



Beschluss des SWIR vom 22. Juni 2015

Empfehlungen des SWIR zum Verteilungsmodell der Grundbeiträge nach HFKG

Zuhanden der Schweizerischen Hochschulkonferenz SHK und des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBF

Ausgangslage

Der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat (SWIR) möchte hiermit zur konkreten Umsetzung der Finanzierungsbestimmungen des Hochschulförderungs- und koordinationsgesetzes (HFKG) Stellung nehmen. Der Rat äussert sich anlässlich der voraussichtlichen Inkraftsetzung des HFKG-Finanzierungssystems per 1. Januar 2017 und der damit verbundenen Diskussion der Thematik in der Plenarversammlung der Hochschulkonferenz im September 2015.

Grundsätze des SWIR

Jede Änderung der öffentlichen Hochschulfinanzierung kann für die betroffenen Institutionen beträchtliche Konsequenzen zeitigen. Der SWIR begrüsst deshalb die im HFKG vorgesehenen Kohäsionsbeiträge (Art. 74), die bis ins Jahr 2025 ausgezahlt werden können.

Der SWIR (damals noch SWTR) entwickelte im Jahr 2012 Leitlinien für die Auslegung der Bemessungsgrundsätze nach Art. 51 HFKG. Er orientierte sich dabei am Ziel eines qualitativ hochstehenden Hochschulbereichs und an den Bedürfnissen von wissenschaftlicher Lehre und Forschung. Der Rat vertrat die Auffassung, dass die Leistungen der Trägerschaften zusammen mit den Bundesbeiträgen es den Institutionen grundsätzlich ermöglichen sollen, eine gute Lehre zu garantieren und die Voraussetzungen für eine exzellente Forschung zu schaffen. Dementsprechend sollen die Grundbeiträge des Bundes in erster Linie eine Funktion der Grösse der Hochschulen sein. Die Schlüsse, die der Rat zum damaligen Zeitpunkt zog, haben nach wie vor Geltung. Insbesondere die folgenden Punkte sind für die Realisierung der HFKG-Zielsetzungen unabdingbar:

1. Aus der vom HFKG gewährten Autonomie der Hochschulen folgt, dass diese selbst für die Garantie einer effektiven Qualitätssicherung verantwortlich sind. Die institutionelle Akkreditierung – als Voraussetzung für jeden Beitrag des Bundes an die Finanzierung der Hochschule – stellt sicher, dass ein effektives System der Qualitätssicherung vorhanden ist. Die Verantwortung für die Qualität soll deshalb nicht von den Hochschulen auf Bund oder Kantone übertragen werden.
2. Auf Qualitätskriterien, die bereits durch die institutionelle Akkreditierung erfasst werden, soll im Zusammenhang mit der Finanzierung verzichtet werden.
3. Die Grundbeiträge des Bundes an die Hochschulen sollen in erster Linie basierend auf der Anzahl der Studierenden bestimmt werden.

4. Eine gezielte Förderung von Universitäten, die das Masterstudium und das Doktorat besonders pflegen, ist zu überprüfen. Für die Fachhochschulen muss die politische Stossrichtung bezüglich gewünschter Abschlussstufen allerdings zuerst geklärt werden, bevor Anreize gesetzt werden.
5. Bei der durchschnittlichen Studiendauer müsste in einer geeigneten Art und Weise in Betracht gezogen werden, dass in der Schweiz aufgrund der hohen Lebenshaltungskosten viele Studierende neben ihrem Studium arbeiten müssen oder aus anderen Gründen nicht Vollzeit studieren können (ev. Kategorie von Teilzeitstudierenden definieren).
6. Die Betreuungsverhältnisse variieren nach Hochschulart und Fachrichtungen und werden bereits im Rahmen der institutionellen Akkreditierung diskutiert.
7. Das Gleiche gilt für die Qualität der Lehre. Dieses Kriterium sollte aus diesem Grund nicht für die Finanzierung berücksichtigt werden.
8. Die Qualität der Forschung wird ebenfalls in einem entsprechenden Qualitätssicherungssystem erfasst und im Akkreditierungsprozess überprüft. Dabei werden in der Regel bibliometrische Daten aufbereitet. Aus diesem Grund kann an dieser Stelle ebenfalls darauf verzichtet werden. Hingegen kann der Drittmittelerfolg nach der bisher üblichen Gewichtung herangezogen werden.
9. Die jeweils unterschiedliche Bedeutung von SNF und der KTI soll nach Fachbereichen und nach Art der Hochschulen berücksichtigt werden.

Der SWIR befasste sich intensiv mit der Tertiärstufe des Schweizer Bildungssystems¹. In diesem Kontext wurde deutlich, dass die Finanzierungsmodalitäten auf die spezifischen Bedürfnisse und Eigenheiten der einzelnen Institutionen Rücksicht nehmen müssen, um die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems zu gewährleisten. Eine Differenzierung der einzelnen Hochschultypen soll beibehalten und der Tendenz zur Konvergenz entgegengewirkt werden. Die Finanzierungsinstrumente spielen dabei eine grosse Rolle.

Empfehlungen zur Umsetzung

Das im HFKG vorgesehene Finanzierungssystem ist im Grunde einfach und flexibel. So erscheint es geeignet, einen stabilen, zukunftsorientierten und entwicklungsfähigen Rahmen für die Schweizer Hochschulen zu bieten. Generell ist darauf zu achten, dass die Verteilung der Bundesbeiträge nur dann von der Erfüllung bestimmter Kriterien abhängig gemacht wird, wenn genügend und zuverlässige Daten vorliegen, um eine Bewertung vorzunehmen. Der SWIR möchte daran erinnern, dass nur Hochschulen, die eine hohe Qualität in Lehre und Forschung ausweisen, überhaupt Bundesbeiträge erhalten. Dies wird durch das Akkreditierungserfordernis des Artikels 45 HFKG sichergestellt. Weiter leitet der SWIR aus seinen Überlegungen und Grundsätzen folgende Empfehlungen ab:

Referenzkosten:

- Die Grundlage und die Berechnung der Referenzkosten müssen kohärent sein. Die Kostenrechnungsmodelle der Hochschultypen sollten überprüft und, wenn nötig, angepasst werden. Die Zuständigkeit der Plenarversammlung für die Festlegung der

¹ Vgl. hierzu das SWIR-Dokument 3/2014, Die Tertiärstufe des Schweizer Bildungssystems, Bericht und Empfehlungen des Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrates SWIR, Bern 2014. Abrufbar unter: <http://www.swir.ch/de/publikationen-de>.

Referenzkosten umfasst auch die Verwendung geeigneter Grundlagen und eine kritische Analyse derselben. Der SWIR empfiehlt, die Kostenrechnungsmodelle für kantonale Universitäten und Fachhochschulen so auszugestalten, dass die Daten für die Berechnung der Referenzkosten transparent erhoben werden können und eine belastbare Grundlage bereitgestellt werden kann.

- Der Anteil Forschung an den Referenzkosten muss angemessen berechnet werden. Eine Möglichkeit wäre es, den Anteil Forschung aufgrund der einer Hochschule verbleibenden Forschungskosten nach Abzug der Drittmittel zu berechnen.

Anteil Lehre:

- Die Anzahl der Studierenden soll hier wichtigstes Kriterium bleiben. Eine Pro-Kopf-Zählweise erscheint gegenüber einer Umrechnung der ECTS in Vollzeitäquivalente sinnvoller, weil mit den ECTS-Äquivalenten nur auf Normstudienzeiten abgestellt werden kann. Ein gemeinsames Berechnungssystem für universitäre und Fachhochschulen ist anzustreben. Es könnte eine eigene Kategorie für Personen vorgesehen werden, welche nicht Vollzeit studieren.
- Gezählt werden sollen nur Studierende, die sich innerhalb der doppelten Normstudienzeit befinden – Bachelor- und Masterstudiengänge sind unabhängig voneinander zu bewerten.
- Der SWIR rät ausserdem von einer expliziten Berücksichtigung der Betreuungsverhältnisse innerhalb des Allokationsmodells ab. Der Fachbereich und die spezifische Lehrkultur sind bei der Bewertung der Betreuungsverhältnisse von massgeblicher Bedeutung. Ausserdem gibt es keine evidenzbasierten Studien, welche die Frage nach den optimalen Betreuungsverhältnissen in den einzelnen Fachbereichen beantworten. Ob es einer Hochschule gelingt, die Betreuung ihrer Studierenden so auszugestalten, dass eine gute Lehre möglich ist, wird – wie bereits erwähnt - über das Akkreditierungserfordernis geprüft.
- Die Relation von Studierenden- und Abschlusszahlen eignet sich nicht als Kriterium, Sollten Informationen über Kohorten nur Zukunft vollständig zur Verfügung stehen, wäre genau darauf zu achten, mit einem solchen Kriterium keine falschen Anreize zu setzen – es liegt beispielsweise kaum im Interesse des Bundes, Hochschulen für eine Senkung der Anforderungen zu belohnen. Um die Profilbildung der Hochschultypen zu unterstützen, wäre es jedoch sinnvoll, diejenigen universitären Hochschulen speziell zu fördern, die neben Bachelor- und Masterabschlüssen das Doktorat besonders pflegen. Entsprechend sollte die Anzahl der Bachelorabschlüsse bei Fachhochschulen in die Bewertung einfließen.

Anteil Forschung:

- Für die Forschungsleistung bzw. die Akquisition von Drittmitteln sollen sowohl bei universitären als auch bei Fachhochschulen einerseits die Summe der eingeworbenen Drittmittel sowie die Projektmonate pro ProfessorIn eine Rolle spielen. Der Anteil Forschung muss für Universitäten und Fachhochschulen differenziert betrachtet werden.
- Die Berücksichtigung des „Wissenstransfers“, wie er für die Fachhochschulen im FHSG bzw. in der FHSV vorgesehen war, erscheint nicht länger als zielführend². Sollen Leistungen des Wissenstransfers berücksichtigt werden, kann dies anhand

² Die Beiträge wurden den Fachhochschulen entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtsumme der auf die Lehre und die angewandte Forschung und Entwicklung entfallenden Stellenprozente ausgerichtet (Art. 16b Abs. 2 lit a FHSV). In die Berechnung einbezogen wurden nur Personen, die mindestens zu 50 Stellenprozent in diesen Bereichen tätig waren, wobei der Anteil Lehre und der Anteil angewandte Forschung und Entwicklung je mindestens 20 Stellenprozent betragen mussten.

der Forschungsprojekte, die in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft durchgeführt werden, geschehen. Hier käme beispielsweise eine höhere Gewichtung von KTI-Drittmitteln infrage.

Verteilungsmodelle:

- Das HFKG schreibt vor, dass höchstens zehn Prozent der Grundbeiträge entsprechend dem Anteil der ausländischen Studierenden einer Hochschule an der Gesamtzahl der an Schweizer Hochschulen studierender AusländerInnen ausgerichtet werden. Diese Zahl stammt aus den Jahren 1999/2000 und war damals adäquat. Heute haben sich jedoch alle Hochschulen stark internationalisiert, was auch den Zielen des Bundes entspricht. Aus diesem Grund empfiehlt der SWIR, den Anteil ‚ausländische Studierende‘ stärker zu gewichten. Der Bund soll damit die Trägerkantone, welche den grössten Teil der Kosten für die ausländischen Studierenden übernehmen, entlasten.
- Die Anteile von Forschungs- und Lehrleistung müssen für Fachhochschulen und Universitäten separat definiert werden. Ein Anteil der Forschungsleistung von mindestens 30 Prozent erscheint aufgrund des Gewichts der universitären Forschungsaufgabe erstrebenswert; bei den Fachhochschulen sollte dieser Anteil jedoch höchstens 10 bis 20 Prozent betragen.

Übergangsbestimmungen:

- Die Kohäsionsbeiträge nach Art. 74 sollen mit Rücksicht auf die Besonderheiten der einzelnen Hochschulen und im Sinne eines gut funktionierenden Gesamtsystems eingesetzt werden.