

**Zeitschrift:** Bulletin / Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten = Association Suisse des Professeurs d'Université  
**Herausgeber:** Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten  
**Band:** 19 (1993)  
**Heft:** 4

**Artikel:** Der Numerus clausus als zeitloses Scheingefecht = Le numerus clausus : un simulacre de combat permanent  
**Autor:** Deppeler, Rolf  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-894223>

### **Nutzungsbedingungen**

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

### **Conditions d'utilisation**

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

### **Terms of use**

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

**Download PDF:** 17.01.2026

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

## Der Numerus clausus als zeitloses Scheingefecht

Rolf Deppeler

Gewiss gab es die Rektorenkonferenz, den Nationalfonds und den Wissenschaftsrat schon zuvor. Eine eigentliche «schweizerische Hochschulpolitik» wurde aber wohl erst 1969, dem Jahr des Inkrafttretens des Hochschulförderungsgesetzes des Bundes, eingeweiht. Es war gleichzeitig das Geburtsjahr der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK), zu deren erstem Generalsekretär mich ein launiger Zufall erkor. In meiner 20jährigen Tätigkeit hatte ich unter anderem auch Jahresberichte zu redigieren. Zwei Jahre vor meinem Rücktritt schwang ich mich in einem persönlichen Vorwort zu folgender populärphilosophischer Aussage empor: (Es darf behauptet werden), «dass kein SHK-Jahresbericht ohne Rückgriffe auf frühere SHK-Jahresberichte abgefasst werden könnte. Und diese Rückgriffe vermitteln die beglückende Einsicht in die Kontinuität der Probleme und des hochschulpolitischen Seins überhaupt. Es gibt kaum eine Frage, die von früheren Generationen nicht auch schon erörtert worden wäre. Damit umweht uns ein Hauch von Ewigkeit.»

Wenn ich von «früheren Generationen» schrieb, meinte ich solche von Politikern und Professoren, die ich als Beamter zu überleben die Ehre hatte. (In einem Rückblick notierte ich: «Angestellte Kräfte pflegen gewählte Magistraten und Rektoren zu überdauern und sind somit, oft *contre cœur*, ruhende Pole in der Erscheinun-

gen Flucht.») Und bei der «Kontinuität der Probleme und des hochschulpolitischen Seins», die uns einen «Hauch von Ewigkeit» vermittelt, dachte ich in erster Linie an den Numerus clausus (NC). Dieser war in der Tat der Dauerbrenner, der unser Sekretariat zwischen 1969 und 1988 mit Abstand am intensivsten beschäftigt hat. Es ist etwas beklemmend, am Ende der Karriere feststellen zu müssen, die beruflichen Kräfte weitgehend im Kampf gegen und nicht für etwas eingesetzt zu haben. Das könnte zu nachträglichen Unlustgefühlen führen. Um ihnen zu entgehen, stütze ich mich in diesem Beitrag einzig und allein auf Jahresberichte und Dokumente der SHK, die, *nota bene*, vom Organ zu genehmigen waren und somit eine gewisse Authentizität für sich in Anspruch nehmen dürfen. Dieser Rückblick auf «20 Jahre SHK» kommt einer «Geschichte des Numerus clausus» gleich.

Schon im ersten Jahresbericht (1969) notierte der Redaktor, die Universität Lausanne habe im WS 1968/69 «so viele Gesuche um Immatrikulationen an der Medizinischen Fakultät erhalten, dass sie glaubte, nicht alle Kandidaten aufnehmen zu können.» Die SHK – oder zumindest ihr Generalsekretär – witterte in diesem Ungenügen ein gesamtschweizerisches Problem, und das war denn auch die Geburtsstunde der ersten Aktion gegen den drohenden NC. Eine flugs eingesetzte

«Kommission für medizinische Fragen» (CEPREM) erhielt den Auftrag, obligatorische Voranmeldungen zu den Medizinstudien zu organisieren. Für Studienanfänger standen gesamthaft, nicht aber überall lokal, genügend Plätze zur Verfügung; die grössten Probleme wurden dagegen auf Stufe des Klinikums geortet. «Die Voranmeldungsaktion bedeutet deshalb nur eine notwendige, aber nicht zureichende Palliativmassnahme, die vorübergehend Studenten veranlassen soll, unter Umständen an einer Universität zweiter oder dritter Wahl ihr Medizinstudium aufzunehmen. In naher Zukunft muss aber das Problem der medizinischen Ausbildung unbedingt grundsätzlicher angegangen werden» (1969).

So hat es begonnen. Die Geschichte des NC lebt seither im Spannungsfeld zwischen «Palliativmassnahmen» (Palliativum = schmerzlinderndes Mittel) und dem Willen, Probleme der Ausbildung (nicht nur der medizinischen) «grundsätzlicher anzugehen». In diesem Dilemma gewann die «Schmerzlinderung» bald einmal die Oberhand, wogegen die Grundsätze eher auf der Strecke blieben. Immerhin griff der «Palliativmassnahmenkatalog» der folgenden Jahrzehnte weit über den medizinpolitischen, den hochschulpolitischen, ja bildungspolitischen Bereich hinaus und bezog grundlegende finanz-, staats- und gesellschaftspolitische Fragen mit ein. Die Geschichte des NC ist somit ein Stück Geschichte unseres Landes schlechthin.

Bereits im Jahresbericht 1970 war ein spezielles Kapitel den Zulassungsbeschränkungen gewidmet. Erstmals könnten im

WS 1971/72 die verfügbaren Studienplätze in der Medizin gesamthaft nicht mehr genügen, liest man da, und besonders ein «lokaler Numerus clausus» dürfe deshalb nicht ausgeschlossen werden. Aus gesamtschweizerischer Sicht sei aber die Einführung von Hochschulzulassungsbeschränkungen «im heutigen Stadium kein taugliches Mittel einer sinnvollen Wissenschaftspolitik», sondern bedeute einen «Fremdkörper im Bildungssystem». Es gehe nicht an, im Sinne der «Nachwuchsförderung» auf Mittelschulstufe die Zahlen zu erhöhen, um dann auf Stufe der Universitäten die Pforten zu schliessen.

In der Tat hatte der Wissenschaftsrat schon drei Jahre zuvor in seinem ersten Ausbaubericht gefordert, die Gymnasiastenquote sei «auf mindestens 15 Prozent» zu erhöhen. Diese Forderung beruhte auf der doppelten Überzeugung, hierzulande liege «Humankapital» brach und die Schweiz drohe wissenschaftlich den Anschluss zu verpassen. Die Saat fiel auf fruchtbaren Boden: Der Ruf wurde in allen Kantonen erhört. Weil der gymnasiale Abschluss Hochschulreife bescheinigt, musste das aber recht kurzfristig auch zu einer ungewöhnlichen Erhöhung der Studentenzahlen führen, dies erst noch Jahre bevor der sogenannte «Geburtenberg» (1963/64) vor die Tore der Universitäten gelangte.

Dies wurde doch wohl damals nicht in der gesamten Tragweite bedacht. Entweder hätten die acht Kantone, welche die Universitäten tragen, weit grosszügiger «ausgestattet» werden müssen, als das der Fall war (vermutlich sein konnte). Oder aber unser traditioneller Automatismus zwi-

schen Mittelschul- und Hochschulquoten wäre zu durchbrechen gewesen. In Tat und Wahrheit wurden weder die finanz- noch die bildungspolitischen Konsequenzen mit dem nötigen Nachdruck gezogen. Auf diese Weise sah sich die NC-Problematik auf Jahrzehnte hinaus gleichsam programmiert, und wir mussten uns irgendwie durchwursteln. Es macht ganz den Anschein, als ob wir noch heute weiterwurstelten.

«Wursteln» ist ein unschönes Wort. Formulieren wir es freundlicher! Die SHK stand stets – und steht noch heute – zwischen Hammer und Amboss. «Ideologisch» hat sie den NC immer kategorisch abgelehnt. «Realpolitisch» wusste sie aber, dass die Kantone Zulassungsbeschränkungen jederzeit in eigener Kompetenz einführen können; so musste sie denn gleichzeitig mit sinnvollen NC-Modellen (falls es sie gibt!) versuchen, den Schaden zu begrenzen. Das hat ihr den Vorwurf der «Doppelbödigkeit» eingetragen. Ohne diese Doppelbödigkeit wäre es ihr aber gar nicht möglich gewesen, sich mit Erfolg – das heisst ohne NC – durchzukämpfen. Das sei im folgenden veranschaulicht.

Im Jahresbericht 1971 wurde die Zwangslage so dargestellt, dass die Überlegungen noch heute, 22 Jahre später, tale quale übernommen werden könnten. Es gebe, hiess es da unter anderem, zwei grundlegende Prinzipien der Hochschulzulassungspolitik, die sich in Praxis teilweise durchdringen. Der «Social demand» gehe von der Nachfrage Berechtigter nach Hochschulstudien aus, wogegen sich der «Manpower-approach» auf den gesell-

schaftlichen Akademikerbedarf stütze. In unserem liberalen Staat liege der Primat beim Recht der Maturanden, an der Universität ihrer Wahl die Studien ihrer Wahl ergreifen zu können. Das enthebe die zuständigen Instanzen aber nicht von der Aufgabe, Bildungsmodelle zu entwerfen, welche die gesellschaftlichen Bedürfnisse noch besser berücksichtigen. Daraus ergebe sich für die SHK zwangsläufig eine Doppelstrategie: kurzfristig den NC zu vermeiden und ihn, wenn schon, als vorübergehende Notmassnahme zu dulden; längerfristig einen Beitrag zu einem Bildungssystem zu leisten, der für alle Zukunft den NC gegenstandslos mache.

An dieser Stelle ist eine finanzpolitische Klammer einzufügen. Der Bund – das EDI mehr als das BIGA – sah sich stets als Bannerträger des freien Hochschulzuges, ohne in der Lage zu sein, die notwendigen Mittel dafür aufzubringen. Ins Jahr 1971 fiel sein erster von manchen unzulänglichen Versuchen. In Erwartung des neuen Bildungsartikels schritten die Bundesinstanzen zu einer Partialrevision des Hochschulförderungsgesetzes, die, ohne den Gesamtaufwand zu steigern, eine Ausscheidung von Sonderbeiträgen vorsah, «falls ein Kanton sein Studienplatzangebot zwecks Vermeidung des NC kurzfristig erhöht». Der Jahresbericht der SHK zu dieser zwiespältigen Massnahme: «Selbstverständlich ist es auch Anliegen der Hochschulkonferenz, unter allen Umständen Zulassungsbeschränkungen zu verhindern. Wir fragen uns allerdings besorgt, ob a) Franken 175 Millionen, auf vier bzw. sechs Jahre verteilt, diesem Ziel in genügendem



Masse dienen können und ob es sich b) um ein ausschliesslich finanzielles Problem handle.» Damit war ein noch heute andauerndes Tauziehen zwischen Bund einerseits sowie Hochschulkantonen und Universitäten anderseits eingeleitet.

Noch im gleichen Jahr, am 2. Dezember, hat die SHK «Richtlinien über den Verzicht auf Zulassungsbeschränkungen an Hochschulen» erlassen, welche die ambivalente Situation anschaulich widerspiegeln. Mit Art. 1 verpflichten sich die Hochschulkantone, alle Massnahmen zu treffen, «die dazu beitragen, dass jeder Schweizer oder niedergelassene Ausländer ... das Studium seiner Wahl ohne Behinderung durch Zulassungsbeschränkungen beginnen kann». Falls sich aber Kantone trotzdem gezwungen sähen, den NC einzuführen, hätten sie die SHK, gemäss Art. 4, «rechtzeitig von ihren beabsichtigten Massnahmen in Kenntnis zu setzen und diese zu begründen». In Art. 6 wird festgehalten, welche «besonderen Verhältnisse» vorliegen müssen, damit entsprechende Vorkehren den Segen des gesamtschweizerischen Organs finden: «Unvorhersehbares und ungewöhnliches Ansteigen der Zahl der Immatrikulationsgesuche» und «Evidente Gefahr der Qualitätseinbüsse von Lehre und Forschung an der Hochschule oder Universität». So sibyllinisch diese Richtlinien waren, so wirksam sollten sie sich erweisen.

1972 war – noch immer in Erwartung des neuen Bildungsartikels in der Bundesverfassung – ein Übergangsjahr, das aber von der SHK eifrig genutzt wurde. Die erwähnten Richtlinien haben nicht nur die Rechtsbasis für die gesamtschweizerische

Voranmeldungsaktion, sondern auch für die sonst eher abenteuerliche Umleitung von Medizinstudienanfängern geschaffen, womit stillschweigend der Grundsatz der freien Wahl des Studienorts geopfert war. Und in weiser Voraussicht wurde eine «Kommission für den Zugang zu den Hochschulen» ins Leben gerufen, die vor allem auch «sinnvolle Selektionskriterien» zu erarbeiten hatte, falls der NC eben doch nicht zu vermeiden wäre.

Das Jahr 1973 begann mit einem Paukenschlag, indem am 4. März der allgemein als ungefährdet betrachtete Bildungsartikel des Bundes zwar nicht vom Volk, aber äusserst knapp von den Ständen abgelehnt wurde. (Den Ausschlag hat ein kleiner Hochschulkanton gegeben!) Nun wusste die SHK, dass sie sich noch längerfristig unter vergleichbaren Voraussetzungen durchschlängeln musste. In der Erkenntnis, dass die Medizin nach wie vor die gefährdetste NC-Disziplin war, gab sie eine aufwendige Erhebung der Klinikkapazität und eine noch aufwendigere Studie über die Entwicklung des Ärzteberufs (DEMO-MED) in Auftrag. Beide Aufträge waren teilweise auch «taktisch» bedingt. Die gesicherten Kapazitätsangaben sollten es den Medizinischen Fakultäten erschweren, zur Rechtfertigung von Beschränkungsmaßnahmen allzu eilfertig die Quantität gegen die Qualität auszuspielen. Und mit dem DEMOMED-Bericht wollte die SHK belegen, dass sie – dem Bekenntnis zum «Social demand-Prinzip» zum Trotz – durchaus offene Ohren für die Problematik einer kontinuierlich zunehmenden «Ärztedichte» hatte.

Inzwischen hatte auch die «Kommission für den Zugang zu den Hochschulen» ihren Schlussbericht vorgelegt. Es waren, ich kann es als Mitglied bezeugen, oft dramatische Sitzungen, bei denen es fast zu Mord und Totschlag kam. Es ging, wie erwähnt, vor allem um die Selektionskriterien, die anzuwenden wären, falls an sich «erfolgreiche» Maturanden nicht zu den (Medizin-)Studien zugelassen werden könnten. Extremere Figuren – ich zählte mich zu ihnen – bekannten sich zum Vorschlag, bei einer Reduktion der zulassungsberechtigten Studienanfänger das Los sprechen zu lassen, dies nicht weil dieses Verfahren bestechend simpel gewesen wäre, sondern aus der Erwägung heraus, dass jede zusätzliche Selektion letztlich willkürlich und es deshalb redlich sei, die Willkür zum Prinzip zu erheben. Eine solche Haltung war – das wussten wir insgeheime – «politisch unmöglich».

Die Kommission gelangte denn auch zu einem «vernünftigeren» Modell, das zweifellos seine staatspolitischen Meriten hatte. Unbestritten blieb nämlich der Grundsatz, Maturanden aus Nichthochschulkantonen dürften beim Hochschuleintritt nicht benachteiligt werden. Dieses freundeidgenössische Prinzip setzt aber, konsequent angewendet, die Festlegung kantonaler «Kontingente» voraus. Die Kommission kam zum Schluss, im Rahmen dieser Kontingente habe die Eliminierung überzähliger Maturanden auf Grund des Leistungsprinzips zu erfolgen, was immer das heissen möge. Die Kommission wusste genau, dass sie ein grosses Wort gelassen aussprach; sie anerkannte, «jede zu-

sätzliche Auswertung der Mittelschulleistungen sei äusserst heikel».

Gestützt auf diesen Bericht schritt die SHK zur Tat. Vor allem genehmigte sie das sogenannte «Nichtdiskriminationsabkommen». Dessen Art. 1 hatte folgenden Wortlaut: «Die Hochschulkantone gewährleisten allen Schweizern und niedergelassenen Ausländern unabhängig vom Wohnkanton die Gleichbehandlung beim Zugang zu den Hochschulen.» Das war eine nicht hoch genug einzuschätzende staatsmännische Geste. Aber leider konnte es damit nicht sein Bewenden haben.

In Ergänzung dazu wurde denn auch ein «Reglement zur Organisation des Hochschulzugangs im Falle von gesamtschweizerischen Zulassungsbeschränkungen» erlassen. In Art. 1 wurden die Voranmeldungen und Umleitungen rechtlich verankert. Art. 2 umriss das Kontingentierungssystem, und da lesen wir u.a.: «Die Festsetzung der kantonalen Kontingente stützt sich auf drei für alle Kantone geltende Kriterien, die im gleichen Masse zu berücksichtigen sind: a) die Wohnbevölkerung; b) die Gesamtzahl der Studierenden in der betreffenden Disziplin; c) die Nachfrage nach Studienplätzen.» Und Art. 3 hielt fest, die einzelnen Kantone seien selber zuständig für die Selektionierung der Studienanwärter im Rahmen der ihnen zugewiesenen Kontingente; es wurde ihnen lediglich vorgegeben, die Selektion habe sich auf «qualitative Kriterien» zu stützen. Damit war der Schwarze Peter in schon fast genialer Weise «an die Basis» delegiert. Ein rückblickendes persönliches Bekenntnis: Für mich bestand kein Zweifel,

dass dieses System ebensowenig funktionieren würde wie das Lossystem; aber das konnte mir nur recht sein.

Darüber hinaus hat die SHK bei jeder sich bietenden Gelegenheit auch grundsätzlichere Dokumente verabschiedet. Da war beispielsweise, noch im gleichen Jahr 1974, die Stellungnahme zum damals berühmt-berüchtigten Bericht «Mittelschule von morgen». Wir anerkannten dessen in mancher Hinsicht «fortschrittliche Grundhaltung», bemängelten aber, dass die «starre vertikale Gliederung» unseres Bildungswesens nicht in Frage gestellt worden sei. Soll die Maturität nach wie vor «den unbehinderten Zugang zu sämtlichen akademischen Studien» sichern? Wörtlich hielten wir fest: «Die Frage des Zugangs zu den Hochschulen und somit auch jene des Numerus clausus kann nicht einer grundsätzlichen Lösung entgegengeführt werden, sofern nicht die Beziehung zwischen Gymnasium und Universität ... aus umfassenderer Warte geprüft wird. Konkreter ausgedrückt: Sofern wir uns beim Ausbau der Hochschulen vorwiegend auf die Nachfrage nach Studienplätzen abstützen wollen, darf der Automatismus Maturität/Immatrikulation nicht so starr wie im Bericht «Mittelschule von morgen» angelegt sein ... Ohne diesbezügliche (neue) Leitbilder werden wir uns im Hochschulzulassungswesen stets nur mit Feuerwehrmassnahmen begnügen müssen.» Diese prophetischen Worte verklangen echolos. So verschrieb sich die SHK denn, wie in einem ihrer Jahresberichte explizit eingestanden, auch in den nachfolgenden Jahren einem «permanenten Krisenmanage-

ment». Das sei nun noch mit einigen «Rosinen» dokumentiert. Wir waren uns bewusst, dass der Fachbereich Medizin «nur» als Eisbrecher wirkte: «So sehr die Medizin im Spektrum der Disziplinen heute einen Sonderfall darstellt, so zwangsläufig wird sie dieses Sondercharakters verlustig gehen, wenn einmal Zulassungsbeschränkungen eingeführt werden müssten» (1975). Aus dieser Erkenntnis heraus versuchte die SHK, die Voranmeldungs- (und damit auch die Umleitungs-)aktion auf andere gefährdete Fachbereiche auszudehnen, ja zu «verallgemeinern». Ebenso schritten wir in einem andern «Krisenfach», der Psychologie, zu vergleichbaren Kapazitätsstudien wie in der Medizin. Beide Initiativen gipfelten in einem völligen Fiasko, bestärkten aber manche Skeptiker in der Überzeugung, dass es leichter ist, einen NC zu fordern als ihn «durchzuziehen».

Einstweilen stand aber nach wie vor die Medizin im Vordergrund. Bis 1982 – der erwähnte «Geburtenberg» warf seine Schatten voraus – wurde die NC-Gefahr mit jedem Jahr brisanter. Auf Grund der Ergebnisse der Voranmeldungen (Frist: 1. Juni) mussten wir bis zum Beginn des Wintersemesters immer einschneidendere Umleitungsaktionen von Studienanfängern durchführen. Auf Klinikstufe bestand, was wir einen «Numerus fixus» nannten (= die nicht überschreitbare gesamtschweizerische Klinikkapazität, die in der Humanmedizin den Spitzenwert von 850 Plätzen erreichte). Eine fatale Rolle spielten deshalb die Übertritts- (bzw. Ausfall-)quoten vom Studienbeginn bis zum

Eintritt ins Klinikum (= «natürliche Auslese» vermittelt propädeutischer Examina). Zwischen 1977 und 1982 waren wir stets «am Limit»; aber immer liess sich der NC «wohl ein letztesmal und ganz knapp» vermeiden. «Wir sind nocheinmal davongekommen», hiess es jeweils in den entsprechenden Jahresberichten. Vorübergehend jonglierten wir mit «Wartejahren», die aber die Problematik natürlich nur vor sich hinschoben.

In jene Jahre fielen auch die epischen Auseinandersetzungen um eine angebliche Alternative, die, etwas euphemistisch, mit den Begriffen «prae-universitäre» oder «intra-universitäre» Selektion gekennzeichnet wurde. Wie wir soeben gesehen haben: Eine bestimmte «intra-universitäre Selektion», die sich auf qualitative Kriterien stützt (Zwischenexamina) ist natürlich und hat, gerade in der Medizin, Tradition. Da lag denn die Versuchung nahe, den qualitativen Kriterien quantitative hinzuzufügen, also dafür zu sorgen, dass auf wundersame Weise die «Maximalklinikkapazität» nicht überschritten wird. Das wäre selbstverständlich ein verkappter NC gewesen, nur hätte man ihn nicht als solchen zu deklarieren brauchen. Wer vermag schon zu sagen, wann Qualität in Quantität umkippt? So lässt sich beispielsweise immer behaupten, der Bildungsstand der Studierenden sei generell gesunken, was «höhere Durchfallquoten» rechtfertige. Ich bin der SHK dankbar, dass sie sich mehrheitlich immer zur prae-universitären Selektion bekannte, obwohl sie politisch heikler ist. Es war erfreulich, dass selbst Politiker zu Transparenz neigten und sich

nicht scheuten, das Kind «Numerus clausus» beim Namen zu nennen.

An dieser Stelle ist wiederum eine gesamtpolitische Klammer angebracht. Der Bildungsartikel des Bundes war also 1973 gescheitert, womit das Hochschulförderungsgesetz aus dem Jahr 1968 (wie übrigens heute noch!) verfassungsrechtlich in der Luft hing. Es musste dringend revidiert werden. Gegen einen entsprechenden Entwurf wurde – mit teilweise recht demagogischen Argumenten – das Referendum ergriffen. Und siehe da, die Kreise, die unter anderem den Teufel eines drohenden Akademikerproletariats an die Wand malten und die liebend gern die Einführung des NC gesehen hätten, buchten einen durchschlagenden Erfolg. Am 28. Mai 1978 ist der Ansatz zu einer sinnvollen schweizerischen Hochschul- und Forschungspolitik von Volk und Ständen wuchtig abgelehnt worden. Wollte der Souverän den NC? Jedenfalls fühlten sich die Hochschulkantone, die allerdings teils auch gegen die Vorlage gestimmt hatten, ein weiteres Mal alleingelassen. Es blieb ihnen nichts anderes übrig, als sich selber zu helfen. In dieser verquickten Lage sollte das von der SHK ausgehandelte Nichtdiskriminationsabkommen treffliche Dienste leisten: Alle Kantone sassen im gleichen Boot. Nach langen und teilweise mühsamen Verhandlungen ist am 1. Januar 1981 die «Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge» in Kraft getreten. Sämtliche Kantone haben ihr, nicht zuletzt an Landsgemeinden, zugestimmt. Es war, was Theoretiker und Praktiker ein «föderalistisches Wunder» nannten. Ich habe den Ab-



schluss dieser Vereinbarung stets als den Höhepunkt meines (bildungs)politischen Wirkens betrachtet, obwohl sie finanzpolitisch nach wie vor völlig verquer in der Landschaft liegt.

Die Pointe dieses föderalistischen Wunders: Der (drohende) NC hat sich dabei als der mit Abstand wirksamste Katalysator erwiesen. Ohne die Gefahr von Hochschulzulassungsbeschränkungen hätte die SHK nicht ihr Nichtdiskriminationsabkommen erlassen. Und ohne Nichtdiskriminationsabkommen wären die Nichthochschulkantone nicht zu grossen, freiwilligen Finanzopfern bereit gewesen. Andererseits: Im Vorfeld der kantonalen Abstimmungen und auch unmittelbar nach 1981, als die Hochschulkantone erstmals die Früchte dieses «kooperativen Föderalismus» ernteten, durften sie es sich politisch schlechterdings nicht leisten, den NC einzuführen. So wurden die damals kritischsten Jahre schadlos überstanden. Als distanzierter Rentner kann ich nur sagen: Wir hatten unverschämtes Glück. In andern Worten: Wenn uns der unglückselige NC bisher erspart geblieben ist, haben wir das weniger einem gezielten politischen Willen als einer unwahrscheinlichen Reihe von günstigen Umständen zu verdanken. (Nur in Klammern: Ich bin, an sich, recht bundesfreundlich und habe insbesondere manche Vorbehalte gegenüber unserem «Hochschulföderalismus»; aber was der Bund an Bildungspolitik bietet, ist meiner Meinung nicht nur nicht produktiv, sondern in vielen Fällen eindeutig kontraproduktiv.)

Eine Überraschung: Wider alle Prognosen nahm gegen die Mitte der achtziger Jahren der Zustrom zu den Medizinstudien vor allem relativ (der Anteil der «Mediziner» an der Gesamtzahl der Studienanfänger), aber sogar auch absolut ab. Noch 1982 hat unser Jahresbericht registriert: «Die SHK hatte zum 13. Mal die immer wieder unvorsehbare Situation eines möglichen Auseinanderklaffens zwischen der Nachfrage nach Studienplätzen und den gegebenen Möglichkeiten zu bewältigen ... Schon vor zwölf Jahren, 1970, ist die Frage allfälliger Zulassungsbeschränkungen als «Grundproblem» schweizerischer Hochschulpolitik bezeichnet worden ... Es ist erstaunlich, wie wenig sich die Ausgangssituation im Verlauf von zwölf Jahren geändert hat.» Doch dann entspannte sich die Lage, zu unserer Erleichterung, zusehends.

Ich glaube behaupten zu dürfen, dass das zu einem grossen Teil auf unsere offene und auch selbstkritische Informationspolitik zurückzuführen war. 1977 hatten wir begonnen, die Maturanden systematisch zu «bearbeiten», indem wir alle Gymnasien mit einer entsprechenden Broschüre bedienten. Der Titel «Die freie Studienwahl und ihr Preis» war unser Programm. Natürlich hatten wir ein schlechtes Gewissen, die Gymnasiasten gleichsam davor zu warnen, «mutwillig» ein Medizinstudium zu ergreifen. Unsere Aktion wurde denn auch als «repressive Dissuasionskampagne» gegeisselt. Aber sie hatte Erfolg, der Zweck heiligte die Mittel. 1987 konnten wir zum fünften aufeinanderfolgenden

Mal trotz grösserer Maturandenzahlen einen Rückgang der Gesamtzahl der Voranmeldungen zum Medizinstudium verbuchen. Im Jahresbericht frohlockten wir: «Die Aufnahmekapazitäten reichen bei weitem aus.»

So durfte ich ein Jahr vor meinem Rücktritt selbstzufrieden feststellen: Es ist vollbracht. In der Tat hatte es sich der eine oder andere Hochschulkanton sogar leisten können, in der Humanmedizin seine Klinikkapazität zu senken. (Zwischen 1982 und 1986 ist die Gesamtzahl der Klinikplätze von 850 auf 740 reduziert worden.) Aber prompt flossen Wermutstropfen in meine Freude. An einigen Universitäten wurde die Befürchtung laut, mit der Reduktion des Angebots könnten nun auch die Finanzmittel spärlicher fließen.

Es wurde angeregt, unsere Maximalkapazitätsstudien seien durch Optimalkapazitätsstudien zu ergänzen, in der Hoffnung, das Maximum komme dann dem Optimum gleich. Weil Schweizer und niedergelassene Ausländer offensichtlich «klemmten», wurde sogar der Antrag eingebracht, unsere bisher restriktive Aufnahmepolitik nicht niedergelassenen Ausländern gegenüber sei zu lockern. Das war ja nun denn doch, in meinem letzten SHK-Jahr, eine völlig neue Lage! 1988 wurden wir jedenfalls so übermütig, die Maturandeninformation zu sistieren, obwohl simultan im Jahresbericht zu lesen war, der Rückgang der Nachfrage nach Studienplätzen der Humanmedizin sei «zum Stillstand gekommen». Doch dann schied ich aus der Hochschulpolitik aus und beschloss, meinen Ruhe-

stand rückhaltlos zu geniessen. Wenn es anders kam, ist es nicht auf den NC, sondern auf gesundheitliche Gründe zurückzuführen.

Das also war der Kampf gegen den NC, wie ich ihn während 20 Jahren «an der Front» erlebt und am Rande wohl auch ein wenig mitgeprägt habe. Wie bereits angetönt: Es war für mich eine nicht nur undankbare, sondern auch unerfreuliche Aufgabe. Ich bin kein bisschen stolz darauf, vermutlich mein Scherflein dazu beigetragen zu haben, dass Hochschulzulassungsbeschränkungen während meiner Amtszeit vermieden werden konnten. Ein etwas wagemutiger Vergleich: Ein Mensch am Ende seiner Tage kann sich auch nicht allzuviel darauf einbilden, lediglich keinen Mitmenschen fahrlässig umgebracht zu haben.

Aus meiner Sicht kann ich nur wiederholen: Im Rahmen unseres Bildungssystems ist der NC nicht nur meistens ein hartes und ungerechtes persönliches Los für die Betroffenen, sondern auch eine bildungspolitische Fehlleistung, die einem Eingeständnis politischen Unvermögens gleichkommt. Wohlverstanden: Die Präzisierung «im Rahmen unseres Bildungssystems» ist entscheidend. Unter anderen Voraussetzungen kann eine Begrenzung der Zahl der Aufnahmen in eine Bildungsstätte die normalste Sache der Welt sein. In einem andern System können und sollen Aufnahmeprüfungen dafür sorgen, dass jene Zahl aufgenommen wird, von der man annimmt, sie gefährde erstens die Ausbildungsqualität nicht und sie entspreche zweitens auch den gesellschaftlichen Be-



dürfnissen. Bei unserem weitgehenden Automatismus Maturität/Universität wird dieser Entscheid aber anlässlich des Eintritts in die Gymnasien gefällt.

Auch in der Schweiz selber kennen wir durchaus andere Modelle. So hatten unsere «höheren Lehranstalten» – in Zukunft «Fachhochschulen» – de facto immer einen NC. Ihre Aufnahmeprüfungen erlaubten es, die Zahl der Studierenden zu steuern. Gewiss wurde die Nachfrage nach Studienplätzen in Betracht gezogen; dabei handelte es sich aber nicht um «Berechtigte», die einen Zulassungsausweis vorlegen konnten. So war es denn möglich, die Fragen der Ausbildungsqualität und des «Manpower»-Bedarfs bei der Zulassungspolitik stärker zu gewichten, als es die Universitäten durften. Dieser «NC» war kein NC. Die Einführung der «Berufsmatur» – in Anbetracht der Hochschulbezogenheit unserer traditionellen Maturität ein kühner terminologischer Zwitter! – dürfte neue Voraussetzungen schaffen.

Und ausgerechnet im gleichen Zeitpunkt erlangt der NC für Universitäten neue Aktualität! Ein paradoxerer bildungspolitischer Rösselsprung lässt sich kaum denken. Wenn wir ein «globales Bildungskonzept» hätten und wenn es im Rahmen dieses Konzepts zumindest unser Anliegen gewesen wäre, auf Stufe des Sekundärbereichs II und des Tertiärbereichs eine bessere Durchlässigkeit zu erreichen, hätten sich theoretisch zwei Möglichkeiten angeboten: entweder eine umfassende Überprüfung der «Maturitätsidee», nicht auf der einen Seite die Einführung einer Berufsmatur und auf der andern Seite eine

Revision der Maturitätsanerkennungsverordnung, die den Automatismus Gymnasium/Hochschule nicht in Frage stellt; oder dann die Erteilung des Rechts an die traditionellen Hochschulen, ihre Studierenden mittels Aufnahmeprüfungen in gleicher Weise zu selektionieren, wie das den «höheren Lehranstalten» von alters her zustand.

Demgegenüber macht es ganz den Anschein, als ob die bisherige starre vertikale Gliederung unseres postsekundären Bildungsbereichs trotz einiger Retouches perpetuiert würde: hier «Allgemeinbildung» – beim Bund vertreten durch das EDI –, hier «Berufsbildung» (vom BIGA gesteuert), wie wenn Berufsbildung nicht auch Allgemeinbildung wäre und wie wenn die Hochschulen nicht auch auf (akademische) Berufe vorbereiteten. Doch wir wollen nicht theoretisieren.

Für die (traditionellen) Hochschulen heisst das aber praktisch: Auch künftig hat man sich im Prinzip schon nach der obligatorischen Schulzeit (zehn und mehr Jahre vor Studienabschluss) zu entscheiden, ob eine «akademische Laufbahn» zu ergreifen sei oder nicht. Und dann ist's eine Einbahnstrasse. Der «Hochschulzugang ohne Matur» wird weiterhin die Ausnahme bleiben, nicht zuletzt weil der Bund in den von ihm mitgeprägten Medizinstudien diesbezüglich rigorose Vorstellungen hat. Und eine andere Bildungslaufbahn als die akademische dürfte für (traditionelle) Maturanden auch in Zukunft so unattraktiv sein, wie sie es schon heute ist. Das heisst aber nichts anderes als: Um die sterile NC-Problematik werden wir auch künftig nicht

herumkommen. Palliativ- und Feuerwehrmassnahmen sind weiterhin gewissermassen programmiert. Ich mag ein Zyniker sein; aber die neuere Entwicklung gibt mir recht: Sei zwei Jahren werden haargenau die gleichen NC-Diskussionen geführt wie ich sie 20 Jahre zuvor erlebt hatte.

Ich möchte zu einer Schlusspointe ausholen: Ich glaube, dass wir das im Grunde genommen alle wissen. Konkreter: Wir kokettieren mit dem NC, obwohl zumindest den Professionellen bewusst ist, dass er die grundsätzlichen Probleme nicht lösen kann. Aber für bildungspolitische Laien hat er sich als – zumindest teilweise – wirksame Drohgebärde erwiesen. Vielleicht ist es taktisch unklug, diesen Sachverhalt zu entlarven. Aber ich fühle mich dazu gedrängt, abschliessend etwas festzuhalten, was mir, zugegeben, in meiner hochschulpolitischen Laufbahn heimlich immer eine diebische Freude bereitet hat: Ein NC ist in unserem Land – im Gegensatz zu Deutschland mit seinen bildungspolitisch vergleichbaren Voraussetzungen – aus «logistischen» Gründen schlechthin nicht einföhrbar, dies einzig und allein deshalb, weil unsere Verhältnisse zu kleinräumig und deshalb unsere – wirklichen oder scheinbaren – Studienplatzdefizite beim Übergang vom Gymnasium zur Hochschule so unbedeutend sind, dass sich ein aufwendiger Selektionsmechanismus nicht rechtfertigt. Wir betreiben Sandkastenspiele.

Dazu ein hypothetisches (aber realistisches!) Szenario. In einem Wintersemester wollen sich 10 000 berechtigte Erstsemester immatrikulieren, wovon 12 Prozent

(= 1200) im gefährdeten Fachbereich Humanmedizin. Leider stehen aber (= Numerus fixus) an sieben Universitäten insgesamt nur 1000 Anfängerplätze zur Verfügung (auf Grund der Klinikkapazität berechnet, was schon seine Tücken hat). Ergo sind gesamtschweizerisch 200 Opfer zu bestimmen, durchschnittlich knapp 30 pro Universität, allerdings mit deutlichen Schwankungen.

In dieser realistischen Ausgangssituation möchte ich nun wetten: Sofern wir nicht ein einfaches, aber absurdes Selektionskriterium anwenden – ausser der Verlosung beispielsweise die Maturitätsnote im Fach Physik oder den Brustumfang –, wird der Selektionsaufwand in keinem vernünftigen Verhältnis zum erwünschten «Erfolg» stehen. Das «gerechteste» zusätzliche Kriterium wäre sicher ein eigener «Hochschulzulassungstest», der dann allerdings dem Vertrauen in die Aussagekraft des Maturitätsausweises kein gutes Zeugnis ausstellte und in diesem Sinn unser «System» durchbräche. Nun aber die konkrete Anwendbarkeit! Mit diesem Test dürften nicht etwa Tessiner oder Thurgauer Maturanden benachteiligt werden, denn das widerspräche dem Nichtdiskriminationsabkommen und setzte die entsprechenden kantonalen Maturitäten ins Zwielicht. Wir dürfen eine solche «Übung», auch wenn sie wissenschaftlicher Stringenz standhält, also glatt vergessen, sie ist in Praxis schlicht nicht durchführbar. In andern Worten: «Realpolitisch» ist der NC zwar stets eine potentielle Gefahr, die aber letzten Endes zur blossen Drohgebärde und deshalb zum Scheingefecht gerinnt. Es

muss nur erstaunen, dass wir ihr seit Jahrzehnten auf den Leim krochen. Vorübergehend liess sich damit allerhand herausholen (siehe Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge). Allmählich werden aber selbst die naivsten Gemüter den Braten riechen. In alle Ewigkeit wird man nicht den NC androhen können und ihn dann trotzdem nicht einführen, weil er sich in unserem Land nicht «sinnvoll» einführen lässt. Vielleicht wird trotzdem irgendwo irgendwann ein verzweifelter Versuch gestartet. Der Spott der Nation dürfte ihm gewiss sein.

Einstweilen scheinen wir aber willens zu sein, das uralte Spielchen weiterzuspielen. So dürften künftige NC-Szenarien jenen, die in diesem Beitrag geschildert wurden, gleichen wie ein Ei dem andern. Die neue Vorsteherin des Eidg. Departements des Innern wird – wie ihre Vorgänger – beteuern, wie sehr ihr die Offenhaltung der kan-

tonalen Universitäten am Herzen liege, ohne aber in der Lage zu sein, ihren hochgemuten Worten adäquate Taten folgen zu lassen. Die kantonalen Erziehungsdirektoren ihrerseits können aus finanzpolitischen Gründen und die Hochschuldozenten in Sorge um die Qualität von Lehre und Forschung nicht umhin, Kapazitätsbegrenzungen zu fordern. So tut sich unweigerlich eine Schere zwischen Sollen und Sein auf. In dieser Lage wird sich der NC weiterhin als scheinbar – nur scheinbar! – einfachste Möglichkeit anbieten, um diese Schere zu schliessen. So möchte ich denn vermuten: Sofern mein SHK-Nachfolger sich dereinst gedrängt sähe, am Ende seiner Laufbahn Memoiren zu schreiben, müsste er, wenn er nicht diplomatischer und lebenswürdiger wäre als ich, ein Kapitel mit dem Titel versehen: «Der Numerus clausus als zeitloses Scheingefecht.»

## **Le numerus clausus: un simulacre de combat permanent**

Rolf Deppeler a été secrétaire général de la Conférence universitaire suisse (CUS) depuis 1969, date de sa création, jusqu'en 1989. Sollicité par la Rédaction de présenter ses propres expériences dans le domaine du numerus clausus (NC), il s'est plongé dans les vingt premiers rapports annuels de la CUS et dans d'autres documents officiels. Il a pu constater que durant la période d'exercice de ses fonctions la question des limitations d'accès aux études avait été le sujet qui avait occupé le plus intensivement, et de loin, l'organe et son secrétariat. Les deux décades vécues à la CUS correspondent pour ainsi dire à une histoire du NC. Les débats ayant débordé les dimensions de la politique de la formation pour inclure également des questions de politique générale, on peut même affirmer que l'histoire du NC reflète aussi un morceau de l'histoire suisse.

Le premier rapport annuel (1969) mentionne déjà que l'Université de Lausanne craignait de ne plus être en mesure d'accueillir tous les étudiants débutants qui se destinaient à la médecine. Le nombre global de places d'études étant toutefois (encore) suffisant, des mesures organisationnelles furent envisagées. C'est l'heure de la naissance de l'inscription préalable obligatoire pour les études de médecine, mesure qui devait conduire par la suite à des opérations de transferts d'étudiants débutants toujours plus importantes. Durant toute la période d'activité de Deppeler, la

situation demeura ambivalente. D'un côté, la Conférence universitaire suisse s'exprima régulièrement en faveur du maintien de l'ouverture des universités. De l'autre, elle prépara des modèles de NC pour le cas où, malgré la meilleure volonté du monde, l'introduction de limitations d'accès aux études ne pourrait plus être évitée. Déjà à l'époque, ces activités menées en parallèle valurent à la CUS la réputation de «jouer double jeu».

Le problème le plus épineux fut sans aucun doute celui du choix des critères de sélection supplémentaires à appliquer dans la situation où des bacheliers, habilités en principe à entreprendre des études, ne pourraient pas être admis pour les études choisies. Que seuls des «critères qualitatifs» entreraient en ligne de compte faisait l'unanimité, à la condition toutefois de n'être pas plus précis. Toujours est-il qu'une option très importante sur le plan politique fut prise: les bacheliers des cantons non universitaires ne devraient pas être lésés. C'est ainsi que la CUS put édicter, en 1974, l'Accord dit de «non-discrimination». Partant de l'idée que cette égalité de traitement des Suisses et des étrangers établis de tous les cantons présupposait la détermination de contingents cantonaux, elle prépara des modalités d'application qui furent consignées dans des Directives et approuvées en même temps que l'Accord. Un point clé: La sélection dans le cadre de ces contingents était déléguée «à la base», c'est-à-

dire que chaque canton aurait dû assumer lui-même la responsabilité de cette tâche ingrate. Deppeler relève, de façon un peu malicieuse, qu'il avait toujours été convaincu, personnellement, que ce système compliqué ne pourrait jamais fonctionner, ce qui en faisait, en réalité, un instrument contre le NC.

Certes, cela n'est pas très héroïque et d'ailleurs, dans ses propres documents, la CUS a toujours reconnu qu'elle menait une «politique d'urgence». Mais d'un autre côté, elle a saisi toutes les occasions possibles pour démontrer la nécessité d'avoir une «conception globale de l'enseignement», du moins pour le domaine de l'enseignement post-obligatoire. Concrètement: Au vu de l'articulation verticale fort rigide de ce secteur de l'enseignement – formation professionnelle d'un côté, gymnase de l'autre – on ne peut admettre que l'on veuille augmenter «à quinze pour cent au minimum» le taux de bacheliers, comme le préconisait déjà en 1967 le Conseil de la science, pour fermer ensuite les portes de l'université en dépit du fait que le certificat de maturité atteste précisément l'aptitude aux études universitaires. En d'autres termes: Si une limitation du nombre des places d'études à l'université n'est pas nécessairement mauvaise en soi, elle l'est certainement dans un système de formation qui reconnaît une sorte d'automatisme pour le passage du gymnase à l'université. Dans un tel système, les universités et hautes écoles sont condamnées à offrir des places d'études correspondant à la demande des «ayants droit».

Le refus du nouvel article constitutionnel

sur l'enseignement (1973), puis celui – comme solution de remplacement – de la substitution de la loi sur l'aide aux universités par une loi sur les hautes écoles et la recherche (1978) empêchèrent de traiter de manière fondamentale les problèmes en suspens. Ainsi, tout comme d'autres, la CUS dut continuer de louvoyer. Jusqu'en 1982, la situation sur le front du NC s'aggrava d'année en année, les difficultés s'étendant également à d'autres domaines que la médecine. Deppeler relève que cette «politique d'empêchement» qu'il dut contribuer à mettre en œuvre était loin de le ravir. Il eut néanmoins la satisfaction, en 1981, d'assister à l'entrée en vigueur de l'«Accord intercantonal sur la participation au financement des universités». Par cet accord, les cantons non universitaires prenaient en charge une co-responsabilité en matière financière, qui, à vrai dire, aurait dû être assumée par la Confédération. Entre ce «miracle du fédéralisme», comme d'aucuns qualifièrent l'Accord, et le NC, Deppeler constate un double lien de cause à effet. Sans la menace du NC et sans la garantie de l'accord de non-discrimination, les cantons n'auraient jamais accepté librement la prise en charge d'une telle contribution financière. D'autre part, dans la perspective de cet accord, puis lorsque les premières contributions arrivèrent, les cantons universitaires ne pouvaient pas se permettre, pour des raisons d'ordre politique, d'introduire le NC. C'est ainsi que les années critiques (1976-1982) furent surmontées.

Après 1982, la demande en places d'études de médecine recula curieusement, malgré



l'augmentation du nombre de bacheliers. Deppeler attribue ce mouvement à la campagne d'information intensive de la CUS, par laquelle les bacheliers furent instamment priés de ne pas entreprendre des études de médecine, à moins d'en avoir la réelle «vocation». Cette «opération de dissuasion» ne fut pas une démarche des plus élégantes, mais elle eut le mérite d'être efficace. La situation sur le front du NC se détendit jusqu'en 1988 et, au moment de partir à la retraite, Deppeler put déclarer, satisfait, que durant l'exercice de ses fonctions, le NC n'avait pas dû être introduit ni sur le plan suisse, ni sur le plan local.

Deppeler est toutefois conscient que le problème n'était pas résolu pour autant. Au contraire: La poursuite de la «politique d'urgence» est programmée, prophétise-t-il. La Confédération va continuer d'insister sur le maintien de l'ouverture des universités cantonales, sans être en mesure d'accompagner ses paroles édifiantes d'actes appropriés. Dans une situation d'impasses financières, les cantons universitaires seront contraints de réclamer une stabilisation ou même une réduction des capacités d'accueil pour garantir la qualité de l'en-

seignement et de la recherche. L'introduction de la maturité professionnelle et la révision de l'ordonnance sur la reconnaissance de certificats de maturité n'y changeront probablement rien. Ainsi devrons-nous vivre encore avec la menace du NC. Clignant de l'oeil, Deppeler conclut avec la remarque que l'on en restera à la menace. En fait, il est de l'avis que l'introduction du NC n'est pas possible dans notre petit pays non seulement pour des raisons politiques, mais aussi pour des raisons d'ordre «logistique»: Le nombre de places d'études manquantes est simplement trop faible pour permettre la mise en place de modalités de sélection judicieuses garantissant également la non-discrimination. Ou cette procédure est simple, mais trop grossière (p. ex. sur la base de la note de maturité en physique), ou elle est «plus juste», mais trop coûteuse (p. ex. sur la base de tests universitaires). Cette situation de «pat» ne peut cependant pas être source de satisfaction. Un jour viendra où la menace du NC ne suffira plus. Il ne nous restera rien d'autre alors qu'à élaborer tout de même quelque chose qui ressemble à une conception de l'enseignement.