösung der Analysegruppen im SBF und im SWTR im Jahre 2008 gibt es auf Bundesebene kein institutionalisiertes und systematisches Nachdenken mehr über die Grundlagen der BFI-Politik. Offenbar scheint auch das Bewusstsein für die Wichtigkeit von Grundlagenarbeit zur politischen Strategieentwicklung zu fehlen. In diesem Sinne kann – zumindest für den SWTR – tatsächlich von einer „Eminence based policy“ gesprochen werden.**

## 1.4 Konturen des neuen strategischen Dispositivs in den Entwürfen neues Hochschulgesetz HFKG und Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz FIFG

In den Gesetzesentwürfen zum neuem Hochschulgesetz HFKG und zur Totalrevision des Forschungsgesetzes FG (neu Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz FIFG) zeigt sich der fortschreitende Bedeutungsverlust des Beratungsorgans SWTR für die BFI-Diskussion und das mangelnde Bewusstsein für die Bedeutung der Strategiearbeit im BFI-Bereich.

Schritt für Schritt soll nachfolgend dieser Prozess über die Gesetzesentwürfe des HFKG und des FIFG, die Ergebnisse der Vernehmlassungen und die darauf folgenden Anpassungen nachgezeichnet werden.

### Vernehmlassung HFKG – 12. September 2007

Das Vernehmlassungsverfahren zum Gesetzesentwurf HFKG wird am 12. September 2007 eröffnet. Darin wird für das Beratungsorgan (bisher SWTR) eine Verankerung im HFKG unter dem Namen Schweizerischer Wissenschafts- und Innovationsrat SWIR vorgeschlagen. Neben der Hochschulkonferenz, der Hochschulrektorenkonferenz und dem neuen Akkreditierungsrat wird der SWIR als gemeinsames Organ von Bund und Kantonen konzipiert (Art. 3 Abs. 1c). In dieser Funktion ist die Präsidentin/der Präsident des SWIR als ständiger Gast mit beratender Stimme an der Hochschulkonferenz vertreten (Art. 10f).

#### **4. Abschnitt: Schweizerischer Wissenschafts- und Innovationsrat**

##### **Art. 19 Zusammensetzung, Wahl und Organisation**

<sup>1</sup> Der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat besteht aus 9–15 unabhängigen Persönlichkeiten, die über herausragende Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich der Hochschulen, der Forschung und der Innovation verfügen.

<sup>2</sup> Die Schweizerische Hochschulkonferenz wählt die Mitglieder des Rates für eine Amtsdauer von vier Jahren. Eine einmalige Wiederwahl ist zulässig.

<sup>3</sup> Der Rat ist weisungsunabhängig.

<sup>4</sup> Er verfügt über ein eigenes Budget und führt eine eigene Rechnung.

<sup>5</sup> Er verfügt über ein eigenes Sekretariat.

<sup>6</sup> Im Übrigen organisiert er sich selbst. Er gibt sich ein Organisationsreglement; dieses bedarf der Genehmigung durch die Hochschulkonferenz.

##### **Art. 20 Aufgaben und Kompetenzen**

<sup>1</sup> Der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat verfolgt und beurteilt die Entwicklung im Bereich der Hochschulen, der Forschung und der Innovation im In- und Ausland und macht gestützt darauf Vorschläge gegenüber der Schweizerischen Hochschulkonferenz für die Hochschul-, die Forschungs- und die Innovationspolitik der Schweiz. Er hat gegenüber der Hochschulkonferenz ein Antragsrecht.

<sup>2</sup> Die Hochschulkonferenz nimmt die Eingaben des Rates zur Kenntnis und berücksichtigt sie bei der Vorbereitung ihrer Entscheide.

<sup>3</sup> Der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat erfüllt Aufträge von der Hochschulkonferenz, vom Bund und von der EDK.

Mit dieser Formulierung wird der SWIR als wichtiges Systemelement konzipiert. Seine Rolle wird im Begleitbericht zur Vernehmlassung beschrieben mit „die hochschulpolitischen Entwicklungen aus der Sicht der Wissenschaft kritisch zu begleiten und die Hochschulkonferenz sowie die Träger der Hochschulen zu beraten“ (HFKG-Begleitbericht 2007:4). Darüber hinaus wird dem SWIR aber auch die bisherige gesetzliche Beratungsfunktion des SWTR zugeschrieben. Dies zeigt sich sowohl in seiner Zusammensetzung „unabhängige Persönlichkeiten, die über herausragende Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich der Hochschulen, der Forschung und der Innovation verfügen“, wie auch in seinem Auftrag „verfolgt und beurteilt die Entwicklung im Bereich der Hochschulen, der Forschung und der Innovation im In- und Ausland und macht gestützt darauf Vorschläge gegenüber der Schweizerischen Hochschulkonferenz für die Hochschul-, die Forschungs- und die Innovationspolitik der Schweiz“. Nicht mehr als klarer Auftrag formuliert wurde hingegen die Beschaffung und Überprüfung von Grundlagen für eine gesamtschweizerische Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiepolitik. In der Formulierung, der SWIR „verfolgt und beurteilt die Entwicklung im Bereich der Hochschulen, der Forschung und der Innovation im In- und Ausland“ ist aber immer noch ein „evidence“-Anspruch formuliert, auf welche sich die SWIR-Vorschläge abstützen sollten. Mit dieser geplanten Verankerung des SWIR im HFKG wird folgerichtig im Vernehmlassungsbericht geschrieben, dass die Bestimmungen im Forschungsgesetz, welche sich auf den Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierat beziehen, gestrichen werden. Ergänzend dazu wird auch der Hochschulkonferenz eine strategische Funktion über den Hochschulbereich hinaus zugeschrieben:

*„Auch obliegt es neu der Hochschulkonferenz, die Förderung einer kohärenten Politik im Bereich der Hochschulbildung, Forschung und Innovation anzustreben(Art. 4 lit. b). Entsprechend sind die Art. 5a, 20 lit. a, 21, 22 und 32 Abs. 2 des Forschungsgesetzes zu streichen.“ (HFKG Begleitbericht 2007:27)*

Gestrichen werden damit all jene Bestimmungen des Forschungsgesetzes, welche wir in Abschnitt 1.2. als Dispositiv der strategischen Planung im Hochschul- und Forschungsbereich der 1990er Jahre beschrieben haben. Neu wird das Bund-Kantone-Gremium Hochschulkonfe-

renz als Ort definiert, von welchem aus das BFI-System der Schweiz strategisch geführt werden soll.

### **Ergebnisbericht der Vernehmlassung HFKG – 30. Mai 2008**

Der SWIR in der vorgeschlagenen Form wird von mehreren Vernehmlassungs-Teilnehmern in Frage gestellt. Kurz zusammengefasst sind alle grossen Parteien (ohne CVP) und viele weitere Teilnehmer skeptisch gegenüber diesem Gremium. Sie sehen entweder gar keinen Sinn darin oder fordern ein Überdenken der Zusammensetzung des Organs. Viele regen auch an, die Schaffung eines solchen Organs im Zusammenhang mit der Totalrevision des Forschungsgesetzes zu prüfen.

### **Botschaft und Gesetzesentwurf HFKG zuhanden des Parlamentes – 29. Mai 2009**

Der Bundesrat verabschiedet ein Jahr nach Kenntnisnahme des Vernehmlassungsberichts die Botschaft zum HFKG zuhanden des Parlamentes und berücksichtigt dabei die Kritik am SWIR aus dem Vernehmlassungsverfahren. Es wurde beschlossen, den bestehenden Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierat SWTR ins Forschungsgesetz zurückzunehmen. Im HFKG kommt der SWTR noch als Teilnehmer mit beratender Stimme vor (Art. 13f), in einer Fussnote wird aber auf den Diskussionsbedarf bezüglich Totalrevision Forschungsgesetz hingewiesen:

*„Die künftige Rolle und Aufgabe des SWTR wird im Rahmen der Arbeiten zur Revision des Forschungsgesetzes überprüft werden. Je nach Ergebnis dieser Prüfung wird auch die Teilnahme des Präsidenten oder der Präsidentin mit beratender Stimme in der Hochschulkonferenz überprüft werden müssen.“ (HFKG Botschaft 2009:4607)*

Am Beratungsauftrag des SWTR für die neue Hochschulkonferenz wird trotz dieser Rücknahme ins Forschungsgesetz festgehalten und eine Aufnahme folgender Bestimmung in Aussicht gestellt:

*„Dem Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierat (SWTR), dem beratenden Organ des Bundesrates für alle Fragen der Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiepolitik, wird neu die Kompetenz eingeräumt, auch im Auftrag der Schweizerischen Hochschulkonferenz zu einzelnen wissenschafts-, forschungs- und technologiepolitischen Vorhaben oder Problemen Stellung nehmen zu können. Der SWTR kann in dieser Rolle wichtige Informationsfunktionen wahr-*

*nehmen. Seine Präsidentin oder sein Präsident sitzen mit beratender Stimme in der Hochschulkonferenz ein (Art. 13 Bst. f).“ (HFKG Botschaft 2009:4667)*

Der SWTR wurde also weiterhin als beratendes Organ des Bundesrates für alle Fragen der Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiepolitik beschrieben und seine Kompetenzbereich insofern erweitert, als das er auch gegenüber der Schweizerischen Hochschulkonferenz ein Beratungsmandat erhalten soll. Damit wäre die institutionelle Anbindung des SWTR trotz Verbleib im Forschungsgesetz an das neue hochschulpolitische Steuerungsorgan gewährleistet worden.

### **Das neue Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz FIGG – Vernehmlassungsentwurf vom Oktober 2009**

Mit der Totalrevision des Forschungsgesetzes wurde einerseits eine systematische und redaktionelle Neufassung angestrebt, welche den veränderten Verhältnissen (z.B. neues Hochschulgesetz HFKG) Rechnung trägt. Hauptziel und als solches auf der SBF-Homepage aufgeführt war aber, „*verschiedene Präzisierungen und Ergänzungen vorzunehmen, welche für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bereich der Forschungs- und Innovationsförderung notwendig sind*“.

Welche Präzisierungen und Anpassungen gab es nun bezüglich strategischen Fragen? Wie also wird das Grundlagen- und Beratungsgremium SWTR beschrieben, nachdem es im HFKG nicht aufgenommen wurde, und wie wird der Strategieprozess der Zukunft dargestellt? Nachfolgend zunächst der neue Artikel zum – wieder mit dem alten Namen bezeichneten – Schweizerischen Wissenschaftsrat.

#### **6. Kapitel: Schweizerischer Wissenschaftsrat**

##### **Art. 51 Aufgaben**

<sup>1</sup> *Der Schweizerische Wissenschaftsrat berät den Bundesrat in allen Fragen der Forschungs- und Innovationspolitik.*

<sup>2</sup> *Er erfüllt im Auftrag des Bundesrates, des EDI oder des EVD die folgenden Aufgaben:*

*a. Er evaluiert namentlich:*

- 1. die Fördermassnahmen des Bundes,*
- 2. Forschungsorgane hinsichtlich ihrer Aufgabenerfüllung,*
- 3. Förderinstrumente der Forschungsförderungsinstitutionen und der KTI,*
- 4. die Massnahmen der Ressortforschung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit.*

*b. Er nimmt zu einzelnen forschungs- und innovationspolitischen Vorhaben oder Problemen Stellung.*

*c. Er unterstützt das EDI und das EVD bei deren periodischer Überprüfung der schweizerischen Forschungs- und Innovationspolitik.*

*d. Er berät den Bundesrat beim Vollzug dieses Gesetzes.*

Während in der letzten Fassung des HFKG (29. Mai 2009) dem SWTR noch eine Beratungsfunktion für die Hochschulkonferenz auf der Grundlage eines erweiterten Mandats im Forschungsgesetz zugeschrieben wurde, wird im Gesetzesentwurf FIFG seine Funktion auf die Regelungsmaterie des Gesetzes eingeschränkt. Der SWR ist nicht mehr das beratende Organ des Bundesrates für alle Fragen der Wissenschaftspolitik, einschliesslich der Bildungs- und Hochschulpolitik, sondern nur noch für alle Fragen der Forschungs- und Innovationspolitik im direkten Zuständigkeitsbereich des Bundes. Damit wird auch jegliche Verbindung zum neuen Strategiedispositiv im Hochschulbereich weggelassen.<sup>3</sup>

Weggefallen ist weiterhin auch die Bestimmung „er (der SWTR) beschafft und überprüft die Grundlagen für eine gesamtschweizerische Wissenschafts-, Forschungs- und Innovationspolitik, erarbeitet zuhanden des Bundesrates Gesamtkonzepte und schlägt ihm Massnahmen zu ihrer Verwirklichung vor“. Grundlagenerarbeitung und –reflexion gehören also nicht mehr zum Aufgabenbereich des neuen SWR.

Eine weitere gewichtige Einschränkung wurde mit der Formulierung des Auftrags gemacht. Weggefallen ist die bisher im bestehenden Gesetz und allen Entwürfen festgehaltene Formulierung „aus eigener Initiative (weisungsunabhängig) oder im Auftrag“. Es wird damit deutlich, dass der SWR künftig nur noch aktiv werden soll, wenn er dafür von der Politik und/oder der Verwaltung beauftragt wird. Dies kommt auch in den neuen Bestimmungen zur Planung zum Ausdruck.

### **3. Abschnitt: Forschungs- und innovationspolitische Planung**

#### **Art. 39 Mittel der Planung**

*Mittel der Planung sind:*

- a. die Überprüfung der strategischen Ausrichtung der Förderpolitik des Bundes;
- b. die Mehrjahresprogramme;
- c. die Jahresplanung.

#### **Art. 40 Überprüfung der strategischen Ausrichtung der Förderpolitik des Bundes**

<sup>1</sup> Die zuständigen Departemente beauftragen in gegenseitiger Absprache national oder international zusammengesetzte Expertenkommissionen mit der periodischen Überprüfung der schweizerischen Forschungs- und Innovationsförderpolitik oder von Teilen davon.

<sup>2</sup> Sie holen beim Schweizerischen Wissenschaftsrat eine übergeordnete Stellungnahme zu den Ergebnissen ein.

<sup>3</sup> Sie können fallweise den Schweizerischen Wissenschaftsrat mit Überprüfungen nach Absatz 1 oder mit deren Koordination beauftragen.

<sup>4</sup> Der Bundesrat legt, gestützt auf die Expertisen nach Absatz 1, die strategische Ausrichtung der Forschungs- und Innovationsförderpolitik des Bundes fest. Er hört dazu vorgängig die Schweizerische Hochschulkonferenz, den ETH-Rat, den SNF, die KTI und nach Bedarf andere betroffene Forschungsorgane an.

<sup>3</sup> Sollten sich diese Bestimmungen zum Schweizerischen Wissenschaftsrat nicht mehr ändern, werden wohl alle Passagen zum SWTR im HFKG gestrichen (Teilnahme an Sitzungen der Hochschulkonferenz mit beratender Stimme, Vorschlagsrecht, auch Ansprechpartner der Hochschulkonferenz für strategische Fragen).



<sup>5</sup> *Er passt die Ausrichtung der Förderpolitik veränderten Verhältnissen an.*

<sup>6</sup> *Er unterbreitet der Bundesversammlung zusammen mit den BFI-Botschaften periodisch einen Bericht über die Ergebnisse der Überprüfungen nach Absatz 1 und über seine Strategie der Forschungs- und Innovationsförderpolitik*

Gestrichen wurden die Ziele für eine schweizerische Forschungspolitik als strategische Vorgabe für die Mehrjahresprogramme und die Jahresplanungen, an welchen sich die Verwaltung und die betroffenen Institutionen orientieren sollen. Begründet wird dies im die Vernehmlassung begleitenden Bericht mit der Praxis, in welcher die früher auf einen Horizont von zehn und mehr Jahren angelegten und deswegen sehr allgemein verfassten „Ziele“ an Bedeutung verloren haben. Anstelle dessen tritt die periodische Überprüfung der strategischen Ausrichtung der Förderpolitik des Bundes in Art. 40. Damit hat der SWR keine spezifische Funktion mehr in der Vorbereitung der Ziele und wird auch zur Überprüfung der strategischen Ausrichtung von Politik und/oder Verwaltung nur fallweise beigezogen.

Von der Sache her wird argumentiert, dass die Situation im Bereich der Forschungs- und Innovationsförderung heute aufgrund der vielfältigen Zusammenhänge derart komplex geworden ist, dass eine permanente Kommission (wie der SWTR) unmöglich die erforderliche umfangreiche Fachexpertise absichern kann. Deswegen möchte man zwar am Grundsatz der periodischen Überprüfung der Schweizerischen Forschungs- und Innovationspolitik des Bundes oder Teilen davon festhalten, bezüglich der beauftragten Stellen und dem Vorgehen aber flexibel bleiben.

Im Bericht zur Vernehmlassung wird auch begründet, weshalb ein Schweizerischer Wissenschaftsrat weiterhin notwendig ist.

*„Denn erstens kann er (...) fallweise auch in Zukunft mit der Überprüfung der Förderpolitik des Bundes beauftragt werden. Zweitens aber ist der Wissenschaftsrat als beratendes Organ des Bundesrates aus funktionellen Gründen notwendig. Namentlich können wegen evidenten Interessenkonflikten weder der SNF oder die KTI noch die Akademien, die allesamt „beauftragte“ und bezüglich ihren Aufgaben vom Bund subventionierte oder direkt alimentierte Instanzen sind, übergeordnete Beratungs- und Evaluationsaufgaben für den Bundesrat bzw. für die direkt zuständigen Departemente leisten.“ (FIFG erläuternder Bericht zur Vernehmlassung 2009:23f)*

An dieser Stelle wird mit „funktionellen Gründen“ argumentiert und damit eigentlich an eine Argumentation angeschlossen, mit welchen ursprünglich ein Beratungsorgan für den BFI-Gesamtüberblick inklusive Hochschulen konzipiert wurde. Auch im BFI-Gesamtsystem gibt es keine unabhängigen Player, welche für übergeordnete Beratungs- und Evaluationsaufgaben beigezogen werden können.

Als weiteren Beleg für den heute als überholt und kompliziert beschriebenen Planungsansatz wird angeführt, dass die letzten Ziele aus der zweiten Hälfte der 90er Jahre stammen. Es wird aber nicht ausgeführt, weshalb der Bund seine gesetzlichen Vorgaben nicht mehr erfüllte und anstelle dessen eine neue Praxis etabliert hat, welche nun im FIG festgeschrieben werden soll.

*„Im Gegenzug haben gezielte Überprüfungen, Evaluationen von Institutionen und von Förderinstrumenten sowie neuerdings systematisch angelegte Wirksamkeitsprüfungen immer mehr an Bedeutung gewonnen. Tatsächlich werden heute diese Instrumente zur Erarbeitung der wesentlichen Grundlagen für die Förderpolitik des Bundes benutzt - wie überhaupt die „strategische Ausrichtung“ der Forschungs- und Innovationsförderung des Bundes heute nicht mehr in eigenständigen „Zieldokumenten“, sondern ausschliesslich in den periodisch (nach Legislatur) verfassten Förderbotschaften dargelegt wird.“ (FIG erläuternder Bericht zur Vernehmlassung 2009:22)*

Anstelle von längerfristigen Zielen wird bereits heute die strategische Ausrichtung in den vierjährigen BFI-Förderbotschaften zum Ausdruck gebracht.<sup>4</sup> In der Praxis stellt die BFI-Botschaft im Wesentlichen das Resultat der Auseinandersetzungen zwischen SBF und BBT einerseits, und andererseits der Resultate der Aushandlungsprozesse der zuständigen Ämter mit den einzelnen Institutionen dar. Es gibt keine vorgängig formulierte und politisch diskutierte Strategie für diesen Prozess. Damit bleibt die politisch-strategische Entwicklung des (B)FI wesentlich dem SBF und dem BBT und damit der Verwaltung vorbehalten.

Passend dazu braucht es keine die Zukunft antizipierenden Visionen im BFI-Bereich mehr, wie das die Politik vom neu konzipierten SWTR im Jahre 2000 noch erwartete. Strategien werden auf der Grundlage von Überprüfungen, Evaluationen und Wirksamkeitsprüfungen festgelegt. Interessanterweise handelt es sich dabei wesentlich um jene Aktivitäten, welche in den 1990er Jahren im SWR stark aufgebaut, in den 2000er Jahren dann aber sukzessive zurückgestuft und letztlich abgeschafft wurden.

---

<sup>4</sup> Keine Erwähnung findet hier das Problem der Asymmetrie zu den auf sieben Jahre angelegten EU-Rahmenprogrammen.

## Ergebnisbericht der Vernehmlassung FIFG – 1. September 2010

Diese für die Organisation der Planung und Beratung grossen Veränderungen gegenüber dem bisherigen Diskussionstand im Rahmen des HFKG haben in der Vernehmlassung kaum zu Reaktionen geführt.

Von 82 Vernehmlassungsantworten haben sich nur 18 zur Frage SWR und der neu gestalteten Strategiebildung geäussert. Eine grosse Mehrheit davon war nicht zufrieden mit der Namensgebung und schlug das Beibehalten von SWTR oder die Einführung von Schweizerischer Wissenschafts- und Nachhaltigkeitsrat vor. Von den gewichtigen Stimmen sieht die EDK aufgrund der künftig engen Zusammenarbeit der Hochschulkonferenz mit der Hochschulrektorenkonferenz keinen Platz mehr für den SWR im HFKG. Die SUK hält die Existenz eines unabhängigen Beratungsorgans in Fragen der Forschungs- und Innovationspolitik für essentiell und begrüsst die Verankerung des SWR im FIFG. Sowohl die SUK wie auch alle anderen Teilnehmer der Vernehmlassung haben aber kein Problem mit der Einführung des Beratungsmandats auf Forschung und Innovation und damit dem Fehlen einer Gesamtsicht auf Bildung, Forschung und Innovation für die Beratung. Es gab auch keine Klage über den Wegfall des visionären Anspruchs an den SWTR, welcher im Jahre 2000 bei der Neukonzeption des Beratungsorgans im Zentrum stand.

Einzig und allein der SWTR selbst weist in seiner Stellungnahme auf einige wesentliche Punkte hin. Das Beratungsorgan wird als wichtiges Systemelement beschrieben, welches es in der einen oder anderen Form in vielen für Bildung, Forschung und Innovation relevanten Ländern geben würde. Der SWTR spricht auch von der Notwendigkeit einer strategischen Beratung über den jeweiligen Vierjahreszyklus hinaus:

*„Aber Berichterstattung, Überprüfung und Vierjahresziele rechtfertigen den Verzicht auf eine langfristige, der Wissenschaft und Technologie angemessene Perspektive nicht: Es fehlt eine Instanz, die Vorschläge für die langfristige Strategieentwicklung einbringt, vor dessen Hintergrund die vierjährigen, konkretisierten Ziele in den Botschaften legitimiert werden können. Dafür müssen die letzten ca. 20 Jahre berücksichtigt werden können, um Empfehlungen zu konzipieren, die sich ihrerseits auf die kommenden 20 bis 30 Jahre beziehen. Erst in diesem Kontext wird das Wechselspiel zwischen Vierjahresvorhaben und Evaluation der Ergebnisse fruchtbar.“*  
(SWTR 2010:9)

Bevor wir im abschliessenden Kapitel die offenen Fragen zur Strategiebildung im BFI- Bereich diskutieren, welche sich aus der Strategiediskussion der letzten 20 Jahre ergeben, hier

---

noch einmal kurz zusammengefasst die wichtigsten Ergebnisse aus der Vernehmlassung FIFG.

Für die Strategieentwicklung wird auf die Erarbeitung von langfristigen politischen Zielen verzichtet, welche als Grundlage für die Auseinandersetzung zwischen den betroffenen Ämtern, aber auch die amtsspezifische Auseinandersetzung mit den jeweiligen Institutionen dienen könnte. Die Strategie wird aufgrund der Ergebnisse von Wirksamkeitsprüfungen und Evaluationen überprüft und adaptiert und im Rahmen der alle vier Jahre erscheinenden BFI-Botschaft dargestellt. Dass in der Vernehmlassung niemand diesen Verlust an langfristiger Zielentwicklung beklagt, lässt auf wenig Sensibilität für die Wichtigkeit langfristiger politischer Planung schliessen.

Es gibt bei der FIFG-Diskussion keinen Anschluss an die HFKG-Auseinandersetzung. Das dort diskutierte Dispositiv mit einem Beratungsorgan für Bildung-, Forschungs- und Technologie wurde fallen gelassen. Offensichtlich haben die neuen Autoren aus dem SBF und dem BBT die Gesetzesvorlage stark nach ihren konkreten Bedürfnissen gestaltet. Mit der Einführung des Beratungsorgans auf Forschung und Innovation und mit der engen Auftragsfassung ohne die Möglichkeit, aus eigener Initiative aktiv zu werden, wird das Beratungsorgan funktional den Ämtern untergeordnet. Auf Antrag der zuständigen Departemente nimmt der SWTR insbesondere Evaluationsaufgaben wahr (FIFG – Erläuternder Bericht 2009:48), bekommt dafür aber keinen Grundlagenauftrag mehr. Diese funktionale Unterordnung wird verstärkt durch den Verlust einer Funktion des SWR für das neue Planungsdispositiv im Hochschulbereich. Damit hätte der Rat mit der Hochschulkonferenz einen übergeordneten Bezugsrahmen, die Domäne Forschung und Innovation würde aber die Kontrolle des Beratungsorgans verlieren.

Die Unterstützung bzw. das Nachdenken über ein sinnvoll aufgebautes Beratungsorgan für den BFI-Bereich ist verschwindend klein. Offensichtlich hat bis auf die SUK keiner der Vernehmlassungsteilnehmer ein Interesse an einem starken Organ oder einer Alternative dazu für die BFI-Strategiebildung.

## 2 Offene Fragen zur BFI-Strategiebildung

In zwei kurzen zusammenfassenden Abschnitten sollen die wesentlichen Resultate der historischen Rekonstruktion der Strategieauseinandersetzung im BFI-Bereich dargestellt werden. Zuerst werden jene Strategiefunktionen aufgeführt, welche der SWR/SWTR einmal innehatte und über welche es sich auch für die Zukunft nachzudenken lohnt. Im letzten Abschnitt wird dann diskutiert, inwiefern für die Strategiebildung im BFI-Bereich von einem verlorenen Jahrzehnt gesprochen werden kann.

### 2.1. Strategiefunktionen für den BFI- Bereich

#### Plattformfunktion (Ort)

Der SWR diente bis ins Jahr 2000 mit seiner Arbeitsweise als Plattform, auf welcher sich unter Führung von WissenschaftlerInnen die wichtigen Vertreter der wissenschaftspolitischen Organisationen, die betroffenen Ämter und die Sozialpartner zu einem regelmässigen Gedankenaustausch zusammenfanden. Dieses Forum erlaubte es allen Teilnehmern, neue Initiativen zur Diskussion zu stellen und deren Akzeptanz zu erfahren. Mit Hertig (2000) lässt sich fragen, wo denn nun strategische Themen der Zukunft besprochen und Allianzen für gemeinsam getragene Lösungen wie im Rahmen der SWR-Plattform geschlossen werden können?

Als Folge der Entflechtung der wissenschaftspolitischen Organe fehlt seit dem Jahre 2000 eine solche Plattform für die Strategieentwicklung. **Damit hat die Strategiearbeit unter Einbezug aller relevanten Akteure ihren institutionellen Ort verloren.**

#### Grundlagenfunktion (evidence-based-policy)

Wissenschaftspolitische Grundlagenarbeit wurde in den 1990er Jahren einem internationalen Trend zur „evidence based policy“ folgend auch in der Schweiz aufgebaut. Mit der Unterstützung von Politik und Verwaltung kam es im Rahmen des SWR zu einer umfassenden Behandlung relevanter Fragen für die Wissenschaftspolitik und einem Kompetenzaufbau, auf welchen alle wissenschaftspolitischen Akteure zurückgreifen konnten. Wesentliches Ziel dieser Grundlagenarbeit war letztlich die Erarbeitung von Vorschlägen zuhanden des Bundesrates für die Ziele der Hochschulpolitik und der Forschungspolitik. Mit der Neuorientierung des SWR zum SWTR wurde die Grundlagenarbeit in einem Zentrum für Wissenschafts- und Technologiestudien zusammengefasst. Im Laufe der folgenden Jahre wurde das CEST zu-

nehmend marginalisiert und schliesslich 2008 definitiv aufgelöst. Durch die gleichzeitige Auflösung der Analysegruppe im SBF **gibt es auf Bundesebene kein institutionalisiertes und systematisches Nachdenken mehr über die Grundlagen für eine umfassende BFI-Politik.**

### **Zukunftsfunktion (mittel- und langfristige Perspektive)**

Mittel- und langfristige Strategieentwicklung wurde mit dem Planungs-Dispositiv der 1990er Jahre als wesentliche politische Aufgabe gesehen. Das Beratungsorgan SWR hatte dafür das Grundlagenmaterial und die Empfehlungen zu liefern und der Bundesrat verabschiedete nach Anhörung verschiedener wissenschaftspolitischer Akteure die Ziele der Forschungs- und der Hochschulpolitik. Diese längerfristigen Ziele dienten der Verwaltung und den betroffenen Institutionen als Grundlage für ihre eigenen Planungen. Seitdem der Bundesrat letztmals 1997 solche „Ziele“ verabschiedet hatte, gibt es im BFI-Bereich keine langfristigen strategischen Vorgaben mehr. Anstelle dessen soll in den alle vier Jahre erarbeiteten BFI-Botschaften gleichzeitig die strategische Ausrichtung des Bundes zum Ausdruck kommen. In der Praxis stellt die BFI-Botschaft aber im Wesentlichen das Resultat der Auseinandersetzungen zwischen SBF und BBT einerseits, und andererseits der Resultate der Aushandlungsprozesse der zuständigen Ämter mit den einzelnen Institutionen dar. Damit bleibt die politisch-strategische Entwicklung des (B)FI-Bereiches wesentlich dem SBF und dem BBT und damit der Verwaltung vorbehalten. **Es fehlt also seit 1997 in einem äusserst dynamischen und in vielfältiger Weise wachsenden Politikbereich an einer langfristigen und periodisch erneuerten Strategie des Bundesrates.** Anachronistisch dazu wurde der SWTR im Jahre 2000 nur noch mit verdienten WissenschaftlerInnen besetzt, welche Visionen für den BFI-Bereich entwickeln sollten. Mit dem Wegfall der „Ziele“ fehlte aber auch der Platz, an welchem solche Visionen überhaupt eine Wirkung entfalten könnten.

### **Systemfunktion (Gesamtüberblick Bildung, Forschung und Innovation)**

Noch im Vernehmlassungsentwurf HFKG aus dem Jahre 2007 wurde mit Blick auf das BFI-Gesamtsystem mit dem SWIR ein Beratungsorgan konzipiert, welches die neue Hochschulkonferenz in allen Fragen der Bildungs-, Forschungs- und Hochschulpolitik beraten soll. Die Hochschulkonferenz unter Führung eines Bundesrates und mit Beteiligung aller Kantone sollte neu auch zuständig werden für die Entwicklung einer kohärenten BFI-Gesamtpolitik. Im Entwurf Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz wurden die Kompetenzen und der Auftrag des künftigen SWR zwar massiv eingeschränkt, die Notwendigkeit eines solchen Or-

gans aber aus funktionellen Gründen empfohlen, weil sonst niemand übergeordnete Beratungs- und Evaluationsaufgaben im Forschungs- und Innovationsbereich übernehmen könnte. **Mit dem Verlust der BFI-Gesamtsystemfunktion für den SWR wird deutlich, dass im neuen Gesetzesdispositiv auf eine übergeordnete Beratungs- und Evaluationsaufgabe als Systemkomponente verzichtet wird.** Dadurch wird es eine stärkere Segmentierung geben in den Bereich Forschung und Innovation in alleiniger Zuständigkeit des Bundes und in ein Bereich Hochschulen als Gemeinschaftsaufgabe Bund-Kantone im Rahmen des kooperativen Föderalismus. **Die Frage, wo künftig die Koordination zwischen dem Bildungs- und dem Forschungs- und Innovationsbereich stattfindet, bleibt unbeantwortet.**

### **Schnittstellenfunktion Politik-Wissenschaft (Einbezug WissenschaftlerInnen)**

Die Gestaltung der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik ist traditionell eine grosse Herausforderung, welcher auch im internationalen Vergleich mit der Schaffung von Wissenschaftsräten begegnet wurde. Mit der Neukonzeption des SWR im Jahre 2000 zum SWTR wollte man die Aufgaben entflechten und die Perspektive der WissenschaftlerInnen für die Politik fruchtbarer machen. Der SWTR hat mit der ausschliesslichen Wählbarkeit verdienter WissenschaftlerInnen an „Reinheit“ und „Einheitlichkeit“ für die visionäre Strategiebildung aus Sicht der Wissenschaft gewonnen. Gleichzeitig verlor er aber seine Plattformfunktion und seine Funktion für die „Ziele“ und damit auch den Ort, wo die SWTR-Visionen in den politischen Prozess einfliessen könnten.

In der Praxis konnte sich der SWTR im neuen wissenschaftspolitischen Regime der 2000er Jahre mit dem Wunsch nach Entflechtung und Autonomie der einzelnen Institutionen mit seiner konkreten Arbeit keinen relevanten Platz sichern. Nur so lässt sich letztlich seine Rückstufung und Engführung im Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz erklären, ohne dass es zu einer wissenschaftspolitischen Kontroverse gekommen wäre. **Die „autonomen“ und sich gemeinsam „organisierenden“ wissenschaftlichen Institutionen sehen offenbar keine Funktion mehr in einem starken und eigenständigen Beratungsgremium mit übergeordneter Perspektive.**

## 2.2. Ein verlorenes Jahrzehnt für die BFI-Strategiebildung

Zusätzlich zu den verschiedenen am SWR/SWTR in den letzten 20 Jahren herausgearbeiteten Strategiefunktionen, lässt sich auch ein grundsätzlicher Wandel im Strategiedispositiv für den BFI-Bereich beschreiben.

Bis ins Jahr 2000 gab es einen im Hochschulförderungsgesetz HFG und im Forschungsgesetz FG vorgegebenen Strategieprozess. Dieser zeichnete sich mit den politisch abgesehenen „Zielen für die Forschungspolitik“ und „Zielen für die Hochschulpolitik“ einerseits und den Mehrjahresplanungen der einzelnen Institutionen und ihrer gesamtschweizerischen Vertretungen andererseits durch eine klare Rollenteilung zwischen Politik und Verwaltungshandeln aus. Übergeordnete politische Zielsetzungen für den BFI-Bereich gab es auch nach 2000. Diese flossen aber nicht mehr in die konkrete BFI-Planung ein, sondern kamen in erster Linie in den Auseinandersetzungen zum neuen Bildungsartikel in der Verfassung, zum Hochschulgesetz HFKG und zum Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz FIFG zum Ausdruck:

- Im Bildungsartikel wurde der kooperative Föderalismus auch für den BFI-Bereich auf Verfassungsstufe festgehalten und dem Bund bei der Koordination eine Führungsrolle zugewiesen.
- Bei den Auseinandersetzungen zum HFKG geht es um die Konkretisierung des kooperativen Föderalismus. Strategische Auseinandersetzungen lassen sich aber in der von der Politik vorgegebenen Zusammenführung von Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen in einem Gesetz erkennen. Die wichtigste strategische Frage wird aber in der Diskussion zu kostenintensiven Bereichen diskutiert. Wie können jene Bereiche definiert werden, in welchen das neue Bund-Kantone-Gremium Steuerungskompetenz gegenüber den „autonomen“ Hochschulen erhält.
- Bei der Diskussion zum Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz FIFG (Teilrevision FG und Totalrevision FIFG) wird die politisch-strategische Entscheidung umgesetzt, Forschung und Innovation einander näher zu bringen und in einem gemeinsamen Gesetz zu regeln. Forschungsfreiheit (SNF) und Anwendungsorientierung (KTI) werden dabei in einem Gesetz als zusammengehörig festgehalten.

Ursprünglicher Plan war es, diesen Verfassungs- und Gesetzgebungsprozess bis 2007 abzuschliessen und ab 2008 den BFI-Bereich auf der neuen Grundlage steuern zu können. Das Parlament beauftragte den Bundesrat denn auch bereits 1999 mit der Ausarbeitung eines grundsätzlich erneuerten Hochschulgesetzes und befristete das damals neue UFG auf Ende



2007. Angesichts der noch nicht so weit fortgeschrittenen Arbeiten verlängerte das Parlament die Gültigkeit des UFG bis Ende 2011. Durch den Rücktritt wichtiger Exponenten des neuen Hochschulgesetzes auf Ende 2007 wurde der Gesetzgebungsprozess sicher nicht erleichtert, soll aber nun auf 2012 seinen Abschluss finden.<sup>5</sup>

Diese Verlängerung des Gesetzgebungsprozesses führte auch zu einer Verlängerung des Zeitraums, in welchem der BFI-Bereich ohne langfristige politische Zielvorgaben gesteuert wurde. In dieser Zeit konnte sich eine konkrete BFI-Praxis entwickeln, welche nun im Rahmen des neuen FIFG als künftiges Strategiedispositiv festgehalten werden soll. Zentraler Ausdruck dieses Dispositivs sind die alle vier Jahre erscheinenden BFI-Botschaften, in welchen mit einer kurzen und als Strategie des Bundes bezeichneten Einleitung die Vergabe der Gelder auf die verschiedenen Institutionen begründet wird. Die BFI-Botschaft entsteht ohne politische Vorgaben und ist das Resultat der Auseinandersetzungen zwischen SBF und BBT und der Auseinandersetzungen der Ämter mit den betroffenen Institutionen. Politisch kontrovers wird es dann nur noch, wenn sich die Parteien und das Parlament um die Prozentzahl streiten, wie stark der BFI-Bereich wachsen soll. Damit wird definiert, wie prioritär der BFI-Bereich gegenüber anderen Politikbereichen des Bundes ist.

In diesem sich im Laufe der letzten zehn Jahre entwickelten Strategiedispositiv gibt es viele auch für die langfristige politische Strategiebildung im BFI-Bereich wichtige neue Elemente, wie beispielsweise:

- Das vom SBF und BBT durchgeführte Strategische Controlling der BFT-Botschaft, mit welchem das Erreichen der in den BFI-Botschaften formulierten Ziele dargestellt werden soll (SBF/BBT 2009).
- Die ständig erweiterte Datengrundlage des Bundesamtes für Statistik BFS und eine für den Bildungsbereich zusammengefasste und kommentierte Datengrundlage, welche als Bildungsbericht Schweiz 2010 (SKBF 2010) publiziert wurde.
- Der Bericht zur „Wirksamkeit von Steuerungsmassnahmen im BFI-Bereich“ (SBF/BBT 2007).
- Die im Frühjahr 2010 vom Bundesrat verabschiedete „Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation (SBF/BBT 2010).

---

<sup>5</sup> Ende 2007 sind eine Reihe von wichtigen politischen Persönlichkeiten zurückgetreten, welche für den Gesetzgebungsprozess und vor allem die damit verbundenen Ziele von grosser Bedeutung waren (Staatssekretär Charles Kleiber, EDK-Präsident und St.Galler Bildungsdirektor Hans-Ulrich Stöckling, Nationalrat Johannes Randegger). Dazu kam später noch die Abwahl des Aargauer Bildungsdirektors Rainer Huber, welcher die Fachhochschulen bei der Gesetzesdiskussion HFKG vertrat und – sozusagen probenhalber - jeweils das Co-Präsidium bei den Jahresversammlungen der Schweizerischen Hochschulkonferenz SUK innehatte.

Trotz dieser für die mittel- und langfristige Strategieentwicklung wichtigen neuen Elemente, wird damit keine Antwort auf die zentralen Funktionen der Strategieentwicklung gegeben, wie wir das am Beispiel der SWR/SWTR-Diskussion herausgearbeitet haben. Wer erarbeitet wo und mit welchen Grundlagen eine Gesamtstrategie für den BFI-Bereich und wie wird diese politisch legitimiert?

Es sieht eher so aus, als ob mit dem Forschungs- und Innovationssystem und dem Hochschulsystem zwei parallele Systeme geschaffen werden sollen, ohne dass die Frage der Koordination, bzw. der Strategieentwicklung für den ganzen BFI-Bereich geklärt wäre. In diesem Sinne sprechen wir hier von einem verlorenen Jahrzehnt für die mittel- und langfristige BFI-Strategieentwicklung.

## Epilog

Zwei Tage nach Abgabe der MPA-Projektarbeit kam es am 2. Dezember 2010 im Ständerat zur Debatte des **Postulats Fetz**<sup>6</sup> „*Gesamtschau für Bildung, Forschung und Innovation für die Jahre 2011 bis 2016. Strategie und Mittel*“. Die Postulantin lädt den Bundesrat ein,

*„dem Rat eine Gesamtschau für den BFI-Bereich von 2011 bis 2016 vorzulegen und aufzuzeigen, wie er auf die obengenannten Herausforderungen zu reagieren gedenkt und welche Prioritäten er inhaltlich und finanziell setzen will, damit der Bildungs-, Forschungs- und Innovationsstandort Schweiz gestärkt wird.“*

Der **Bundesrat** empfiehlt bereits vor der Debatte im Ständerat in seiner schriftlichen Antwort vom 1. September 2010 das Postulat anzunehmen, und schreibt bezüglich Gesamtschau:

*„Die Botschaften über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI) enthalten die Ziele, Massnahmen und Fördermittel des Bundes für den BFI-Bereich und bieten die von der Postulantin gewünschte Gesamtschau.“*

In der **Ständeratsdebatte** vom 2. Dezember 2010 begrüsst die **Postulantin Anita Fetz** (SP) die grundsätzlich positive Aufnahme ihres Anliegens, wundert sich aber über die obengenannte Antwort zur Forderung nach einer Gesamtschau:

*„Ich kann allerdings nicht verhehlen, dass mich die Antwort hinsichtlich meines Anliegens nach einer strategischen Gesamtschau und auch nach der strategischen Ausrichtung der BFI-Zukunft doch etwas enttäuscht hat. Der Bundesrat verweist im Wesentlichen auf die zukünftige Botschaft; über allfällige Schwerpunkte und Leitlinien hüllte er sich - noch - in Schweigen. Die Strategie sollte doch immerhin die Basis für die zukünftige Finanzierung sein und nicht umgekehrt.“*

*„Wie gesagt, es braucht nicht nur Geld, sondern es braucht vorher strategische Entscheide. Ich wünsche mir, davon ein bisschen vorher zu hören, bevor die BFI-Botschaft schon fix ausgearbeitet ist. Dazu gehört übrigens auch - das ist immer mein Schlusswort bei Bildungsfragen - immer noch und zukünftig noch mehr ein Bildungsdepartement.“*

**Hermann Bürgi** (SVP), wie Fetz ein ausgewiesener Bildungspolitiker des Ständerats nimmt das Argument bezüglich fehlender Strategie in seinem Votum ebenfalls auf:

---

<sup>6</sup> Postulat Fetz „Gesamtschau für Bildung, Forschung und Innovation für die Jahre 2011 bis 2016. Strategie und Mittel“ (Geschäftsnummer 10.3495). Die folgenden Zitate stammen alle aus dem Wortprotokoll der Ständeratsdebatte vom 2. Dezember 2010.

*„Ich teile indessen die Bedenken von Frau Fetz, und zwar in Bezug auf diesen Prozess. Der Bundesrat verweist in seiner Antwort auf das Postulat Fetz, dass man das dann in der BFI-Botschaft darlegen werde.*

*Herr Bundesrat, ich bin der Meinung, dass man sich diesen Prozess doch noch einmal überlegen müsste. Ich denke an ein anderes Beispiel, das ist die Frage, wie wir die Armee der Zukunft ausgestalten. Wir sind dort in einem Prozess, wo wir zuerst über die Ausrichtung diskutieren wollen und dann über die Umsetzung. Auch hier wäre es wertvoll, wenn man in Erfüllung des Postulates Fetz vor der BFI-Botschaft eine strategische Auslegeordnung machen würde, zu der sich dann das Parlament auch äussern könnte. Damit könnte man die strategische Diskussion für die BFI-Botschaft, wo es ja dann darum geht, konkret Pflöcke einzuschlagen, vorweg führen, um dann eine BFI-Botschaft zu haben, die auf diese strategische Grundsatzausrichtung Rücksicht nimmt. (...) Ich bin auch der Meinung, dass es dringend notwendig ist, eine strategische Gesamtschau zu machen, aber das erst mit der konkreten BFI-Finanzbotschaft zu tun scheint mir etwas gefährlich zu sein.“*

**Bundesrat Burkhalter** nimmt die Kritik zurückhaltend auf und zeigt Verständnis:

*„Ce que nous avait dit Madame Fetz, c'est-à-dire qu'il faut une stratégie à la base du financement, est tout à fait juste. Qu'est-ce qu'une stratégie? Personnellement, je trouve qu'il est toujours important de rappeler qu'une stratégie est un objectif principal, des moyens et un agenda. (...) C'est vrai, du point de vue du Parlement, le fait de recevoir la stratégie en un coup est quelque peu délicat, parce que vous avez à la fois les objectifs et les moyens - les moyens publics fédéraux“*

Darüberhinaus stellte **Bundesrat Burkhalter** in Aussicht, sich die Sache noch einmal zu überlegen:

*„Donc la stratégie, on la développe du point de vue de l'objectif et on y ajoute progressivement des réponses sur les moyens et sur l'agenda. Après, on introduit tout cela dans un message, et il arrive chez vous. Aussi, je comprends bien la réaction du Parlement. “*

*«On pourrait imaginer peut-être une voie intermédiaire un peu souple, s'il vous plaît, car franchement, on n'a pas tellement de sessions ni tellement de possibilités de faire encore des débats supplémentaires. Mais on peut imaginer travailler peut-être un peu plus avec la commission. Je vais y réfléchir. Quelle est la solution pour intégrer un peu plus intelligemment, peut-être, le Parlement dans un processus qui est assez lourd et qui ne peut pas non plus se faire sans autre avec des nouveaux rapports qui sont discutés ici plus ou moins clairement. “*

### 3 Literaturverzeichnis

- Benninghoff, Martin/Leresche Jean-Philippe (2003): La recherche Affaire d'état – enjeux et luttes d'une politique fédérale des sciences. Lausanne 2003.
- BFI-Botschaft (2007): Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011 vom 24. Januar 2007. Bundesblatt (07.012).
- BFT-Botschaft (1999): Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2000-2003 vom 25. November 1998. Bundesblatt (98.70).
- Braun Dietmar u.a. (2007): Zusammenlegung aller Bundeskompetenzen für Bildung, Forschung und Innovation in einem Departement. Lausanne 2007, les Cahiers de l'Observatoire, N° 16 (2007).
- Brühlmeier Daniel u.a. (2001): Politische Planung – mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Bern 2001.
- Bundesrat (1997): Ziele der Forschungspolitik des Bundes nach dem Jahr 2000 vom 22. Oktober 1997. Bundesblatt (97.079), Bern 1997.
- Fässler Ulrich (2007): Schlussbericht Bundesverwaltungsreform 2005/2007 REF 05/07. Bern 2007.
- Grünenfelder Peter (2010): Verstärkung der strategisch-politischen Führung ist angezeigt. Zürich NZZ 15.4.2010.
- Hertig Hans Peter (2000): Entflochten im Regen – Wissenschaftspolitik ohne echtes Koordinationsorgan. Zürich NZZ 21.8.2000.
- Linder Wolf (2009): Schweizerische Konkordanz im Wandel. In: ZSE 2009/2. NOMOS Baden-Baden 2009.
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2008): Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. Wiesbaden 2008.
- SBF/BBT (2007): Wirkung von Steuerungsmassnahmen im Bildungs- und Forschungsbereich. Bern 2007.
- SBF/BBT (2009): Schlussbericht des strategischen Controlling der BFT-Botschaft 2004-2007. Bern 2009.

- SBF/BBT (2010): Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation. Bern 2010.
- Siegel John Philipp (2010): Bewusste und sich herausbildende Strategien (nach Mintzberg). Vorlesungsskript eMPA Uni Bern „Strategisches Management im öffentlichen Sektor“ S. 6.
- SKBF (2010): Bildungsbericht Schweiz 2010. Aarau 2010.
- Steiner Reto (2010): Stationen zur aktuellen Debatte der Regierungsreform. Vorlesungsskript eMPA Uni Bern: Steuerung von Organisationseinheiten des Bundes S. 6.
- SWR (1997): Ziele für die schweizerische Forschungspolitik Periode 2000-2003 - Vorschläge des SWR an den Bundesrat. Bern FOP 43a/1997.
- SWR (1997): Zielvorstellungen für die Entwicklung der Schweizerischen Hochschulen Periode 2000-2003 – Vorschläge des SWR an den Bundesrat. Bern FS 15a/1997.
- SWR (1993): Ziele der Forschungspolitik des Bundes: Vorschläge zur Anpassung der Ziele für die Planungsperiode 1996-1999. Bern FOP 14a/1993.
- SWTR (2006): Empfehlungen für die schweizerische Bildungs-, Forschungs- und Innovationspolitik 2008-2011. Bern 2006.
- SWTR (2006): Wissenschafts- und Technologieräte in Europa: Welches Beratungsorgan für Bildung, Forschung und Technologie braucht die Schweiz? Bern SWTR-Schrift 2/2006.
- SWTR (2010): Totalrevision des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz FIFG - Stellungnahme des SWTR zum Vernehmlassungsentwurf. Bern 2010.

### **Rechtsquellen, -entwürfe und -kommentare**

- BV (2005): Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 16. Dezember 2005. (AS 2006 3033).
- FG Forschungsgesetz (Bundesgesetz über die Forschung) vom 7. Oktober 1983 (Stand am 25. Februar 2008), (SR 420.1)
- FIFG Totalrevision des Bundesgesetzes über die Förderung von Forschung und Innovation – Gesetzesentwurf zuhanden der Vernehmlassung. Bern Oktober 2009.

FIFG Totalrevision des Bundesgesetzes über die Förderung von Forschung und Innovation – Erläuternder Bericht. Bern Oktober 2009.

FIFG Totalrevision des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und Innovation – Ergebnisbericht der Vernehmlassung. Bern 2010.

HFKG Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich, Entwurf zuhanden der Vernehmlassung, Stand 12. September 2007.

HFKG Begleitbericht zum: Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich, Entwurf zuhanden der Vernehmlassung, SBF/BBT 2007.

HFKG Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich – Ergebnisbericht der Vernehmlassung, Bern 2008.

HFKG Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich, Botschaft des Bundesrates und Gesetzesentwurf (Stand 29. Mai 2009)

UFG Universitätsförderungsgesetz (Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich) vom 8. Oktober 1999 (Stand am 1. August 2008) (SR 414.20).

HFG Hochschulförderungsgesetz (Bundesgesetz über die Hochschulförderung) vom 22. März 1991, Bundesblatt 1991, S. 1329-1336.

---

## **Selbständigkeitserklärung**

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Zürich, 30. November 2010

Bernhard Nievergelt



---

## **Über den Autor**

**Bernhard Nievergelt ist Soziologe, Wissenschafts- und Technikforscher und arbeitete zwischen 2004 und 2009 als Mitarbeiter und Leiter im Sekretariat des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierates SWTR.**

**Bernhard Nievergelt  
Josefstrasse 194  
8005 Zürich**