

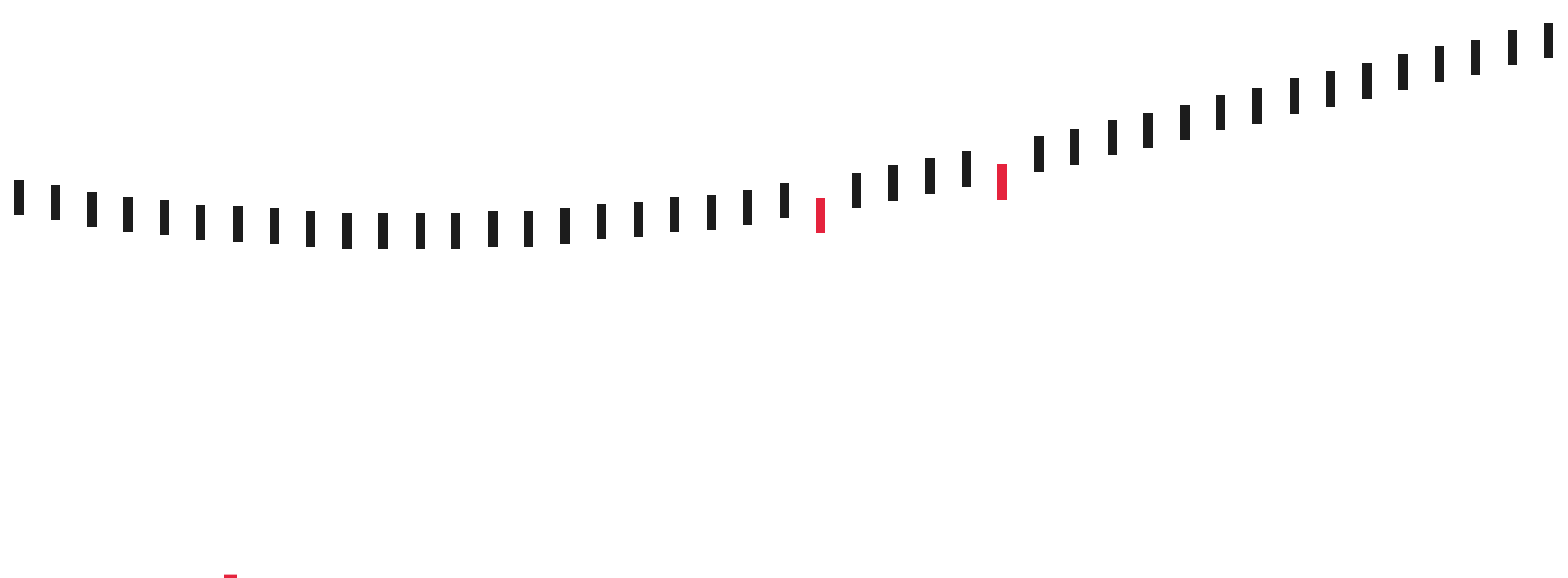
Schlussbericht

# Finanzierungssystem HFKG

Evaluation nach Artikel 69 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG)

Evaluationspaket B

Basel | 12.05.2022



# Impressum

**Finanzierungssystem HFKG – Evaluation nach Artikel 69 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG), Evaluationspaket B**

Schlussbericht  
12.05.2022

**Auftraggeberin:** Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)

**Auftragnehmerin:**

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG  
Aeschengraben 9  
4051 Basel  
T +41 61 262 05 55  
contact@bss-basel.ch

[www.bss-basel.ch](http://www.bss-basel.ch)

**Autor/in:** Miriam Frey und Wolfram Kägi

Unser Dank gilt allen befragten Personen, die ihr Wissen, ihre Erfahrungen und ihre Einschätzungen mit uns geteilt haben sowie dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation und der Begleitgruppe für die konstruktive Zusammenarbeit und die wertvollen Anregungen.

© 2022 BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Ziel und Methodik</b> .....	<b>8</b>
2.1 Ziele der Evaluation.....	8
2.2 Wirkungsmodell.....	8
2.3 Methodik.....	10
2.4 Berichtsstruktur .....	11
<b>3. Finanzierungssystem Hochschulen</b> .....	<b>11</b>
3.1 Überblick .....	11
3.2 Beiträge des Bundes .....	15
3.3 Beiträge der Kantone.....	26
3.4 Beiträge Private.....	30
<b>4. Konzept des HFKG</b> .....	<b>31</b>
4.1 Grundkonstruktion .....	31
4.2 Übereinstimmung Ziele und Instrumente.....	32
4.3 Gesamtbeurteilung der Akteure.....	34
4.4 Fokus Unsicherheiten.....	36
4.5 Fokus Grundbeitragsmodell und Humanmedizin.....	39
<b>5. Umsetzung des HFKG</b> .....	<b>44</b>
5.1 Ermittlung Finanzbedarf .....	44
5.2 Verbindliche Finanzierungsanteile.....	46
5.3 Datenqualität .....	47
5.4 Konsistenz mit Forschungsförderung .....	47
5.5 Konsistenz mit interkantonalen Vereinbarungen .....	48
5.6 Konsistenz mit Trägerfinanzierung .....	49
5.7 Transparenz .....	52
<b>6. Auswirkungen auf Bund und Kantone</b> .....	<b>54</b>
6.1 Finanzierungssicherheit.....	54
6.2 Unterstützungsquote .....	57
6.3 Steuerung.....	58
6.4 Auswirkungen auf andere Bereiche.....	60
6.5 Finanzierungsaufteilung .....	62
<b>7. Auswirkungen auf Hochschulen</b> .....	<b>66</b>
7.2 Grundbeiträge .....	67

7.3 Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge .....	76
7.4 Projektgebundene Beiträge .....	82
<b>8. Schlussfolgerungen .....</b>	<b>88</b>
8.1 Fazit .....	88
8.2 Ausblick: Monitoring .....	89
<b>A. Anhang .....</b>	<b>91</b>
A.1 Evaluationsfragen.....	91
A.2 Interviewpersonen .....	93
A.3 Finanzierung Hochschulen.....	95
A.4 Zusätzliche Auswertungen .....	96
A.5 Referenzkosten .....	102
A.6 Grundbeiträge Verteilung .....	104

# Tabellen

Tabelle 1	Beiträge des Bundes im Überblick.....	15
Tabelle 2	Bauinvestitionsbeiträge, Übersicht .....	22
Tabelle 3	Projektgebundene Beiträge 2021-2024 .....	24
Tabelle 4	Finanzierung Trägerkantone, Universitäten .....	28
Tabelle 5	Finanzierung Trägerkantone, FH.....	29
Tabelle 6	Finanzierung Trägerkantone, Orientierung HFKG.....	50
Tabelle 7	Projektgebundene Beiträge 2021-2024 .....	85
Tabelle 8	Monitoring .....	90
Tabelle 9	Interviewpersonen, strategische Ebene.....	93
Tabelle 10	Interviewpersonen, operative Ebene .....	94
Tabelle 11	Finanzierung im Überblick .....	95
Tabelle 12	Referenzkosten Universitäten 2021-2024 .....	102
Tabelle 13	Referenzkosten Fachhochschulen 2021-2024 .....	103
Tabelle 14	Grundbeiträge, in CHF, Verteilung nach Kriterien, UH, Jahr 2021 .....	104
Tabelle 15	Grundbeiträge, in CHF, Verteilung nach Kriterien, FH, Jahr 2021 .....	104

# Abbildungen

Abbildung 1	Wirkungsmodell .....	9
Abbildung 2	Finanzierung des Aufwands nach Hochschultyp, in %, Jahr 2020 .....	13
Abbildung 3	Finanzierung nach Hochschultyp / Kostenträger, in %, Jahr 2020 .....	14
Abbildung 4	Verteilmodell, Universitäten.....	17
Abbildung 5	Verteilmodell, Fachhochschulen .....	17
Abbildung 6	Grundbeiträge kantonale Universitäten, in CHF, Jahr 2020 .....	18
Abbildung 7	Grundbeiträge Fachhochschulen, in CHF, Jahr 2020.....	18
Abbildung 8	Grundbeiträge, Kostendeckungsgrad (inkl. Forschungskosten), Jahr 2020 .....	19
Abbildung 9	Vorteile Finanzierungssystem HFKG .....	35
Abbildung 10	Nachteile Finanzierungssystem HFKG .....	35
Abbildung 11	Entwicklung der Studierenden.....	36
Abbildung 12	Auswirkungen einer unterschätzten Entwicklung, fiktives Beispiel .....	38
Abbildung 13	Kosten pro Student/in, Humanmedizin, in CHF, Jahr 2019 .....	39
Abbildung 14	Ablauf Ermittlung Finanzbedarf .....	45
Abbildung 15	Grundbeiträge Bund in CHF, Universitäten.....	55
Abbildung 16	Grundbeiträge Bund in CHF, Fachhochschulen .....	55
Abbildung 17	Bundesbeiträge, Universitäten, in Mio. CHF .....	57
Abbildung 18	Bundesbeiträge, Fachhochschulen, in Mio. CHF .....	57
Abbildung 19	Forschungsausgaben des Bundes.....	60
Abbildung 20	Bundesbeiträge an die ETH, in CHF .....	61
Abbildung 21	Bundesbeiträge an die ETH, pro Student/in, in CHF .....	61
Abbildung 22	Finanzierungsaufteilung, Universitäten .....	62
Abbildung 23	Finanzierungsaufteilung, Fachhochschulen .....	63
Abbildung 24	Entwicklung Kantons- und Bundesbeiträge bei Systemwechsel, UH .....	64
Abbildung 25	Entwicklung Kantons- und Bundesbeiträge bei Systemwechsel, FH.....	64
Abbildung 26	Finanzierung kantonale Universitäten, in %, Jahr 2020 .....	67
Abbildung 27	Finanzierung Fachhochschulen, in %, Jahr 2020 .....	68
Abbildung 28	Entwicklung Studierende (Jahr 2010: Index 100) .....	72
Abbildung 29	Finanzierung UH, in CHF, Jahr 2020 .....	96

Abbildung 30	Finanzierung UH, in %, Jahr 2020 .....	96
Abbildung 31	Finanzierung FH, in CHF, Jahr 2020.....	97
Abbildung 32	Finanzierung FH, in %, Jahr 2020.....	97
Abbildung 33	Finanzierung PH, in CHF, Jahr 2020 .....	98
Abbildung 34	Finanzierung PH, in %, Jahr 2020.....	98
Abbildung 35	Anteil der privaten Beiträge an der gesamten Finanzierung, in %, Jahr 2020....	99
Abbildung 36	Kosten pro Student/in, UH (inkl. ETH), in CHF, ausgewählte Bereiche.....	99
Abbildung 37	Kosten pro Student/in, in CHF, FH.....	100
Abbildung 38	Betreuungsverhältnis, UH (inkl. ETH), ausgewählte Bereiche.....	100
Abbildung 39	Betreuungsverhältnis, FH.....	101

# Zusammenfassung

## Ziel und Methodik

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) hat die Firmen BSS Volkswirtschaftliche Beratung und Interface mit zwei Evaluationen zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) beauftragt. Der vorliegende Schlussbericht beinhaltet Evaluationspaket B. Er untersucht das Finanzierungssystem gemäss HFKG und umfasst folgende Kernfragen:

- Wie wirkt sich das Finanzierungssystem auf die Finanzhaushalte von Bund und Kantonen aus?
- Setzen die Finanzierungsinstrumente (Grundbeiträge, Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge, projektgebundene Beiträge) die richtigen Anreize, um die Ziele des HFKG zu erreichen?

Zur Beantwortung der Fragestellungen wurden eine Daten- und Dokumentenanalyse sowie eine Interviewerhebung bei 45 Vertreter/innen der hochschulpolitischen Organe, der einzelnen Hochschulen und weiteren Fachpersonen durchgeführt.

## Finanzierungssystem HFKG

Die Hochschulen in der Schweiz lassen sich unterteilen in universitäre Hochschulen (kantonale Universitäten und ETH), Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen. Die Hochschulen werden durch verschiedene Finanzierungsquellen finanziert. In der vorliegenden Studie relevant sind die Finanzierungsinstrumente des HFKG, welche seit 2017 in Kraft sind:

- Grundbeiträge: Mit den Grundbeiträgen des Bundes werden Mittel an die Betriebsaufwendungen der kantonalen Universitäten und der Fachhochschulen gewährt. Die Beiträge werden basierend auf den sog. Referenzkosten ermittelt, diese entsprechen den durchschnittlichen Kosten der Lehre unter Berücksichtigung eines Anteils derjenigen Forschungskosten, die nach Abzug der Drittmittel verbleiben. Die Verteilung auf die einzelnen Hochschulen erfolgt nach Kriterien (z.B. Studierende, Forschungsleistung). Die Referenzkosten wurden mit dem HFKG neu eingeführt und auch das Verteilmodell stellt für die Fachhochschulen eine Veränderung dar.<sup>1</sup> Ebenfalls neu mit dem HFKG ist die verbindliche Festlegung des Finanzierungsanteils des Bundes. Die Grundbeiträge machen volumenmässig den grössten Teil der Finanzierung durch den Bund aus (Kredit 2021–2024: Universitäten: 2927 Mio. CHF, Fachhochschulen: 2305.3 Mio. CHF).
- Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge: Die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge sind Beiträge für Erwerb, langfristige Nutzung, Erstellung oder Umgestaltung von Bauten. Anspruch haben kantonale Universitäten und Fachhochschulen. Im Vergleich zur Situation vor HFKG wurde die Untergrenze für einen Anspruch angehoben. Zudem haben Universitäten

---

<sup>1</sup> Zuvor erfolgte die Finanzierung der Lehre bei den Fachhochschulen anhand eines Beitrags pro Student/in. Somit waren die absoluten Leistungen (Anzahl Studierende der Hochschule) relevant und nicht wie im Verteilmodell die relativen Werte (Anteil Studierende der Hochschule an allen Studierenden).



neu ebenfalls Anspruch auf Baunutzungsbeiträge (vorher nur Fachhochschulen). Für Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge wurden in der aktuellen Förderperiode 459.3 Mio. CHF als Kredit gesprochen.

- Projektgebundene Beiträge: Projektgebundene Beiträge können für Aufgaben von gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung gewährt werden. Im Vergleich zu früher wurde das Instrument auf Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen und Eidgenössische Technische Hochschulen ausgeweitet. Mit 123.7 Mio. CHF machen die projektgebundenen Beiträge den kleinsten Teil der Finanzierung aus (Kredit 2021–2024).

## Konzeption des HFKG

### Grundsätzliche Einschätzung

Das zentrale Merkmal des HFKG ist die einheitliche Finanzierungslogik für Universitäten und Fachhochschulen, welche den Unterschieden zwischen den beiden Hochschultypen aber gleichzeitig Rechnung trägt. Charakteristisch ist u.E. zudem das Zusammenspiel von Elementen, welche eine Ausgewogenheit des Systems anstreben. So basiert das Finanzierungssystem bspw. auf den drei Instrumenten, die Verteilung der Beiträge auf die einzelnen Hochschulen beinhaltet mehrere Kriterien und die Grundbeiträge werden kostenbasiert berechnet, beinhalten aber auch «politische» Stellschrauben. Ausserdem erfolgte der Wechsel vom alten zum neuen Finanzierungssystem dahingehend, dass keine zu grossen Änderungen für die Hochschulen resultierten.

Die Verteilung der Grundbeiträge orientiert sich dabei an der Leistung: Hochschulen mit mehr Studierenden resp. mehr Drittmitteln erhalten mehr Beiträge. Allerdings gibt es eine Ausnahme dazu: Das Kriterium Forschungsaktivität (Drittmittel / wissenschaftliches Personal) weicht von diesem Ansatz ab und bevorzugt kleinere Universitäten explizit.

Die Finanzierung HFKG erfolgt über 3 Instrumente, welche unterschiedliche Zielsetzungen beinhalten. Dieser Ansatz ist konsistent mit der Tinbergen-Regel (1 Ziel = 1 Instrument). Eine zentrale Frage ist dabei die Gewichtung dieser Instrumente. Während die Grundbeiträge zweckungebunden ausgerichtet werden, erfolgt über die projektgebundenen Beiträge eine Steuerung. Aktuell nehmen die projektgebundenen Beiträge nur einen kleinen Teil der Finanzierung ein. Dies erachten die meisten Interviewpersonen als sinnvoll. Es gibt jedoch auch Stimmen, welche eine Erhöhung der projektgebundenen Beiträge und damit der Steuerungsmöglichkeit wünschen. Ihr Argument: Nur damit liesse sich das Ziel der Portfoliobereinigung und -entwicklung<sup>2</sup> auch erreichen.

### Fokusthema: Umgang mit Unsicherheiten

Zur Ermittlung der Grundbeiträge werden die erwarteten Studierendenzahlen berücksichtigt. Dazu sind Abschätzungen und Annahmen notwendig. Naturgemäss können Annahmen der künftigen Entwicklung auch falsch sein. Begründet durch die Corona-Pandemie erwies sich die angenommene Entwicklung gerade in den letzten Jahren als zu zurückhaltend. Wäre daher bei einer (substanziellen) Abweichung der Entwicklung von der Annahme ein Ausgleich notwendig? Die

---

<sup>2</sup> Das Ziel der Portfoliobereinigung und -entwicklung wird zwar nicht ausdrücklich im HFKG erwähnt, gehört aber zu den aktuellen prioritären Schwerpunkten der SHK für die Periode 2021-2024 und wird daher an dieser Stelle mitaufgeführt. Während es bei der Profilbildung um die Differenzierung der Hochschultypen geht, geht es bei der Portfoliobereinigung und -entwicklung um die thematische/schwerpunktmässige Ausrichtung der *einzelnen* Hochschulen.

Einschätzungen der befragten Fachpersonen waren unterschiedlich, wobei sich die Hochschulen tendenziell gegen einen nachträglichen Ausgleich aussprachen. Wichtig sei jedoch, dass bei der neuen Förderperiode der korrekte (d.h. der höhere) Ausgangspunkt berücksichtigt werde.

### **Fokusthema: Grundbeitragsmodell und Humanmedizin**

Im Jahr 2016 wurde über die projektgebundenen Beiträge ein Sonderprogramm zur Erhöhung der Anzahl Abschlüsse in Humanmedizin lanciert. Nun folgt die laufende Finanzierung über die Grundbeiträge. Es fragt sich, inwieweit das Modell der Grundbeiträge für die Finanzierung von Medizinstudierenden geeignet ist. Konkret: Fördert es die Ausbildung einer genügend hohen Anzahl Absolvent/innen auf kosteneffiziente Weise? Diese Frage stellt sich u.E. auch für andere Studiengänge. Eine Abweichung vom Grundbeitragsmodell wäre aus unserer Sicht entsprechend schwierig zu begründen. Verstärkte Anreize innerhalb des Modells könnten gleichwohl gesetzt werden: Im Kriterium Abschlüsse werden Hochschulen mit Medizinstudierenden aufgrund der höheren Studiendauer «benachteiligt». Dies könnte mit einer höheren Gewichtung dieser Abschlüsse kompensiert werden.

## **Umsetzung des HFKG**

### **Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen**

Die gesetzlichen Bestimmungen werden von unserer Sicht erfüllt. So wird der Gesamtbetrag der Referenzkosten wie gesetzlich festgelegt ermittelt und die vorgesehenen Finanzierungsanteile werden vom Bund übernommen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass nur die Finanzierungsanteile des Bundes festgelegt sind. Die Idee dahinter ist, dass die Restfinanzierung insb. über die kantonalen Beiträge erfolgt. Aber: Gesetzlich verpflichtet sind die Kantone dazu nicht. Das System weist daher u.E. ein gewisses Ungleichgewicht auf.

### **Konsistenz HFKG und Forschungsförderung**

Die Konsistenz des Finanzierungssystems HFKG mit der Forschungsförderung wurde von den Befragten gut bewertet: Der für die Berechnung der Referenzkosten berücksichtigte Aufwand für die Lehre von hoher Qualität beinhaltet auch einen Teil Forschung, wodurch die Verknüpfung von Lehre und Forschung gestärkt wird. In der umgekehrten Richtung gibt es jedoch gemäss Interviewaussagen Handlungsbedarf: Die Forschungsförderung wirke der Zielsetzung der Profilbildung entgegen. Die Öffnung des Zugangs zu SNF resp. Innosuisse für Universitäten und Fachhochschulen fördere die unterschiedlichen Profile nicht.

### **Konsistenz HFKG und interkantonale Vereinbarungen**

Die interkantonalen Vereinbarungen IUUV / FHV sind weitgehend konsistent mit dem HFKG und basieren ebenfalls auf den Referenzkosten. Es gibt jedoch vereinzelt noch Abweichungen. So sind die Fachbereiche im HFKG nicht gleich definiert wie in der FHV. Das HFKG definiert zudem die max. Studiendauer differenziert nach Bachelor und Master, während in der IUUV die Studiendauer insgesamt berücksichtigt wird. Schliesslich werden die Beiträge im Bereich Medizin in der IUUV – im Unterschied zum HFKG – aktuell nicht kostenbasiert ermittelt.

Des Weiteren gibt es gewisse Unterschiede, die nicht als Diskrepanzen zu werten sind, aber die eine zukünftige Abweichung möglich machen: Das HFKG weist eine höhere Flexibilität als die

interkantonalen Vereinbarungen auf. Während im HFKG einige Parameter durch die SHK festgelegt werden, sind sie in den interkantonalen Vereinbarungen in der IUV resp. FHV definiert.

### **Konsistenz HFKG und Trägerfinanzierung**

Die wichtigste Finanzierungsquelle der Hochschulen ist die Finanzierung durch die Träger. Diese orientieren sich nur teilweise am HFKG, indem sie beispielsweise für die eigenen Studierenden ebenfalls Beiträge gem. IUV / FHV bezahlen. Häufiger wird jedoch keine auf den Referenzkosten basierende Berechnung vorgenommen, sondern es werden z.B. die effektiven Kosten der einzelnen Hochschulen berücksichtigt.

## **Auswirkungen auf Bund und Kantone**

### **Finanzierungssicherheit**

Mit dem HFKG wird die Finanzierungssicherheit im System erhöht, da die Beiträge des Bundes verbindlich festgelegt sind. Dadurch ist eine Komponente der Unsicherheit – Sparprogramme des Bundes – aus dem System entfernt worden. Allerdings beinhaltet das System mit dem berücksichtigten Anteil Forschung immer noch eine gewisse Flexibilität, deren Anwendung nicht durch einen fixen Mechanismus geregelt ist. Inwieweit dies dazu führt, dass die Beiträge des Bundes abhängig von der finanziellen Situation schwanken, wird die Zukunft zeigen müssen. Neben der Finanzierungssicherheit der gesamten Beiträge ist für die Hochschulen auch die Verteilung relevant: Hier hat sich bei den kantonalen Universitäten durch das HFKG nicht viel geändert. Bei den Fachhochschulen gilt hingegen neu das Verteilmodell: Ihre Mittel hängen damit von der Leistung anderer Hochschulen ab, wodurch sich die Planbarkeit reduziert.

### **Unterstützungsquote**

Der Finanzierungsanteil des Bundes bei den Grundbeiträgen liegt für Universitäten tiefer als für Fachhochschulen, da die Universitäten in höherem Ausmass an der Forschungsförderung des Bundes partizipieren. Der Anteil der Gesamtfinanzierung des Bundes an den Lehr- und Forschungskosten von Universitäten und Fachhochschulen ist insgesamt gleich. Die Unterstützungsquote (Anteil Bundesbeiträge an der gesamten Finanzierung) lag sowohl für Universitäten als auch für Fachhochschulen im Jahr 2020 bei 28%.

### **Steuerung**

Das Instrument der projektgebundenen Beiträge umfasst explizit eine Steuerungsmöglichkeit. Die Beiträge weisen jedoch mit 2% am Gesamtvolumen der Bundesmittel eine finanziell relativ geringe Bedeutung auf. Für das Instrument der Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge werden verschiedene Anforderungen an die Projekte gestellt, darunter auch Erfordernisse der Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen. Dieses Kriterium wird aktuell allerdings nicht im Sinne einer Steuerung umgesetzt. Auch punktuelle Steuerungsmöglichkeiten beim Instrument der Grundbeiträge werden kaum genutzt (bspw. könnte durch unterschiedliche Forschungszuschläge auf die Gewichtung der Referenzkosten Einfluss genommen werden).

## Auswirkungen auf andere Bereiche

Im Hinblick auf unbeabsichtigte Auswirkungen des HFKG ist die «Kehrseite» der festgelegten Finanzierungsanteile zu nennen. So wäre es denkbar, dass allfällige Mehrausgaben der gebundenen HFKG-Beiträge zulasten von anderen BFI Bereichen (Forschung, ETH) kompensiert würden. Aktuell kann dies bei der Forschung nicht beobachtet werden. Bei den Beiträgen an die ETH zeigt sich absolut betrachtet eine Steigerung in den letzten Jahren, pro Student/in nehmen die Beiträge hingegen ab. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

## Finanzierungsaufteilung

Da die Beiträge der (Träger-)Kantone nicht im HFKG festgelegt sind, könnte sich die Finanzierungsaufteilung zwischen Bund und Kantonen ändern. Allerdings: Es gibt einen Rückkopplungseffekt im System. Wenn die Finanzierung der Trägerkantone systematisch zurückgeht, werden die Kosten der Hochschulen sinken (müssen). Damit werden auch die Beiträge des Bundes, welche auf den Kosten basieren, reduziert. Die umgekehrte Schlussfolgerung gilt natürlich auch: Bei steigenden Kantonsbeiträgen, steigen auch die Beiträge des Bundes. Für den Bund bedeutet dies, dass die Bundesbeiträge indirekt an die Trägerbeiträge «gekoppelt» sind. Für die Hochschulen ergibt sich damit ggf. eine doppelte Schwierigkeit: Sinken die Trägerbeiträge, sinken auch die Bundesmittel.

## Auswirkungen auf die Hochschulen

### Grundbeiträge

Die Frage, inwieweit sich die Hochschulen in ihrer Strategie an den Verteilungskriterien der Grundbeiträge orientieren, ist insofern offen, als die Grundbeiträge zwar finanziell bedeutend sind, es aber noch weitere Finanzierungsquellen gibt, die teilweise nach anderen Kriterien ermittelt werden. Die Verteilungskriterien resp. die damit verbundenen Anreize wirken zudem umso stärker, wenn die Hochschulen diese intern weitergeben, d.h. die Beiträge des Bundes 1:1 an die Departemente verteilen. Dies ist bei ca. der Hälfte der befragten Hochschulen der Fall, die andere Hälfte verwendet eigene Kriterien zur internen Verteilung der Mittel. In Bezug auf die Auswirkung der Grundbeiträge lassen sich folgende Thesen formulieren:

- *Anreiz: Die Hochschulen erhöhen die Anzahl Studierende.*

Bei Skaleneffekten (d.h. wenn die zusätzlichen Kosten einer Studierenden geringer sind als die durchschnittlichen Kosten) besteht ein Anreiz zur Mengenausweitung. Dies gilt allerdings in noch stärkerem Ausmass bei pro-Kopf-Pauschalen (wie sie bei den interkantonalen Vereinbarungen sowie im früheren System des Bundes bei den Fachhochschulen festgelegt sind resp. waren). In Vergleich zu pro-Kopf-Pauschalen weist das HFKG folgende Unterschiede auf: Werden die erwarteten Studierendenzahlen insgesamt unterschätzt oder schneiden andere Hochschulen in weiteren Kriterien besser ab, verliert eine Hochschule mit gleichbleibenden Studierendenzahlen finanzielle Beiträge.

- *Anreiz: Die Hochschulen senken die Kosten.*

Da die Referenzkosten auf dem Durchschnitt der Kosten aller Hochschulen basieren, lohnt es sich finanziell, wenn eine Hochschule unterdurchschnittliche Kosten hat. Dieser Anreiz wird jedoch nicht erst durch das HFKG gesetzt, denn auch im früheren System profitierten die Hochschulen von tiefen Kosten (sowohl Universitäten als auch Fachhochschulen).

- *Anreiz: Die Hochschulen fokussieren auf finanziell attraktive Angebote.*

Mehrere Hochschulen gaben an, dass die Anreize des HFKG (resp. aus dem gesamten Finanzierungssystem) das Studienangebot beeinflussen würden. Der Einfluss des HFKG wirkt sich dabei v.a. bei neuen Studiengängen aus. Ein Abbau oder eine Veränderung bestehender Studiengänge wurde hingegen nicht erwähnt. Dies bestätigten auch die Interviewpersonen: Eine Schwerpunktsetzung habe nicht stattgefunden. Zwar setzt das Finanzierungssystem über die oben beschriebene Thematik der Skaleneffekte gewisse Anreize, diese scheinen aber zu wenig stark zu sein, um eine Portfoliobereinigung und -entwicklung anzustossen. Dies auch aufgrund von regionalpolitischen Interessen.

- *Anreiz: Die Studiendauer sinkt (durch Berücksichtigung der Abschlüsse).*

Das Kriterium der Anzahl Abschlüsse wurde mit dem HFKG neu implementiert. Dieses setzt den Anreiz, die Studiendauer zu reduzieren. Andererseits kann auch der Fehlanreiz resultieren, dass Personen leichter einen Abschluss erlangen, die Qualität der Abschlüsse also sinkt. In den Interviews wurde ein solcher Fehlanreiz resp. dessen Realisierung allerdings verneint.

- *Anreiz: Die Fachhochschulen erhöhen ihre Drittmittel.*

Bei den Fachhochschulen wird die Forschung bei der Berechnung der Grundbeiträge stärker gewichtet als im früheren System. Dies hat Auswirkungen: Mehrere Fachhochschulen gaben an, mehr Wert auf Drittmittelakquisition zu legen.

### **Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge**

Die Bundesbeiträge werden als wichtige Unterstützung für Neu- und Umbauten wahrgenommen, welche auch die Bereitschaft zur Finanzierung auf kantonaler Ebene fördern und ohne die ein Bauvorhaben teils nicht hätte umgesetzt werden können. Die Frage, ob die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge die Immobilienstrategie direkt beeinflusse, verneinten die Befragten jedoch meist. Wenn der Kanton Eigentümer der Gebäude sei, sei die kantonale Immobilienstrategie entscheidend.

Durch inhaltliche Anforderungen (z.B. ökologische Anforderungen) und durch die Anwendung von Flächenkostenpauschalen werden Anreize für Qualität und Effizienz gesetzt. Rein finanziell sind Bauinvestitionsbeiträge attraktiver als Baunutzungsbeiträge. Dies wurde z.T. kritisch betrachtet: Eine befragte Person gab an, dass im Hinblick auf die Nachhaltigkeit ein verstärkter Anreiz zur Umwandlung oder Verdichtung geprüft werden sollte.

Mit den Beiträgen werden Investitionen und Mieten unterstützt. Über Public-Private-Partnership (PPP) finanzierte Projekte sowie gemischte Investitionen durch Kanton und Private können nicht über Bauinvestitionsbeiträge finanziert werden. Die Bedeutung von PPP bei Bauprojekten im Bereich der Hochschulen wurde unterschiedlich beurteilt. Die meisten Hochschulen und Kantone gaben an, dass PPP bei ihnen kein Thema sei (unabhängig vom HFKG). Nicht alle Kantone stimmten dem jedoch zu. So wurden PPP und Mischfinanzierungen teilweise auch als interessant bezeichnet und die fehlende Vereinbarkeit mit den Bauinvestitionsbeiträgen kritisiert.

### **Projektgebundene Beiträge**

Die Interviewpersonen schätzen das Instrument der projektgebundenen Beiträge mehrheitlich als gut ein. Die grössten Vorteile resp. Auswirkungen sind gemäss Aussagen der befragten Fachpersonen:

- Wichtige Themen würden gemeinsam und koordiniert angegangen.
- Bereits bestehende Zusammenarbeit sei durch die Projekte resp. Beiträge intensiviert, neue Zusammenarbeiten seien gefördert worden.
- Man lerne andere Personen kennen, was Auswirkungen über das Projekt hinaus habe. Daraus würden dynamische und sich selbst entwickelnde Netzwerke gebildet.
- Mit dem HFKG wurden die Pädagogischen Hochschulen u.a. mit den projektgebundenen Beiträgen nicht nur auf dem Papier, sondern über Projekte integriert.

Mitnahmeeffekte in Bezug auf die projektgebundenen Beiträge sind als eher gering einzuschätzen. Tendenziell wären die Projekte nicht oder nicht in diesem Ausmass realisiert worden. Mehrere Interviewpersonen äusserten allerdings den Wunsch, stärker zu fokussieren und auf wenige, strategisch relevante Projekte zu setzen (dies wird bereits angegangen). Insb. die kleineren Hochschulen sehen hier aber auch Schwierigkeiten: Sie seien nicht in der Lage, die notwendige Mitfinanzierung in der erforderlichen Höhe zu leisten. In Bezug auf die Nachhaltigkeit wurde von unterschiedlichen Erfahrungen berichtet. Insgesamt wird die Thematik des Transfers in den Regelbetrieb als Herausforderung gesehen.

## Fazit

Das Finanzierungssystem des HFKG ist seit dem Jahr 2017 in Kraft. In der ersten Evaluation können mittel- und längerfristige Auswirkungen noch nicht abgeschätzt werden. Der Fokus lag vielmehr auf der Beurteilung der Ausgestaltung. Aus unserer Sicht ist das Finanzierungssystem des HFKG ausgewogen und stabil konzipiert und kann sich nun einspielen. Substanzielle Probleme, welche einen raschen Anpassungsbedarf erfordern, zeigen sich aktuell nicht. Dennoch: Es gibt Herausforderungen und offene Fragen:

- Grundbeiträge: Soll eine substanzielle Abweichung der effektiven von den erwarteten Studierendenzahlen ausgeglichen werden?
- Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge: Ist eine Bevorzugung von Bauten (im Vergleich zu Mieten) politisch erwünscht und inhaltlich gerechtfertigt? Inwieweit sollen gemischte Finanzierungen (Private / Kanton) ermöglicht werden?
- Projektgebundene Beiträge: Wie kann der Transfer in den Regelbetrieb gefördert werden? Soll das Instrument gestärkt werden, um die Portfoliobereinigung und -entwicklung anzustossen?

Zudem ist der kurze Betrachtungshorizont zu beachten, der allfällige (unerwünschte) Verhaltensanpassungen aufgrund von Anreizen in der Finanzierung noch nicht sichtbar macht. Beispielsweise: Verändert sich das Finanzierungsverhältnis zwischen Bund und Kantonen längerfristig? Daher ist es aus Sicht der Evaluation zentral, die weiteren Entwicklungen mit einem Monitoring zu beobachten.

# 1. Einleitung

Mit der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI Botschaft 2025-2028) wird der Bundesrat zuhanden des Parlaments über die Entwicklungen in der schweizerischen Hochschulpolitik berichten. Die Umsetzung des seit 2015 etappenweise in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) ist dabei von zentraler Bedeutung. Entsprechend soll eine Evaluation zum HFKG durchgeführt werden. Gemäss Artikel 69 HFKG soll diese folgende Aspekte beinhalten (diese wurden als Evaluationspakete A bis D definiert):

- A. Wirksamkeit der aufgewendeten öffentlichen Mittel
- B. Auswirkungen des HFKG-Finanzierungssystems
- C. Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen
- D. Beschäftigungsfähigkeit und Tätigkeiten der Absolventinnen und Absolventen

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) hat die Firmen BSS Volkswirtschaftliche Beratung und Interface mit Evaluationspaket A und Evaluationspaket B beauftragt. Evaluationspaket A wird schwerpunktmässig von Interface bearbeitet, Evaluationspaket B von BSS. Der vorliegende Schlussbericht beinhaltet die Ergebnisse von Evaluationspaket B.

## 2. Ziel und Methodik

### 2.1 Ziele der Evaluation

Im Rahmen von Evaluationspaket B wird das Finanzierungssystem des HFKG evaluiert. Konkret stellen sich zwei Kernfragen:

- Wie wirkt sich das Finanzierungssystem auf die Finanzhaushalte von Bund und Kantonen aus?
- Setzen die Finanzierungsinstrumente (Grundbeiträge, Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge, projektgebundene Beiträge) die richtigen Anreize, um die Ziele des HFKG zu erreichen?

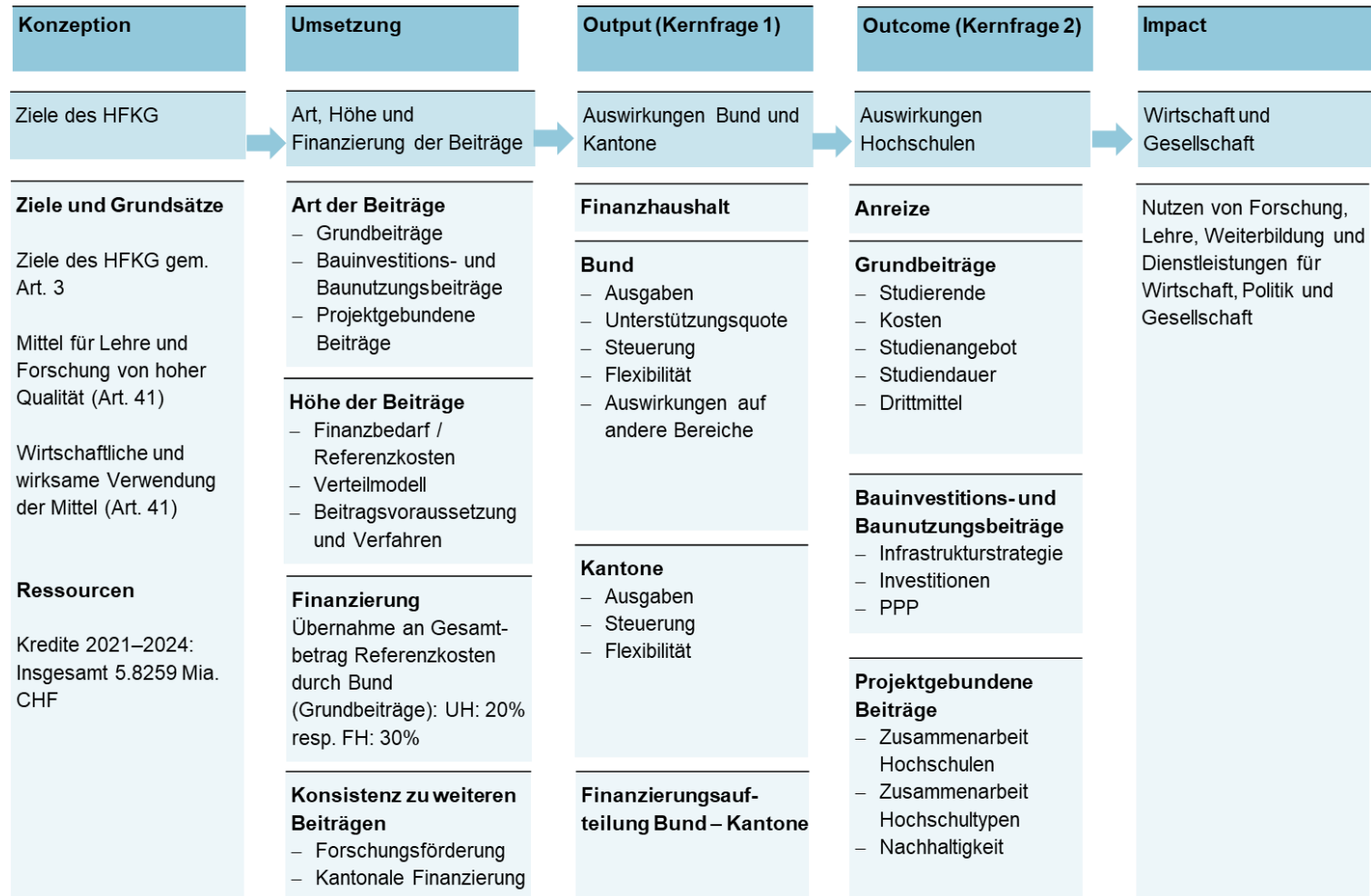
Die Evaluation entspricht dabei einer erstmaligen Durchführung, die alle 4 Jahre (teilweise) wiederholt werden soll. Es gilt daher, Indikatoren und Themenbereiche zu definieren, die im Sinne eines Monitorings regelmässig erhoben werden können und sollen. Diese werden durch flexible Elemente ergänzt, die im Rahmen der Evaluationen eine Schwerpunktsetzung erlauben. Der Schwerpunkt der erstmaligen Evaluation liegt auf dem Systemwechsel sowie der Ausbildung Humanmedizin. Die detaillierten Evaluationsfragen sind im Anhang dargestellt.

### 2.2 Wirkungsmodell

Die erwarteten Wirkungszusammenhänge und Fragestellungen lassen sich mit Hilfe eines Wirkungsmodells grafisch darstellen (vgl. nachfolgende Abbildung).



**Abbildung 1 Wirkungsmodell**





Bestandteile der Evaluation sind die Dimensionen Konzeption bis Outcome. Die Impact-Ebene wird im Rahmen der Evaluation nicht analysiert. Im Fokus der Evaluation stehen die beiden Kernfragen (1. Auswirkung auf Finanzen von Bund und Kantonen, 2. Anreizwirkung im Hinblick auf Ziele HFKG) und damit die Anreize und ersten Auswirkungen in den Dimensionen Output und Outcome:

- Kernfrage 1 umfasst die Ebene Bund und Kantone resp. die Output-Dimension: Das Finanzierungssystem beeinflusst die getätigten Ausgaben und kann in der Folge zu Verhaltensanpassungen der öffentlichen Hand führen. Ein Beispiel: Es ist denkbar, dass die Trägerkantone ihre Leistungen an Hochschulen, die mit der Systemumstellung «gewinnen», senken und somit die durch die Verteilmodelle gesetzten Anreize reduzieren und die finanziellen Wirkungen für die Hochschulen ausgleichen.
- Kernfrage 2 schliesst an der Outcome-Ebene an und beinhaltet die Auswirkungen auf die Hochschulen. Diese begründen sich durch veränderte Anreize der Finanzierung sowie die daraus resultierenden Verhaltensanpassungen von Bund und Kantonen (s.o.). Relevant sind dabei verschiedene Ebenen: einzelne Hochschulen (z.B. angepasstes Studienangebot), zwischen den Hochschulen (z.B. vermehrte Differenzierung) und zwischen den Hochschultypen (z.B. verstärkte Zusammenarbeit durch das Instrument der projektgebundenen Beiträge).

## 2.3 Methodik

### Daten- und Dokumentenanalyse

In der Daten- und Dokumentenanalyse werden die Evaluationsfragen anhand von bereits vorliegenden Informationen beleuchtet. Diese Ergebnisse sind in die Konzipierung der Erhebungen mit eingeflossen. Sie wurden zudem mit den Interviewpersonen diskutiert, validiert, interpretiert und ergänzt. Die Informationsquellen setzen sich zusammen aus:

- Gesetzliche Grundlagen / interkantonale Vereinbarungen
- Daten zu den Finanzen (z.B. BFI Finanzberichte, Leistungsvereinbarungen, Jahresberichte)
- Daten des SBFI zu den einzelnen Instrumenten (z.B. Verteilmodelle, Prioritätenordnung)
- Daten des Bundesamtes für Statistik (z.B. Hochschulfinanzen, Studierende an Hochschulen)
- Studien / Berichte (z.B. Bildungsbericht Schweiz 2018, Evaluationen der Instrumente)

### Erhebungen

Basierend auf den Ergebnissen der Daten- und Dokumentenanalyse wurden Interviews mit Vertreter/innen der hochschulpolitischen Organe, der einzelnen Hochschulen und weiteren Fachpersonen geführt. Insgesamt werden 45 Gespräche durchgeführt. Die Erhebungen wurden dabei in verschiedene Phasen aufgeteilt: Zunächst wurden Gespräche auf strategischer Ebene durchgeführt (SHK, Bund, Trägerkantone, swissuniversities, Arbeitswelt). Danach folgten Gespräche auf operativer Ebene (Vertreter/innen von Hochschulen). Die Gespräche wurden inhaltsanalytisch ausgewertet. Die befragten Personen sind im Anhang aufgeführt.

## 2.4 Berichtsstruktur

Der vorliegende Bericht gliedert sich wie folgt: Kapitel 3 beschreibt das Finanzierungssystem der Hochschulen. Danach folgt die Analyse: Kapitel 4 diskutiert die Konzipierung der Finanzierung HFKG, Kapitel 5 die Umsetzung und Kapitel 6 und 7 die Wirkungen. Die Analyse ist dabei entlang der Evaluationsfragen gegliedert und kombiniert zu deren Beantwortung jeweils verschiedene Datenquellen und Methoden. Für einen raschen Überblick wird am Schluss jeder Analysedimension (Konzept, Umsetzung, Wirkung) ein Kurzfazit aufgeführt, das mögliche Handlungsfelder aufzeigt. Der Bericht schliesst in Kapitel 8 mit einem Fazit.

# 3. Finanzierungssystem Hochschulen

## 3.1 Überblick

Die Hochschulen in der Schweiz lassen sich in universitäre Hochschulen (UH), Fachhochschulen (FH) und Pädagogische Hochschulen (PH) unterteilen. Zu den universitären Hochschulen zählen die kantonalen Universitäten und die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH).

Universitäre Hochschulen gem. HFKG:

- Universität Basel
- Universität Bern
- Universität Freiburg
- Universität Genf
- Université de Lausanne
- Université de Neuchâtel
- Universität St. Gallen
- Universität Zürich
- Università della Svizzera Italiana
- Universität Luzern
- Eidgenössische Technische Hochschulen: ETH Zürich und EPFL (Lausanne)

Hochschulinstitutionen gem. HFKG:

- IHEID, Graduate Institute of International and Development Studies, Genf
- FernUni Schweiz

Fachhochschulen:<sup>3</sup>

- HES-SO Haute école spécialisée de Suisse occidentale
- Berner Fachhochschule BFH

---

<sup>3</sup> Weiter können sich Fachhochschulinstitutionen institutionell akkreditieren lassen (Hochschule für Wirtschaft Zürich HWZ).

- Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW
- Hochschule Luzern HSLU
- Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana SUPSI
- Zürcher Fachhochschule ZFH<sup>4</sup>
- OST Ostschweizer Fachhochschule
- Fachhochschule Graubünden FHGR
- Private Fachhochschule: Kalaidos Fachhochschule

#### Pädagogische Hochschulen:

- Pädagogische Hochschule Bern
- Pädagogische Hochschule Wallis
- Pädagogische Hochschule Graubünden
- Pädagogische Hochschule Freiburg
- Pädagogische Hochschule Thurgau
- Haute École Pédagogique Vaud
- Pädagogische Hochschule PH Luzern
- Pädagogische Hochschule Zug
- Pädagogische Hochschule Schwyz
- Haute École Pédagogique des cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel (BEJUNE)
- Pädagogische Hochschule Schaffhausen
- Pädagogische Hochschule St. Gallen
- Pädagogische Hochschule Zürich
- Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich
- Pädagogische Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz
- Dipartimento formazione e apprendimento già Alta Scuola Pedagogica della SUPSI
- In eine UH integrierte Pädagogische Hochschulen: Die Universität Genf bietet den Bereich Pädagogik an. Auch die Universität Freiburg weist entsprechende Studienangebote auf.

#### Die Hochschulen werden von Bund, Kantonen und Privaten finanziert:

- Bund: Beiträge HFKG und Forschungsbeiträge (z.B. SNF, Innosuisse)
- Kantone: Finanzierung der Trägerkantone und interkantonale Abgeltungen
- Dritte: z.B. Studiengebühren, private Forschungsmandate

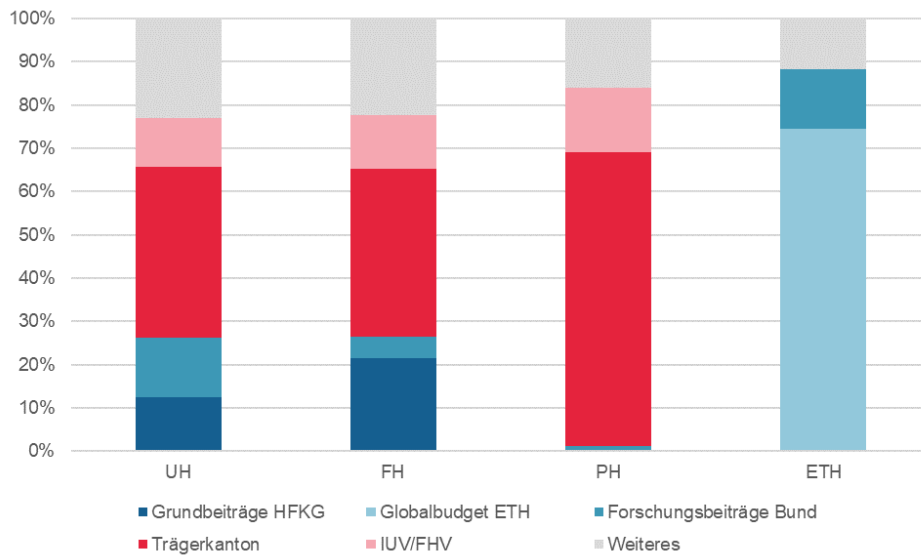
In der vorliegenden Studie relevant sind die Finanzierungsinstrumente des HFKG sowie deren Zusammenspiel mit den weiteren Beiträgen des Bundes sowie der Kantone. Die Bedeutung der einzelnen Finanzierungsquellen unterscheidet sich nach Hochschultyp: Die Universitäten und Fachhochschulen weisen zwar eine ähnliche Verteilung nach Finanzierungsträger auf, aber unterschiedliche Arten der Beiträge: Während bei den Universitäten den Forschungsbeiträgen des

---

<sup>4</sup> Die Dachorganisation ZFH wird dabei aufgelöst: Die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) und die Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) wurden eigenständig akkreditiert resp. beitragsrechtlich anerkannt.

Bundes eine hohe Bedeutung zukommt, sind die Fachhochschulen stärker über Grundbeiträge des Bundes finanziert. Die Finanzierung der ETH erfolgt zum überwiegenden Teil über ein Globalbudget vom Bund. Beiträge der Kantone spielen nur eine geringe Rolle. Das Umgekehrte gilt für die PH: Sie werden weitgehend über kantonale Beiträge finanziert.

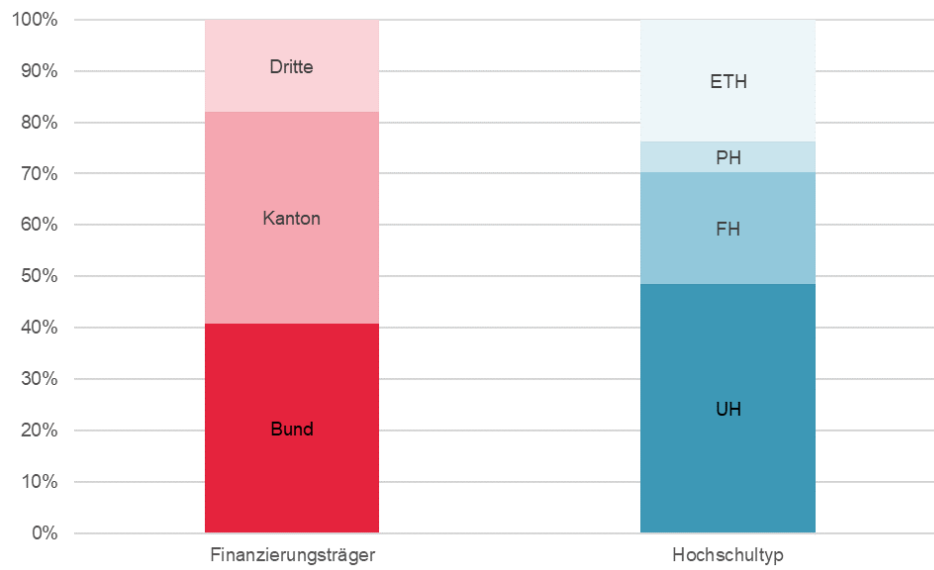
**Abbildung 2 Finanzierung des Aufwands nach Hochschultyp, in %, Jahr 2020**



Quelle: BFS Hochschulfinanzen. UH: Kantonale Universitäten inkl. beitragsrechtlich anerkannte andere Institutionen des Hochschulbereichs (FernUni Schweiz, IHEID).

Die Gesamtkosten aller Hochschulen liegen bei knapp 12 Mia. CHF pro Jahr. Davon trägt der Bund 41%, die Kantone 41% und Private 18%. Nach Hochschultyp fließen 48% des gesamten Finanzierungsvolumens an die kantonalen Universitäten, die ETH erhält 24%, die FH 22% und die PH 6%. Detaillierte Angaben finden sich im Anhang.

**Abbildung 3 Finanzierung nach Hochschultyp / Kostenträger, in %, Jahr 2020**



Quelle: BFS Hochschulfinanzen. UH: Kantonale Universitäten inkl. beitragsrechtlich anerkannte andere Institutionen des Hochschulbereichs (FernUni Schweiz, IHEID).

## 3.2 Beiträge des Bundes

Die Beiträge des Bundes gem. HFKG beinhalten drei Instrumente. Diese sind zunächst im Überblick dargestellt. Danach werden sie vertieft dargestellt.

**Tabelle 1 Beiträge des Bundes im Überblick**

	Grundbeiträge	Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge	Projektgebundene Beiträge
Zweck	Beiträge an Betriebsaufwendungen	Beiträge für Erwerb, langfristige Nutzung, Erstellung oder Umgestaltung von Bauten	Mehrjährige Beiträge für Aufgaben von gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung
Anspruchsberechtigte	UH / FH / Andere*	UH / FH / Andere*	UH / FH / PH / ETH / Andere*
Kredit 2021–2024	UH: 2927 Mio. CHF FH: 2305.3 Mio. CHF	459.3 Mio. CHF	123.7 Mio. CHF

\* Andere: Beitragsrechtlich anerkannte andere Institutionen des Hochschulbereichs (FernUni Schweiz, IHEID).

Quelle (finanzielle Daten): Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2024.

### 3.2.1 Grundbeiträge

Mit den Grundbeiträgen des Bundes werden Mittel an die Betriebsaufwendungen der kantonalen Universitäten (inkl. beitragsrechtlich anerkannte andere Institutionen des Hochschulbereichs) und der Fachhochschulen gewährt. Der Gesamtbetrag der Beiträge wird basierend auf den sog. Referenzkosten ermittelt. Die Verteilung auf die einzelnen Hochschulen erfolgt nach Kriterien.

### Berechnung der Beiträge

#### Schritt 1: Referenzkosten

Die Referenzkosten sind die notwendigen Aufwendungen für eine Lehre von hoher Qualität. Sie sind als Kosten pro Student/in und Jahr festgelegt und berechnen sich basierend auf den durchschnittlichen Kosten der Lehre zuzüglich eines Anteils an den nach Abzug der Drittmittel verbleibenden Forschungskosten. Aktuell beträgt der Anteil der berücksichtigten Forschungskosten bei den Universitäten 85% resp. bei den Fachhochschulen 50% (d.h. von den nach Abzug der Drittmittel verbleibenden Forschungskosten werden bei den Universitäten 85% berücksichtigt, bei den Fachhochschulen 50%).

Die Referenzkosten werden durch die Plenarversammlung der SHK alle 4 Jahre festgelegt und nach 3 Fachbereichsgruppen (UH) resp. 8 Fachbereichsgruppen (FH) differenziert. Eine Übersicht zu den Referenzkosten 2021-2024 findet sich im Anhang. Die Höhe liegt bei den Universitäten zwischen knapp 17'000 CHF / Student/in und Jahr und rund 73'000 CHF und bei den Fachhochschulen zwischen 20'000 CHF und 52'000 CHF.

#### Schritt 2: Gesamtbetrag der Referenzkosten

Die Festlegung des Gesamtbetrags erfolgt durch den Hochschulrat, erstmals für die BFI-Periode 2021-2024. Zur Berechnung werden die Referenzkosten mit der erwarteten Studierendenzahl multipliziert. Zudem kann der Anteil Forschungskosten bis maximal zu den Betriebskosten der

Forschung abzüglich Drittmittel erhöht werden, um Prioritäten und Massnahmen im Rahmen der hochschulpolitischen Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen zu berücksichtigen. Dies wird in der BFI-Periode 2021-2024 umgesetzt: Der berücksichtigte Anteil der verbleibenden Forschungskosten inkl. Prioritäten betrug 95% (UH) resp. 67% (FH). Diese werden zusätzlich zu den durchschnittlichen Kosten der Lehre berücksichtigt. Der Gesamtbetrag wird teuerungsbereinigt.

### **Schritt 3: Anteil Bund**

Vom Gesamtbetrag der Referenzkosten finanziert der Bund bei den Universitäten 20% resp. bei den Fachhochschulen 30%.

### **Schritt 4: Verteilung der Mittel**

Die Bundesbeiträge werden auf die Hochschulen anhand verschiedener Kriterien der Lehre und Kriterien der Forschung verteilt. Dazu wird der Gesamtbetrag in verschiedene «Töpfe» aufgeteilt (z.B. Topf «Studierende»), der dann nach dem entsprechenden Kriterium verteilt wird.

Universitäten:

- Lehrleistung:
  - Anzahl Studierende (50%)
  - Anzahl ausländische Studierende (10%)
  - Anzahl Abschlüsse (10%)
- Forschungsleistung:
  - SNF- und EU-Drittmittel: 11% nach Höhe, 5.5% nach Projektmonaten, 5.5% nach Forschungsaktivität (Projektmonate SNF, EU insgesamt / Zahl wissenschaftliches Personal)
  - Innosuisse und übrige Drittmittel (8%, nach Höhe)

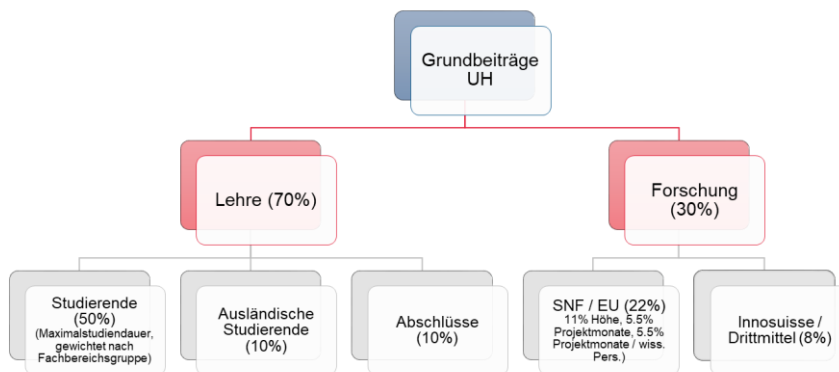
Fachhochschulen:

- Lehrleistung:
  - Anzahl Studierende (70%)
  - Anzahl ausländische Studierende (5%)
  - Anzahl Abschlüsse (10%)
- Forschungsleistung:
  - Drittmittel: SNF, EU, Innosuisse, übrige Drittmittel (7.5%, nach Höhe)
  - Wissenstransfer (7.5%, Personal, das in Lehre und angewandter Forschung und Entwicklung (F&E) tätig ist)

Bei der Anzahl Studierenden wird dabei eine maximale Studiendauer berücksichtigt (differenziert nach Bachelor / Master). Nur Studierende innerhalb dieser Studiendauer werden für die Verteilung der Grundbeiträge berücksichtigt. Zudem erfolgt eine Gewichtung nach Fachbereichsgruppen (gem. Referenzkosten). So wird z.B. ein Student der Geistes- und Sozialwissenschaft einfach gezählt, eine Studentin der Medizin etwa 5-mal. Bei den Fachhochschulen werden die Studierenden anhand der ECTS-Punkte in Vollzeitäquivalente umgerechnet. Bei den UH und FH wird im

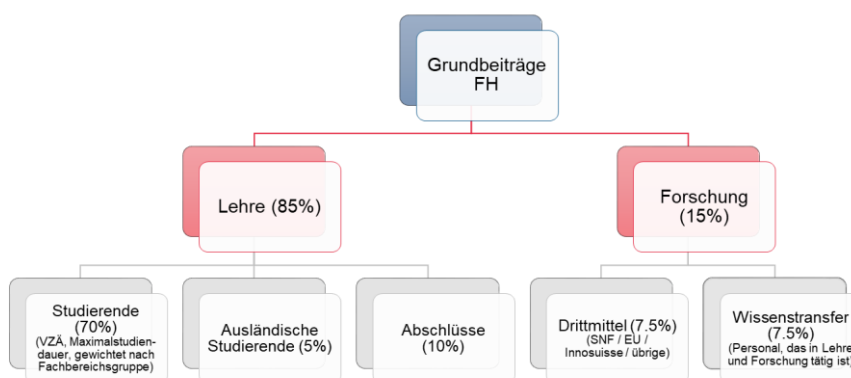
Grundsatz dasselbe Modell verwendet. Unterschiede ergeben sich bei den Kriterien sowie bei der Gewichtung. Die Verteilmodelle sind nachfolgend nochmals im Überblick aufgeführt.

**Abbildung 4 Verteilmodell, Universitäten**



Quelle: eigene Darstellung.

**Abbildung 5 Verteilmodell, Fachhochschulen**



Quelle: eigene Darstellung.

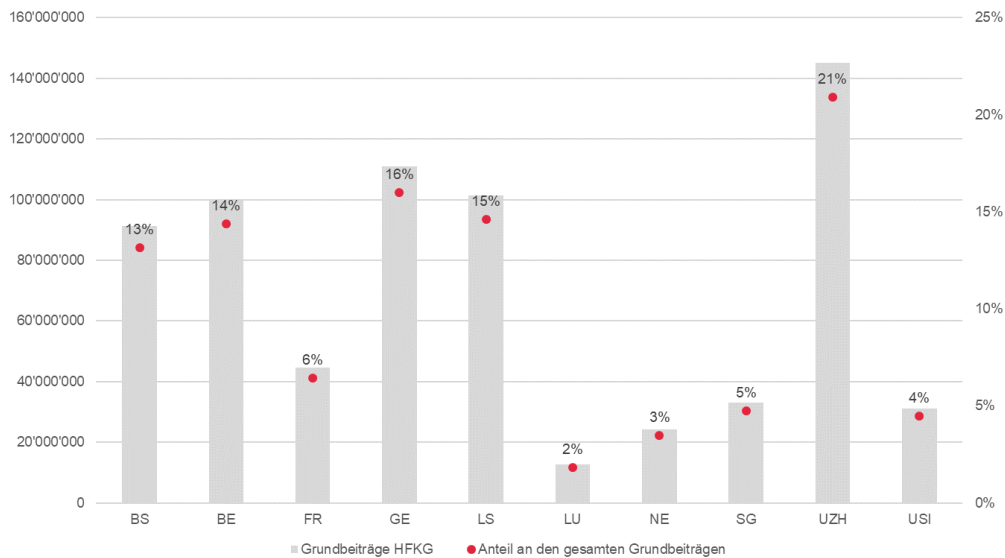
Anmerkung: Für die anderen Institutionen des Hochschulbereichs (FernUni Schweiz, IHEID) kann die Finanzierung auch über feste Beiträge erfolgen. Aktuell werden dem IHEID feste Beiträge gewährt, die FernUni Schweiz erhält ab dem Jahr 2021 neu nach dem Verteilmodell berechnete Beiträge.



## Höhe der Grundbeiträge

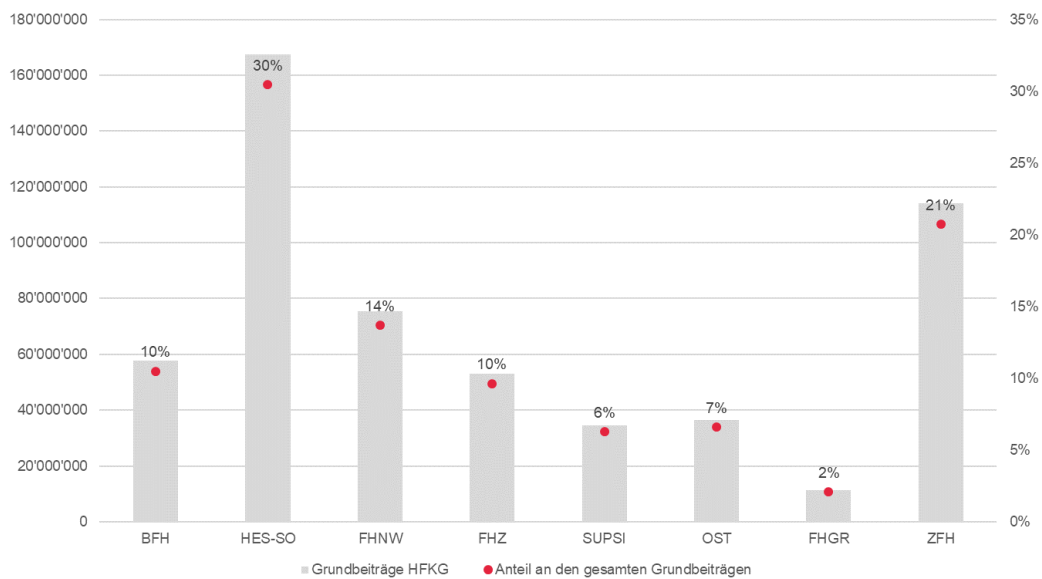
Über die Grundbeiträge wurden im Jahr 2020 ca. 1.3 Mia. CHF an die Hochschulen verteilt (UH: 714 Mio. CHF, FH: 550 Mio. CHF). Die höchsten Beiträge bei den Universitäten erhielt die UZH (21%). Bei den Fachhochschulen gingen die höchsten Beiträge an die HES-SO (30%).

**Abbildung 6 Grundbeiträge kantonale Universitäten, in CHF, Jahr 2020**



Quelle: BFS Hochschulfinanzen.

**Abbildung 7 Grundbeiträge Fachhochschulen, in CHF, Jahr 2020**



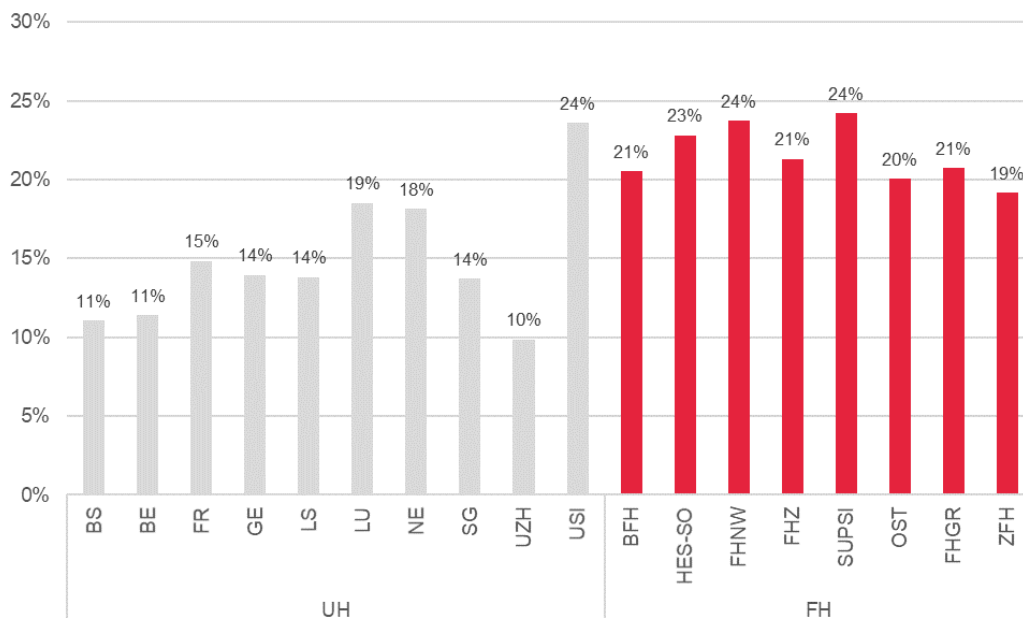
Quelle: BFS Hochschulfinanzen.

Betrachtet man die Zusammensetzung der Beiträge resp. die Verteilkriterien etwas näher, zeigt sich folgendes Bild (eine tabellarische Übersicht findet sich im Anhang):

- Grosse Unterschiede gibt es bei den Kriterien ausländische Studierende und Höhe der Drittmittel (in CHF). Vor allem bei den FH variiert der Anteil ausländischer Studierenden deutlich.
- Einzelne Hochschulen sind in gewissen Kriterien besonders stark. Beispiel 1: Von den gesamten Beiträgen gehen 13% an die Universität BS, vom Topf «Drittmittel (Innosuisse / übrige)» erhält die Universität BS hingegen ganze 26% der Beiträge. Beispiel 2: Die Universität SG erhält vom Topf Abschlüsse 8% der Beiträge, insgesamt sind es «nur» 5%.
- Das Kriterium Forschungsaktivität (Projektmonate / wissenschaftliches Personal) begünstigt kleine Universitäten. Dies ist bereits aus theoretischer Sicht zu erwarten (das Kriterium weist keinen Zusammenhang zur Grösse einer Hochschule auf, da es sich auf relative und nicht absolute Werte bezieht) und bestätigt sich auch empirisch: Die Universitäten LU, NE, TI erhalten in diesem Kriterium gemeinsam 29% der Beiträge, vom Topf Studierendenzahl sind es nur 9%.

Der Kostendeckungsgrad (Anteil der Grundbeiträge an den gesamten Kosten, inkl. Forschungskosten) unterscheidet sich dabei von Hochschule zu Hochschule. Die UZH erhält zwar die meisten Beiträge, kann aber damit nur 10% ihrer Gesamtkosten decken. Bei der USI beträgt der Anteil demgegenüber 24%. Dabei zeigt sich ein Zusammenhang mit der Grösse der Hochschulen: Kleinere Universitäten decken tendenziell einen grösseren Anteil ihrer Kosten mit den Grundbeiträgen. Bei den Fachhochschulen sind die Unterschiede insgesamt geringer, die Werte liegen zwischen 19% und 24%.

**Abbildung 8 Grundbeiträge, Kostendeckungsgrad (inkl. Forschungskosten), Jahr 2020**



Quelle: BFS Hochschulfinanzen. Anteil Grundbeiträge HFKG an den gesamten Kosten resp. der gesamten Finanzierung (inkl. Forschungskosten).

## Änderungen durch das HFKG

Bereits vor dem HFKG gab es das Instrument der Grundbeiträge. Mit dem HFKG wurden allerdings Anpassungen vorgenommen:

- Die Berechnung des Gesamtbetrags basierend auf den Referenzkosten ist neu.
- Für die Fachhochschulen gilt neu ein Verteilmodell. Vorher erfolgte die Finanzierung der Lehre anhand eines Beitrags pro Student/in. Somit sind nicht mehr die absoluten Leistungen (Anzahl Studierende), sondern die relativen Werte (Anteil Studierende der einzelnen Fachhochschule an allen Studierenden) relevant. Zudem werden neue Kriterien angewandt (Abschlüsse, ausländische Studierende) resp. stärker gewichtet (Forschung).
- Für die Universitäten kam bereits vor dem HFKG ein Verteilmodell zur Anwendung, das ähnliche Kriterien wie heute beinhaltet. Neu ist das Kriterium der Abschlüsse. Teilweise wurden zudem auch Definitionen und Gewichtung angepasst.
- Durch die Übernahme von 20% resp. 30% des Gesamtbetrags der Referenzkosten verpflichtet sich der Bund neu zur Übernahme verbindlich festgelegter Anteile.

Anmerkung: Hochschulen, die durch den Systemwechsel mehr als 5% der Grundbeiträge verlieren, erhalten im Rahmen des Systemwechsels einen Kohäsionsbeitrag (max. 8 Jahre). Aktuell hat nur die Universität NE Anspruch darauf.

### 3.2.2 Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge

Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge werden für den Erwerb, die langfristige Nutzung, die Erstellung oder die Umgestaltung von Bauten gewährt, die der Lehre, Forschung oder anderen Hochschulzwecken zugutekommen. Dies bedeutet, dass sowohl Investitionen als auch Miete unterstützt werden. Anspruchsberechtigt sind kantonale Universitäten, Fachhochschulen und beitragsrechtlich anerkannte andere Institutionen des Hochschulbereichs.

#### Prozess

##### Gesuchsverfahren

Bei Bauinvestitionsbeiträgen beinhaltet das Verfahren mehrere Phasen: Voranmeldung, Vorprojekt, Bauprojekt (für Bauvorhaben unter 10 Mio. CHF können die vorherigen Phasen entfallen), ggf. Projektänderung. Bauvorhaben über 10 Mio. CHF oder mit möglichen Koordinationsherausforderungen werden dem Hochschulrat unterbreitet. Die Fachstelle für Hochschulbauten nimmt dabei eine Prüfung und Beurteilung der Gesuche vor (Phase Vorprojekt).

Bei Baunutzungsbeiträgen erfolgt das Verfahren zweistufig: 1) Eingabe des Gesuchs (einmalig), 2) Mietkostenabrechnung (jährlich).

##### Priorisierung

swissuniversities führt bei den Kantonen periodisch Umfragen zu den geplanten Bauvorhaben durch. Im Rahmen der BFI-Botschaft spricht das eidg. Parlament u.a. darauf basierend einen

Verpflichtungskredit. Für die Jahre 2017 bis 2020 betrug der Verpflichtungskredit 414 Mio. CHF. Falls der Betrag nicht ausreicht, erfolgt eine Prioritätenordnung der Vorhaben.<sup>5</sup>

Die Bauinvestitionsbeiträge werden in drei Kategorien eingeteilt:

- Erste Prioritätsstufe: Kauf, Neu- oder Umbau von Gebäuden bei a) überdurchschnittlicher Zunahme der Studierenden, b) einer Schwerpunktbildung im Rahmen einer gesamtschweizerischen Koordination, c) knappen Raumverhältnissen (unterdurchschnittliche Fläche pro Student/in im Vergleich zum gesamtschweizerischen Durchschnitt). Betrag: 267 Mio. CHF.
- Zweite Prioritätsstufe: Kauf, Neu- oder Umbau von Gebäuden, die weder Prioritätsstufe 1 noch Prioritätsstufe 3 entsprechen. Betrag: 97 Mio. CHF.
- Dritte Prioritätsstufe: Bauvorhaben, denen mangels Verpflichtungskredit voraussichtlich kein Beitrag gesprochen werden kann oder denen aus hochschulpolitischer Perspektive keine besondere Priorität zukommt.

Für Baunutzungsbeiträge wurde ein Betrag von 50 Mio. CHF vorgesehen.

Zur Einteilung der Projekte in die drei Prioritätsstufen ordnen die Beitragsberechtigten ihre Bauinvestitionen einer Prioritätsstufe zu und begründen dies. Zudem reichen sie eine Übersicht der laufenden Mietverhältnisse ein. Das SBFI teilt die Bauvorhaben darauf basierend zu und erstellt einen Verteilplan.

## **Berechnung der Beiträge**

Die Beiträge betragen max. 30% der anrechenbaren Aufwendungen. Diese werden basierend auf Flächenkostenpauschalen berechnet (festgelegte Beträge pro Quadratmeter multipliziert mit den beitragsberechtigten Flächen). Dies gilt sowohl für Neu- und Umbauten als auch Mieten. Beim Kauf werden die Aufwendungen aufgrund einer unabhängigen Gebäudeschätzung berechnet.

Bauinvestitionsbeiträge werden ab Kosten von 5 Mio. CHF gewährt. Sowohl für Bauinvestitionsbeiträge als auch für Baunutzungsbeiträge sind weitere Anforderungen (z.B. bezüglich Zusammenarbeit, ökologische Anforderungen) zu erfüllen.

Bei den Baunutzungsbeiträgen wird für die Zinsentwicklung der Referenzzinssatz des Bundesamtes für Wohnungswesen angewendet. Um beitragsberechtigt zu sein, müssen die Mieten mind. 300'000 CHF betragen und die Nutzung mind. 5 Jahre dauern. Nicht beitragsberechtigt sind Mieten bei Bauten, die im Eigentum der Hochschulträger sind. Zudem müssen Nutzungen von Weiterbildungen und Dienstleistungen ausgeschieden werden.

## **Übersicht**

### **Bauinvestitionsbeiträge**

Nachfolgende Übersicht zeigt die Projekte im April / Mai 2021 auf.

---

<sup>5</sup> Vgl. Prioritätenordnung für die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge nach dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz vom 30. September 2011 (HFKG).

**Tabelle 2 Bauinvestitionsbeiträge, Übersicht**

	Anzahl	Projekte nach HS-Typ	Bundesbeitrag	Grösstes Projekt
Voranmeldungen	20	17 UH, 3 FH	826 Mio. CHF	UZH Irchel 1. Baustappe
Vorverfahren	10	3 UH, 7 FH	282 Mio. CHF	BFH Campus Bern Neubau
Hauptverfahren	4	2 UH, 2 FH	37 Mio. CHF	FHNW HSW-Campus Basel
Zugesicherte Bundesbeiträge (noch nicht abgerechnet)	39	29 UH, 9 FH, 1 anderes	545 Mio. CHF	Universität BS Neubau Biozentrum

Der Realisierungsgrad der Bauinvestitionen liegt gem. Angabe des SBFi bei ca. 70%. D.h. 7 von 10 angemeldeten Projekten können im vorgesehenen Zeitrahmen auch umgesetzt werden, bei den übrigen kommt es aufgrund z.B. längerer Auflage- und Genehmigungsverfahren, Bauverzögerungen oder Rekursen zu zeitlichen Verschiebungen.<sup>6</sup> Allerdings bezieht sich die Aussage auf die Situation im Jahr 2019. Danach gab es verschiedene Entwicklungen und grössere Verschiebungen (z.B. aufgrund der Corona-Pandemie), eine Schätzung zur aktuellen Situation kann nicht vorgenommen werden.

### Baunutzungsbeiträge

Zwischen 2017 und 2020 wurden 574 Gesuche bewilligt und 41 Mio. CHF Baunutzungsbeiträge gewährt. Viele Beiträge entsprechen dabei Mietverhältnissen, welche über den gesamten Zeitrahmen der 4 Jahre laufen. Dabei fällt auf, dass die Beiträge auf das Jahr 2020 tendenziell nominal abgenommen haben. Der Grund liegt darin, dass für die Entwicklung der Beiträge der Referenzzinssatz<sup>7</sup> des Bundesamtes für Wohnungswesen berücksichtigt wird. Dieser wurde anfangs des Jahres 2020 von 1.5% auf 1.25% gesenkt.

### Änderungen durch das HFKG

Mit dem HFKG wurden im Bereich der Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge folgende Anpassungen vorgenommen:

- Für die Bauinvestitionsbeiträge gilt neu eine Untergrenze der Kosten von 5 Mio. CHF pro Bauvorhaben (vorher waren es bei den FH 300'000 CHF und bei den UH 3 Mio. CHF).
- Neu können auch Universitäten Baunutzungsbeiträge beantragen (vorher waren nur die FH anspruchsberechtigt).
- Schliesslich wurden zusätzliche Erfordernisse an die Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit unter den Hochschulen festgelegt.

<sup>6</sup> Vgl. das Interview mit Urs Zemp, Leiter Ressort Hochschulbauten [www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/dienstleistungen/publikationen/publikationsdatenbank/s-n-2019-3/s-n-2019-3f.html](http://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/dienstleistungen/publikationen/publikationsdatenbank/s-n-2019-3/s-n-2019-3f.html)

<sup>7</sup> Der Referenzzinssatz ist der durchschnittliche Zinssatz aller Hypotheken in der Schweiz (gerundet auf den Viertelprozentwert).

### 3.2.3 Projektgebundene Beiträge

Projektgebundene Beiträge können für Aufgaben von gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung ausgerichtet werden. Dazu zählen (gem. Art. 59 HFKG):

- Bildung von Kompetenzzentren mehrerer Hochschulen
- Verwirklichung von international herausragenden Programmen
- Profilbildung und Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen
- Förderung der Mehrsprachigkeit
- Förderung der Chancengleichheit
- Förderung der nachhaltigen Entwicklung
- Förderung der Mitwirkung der Studierenden

Beitragsberechtigt sind kantonale Universitäten (inkl. andere Institutionen des Hochschulbereichs), Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen sowie ETH. Die Teilnahme der Pädagogischen Hochschulen kann dabei nur erfolgen, wenn mehrere FH oder UH am Projekt beteiligt sind.

### Verfahren und Beitragsberechnung

Die Projekte werden von swissuniversities vorgeschlagen und vom Hochschulrat bewilligt (alle 4 Jahre). Gestützt auf den Entscheid des Hochschulrats schliesst der Bund mit den Begünstigten eine Leistungsvereinbarung ab. swissuniversities koordiniert dabei die grösseren Programme und nimmt die Mittelverteilung vor (u.a. über Ausschreibungen). Bei kleineren Projekten hat jeweils eine Hochschule die Leitung.

Die Beiträge werden befristet gesprochen und betragen max. 50% des Aufwands (der Rest wird durch die Hochschulen finanziert). Für Koordinations- oder Entwicklungsaufgaben sowie administrative Aufgaben, die anderen Projektteilnehmern zugutekommen, kann das SBFI den Anteil an Eigenmitteln reduzieren (Art. 49 Abs. 2 V-HFKG).

### Übersicht Projekte

#### Projekte Förderperiode 2021-2024

Für die Förderperiode 2021-2024 hat der Hochschulrat die von swissuniversities vorgeschlagenen 13 Projekte genehmigt. Diese sind nachfolgend im Überblick aufgeführt.

**Tabelle 3 Projektgebundene Beiträge 2021-2024**

	<b>Ziel / Inhalt</b>	<b>Leading House</b>	<b>Betrag</b>
Mobilitätsförderung von Doktorierenden und Weiterentwicklung des 3. Zyklus	Nachwuchsförderung durch Mobilitätsförderung von Doktorierenden (UH) und Stärkung der Doktoratsausbildung an allen Hochschultypen (Kooperationen Schweizer FH/PH und UH / Schweizer FH/PH und ausländischen HS)	swissuniversities	20 Mio. CHF
Kooperationsprojekt Studienreform, Vetsuisse Fakultät	Aufbau und Implementierung praktischer Ausbildungsmodule in die Ausbildung in Veterinärmedizin	UZH, Universität BE	0.69 Mio. CHF
Swiss Learning Health System (SLHS)	Etablierung einer nationalen Plattform für Gesundheitssystem- und Versorgungsforschung, Politik und Praxis. Fokus: Förderung einer inter- und transdisziplinären Ausbildung von Nachwuchsforschenden, interuniversitäres SLHS Kompetenzzentrum	Universität LU	4.8 Mio. CHF
Open Science	Entwicklung nationaler Lösungen im Bereich der digitalen wissenschaftlichen Information. Aufbau Servicenetzwerk für die Schweizer Wissenschaft, um Zugang zu Publikationen und Daten zu gewährleisten.	swissuniversities	11.8 Mio. CHF
SUDAC	swissuniversities development and cooperation network. Entwicklung und Umsetzung von «Clusters of Cooperation»	swissuniversities	2 Mio. CHF
Diversität, Inklusion und Chancengerechtigkeit	Strukturelle Verankerung von Diversität, Inklusion und Chancengerechtigkeit in Organisation, Lehre, Forschung und Entwicklung	swissuniversities	5 Mio. CHF
Stärkung von Digital Skills in der Lehre	Kooperationen oder transversale Grossprojekte mit Synergiepotenzial	swissuniversities	20 Mio. CHF
Fachdidaktik	Konsolidierung der Netzwerke zur Stärkung der Nachwuchsförderung und Verbesserung der Karrieremöglichkeiten von Fachdidaktiker/innen und Entwicklung von Laufbahnen	swissuniversities	5 Mio. CHF
Netzwerk zur Förderung der MINT-Bildung	Stärkung der Zusammenarbeit von Personen aus pädagogischen und technisch-naturwissenschaftlichen Hochschulen bei der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen im MINT-Bereich	FHNW	4 Mio. CHF
Doppeltes Kompetenzprofil beim FH- und PH-Nachwuchs	Aufbau von Nachwuchsfördermodellen, die eine Stärkung des doppelten Kompetenzprofils Wissenschaft – Praxis der (künftigen) Mitarbeitenden an FH und PH erlauben (Pilotprogramme)	swissuniversities	10 Mio. CHF
Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft	Forschung und Qualifizierung von wissenschaftlichem Nachwuchs	Universität FR	2 Mio. CHF
AGE-INT	Stärkung der internationalen Positionierung der Schweiz in der Altersforschung: Nutzbarmachung, Vernetzung, Sichtbarkeit	OST	3.34 Mio. CHF
Nachhaltige Entwicklung an Schweizer Hochschulen (U Change)	Förderprogramm für studentische Projekte zur Nachhaltigen Entwicklung	SCNAT, ETHZ	2.5 Mio. CHF

## Vergleich zu 2017-2020

Betrachtet man die frühere Förderperiode 2017-2020 zeigt sich: Viele Projekte werden aktuell fortgeführt, sie wurden bereits 2017-2020 finanziert. Spezifisch an der Förderperiode 2017-2020 waren zudem die hohen Beiträge (100 Mio. CHF), die für das Sonderprogramm Humanmedizin gesprochen wurden (Erhöhung der Anzahl Abschlüsse in Humanmedizin).

## Änderungen durch das HFKG

Mit dem HFKG wurde im Bereich der projektgebundenen Beiträge folgende Anpassung vorgenommen: Neu sind FH, PH und ETH beitragsberechtigt (früher nur kantonale Universitäten).

### 3.2.4 Forschungsbeiträge

Ergänzend zu den Beiträgen gem. HFKG leistet der Bund Beiträge an Organisationen der Forschungsförderung und unterstützt damit die Forschung an den Hochschulen. Gesetzliche Grundlage ist das Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG), das als Rahmengesetz Aufgaben und Organisation der Forschungsförderung des Bundes umfasst.

Die wichtigsten Elemente der Forschungsförderung des Bundes über Organisationen resp. Programme sind:

- Der Schweizerische Nationalfonds (SNF) ist für die Förderung der Grundlagenforschung zuständig. Das SBFI schliesst mit dem SNF vierjährige Leistungsvereinbarungen ab. Der SNF vergibt jährlich rund 1.2 Mia. CHF im Wettbewerbsverfahren.
- Die Schweizerische Agentur für Innovationsförderung Innosuisse (früher KTI) unterstützt den Wissens- und Technologietransfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Das Förderbudget von Innosuisse liegt bei jährlich ca. 200 Mio. CHF.
- Die Forschungsrahmenprogramme (FRP) sind die Hauptinstrumente der Europäischen Union zur Umsetzung ihrer Wissenschafts- und Technologiepolitik. Die Schweiz beteiligte sich bislang an den Forschungsprogrammen, d.h. sie leistete einen Beitrag an die Finanzierung der FRP. Die Schweizer Forschenden konnten dann an den Ausschreibungen teilnehmen. Nach Abbruch der Verhandlungen über das Rahmenabkommen gilt die Schweiz als nicht assoziiertes Drittland, was mit substantiellen Einschränkungen bei der Teilnahme verbunden ist.

Des Weiteren gewährt der Bund Beiträge an Forschungsinfrastrukturen, leistet Beiträge an die Akademien der Wissenschaften und finanziert im Rahmen der Ressortforschung Forschungsprojekte.



## 3.3 Beiträge der Kantone

### 3.3.1 Interkantonale Vereinbarungen

Für ausserkantonale Studierende leisten die Wohnortkantone der Studierenden Abgeltungen an die Standortkantone der Hochschulen. Dabei sind zwei Vereinbarungen relevant:

- Die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) regelt den gleichberechtigten interkantonalen Zugang zu den Universitäten und die Abgeltung der Kantone. Die Vereinbarung ist am 1. Januar 2022 in Kraft getreten und ersetzt die IUV aus dem Jahr 1997.
- Die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) erfüllt dieselbe Funktion (Freizügigkeit / Finanzierung) auf Ebene der Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen. Die FHV ist auf das Studienjahr 2005/2006 in Kraft getreten.

Beide Vereinbarungen beinhalten Abgeltungen für die Aufwendungen einer guten Lehre. Sie sind daher mit den Grundbeiträgen vergleichbar. Infrastrukturkosten werden nicht berücksichtigt.

### Interkantonale Universitätsvereinbarung IUV

Die IUV wurde einer Totalrevision unterzogen. Dabei wurden verschiedene Anpassungen vorgenommen. Die in Zusammenhang mit dem HFKG wichtigste Änderung ist die neu kostenbasierte Ermittlung der IUV Tarife (früher wurden diese verhandelt). Weitere Änderungen waren die Festlegung von Standortabzügen anstatt Wanderungsrabatten sowie punktuelle Änderungen bezüglich Herkunftskanton. Die Berechnung der IUV Tarife bezieht sich zwar nicht direkt auf die Referenzkosten, berechnet die Kosten aber gleich.

#### Berechnung IUV-Tarife (Beitrag pro Person und Jahr)

$$IUV \text{ Tarif} = 85\% * \text{ungedeckte Kosten}$$

wobei:

*ungedeckte Kosten* =

$$\begin{aligned} & \text{Betriebskosten Lehre} \\ & + \text{verbleibende Betriebskosten Forschung (abzüglich Drittmittel)} \\ & - \text{Bundesbeitrag} \\ & - \text{Studiengebühren} \\ & - \text{Forschungsabzug (15\%)} \end{aligned}$$

Anmerkung: Im Bereich Medizin werden die Tarife aktuell noch nicht auf Grundlage der effektiven Kosten ermittelt, sondern es gilt eine Übergangsregelung (IUV Tarif Fachbereichsgruppe III = 2 x IUV Tarif Fachbereichsgruppe II).

## Interkantonale Fachhochschulvereinbarung FHV

Die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung berechnet die Tarife analog wie die IUV, wobei die Forschungsabzüge unterschiedlich sind. Die Tarife werden nach Fachbereich differenziert.

### Berechnung FHV-Tarife (Beitrag pro Person und Jahr, VZÄ)

$$FHV \text{ Tarif} = 85\% * \text{ungedeckte Kosten}$$

wobei:

*ungedeckte Kosten* =

$$\begin{aligned} & \text{Betriebskosten Lehre} \\ & + \text{verbleibende Betriebskosten Forschung (abzüglich Drittmittel)} \\ & - \text{Bundesbeitrag} \\ & - \text{Studiengebühren} \\ & - \text{Forschungsabzug (50\%)} \end{aligned}$$

### 3.3.2 Finanzierung Trägerkantone

Nachfolgend aufgeführt ist eine Übersicht über die Finanzierung durch die Trägerkantone. Dabei zeigen sich folgende Ergebnisse:

- Die meisten Hochschulen kennen mehrjährige Leistungsvereinbarungen. Diese werden i.d.R. für 4 Jahre festgelegt.
- In den Leistungsvereinbarungen sind oftmals Angaben zu den Budgets resp. Globalbeiträgen über den gesamten Zeitrahmen enthalten. Dies bedeutet allerdings nicht immer, dass diese Beiträge auch fest gesprochen sind, sondern die Beiträge werden teilweise auch jährlich durch die kantonalen Parlamente genehmigt (oder ggf. angepasst). In einigen Kantonen sind die Beiträge hingegen über einen Verpflichtungskredit gesprochen (z.B. BS/BL). Andere Hochschulen kennen bereits vom System her jährliche Budgets (z.B. UZH).
- Bei der Festlegung der Beiträge zeigen sich insb. Unterschiede in folgenden Elementen:
  - Einige Kantone orientieren sich bei der Festlegung der Beiträge an den Referenzkosten resp. IUV / FHV-Beiträgen und somit an den Durchschnittskosten (CH), bei anderen wird nicht der Durchschnitt berücksichtigt, sondern die effektiven Kosten der Hochschule fliessen ein.
  - Bei denjenigen Kantonen, die sich an den Referenzkosten orientieren, gibt es wiederum zwei Varianten: Einige bezahlen für ihre Studierenden die IUV / FHV-Beiträge, andere nutzen die Werte nur zur Plausibilisierung. Werden die effektiven IUV / FHV-Beiträge bezahlt, hat dies noch eine andere Implikation: Die Beiträge orientieren sich an den effektiven Studierendenzahlen (analog IUV resp. FHV) und nicht an erwarteten Werten (analog HFKG).
  - Bei den anderen Kantonen gibt es ebenfalls Unterschiede in Bezug auf die berücksichtigten Studierendenzahlen: Einige Kantone nehmen die erwarteten Studierenden in die Berechnung der Beiträge auf, andere nicht.

**Tabelle 4 Finanzierung Trägerkantone, Universitäten**

	Träger	Form	Festlegung der Beiträge
BS	BS, BL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsauftrag (4 Jahre)</li> <li>- Globalbeitrag über 4 Jahre</li> </ul>	Grundlage für die Ermittlung der Beiträge der Vertragskantone bildet die Vollkostenrechnung der Universität. In der Praxis hat es sich eingebürgert, die Trägerbeiträge der vorangehenden vierjährigen Leistungsauftragsperiode als Vergleichsgrundlage heranzuziehen, die ggf. an strategische, strukturelle und finanzielle Weiterentwicklungen angepasst wird.
BE	BE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsauftrag (4 Jahre)</li> <li>- Jährlicher Kantonsbeitrag (Planwert über 4 Jahre, aber jährliche Festlegung)</li> </ul>	Bei der Festlegung des Kantonsbeitrags werden interkantonale Vergleichsgrößen und die Finanzsituation der Universität sowie des Kantons berücksichtigt. Es erfolgt zudem eine Plausibilisierung über die Berechnung eines Preis-Mengen-Modells (IUV Tarife).
FR	FR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsauftrag (5 Jahre) mit Globalbudget</li> <li>- Jährlicher Kantonsbeitrag (Globalbudget in Leistungsauftrag, aber jährliche Genehmigung der Beiträge)</li> </ul>	UH erarbeitet Vorschlag einer Zielvereinbarung zwischen, der die erforderlichen Globalbudgets enthält (u.a. anhand erwarteten Studierendenzahlen). Der Vorschlag wird dem Staatsrat zu Beginn jeder Legislaturperiode mit der Stellungnahme des Senats zur Genehmigung unterbreitet. Der jährliche Budgetvorschlag UH richtet sich nach dem entsprechenden Globalbudget. Investitionen werden separat festgelegt.
GE	GE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsvereinbarung (4 Jahre)</li> <li>- Beiträge über 4 Jahre werden in Gesetz erfasst (allerdings unter Vorbehalt der Genehmigung des Jahreshaushalts)</li> </ul>	Die Entwicklung und das Budget werden verhandelt und in Leistungsvereinbarung festgelegt. Die Leistungen (monetär und nicht-monetär) werden in einem Gesetz festgehalten.
LS	VD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jährliche Subvention (Basis: mehrjährige Planung)</li> </ul>	Antrag UH mit Budget (basierend auf Strategieplan, Aktivitäten, Lohnpolitik, IUV Beiträge und Bundesbeiträge, Preisniveau, weiterem anerkanntem Bedarf). Universitätsrat nimmt Stellung zum Antrag. Bei Ablehnung wird Überarbeitung vorgenommen.
LU	LU	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsvereinbarung (4 Jahre)</li> <li>- Jährlicher Kantonsbeitrag</li> </ul>	Kantonsbeitrag: 1) IUV Beiträgen für Studierende LU (resp. für Studierende ohne IUV Abgeltungen), 2) Beitrag an Gemeinkosten, 3) Beitrag an Infrastrukturkosten. Die Beiträge für 2) und 3) werden verhandelt.
NE	NE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsvereinbarung (4 Jahre)</li> <li>- Verpflichtungskredit: 4 Jahre</li> </ul>	UH schlägt Ziele und Budget für 4 Jahre vor, danach wird verhandelt und der Leistungsauftrag festgelegt, der Entwicklung und finanzielle Beiträge enthält.
SG	SG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsauftrag (4 Jahre)</li> <li>- Genehmigung durch Kantonsrat</li> <li>- Fixierter Kantonsbeitrag (Sonderkredit) für 4 Jahre</li> </ul>	UH berechnet Finanzbedarf nach einem Referenzkostenmodell, das auf den durchschnittlichen Kosten CH (Referenzkosten) und den erwarteten Studierendenzahlen der UH sowie Beiträge an die Infrastruktur basiert. Nach Abzug der Bundesbeiträge, IUV-Beiträge, Beiträge Dritter etc. wird der Differenzbetrag als kantonaler Beitrag beantragt, der anschliessend aufgrund verschiedener Faktoren erweitert (z.B. strategische Projekte) oder ggf. gekürzt (z.B. Sparpaket) wird.
USI	TI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsvereinbarung (4 Jahre)</li> <li>- Jährlicher Kantonsbeitrag</li> </ul>	Die Bedingungen der Leistungsvereinbarung werden alle 4 Jahre neu verhandelt. Die Beiträge umfassen im Allgemeinen: Verwaltungsbeiträge (berechnet auf der Grundlage der aktuellen Bilanzen der Vorjahre für Ausbildung und Forschung), Mietbeiträge, Infrastrukturbeiträge, Beiträge für Tessiner Studierende und Finanzierungen für spezielle Projekte.

UZH	ZH	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jährliches Globalbudget (Basis: 4-jähriger Planung)</li> <li>- Eine Leistungsvereinbarung besteht nicht.</li> </ul>	UH macht einen Vorschlag, der auf einem Berechnungsmodell basiert (durchschnittliche Kosten CH, BFS Szenarien zur Studierendenentwicklung). Dieser Vorschlag wird mit Regierungsrat verhandelt, dann Genehmigung durch Kantonsrat.
-----	----	--	--

Quelle: Gesetzliche Grundlagen, Leistungsvereinbarungen, Interviews

**Tabelle 5 Finanzierung Trägerkantone, FH**

	Träger	Form	Festlegung der Beiträge
BFH	BE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsauftrag (4 Jahre)</li> <li>- Jährlicher Kantonsbeitrag (Planwert über 4 Jahre, aber jährliche Festlegung)</li> </ul>	Bei der Festlegung des Kantonsbeitrags werden interkantonale / nationale Vergleichsgrößen und die Finanzsituation der FH sowie des Kantons berücksichtigt. Es erfolgt zudem eine Plausibilisierung über die FHV Tarife.
HES-SO	BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanz- und Entwicklungsplan (4 Jahre) mit Budget</li> <li>- Die Beiträge werden von den Kantonen allerdings jährlich festgelegt / genehmigt.</li> </ul>	<p>Träger schliessen mit HES-SO 4-jährige Zielvereinbarung ab, die Aufgaben, strategische Entwicklung, Produktportfolio, Finanz- und Entwicklungsplan, Ziele, Indikatoren beinhaltet.</p> <p>Trägerbeiträge: 1) Pauschalbetrag (5% des Gesamtbetrags), 2) Betrag proportional zu den Studierenden aus dem Kanton (50%), 3) Betrag proportional zur Anzahl Studierender in den im Kanton befindlichen Ausbildungsstätten (Standortvorteil) (45%). Weitere Beiträge der Standortkantone an die Hochschulen sind möglich.</p>
FHNW	AG, BS, BL, SO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsauftrag (4 Jahre)</li> <li>- Globalbeitrag über 4 Jahre</li> </ul>	<p>Antrag FH und Verhandlung. Ausgangspunkt: letzter Leistungsauftrag, Abweichungen sind zu begründen. Elemente: strategische Entwicklung wie z.B. Organisationsentwicklung und Portfolioerneuerung / weiterer Finanzbedarf wie z.B. Entwicklung Studierendenzahlen / Eigenkapital resp. Reserven (Obergrenze, Überschuss wird in Abzug gebracht). Kalkulationsmodell FHNW basiert auf Kosten der FH und Studierendenentwicklung nach Fachbereich.</p> <p>Das Kalkulationsmodell FHNW basiert in der Ausbildung auf den Durchschnittskosten in Abhängigkeit der Studierendenentwicklung; in der WB, der aF&amp;E und den DfD auf dem geplanten Ertrag und den erwarteten Deckungsgraden.</p>
HSLU	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsauftrag (4 Jahre) mit Budget</li> <li>- Jährliche Beiträge (Beiträge entsprechen grob Leistungsauftrag, kann aber abweichen, z.B. aufgrund von Sparprogrammen, Teuerung)</li> </ul>	Finanzierung Trägerkantone: a) FHV Beiträge pro Student/in aus Trägerkantonen, b) Globalbeitrag an Betriebskosten, c) Finanzierung bauliche Infrastruktur, d) Sockelbeitrag Forschung und Entwicklung, e) Abgeltung Standortvorteile durch die Standortkantone, f) Pauschale für Konkordatsrat / Interparlamentarische Fachhochschulkommission. Von Beiträgen b) – d) wird Standortvorteil e) in Abzug gebracht. Die verbleibenden Beiträge werden nach Zahl der Studierenden auf Trägerkantone aufgeteilt.
SUPSI	TI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsvereinbarung (4 Jahre)</li> <li>- Jährlicher Kantonsbeitrag</li> </ul>	Die Bedingungen der Leistungsvereinbarung werden alle 4 Jahre neu verhandelt. Die Beiträge umfassen im Allgemeinen: Verwaltungsbeiträge (berechnet auf der Grundlage der aktuellen Bilanzen der Vorjahre für Ausbildung und Forschung), Mietbeiträge, Infrastrukturbeiträge, Beiträge für Tessiner Studierende und Finanzierungen für spezielle Projekte.

OST	SG Mitträger: SZ, GL, AR, AI, TG, FL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SG: Standortkanton und Lead</li> <li>- Leistungsauftrag der Regierung des Kantons SG (4 Jahre) mit Budget</li> <li>- Stellungnahme zum Leistungsauftrag durch interstaatliche Trägerkonferenz</li> <li>- Kenntnisnahme durch Kantonsrat St.Gallen</li> <li>- Fixierter Kantonsbeitrag (Sonderkredit) für 4 Jahre</li> </ul>	<p>FH berechnet Finanzbedarf nach einem Referenzkostenmodell, das auf den durchschnittlichen Kosten CH (Referenzkosten) und den erwarteten Studierendenzahlen der FH sowie Beiträge an Forschung und Infrastruktur basiert. Nach Abzug der Bundesbeiträge, FHV-Beiträge, Beiträge Dritter etc. wird der Differenzbetrag als kantonaler Beitrag beantragt, der anschliessend aufgrund verschiedener Faktoren erweitert (z.B. strategische Projekte) oder ggf. gekürzt (z.B. Sparpaket) wird.</p> <p>Mitträger: FHV-Beiträge und Zuschlag (nach Fachbereichen unterschiedlich, relativ zu Studierendenzahlen aus Kanton)</p>
FHGR	GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leistungsvereinbarung (4 Jahre) mit Globalbeitrag</li> <li>- Jährliche Beiträge</li> </ul>	<p>FH beantragt Budget. Antrag basiert auf Differenzberechnung (Kosten abzüglich Bundesbeiträge, FHV Beiträge, etc.). Fehlbetrag wird ausgewiesen und beantragt.</p>
ZFH	ZH	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kantonaler konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (4 Jahre)</li> <li>- Leistungsvereinbarung (1 Jahr) m. jährl. Budget</li> <li>- Ebene: ZHAW, ZHdK</li> </ul>	<p>Eingabe von Veränderungen der HS an Bildungsdirektion, Rückmeldung zu Vorgaben, Budgetantrag HS an Bildungsdirektion, dann an Regierungsrat und Genehmigung durch kantonales Parlament</p>

Quelle: Gesetzliche Grundlagen, Leistungsvereinbarungen, Interviews

### 3.4 Beiträge Private

Die weiteren Finanzierungsquellen der Hochschulen lassen sich in drei Kategorien einteilen:

- Studiengebühren (Aus- und Weiterbildung): Dies macht bei den kantonalen Universitäten im Mittelwert 5% der gesamten Einnahmen aus, bei den FH sind es 11%, bei den PH 6%, bei den ETH 1%. Die Unterschiede nach Hochschule sind gross. Bei der Universität SG sind es beispielsweise 26%.
- Erträge aus privaten Forschungsmandaten, Stiftungen und Dienstleistungen:<sup>8</sup> Der Anteil bewegt sich im Durchschnitt bei 11% (UH), 8% (FH), 6% (PH) resp. 8% (ETH). Allerdings auch hier mit Unterschieden zwischen den einzelnen Hochschulen.
- Übrige Erträge wie Verkäufe und Vermögenserträge: Bei den meisten Hochschulen ist der Anteil dieser Einnahmequellen gering. Es gibt allerdings Ausnahmen wie beispielsweise die UZH mit 14%.

Im Anhang dargestellt sind die Beiträge von Privaten nach Hochschule (kantonale Universitäten, ETH, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen).

<sup>8</sup> Neben den privaten Forschungsmandaten gibt es noch Forschungsmandate, die von Bund und Kantonen finanziert werden. Diese machen bei den UH (kantonale Universitäten und ETH) ca. 2% der gesamten Finanzierung aus. Bei den FH resp. PH liegen die übrigen Beiträge des Bundes (Forschungsmandate und weitere Beiträge) bei etwa 1%.

## 4. Konzept des HFKG

In diesem Kapitel wird die Grundkonzeption des Finanzierungssystems beurteilt und die Übereinstimmung der Finanzierungsinstrumente mit den Zielen des HFKG untersucht. Weiter analysieren wir zwei spezifische Fokusthemen.<sup>9</sup> Dabei berücksichtigten wir verschiedene Daten- und Informationsquellen, insbesondere Dokumentenanalysen, Fachgespräche mit zentralen Akteuren des Hochschulbereichs und eigene Analysen. Kernfragen sind:

- Ist das neue Finanzierungssystem in sich kohärent? Welche Merkmale weist es auf?
- Trägt das Finanzierungssystem dazu bei, die Ziele nach Artikel 3 HFKG zu erreichen?
- Wie beurteilen die Akteure das Finanzierungssystem insgesamt?
- Fokus: Wie geht das Finanzierungssystem mit Unsicherheiten der künftigen Entwicklung um?
- Fokus: Ist das Grundbeitragsmodell im Hinblick auf Erhöhung von Effizienz und Abschlüssen in Humanmedizin geeignet? Gäbe es andere Modelle für eine effizientere Finanzierung?

### 4.1 Grundkonstruktion

Das zentrale Merkmal des HFKG ist die einheitliche Finanzierungslogik für Universitäten und Fachhochschulen, welches den Unterschieden der beiden Hochschultypen<sup>10</sup> aber gleichzeitig Rechnung trägt. So unterscheiden sich bei den Referenzkosten der Anteil der Forschungskosten nach HS-Typ, beim Finanzbedarf der vom Bund übernommene Anteil sowie die Gewichtung der Verteilungskriterien der Grundbeiträge. Die Differenzierung dieser Elemente ist dabei Ergebnis eines Prozesses und erscheint aus unserer Sicht ausgewogen. Ein Beispiel: Die unterschiedlichen Finanzierungsanteile 20% resp. 30% bei den Grundbeiträgen werden dadurch begründet, dass die Universitäten vermehrt an der Forschungsförderung, die ebenfalls vom Bund finanziert wird, partizipieren. Dies bestätigt sich, wenn man die Gesamtfinanzierung (HFKG und Forschung) betrachtet. Der Anteil des Bundes an den Einnahmen der Hochschulen liegt bei beiden Hochschultypen bei 28%.

Die Finanzierung HFKG umfasst dabei drei Instrumente, welche unterschiedliche Zielsetzungen beinhalten. Dieser Ansatz ist konsistent mit der Tinbergen-Regel (1 Ziel = 1 Instrument). Eine zentrale Frage ist die Gewichtung der Instrumente, insb. zwischen den Grundbeiträgen und den projektgebundenen Beiträgen. Die Grundbeiträge werden zweckungebunden ausgerichtet, die Hochschulen sind entsprechend frei in ihrer Verwendung. Die projektgebundenen Beiträge sind hingegen ein Element der Steuerung. Mit ihnen werden bestimmte, von Bund und Kantonen definierte resp. genehmigte, Vorhaben durchgeführt. Aktuell nehmen die projektgebundenen Beiträge nur einen kleinen Teil der Finanzierung ein. Der Grundfinanzierung der Hochschulen und

---

<sup>9</sup> Das eine Thema (Umgang mit Unsicherheiten) stellte sich im Laufe der Analyse als wichtiges Element im Rahmen der Konzipierung heraus. Das andere Thema (Grundbeitragsmodell im Bereich Humanmedizin) war Teil der Evaluationsfragen (vgl. Anhang).

<sup>10</sup> Gem. Art. 2 Abs. 2 HFKG gibt es die beiden Hochschultypen UH und FH/PH, allerdings muss für Fragen der Finanzierung zwischen FH und PH unterschieden werden (da die PH keinen Anspruch auf Grundbeiträge oder Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge haben). Deshalb sind im vorliegenden Kontext unter den beiden Hochschultypen kantonale Universitäten und Fachhochschulen zu verstehen.

ihrer Autonomie wird ein sehr hoher Stellenwert beigemessen. Dies erachten die meisten Interviewpersonen als angemessen. Es gibt jedoch auch Stimmen, welche eine Erhöhung der projektgebundenen Beiträge und damit der Steuerungsmöglichkeit wünschen. Ihr Argument: Nur so liesse sich das Ziel der Portfoliobereinigung und -entwicklung erreichen.<sup>11</sup>

Die Verteilung der Grundbeiträge orientiert sich dabei an der Leistung: Hochschulen mit mehr Studierenden resp. mehr Drittmitteln erhalten mehr Beiträge. Allerdings gibt es eine Ausnahme dazu: Das Kriterium Forschungsaktivität (Drittmittel / wissenschaftliches Personal) weicht von diesem Ansatz ab und bevorzugt kleinere Universitäten explizit.

Eine gewisse Steuerungsmöglichkeit resultiert auch daraus, dass das System eine Kombination zwischen grösstenteils klar definierten Prozessen und Kriterien beinhaltet, gleichzeitig aber auch «politische Stellschrauben» enthält. So ermöglicht z.B. die Erhöhung des Forschungszuschlags für hochschulpolitische Koordination eine gewisse Flexibilität. Auch die Ausgestaltung des Systemwechsels erfolgte dahingehend, dass keine zu grossen Veränderungen für die Hochschulen resultierten. Die Stabilität im Rahmen des Systemwechsels wurde von Seiten der Hochschulen als zentrales Element und grosse Stärke hervorgehoben. Es gab aber auch Kritik, dass sich das neue System zu stark an der bisherigen Verteilung orientiert habe.

## 4.2 Übereinstimmung Ziele und Instrumente

Das Finanzierungssystem sollte soweit wie möglich zur Erreichung der Gesamtziele des HFKG beitragen und den Zielen des HFKG sicherlich nicht widersprechen. Nicht jede Zielsetzung des HFKG ist mit der Finanzierung verknüpft, aber insgesamt muss sich das Finanzierungssystem an den Zielen des HFKG messen lassen. Nachfolgend dargestellt ist unsere Einschätzung in Bezug auf die Konzipierung des Systems (zu den tatsächlichen Wirkungen vgl. die Kapitel 6 und 7):

- a. *Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Lehre und Forschung von hoher Qualität*  
Die Finanzierung des Bundes stellt gemeinsam mit derjenigen durch die Kantone die Grundfinanzierung der Hochschulen sicher. Sie geht bei der Ermittlung des Finanzbedarfs von Kosten aus, die eine Lehre und Forschung von hoher Qualität ermöglichen. Die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen wurde mit dem HFKG sichtbar. Zudem wird die Qualität dadurch sichergestellt, dass die Akkreditierung der Hochschulen Voraussetzung für die Finanzierung darstellt.
- b. *Schaffung eines Hochschulraums mit gleichwertigen, aber andersartigen Hochschultypen*  
Die Finanzierungslogik ist für die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen dieselbe, die spezifischen Elemente der unterschiedlichen Hochschultypen werden dabei jedoch berücksichtigt. So unterscheidet sich die Ausgestaltung der Instrumente (z.B. Gewichtung). Auch die Höhe der Grundbeiträge wird differenziert nach HS-Typ bestimmt und verteilt. Der

---

<sup>11</sup> Das Ziel der Portfoliobereinigung und -entwicklung wird zwar nicht ausdrücklich im HFKG erwähnt, gehört aber zu den aktuellen prioritären Schwerpunkten der SHK für die Periode 2021-2024 und wird daher an dieser Stelle mitaufgeführt. Anmerkung: Gem. einer Evaluation zu den projektgebundenen Beiträgen waren Portfoliobereinigungsprojekte in der Vergangenheit eher selten. Vgl. Fitzli et al. (2012): Schlussevaluation der mit projektgebundenen Beiträgen nach UFG geförderten Projekte 2008-2011, Studie i.A. der SUK. Das Instrument müsste also entsprechend nicht nur bezüglich Volumen erhöht, sondern gleichzeitig anders angewendet werden.



Anteil der Gesamtfinanzierung des Bundes an den Lehr- und Forschungskosten von Universitäten und Fachhochschulen ist damit ungefähr gleich.

- c. Förderung der Profilbildung der Hochschulen und des Wettbewerbs, insbesondere im Forschungsbereich*  
Die projektgebundenen Beiträge können zur Förderung der Profilbildung eingesetzt werden. Auch das Wettbewerbselement ist implementiert: Bei der Verteilung der Grundbeiträge stehen die Hochschulen im Wettbewerb. Die Unterstützung der Forschung erfolgt über die Forschungsförderung (ausserhalb des HFKG) ebenfalls wettbewerbsbasiert.
- d. Gestaltung einer kohärenten schweizerischen Hochschulpolitik in Abstimmung mit der Forschungs- und Innovationsförderungs politik des Bundes*  
Mögliche Herausforderung: Die Grundbeiträge sind gebundene Ausgaben, die Forschungsbeiträge nicht. Wenn die (gebundenen) Ausgaben zunehmen, wäre es denkbar, dass dies über die (nicht gebundenen) Forschungsbeiträge kompensiert würde, um die Ausgaben des Bundes zu beschränken (vgl. dazu die Ausführungen zu den Wirkungen in Kapitel 6).
- e. Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen*  
Kein Ziel der Finanzierung, aber Finanzierung steht dem auch nicht entgegen. Die Berücksichtigung von ausländischen Studierenden fördert die Mobilität mit dem Ausland.
- f. Vereinheitlichung der Studienstrukturen, der Studienstufen und ihrer Übergänge sowie gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse*  
Kein Ziel der Finanzierung, aber Finanzierung steht dem auch nicht entgegen.
- g. Finanzierung der Hochschulen nach einheitlichen und leistungsorientierten Grundsätzen*  
Die Finanzierung erfolgt nach einem einheitlichen System für kantonale Universitäten und Fachhochschulen (Finanzbedarf und Verteilung) und die Verteilung der Grundbeiträge wird durch die Leistungen in Lehre und Forschung festgelegt.
- h. gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen*  
Mit den projektgebundenen Beiträgen besteht ein Instrument, das die Aufgabenteilung unterstützt resp. diese explizit verstärken soll.
- i. Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei Dienstleistungen und Angeboten im Weiterbildungsbereich von Institutionen des Hochschulbereichs gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung*  
Über die HFKG Finanzierung werden Weiterbildung und Dienstleistungen nicht unterstützt. Beispiel Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge: Die Nutzung durch Angebote der Weiterbildung muss ausgewiesen und ausgeschieden werden, nur der Nutzungsanteil für Ausbildungsangebote wird unterstützt.

In Bezug auf die Konzipierung erscheint das Finanzierungssystem des HFKG konsistent mit diesen Zielen. Ob auch die Umsetzung damit konsistent ist und inwieweit die beabsichtigten Wirkungen tatsächlich erreicht werden, wird in den nachfolgenden Kapiteln analysiert.



## 4.3 Gesamtbeurteilung der Akteure

Die Fachpersonen wurden im Rahmen einer offenen Frage nach einer Gesamtbeurteilung des Finanzierungssystems HFKG gebeten. Es ging in erster Linie um eine gesamthafte Einschätzung und eine Schwerpunktsetzung durch die Befragten selbst: Was nehmen sie als besonderen Vorteil der Finanzierung wahr? Wo sehen sie Probleme und Herausforderungen?

Zunächst wiesen mehrere Personen darauf hin, dass das HFKG kein vollständig neues System eingeführt habe. Die Auswertung der Interviewaussagen zeigt, dass das Finanzierungssystem von vielen Befragten als grundsätzlich zielführend eingeschätzt wurde. So wurden 61 positive Aspekte genannt und 51 negative Elemente. Weiter fällt auf, dass die Vorteile homogener beschrieben werden als Nachteile.

Als Vorteile werden am häufigsten genannt:

- Finanzierungssicherheit (gebundene Ausgaben)
- Komplementarität Finanzierungsinstrumente (die gut aufeinander abgestimmt sind)
- transparentes und nachvollziehbares System
- Einbezug der Forschung in die Grundfinanzierung Lehre
- Instrument der projektgebundenen Beiträge
- Anreize für Wettbewerb und Effizienz

Nachteile gesehen werden insb. in folgenden Elementen:

- Anreiz für eine Zunahme der Studierenden
- kompliziertes System
- Ausgestaltung der projektgebundenen Beiträge
- geringe Planungssicherheit (für Hochschulen)

Diese Kritikpunkte sollen an der jetzigen Stelle einen ersten Einblick in die grundsätzliche Beurteilung und wichtigsten Stärken und Schwächen des Finanzierungssystems aus Sicht der Fachpersonen geben – ohne sie vertieft zu diskutieren. Sie werden aber in den weiteren Teilen der Studie aufgenommen und analysiert.



## 4.4 Fokus Unsicherheiten

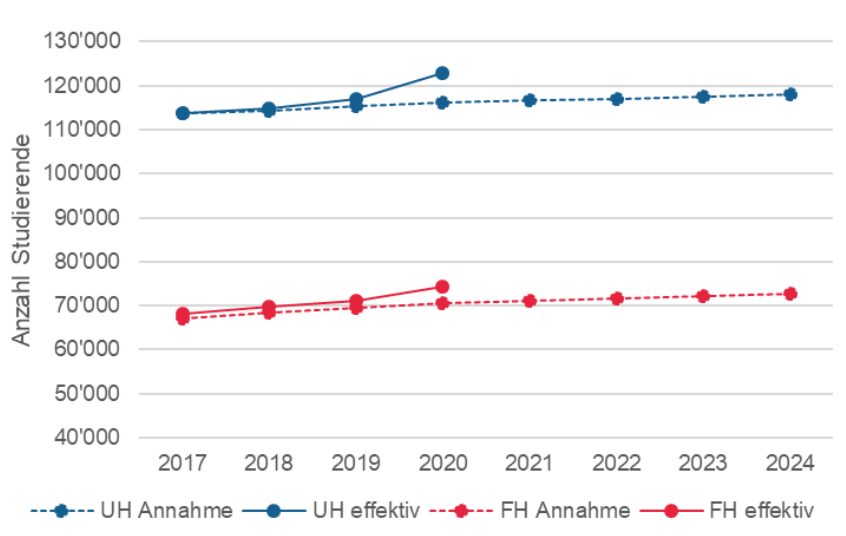
Bei den Grundbeiträgen nach HFKG wird die zu verteilende Gesamtsumme (Gesamtbetrag der Referenzkosten) u.a. anhand der *erwarteten* Studierendenzahlen ermittelt. Dies im Unterschied zu den IUUV/FHV-Beiträgen, deren Gesamtbetrag sich durch die Multiplikation der *effektiven* Anzahl Studierenden mit der Pauschale pro Student/in ergibt.

Entsprechend sind zur Ermittlung des Finanzbedarfs Abschätzungen und Annahmen notwendig. Die Schätzung der künftigen Studierendenzahlen erfolgt dabei auf Grundlage der Szenarien des Bundesamtes für Statistik. Diese Annahme bestimmt dann den – verbindlich festgelegten – Beitrag des Bundes. Naturgemäss können Annahmen und Schätzungen der künftigen Entwicklung auch falsch sein.

Im Fall der Teuerung wird dies durch das System ausgeglichen: Auch bzgl. der erwarteten Höhe der Teuerung werden Annahmen getroffen. Bei der Teuerung werden Differenzen zwischen Annahmen und tatsächlicher Teuerung, im Rahmen der jährlichen Voranschlagskredite bei den Grundbeiträgen HFKG automatisch angepasst. Anders bei den Studierenden: Wenn die Studierendenzahlen falsch geschätzt werden, dann wird dies bei den Berechnungen des Grundbeitrags im Nachhinein nicht ausgeglichen. Somit kann der ermittelte (und dann auch in die Berechnung so eingehende) Finanzbedarf zu hoch oder zu tief sein. Dies, weil die Erwartungen nicht mit der Realität übereingestimmt haben.

Wegen der Corona-Pandemie erwies sich die angenommene Entwicklung gerade in den letzten 4 Jahren als zu zurückhaltend. Die BFS Szenarien rechneten mit deutlich geringeren Zunahmen als dies tatsächlich der Fall war. Die Folge: Der Finanzbedarf wurde zu tief geschätzt. Bei den kantonalen Universitäten rechnete die Schätzung beispielsweise im Jahr 2020 mit 116'000 Studierenden, effektiv waren es jedoch 123'000 Studierende. Das ist eine Abweichung von 6%.

Abbildung 11 Entwicklung der Studierenden



Datenquelle: SBF / BFS

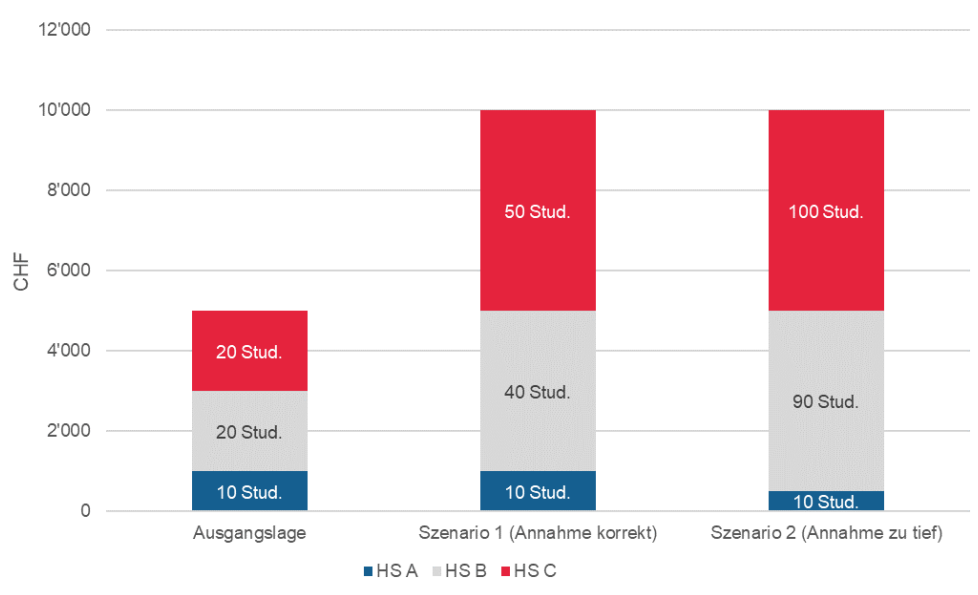
Was das Verteilmodell darauf reagiert, ist nachfolgend an einem (fiktiven) Beispiel dargestellt. Der Einfachheit halber wird für die Illustration angenommen, dass die gesamten Beiträge anhand der Anzahl Studierenden verteilt werden.

- Ausgangslage: Es gibt 3 Hochschulen mit insgesamt 50 Studierenden. Insgesamt wird ein Beitrag von 5000 CHF bezahlt. Hochschule A hat 20% der Studierenden und erhält somit 1000 CHF (also 100 CHF pro Student/in).
- Szenario 1 (Annahme korrekt): In Szenario 1 verändern sich nun die Studierendenzahlen. Die Anzahl Studierenden verdoppelt sich auf insgesamt 100 Studierende. Dies wird richtig antizipiert und neu beträgt der Gesamtbetrag 10'000 CHF. Hochschule A kann ihre Studierendenzahl nicht erhöhen, hat daher nur noch 10% der Beiträge und erhält damit aber immer noch gleich viel, d.h. 1000 CHF (oder 100 CHF pro Student/in).
- Szenario 2 (Annahme falsch): In Szenario 2 verändert sich die Anzahl Studierenden ebenfalls, wird aber nicht richtig angenommen. Die Anzahl Studierenden hat sich vervierfacht, wobei nur eine Verdoppelung angenommen wurde. Der Gesamtbetrag berechnet sich anhand der geschätzten Anzahl Studierenden (100) und nicht anhand der effektiven Anzahl (200), d.h. der Gesamtbetrag liegt bei 10'000 CHF. Hochschule A hat immer noch die gleiche Studierendenzahl. Dies sind aber neu nur noch 5% der Gesamtzahl, weshalb sie nur 500 CHF erhält (oder 50 CHF pro Student/in).

Hochschule A hat somit in allen drei Situationen gleich viele Studierenden, verliert aber Beiträge, wenn die Gesamtzahl der Studierenden nicht richtig geschätzt wird. Dies gilt nicht nur für Hochschule A, allen Hochschulen werden die Beiträge pro Student/in gekürzt, aber bei gleichen Studierendenzahlen ist die Wirkung des Mechanismus vielleicht am offensichtlichsten. Dies gilt natürlich nicht nur für zu tief geschätzte Anzahl Studierende. Würde die erwartete Anzahl zu hoch angenommen werden, würde Hochschule A mehr Geld erhalten, obwohl sie nicht mehr Studierende hat (und nicht mehr leistet).

Dazu kommt: Nicht nur die Verteilung der Mittel, d.h. die Beiträge, die eine Hochschule in dem entsprechenden Jahr erhält, ist betroffen. Denn über die gestiegene Anzahl Studierende (bei gleichbleibenden Mitteln) sinken die Kosten pro Student/in im entsprechenden Jahr. Dadurch reduzieren sich die künftigen Referenzkosten. D.h. die tiefere Finanzierung hat auch Einfluss auf die Beiträge in den folgenden Jahren.

**Abbildung 12 Auswirkungen einer unterschätzten Entwicklung, fiktives Beispiel**



Quelle: eigene Darstellung.

Wenngleich die falsche Prognose in jüngerer Zeit sicherlich ein spezieller Fall war: Schätzungen und Szenarien können falsch sein. Wir diskutierten diese Thematik daher auch in den Fachgesprächen mit den Hochschulen. Wäre bei einer (substanziellen) Abweichung der Entwicklung von der Annahme ein Ausgleich notwendig?<sup>12</sup> Die Einschätzungen dazu waren gemischt:

- Mehrere Hochschulen betrachteten einen nachträglichen Ausgleich als nicht sinnvoll resp. zu schwierig. Wichtig sei jedoch, dass bei der neuen Förderperiode der korrekt (d.h. der höhere) Ausgangspunkt berücksichtigt werde. Konkret müssen die Jahre 2020 / 2021 für die nächste BFI Botschaft, die bereits erstellt wird, korrigiert werden. Ein nachträglicher Ausgleich sei demgegenüber nicht zielführend, weil er zu spät komme. Die Ausnahme sei: Wenn systematisch eine Verzerrung bestehe (z.B. die Zahlen grundsätzlich unterschätzt würden), dann sei ein Ausgleich nach einer gewissen Zeit möglicherweise nötig.
- Andere Hochschulen (die jedoch einer Minderheit entsprachen) fanden hingegen einen Ausgleichsmechanismus sinnvoll.
- Schliesslich gab es auch Interviewpersonen, denen die Thematik nicht bewusst gewesen war.

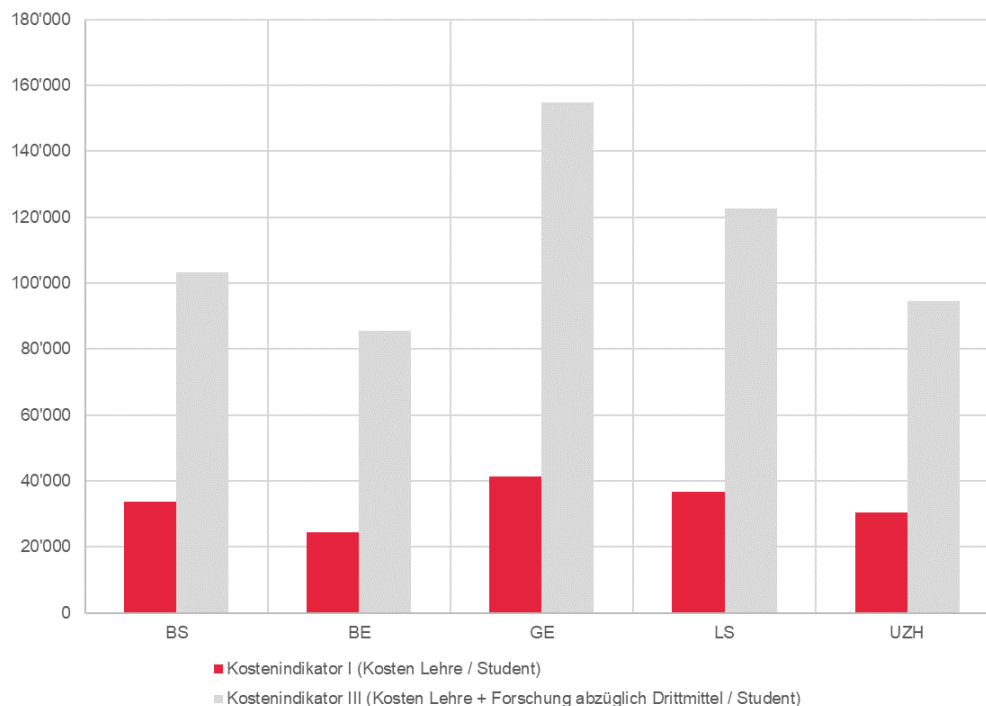
<sup>12</sup> Dabei ist zu beachten, dass die Referenzkosten ggf. auch bereinigt werden müssten, welche durch höhere Studierendenzahlen sinken (s.o.).

## 4.5 Fokus Grundbeitragsmodell und Humanmedizin

Im Jahr 2016 hat der Hochschulrat ein Sonderprogramm zur Erhöhung der Anzahl Abschlüsse in Humanmedizin lanciert. Dieses wurde über das Instrument der projektgebundenen Beiträge finanziert (Betrag 2017-2020: 100 Mio. CHF). Das Ziel war, die Abschlusszahlen ab dem Jahr 2025 auf dauerhaft 1350 pro Jahr zu erhöhen (Zunahme um ca. 450 im Vergleich zum Jahr 2016). Die Finanzierung über die projektgebundenen Beiträge stellte eine Anschubfinanzierung dar. Das Projekt beinhaltet dabei einerseits eine Erhöhung der Aufnahmekapazitäten bei denjenigen Universitäten, die bereits entsprechende Studiengänge angeboten hatten. Andererseits wurden Angebote an neuen Universitäten entwickelt (ETHZ, FR, USI, SG, LU).

Inwieweit dieses Projekt der Portfolioentwicklung / -bereinigung entgegenstand, wurde und wird teils kontrovers diskutiert (vgl. dazu auch den Bericht zu Evaluationspaket A). Im vorliegenden Bericht soll der Fokus jedoch auf einem anderen Element liegen: Mittelfristig sollen die Beiträge des Bundes für diese Studienplätze nur noch über die Grundbeiträge erfolgen. Es stellt sich also die Frage, inwieweit das Grundbeitragsmodell eine zielführende Finanzierung für die Ausbildung in Humanmedizin darstellt. Ist der Anreiz für eine Erhöhung der Abschlüsse ausreichend? Wie kann die Effizienz gestärkt werden? Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Ausbildung die teuerste aller Studiengänge ist und substantielle Kostenunterschiede zwischen den Hochschulen bestehen.

Abbildung 13 Kosten pro Student/in, Humanmedizin, in CHF, Jahr 2019



Quelle: SHK: Erhebung der Kosten für Lehre und Forschung in der Humanmedizin (EKOH): Resultate der Datenerhebung 2019.

Teil der Evaluation ist es zu prüfen, ob – innerhalb oder ausserhalb des Grundbeitragsmodells – verstärkte Anreize für mehr Effizienz und eine Erhöhung der Abschlusszahlen gesetzt werden können.

Aus unserer Sicht gibt es drei Ansätze, die Berechnung der Grundbeiträge anzupassen, um die gewünschten Anreize zu verstärken, wobei auch Kombinationen möglich sind: Erstens könnte die Berechnung der Referenzkosten verändert werden. Zweitens wäre eine Anpassung bei den Verteilungskriterien möglich. Drittens wäre schliesslich eine separate Finanzierung innerhalb der Grundbeiträge möglich (d.h. ein Teil des «Topfs» wird für den Bereich Medizin reserviert).

## Referenzkosten

In Bezug auf die Referenzkosten gäbe es u.E. zwei Ansatzpunkte:

- Um Anreize zur Erhöhung der Effizienz zu setzen: Die Referenzkosten für die Medizinstudierenden würden nicht auf den Durchschnittskosten basieren, sondern auf geringeren Kosten. Dies wäre insofern konform mit dem HFKG, als dass Abweichungen in den Kosten bei der Berechnung der Referenzkosten ausgeschlossen werden können. Denn in der Referenzkostenverordnung nennt Art. 7 folgende Möglichkeit: *Weichen einzelne Werte gemäss Artikel 6 erheblich vom Durchschnitt ab, so können diese bei der Festlegung der Referenzkosten unberücksichtigt bleiben.* Allerdings würden nur Abweichungen nach oben ausgeschlossen werden, d.h. der Benchmark würde auf den kostengünstigen Studiengängen basieren. Würden nämlich auf beiden Seiten Abweichungen z.B. von mehr als 25% ausgeschlossen, würde sich der durchschnittliche Wert nicht substantiell verändern. Anmerkung: Diese Aussagen entsprechen den Studiengängen der 5 Universitäten BS, BE, GE, LS, ZH. Wie sich die Kosten der neuen Studiengänge an den weiteren Universitäten auswirken, ist aktuell offen. Zu beachten ist, dass dieser Ansatz die Abgeltungen für alle verringert. Entsprechend gilt: Ein Anreiz für eine Effizienzsteigerung wird gesetzt, allerdings keiner für eine Erhöhung der Abschlüsse.
- Förderung der Ausbildung im Bereich Humanmedizin: Eine Möglichkeit, die Ausbildung im Bereich Medizin zu fördern, wäre, den Forschungszuschlag anzupassen. Aktuell wird dieser durch hochschulpolitische Prioritäten erhöht resp. es besteht die Möglichkeit dazu. Dies gilt dann aber für alle Universitäten, Studienangebote und Studierende im gleichen Ausmass. Hier könnte aus unserer Sicht überlegt werden, ob ein höherer Forschungszuschlag nur für den Bereich Medizin gesprochen werden könnte. Die Begründung dahinter ist, dass hochschulpolitische Prioritäten sich möglicherweise auch nur auf bestimmte Bereiche beschränken (und entsprechend nur diejenigen Hochschulen davon profitieren, welche diese Bereiche auch anbieten). In der Folge würden die Abgeltungen für Hochschulen mit Medizinstudierenden erhöht und die Ausbildung würde finanziell attraktiver, d.h. ein Anreiz für mehr Ausbildungen würde gesetzt.

Zu beachten ist: Diese Überlegungen sind theoretisch. In der Praxis ist entscheidend, ob diese gesetzten Anreize auch bei den Akteuren ankommen. So haben zwei Universitäten in der Befragung erwähnt, dass die Frage, ob sie mehr Studienplätze anbieten, in der Vergangenheit nur aufgrund der IUV Beiträge diskutiert resp. entschieden wurde. Begründung: Es war unklar, wie sich die Beiträge des HFKG wirklich verändern würden (wie ändert sich der Gesamtbetrag? Was ma-

chen die anderen Hochschulen?). Dies ist auch die Hauptkritik an diesem Vorschlag: Die Auswirkungen wären diffus, schwer planbar und für die Hochschulen nicht direkt sichtbar – ein Problem, das eine Anreizwirkung verhindert.

## **Verteilkriterien**

Wie von Seiten des SBFi im Rahmen der Ausschreibung zur vorliegenden Evaluation genannt wäre es denkbar, das Verteilkriterium der Abschlüsse anzupassen. So wäre es möglich, Abschlüsse von Medizinstudierenden höher zu gewichten als andere Abschlüsse. Auf den ersten Blick erscheint eine Gewichtung von Abschlüssen nach Fachbereich analog der Studierenden möglich – die Medizinstudierenden würden dann ein 5-faches Gewicht erhalten im Vergleich zu den Studierenden der Geistes- und Sozialwissenschaften (gemäss Verhältnis der Referenzkosten). Allerdings würde auch die Gewichtung bei anderen Studierenden (z.B. der Naturwissenschaften) verändert, weshalb die Wirkung wiederum geringer wird (kleinere Sichtbarkeit und möglicherweise Überlagerung durch andere Effekte).<sup>13</sup>

Würden hingegen nur die Abschlüsse von Medizinstudierenden höher gewichtet (alle anderen Studierenden würden weiterhin nur ungewichtet resp. mit einem Gewicht von 1 einfließen), wäre das Ergebnis klar: Die Ausbildung von Medizinstudierenden lohnt sich finanziell mehr als bisher.

Die stärkere Gewichtung könnte auch sachlich begründet werden: Die Studiendauer in Medizin ist länger als in anderen Studiengängen. So wird beispielsweise im HFKG die maximale Studiendauer (Master) in Medizin höher angesetzt (7 anstatt 5 Semester). Dies bedeutet: Im Vergleich zu anderen Studiengängen ist das Verhältnis Abschlüsse / Studierende aktuell geringer und Medizinstudierende sind somit aktuell mit einem zu «geringen» Gewicht berücksichtigt.

## **Separate Finanzierung**

Der möglicherweise grösste Effekt würde dann erzielt, wenn bei der Verteilung Medizin ein eigenes Gefäss erhielte, dies würde bedeuten, dass x% des gesamten Betrags dafür reserviert würden und nur die restlichen Grundbeiträge nach den Verteilkriterien verteilt würden. Die Sichtbarkeit wäre dadurch am deutlichsten.

Auch der «Topf» der Medizin müsste natürlich nach bestimmten Kriterien verteilt werden. In Bezug auf die Anreizwirkung würde wahrscheinlich das Kriterium der Abschlüsse am stärksten zu beurteilen sein. Dadurch steigt der Anreiz für die Hochschulen, dass ihre Studierenden möglichst rasch (und erfolgreich) abschliessen. Anmerkung: Durch die eidg. Prüfung nach Abschluss des Medizinstudiums (sowie der Tatsache, dass an der Mehrzahl der Universitäten ein Numerus Clausus besteht) ist in diesem Bereich der Fehlanreiz, durch die vorgeschlagene Finanzierung (die auf die Zahl der Abschlüsse abzielt) die Qualität zu reduzieren, als nochmals geringer einzuschätzen als möglicherweise bei anderen Studiengängen. Die Anpassung könnte somit die Effizienz erhöhen. Ein möglicher Nachteil wäre eine negative Wirkung auf die Joint Master (d.h. die gemeinsam durchgeführten Studienprogramme verschiedener Hochschulen auf Masterstufe), wenn nur noch die Abschlüsse zählen.

---

<sup>13</sup> In zwei Interviews wurde allerdings für alle Bereiche eine Gewichtung der Abschlüsse vorgeschlagen.



Gewichtiger scheint jedoch der Effekt, dass eine separate (dauerhafte) Finanzierung dem Grundsatz des Verteilmodells entgegensteht. Es ist schwer zu begründen, weshalb das Grundbeitragsmodell für einen Fall nicht angewendet werden soll – obwohl auch andere Studiengänge effizient angeboten werden sollten. Entsprechend wurde in den Fachgesprächen auch ausgesagt, dass das Grundbeitragsmodell für alle Studiengänge Anwendung finden sollte. Gründe dafür sind Konsistenz und die Möglichkeit, dass bei einer Ausnahme auch von anderen Seiten «Forderungen» kommen würden.

## Schlussfolgerungen

Eine substantielle Erhöhung der Studienplätze wurde mit dem Sonderprogramm Humanmedizin über projektgebundene Beiträge finanziert. Nun folgt die laufende Finanzierung über die Grundbeiträge. Es stellt sich die Frage, inwieweit dieses Modell für die Finanzierung von Medizinstudierenden geeignet ist. Konkret: Fördert es die Ausbildung einer genügend hohen Anzahl Absolvent/innen und Absolventen auf kosteneffiziente Weise? Diese Frage stellt sich dabei u.E. nicht nur im Bereich der Humanmedizin, sondern ist auf alle Studiengänge anwendbar. Entsprechend ist es aus unserer Sicht schwierig zu begründen, in der Humanmedizin vom Grundbeitragsmodell grundsätzlich abzuweichen. Verstärkte Anreize innerhalb des Modells könnten gleichwohl gesetzt werden. Aus unserer Sicht wären dabei primär folgender Aspekt relevant: Im Verteilkriterium der Abschlüsse werden Medizinstudierende aufgrund der im Vergleich zu anderen Studiengänge höheren Studiendauer «benachteiligt». Dies könnte mit einer höheren Gewichtung der Medizinstudierenden kompensiert werden, eine Anpassung, welche für die Hochschulen direkt sichtbar wäre. Dies im Unterschied zu alternativen Anpassungen, die teilweise ein ähnliches Ergebnis aufweisen könnten, aber aufgrund der Wechselwirkungen mit anderen Veränderungen im Hinblick auf die Anreize weniger gut einzuschätzen sind.

Eine direkte Signalwirkung zu mehr Kosteneffizienz könnte auch über die Berücksichtigung in der Referenzkostenberechnung gesetzt werden: Wenn z.B. nur die 3 günstigsten medizinischen Fakultäten in die Berechnung einfließen, wäre das ein politisches Signal für mehr Kosteneffizienz.

Grundsätzlich gilt jedoch aus unserer Sicht folgendes zu beachten: Das HFKG ist erst seit kurzem implementiert und die zusätzlichen Standorte kamen erst neu dazu. Entsprechend erscheint es u.E. wichtig, dem System die Möglichkeit zu geben, sich einzuspielen. Zentral dafür ist das Monitoring (vgl. Kapitel 8.2). Sollte sich dann eine grundsätzlich falsche Entwicklung zeigen – etwa eine fehlende Nachhaltigkeit der neuen Studienplätze oder steigende Kosten – wäre eine Grundsatzdiskussion über die Form und Höhe der Finanzierung zu führen.

## Konzept des HFKG: Kurzfazit

Beurteilung und mögliche Handlungsfelder:

- Das zentrale Merkmal des HFKG ist die einheitliche Finanzierungslogik für Universitäten und Fachhochschulen, welche den Unterschieden zwischen den beiden Hochschultypen gleichzeitig Rechnung trägt. Die Verteilung erfolgt anhand von Kriterien und orientiert sich an der Leistung: Hochschulen mit mehr Studierenden resp. mehr Drittmitteln erhalten mehr Beiträge. Die Auswahl der Kriterien erscheint uns nachvollziehbar – mit zwei Ausnahmen: 1) Das Kriterium Forschungsaktivität weicht von der Orientierung an der erbrachten Leistung ab und bevorzugt kleine Universitäten explizit. 2) Beim Kriterium der Abschlüsse wird keine Gewichtung nach Fachbereich vorgenommen. Für Fachbereiche mit längerer Studiendauer ist dies ein Nachteil, was sich im Fach Medizin negativ auswirkt.
- Zur Ermittlung der Grundbeiträge werden die erwarteten Studierendenzahlen berücksichtigt. Dazu sind Abschätzungen und Annahmen notwendig. Begründet durch die Corona-Pandemie erwies sich die angenommene Entwicklung gerade in den letzten Jahren als zu zurückhaltend. Zu klären ist daher, ob eine substanzielle Abweichung der erwarteten von den effektiven Studierendenzahlen ausgeglichen werden soll. Die befragten Hochschulen verneinten dies mehrheitlich.
- Die Finanzierung HFKG erfolgt über drei Instrumente, welche unterschiedliche Zielsetzungen beinhalten. Dieser Ansatz ist konsistent mit der Tinbergen-Regel (1 Ziel = 1 Instrument). Eine zentrale Frage dabei ist u.E. die Gewichtung dieser Instrumente. Während die Grundbeiträge zweckungebunden ausgerichtet werden, erfolgt über die projektgebundenen Beiträge eine Steuerung. Aktuell nehmen die projektgebundenen Beiträge nur einen kleinen Teil der Finanzierung ein. Dies erachten die meisten Interviewpersonen als sinnvoll. Es gibt jedoch auch Stimmen, welche eine Erhöhung der projektgebundenen Beiträge und damit der Steuerungsmöglichkeit wünschen. Ihr Argument: Nur damit liesse sich das Ziel der Portfoliobereinigung und -entwicklung auch erreichen.

## 5. Umsetzung des HFKG

Bei der Beurteilung der Umsetzung steht einerseits die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen im Fokus. Des Weiteren wird die Abstimmung der ergänzenden Finanzierungsinstrumente mit dem HFKG untersucht. Zudem werden übergeordnete Kriterien wie Transparenz betrachtet:

- Erfolgt die Ermittlung des Bedarfs an öffentlichen Finanzmitteln wie gesetzlich vorgesehen?
- Werden die Finanzierungsanteile am Gesamtbetrag der Referenzkosten gem. Art. 50 geleistet?
- Ist die Datenqualität zur Berechnung der Beiträge genügend?
- Ist das Gesamtsystem der Finanzierung durch den Bund (HFKG, Forschung) konsistent?
- Sind das HFKG und die interkantonalen Vereinbarungen aufeinander angepasst?
- Orientiert sich die Trägerfinanzierung an der Logik des HFKG?
- Ist das System transparent?

### 5.1 Ermittlung Finanzbedarf

Verschiedene Faktoren werden bei der Ermittlung des Finanzbedarfs berücksichtigt. Diese sind in Art. 42 HFKG festgelegt:

Der Hochschulrat stützt sich bei der Ermittlung des Finanzbedarfs insbesondere auf:

- a. die einschlägigen statistischen Resultate des Bundesamtes für Statistik
- b. die Kostenrechnung der Hochschulen und der anderen Institutionen des Hochschulbereichs
- c. die Entwicklungs- und die Finanzpläne der Hochschulen und der anderen Institutionen des Hochschulbereichs
- d. die Referenzkosten
- e. die zu erwartenden Studierendenzahlen
- f. die gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination

Die Kriterien werden in der Praxis berücksichtigt. Dies ist im nachfolgenden Ablauf abgebildet. Ausgangspunkt bilden die durchschnittlichen Kosten der Lehre (a/b), darauf wird ein Forschungszuschlag gewährt (a/b). Dies ergibt die Referenzkosten (d). Diese Referenzkosten werden mit der erwarteten Anzahl der künftigen Studierenden multipliziert (a/e), dabei können auch Prioritäten des Hochschulrates (f) berücksichtigt werden, deren Grundlage die strategische Planung von swissuniversities bildet (c).<sup>14</sup>

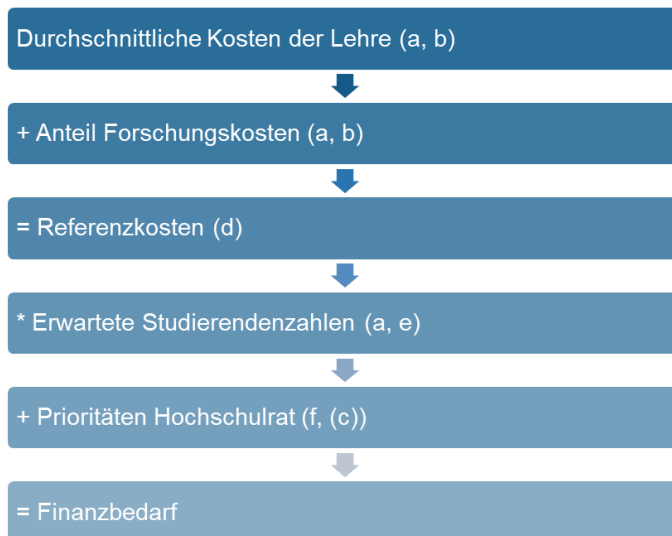
Anmerkung: Der Gesamtbetrag der Referenzkosten wurde erstmalig 2021-2024 von der SHK ermittelt, für 2017-2020 konnte er aufgrund der notwendigen Vorlaufzeit noch nicht auf Basis der Referenzkosten von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegt werden, sondern wurde auf der

---

<sup>14</sup> Anmerkung: Für die Fachhochschulen bedeutet dies eine substantielle Änderung. Früher waren die Entwicklungs- und Finanzpläne ein zentrales Element der strategischen Steuerung durch den Bund, welche die strategische Ausrichtung, Entwicklungsziele und Finanzpläne mit den zur Erreichung der Ziele notwendigen Mittel beinhaltet hatten und dem Bund direkt eingereicht wurden. Diese Funktion beinhalten die Entwicklungs- und Finanzpläne im HFKG nicht.

Basis der strategischen Planungen der Rektorenkonferenzen, der Prioritätensetzung des Bundesrats im BFI-Bereich sowie der Finanzhaushaltsplanung des Bundes bestimmt (vgl. BFI-Botschaft 2017–2020).

**Abbildung 14 Ablauf Ermittlung Finanzbedarf**



Die gesetzlichen Bestimmungen werden somit aus unserer Sicht erfüllt. In Bezug auf die konkrete Berechnung möchten wir dabei einen geringfügigen Anpassungsvorschlag machen. Geringfügig deshalb, weil er die berechneten Werte nicht verändert. Er würde u.E. aber dem Prinzip des Ablaufs besser entsprechen. Bei den UH wird der oben beschriebene Ablauf in der Berechnung genau umgesetzt. Bei den FH erfolgt die Berechnung hingegen etwas anders (Schritt Multiplikation der Referenzkosten mit den erwarteten Studierendenzahlen). Dort besteht das «Problem», dass sich die erwarteten Studierendenzahlen gem. BFS auf Personen stützen, die Referenzkosten hingegen auf ECTS Punkte resp. Vollzeitstudierende VZÄ. D.h. es muss eine Umrechnung erfolgen. Aktuell wird diese Umrechnung bei den Kosten durchgeführt. Wir würden vorschlagen, sie bei den erwarteten Studierendenzahlen vorzunehmen.

Aktuelle Berechnung:

- Finanzbedarf (ohne Prioritäten) = Kosten pro Student/in \* erwartete Studierende
- Dabei entsprechen die Kosten pro Student/in nicht den Referenzkosten (pro VZÄ festgelegt).

Vorschlag einer neuen Berechnung:

- Finanzbedarf (ohne Prioritäten) = Kosten pro VZÄ (= Referenzkosten) \* erwartete VZÄ
- wobei: erwartete VZÄ = VZÄ aktuell \* Veränderungsrate Studierende gem. BFS
- Vorteil: Das Kriterium der Referenzkosten fließt direkt in Berechnung des Finanzbedarfs mit ein.

Ein weiterer Punkt, der in Zusammenhang mit den Referenzkosten in den Interviews angesprochen wurde, ist die Berücksichtigung der Finanzplanungen von Bund und Kantonen (Ausgabenentwicklungen für Bildung und Forschung) wie sie in der Referenzkostenverordnung festgelegt ist. Hierbei sei unklar, wie dies konkret in die Berechnung der Referenzkosten resp. des Gesamtbetrags einflüsse. Da die Berechnung einer «technischen» Kalkulation entspreche, sei das einzige flexible Element der Forschungszuschlag. Dieser sei jedoch inhaltlich begründet (für die Lehre benötigte Forschung, hochschulpolitische Prioritäten), eine Anpassung darüber sei daher ebenfalls problematisch.

## 5.2 Verbindliche Finanzierungsanteile

### Bund

In Art. 50 HFKG ist festgelegt, dass der Bund vom Gesamtbetrag der Referenzkosten 20% bei den kantonalen Universitäten resp. 30% bei den Fachhochschulen übernimmt. Die Berechnungen zur Ermittlung des Gesamtbetrags der Referenzkosten wurden uns vom SBFI zur Verfügung gestellt. Sie entsprechen wie oben erwähnt den gesetzlichen Bestimmungen. Vom resultierenden Gesamtbetrag wurden wie gesetzlich vorgesehen exakt die vorgesehenen 20% resp. 30% ausgewiesen und als Kredite beschlossen (vgl. Bundesbeschluss über die Kredite nach dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz in den Jahren 2021–2024: 2927 Mio. CHF für kantonale Universitäten und andere Institutionen des Hochschulbereichs, 2305.3 Mio. CHF für Fachhochschulen).

### Kantone

Die Finanzierungsanteile des Bundes werden explizit festgelegt und die Idee dahinter ist, dass die Restfinanzierung insb. über kantonale Beiträge und ergänzend durch die Studierenden übernommen wird. Gesetzlich verpflichtet sind die Kantone dazu aber nicht. In einer Antwort des Bundesrates auf eine parlamentarische Anfrage vom 18.11.2020 (20.1049) wird dies wie folgt formuliert: «Der Bund ist verpflichtet, die im HFKG festgelegten Finanzierungsanteile zu übernehmen. Für die Kantone besteht keine analoge rechtliche Verpflichtung. Der Bundesrat geht aber davon aus, dass die Kantone die gemeinsam beschlossene Finanzplanung ebenfalls honorieren.»

Es stellt sich somit die Frage, ob dies die Kantone auch so implementieren. Aktuell ist dies der Fall, die Kantone kamen der Restfinanzierung nach. Dies lässt sich 2017-2020 wie folgt aufzeigen:

- Der Gesamtbetrag der Referenzkosten wurde zwar nicht ermittelt, sondern von Bundesrat festgelegt. Wir können den Gesamtbetrag jedoch hypothetisch bestimmen, indem wir die Beiträge des Bundes (20% resp. 30%) hochrechnen. Für das Jahr 2020 ergibt dies: 3,57 Mia. CHF bei den UH resp. 1,83 Mia. CHF bei den FH.
- Die Kantone leisteten über IUUV / FHV resp. Trägerfinanzierung rund 80% bei den UH resp. rund 70% bei den FH. Über die Grundbeiträge des HFKG sowie die kantonale Finanzierung wurden somit der Gesamtbetrag der Referenzkosten vollständig finanziert.

Die Leistungen der Kantone entsprechen aktuell daher den erwarteten Finanzierungsanteilen. Allerdings besteht ein gewisses Ungleichgewicht bezüglich Verbindlichkeit.

## 5.3 Datenqualität

Da die Berechnung des Finanzbedarfs und die Verteilung der Grundbeiträge datenbasiert erfolgt, ist die Qualität der Daten von hoher Relevanz. Die befragten Vertreterinnen und Vertreter der Hochschulen erachten die Datenqualität grundsätzlich als gut. Die FH verweisen beispielsweise auf den Leitfaden der Kostenrechnung, welche bereits vor dem HFKG Anwendung fand. Auch die Plausibilisierung der Daten (bezüglich Kosten) von Seiten des Bundesamtes für Statistik wurde positiv hervorgehoben. Punktuell wurde allerdings erwähnt, dass es eine Unschärfe geben könne:

- Das Verteilkriterium Wissenstransfer bei den FH könne kaum überprüft werden.<sup>15</sup>
- Probleme könne es bei der Zuordnung der Drittmittel (übrige) geben.

Eine Person sah die Datenqualität der Kostendaten allerdings grundsätzlich kritisch und regte die Durchführung von Revisionen (von Seiten des Bundes) an.

## 5.4 Konsistenz mit Forschungsförderung

Das grundsätzliche System der Trennung einer Grundfinanzierung (leistungsorientiert) und einer Forschungsförderung (kompetitiv) wurde in den Fachgesprächen gut beurteilt. Auch die Konsistenz des Finanzierungssystems HFKG mit der Forschungsförderung wurde gut bewertet: Der Aufwand für die Lehre von hoher Qualität beinhaltet auch einen Teil Forschung, wodurch die Verknüpfung von Lehre und Forschung gestärkt werde.<sup>16</sup> Auch bei den Verteilkriterien finden Kriterien der Forschung Anwendung. Eine Interviewperson nannte jedoch folgende Einschränkung: Bei einer Erhöhung der Forschungsförderung müssten auch die Mittel für die Grundfinanzierung steigen. Denn über die Forschungsförderung werden nicht die gesamten Kosten abgedeckt.

In der umgekehrten Richtung – also die Konsistenz der Forschungsförderung mit den Zielen des HFKG – sprachen demgegenüber einige Interviewpersonen von einem Handlungsbedarf. Im Rahmen der offenen Frage wurde mehrfach die Thematik angesprochen, dass die Forschungsförderung der Zielsetzung der Profilbildung entgegenwirke. Zwar wiesen die Institutionen der Forschungsförderung eine unterschiedliche Ausrichtung auf, aber der Zugang wurde geöffnet. So können FH sich auch um SNF Mittel bewerben und UH für Innosuisse Gelder. Dies fördere die Herausarbeitung unterschiedlicher Profile nicht. Vermehrt würden UH / ETH ähnliche Forschungsprojekte durchführen wie FH. Als besonders problematisch wird dabei empfunden, dass die FH aus ihrer Sicht benachteiligt sind. Dies beispielsweise deshalb, weil die Kriterien des SNF auf Universitäten ausgerichtet seien und sich die Teilnahme für FH finanziell nicht lohne, sondern quersubventioniert werden müsse. Folgende Interviewaussagen stehen dabei exemplarisch für die Ansicht mehrerer Befragten:

---

<sup>15</sup> In Bezug auf dieses Kriterium wurde in einem Interview auch die Definition kritisiert. Denn v.a. bei größeren Hochschulen müsse der Wissenstransfer nicht zwingend durch dieselbe Person erfolgen, sondern könnte auch durch mehrere Personen (in derselben Einheit) abgedeckt werden.

<sup>16</sup> Diese Aussage wird von den meisten Interviewpersonen gestützt. Es gibt jedoch vereinzelt auch abweichende Ansichten dazu. So äussert eine Interviewperson, dass eine Berücksichtigung von Forschung bei den Grundbeiträgen nicht zielführend sei, die beiden Instrumente HFKG und Forschungsförderung sollten getrennt sein (der Bund finanziere über die Forschungsförderung ja bereits die Forschung, die er finanzieren möchte, eine weitere Übernahme sei nicht sinnvoll).

*Die Forschungsförderung läuft der Profilbildung entgegen. Früher war der SNF das Förderinstrument für die Universitäten und Innosuisse (resp. KTI) das für die Fachhochschulen. Dies hat man nun geöffnet. Das ist aber nicht konsistent. Wenn man die Profile stärken möchte, muss man auch bei Förderinstrumenten unterscheiden. Oder dann verzichtet man ganz auf die Differenzierung nach Typen. (Vertreter Kanton)*

*Die FH/PH haben kürzere Spiesse bei der Forschung als die Unis / ETH, d.h. sie sind schlechter finanziert. Das macht solange nichts, als man sich in unterschiedlichen Sphären tummelt. Mit der vermehrten anwendungsorientierten (Grundlagen-)Forschung bei den universitären Hochschulen hat man da aber ungleiche Konkurrenz geschaffen. Dies ist insbesondere z.B. im Fachbereich Wirtschaft der Fall. (Vertreter FH)*

Punktuell wurde zudem auch Kritik an den Prozessen geäussert. Beispielsweise sei die Planung zeitlich zu wenig aufeinander abgestimmt (z.B. Road map Forschungsinfrastrukturen oder hochschulpolitische Koordination, die auf den projektgebundenen Beiträgen basiert). Dies waren allerdings vereinzelte Aussagen.

## 5.5 Konsistenz mit interkantonalen Vereinbarungen

Die Berechnung der IUUV und FHV Beiträge sind weitgehend mit dem HFKG konsistent. Einige Anpassungen wurden zur Abstimmung vorgenommen. Bei der IUUV erfolgte eine Totalrevision. Es gibt jedoch Abweichungen zwischen den interkantonalen Vereinbarungen.

IUUV:

- Das HFKG definiert die max. Studiendauer differenziert nach Bachelor / Master. In der IUUV wird nur die Studiendauer insgesamt berücksichtigt.
- In der IUUV werden die Beiträge im Bereich Medizin – zumindest aktuell – nicht kostenbasiert ermittelt.

FHV:

- Das HFKG hat aktuell 8 Fachbereichsgruppen. Die FHV weist 11 Fachbereichsgruppen auf. Der Unterschied betrifft: 1) Soziale Arbeit, Psychologie und Linguistik sind im HFKG zusammengefasst, in der FHV sind sie differenziert. 2) Land- / Forstwirtschaft und Chemie / Life Sciences sind im HFKG zusammengefasst, in der FHV sind sie differenziert.

Des Weiteren gibt es gewisse Unterschiede, die nicht als Diskrepanzen zu werten sind, aber die eine zukünftige Abweichung möglich machen: Das HFKG weist eine höhere Flexibilität auf als die interkantonalen Vereinbarungen. Während im HFKG einige Parameter durch die SHK festgelegt werden, sind sie in den interkantonalen Vereinbarungen in der IUUV resp. FHV definiert:

- Lehre: Im HFKG gibt es die Möglichkeit, allfällige Ausreisser auszuschliessen (IUUV und FHV basieren auf dem Durchschnittswert).
- Forschung: Gem. HFKG berücksichtigt die SHK max. 100% der Betriebskosten (in der IUUV resp. FHV ist ein Wert definiert, dies sind 85% resp. 50%).



Aktuell stimmen die Regelungen überein – es erfolgte kein Ausschluss von Ausreissern und die Beiträge des HFKG basieren auf denselben Werten in Bezug auf die Forschung wie die interkantonalen Vereinbarungen IUUV / FHV. Grundsätzlich wären jedoch Abweichungen möglich (wenngleich zu erwarten ist, dass auch künftig eine Abstimmung erfolgt).

Weiter fällt auf: Die IUUV resp. FHV berücksichtigen die Studiengebühren explizit. Sie berechnen den Tarif nämlich durch die Kosten der Lehre + Forschung abzüglich Bundesbeiträge, Forschungsabzug (analog zum Forschungszuschlag) und (durchschnittlichen) Studiengebühren.

## 5.6 Konsistenz mit Trägerfinanzierung

In die Trägerfinanzierung können die Referenzkosten in unterschiedlicher Form einfließen (vgl. dazu auch Kapitel 3.3.2):

- Modell HFKG: Grundsätzlich kann ein direkter Bezug zu den Referenzkosten resp. dem Gesamtbetrag der Referenzkosten erfolgen. Beispielsweise kann ein Kanton den Gesamtbetrag für seine Hochschule festlegen, indem die Referenzkosten mit der erwarteten Anzahl Studierenden multipliziert werden. Davon werden die Einnahmen (Bundesbeiträge, IUUV/FHV, Studiengebühren) abgezogen. Der restliche Betrag wird vom Kanton finanziert. Dieses Modell wird teilweise angewandt. So werden beispielsweise die Budgetanträge der OST und der Universitäten UZH und SG nach diesem Berechnungsmodell berechnet. Allerdings kann vom Trägerkanton eine Kürzung erfolgen (was bei den Universitäten oftmals der Fall sei).<sup>17</sup> Entsprechend wird zwar ein Modell gem. HFKG angewandt, aber die Beiträge sind nicht verbindlich.
- Modell IUUV / FHV: In eine ähnliche Richtung geht die zweite Variante. Auch hier erfolgt eine Orientierung an den Referenzkosten und zwar werden für die eigenen Studierenden ebenfalls IUUV / FHV Beiträge bezahlt. Im Unterschied zum vorigen Modell werden hier die effektiven Studierendenzahlen vergütet (nicht erwartete Studierendenzahl). Für die restlichen Beiträge (bei den interkantonalen Beiträgen werden z.B. Forschungsabzüge vorgenommen, um die Standortvorteile zu berücksichtigen) werden verhandelt. Ein solches Finanzierungsmodell kennt z.B. die Universität LU.
- Modell Plausibilisierung: In der dritten Variante – aktuell vom Kanton BE angewandt – werden die IUUV / FHV Beiträge zur Plausibilisierung verwendet. Es wird geprüft, ob die beantragten Beiträge in derselben Grössenordnung liegen (oder darunter).<sup>18</sup>
- Modell keine Orientierung: Auch andere Kantone vergleichen die Kosten ihrer Hochschule mit den durchschnittlichen Kosten. Dies entspricht ebenfalls einer Art Plausibilisierung, wenn auch weniger formal als in der dritten Variante. Eine Verankerung bei der Beitragsberechnung an den Referenzkosten erfolgt hingegen nicht, d.h. die Beiträge werden unabhängig davon ermittelt resp. verhandelt. Als Orientierung resp. Ausgangspunkt dient hier in erster Linie der Vorjahreswert, wobei dann die strategische Entwicklung und weitere Elemente berücksichtigt

---

<sup>17</sup> Kürzungen durch den Kanton sind auch bei der FH OST grundsätzlich möglich. Allerdings ist zu beachten, dass die OST höhere Durchschnittskosten als die Referenzkosten aufweist, entsprechend ist der Budgetantrag bereits «restriktiv». Im Unterschied zur OST sind die Referenzkosten bei der Universität SG dabei grösser als die effektiven Kosten, u.a. mit diesem Argument werden Kürzungen vorgenommen. Vgl. dazu nachfolgenden Exkurs.

<sup>18</sup> Beispiel: Bei der BFH werden die Beiträge mit einer jährlichen Zunahme von 1% fortgeschrieben.



werden. Beispiel ist die FHNW. Berücksichtigt werden die effektiven Kosten der Hochschulen (höher oder tiefer als die gesamtschweizerischen Werte).

**Tabelle 6 Finanzierung Trägerkantone, Orientierung HFKG**

	Modell 1: HFKG	Modell 2: IUV / FHV	Modell 3: Plausibilisierung	Modell 4: keine Orientierung
UH				
BS				
BE				
FR				
GE	Keine Angaben verfügbar			
LS				
LU				
NE				
SG	(Antrag HS)*			(Anpassung möglich)
USI				
UZH	(Antrag HS)*			(Anpassung möglich)
FH				
BFH				
HES-SO	Keine Angaben verfügbar			
FHNW				
HSLU				
SUPSI	Keine Angaben verfügbar			
OST	(SG: Antrag HS)*	(Mitträger)		(SG: Anpassung möglich)
FHGR				
ZFH				

Quelle: Gesetzliche Grundlagen, Fachgespräche. \* Möglicherweise reichen auch andere Hochschulen ihr Budget gem. Modell 1 ein. Diese Information wurde nicht systematisch erhoben.

## Exkurs: Universität SG

Beispiel für Modell HFKG:

Nachfolgend dargestellt ist das Modell, das als Grundlage für die Festlegung des kantonalen Beitrags vom Kanton SG für die Universität SG dient. Die Berechnung erfolgt anhand einer Differenzberechnung, wobei die Referenzkosten Anwendung finden. Allerdings erfolgt aufgrund von finanzpolitischen Vorgaben eine Reduktion dieses Beitrags. Diese Reduktion wird teilweise damit begründet, dass die Universität SG unter den Referenzkosten liege. So wird im Budget 2019 dazu bspw. folgendes angegeben:

*Die effektiven Kosten an der HSG in Bachelor- und Masterstudien (Grundlehre) liegen in etwa im schweizerischen Durchschnitt, in den Doktorandenstudien (vertiefte Lehre) sind sie jedoch stark unterdurchschnittlich. Die Regierung sieht deshalb für die zukünftige Berechnung des Kantonsbeitrags an die HSG vor, den Parameter «Referenzkosten vertiefte Lehre» auf maximal 75 Prozent der schweizerischen Durchschnittskosten oder einen allfällig höheren IST-Wert der HSG zu begrenzen. [...] Durch diese Faktor Anpassung ergibt sich eine Pauschalkürzung von 4 Mio. Franken je Jahr.*

Leistungsindikatoren und Parameter	Referenzmodell Leistungsauftrag 2016–2018	Referenzmodell Leistungsauftrag 2019–2022
Studierende (Herbstsemester) pro Kalenderjahr in Leistungsperiode	8'300	9'063
davon Grundlehre (BA, MA)	7'600	8'475
davon Doktoranden	700	588
BFS Indikator 3: 2016 CH Grundlehre ohne Immobilienkosten gewichtet nach Fachbereichen	14'539	15'187
BFS Indikator 3: 2016 CH Doktoranden ohne Immobilienkosten gewichtet nach Fachbereichen	28'666	27'045
Finanzielle Mittelfristplanung	Referenzmodell Leistungsauftrag 2016–2018	Referenzmodell Leistungsauftrag 2019–2022
Referenzkosten Stufe Grundlehre	110'496'400	128'709'800
Referenzkosten Stufe Doktoranden	20'066'200	15'889'000
<b>Total Referenzkosten</b>	<b>130'562'600</b>	<b>144'598'800</b>
./. Erträge aus Studiengebühren (Basis: AFP HSG 2019–2022, einschliesslich Anmeldegebühren)	-18'409'000	-19'788'900
Nutzungsentschädigung Kanton für Universitätsbauten	3'285'700	3'119'000
Nettoaufwand Mietliegenschaften (Basis: AFP HSG 2019–2022, einschliesslich Provisorien ab dem Jahr 2019)	6'250'000	8'485'700
<b>Bedarf öffentliche Grundfinanzierung</b>	<b>121'689'300</b>	<b>136'414'600</b>
./. IUV-Beiträge (Basis: AFP HSG 2019–2022)	-38'187'700	-43'448'800
./. Bundesbeiträge (Basis: AFP HSG 2019–2022, einschliesslich Baunutzungsbeiträge)	-32'821'700	-33'629'400
<b>Bedarf Staatsbeitrag des Kantons St.Gallen</b>	<b>50'679'900</b>	<b>59'336'400</b>
./. Kürzung zur Einhaltung finanzpolitischer Vorgaben	-1'500'000	-5'000'000
davon Begrenzung Parameter "Referenzkosten vertiefte Lehre"		-4'000'000
davon erhöhte Beiträge der Institute an den Kernhaushalt		-1'000'000
<b>Gewährter Staatsbeitrag des Kantons St.Gallen</b>	<b>49'179'900</b>	<b>54'336'400</b>
davon Öffentliche Grundfinanzierung je Studierenden	14'661	15'053

Quelle: Universität SG (Dokument im Rahmen des Fachgesprächs zur Verfügung gestellt) und Kanton SG: Budget 2019, Botschaft der Regierung mit Beilagen.

Ergänzend wurde im Kanton NE folgender Zusammenhang zwischen HFKG und Finanzierung durch den Trägerkanton angesprochen: Das neue kantonale Universitätsgesetz (2017) sei vom HFKG beeinflusst worden. Der Einfluss bezog sich dabei nicht auf die Berechnung der Beiträge, aber es wurde etwa ein 4-Jahres-Budgetzyklus eingeführt, mit etwas Flexibilität zwischen den Jahren (um Schwankungen aus der HFKG-Finanzierung abfangen zu können).

## 5.7 Transparenz

In Bezug auf die Transparenz wurden die Hochschulen danach befragt, ob die Berechnung der Beiträge (Gesamtbetrag der Referenzkosten, Verteilung) genügend klar und nachvollziehbar sei. Dies ist gemäss den Antworten der Hochschulen grundsätzlich der Fall. Dabei wurde erwähnt, dass das System zwar transparent, aber auch komplex sei. Für Personen, die weniger in der Materie seien (sich aber politisch damit befassen würden), sei dies nicht einfach. Folgende Hinweise wurden zudem gemacht:

- Die Bemessungsgrundlage (Jahre, auf welche die Berechnung der Beiträge basiert) sei nicht immer klar.
- Es sei unklar, wie die Kriterien gem. HFKG (z.B. Entwicklungs- und Finanzpläne) in die Berechnung einfließen.
- Die Abstimmung zwischen den IUV Beiträgen und den Grundbeiträgen HFKG sei nicht bekannt (werden die IUV Beiträge jährlich neu festgelegt? Wird die max. Studiendauer – differenziert nach Bachelor / Master – bei den IUV Beiträgen auch berücksichtigt?)
- Es sei unklar, wie das Bundesamt für Statistik die Daten (z.B. Anzahl Studierende) bereinigt.
- Es sei unklar, woher das SBFI die Informationen zur Studiendauer – differenziert nach Bachelor / Master – habe. Anmerkung: Auf Nachfrage beim SBFI zeigt sich, dass die Daten vom BFS geliefert werden, welche an 2 Stichtagen pro Jahr von den Hochschulen Angaben zu den Studierenden erhalten und diese Daten zwischen den verschiedenen Stichtagen miteinander verknüpfen.
- Wünschenswert wäre, wenn die jährlichen Gesamtbeträge des Bundes (z.B. Gesamtbetrag Referenzkosten UH für das Jahr  $t$ ,  $t+1$ ,  $t+2$ ,  $t+3$ ) an die Hochschulen kommuniziert würden.
- Verbesserungspotential würde darin bestehen, dass das SBFI keine «fiktiven Zahlen» für die Beispielsberechnungen verwenden würde, sondern offizielle Zahlen vom BFS.
- Als Vorschlag zur Erhöhung der Transparenz wurden von einer befragten Person zudem folgendes erwähnt: Die Berechnung der Beiträge (Referenzkosten, Verteilmodell) könnten als Anhang zur Jahresabrechnung der Grundbeiträge in synthetisierter Form (1 Seite) beigelegt werden.

## Umsetzung des HFKG: Kurzfazit

Beurteilung und mögliche Handlungsfelder:

- Die gesetzlichen Bestimmungen werden umgesetzt. So wird der Gesamtbetrag der Referenzkosten wie gesetzlich festgelegt ermittelt und die vorgesehenen Finanzierungsanteile werden vom Bund übernommen. Eine geringfügige Veränderung in Bezug auf die Berechnung der Referenzkosten der FH wäre möglich (der Vorschlag würde das Ergebnis nicht verändern, aber die Logik des HFKG etwas besser zum Ausdruck bringen).
- Die interkantonalen Vereinbarungen IUUV / FHV sind weitgehend konsistent mit dem HFKG und basieren ebenfalls auf den Referenzkosten. Es gibt jedoch noch vereinzelte Abweichungen zwischen den Instrumenten.
- Die Trägerkantone orientieren sich erst teilweise am HFKG, indem sie beispielsweise für die eigenen Studierenden ebenfalls Beiträge gem. IUUV / FHV bezahlen. Häufiger wird jedoch keine auf den Referenzkosten basierende Berechnung vorgenommen, sondern es werden z.B. die effektiven Kosten der Hochschulen berücksichtigt.

## 6. Auswirkungen auf Bund und Kantone

Durch das Finanzierungssystem ergeben sich Änderungen für Bund, Kantone und Hochschulen. Einerseits über die direkten Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen und andererseits über mögliche Verhaltensanpassungen der verschiedenen Akteure. Einige davon sind erwünscht (durch die gesetzten Anreize), andere sind unbeabsichtigt (mögliche Fehlanreize). Das vorliegende Kapitel diskutiert die Wirkungen des HFKG auf Bund und Kantone, im nächsten Kapitel werden die Wirkungen auf die Hochschulen untersucht.

Zu den Wirkungen des HFKG auf Bund und Kantone können basierend auf den Erwartungen im Vorfeld (Zielsetzungen, Botschaft zum HFKG) sowie den Themen nach Inkrafttreten des Gesetzes (Ausschreibungsfragen, Interviewaussagen) folgende Thesen formuliert werden:

1. Die Finanzierungssicherheit im Hochschulbereich wird verstärkt.
2. Der Bund unterstützt die beiden Hochschultypen insgesamt in vergleichbarem Ausmass.
3. Bund und Kantone können eine Steuerungsfunktion wahrnehmen.
4. Der Bund kompensiert Mehrausgaben bei anderen Bereichen.
5. Die Finanzierungsaufteilung zwischen Bund und Kantonen verändert sich.

Die Thesen 1-3 beinhalten dabei beabsichtigte Wirkungen, die Thesen 4-5 mögliche unbeabsichtigte Wirkungen. Die Thesen werden nachfolgend analysiert. Zu beachten ist allerdings, dass 2017-2020 der gesamte Beitrag des Bundes noch nicht nach dem vorgesehenen Mechanismus des HFKG berechnet wurde und der Zeitrahmen noch sehr kurz ist.

### 6.1 Finanzierungssicherheit

Mit dem HFKG soll die Finanzierungssicherheit im Hochschulbereich verstärkt werden. Mit Finanzierungssicherheit ist in diesem Kontext gemeint, dass die Grundfinanzierung der Hochschulen von Seiten des Bundes eine höhere Verlässlichkeit aufweist.

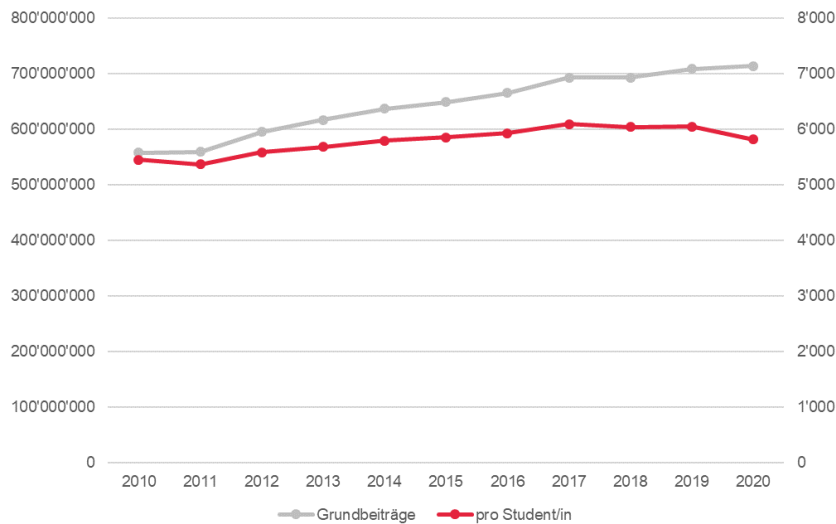
#### Gesamtbetrag

Die erhöhte Finanzierungssicherheit kommt dadurch zustande, dass die Beiträge des Bundes im Bereich der Grundfinanzierung gesetzlich festgelegt wurden (20% resp. 30% des Gesamtbetrags der Referenzkosten). Konzeptionell ist somit klar: Die Finanzierungssicherheit für Kantone und Hochschulen wird verstärkt, da eine Komponente der Unsicherheit – nämlich Sparprogramme des Bundes – aus dem System herausgenommen werden. Allerdings beinhaltet das System mit der politischen Stellschraube des berücksichtigten Anteils Forschung bei den Grundbeiträgen immer noch eine gewisse Flexibilität, deren Anwendung nicht durch einen fixen Mechanismus geregelt ist. Inwieweit dies dazu führt, dass die Beiträge des Bundes abhängig von der finanziellen Situation schwanken, wird die Zukunft zeigen müssen.

Weiter ist zu beachten, dass die Fixierung der Beiträge zwar einerseits die Planbarkeit erhöht, andererseits aber die erwähnte Problematik der erwarteten Studierendenzahlen mit sich bringt. Wenn sich diese anders entwickelt als in den Schätzungen, werden zwar absolut betrachtet die

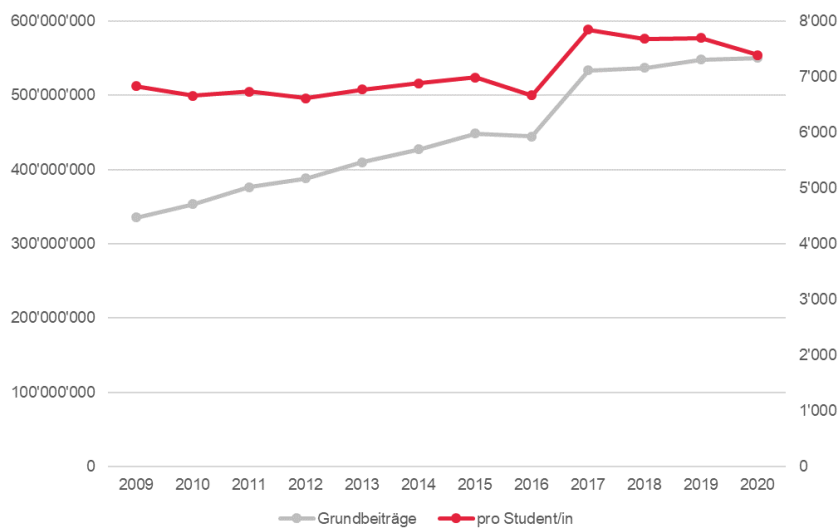
festgelegten Beiträge erbracht – allerdings für eine höhere Leistung. Betrachtet man die letzten 3 Förderperioden, sieht man diesen Effekt im Jahr 2020 (s.o.).

**Abbildung 15 Grundbeiträge Bund in CHF, Universitäten**



Quelle: BFS Hochschulfinanzen.

**Abbildung 16 Grundbeiträge Bund in CHF, Fachhochschulen**



Quelle: BFS Hochschulfinanzen.

Anmerkung zur Entwicklung 2016 / 2017 bei den Fachhochschulen: Die konstanten Beiträge in den Jahren 2015 / 2016 und der danach erfolgte «Sprung» bei den FH lassen sich dadurch erklären, dass das frühere Fachhochschulgesetz ausgeglichen abgeschlossen werden sollte und somit keine Beiträge aus dem Kredit der nachfolgenden Jahre geleistet werden konnten (wie sonst üblich). In der Folge kam es zu Kürzungen, was später «kompensiert» wurde.

Zu beachten ist, dass hier nur die Beiträge des Bundes betrachtet werden. Für die Finanzierungssicherheit im gesamten System sind diejenigen der Kantone ebenfalls entscheidend. Hier weisen die interkantonalen Vereinbarungen (bereits vor dem HFKG) gebundene Beiträge aus. Die Trägerfinanzierung hingegen meistens nicht.

## Verteilung

Neben der Finanzierungssicherheit in Bezug auf die gesamten Beiträge ist für die Planbarkeit der Hochschulen auch die Verteilung relevant: Hier hat sich bei den kantonalen Universitäten durch das HFKG nicht viel geändert. Bei den Fachhochschulen gilt hingegen neu das Verteilmodell. Ihre Mittel hängen von der Leistung anderer Hochschulen ab. Dieser Wettbewerb ist im System gewollt, wird aber von einzelnen FH auch kritisch betrachtet. Nachfolgende Aussage illustriert dies:

*Obwohl wir in den vergangenen Jahren eine Zunahme aufwiesen (Anzahl Studierende, Forschungsprojekte etc.), bildet sich das monetär nicht ab, weil andere Fachhochschulen eben eine Nuance «noch besser» waren. Es ist für unsere Mitarbeitenden manchmal schwer zu verstehen, dass obwohl wir mehr Studierende haben, weniger Mittel zur Verfügung stehen. (Vertreter FH)*

Die vergangenheitsbezogene Bemessung wurde teilweise skeptisch beurteilt. Für die FH einfacher planbar sei eine gegenwartsbezogene Finanzierung analog zur FHV (Beiträge pro Person nach effektiver Anzahl). Insgesamt beurteilten die FH das neue Finanzierungssystem als weniger planungssicher für sie. Entsprechend seien strategische Entscheide schwierig, da nicht eindeutig sei, welche Effekte sie auslösten (zudem resultieren die Auswirkungen auch zeitverzögert). Dafür gibt es primär folgende Gründe:

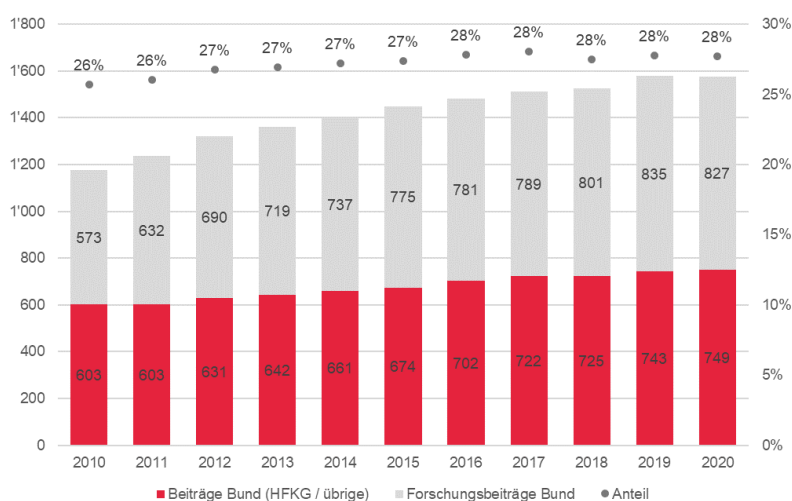
- Das Verteilmodell bringt mit sich, dass das Verhalten anderer Hochschulen die eigenen Beiträge beeinflusst.
- Berichtet wurde auch von Fehlern in den Daten bei anderen Hochschulen, die dann nachträglich korrigiert werden mussten. Die Folge davon: Einige Hochschulen verloren für sie substanzielle Beiträge. Anmerkung: Das SBFI gab in Bezug auf diese Aussage an, dass es bei der provisorischen Berechnung der Beiträge für das Jahr 2021 bei den FH einen Fehler gegeben habe. Massgebend seien die definitiven Beiträge, die korrekt waren.
- Aber auch wenn alle Daten richtig gemeldet werden, erfahren die Hochschulen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel für das Folgejahr relativ spät (November). Auch wenn sie dann mehr Mittel erhalten würden, könne dies zu Problemen führen. In diesem kurzen Zeitrahmen können die Ausgaben gem. Interviewaussage nicht sinnvoll getätigt werden. Im Idealfall sei dann das Bilden von Reserven möglich, es könne aber auch sein, dass – bei mehreren erfolgreichen Jahren – die kantonale Finanzierung reduziert werde. Das System setze also gewisse Anreize zur «Überbuchung».

Vergleicht man diese Aussagen mit den Angaben der kantonalen Universitäten – welche bereits seit längerem ein solches System kennen – gibt es Hinweise, dass sich dies mit der Zeit möglicherweise einspielen wird. Denn einige kantonalen Universitäten sprechen von gut planbaren Beiträgen, die verlässlich und stabil seien und von ihnen relativ gut abgeschätzt werden könnten.

## 6.2 Unterstützungsquote

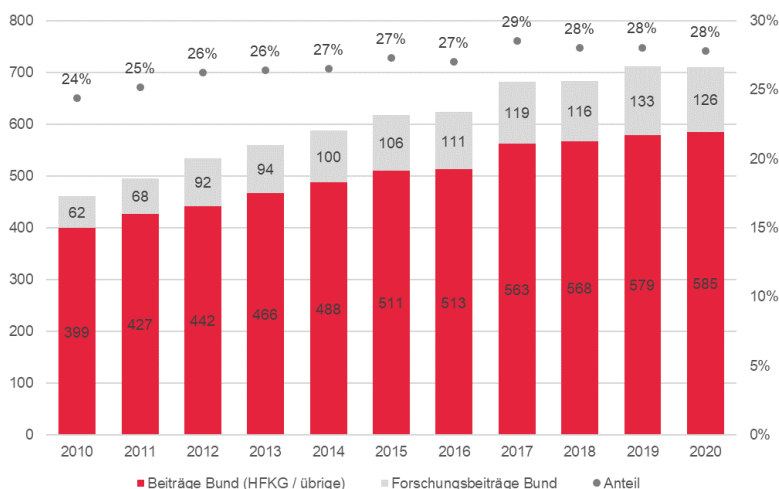
Die beiden Hochschultypen werden vom Bund im vergleichbaren Ausmass unterstützt. Da kantonale Universitäten stärker von den Beiträgen aus der Forschungsförderung profitieren, werden die Fachhochschulen über die Grundbeiträge stärker unterstützt. Aktuell ist die Unterstützungsquote gleich: Von der gesamten Finanzierung (HFKG, Forschung) macht der Bundesanteil im Jahr 2020 bei beiden Hochschultypen 28% aus. Betrachtet man die Entwicklung, zeigt sich, dass der Anteil der Forschungsbeiträge bei beiden Hochschultypen in den letzten Jahren zugenommen hat – bei den FH allerdings stärker als bei den UH. Oder anders ausgedrückt: Die FH holen bei den Forschungsbeiträgen auf.

Abbildung 17 Bundesbeiträge, Universitäten, in Mio. CHF



Quelle: BFS Hochschulfinanzen.

Abbildung 18 Bundesbeiträge, Fachhochschulen, in Mio. CHF



Quelle: BFS Hochschulfinanzen.



## 6.3 Steuerung

### Projektgebundene Beiträge

Eine direkte Steuerungsmöglichkeit hat die SHK über die projektgebundenen Beiträge. Diese werden spezifisch für Projekte von hochschulpolitischer Bedeutung verwendet. Allerdings weisen sie mit 2% am Gesamtvolumen der Finanzierung gemäss HFKG eine finanziell relativ geringe Bedeutung auf. Für 2021-2024 wurde ein Kredit von 123.7 Mio. CHF gewährt. Das liegt in der Gröszenordnung der letzten Förderperiode – allerdings wurden dort zusätzlich 100 Mio. CHF für das Sonderprogramm Humanmedizin finanziert. Weiter fällt auf, dass die projektgebundenen Beiträge nun mit dem HFKG zwar für FH, ETH und PH geöffnet wurden, allerdings in der Förderperiode 2013-2016 mit 195 Mio. CHF einen höheren Betrag aufwiesen als aktuell.

Trotz des vergleichsweise geringen Beitrags (im Verhältnis zu den anderen Instrumenten) wird das Instrument von den meisten Interviewpersonen auf der strategischen Ebene (Bund, Kantone, swissuniversities) als wichtiges Steuerungsinstrument und wirkungsvoll in Bezug auf den Anstoss und die Koordination von Themen. Es gibt aber auch offene Fragen:

- Welche Projekte und welche Themen / Bereiche sollen gefördert werden? Dabei wird teilweise von einem «Gemischtwarenladen» oder «Giesskannenprinzip» gesprochen. Allerdings geben die Akteure an, dass es hierbei bereits Verbesserungen gab und die Mittelvergabe entlang von strategischen Prioritäten im Vergleich zu früher einen Mehrwert des neuen Systems darstelle.
- Wie kann der Übergang in den Regelbetrieb, d.h. die Nachhaltigkeit gewährleistet werden?
- Inwieweit treten Mitnahmeeffekte auf? D.h. Projekte, welche die Hochschulen sowieso gemacht hätten, werden über das Instrument finanziert.
- Ist das Verfahren geeignet oder bräuchte es Anpassungen (z.B. ein externes Gremium zur Beurteilung der Projektideen)?

Zur vertieften Beurteilung der Auswirkungen auf die Hochschulen sowie zu deren Sichtweise (vgl. Kapitel 7).

### Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge

Die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge beinhalten verschiedene Anforderungen wie z.B. ökologische Anforderungen oder Vorgaben bezüglich Raumhöhe. Entsprechend wird über die Beiträge die Einhaltung von Standards gewährleistet und die Qualität gesteuert. Zudem nimmt die Fachstelle für Hochschulbauten eine Prüfung und Bewertung der Projekte vor. Die Fachpersonen weisen dabei grosse Erfahrung auf und haben insb. auch den Vergleich zu anderen Projekten und Bauten. So können sie gem. Aussagen des Bundes bspw. die Kosten besser einschätzen, die Erfahrungen ähnlicher Bauvorhaben einfließen lassen und neue Entwicklungen einbringen. Auch Hochschulen erwähnen den Mehrwert der gesamtschweizerischen Übersicht. Schliesslich kann auch über die Priorisierung eine Steuerung erfolgen.

In diesem Kontext werden Einflussmöglichkeiten genutzt, wie das nachfolgende Beispiel illustriert, das in einem Fachgespräch von Seiten einer Hochschule erwähnt wurde:

*Dank des Inputs von Seiten des SBFI blieb die Kita im Raumprogramm drin. Wir hatten diese ursprünglich vorgesehen, der Kanton hat diese aber herausstreichen wollen. Das SBFI hat dann reagiert und nun können wir die Kita realisieren. (Vertreter FH)*

Nicht alle Hochschulen schätzen diese Steuerungsfunktion aber als sinnvoll ein. Zwei Interviewpersonen bezeichneten die Steuerung durch den Bund als systemfremd und eine befragte Person begründet dies wie folgt:

*Die ist eigentlich derselbe Ansatz wie früher bei der Qualität der Lehre. Diese wurde mittels Programmakkreditierung vom Bund überprüft. Dies hat man jetzt – in unserem «Kerngeschäft» – aufgehoben. Weshalb dann nicht auch bei den Infrastrukturprojekten? Das ist nicht konsistent und führt zu mehr Aufwand auf allen Seiten. (Vertreter FH)*

Weiter gibt es im HFKG auch die Anforderung, dass das Bauprojekt die «Erfordernisse der Aufgabenteilung und der Zusammenarbeit unter den Hochschulen» erfüllt. Hierbei könnte man sich eine Steuerung im Hinblick auf die Portfolioentwicklung und -bereinigung vorstellen. Beispielsweise in dem Sinne, dass Projekte, welche bestehende Strukturen «zementieren», nicht bewilligt würden. Ein Eingriff in diesem Ausmass wird aktuell jedoch nicht vorgenommen. Die Gründe dafür wurden in den Interviews wie folgt aufgeführt:

- Die Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen funktioniert nicht über die Bauten. Denn die Entscheide würden früher getroffen, erst bei den Bauinvestitionsbeiträgen danach zu fragen, wäre zu spät.
- Wenn Bauten nicht bewilligt würden, weil es bereits entsprechende Angebote gibt, wäre dies problematisch, da dann bestehende Angebote bevorteilt würden.
- Die Kompetenzen zur Beurteilung, ob die Bauprojekte im Sinne der Aufgabenteilung resp. Portfoliobereinigung und -entwicklung zielführend sind, seien bei den entsprechenden Personen von Seiten des SBFI und der Fachstelle für Hochschulbauten nicht vorhanden – hier handle es sich um Baufachpersonen.
- Eine Ablehnung resp. Aufgabenteilung würde bedeuten, dass einzelne HS resp. Trägerkantone auf ein Bauvorhaben verzichten müssten. Diese Abstimmung sei in einem solchen Gremium schwierig. Darin bestehe die grundsätzliche Schwierigkeit der nationalen Hochschulpolitik, welche regionale und nationale Interessen in Einklang bringen müsse.

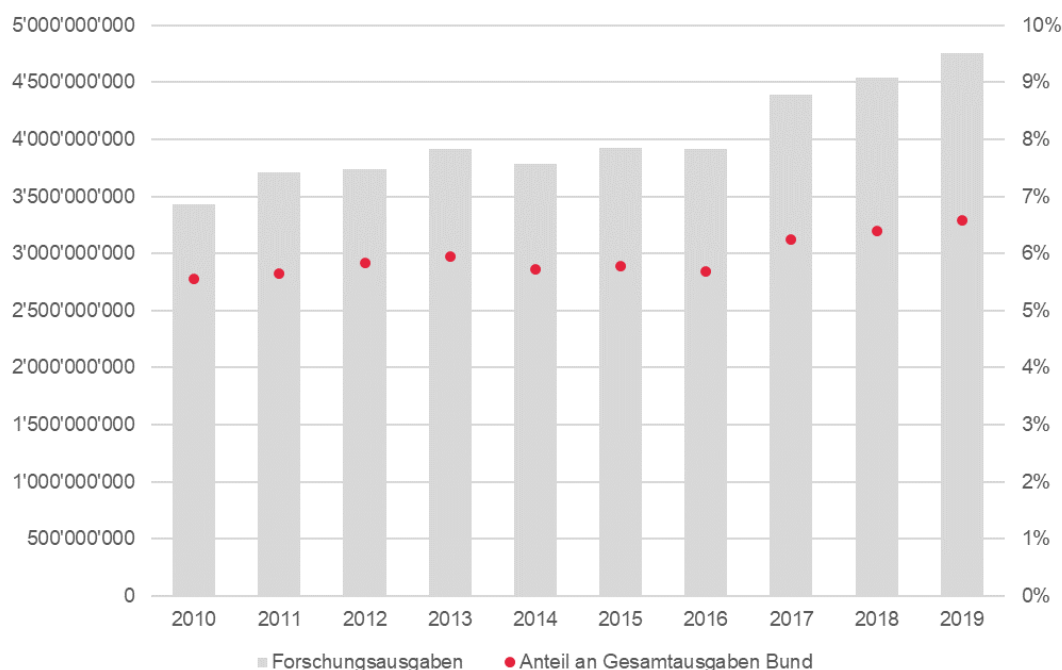
## **Grundbeiträge**

Schliesslich ist anzumerken, dass die Grundbeiträge aktuell nicht zur Steuerung angewendet werden. Eine Steuerungsfunktion wäre aber im System vorhanden: Durch unterschiedliche Forschungszuschläge könnte auf die Gewichtung der Referenzkosten Einfluss genommen werden. So wäre es denkbar, z.B. Fachbereich Technik und IT einen höheren Zuschlag zu gewähren, um diese Studiengänge finanziell attraktiver zu machen und in der Folge dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Eine solche Steuerung wird jedoch nicht vorgenommen. Möglicherweise wäre die Signal- und Anreizwirkung auch abgeschwächt, da die Sichtbarkeit durch andere Kriterien reduziert wird.

## 6.4 Auswirkungen auf andere Bereiche

Im Hinblick auf mögliche unbeabsichtigte Auswirkungen der neuen Bestimmungen des HFKG ist zunächst die «Kehrseite» der festgelegten Finanzierungsanteile zu nennen. So wäre denkbar, dass allfällige Mehrausgaben der gebundenen HFKG-Beiträge zulasten von anderen BFI Bereichen (Forschung, ETH) kompensiert würden. Aktuell kann dies in Bezug auf die Forschung nicht beobachtet werden. Diese nahm in den letzten Jahren tendenziell zu.

**Abbildung 19 Forschungsausgaben des Bundes**

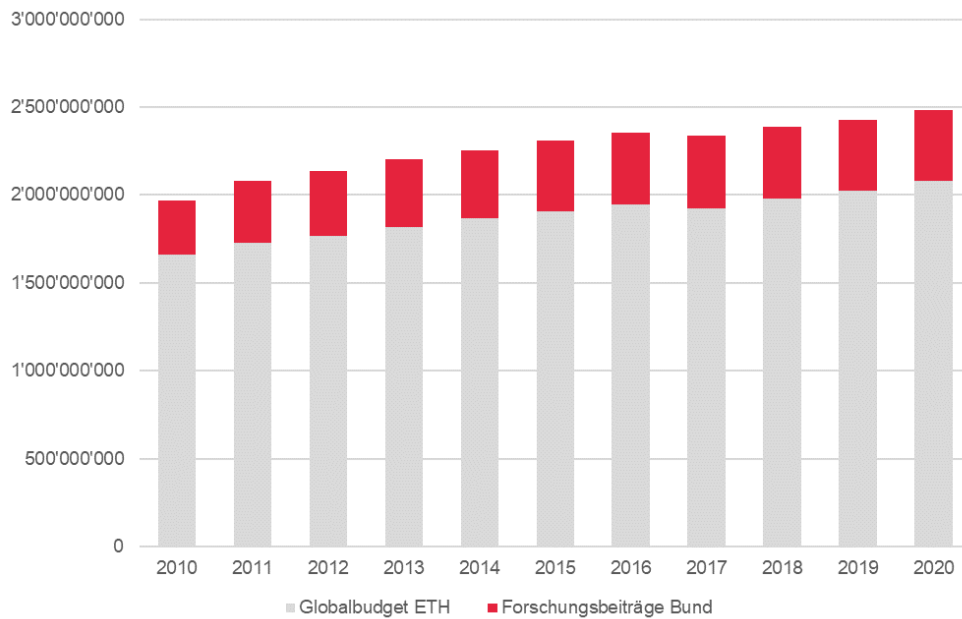


Quelle: EFV, Finanzierungsrechnung nach Sachgruppen und Funktionen (Bund). Forschungsausgaben: Berücksichtigt wurden die F&E-Ausgaben in allen Funktionen. Anteil an Gesamtausgaben Bund: Anteil der Forschungsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes.

Bei den Beiträgen an die ETH ist absolut betrachtet eine Steigerung in den letzten Jahren sichtbar, pro Student/in nehmen die Beiträge hingegen ab.<sup>19</sup> Diese Abnahme scheint sich seit 2017 noch etwas verstärkt zu haben, allerdings war das Jahr 2020 wie erwähnt ein Spezialfall und der Betrachtungszeitraum ist noch zu kurz.

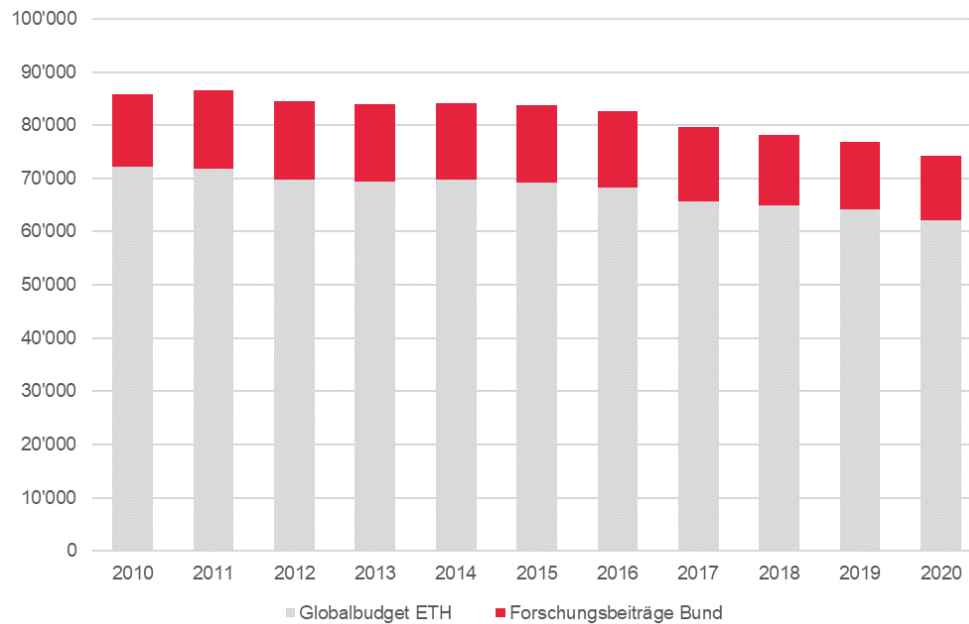
<sup>19</sup> Anmerkung zur Entwicklung der Studierenden: Die Zunahme der Anzahl Studierender bei beiden ETH kommt insbesondere durch die Bachelor- resp. v.a. Masterabsolvierenden zustande (die Doktorand/innen haben auch zugenommen, aber in geringerem Ausmass). Der Anteil Bildungsausländer/innen hat auf allen Stufen (Bachelor, Master, Doktorand/innen) zugenommen. Bei der EPFL dabei nochmals stärker als bei der ETH Zürich.

**Abbildung 20 Bundesbeiträge an die ETH, in CHF**



Quelle: BFS Hochschulfinanzen. Forschungsbeiträge Bund: SNF, EU, Innosuisse, weitere.

**Abbildung 21 Bundesbeiträge an die ETH, pro Student/in, in CHF**



Quelle: BFS Hochschulfinanzen. Forschungsbeiträge Bund: SNF, EU, Innosuisse, weitere.

## 6.5 Finanzierungsaufteilung

Die Finanzierungsaufteilung zwischen Bund und Kantonen sollte sich durch das HFKG nicht grundsätzlich verändern. Aufgrund der Tatsache, dass die Beiträge der (Träger-)Kantone wie erwähnt nicht im HFKG festgelegt sind, wäre eine Verschiebung aber denkbar.

### Fehlende Verpflichtung der Kantone

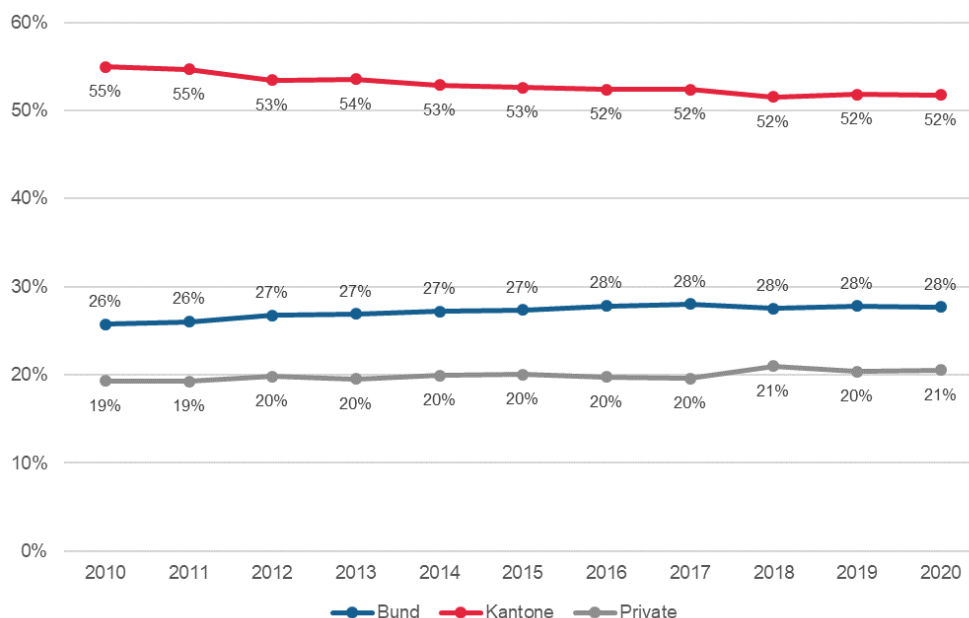
Die Finanzierungsaufteilung hat sich durch das Inkrafttreten des HFKG nicht angepasst. Allerdings wurde in den Fachgesprächen mehrfach auf die Problematik hingewiesen, dass dies bei Sparprogrammen durchaus der Fall sein könne.

*Die Ausgaben des Bundes sind gebunden. Die Kantone sind aber völlig frei, wie sie die Mittel bemessen, obwohl sie die Träger sind. Solange kein Sparprogramm erfolgt, ist das nicht problematisch. Aber wenn gespart werden muss, dann wäre es schon komisch, wenn der Bund diese Beiträge bezahlen muss, aber die Kantone ihre Beiträge kürzen. (Vertreter Bund)*

Dass solche Sparprogramme immer wieder die Beiträge der kantonalen Finanzierung beeinflussen, bestätigen dabei viele Hochschulen und berichten von Anpassungen in der Vergangenheit.

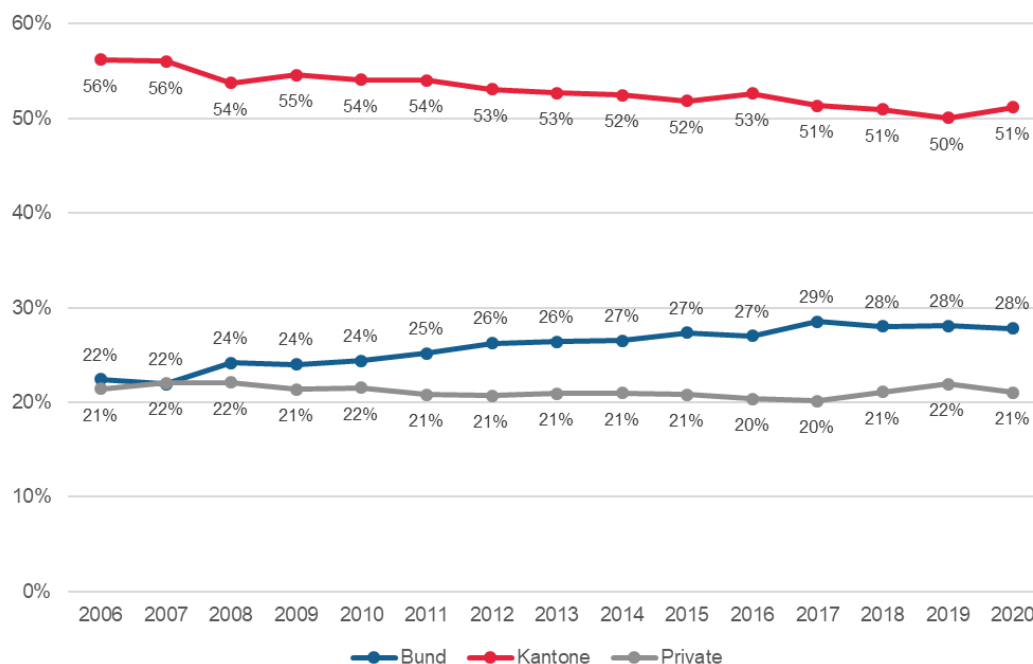
Entsprechend gilt es, die Finanzierungsaufteilung künftig als einen der zentralen Kern-Indikatoren in ein Monitoring einzubeziehen. Dies umso mehr als sich der Anteil des Bundes in den letzten Jahren tendenziell etwas erhöht hat.

Abbildung 22 Finanzierungsaufteilung, Universitäten



Quelle: BFS Hochschulfinanzen. HFKG: ab 2017.

**Abbildung 23 Finanzierungsaufteilung, Fachhochschulen**



Quelle: BFS Hochschulfinanzen. Fachhochschulen: ohne private FH. HFKG: ab 2017.

Ausblick auf künftige Entwicklung: Der Bund wird 2021–2024 insgesamt 5.8 Mia. CHF gem. HFKG finanzieren (ohne Forschungsförderung), die Kantone 21.2 Mia. CHF. Zum Vergleich: Zwischen 2017 und 2020 waren es 5.6 Mia. CHF (Bund) resp. 20.1 Mia. CHF (Kantone).<sup>20</sup> Dabei sind jeweils Universitäten und Fachhochschulen zusammen betrachtet.

Zu beachten ist bei der Finanzierungsaufteilung folgender Punkt: Es gibt einen Rückkoppelungseffekt im System. Wenn die Finanzierung Trägerkantone systematisch zurückgeht (und dies nicht über private Mittel kompensiert werden kann), werden die Kosten sinken (müssen). Damit werden über die Berechnung des Gesamtbetrags der Referenzkosten auch die Beiträge des Bundes reduziert. Für die Hochschulen bedeutet dies eine doppelte Schwierigkeit: Sinken die Trägerbeiträge, sinken auch die Bundesmittel. Die umgekehrte Schlussfolgerung gilt natürlich auch: Bei steigenden Kantonsbeiträgen, steigen auch die Beiträge des Bundes. Für den Bund resp. die Finanzierungsaufteilung bedeutet dies, dass die Bundesbeiträge indirekt an die Trägerbeiträge «gekoppelt» sind.

## Verhalten beim Systemwechsel

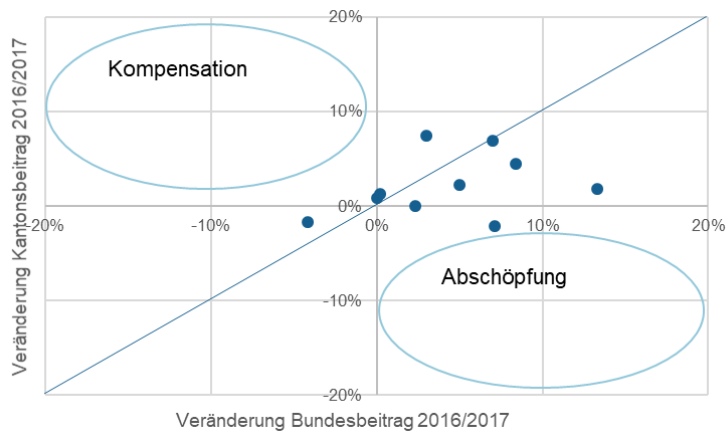
Neben einer punktuellen resp. grundsätzlichen Anpassung der kantonalen Beiträge aufgrund von politischen Entscheiden / Sparprogrammen wäre es denkbar, dass die Trägerkantone beim Systemwechsel die Gewinne abgeschöpft resp. die Verluste ihrer Hochschulen kompensiert hätten. Abhängig davon, welche Verhaltensanpassungen erfolgt wären, könnte daraus eine höhere, tiefere oder gleichbleibende Finanzierungsbeitrag der Kantone erfolgen.

<sup>20</sup> Quelle: BFI-Finanzbericht 2020.

Wir prüfen dies, indem wir die Entwicklung der Bundes- und Kantonsbeiträge vor und nach dem Systemwechsel darstellen. Eine «Abschöpfung» bedeutet: Erhöhung der Bundesbeiträge und gleichzeitige Reduktion der Kantonsbeiträge. Eine «Kompensation» bedeutet: Reduktion der Bundesbeiträge und gleichzeitige Erhöhung der Kantonsbeiträge.

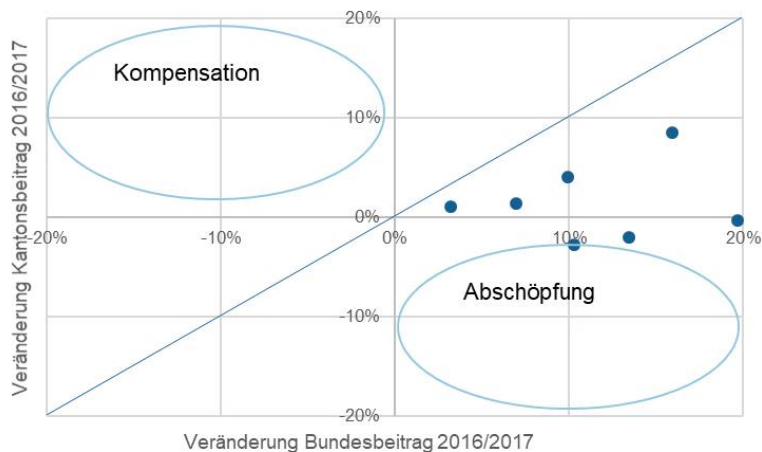
Bei den kantonalen Universitäten zeigt sich weder eine Kompensation noch eine Abschöpfung, d.h. Bundes- und Kantonsbeiträge entwickeln sich ähnlich (es zeigt sich kein eindeutiges Ergebnis). Es gibt Punkte unterhalb und oberhalb der blauen Linie. Bei den FH sehen wir, dass die Bundesbeiträge deutlich zunahmten, die Kantonsbeiträge auch, allerdings in geringerem Umfang.

**Abbildung 24 Entwicklung Kantons- und Bundesbeiträge bei Systemwechsel, UH**



Quelle: BFS/SHIS, Finanzen der Hochschulen.

**Abbildung 25 Entwicklung Kantons- und Bundesbeiträge bei Systemwechsel, FH**



Quelle: BFS/SHIS, Finanzen der Hochschulen.

Anmerkung: Teilweise ist 2016/2017 innerhalb einer Leistungsperiode, weshalb auch Anpassungen früher oder später möglich wären. Es zeigt sich aber ein ähnliches Bild, wenn 3 Jahre vor resp. nach Einführung HFKG analysiert werden.

Auf die Frage, ob der Systemwechsel die Beiträge der Trägerkantone direkt beeinflusst habe (d.h. Kürzung der Beiträge bei einem Gewinn oder Kompensation bei einem Verlust) verneinten dies die befragten Hochschulen.

### **Auswirkung auf Bund und Kantone: Kurzfazit**

Beurteilung und mögliche Handlungsfelder:

- Mit dem HFKG wird die Finanzierungssicherheit erhöht, da die Beiträge des Bundes verbindlich festgelegt sind. Dadurch ist eine Komponente der Unsicherheit aus dem System entfernt worden. Allerdings beinhaltet das System mit dem berücksichtigten Anteil Forschung immer noch eine gewisse Flexibilität, deren Anwendung nicht durch einen fixen Mechanismus geregelt ist. Inwieweit dies dazu führt, dass die Beiträge des Bundes abhängig von der finanziellen Situation schwanken, wird die Zukunft zeigen müssen.
- Die verbindlich festgelegten Finanzierungsanteile haben eine «Kehrseite». So wäre es denkbar, dass allfällige Mehrausgaben zulasten von anderen BFI Bereichen (Forschung, ETH) kompensiert würden. Dies kann aufgrund des noch kurzen Zeitrahmens aktuell noch nicht beurteilt werden.
- Da die Beiträge der (Träger-)Kantone nicht im HFKG festgelegt sind, könnte sich zudem auch die Finanzierungsaufteilung zwischen Bund und Kantonen ändern. Zwar hat sich die Finanzierungsaufteilung seit Inkrafttreten des HFKG nicht angepasst. Offen ist jedoch, wie sich dies künftig entwickeln wird. Zu beachten ist: Es gibt einen Rückkopplungseffekt im System. Wenn die Finanzierung der Trägerkantone systematisch zurückgeht, werden die Kosten sinken (müssen). Damit werden auch die Beiträge des Bundes, welche auf den Kosten basieren, reduziert. Die umgekehrte Schlussfolgerung gilt natürlich auch: Bei steigenden Kantonsbeiträgen, steigen auch die Beiträge des Bundes. Für den Bund bedeutet dies, dass die Bundesbeiträge indirekt an die Trägerbeiträge «gekoppelt» sind. Für die Hochschulen ergibt sich demgegenüber ggf. eine doppelte Schwierigkeit: Sinken die Trägerbeiträge, sinken auch die Bundesmittel.



# 7. Auswirkungen auf Hochschulen

Das HFKG setzt auch bei den Hochschulen Anreize, führt zu erwünschten Verhaltensanpassungen oder kann unerwünschte Nebeneffekte mit sich bringen. Da die Anreize und Mechanismen je nach Instrument unterschiedlich sind, werden die nachfolgend vorgestellten Thesen nach Instrument unterteilt. Dabei liegt ein Fokus auf den Änderungen durch das HFKG, das aktuelle Finanzierungssystem wird aber auch als Ganzes betrachtet, d.h. alle Anreize und Fehlanreize, auch diejenigen, die möglicherweise bereits vor dem HFKG vorhanden waren, sollen identifiziert werden. Folgende Thesen untersuchen wir:

Grundbeiträge:

1. Die Hochschulen orientieren sich an den Verteilkriterien.
2. Die Hochschulen erhöhen ihre Anzahl Studierenden.
3. Die Hochschulen senken die Kosten.
4. Die Hochschulen fokussieren auf finanziell attraktive Angebote.
5. Die Studiendauer sinkt (durch Berücksichtigung Kriterium Abschlüsse).
6. Die Fachhochschulen erhöhen ihre Drittmittel.

Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge:

7. Die Hochschulen orientieren sich in ihrer Infrastrukturstrategie an den Bundesbeiträgen.
8. Die operative Umsetzung ist zweckmässig.
9. Die Baunutzungsbeiträge fördern PPP-Lösungen.

Projektgebundene Beiträge:

10. Die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Hochschulen wird verstärkt.
11. Die Hochschultypen arbeiten vermehrt zusammen.
12. Die Projekte wären auch ohne Beiträge zustande gekommen.
13. Die Projekte werden auch nach den projektgebundenen Beiträgen weitergeführt.

Anmerkung: Die Thesen 1 und 8 beinhalten im Unterschied zu den anderen Thesen keine eigentlichen Anreize oder Wirkungen, sondern die Voraussetzung, dass sich die gesetzten Anreizwirkungen überhaupt entfalten können.

## 7.2 Grundbeiträge

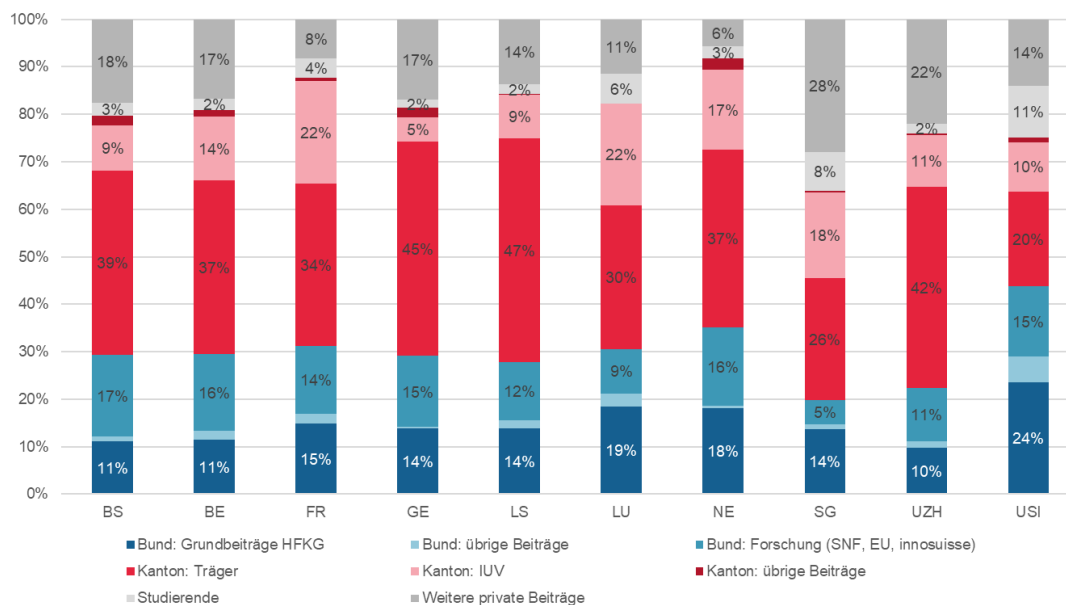
### 7.2.1 These: Hochschulen orientieren sich an den Verteilkriterien

Die Frage, inwieweit sich die Hochschulen an den Verteilkriterien der Grundbeiträge<sup>21</sup> orientieren, ist insofern offen, da die Grundbeiträge zwar ein hohes finanzielles Volumen ausmachen, aber die weiteren Finanzierungsquellen noch eine höhere Bedeutung aufweisen. Eine Orientierung an den Verteilkriterien ist entsprechend umso wahrscheinlicher, wenn a) der Beitrag des Bundes eine vergleichsweise hohe Bedeutung hat, b) die kantonale Finanzierung oder weitere Beiträge die Anreize des HFKG verstärken resp. c) die Verteilkriterien auch bei der internen Mittelzuteilung eine Rolle spielen.

#### Finanzierung durch Grundbeiträge

Insgesamt machen die Grundbeiträge des Bundes 13% bei den kantonalen Universitäten resp. 23% bei den Fachhochschulen aus (Anteil an der gesamten Finanzierung). Entsprechend ist die Anreizwirkung bei den FH grösser einzuschätzen als bei den UH. Es gibt dabei jedoch grössere Unterschiede nach Hochschule: Die USI weist mit 24% beispielsweise einen hohen Anteil auf.

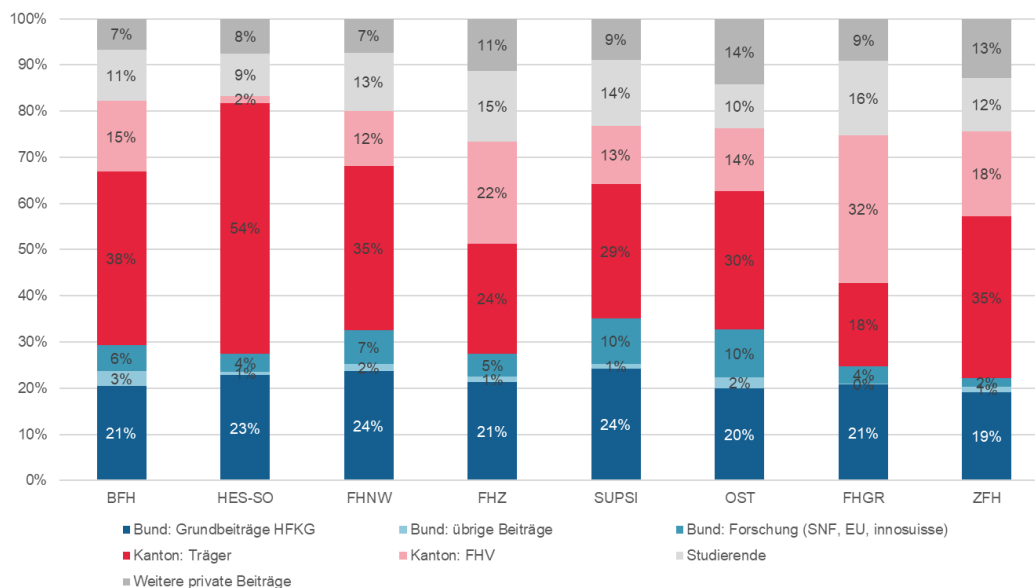
Abbildung 26 Finanzierung kantonale Universitäten, in %, Jahr 2020



Quelle: BFS Hochschulfinanzen.

<sup>21</sup> Anmerkung: Das Verteilmodell galt bislang für die kantonalen Universitäten. Die FernUni Schweiz wird erst neu auch im Verteilmodell berücksichtigt. Inwieweit sich das Verteilmodell bei der FernUni Schweiz bewährt, kann im Rahmen der vorliegenden Studie noch nicht abgeschätzt werden.

**Abbildung 27 Finanzierung Fachhochschulen, in %, Jahr 2020**



Quelle: BFS Hochschulfinanzen

### Verstärkung durch weitere Finanzierungsgefässe

Wenn Kriterien der Verteilmodelle gem. HFKG auch bei der kantonalen Finanzierung oder anderen Beiträgen eine Rolle spielen, ist ihre Bedeutung umso grösser. Wenn allerdings durch die anderen Finanzierungsquellen andere Anreize gesetzt werden, sinkt die Anreizwirkung. Folgende Verteilkriterien werden durch andere Instrumente «verstärkt»:

- Anreiz zur Erhöhung der Anzahl Studierenden (durch IUUV / FHV)
- Anreiz zur Erhöhung der Drittmittel (da sie direkt Forschungsbeiträge auslösen)

In unterschiedliche Richtungen wirken hingegen die Anreize bezüglich Studiendauer: Die Verteilkriterien Anzahl Studierende und Anzahl Abschlüsse wirken dabei in unterschiedliche Richtungen (wobei das Kriterium der Studierenden höher gewichtet wird). Entsprechend lohnt es sich, die Studiendauer nicht zu kurz zu gestalten, allerdings nur bis zu einer Maximalstudiendauer (danach werden die Studierenden für die Beiträge nicht mehr berücksichtigt).

### Interne Mittelzuteilung

Die Verteilkriterien resp. die damit verbundenen Anreize wirken umso stärker, wenn die Hochschulen diese intern weitergeben, d.h. die Beiträge des Bundes 1:1 an die Departemente weitergeben. Hierbei ist die Handhabung allerdings unterschiedlich:

- 7 Hochschulen geben an, die Mittelzuteilung gem. HFKG vorzunehmen. D.h. die Departemente erhalten die Mittel, die sie «erwirtschaftet» haben. Dabei handelt es sich um 5 FH und 2 Universitäten. Eine Hochschule erwähnt dabei, dass sie Fakultätsrechnungen haben. Darin erfassen sie die direkten Ausgaben (sowie weitere Kosten mit Umlage) und direkte Einnahmen (dazu zählen u.a. die Bundesbeiträge). Auf dieser Basis wird auch das Budget erstellt, d.h. die

Departemente orientieren sich an den Bundesbeiträgen und dessen Verteilung. Der Verteilmechanismus sei bekannt und dies sei intern ein wichtiges Steuerungsinstrument.

- 7 Hochschulen sagen aus, dass sie sich intern an anderen Kriterien für die Mittelzuweisung orientieren. Dabei handelt es sich um 2 FH und 5 UH. Bei einer FH wird weiterhin eine Mittelzuteilung nach Kosten pro Studierendem vorgenommen. Der Grund dafür sei, die fehlende Planungssicherheit der Grundbeiträge. Die anderen Hochschulen sprechen von einer integralen Betrachtung: Die Mittel fliessen aus verschiedenen Finanzierungsquellen (die verschiedene Kriterien verwenden) bei ihnen ein und diese gesamten Beiträge werden verteilt (nach eigenen Kriterien, wobei z.B. strategische Entscheide relevant seien wie z.B. Forschungsschwerpunkte). Eine Hochschule spricht auch von internen Zuordnungsproblemen und Abgrenzungsthemen, die aus einer direkten Zuteilung der Grundbeiträge resultieren würden.
- 1 Hochschule gibt eine «gemischte» Methode der Mittelverteilung an. Es ist eine Universität, welche bei der Medizin die Mittel gem. Budget zuteilt, bei den anderen Bereichen hingegen auf die Verteilung gem. HFKG abstützt.
- 1 Hochschule sagt aus, dass die Mittel der Bundesfinanzierung nicht nach den Verteilkriterien auf die einzelnen Departemente / Hochschulen verteilt werde, dies aber künftig evtl. geändert werde. Denn die Revisionsstelle (Finanzkontrolle Kanton) habe dies moniert. Es werde aktuell noch diskutiert, wie die Verteilung künftig vorgenommen werde. Wahrscheinlich erfolge eine Orientierung an den HFKG-Verteilkriterien, wobei noch andere Faktoren berücksichtigt würden. Beispiel / Hintergrund: Ein kleines Departement stehe im Wettbewerb zu anderen, grösseren FH mit mehr Studiengängen resp. Studierenden und geringeren Kosten. Diese Diskrepanz in den Kosten müsse finanziert werden. Wenn die Mehrkosten vollständig über den Trägerbeitrag finanziert würden, würde es wahrscheinlich zu Diskussionen führen (weshalb erhält ein kleiner Bereich einen so hohen Anteil an kantonalen Mitteln?).

Neben der direkten Auswirkung des HFKG auf die Mittelverteilung nennen 4 Hochschulen zudem folgende Bedeutung für die interne Steuerung:

- Höhere Sensibilisierung als Folge der Verteilkriterien, z.B. im Hinblick auf ausländische Studierende oder die Normstudienzeit.
- Verwendung der HFKG-Kriterien für die Evaluation der Professor/innen resp. den jährlichen Gesprächen mit den Fakultäten. Im Rahmen der Evaluationsgespräche werden die Kriterien wie z.B. die Anzahl Studierenden oder die Studiendauer diskutiert und ggf. Anpassungen besprochen (etwa Massnahmen, um für Studierende attraktiver zu werden oder Forschungsoutput zu erhöhen).

### **7.2.2 These: Hochschulen erhöhen ihre Anzahl Studierenden**

Das Verteilkriterium mit dem grössten Gewicht ist die Studierendenzahl. Dies wird wie oben erwähnt noch verstärkt durch die interkantonalen Vereinbarungen, welche nur auf der Anzahl Studierenden basieren. Auch bei der Trägerfinanzierung wird die erwartete Anzahl der Studierenden oftmals als eine der Grundlagen für die Budgetanträge verwendet (allerdings nicht immer, vgl. nachfolgenden Einschub). Inwieweit dies aber dem Anreiz einer Mengenausweitung gleichkommt, ist abhängig von der Kostenstruktur. Nur wenn die Grenzkosten (d.h. die Kosten eines zusätzlichen Studierenden) geringer sind als die durchschnittlichen Kosten, lohnt sich eine Zunahme der Studierenden in finanzieller Hinsicht. Dies ist der Fall, wenn Skaleneffekte existieren. Gemäss Interviewaussagen bestehen mehrheitlich Skaleneffekte. Zwar gibt es auch sprungfixe

Kosten (d.h. die Zunahme lohnt sich nicht in jeder Situation und in jedem Fall), aber in der Tendenz lohnt sich eine Zunahme der Studierenden finanziell (zumindest bis zu einem gewissen Plafond). Allerdings ist die Aussage abhängig vom Bereich (z.B. sind die zusätzlichen Kosten im Bereich Kunst näher an den Durchschnittskosten als in vielen anderen Fächern). Anmerkung: Es gibt auch Studiengänge und Disziplinen mit einem Numerus Clausus, hier spielen diese Anreize entsprechend nicht.

### **Einschub: Verstärkung Anreiz durch Trägerfinanzierung?**

In einigen Kantonen verstärkt die Finanzierung durch die Träger den Anreiz des HFKG resp. der interkantonalen Vereinbarungen, indem für die Berechnung der Beiträge ebenfalls die Studierendenzahl Berücksichtigung findet. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Systemen, bei denen die effektive Anzahl Studierende finanziert wird (analog zur IUUV / FHV) und Systemen, bei denen die erwartete Studierendenzahl berücksichtigt wird. Bei den letzteren hängt der Anreiz davon ab, ob eine Strategie bezüglich Zunahme der Studierenden von den Trägerkantonen mitgetragen wird resp. diese als realistisch einschätzen. Dies ist nicht immer der Fall wie das nachfolgende Beispiel zeigt.

*Fachhochschule Nordwestschweiz – Bericht zum Leistungsauftrag 2021–2024:*

*Die FHNW plant ein Studierendenwachstum, welches über den Prognosen des Bundesamtes für Statistik (BFS) liegt. Sie erachtet es als notwendig, leicht über den BFS-Prognosen zu wachsen. Begründet wird diese Haltung mit dem Berechnungsmechanismus für die Grundfinanzierung des Bundes. Der Regierungsausschuss hat den Trägerregierungen den Mehrbedarf nicht in der von der FHNW gewünschten Höhe beantragt, weil er die Annahme der FHNW als zu optimistisch erachtet. Die FHNW ist bereit, ein allfällig höheres Wachstum selber zu finanzieren.*

Weiter gibt es Kantone, welche für die Finanzierung die erwarteten Studierendenzahlen nicht direkt einfließen lassen. Beispiel BFH: Die Beiträge entsprechen i.d.R. dem Vorjahreswert mit einer 1%-Zunahme. In der Folge hat die FH vor allem einen Anreiz, ausserkantonale Studierende zu erhalten (bspw. über spezielle Studienangebote, die andere FH nicht anbieten). Gemäss Interviewaussagen hat dies Folgen auf die Strategie (in Bezug auf Studienangebot und in Bezug auf die Anzahl Studierenden). So war in der Vergangenheit eine Zunahme der Studierendenzahlen etwa nicht Teil der Strategie (dies habe sich nun aber etwas geändert).

Das System setzt also gewisse Anreize zur Mengenausweitung, wenngleich unterschiedlich stark. Dies wird von den Interviewpersonen teilweise kritisiert, die angeben, dass eine Zunahme der Studierenden aus strategischen Gründen erfolgen sollte und nicht finanziell motiviert sein sollte. Andere Befragte sehen dies weniger kritisch und argumentieren, dass eine Erhöhung der Studierendenzahlen volkswirtschaftlich erwünscht sei. Entsprechend wäre ein Anreiz zur Mengenausweitung nur dann als Fehlanreiz zu werten, wenn eine Erhöhung der Studierendenzahlen der Strategie von Bund und Kantonen entgegensteht.

Der Anreiz ist bei den Fachhochschulen nochmals stärker einzuschätzen als bei den Universitäten. Denn bei ihnen wird ein höherer Anteil der Grundbeiträge nach der Lehre verteilt. Zudem spielen Forschungsbeiträge eine geringere Rolle (die unabhängig von der Studierendenzahl sind). Dazu kommt: Das Verteilmodell ist neu, entsprechend ist die Dimension der relativen Entwicklung bei den FH sehr präsent.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Anreiz mit dem Systemwechsel nicht vergrößert wurde, da die Universitäten bereits vorher mit einem vergleichbaren Modell finanziert wurden. Bei den Fachhochschulen war der Anreiz sogar noch stärker, da ausschliesslich nach diesem Kriterium finanziert wurde. Was allerdings neu dazu kommt: Wenn eine FH konstante Studierendenzahlen aufweist, ist nicht gewährleistet, dass sie gleichbleibende Beiträge erhält (aufgrund der Thematik der Schätzungen zu den erwarteten Studierendenzahlen sowie dem Verteilmodell, das weitere Kriterien aufweist). Dies illustrieren folgende Aussagen von Befragten:

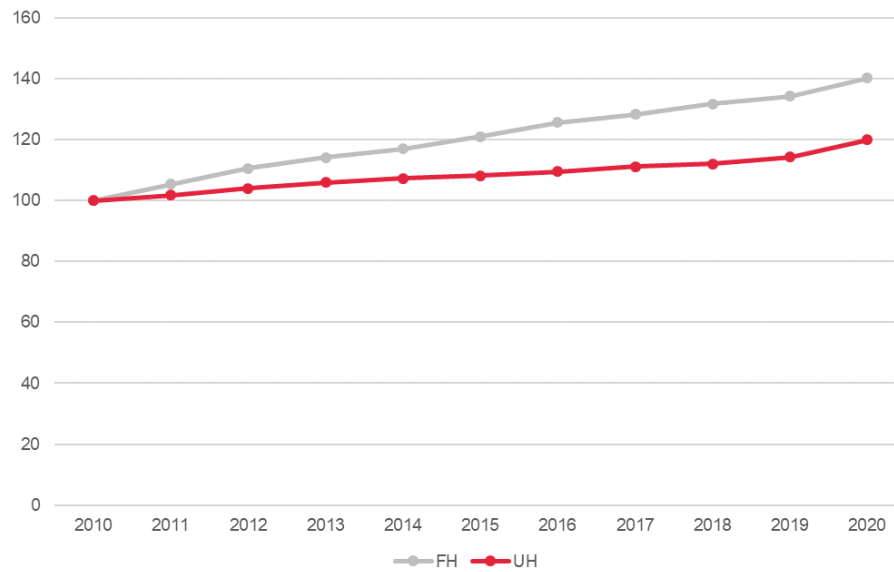
*Alle denken, dass eine Zunahme nötig ist, damit sie mehr Mittel zur Verfügung haben resp. nicht verlieren. Die Idee ist, man muss sich mindestens gleich entwickeln wie die anderen Hochschulen. (Vertreter FH)*

*Der Anreiz besteht auch bei pro-Kopf-Beiträgen. Denn Skaleneffekte sind vorhanden. Aber dann würde wenigstens bei einer gleichbleibenden Studierendenzahl keine Reduktion der Finanzierung erfolgen. Es gäbe immer noch Wettbewerb, was auch gut ist, aber dieses Modell verstärkt den Wettbewerb deutlich. (Vertreter FH)*

Dazu kommt noch ein weiterer Aspekt: Die Erwartungshaltung, dass die eigene Hochschule im gleichen Ausmass einer Entwicklung des Gesamtbetrags partizipiere, sei gross. Wenn also z.B. der Gesamtbetrag um 3% zunehme, würde im Kanton erwartet, dass der Beitrag des Bundes für die Hochschule auch in diesem Ausmass zunehme. Dies sei aber teilweise nicht möglich, da sich die Hochschulen an unterschiedlichen Orten des Wachstumspfadef befinden würden. Das Verständnis und die Kommunikation dazu seien jedoch teilweise herausfordernd.

Mit Einführung des HKFG zeigt sich auch kein «Sprung» in der Anzahl Studierenden – Ausnahme ist das Jahr 2020, das durch die Corona-Pandemie bedingt eine hohe Zunahme der Studierenden aufweist, die früheren Jahre sind vergleichbar mit der Entwicklung vor HFKG.

**Abbildung 28 Entwicklung Studierende (Jahr 2010: Index 100)**



Quelle: BFS. Veränderungsrate. Jahr 2010 Index 100.

Der Anreiz war in den Gesprächen – insb. bei den Fachhochschulen – ein zentrales Thema. Zur Frage, wie der Wettbewerb erfolgt, wurden primär zwei Elemente genannt:

- Einerseits das Studienangebot (neue, attraktive Angebote bezüglich Form und Inhalt oder Angebote in Nischen resp. neue Institute). Anmerkung: Inwieweit das sinnvoll ist oder ob insb. im Bereich der Masterstudiengänge zu viele Studiengänge entstehen, wurde unterschiedlich beurteilt.
- Andererseits auch Marketing (z.B. Social Media), auch Teilnahme an Messen wurde genannt. Dabei wurde z.T. darauf hingewiesen, dass Marketingbestrebungen betrieben würden, die nicht über staatliche Mittel unterstützt werden sollten resp. die wenig sinnvoll seien. Insb. die Plakate wurden mehrfach erwähnt. Einige Interviewpersonen wiesen dabei allerdings auch darauf hin, dass Werbung auch dazu führe, dass sich mehr Personen ausbilden lassen und dies ein positiver Aspekt sei.

Zu beachten ist dabei u.E. zudem, dass der verstärkte Wettbewerb zwischen den Hochschulen gerade auch ein Ziel des HFKG ist. Es ist daher wahrscheinlich entscheidend, welches Ausmass das Marketing annimmt. Wir haben bei verschiedenen Hochschulen die Grössenordnung ihrer Aufwände für das Studienmarketing erhoben. Eine FH gab dabei an, dass sie ca. 4-6% ihres Budgets in Marketing investieren und damit eher etwas tiefer liegen würden als andere Hochschulen. Es gibt aber auch Hochschulen, welche kein Marketing betreiben.

Dass das Marketing Wirkung zeigt, macht auch folgendes Beispiel deutlich:

*Ohne das HFKG würden wir weniger in das Marketing investieren. Wenn wir aber hier herunterfahren, geht die Studierendenzahl gleich zurück. Dies hat man in den letzten Jahren gesehen, wo wir weniger in das Marketing investiert haben und weniger sichtbar waren. Die Studierendenzahl blieb in etwa gleich, während sie bei den anderen deutlich zugenommen hat. (Vertreter FH)*

Mehr Studierende können zudem nicht nur über neue Studierende erreicht werden, auch der längere Verbleib (bis zur Maximalstudiendauer lohnt sich aus finanzieller Sicht). So erwähnte eine Hochschule beispielsweise, dass die Studiendauer trotz Bologna-Reform nicht abgenommen habe und die Anzahl Teilzeitstudierende gestiegen sei. Dies sei nicht nur ein Effekt des HFKG, allerdings: Wenn z.B. nur nach Abschlüssen umverteilt würde, wäre die Situation gemäss Aussage der Hochschule wahrscheinlich eine andere.

### **7.2.3 These: Hochschulen senken die Kosten**

Da sich die Referenzkosten auf dem Durchschnitt der Kosten aller Hochschulen basieren, lohnt es sich finanziell für jede Hochschule, tiefere Kosten als der Durchschnitt zu haben. Dies kann unterschiedlich erreicht werden: durch höhere Effizienz oder durch das Studienangebot. Anpassungen beim Studienangebot können sich finanziell lohnen, weil die – unterschiedlich kostenintensiven – Studiengänge in Fachbereichsgruppen zusammengefasst werden. Dies wird nachfolgend unter dem Abschnitt der Angebote diskutiert.

Zu beachten ist, dass dieser Anreiz nicht erst durch das HFKG gesetzt wird. Bereits in den früheren Berechnungsmodellen lohnte sich ein Angebot zu tiefen Kosten.

Neu mit dem HFKG sei jedoch der Mehrwert, dass durch die Referenzkosten das Kostenbewusstsein verstärkt werde resp. ein Benchmark fördere, sowohl in den Verhandlungen mit dem Kanton als auch in der internen Diskussion. So gaben z.B. mehrere Interviewpersonen an, dass sie in den Budgetgesprächen mit dem Kanton an den Referenzkosten «gemessen» werden.

Insgesamt betrachtet zeigt sich in Bezug auf die Kosten pro Student/in in den letzten 10 Jahren eine relativ konstante Entwicklung – es gibt Studiengänge mit gestiegenen Kosten, andere mit gesunkenen Kosten (vgl. Anhang).

### **7.2.4 These: Hochschulen fokussieren auf finanziell attraktive Angebote**

Mehrere Hochschulen äusserten sich, dass die Anreize des HFKG (resp. aus dem gesamten Finanzierungssystem) die Strategie bezüglich des Studienangebots beeinflussen – zwar nicht die grundsätzliche strategische Ausrichtung (was gem. Interviewaussage auch nicht zielführend wäre), aber in Teilbereichen die konkrete Ausgestaltung.

#### **Neue Studiengänge**

Aufgrund der Fachbereichsgruppen, die verschiedene Studiengänge zusammenfassen, lohnt sich eine Fokussierung auf Fachbereiche, die innerhalb der Abgeltung kostengünstig sind. Zum Einfluss des HFKG gab es jedoch heterogene Aussagen (die sich möglicherweise auch durch die unterschiedliche Finanzierung durch die Trägerkantone erklären lassen):

*Man macht sich Gedanken bei einem neuen Angebot, ob es sich finanziell lohnt. Wichtiges Ziel ist, dass sich der Studiengang selbst trägt resp. Deckungsbeiträge erzielt. Dazu muss bei uns jeweils ein Nachweis erbracht werden. Dort fliessen die finanziellen Beiträge vom Bund neben inhaltlichen Überlegungen schon ein. (Vertreter UH)*



*Die Fakultäten haben natürlich unterschiedliche Gewichte. Aber bei uns ist das nicht so wichtig. Das beeinflusst unsere Strategie nicht. (Vertreter UH)*

Vor diesem Hintergrund wurde ein möglicher Abbau der Anzahl Fachbereichsgruppen bei den Fachhochschulen (analog zu den Universitäten), der diskutiert wird, kritisch betrachtet, da der Effekt dadurch verstärkt werde.

Dabei wurde auch erwähnt, dass im Vergleich zu den früheren pro-Kopf-Beiträgen (die basierend auf den Studierendenzahlen berechnet wurden) neue Studiengänge im System HFKG bei den Fachhochschulen zunächst anders finanziert werden müssen (z.B. über Träger), da deren Studierende erst verzögert in das Berechnungsmodell einfließen.

### **Interdisziplinäre Studiengänge**

Interdisziplinäre Studiengänge müssen einer Fachbereichsgruppe zugeordnet werden. Hier würde man darauf schauen, dass es bei der finanziell attraktiveren Gruppe angemeldet werden könne. Anmerkung: Mehrere Interviewpersonen wiesen darauf hin, dass die interdisziplinären Studiengänge schlecht im System abgebildet werden könnten. Hier sei eine Flexibilisierung sinnvoll (insb. da die Thematik künftig an Relevanz zunehmen werde, z.B. mehr Module anderer Fachbereiche und individualisierte Studiengänge).

### **Fokus auf Bereiche mit viel Forschung**

Strategisch interessant sei die Schaffung neuer Studienangebote in Bereichen, die eine starke Forschung, aber eher günstige Lehre aufwiesen. Denn die Kosten (inkl. Forschung) fließen in die Gewichtung ein. Vor diesem Hintergrund wurde folgender Vorschlag gemacht: Der Gesamtbetrag der Referenzkosten inkl. Forschung sei richtig. Bei der Verteilung solle die Gewichtung dann aber nur basierend auf den Kosten der Lehre erfolgen. Diese Aussage kam von Seiten einer Fachhochschule.

### **Fokus auf Vollzeitstudiengänge (Fachhochschulen)**

Vollzeitstudiengänge sind für die Fachhochschulen finanziell attraktiver als Teilzeitstudiengänge (da eine Umrechnung in ECTS-Punkte erfolgt). Eine FH gab an, dass sie aus diesem Grund eher zurückhaltend seien mit der Konzipierung von Teilzeitstudiengängen.

### **Auswirkung auf Portfoliobereinigung und -entwicklung?**

Der Einfluss des HFKG scheint somit vorhanden. Er wirkt sich jedoch v.a. bei neuen Studiengängen aus (welche werden wie angeboten?). Ein Abbau bestehender Studiengänge wurde hingegen nicht erwähnt. Dies bestätigten auch die Interviewpersonen: Eine Profilierung resp. Schwerpunktsetzung habe nicht stattgefunden. Vereinzelt gibt es zwar andere Aussagen dazu, so berichtet eine kleinere Hochschule davon, dass sie ihr Profil geschärft habe – um beim Wettbewerb der Studierenden mithalten zu können, was sich insb. in Bezug auf die Portfolioentwicklung und Spezialisierung bei Masterstudiengängen zeigen würde. Aber viele Interviewpersonen betrachten dieses Thema insgesamt skeptisch. Dies wird auch zusammengefasst mit der Aussage «alle machen alles». Zwar setzt das Finanzierungssystem über die oben beschriebene Thematik der Skaleneffekte durchaus Anreize (für eher grosse Angebote, Kleinstangebote lohnen sich nicht), aber diese scheinen zu wenig stark zu sein, um eine Portfoliobereinigung und -entwicklung anzustossen.

Dies auch aufgrund von regionalpolitischen Interessen (welche in der Trägerfinanzierung Eingang finden).

Dabei wurde erwähnt, dass gemeinsame Studiengänge von verschiedenen Hochschulen oftmals dann konzipiert würden, wenn einzelne Hochschulen zu klein für ein Angebot seien. Sobald aber die Mindestgrösse erreicht sei, bei der sich ein Angebot lohne, würde die Kooperation aufgelöst resp. einzelne Hochschulen würden aussteigen.

Grundsätzlich könnte über Mindestgrössen in den Grundbeiträgen Einfluss auf das Angebot genommen werden. Ob das aber sinnvoll ist, wird in den Interviews teilweise auch bezweifelt. Eine Interviewperson drückt sich etwa wie folgt aus:

*Das Finanzierungssystem HFKG wirkt weder fördernd noch hemmend [in Bezug auf die Portfolioentwicklung]. Das ist eine grosse Stärke. Die Grundbeiträge sollen die strategische Entwicklung der Hochschulen nicht beeinflussen, sondern diese unterstützen. Wenn man eine spezifische Portfolioentwicklung möchte, dann sollte das nicht über Anreize beim Finanzierungssystem erfolgen. Besser wären Verhandlungen zum jeweiligen Thema. (Vertreter UH)*

### **7.2.5 These: Studiendauer sinkt (Kriterium Abschlüsse)**

Das neue Kriterium der Anzahl Abschlüsse kann verschiedene Auswirkungen haben: Einerseits wird der Anreiz gesetzt, die Studiendauer der Studierenden zu reduzieren (geringere Kosten bei gleichen Beiträgen). Andererseits könnte auch der Fehlanreiz resultieren, dass Personen leichter einen Abschluss erlangen, die Qualität der Abschlüsse also sinkt.

In den Interviews wurden keine negativen Effekte erwartet. Von Seiten der FH wurde die Ergänzung des Kriteriums teils klar kritisiert – allerdings nicht, weil sie davon ausgehen, dass sich Fehlanreize zeigen, sondern weil ihre Studierenden bereits früher rasch abgeschlossen hätten. Das Kriterium sei daher eher auf die Universitäten ausgerichtet, unnötig und führe nur zu mehr Aufwand. Eine Hochschule kritisierte hierbei die fehlende Gewichtung bei den Abschlüssen nach Fachbereichsgruppe. Diese sollte dort ebenfalls Anwendung finden (wie bei den Studierenden).

Eine Universität erwähnte demgegenüber Auswirkungen auf ihre Strategie durch den Einbezug des neuen Kriteriums. So würden neue Masterprogramme konzipiert. Beispielsweise seien 2 neue Masterprogramme in Theologie im Aufbau resp. gestartet. Dabei habe es eine Rolle gespielt, dass die Abschlüsse neu für die Verteilung der Grundbeiträge berücksichtigt würden – mit den Masterstudiengängen werde versucht, die Abschlusszahlen in Theologie zu erhöhen.

Eine andere Universität verneint solche Auswirkungen hingegen: Ihre hochschulspezifische Strategie sei es, die Studierenden bereits zu Studienbeginn aufzunehmen (und nicht erst im Master), sie versuchen daher – trotz Anreiz im HFKG – die Eintritte auf Masterstufe zu reduzieren.

Eine andere Universität gab an, dass mit Einführung des HFKG bei allen Fakultäten (zuvor erst teilweise) die Regelungen bezüglich der für einen Studienabschluss nötigen Semester angepasst wurden. Dies habe dazu geführt, dass die Langzeitstudierenden abnahmen. Anmerkung: Neben der Berücksichtigung des Kriteriums Anzahl Abschlüsse wirkt im HFKG auch die Maximalstudiendauer, welche neu nach Bachelor / Master differenziert wird, diesem Anreiz entgegen.

Weiter wird mit der Berücksichtigung der Regelabschlüsse<sup>22</sup> ein Anreiz gesetzt, hierauf zu fokussieren. Anmerkung: Bei den FH beträgt der Anteil Masterabschlüsse über alle Bereiche und FH beispielsweise aktuell 20% (im Jahr 2013 waren es 16%). Ob dies Effekte auf die Verteilung der Abschlüsse haben wird, wird sich in der mittleren und längeren Frist zeigen.

### **7.2.6 These: Fachhochschulen erhöhen ihre Drittmittel**

Bei den Fachhochschulen wurde die Forschung im Vergleich zum früheren System stärker gewichtet. Dies hat gem. Interviewaussagen teilweise Auswirkungen:

- Drei Fachhochschulen gaben an, mehr Wert auf Drittmittelakquisition zu legen und dies intern auch mehr zu kommunizieren.
- Eine andere Fachhochschule sagte aus, dass das HFKG dazu geführt habe, dass sie eine eigene Forschungsstrategie entwickelt hätten. Dieser Impuls wäre sonst nicht gekommen, da von Seiten der Studierenden kein entsprechender «Druck» vorhanden wäre (sie wären auch ohne stärkere Forschung an die Hochschule zum Studium gekommen).

Inwieweit diese vermehrte Forschungstätigkeit zu einem höheren Drittmittelanteil führt und wie die Aufteilung der Forschungsgelder zwischen UH und FH dadurch beeinflusst wird, bleibt abzuwarten.

Aber nicht nur bei den Fachhochschulen hat das Kriterium Auswirkungen. Eine UH berichtet etwa, dass sie für den Gewinn von SNF Fördergeldern eine Prämie aussetzen und in die Befähigung, Anträge zu verfassen, investieren würden. Auch ohne HFKG wären Drittmittel für sie interessant, aber das Verteilkriterium habe einen Einfluss auf die Massnahmen.

## **7.3 Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge**

Aus Sicht der befragten Personen von Bund und Kantonen ist es grundsätzlich sinnvoll, sowohl Miete als auch Investitionen zu unterstützen. Sie erwähnten zudem folgende Anreizwirkungen durch die Konzipierung:

- Sicherstellung der Qualität durch einheitliche Anforderungen
- Förderung der Effizienz durch den Ansatz der Flächenkostenpauschale
- Grossflächigeres Denken anstelle der Umsetzung von kurzfristig kleinen Massnahmen
- Durch die Schwelle der Baunutzungsbeiträge vermehrte Zusammenlegung von Standorten
- Fehlanreiz: zu hohe Bautätigkeit. Zudem müssten sich Nicht-Hochschulkantone auch an den Kosten beteiligen.

### **7.3.1 Auswirkungen auf die Infrastrukturstrategie**

In der Praxis nannten die Hochschulen folgende Auswirkungen auf die Infrastrukturstrategie: Die Bundesbeiträge werden als wichtige Unterstützung für Neu- und Umbauten genannt, welche auch

---

<sup>22</sup> Berücksichtigt werden folgende Abschlüsse: UH: Master- und Doktoratsabschlüsse (ohne Doktorat in Humanmedizin). FH: Bachelorabschlüsse (Bereich Musik: Masterabschlüsse).

die Bereitschaft auf politischer Ebene des Kantons für Bauprojekte fördern und ohne die ein Bauvorhaben teils nicht hätte umgesetzt werden können. Hochschulen, die selbst Eigentümer sind, nennen bspw. folgende Auswirkungen:

- Die Universität NE hatte ursprünglich beabsichtigt, neue universitäre Infrastrukturen ausschliesslich mit Eigenmitteln und Verschuldung zu finanzieren. Mit Beiträgen des Bundes und des Kantons sei es nun aber so, dass Mittel zur Verfügung stehen würden und dementsprechend keine Verschuldung der UNINE erforderlich seien. Das sei ein grosser Vorteil. Allerdings: Am Umfang / Volumen der neuen Bauten habe die Finanzierung nichts Wesentliches geändert.
- Die SUPSI erwähnte zwei grosse Bauvorhaben, die ohne Unterstützung des Bundes nicht hätten realisiert werden können.

In Bezug auf die Baunutzungsbeiträge nannte eine Universität (für welche das Instrument neu ist) eine direkte Auswirkung der Untergrenze für Baunutzungsbeiträge: Sie versuchen, ihre Mietobjekte zu konsolidieren und würden kleinere Räumlichkeiten abgeben. Dies habe positive Auswirkungen auf die Effizienz.

Allerdings wurden auch negative Auswirkungen erwähnt:

- Mieten werden schlechter als Investitionen finanziert, wodurch sich Bauen mehr lohne als bspw. PPP, was nicht immer als sinnvoll erachtet wurde (vgl. dazu den Abschnitt in Kapitel 7.3.2).
- Bei einem Abbruch werde erneut subventioniert, bei einer Totalsanierung hingegen nicht. Dies verhindere Lösungen mit höherer Kosteneffizienz. Dabei wurde ein Bauvorhaben geschildert, bei dem sich herausgestellt habe, dass – da der Bund mitfinanziert – bei einem Neubau 30% höhere Kosten resultieren dürften. Im Ergebnis hätten sie sich dennoch für eine Sanierung entschieden, der Fehlanreiz wurde jedoch kritisiert. Anmerkung: Diese Einschätzung ist insofern zu relativieren, als dass die Wirtschaftlichkeit gem. Interviewaussage von Seiten des SBFI im Einzelfall geprüft wird. Wenn sich zeigt, dass ein Neubau weniger wirtschaftlich als eine Sanierung sei, würden keine Beiträge gesprochen. Umgekehrt könne aber auch bei einer Sanierung eine Beitragsberechtigung bestehen – wenn durch die Sanierung eine substantielle Änderung der Nutzung erfolge.
- Die Bauinvestitionsbeiträge berücksichtigen nur Hauptnutzungsflächen. Dies bringe es mit sich, dass Nebenflächen reduziert würden. Von solchen Erfahrungen wurde berichtet, wobei die Interviewperson selbst nicht davon betroffen gewesen war.
- Indirekt begünstige eine Subventionierung von Miete häufig die Nutzung von verstreuten Räumlichkeiten auf Kosten einer Politik der Stärkung und des Fortbestands eines Universitätsstandorts.

Die Frage, ob die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge die Immobilienstrategie der Hochschulen direkt beeinflussen, verneinten die Interviewpersonen jedoch zumeist. Bei mehreren Hochschulen ist dabei der Kanton Eigentümer der Gebäude. Die Hochschulen als Mieter hätten dabei nur begrenzt Einfluss auf die Immobilienentscheide. Aus ihrer Sicht ist die kantonale Immobilienstrategie entscheidend, welche wenig vom HFKG beeinflusst werde:

*Die HFKG Regelung wird von der Immobilienstrategie des Kantons übersteuert. (Vertreter FH)*

Die Kantone bestätigen dies. Unter anderem sei die Ausgestaltung des HFKG auch deshalb nicht entscheidend, weil bei einem Bauprojekt eine Vielzahl an Faktoren eine Rolle spielen würden. Die Finanzierung sei nur einer davon. Eine Interviewperson sagt dazu folgendes:

*Es ist nicht so, dass zuerst Überlegungen zu den Bundessubventionen gemacht werden. Sondern zuerst ist das Bedürfnis, dann überlegen wir, wie man dies decken kann, danach sind die Bundessubventionen dann ein Thema. Die Ausgestaltung erfolgt dann vielleicht vor dem Hintergrund der Subvention. (Vertreter Kanton)*

Eine indirekte Auswirkung – auch als Mieter – erwähnt hingegen eine FH: Die Vermietungsrichtlinien mit ihren Trägerkantonen stützen ab auf die theoretischen Erstellungskosten des Bundessubventionsmodells. D.h. jeder Kanton ist bestrebt, möglichst günstig zu bauen, da nicht seine Kosten als Basis verwendet werden, sondern die Aufwendungen gemäss Modell des Bundes.

## 7.3.2 Operative Umsetzung

### Konkrete Ausgestaltung und Vollzug

In Bezug auf die operative Umsetzung äusserten sich drei Personen von Seiten der Hochschulen explizit zur guten Zusammenarbeit mit dem SBFI, die unterstützend, flexibel und wenig bürokratisch sei. Als weiterer positiver Aspekt wurde genannt, dass die Zahlungen pünktlich erfolgten.

Negativ erwähnt wurden hingegen folgende Punkte:

- Die Schwelle der Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge sei für kleine Institutionen zu hoch. Auch von Seiten eines Kantons wurde dies angesprochen.
- Die Beiträge seien zu wenig planbar. Eine Hochschule erläuterte zwei Probleme in diesem Zusammenhang: Einerseits würden die Beiträge gem. Bauabrechnung geleistet und andererseits würden sie in Konkurrenz mit anderen Projekten stehen (weshalb in einem Jahr möglicherweise ein Projekt mehr finanziert würde als in einem anderen Jahr). Die fehlende Planbarkeit führe dazu, dass Bauvorhaben reduziert würden und qualitative Einbussen entstehen könnten. Als Verbesserungsvorschlag wurde genannt, dass ein Kostendach bewilligt werden sollte (d.h. eine verbindliche Zusage über den Beitrag bis zu einem gewissen Betrag).
- Differenzierung Ausbildung – Weiterbildung (oder allgemein die Differenzierung, welche Kosten über das HFKG gedeckt werden könnten) resp. die gemischte Nutzung mit Privaten sei teilweise herausfordernd. Von einer Interviewperson wurde zudem der Ansatz der Ausscheidung von Nutzung durch Weiterbildungsangebote in Frage gestellt, da es ja darum gehe, die Infrastruktur so gut wie möglich zu nutzen. Anmerkung: Dieser Punkt wurde auch allgemein thematisiert: Einerseits sollten kooperative Modelle (gemeinsame Projekte mit Privaten) gefördert werden, andererseits dürfen dann keine staatlichen Mittel gewährt werden. Dieser Ansatz sei nicht zukunftsfähig.
- Unklar sei die Frage der Subventionierung von Bauten und/oder Mieten im Zusammenhang mit Wohnungen für Studierende oder akademische Gäste.
- Die Laufzeit sei teils problematisch, da die Dynamik in der Realität höher sei (z.B. würde oftmals eine schnellere Umnutzung erfolgen, insb. bei Laborbauten).

In Bezug auf das Ausmass der verlangten Informationen, Formulare, etc. kam von Seiten der befragten Personen wenig Kritik. Sie äusserten sich im Grundsatz wie folgt:

*Natürlich ist der Aufwand gross, aber ich habe Verständnis dafür, denn es geht ja auch um sehr viel Geld.  
(Vertreter FH)*

Von Seiten des Bundes wurde zudem auf ein (mit dem HFKG) verändertes Verfahren hingewiesen, welches den Aufwand auf beiden Seite reduziere. Dazu zählen:

- Für die Ausstattung wird neu eine Pauschale bezahlt, früher wurden die effektiven Aufwände finanziert, wodurch eine Vielzahl an Belegen eingereicht und geprüft werden musste.
- Weiter wurde die Verständlichkeit erhöht, indem z.B. Kategorien reduziert wurden. Dadurch könnten Personen, die nicht vom Baufach sind, ebenfalls Gesuche einreichen, was früher aufgrund der Komplexität und Begrifflichkeiten schwer möglich war. Weiter erstellt der Gesuchsteller neu eine Raumübersicht (nicht mehr das SBFI), dadurch vergrössere sich das Verständnis für die spätere Beitragsberechnung.

### **Bauen oder Mieten?**

In Bezug darauf, ob Baunutzungsbeiträge oder Bauinvestitionsbeiträge attraktiver sind, also ob sich Investitionen oder Miete mehr lohnt, waren die Aussagen der Interviewpartner/innen heterogen. Rein finanziell betrachtet gibt es gem. Aussage des SBFI eine Bevorzugung von Investitionen (dies gelte zumindest dann, wenn der Referenzzinssatz nicht über 3% steige). Inhaltlich sei dies wie folgt zu begründen: Bei Bauten werde das finanziert, was von den Hochschulen wirklich benötigt werde, bei Mieten sei die Eignung nie exakt, weshalb mehr bezahlt werden müsse. Entsprechend sei Miete volkswirtschaftlich nicht optimal und sollte eigentlich nur einer Übergangslösung entsprechen. Eine Argumentation, die allerdings nicht von allen Befragten geteilt worden ist: Eine befragte Person gab an, dass im Hinblick auf das Ziel der Nachhaltigkeit ein verstärkter Anreiz zur Umwandlung, Aufwertung oder Verdichtung zu prüfen sei.

### **7.3.3 Public-Private-Partnership (PPP)**

Wie bedeutend PPP bei Bauten im Bereich der Hochschulen ist, wurde in den Interviews unterschiedlich beurteilt. Verschiedene Hochschulen sprechen davon, dass PPP in ihrem Kanton kein Thema sei (da der Kanton selbst baue resp. z.B. die Strategie «Eigentum vor Miete» habe). Auch verschiedene Kantone bestätigen dies. Als PPP Projekt mehrfach genannt wurde das Toni Areal (vgl. nachfolgenden Einschub).

#### **Toni Areal (Zürich) – ein PPP Projekt**

Einst befand sich auf dem Zürcher Toni Areal Europas grösste Molkerei. Als diese nach über 20 Jahren 1999 den Betrieb einstellte, konnte der Grundstein für ein neues Projekt gelegt werden. Dieses wurde 2003 durch den Gemeinderat der Stadt Zürich in Form des privaten Gestaltungsplans «Toni-Areal» in Angriff genommen. Im Folgejahr wurde der Gestaltungsplan durch den Regierungsrat des Kanton Zürich genehmigt und schliesslich durch den Stadtrat in Kraft gesetzt. Mitte 2005 wurde in einer Machbarkeitsstudie die Eignung als Hochschulstandort belegt, worauf der Stadtrat beschloss, der Zürcher Hochschule

der Künste (ZHdK) sowie dem Institut für Angewandte Psychologie und der Schule für Soziale Arbeit der ZHAW diesen Platz zur Verfügung zu stellen. Noch im selben Jahr erwarb die Zürcher Kantonalbank von der Swiss Dairy Food AG das Grundstück. Im Jahr 2006 entscheidet sich eine Jury für das Bauprojekt des Architekturbüros EM2N. 2007 kaufte Allreal der ZKB die Liegenschaft ab und schloss mit der Stadt Zürich einen Mietvertrag. In diesem wurde die Mietdauer von 20 Jahren festgelegt, sowie eine Option einer zweimaligen Verlängerung von je 5 Jahren und ein Vorkaufsrecht der Stadt Zürich formuliert. Die durch einen langwierigen Rechtsstreit verzögerten Bauarbeiten werden schliesslich 2014 abgeschlossen. Im selben Jahr werden die Wohnungen bezogen sowie der Campus eröffnet. Seither ist das 25'104 m<sup>2</sup> grosse Grundstück mit 87'000 m<sup>2</sup> Nutzfläche offiziell in Betrieb und bietet neben 100 Mietwohnungen Platz für über 5000 Studierende der ZHdK und der ZHAW. Für die Nutzung des Toni Areals erhält die ZFH (ZHdK / ZHAW) Baunutzungsbeiträge des Bundes. Für den Mieterausbau wurden zudem Bauinvestitionsbeiträge gesprochen. Diese werden nun mit den Baunutzungsbeiträgen verrechnet.

Quelle: Allreal-Gruppe (2014). Toni-Areal 8005 Zürich. Zürich: Linkgroup. Baudirektion Kanton Zürich (2011). Umbau Toni-Areal Bauprojekt. Zürich: Baudirektion Kanton Zürich. Fachgespräche.

Dieses Beispiel ist jedoch eines der wenigen Projekte, die mit Public-Private-Partnership umgesetzt wurden. Dies habe aber nichts mit dem HFKG zu tun. PPP habe sich in diesem Bereich nicht durchgesetzt. Vielmehr würden die Lösungen als teurer eingeschätzt (da die Investoren eine Rendite erzielen möchten).<sup>23</sup> Nicht alle Kantone teilen diese Einschätzung jedoch. So werden in einem Gespräch internationale Entwicklungen angesprochen, diese würden zeigen, dass häufig auch Private Beiträge an Bauinvestitionen leisten. Diese Mischfinanzierung sei interessant.

Mischfinanzierungen, d.h. durch Kanton und Private finanzierte Investitionen, können nicht über die Bauinvestitionsbeiträge finanziert werden. Dies wurde in den Gesprächen teilweise negativ beurteilt. Die Bundesbeiträge müssten diese Projekte ermöglichen, d.h. Mischfinanzierung dürften sich nicht negativ auf den Beitrag des Staates auswirken – die Finanzierung über Private müsse zusätzlich erfolgen. Dadurch könnten nicht nur Standardbauten finanziert, sondern ein höheres Niveau erreicht werden. Dass diese Mischfinanzierungen schwierig sind resp. aktuell nicht möglich wären, hat der Kanton Luzern im Rahmen des Projekts Campus Horw erfahren (vgl. nachfolgenden Einschub).

### **Beispiel: Campus Horw (Luzern)**

Seit über 40 Jahren befindet sich auf dem Campus Horw das Departement für Technik und Architektur der Hochschule Luzern. Auf Grund von Platzmangel, Sanierungsbedürftigkeit,

---

<sup>23</sup> Vgl. dazu auch die Diskussion um das Sulzer-Areal (Umzug des Departements Gesundheit der ZHAW). So haben sich KPB (Kommission für Planung und Bau) und der Gesamtrat mehrfach sehr kritisch zu PPP-Projekten geäußert. Begründung: keine direkte Mitsprache des Parlaments etwa bei der Energieversorgung, mögliche Probleme bei Änderungen der Besitzverhältnisse, teurere Lösung als eigene Bauten.



veralteten Labors und Werkstätten und weiteren Faktoren wie der Überlegung, dass Infrastruktur für Standortattraktivität zeitgemäss sein müsse, beabsichtigt der Kanton Luzern die Erneuerung des Campus Horw. Dies bietet zudem die Möglichkeit, die Pädagogische Hochschule, welche aktuell auf 8 verschiedenen Standorten im ganzen Kanton verteilt ist, im Campus Horw an einem zentralen Standort zusammenzulegen.

Um dieses Projekt zu finanzieren, beabsichtigt der Kanton Luzern die Gründung der kantonseigenen gemeinnützigen Aktiengesellschaft «Immobilien Campus Luzern-Horw AG». Die Aktien gehören dabei 100% dem Kanton. Die Gründung einer solchen Aktiengesellschaft sei insofern zielführend, als dass dadurch die Entscheidungswege kurzgehalten würden und somit die Flexibilität erhöht werden könne. Beispiel: Eine künftige Vermietung kann einfacher erfolgen, was bei kantonalen Regelungen schwerfällig sei.

Am 7. März 2021 stimmte das Luzerner Stimmvolk mit einem deutlichen Ja-Anteil für die Gründung der Aktiengesellschaft. Im Zeitraum 2021 bis 2023 wird aktuell der Bebauungsplan erstellt und die Teilzonenänderung der Gemeinde Horw realisiert. Zwischen 2022 und 2025 sollte das Projekt freigegeben werden und die Projektierung und Baubewilligung des 365 Millionen Franken teuren Bauprojektes erfolgen. Der Bauherr ist dabei der Kanton Luzern. Der neue Campus mit 65'000 m<sup>2</sup> soll schliesslich für rund 4000 Studierende und 1000 Mitarbeitende der HSLU und der PH Luzern Platz bieten und ab dem Jahr 2029 bezogen werden.

Zunächst erschien unklar, ob die Bundesbeiträge überhaupt möglich sind. Nach verschiedenen Gesprächen wurde eine Lösung gefunden. Der Bund finanziert mit, was aber nur möglich sei, da die AG 100% in Hand des Kantons sei. Wenn eine Mischform gewählt worden wäre (d.h. Kanton und Private gemeinsam) hätten keine Beiträge gewährt werden können. In der Folge hätten die Regelungen der Bundesbeiträge dieses Projekt zwar nicht erschwert, eine künftige mögliche Problematik, welche innovationshemmend wirke und den Spielraum einschränke, sei aber aufgezeigt worden.

Quelle: Hochschule Luzern, HSLU (o.J.). Neuer Campus Horw – Infos zum Bauprojekt. Webdokument. Kanton Luzern (2022). Campus Horw – Projekt. Webdokument. <https://campushorw.lu.ch/Projekt>. Fachgespräche.

### 7.3.4 Einschub: Integration in die Grundbeiträge?

Neben der Thematik der PPP wurde die grundsätzliche Eignung des Instruments der Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge diskutiert. Dabei ist auch zu beachten, dass die Bauinvestitionsbeiträge ursprünglich vor dem Hintergrund der zunehmenden Studierendenzahl und möglichen Kapazitätsengpässen eingeführt wurden. Es galt, einen Numerus Clausus aufgrund räumlicher Restriktionen zu verhindern.

Grundsätzlich hinterfragt wurden die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge vor diesem Hintergrund von zwei Interviewpersonen, die der Ansicht waren, dass die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge in die Grundbeiträge integriert werden sollten. Die Begründung: Die grossen Bauphasen wären vorbei, nun wäre wie bei anderen Bildungsbereichen eine Integration in die laufende Finanzierung zielführend. Auch im Hinblick auf die künftige Entwicklung:



*Das Ganze ist systemfremd. In vielen Kantonen wurde z.B. der Beitrag an Schulbauten abgeschafft. Die Finanzen für Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge sollten in die Grundbeiträge integriert und Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung geschaffen werden. In einer zweiten Dimension werden mit der Digitalisierung auch Modelle ohne Infrastruktur immer mehr auftauchen. Die Bau-Beiträge führen zu Wettbewerbsverzerrung. (Vertreter FH)*

Auch andere Personen erwähnten die Problematik der Digitalisierung: Durch die Infrastrukturbeiträge seien Angebote, welche digital erbracht würden, benachteiligt. Dies sei künftig immer mehr ein Thema, weshalb die «Einschränkung» auf die Bauten wenig zukunftsfähig sei. Vielmehr seien Investitionen in Informatik / Datenschutz die künftig relevanten Themen. Dabei gab eine Universität allerdings an, dass es hierbei um mehr als Investitionen gehe. Auch die längerfristige Finanzierung dieser Leistungen (über den Regelbetrieb) sei ein grosses Thema.

Andere Hochschulen sprachen sich gegen den Vorschlag einer Integration aus und waren der Ansicht, über das Instrument müsste künftig noch mehr finanziert werden. Begründung: Der Modernisierungsbedarf bei den Hochschulen sei sehr gross und dynamisch. Die Kantone würden dem nicht nachkommen können. Sie könnten die Investitionen nicht so rasch leisten. Beispiel:

*Am [Zentrum] wären mehr Lehr- und Forschungsgebäude nötig. Dies konnte aber nicht finanziert werden, so mussten Fakultäten an dezentrale Standorte in Mietlösungen gehen. Das ist nicht effizient und für die Studierenden nicht sinnvoll. Es gibt auch die Strategie, wieder in Richtung Hauptstandorte zu gehen, aber diese muss (zu) langsam umgesetzt werden, weil der Kanton nicht mehr Mittel beitragen kann.*

Auch eine andere FH erwähnte die Bundesbeiträge als wichtiger Treiber für Neu- und Umbauten, welche auch die Bereitschaft auf politischer Ebene des Kantons für Bauprojekte fördere – ein Effekt, der wahrscheinlich mit indirekten Beiträgen (über die Grundbeiträge) reduziert würde.

Durch die «Konkurrenzsituation» mit anderen Projekten und Vorhaben wäre es möglich, dass weniger gebaut würde – ob dies gut oder schlecht ist, wurde nicht einheitlich beantwortet. Schliesslich wäre die Steuerungsfunktion resp. die Mitspracherechte von Seiten des Bundes nicht mehr gewährleistet, wenn die Finanzierung über die Grundbeiträge erfolge.

## **7.4 Projektgebundene Beiträge**

Die Sicht der befragten Personen auf strategischer Ebene (d.h. Bund, Kantone und hochschulpolitische Organe) wurde bereits in Kapitel 6.3 dargestellt. Sie schätzen die Steuerungsfunktion und Zielerreichung als grundsätzlich gut ein, es gab jedoch offene Punkte im Bereich der Themen / Bereiche, der Nachhaltigkeit und den Mitnahmeeffekten.

### **7.4.1 Auswirkungen auf die Zusammenarbeit**

Die befragten Hochschulen beurteilen das Instrument der projektgebundenen Beiträge ebenfalls mehrheitlich positiv, teilweise auch ambivalent. Die hauptsächlichen positiven Auswirkungen aus Sicht der befragten Hochschulen:

- Gemeinsame und koordinierte Erarbeitung wichtiger Themen. Ansonsten würden zwar punktuell diese Themen bearbeitet, aber nicht strategisch resp. koordiniert. Insb. das Projekt Open Science wurde wiederholt als wichtiges Projekt mit Mehrwert bezeichnet.
- Mit den Projekten könnten auch interne Entwicklungsschritte in zentralen Themen erfolgen und die Strategien der Hochschulen zu unterstützen.
- Die Projekte würden mehrperspektivisch bearbeitet.
- Neue Zusammenarbeit zwischen Hochschulen wurde implementiert.
- Die bereits bestehende Zusammenarbeit zwischen Hochschulen wurde durch die Projekte resp. Beiträge intensiviert.
- Die Hochschulen seien durch die projektgebundenen Beiträge zur Zusammenarbeit «gezwungen», was wichtige Prozesse und Erfahrungen auslöse. Man lerne andere Personen kennen, was Auswirkungen über das Projekt hinaus habe. Daraus würden dynamische und sich selbst entwickelnde Netzwerke gebildet werden.
- Mit dem HFKG wurden die PH in die HS-Landschaft eingebunden. Dieser konnte u.a. mit den projektgebundenen Beiträgen nicht nur auf dem Papier, sondern über Projekte integriert werden. Zwar habe es auch schon zuvor Zusammenarbeit gegeben. Aber diese sei deutlich intensiviert worden, wobei die Finanzierung der Treiber sei.
- Einige der Projekte wären nicht oder nicht in diesem Ausmass realisiert worden.
- Mit den projektgebundenen Beiträgen könnten auch kleine Disziplinen an den Projekten teilnehmen (z.B. in Bezug auf die Nachwuchsförderung über das Doktoratsprogramm).
- Auch der Prozess der Ausschreibungen resp. Auswahl der Projekte wurde als zielführend beschrieben: Bei der Präsentation der Anträge bei swissuniversities nahmen diejenigen Personen teil, welche Ideen eingebracht hatten. Diese wurden vorgestellt (Ergebnisse, Nachhaltigkeit, Partner, internationale Vernetzung, strategische Einbindung bei den Hochschulen). Dabei hätten alle Teilnehmenden gehört, was die anderen machen wollten. Daraus resultierten dann auch Ideen / Projekte ausserhalb der projektgebundenen Beiträge.

Problematische Punkte wurden ebenfalls erwähnt:

- Die Themenauswahl wurde teils als «Potpourri» bezeichnet. Man könne die grösseren Linien nicht erkennen.
- Die Höhe der Eigenbeiträge sei für kleine Hochschulen aktuell zu hoch resp. an der Grenze. Zwar wurde der Eigenanteil von 50% nicht grundsätzlich in Frage gestellt, aber bei grossen Projekten sei dies absolut betrachtet ein sehr hohes finanzielles Volumen, das kleine Hochschulen nicht immer aufbringen könnten. Eine FH sagte diesbezüglich beispielsweise, dass sie bei einer Erhöhung des Eigenbeitrags nicht mehr teilnehmen könne. Die Problematik werde umso grösser bei der Überführung in den Regelbetrieb. Somit müssten – teils relativ hohe – Beiträge durch die Hochschulen über die Grundfinanzierung geleistet werden, wodurch der Anteil der zweckungebundenen Beiträge sinke.
- Für die PH – bei denen die Anforderung gilt, dass sie nur teilnehmen können, wenn andere HS-Typen dabei seien – sei es wichtig, dass diese Voraussetzung nur auf Programmebene erfolge, nicht bei einzelnen Projekten. Aktuell sei dies gut gelöst. Es besteht aber die Befürchtung, dass sich dies künftig ändern könnte. Andere PH empfinden grundsätzlich eine Ungleichbehandlung und geben an, dass dadurch auch negative Effekte entstehen würden: Da

nur die hochschultypübergreifende Zusammenarbeit gefördert werde, gehe dies teilweise auf Kosten der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Pädagogischen Hochschulen.

- Der administrative Aufwand zur Abstimmung sei relativ hoch (insb. bei kleineren Projekten unverhältnismässig).
- Die Befristung auf 4 Jahre sei oftmals zu kurz. Dies wird beispielsweise dadurch auch deutlich, dass viele Projekte in der aktuellen Förderperiode Projekte sind, die bereits zuvor unterstützt wurden. Allerdings sei auch bei wiederholter Förderung die Planungssicherheit für die Hochschulen geringer (man weiss nicht, ob die Projekte wieder finanziert würden). Ein diesbezüglicher Vorschlag zur Optimierung wäre: Unterscheidung zwischen Programmen (längerfristig) und Projekten.
- Bei forschungsbezogenen Projekten resultierten Opportunitätskosten: Wenn sich Personen in diesen Projekten engagieren, können sie nicht gleichzeitig F&E betreiben. Daraus resultierten weniger Drittmittel, was Nachteile in den Grundbeiträgen mit sich bringt. In der beschriebenen Situation hatte dies zur Folge, dass die Mitarbeitenden weniger bereit gewesen seien, in den Projekten mitzuwirken.
- Teilweise – insb. bei kleineren Projekten – wurden Mitnahmeeffekte angesprochen (s.u.).
- Mehrfach angesprochen wurde die Problematik der fehlenden Nachhaltigkeit in gewissen Fällen resp. der Schwierigkeit des Übergangs in den Regelbetrieb (vgl. nachfolgenden Abschnitt).
- Die Mittel würden etwas zu «einfach» vergeben werden, dadurch erfolge eine Substitution anderer Finanzierungsquellen.
- Die projektgebundenen Beiträge förderten eine Vermischung der Profile, keine Bereinigung.
- Schliesslich wurden zwei operative Punkte genannt: Es bestehe Unklarheit, wie mit den projektgebundenen Beiträgen bei Wechsel der Projektleitung innerhalb der Laufzeit umgegangen werden solle und was bei abgebrochenen Projekten sei. Von Seiten FH / PH wurde zudem die Begrifflichkeit resp. die Unterscheidung in Bezug auf die Eigenleistung (Geld- resp. Sachleistungen, d.h. real money resp. virtual money) kritisiert, welche systemfremd sei und einen gewissen Spielraum in der Auslegung mit sich bringe.

Basierend auf den obigen Überlegungen äusserten mehrere Interviewpersonen den Wunsch, bei künftigen Förderperioden mehr zu fokussieren und auf wenige, dafür strategisch relevante Projekte zu setzen (dies wird allerdings aktuell bereits angegangen). Insb. die kleineren Hochschulen und die PH sehen hier aber auch Schwierigkeiten. Wenn das Projektvolumen und damit auch die Eigenleistung der Hochschulen steigen, sei es für kleine Hochschulen schwierig, an den Projekten noch teilzunehmen. Exemplarisch eine Aussage für die PH:

*Die Strategie 2025-2028 ist stark auf der Linie, wenige, dafür grosse Themen zu machen. Man möchte fokussieren und das ist grundsätzlich nachvollziehbar. Aber die Befürchtung ist, dass die PH dann nicht mehr berücksichtigt werden. Denn wir können nicht 50% von einem sehr grossen Projekt selbst finanzieren, d.h. unsere Projekte sind oftmals kleiner. Aber auch kleine, gute Anträge sollten bewilligt werden. Aus unserer Sicht ist es eigentlich gut, dass alle etwas erhalten haben. Denn: Mit dem Giesskannenprinzip wurden kleine und junge Pflanzen im Wachstum unterstützt. Wichtig ist, dass die PH weiterhin Gelegenheit haben sollen, in den projektgebundenen Beiträgen dabei zu sein. (Vertreter PH)*

## 7.4.2 Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der Hochschultypen

Bei den meisten Projekten sind alle Hochschultypen beteiligt. Projekte, bei denen nur ein Hochschultyp teilnimmt, sind Ausnahmen.

**Tabelle 7 Projektgebundene Beiträge 2021-2024**

	UH	FH	PH	ETH
Mobilitätsförderung von Doktorierenden und Weiterentwicklung des 3. Zyklus				
Kooperationsprojekt Studienreform, Vetsuisse Fakultät				
Swiss Learning Health System (SLHS)				
Open Science				
SUDAC				
Diversität, Inklusion und Chancengerechtigkeit				
Stärkung von Digital Skills in der Lehre				
Fachdidaktik				
Netzwerk zur Förderung der MINT-Bildung				
Doppeltes Kompetenzprofil beim FH- und PH-Nachwuchs				
Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft				
AGE-INT				
Nachhaltige Entwicklung an Schweizer Hochschulen (U Change)				

Die Interviewpersonen bestätigen dies und berichten von verschiedenen Projekten mit anderen Hochschultypen. Eine FH spricht den projektgebundenen Beiträgen dabei insb. auch einen informellen Wert zu wie ihre Aussage zeigt:

*Bei gewissen Hochschulen gibt es Vorbehalte zur Zusammenarbeit UH-FH oder ETH-FH, da dies teilweise als «reputationsgefährdend» eingeschätzt wird. Nicht von der ganzen Institution, aber punktuell gibt es das. Man ist noch nicht überall auf Augenhöhe. Aber das Instrument der projektgebundenen Beiträge kann dies sukzessive ändern. (Vertreter FH)*

Eine andere Interviewperson erwähnt die Zusammenarbeit zwischen FH und PH, die durch gemeinsame Projekte gestärkt wurde. Der Grund:

*In der Zusammenarbeit PH – FH gab bislang wenige Berührungspunkte. Auf Ebene der Dozentinnen und Dozenten gab es zwar einen guten Austausch, auf Ebene der strategischen Hochschulleitung ebenfalls, aber auf Ebene mittleres Management eben nicht, dort war es vor allem kompetitiv. Projektgebundene Beiträge machen gerade auf der mittleren Management-Ebene mehr Zusammenarbeit möglich. (Vertreter PH)*

### 7.4.3 Mitnahmeeffekte

Gem. Aussage der befragten Hochschulen sind die Mitnahmeeffekte eher gering einzuschätzen. Tendenziell wären die Projekte nicht oder nicht in diesem Ausmass realisiert worden. Beispielsweise hätten weniger Studierende teilgenommen oder weniger Hochschulen. Vereinzelt gab es auch Aussagen, dass das Projekt dennoch durchgeführt worden wäre. Dabei war die Einschätzung, dass dies insb. bei kleineren Projekten wahrscheinlich der Fall gewesen wäre. Mehrheitlich wurde aber gesagt, dass das Interesse der Hochschulen zwar vorhanden gewesen wäre, das Instrument dann aber den Anstoss für die Realisierung gegeben hätte. Folgende Aussage illustriert dies exemplarisch:

*Die meisten Projekte wären nicht durchgeführt worden, insbesondere die von den Kammern [von swissuniversities] verantworteten Projekte. Alle sind genug beschäftigt. Es gibt spannende Projekte, aber ohne den Anreiz resp. Anstoss würden sie nicht realisiert. (Vertreter FH)*

Dieses Ergebnis wird auch durch eine Analyse der vergangenen Projekte, die im Rahmen der projektgebundenen Beiträge gefördert wurden, bestätigt.<sup>24</sup>

### 7.4.4 Nachhaltigkeit

In Bezug auf die Nachhaltigkeit wurde von unterschiedlichen Erfahrungen berichtet. Einige Projekte würden in den Regelbetrieb überführt (mit einer neuen Finanzierung), andere in etwas geringerem Ausmass und fokussiert weitergeführt und weitere versanden, d.h. werden beendet. Letzteres wurde nicht nur als Problem gesehen. Denn Projekte könnten sich mit der Zeit auch als wenig sinnvoll herausstellen und dann wäre es richtig, diese nicht weiter zu führen. Insgesamt wurde aber die Thematik auch von Seiten der Hochschulen als Herausforderung gesehen. Eine Interviewperson betonte dabei aus diesem Grund die Wichtigkeit des Eigenanteils. Zudem wurden im Rahmen der Interviews folgende Vorschläge gemacht:

- Es wäre zu prüfen, ob – sofern sinnvoll – Art. 47, Abs. 3<sup>25</sup> als mögliches Instrument in Frage käme. Dies wäre nicht bei jedem Projekt relevant, könnte aber systematisch als Finanzierungsquelle angeschaut werden.
- Dem Transfer in den Regelbetrieb sollte bei den projektgebundenen Beiträgen mehr Beachtung geschenkt werden. Eine andere Interviewperson ergänzte, dass hierbei eine Zusicherung zu Beginn von Seiten der Hochschulen nicht ausreicht, da diese die finanzielle Planung noch nicht genau kennen würden.
- Bei neu angestossenen Projekten mit hohen Kostenfolgen im Regelbetrieb müssten die höheren Kosten über eine Erhöhung der Grundbeiträge finanziert werden.
- Bei der Auswahl der Projekte sei darauf zu achten, dass das Thema im «Kernbusiness» der Hochschule sei resp. wenn nicht, dass bewusst auch nicht weitergeführte Projekte in Kauf genommen würden.

---

<sup>24</sup> Vgl. Fitzli et al. (2012): Schlussevaluation der mit projektgebundenen Beiträgen nach UFG geförderten Projekte 2008-2011, Studie i.A. der SUK.

<sup>25</sup> «Der Bund kann Finanzhilfen in Form von Beiträgen an gemeinsame Infrastruktureinrichtungen der Hochschulen und der anderen Institutionen des Hochschulbereichs gewähren, wenn die Infrastruktureinrichtungen Aufgaben von gesamtschweizerischer Bedeutung erfüllen.»

Über die Nachhaltigkeit auf Projektebene hinaus wurde die Vernetzung zwischen den Hochschulen und Hochschultypen erwähnt, welche eine Nachhaltigkeit auf Systemebene bedeute.

## **Auswirkungen auf Hochschulen: Kurzfazit**

Beurteilung und mögliche Handlungsfelder:

Grundbeiträge:

- Wengleich der Betrachtungshorizont noch kurz ist, zeigen sich punktuell Auswirkungen der Anreize des Verteilmodells: Das Studienangebot wurde teilweise angepasst und die Forschung bei den Fachhochschulen gestärkt.
- In Bezug auf die Anreize wird immer wieder die Mengenausweitung thematisiert. Bei Skaleneffekten (d.h. wenn die zusätzlichen Kosten einer Studierenden geringer sind als die durchschnittlichen Kosten) besteht dieser Anreiz. Dies gilt allerdings in noch stärkerem Ausmass bei pro-Kopf-Pauschalen. Das Verteilmodell HFKG unterscheidet sich jedoch von pro-Kopf-Pauschalen folgendermassen: Werden die erwarteten Studierendenzahlen insgesamt unterschätzt (oder schneiden andere Hochschulen in weiteren Kriterien besser ab), verliert eine Hochschule mit gleichbleibenden Studierendenzahlen.
- Die Verteilkriterien resp. die damit verbundenen Anreize wirken stärker, wenn die Hochschulen diese intern weitergeben, d.h. die Beiträge des Bundes 1:1 an die Departemente verteilen. Dies ist bei ca. der Hälfte der befragten Hochschulen der Fall, die andere Hälfte verwendet eigene Kriterien zur internen Verteilung der Mittel.

Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge:

- Die Bundesbeiträge werden als wichtige Unterstützung wahrgenommen, welche auch die Bereitschaft zur Finanzierung auf kantonaler Ebene fördert und ohne die ein Bauvorhaben teils nicht hätte umgesetzt werden können.
- Die Frage, ob die Immobilienstrategie direkt beeinflusst werde, verneinten die Befragten jedoch meist. Wenn der Kanton Eigentümer der Gebäude sei, sei die kantonale Immobilienstrategie entscheidend.

Projektgebundene Beiträge:

- Die grössten Effekte sind, dass wichtige Themen gemeinsam und koordiniert angegangen werden, Zusammenarbeit gestärkt und gefördert wurde, sich über das Projekt hinausgehende Netzwerke entwickeln und die Pädagogischen Hochschulen u.a. mit diesem Instrument in die Hochschullandschaft integriert werden.
- Allerdings wird der Transfer in den Regelbetrieb als Herausforderung gesehen.

# 8. Schlussfolgerungen

## 8.1 Fazit

Das Finanzierungssystem des HFKG ist seit dem Jahr 2017 in Kraft. In der ersten Evaluation können mittel- und längerfristige Auswirkungen noch nicht abgeschätzt werden. Der Fokus lag vielmehr auf der Beurteilung der Ausgestaltung: Wie ist die Konzipierung zu beurteilen? Gibt es Fehlanreize? Zeigen sich unerwünschte Entwicklungen, die rasch korrigiert werden müssen? Die aus unserer Sicht zentralen Ergebnisse sind:

- Das HFKG hat eine einheitliche Finanzierungslogik für Universitäten und Fachhochschulen implementiert. Dabei erfolgte beim finanziell bedeutendsten Instrument, den Grundbeiträgen, eine Orientierung an der Finanzierung der Universitäten. Das Modell ist daher primär für die Fachhochschulen mit Veränderungen verbunden. In Bezug auf die Wirkung wurde dabei auf Stabilität geachtet, die Beiträge für die Hochschulen haben sich nicht massiv verschoben.
- Charakteristisch für die Finanzierung des HFKG ist u.E. das Zusammenspiel von Elementen, um ein möglichst ausgewogenes System zu erreichen – einerseits zwischen Autonomie und Steuerung und andererseits zwischen Wettbewerb und Zusammenarbeit. So basiert die Finanzierung bspw. auf drei komplementären Instrumenten, die Verteilungsmechanismen berücksichtigen mehrere Kriterien und die Berechnung der Beiträge erfolgt kostenbasiert, beinhaltet aber auch flexible Stellschrauben.
- In Bezug auf die einzelnen Finanzierungsinstrumente lässt sich u.E. folgendes sagen:
  - Grundbeiträge: Die Verteilung erfolgt anhand von Kriterien und orientiert sich an der Leistung: Hochschulen mit mehr Studierenden resp. mehr Drittmitteln erhalten mehr Beiträge. Die Auswahl der Kriterien erscheint uns nachvollziehbar – mit zwei Ausnahmen: 1) Das Kriterium Drittmittel / wissenschaftliches Personal weicht von der Orientierung an der erbrachten Leistung ab und bevorzugt kleine Universitäten explizit. 2) Beim Kriterium der Abschlüsse wird keine Gewichtung nach Fachbereich vorgenommen. Bei Fachbereichen mit längerer Studiendauer ist dies ein Nachteil, was sich gerade im Fach Medizin negativ auswirkt.
  - Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge: Die Verfahren der Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge wurden mit dem HFKG nochmals optimiert. Die grössten Fragen bei diesem Instrument sind u.E.: Ist eine Bevorzugung von Investitionen in Bauten (im Vergleich zu Mieten) politisch erwünscht und inhaltlich gerechtfertigt? Inwieweit sollen gemischte Finanzierungen (Private / Kanton) gefördert werden?
  - Projektgebundene Beiträge: Die projektgebundenen Beiträge sind ein finanziell weniger bedeutendes, aber inhaltlich zentrales Element des Finanzierungssystems. Die grösste Herausforderung ist der Transfer der Projekte in den Regelbetrieb sowie die Fokussierung. Letztere wird aktuell bereits angegangen. Inwieweit das Instrument in finanzieller Hinsicht gestärkt und die Ausrichtung angepasst werden sollte, um die Portfoliobereinigung und -entwicklung stärker anzugehen, ist eine politische Frage. Dabei wären u.E. auch die Gründe für allfällige Widerstände zu klären (z.B. Vorteile eines Studienangebots für den regionalen Arbeitsmarkt).



- In Bezug auf die Anreize wird immer wieder die Mengenausweitung thematisiert. Bei Skaleneffekten (d.h. wenn die zusätzlichen Kosten einer Studierenden geringer sind als die durchschnittlichen Kosten) besteht dieser Anreiz. Dies gilt allerdings in noch stärkerem Ausmass bei pro-Kopf-Pauschalen. Das Verteilmodell HFKG unterscheidet sich jedoch folgendermassen von pro-Kopf-Pauschalen: Werden die erwarteten Studierendenzahlen insgesamt unterschätzt (oder schneiden andere Hochschulen in weiteren Kriterien besser ab), verliert eine Hochschule mit gleichbleibenden Studierendenzahlen. Aus unserer Sicht wäre daher zu diskutieren, ob bei substantzieller Abweichung der effektiven von den erwarteten Studierendenzahlen ein Ausgleich vorgenommen werden soll. Hochschulen, welche nicht im selben Ausmass zunehmen wie andere, verlieren zudem relativ betrachtet. Dies ist aus Sicht der Leistungsorientierung jedoch korrekt.
- Welche Auswirkungen hat das HFKG auf das Verhalten der Hochschulen? Wenngleich der Betrachtungshorizont noch kurz ist, zeigen sich punktuell Auswirkungen: Das Studienangebot wird teilweise erweitert, die Forschung bei den FH gestärkt, die interne Steuerung angepasst und die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen durch die projektgebundenen Beiträge gefördert. Auf die gesamte Strategie der Hochschulen hat das Finanzierungssystem hingegen gemäss Aussage der Interviewpersonen keinen grundsätzlichen Einfluss. Dies ist aus Sicht vieler Befragten ein Vorteil: Das Finanzierungssystem sollte die Strategie der Hochschulen unterstützen, nicht verändern. Die Kehrseite: Die Finanzierung trägt auch nicht zu einer Portfolioentwicklung und -bereinigung bei den Hochschulen bei.
- Bei allen Erwartungen ist schliesslich eines zentral: Die Finanzierung HFKG ist ein wichtiges, aber nur *ein* Element der Finanzierung der Hochschulen. Entscheidend ist daher insb. auch das Verhalten der Kantone. Die interkantonalen Vereinbarungen sind grösstenteils – aber nicht vollständig – konsistent mit dem HFKG. Bei den Trägerkantonen zeigt sich eine grosse Heterogenität: Einige Kantone orientieren sich am HFKG (und verstärken dadurch auch entsprechende Anreize), andere agieren relativ unabhängig davon. Für alle Kantone gilt jedoch in gleichem Masse: Im Unterschied zum Bund, dessen Finanzierungsanteil im HFKG definiert wird, sind ihre Ausgaben mit dem HFKG nicht gebunden. Dies stellt u.E. ein Ungleichgewicht in der Konzipierung dar, dessen Auswirkungen künftig beobachtet werden sollten.

Insgesamt lässt sich aus unserer Sicht folgendes Fazit ziehen: Das Finanzierungssystem des HFKG erscheint ausgewogen und stabil konzipiert und kann sich nun einspielen. Substanzielle Probleme, welche einen raschen Anpassungsbedarf erfordern, zeigen sich aktuell nicht. Dennoch: Das System hat gewisse Herausforderungen. Zudem macht der erst kurze Betrachtungshorizont allfällige (unerwünschte) Verhaltensanpassungen noch nicht sichtbar. Daher ist es aus unserer Sicht zentral, die weiteren Entwicklungen mit einem Monitoring zu beobachten.

## 8.2 Ausblick: Monitoring

Das Monitoring setzt an den obigen Kapiteln, welche die Auswirkungen auf Bund, Kantone und Hochschulen diskutieren, an. Die für diese Thesen vorgeschlagenen Indikatoren sind nachfolgend im Überblick aufgeführt. Die aus unserer Sicht 10 relevantesten Indikatoren sind dabei markiert.



**Tabelle 8 Monitoring**

	Indikator	Auswertungsdimension	Quelle
Bund und Kantone			
Finanzierungssicherheit	Grundbeiträge absolut / pro Student/in	Entwicklung (UH / FH)	SBFI
	Grundbeiträge nach Hochschule	Entwicklung	SBFI
	Bundesbeiträge HFKG insgesamt	Entwicklung	SBFI
Unterstützungsquote	Anteil Bundesbeiträge an gesamten Einnahmen	Vergleich UH und FH	BFS
Steuerung	Anteil projektgebundene Beiträge an Bundesbeiträgen HFKG insg.	Entwicklung	SBFI
Auswirkung andere Bereiche	Forschungsausgaben absolut	Entwicklung	EFV
	Anteil Forschungsausgaben an gesamten Ausgaben Bund	Entwicklung	EFV
	ETH Beiträge absolut / pro Student/in	Entwicklung	SBFI
Finanzierungsaufteilung	Anteil Bund und Anteil Kantone an gesamten Einnahmen	Entwicklung (UH / FH)	BFS
	Anteil Kantone an Referenzkosten	Entwicklung (UH / FH)	SBFI
Hochschulen			
Grundbeiträge			
Orientierung Verteilungskriterien	Kein Indikator		
Studierende	Anzahl Studierende	Entwicklung (UH / FH)	BFS
		Vergleich zu BFS Szenarien	BFS
		HS mit konstanten Studierenden / sinkenden Beiträgen	SBFI
Kosten	Kosten pro Student/in	Entwicklung (Fachbereich)	BFS
	Betreuungsverhältnis	Entwicklung (Fachbereich)	BFS
Studienangebot	Kein Indikator		
Studiendauer und Abschlüsse	Anteil Regelabschlüsse	Entwicklung (UH / FH)	BFS
	Erfolgsquote	Entwicklung (UH / FH)	BFS
	Anzahl Abschlüsse Medizin	Entwicklung	BFS
	Effektive Studiendauer	Entwicklung (Fachbereich)	BFS
Drittmittel	Beiträge SNF, Innosuisse, Private	Entwicklung (FH)	BFS
	Anteil SNF, Innosuisse, Private an gesamten Einnahmen	Entwicklung (FH)	BFS
	SNF, Innosuisse im Vergleich zu UH	Entwicklung (UH / FH)	BFS
Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge			
Infrastrukturstrategie	Kein Indikator		
Operative Umsetzung	Kein Indikator		
PPP	Anteil Baunutzungsbeiträge	Entwicklung (UH / FH)	SBFI
Separate Finanzierung	Kein Indikator		
Projektgebundene Beiträge			
Zusammenarbeit HS	Beteiligte Hochschulen	Entwicklung	über spezifische Evaluationen
Zusammenarbeit HS-Typen	Beteiligte Hochschultypen	Entwicklung	
Mitnahmeeffekte	Kein Indikator		
Nachhaltigkeit	Weiterführung Projekt?	Anteil und Entwicklung	

# A. Anhang

## A.1 Evaluationsfragen

### Kernfrage 1: Output-Dimension

- Wie hat sich der Wechsel des Finanzierungssystems vom alten Recht zum HFKG auf den Finanzhaushalt des Bundes im BFI-Bereich ausgewirkt?
- Welches sind die Auswirkungen der neu gebundenen Grundbeiträge auf die nicht gebundenen BFI-Ausgaben des Bundes (insbesondere ETH- sowie F&I-Kredite)?
- Wie hat sich der Wechsel des Finanzierungssystems vom alten Recht zum HFKG auf die Finanzhaushalte der Kantone ausgewirkt?
- Hat mit dem Wechsel des Finanzierungssystems eine Kostenverlagerung zwischen Bund und Kantonen bei der Hochschulfinanzierung, einschliesslich der kompetitiven Forschungs- und Innovationsförderung, stattgefunden? Falls ja, worauf lässt sich dies zurückführen?
- Wie verhalten sich die Trägerkantone in Bezug auf die Finanzierung der Hochschulen? Gab es in Zusammenhang mit dem Systemwechsel Anpassungen ihrer Beiträge?
- Wie wurden die interkantonalen Vereinbarungen angepasst (IUV / FHV)? Welche Auswirkungen für die Trägerkantone / Hochschulen brachte dies mit sich?
- Übernehmen Bund und Kantone ihre Finanzierungsanteile am Gesamtbetrag der Referenzkosten gemäss Artikel 50 HFKG?
- Stützt sich der Hochschulrat bei der Ermittlung des Bedarfs an öffentlichen Finanzmitteln für die Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs für die Finanzierungsperiode auf die in Art. 42 HFKG vorgegebenen Faktoren?

### Kernfrage 2: Outcome-Dimension

Übergeordnet:

- Welche Wirkung hat das neue Finanzierungssystem als Ganzes auf die strategische Ausrichtung der Hochschulen?
- Ist das neue Finanzierungssystem als Ganzes in Bezug auf die hochschulpolitischen Anreize in sich kohärent und trägt damit dazu bei, die Ziele nach Artikel 3 HFKG zu erreichen? Ist die Finanzierung auch kohärent zu anderen Instrumenten im Forschungs- und Innovationsförderbereich (z.B. den Instrumenten des SNF)?
- Inwieweit werden die für die Beitragsberechnung relevanten Kriterien im Rahmen von internen Monitorings der Hochschulen analysiert? Welche Relevanz haben die Kriterien bei der Strategieentwicklung / -anpassung?

Grundbeiträge:

- Welche Auswirkungen haben die Ermittlung sowie die Verteilung der Grundbeiträge generell auf die strategische Ausrichtung der Hochschulen?
- Inwieweit tragen die Grundbeiträge dazu bei, die Ziele nach Artikel 3 HFKG zu erreichen?
- Haben die Festlegung des Gesamtbetrags der Referenzkosten sowie die definierten Bemessungskriterien zur Verteilung der Grundbeiträge des Bundes Auswirkungen auf a) Studienangebot und Regelstudienzeit, b) Portfolioentwicklungen, -bereinigungen, -schärfungen, c) den

wissenschaftlichen Wettbewerb und die Drittmiteleinwerbung, d) Kooperationen zwischen Hochschulen, e) die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen?

- Setzt das Grundbeitragsmodell wirksame Anreize zur Effizienzsteigerung in der Ausbildung von angehenden Ärztinnen und Ärzten?
- Wie könnte das Grundbeitragsmodell der UH ausgestaltet werden, damit der Anreiz zur Erhöhung der Abschlüsse in Humanmedizin gestärkt werden kann?
- Gibt es unter Beachtung der Kostenneutralität andere HFKG-konforme Modelle für eine effizientere Finanzierung der Ausbildung in Humanmedizin (z.B. separate Finanzierung ausserhalb des Grundbeitragsmodells oder eine zusätzliche Gewichtung der MA-Abschlüsse)?
- Nach welchen Kriterien erfolgt die Verteilung der Mittel innerhalb einer Hochschule (d.h. für die jeweiligen Departemente resp. Teilschulen)? Fliessen intern dieselben Kriterien in die Verteilung mit ein wie im Verteilmodell der Grundbeiträge?

Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge:

- Welche Auswirkungen haben die Bemessung und die Ausrichtung von Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträgen auf die Infrastrukturstrategie der Hochschulen?
- Welche Auswirkungen hat die Einführung von Baunutzungsbeiträgen auf die Infrastrukturstrategie der Universitäten? Welche Auswirkungen hat die Erhöhung der Untergrenze?
- Können mit den bestehenden Verfahren und Voraussetzungen zur Ausrichtung von Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträgen des Bundes die Ziele der Aufgabenteilung und der Zusammenarbeit im Allgemeinen und in den kostenintensiven Bereichen im Besonderen nachhaltig unterstützt werden?
- Führt das Instrument der Baunutzungsbeiträge im Vergleich zu den Bauinvestitionsbeiträgen effektiv zu variableren Infrastrukturlösungen (PPP-Lösungen)?
- Baunutzungsbeiträge: In welcher Relation steht bundesseitig der Aufwand der Gesuchsbearbeitung mit der Höhe der entsprechenden Subvention? Wie kann der administrative Aufwand bundesseitig und beim Gesuchsteller allgemein verringert werden? Wie wirken sich die zurzeit aufgrund des Referenzzinssatzes relativ tiefen Bundesbeiträge auf die Gesuche aus?

Projektgebundene Beiträge:

- Hat sich das Instrument in Bezug auf die Zielerreichung («Unterstützung von Aufgaben von gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung») nachhaltig bewährt?
- Welche Anreize werden bei den Hochschulen mit projektgebundenen Beiträgen generiert?
- Sind projektgebundene Beiträge ein wirksames Instrument, um die Ziele nach Artikel 3 HFKG im Allgemeinen und die prioritären hochschulpolitischen Schwerpunkte einer Periode im Besonderen nachhaltig zu erreichen?
- Sind projektgebundene Beiträge ein wirksames Instrument, um strategische Schwerpunkte wie Profilschärfung, Profilbereinigung und Aufgabenteilung zu fördern?
- Mit dem HFKG stehen neu auch den pädagogischen Hochschulen und ETH projektgebundene Beiträge zur Verfügung: Hat die Ausweitung die Zusammenarbeit unter allen Hochschultypen und die gesamtschweizerische Koordination verstärkt?

## A.2 Interviewpersonen

**Tabelle 9 Interviewpersonen, strategische Ebene**

	Akteursgruppe	Name	Institution und Funktion
1	SHK Präsidium	Dr. Cesla Amarelle	Staatsrätin Waadt, Vorsteherin Bildungs- Jugend- und Kulturdepartement
2	SHK Präsidium	Stefan Kölliker	Regierungsrat St.Gallen, Vorsteher Bildungsdepartement
3	Trägerkantone	Dr. Karin Pauleweit	Dienststellenleiterin Dienststelle Hochschulbildung und Kultur des Kantons Luzern
4	Trägerkantone	Floriane Gasser	Vorsteherin Amt für Universitätsfragen Kanton Fribourg
5	Trägerkantone	Dr. Ariane Bürgin	Leiterin Hochschulen, Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt
6	Trägerkantone	Thierry Clément	Amtsvorsteher Amt für Hochschulen und Forschung des Kantons Neuchâtel
7	Trägerkantone	Dr. Rolf Bereuter*	Leiter Amt für Hochschulen des Kantons St.Gallen
8	Trägerkantone	Daniel Schönmann*	Amtsvorsteher Amt für Hochschulen des Kantons Bern
9	Trägerkantone	Monica Gschwind* Jacqueline Weber*	Regierungsrätin Basel-Landschaft, Vorsteherin Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Akademische Mitarbeiterin, Stabstelle Hochschulen
10	Trägerkantone	Prof. Dr. Dorothea Christ*	Chefin Hochschulamt des Kantons Zürich
11	Trägerkantone	Yves Rey*	Chef Dienststelle für Hochschulwesen des Kantons Wallis
12	SBFI	Prof. Dr. Martina Hirayama	Staatssekretärin
13	SBFI	Silvia Studinger	Vizedirektorin, Leiterin Abteilung Hochschulen
14	SBFI	Urs Dietrich	Leiter Ressort Grund- und Projektbeiträge
15	SBFI	Urs Zemp	Leiter Ressort Hochschulbauten
16	Swissuniversities	Prof. Dr. Yves Flückiger*	Präsident
17	Swissuniversities	Prof. Dr. Astrid Epiney* Prof. Dr. Joël Mesot*	Vizepräsidentin swissuniversities und Präsidentin Kammer universitäre Hochschulen Vizepräsident Kammer universitäre Hochschulen
18	Swissuniversities	Dr. Luciana Vaccaro Prof. Franco Gervasoni	Vizepräsidentin swissuniversities und Präsidentin Kammer Fachhochschulen Mitglied Kammer Fachhochschulen
19	Swissuniversities	Prof. Dr. Heinz Rhyn	Vizepräsident swissuniversities und Präsident der Kammer Pädagogische Hochschulen
20	Swissuniversities	Dr. Martina Weiss Dr. Sabine Felder	Generalsekretärin Stellvertretende Generalsekretärin und Leiterin des Bereichs Lehre
21	Weitere	Katharina Affolter	Finanzdienst, Ausgabenpolitik, EFV
22	Weitere (SHK)	Bruno Weber-Gobet	Mitglied der Geschäftsleitung Travail.Suisse
23	Weitere (SHK)	Martina von Arx*	Co-Präsidentin actionuni der Schweizer Mittelbau
24	Weitere (SHK)	Elischa Link*	Co-Präsident des Verbandes der Schweizer Studierendenschaften VSS

25	Weitere (SHK)	Prof. Dr. Michael Hengartner*	Präsident ETH-Rat
----	---------------	-------------------------------	-------------------

\* Kürzere Befragung im Rahmen von Evaluationspaket A (durchgeführt von Interface)

**Tabelle 10 Interviewpersonen, operative Ebene**

		Name	Funktion
<b>Universitäten</b>			
1	Uni BS	Dr. Jürgen Rümmele	Direktor Finanzen
2	Uni BE	Markus Brönnimann Sandro Stauffer Thomas Markl Brigitte Aebi	Verwaltungsdirektor Stab der Universitätsleitung, Leiter Stab der Universitätsleitung, Kostenrechnung Leiterin Finanzen
3	Uni LS	Olivier Schindler	Chef du Service financier Anmerkung: schriftliche Rückmeldung
4	Uni LU	Doris Schmidli	Leiterin Finanz- und Rechnungswesens
5	Uni NE	Prof. Jean-Marie Grether	Vice-recteur Finances et accréditation
6	Uni SG	Dr. Bruno Hensler Roger Kellenberger	Verwaltungsdirektor Leiter Finanzen
7	USI	Cristina Largader	Administrative Director
8	UZH	Stefan Schnyder	Direktor Finanzen und Personal
<b>Fachhochschulen</b>			
9	BFH	Felix Mäder	Verwaltungsdirektor
10	HES-SO	Dr. Luciana Vaccaro	Rectrice
11	FHNW	Raymond Weisskopf	Vizepräsident, Leiter Services
12	HSLU	Andreas Kallmann	Verwaltungsdirektor
13	SUPSI	Alessia Neviani	Head Finance and Controlling
14	OST	Carlo Höhener	Verwaltungsdirektor
15	FHGR	Arno Arpagaus Oliver Folger	Mitglied der Hochschulleitung, zentrale Dienste Abteilungsleiter Finanzen
16	ZFH (ZHAW)	Reto Schnellmann Michael Bischofberger	Verwaltungsdirektor ZHAW Leiter Finanzen & Controlling
17	ZFH (ZHdK)	Claire E. Schnyder	Verwaltungsdirektorin ZHdK
<b>Pädagogische Hochschulen</b>			
18	PH Graubünden	Dinesh Rajakaruna	Leiter Stabsstelle Finanzen und Dienste Präsident Kommission Administration/Finanzen/Personal swissuniversities
19	PH Luzern	Adrian Kuoni	Verwaltungsdirektor Ausschuss Kommission Administration/Finanzen/Personal swissuniversities
20	PH Zürich	Daniel Peter	Verwaltungsdirektor

## A.3 Finanzierung Hochschulen

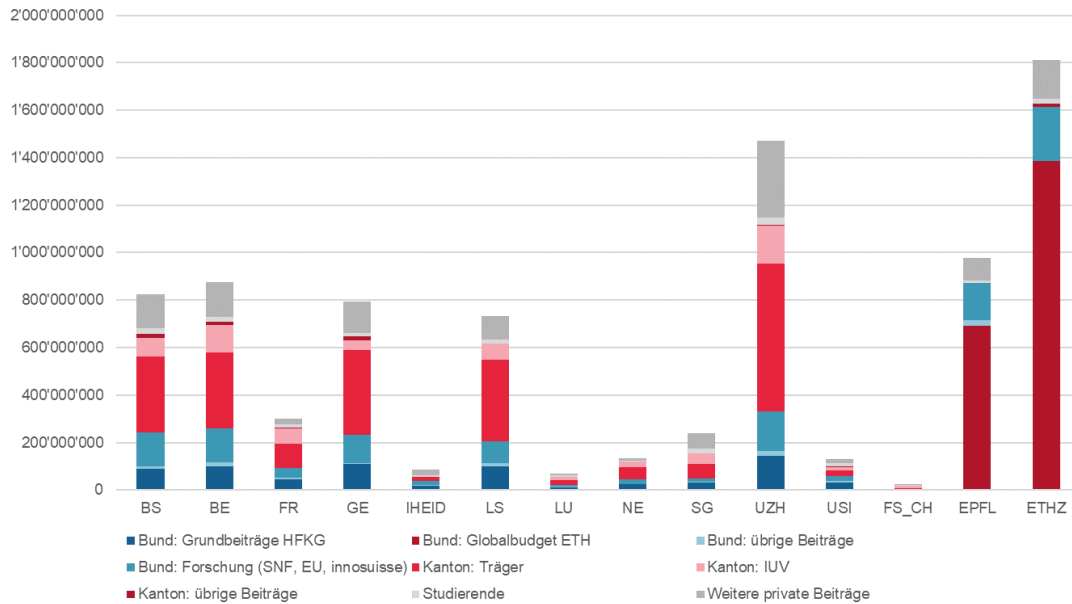
Tabelle 11 Finanzierung im Überblick

	Hochschulfinanzierung (Jahr 2020, in CHF)										
	Bund				Kantone				Private		Insg.
	Grundbeiträge HFKG	Globalbudget ETH	Übrige Beiträge	Forschung (SNF, Innosuisse, EU, übrige)	Träger	IUV	FHV	Übrige Beiträge	Studiengebühr	Dritte / eigene Mittel	
Uni*	714 Mio.		81 Mio.	781 Mio.	2248 Mio.	635 Mio.		59 Mio.	168 Mio.	1002 Mio.	5688 Mio.
ETH		2081 Mio.	21 Mio.	384 Mio.				14 Mio.	33 Mio.	260 Mio.	2792 Mio.
FH	550 Mio.		34 Mio.	126 Mio.	991 Mio.		317 Mio.		292 Mio.	246 Mio.	2557 Mio.
PH			10 Mio.	7 Mio.	480 Mio.		105 Mio.		45 Mio.	58 Mio.	705 Mio.
Uni*	13%		1%	14%	40%	11%		1%	3%	18%	48%
ETH		75%	1%	14%				0.5%	1%	9%	24%
FH	22%		1%	5%	39%		12%		11%	10%	22%
PH			1%	1%	68%		15%		6%	8%	6%
Insg.	4790 Mio. (41%)				4849 Mio. (41%)				2103 Mio. (18%)		100%

Quelle: BFS Hochschulfinanzen. Markiert sind Beträge, die mind. 10% der gesamten Einnahmen ausmachen. \* Kantonale Universitäten inkl. beitragsrechtlich anerkannte andere Institutionen des Hochschulbereichs (FernUni Schweiz, IHEID).

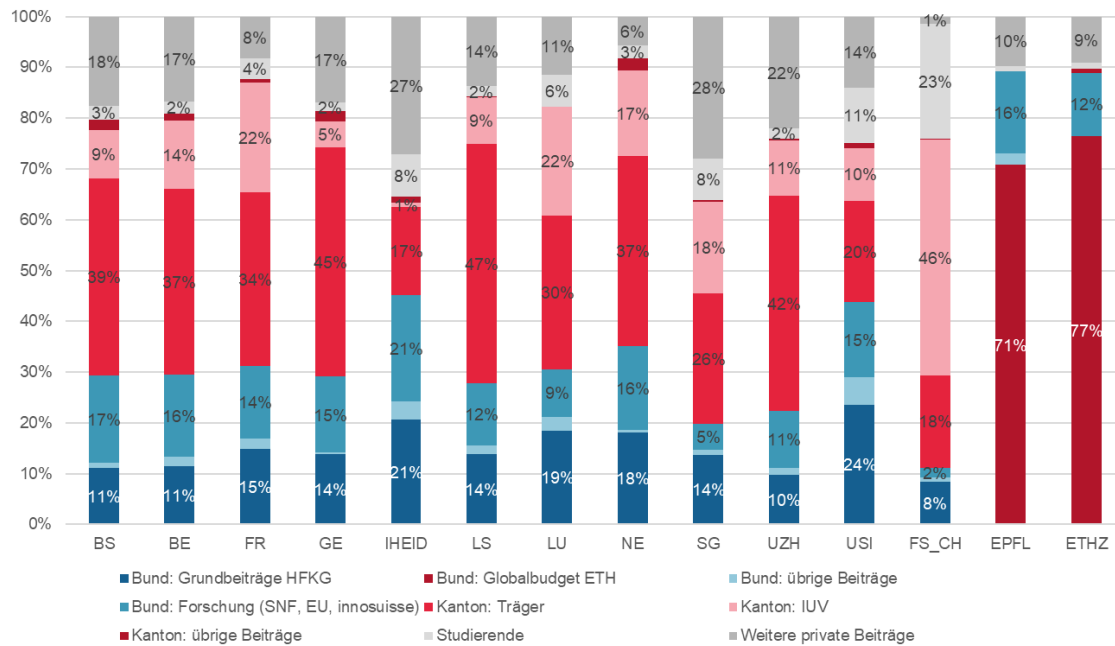
## A.4 Zusätzliche Auswertungen

Abbildung 29 Finanzierung UH, in CHF, Jahr 2020



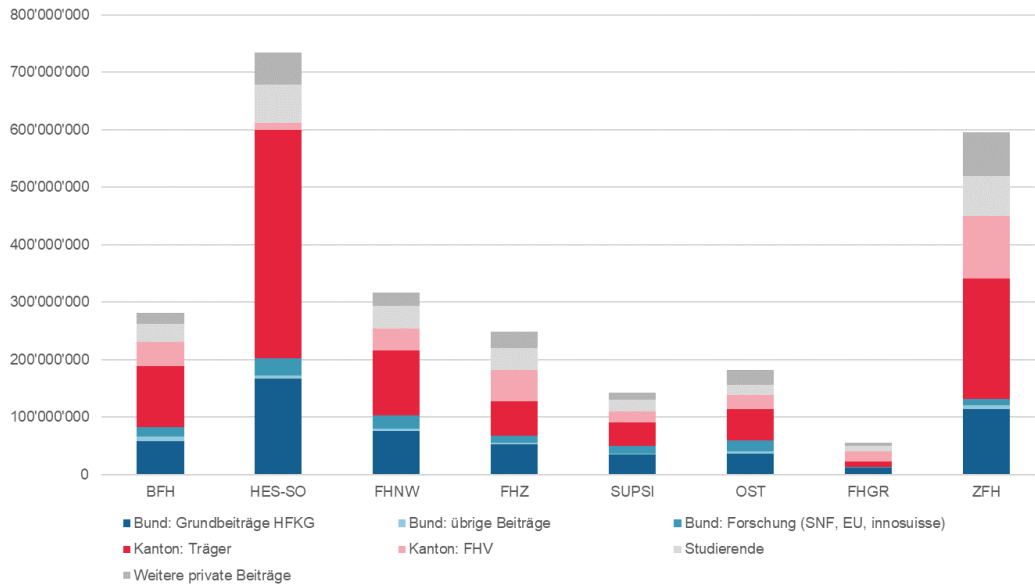
Quelle: BFS Hochschulfinanzen

Abbildung 30 Finanzierung UH, in %, Jahr 2020



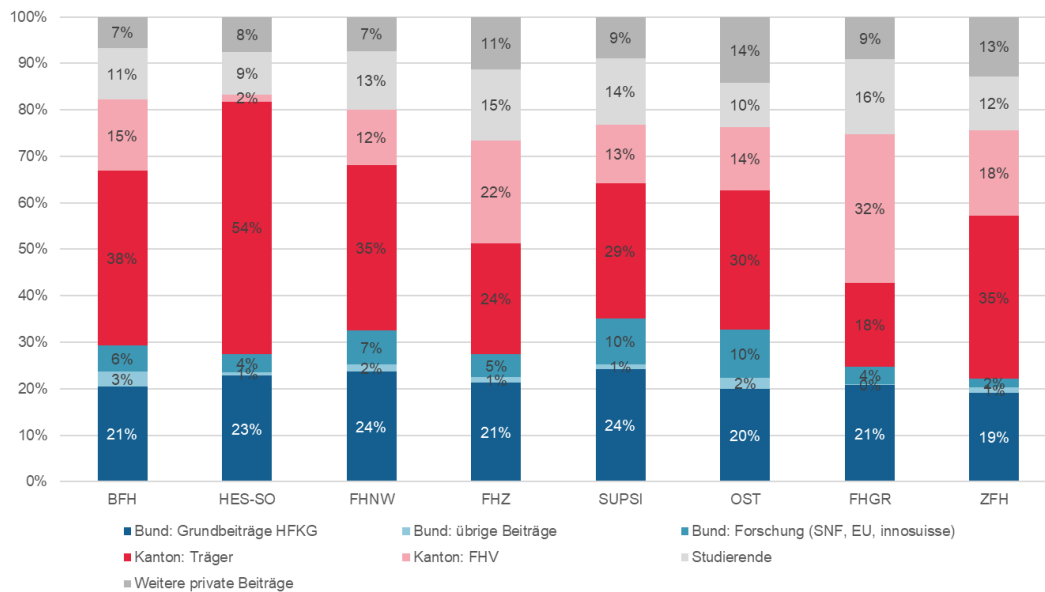
Quelle: BFS Hochschulfinanzen

**Abbildung 31 Finanzierung FH, in CHF, Jahr 2020**



Quelle: BFS Hochschulfinanzen

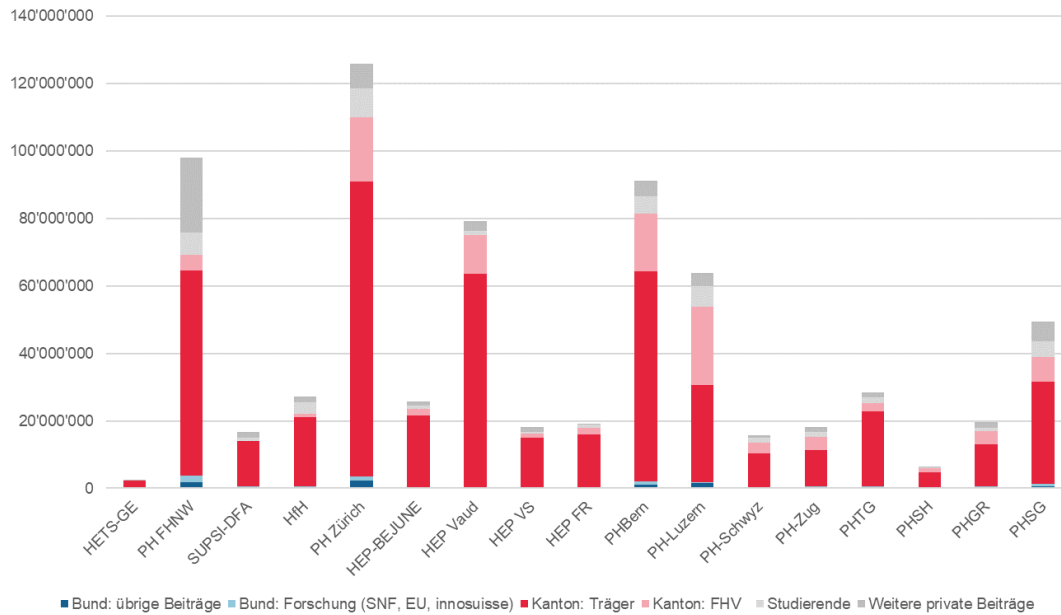
**Abbildung 32 Finanzierung FH, in %, Jahr 2020**



Quelle: BFS Hochschulfinanzen

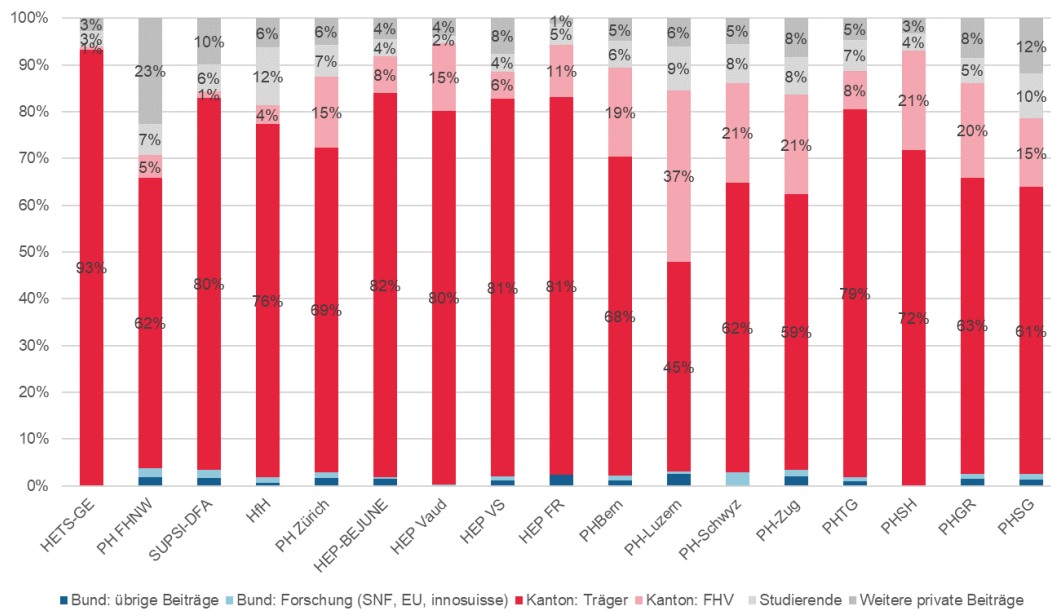


**Abbildung 33 Finanzierung PH, in CHF, Jahr 2020**



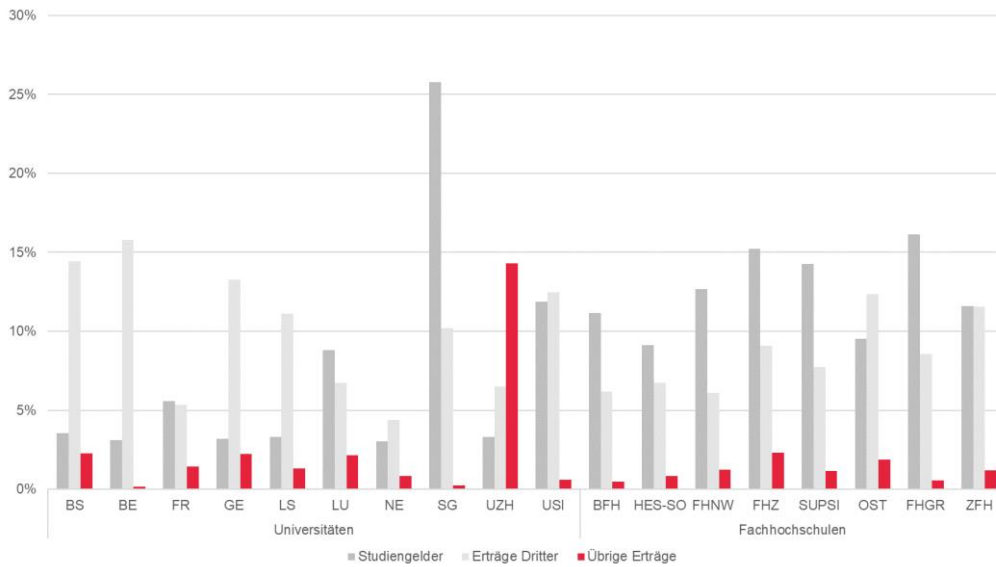
Quelle: BFS Hochschulfinanzen

**Abbildung 34 Finanzierung PH, in %, Jahr 2020**



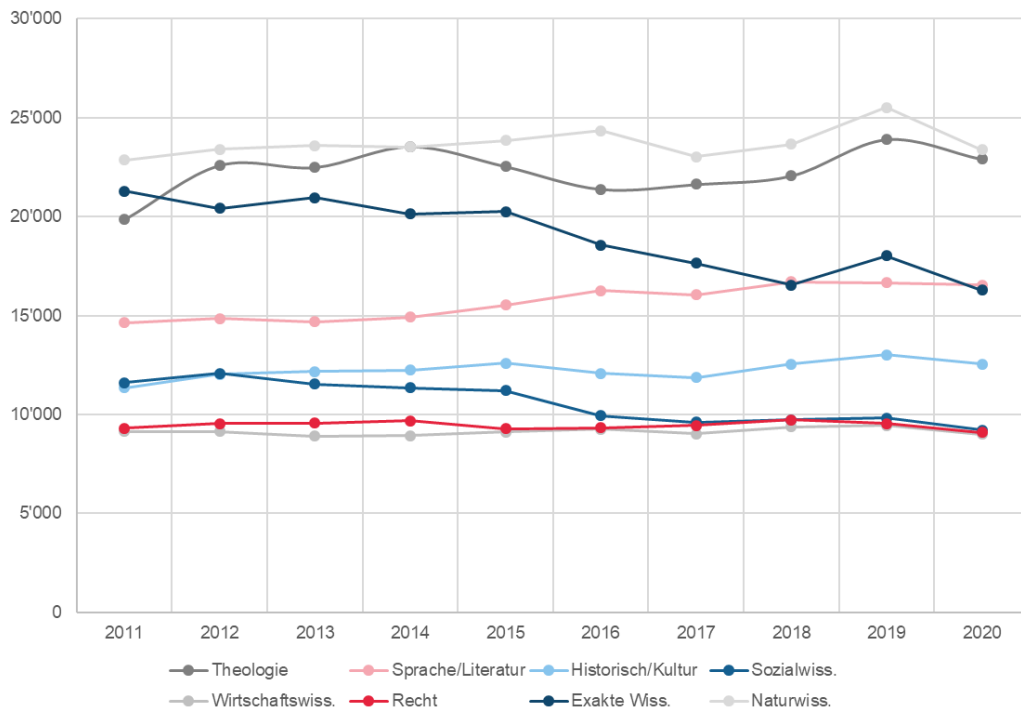
Quelle: BFS Hochschulfinanzen

**Abbildung 35 Anteil der privaten Beiträge an der gesamten Finanzierung, in %, Jahr 2020**



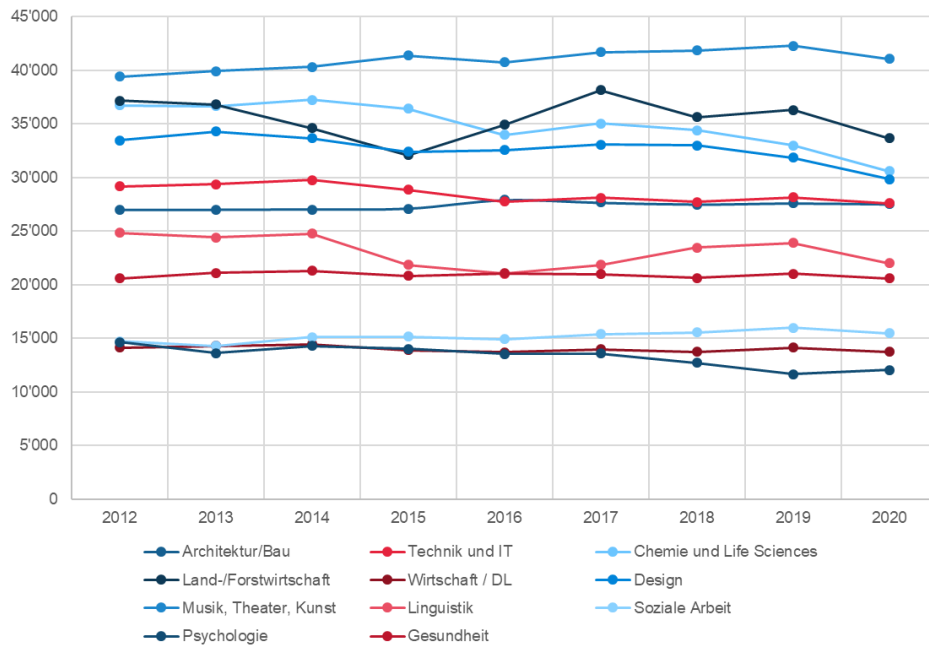
Quelle: BFS Hochschulfinanzen. Anteil an der gesamten Finanzierung.

**Abbildung 36 Kosten pro Student/in, UH (inkl. ETH), in CHF, ausgewählte Bereiche**



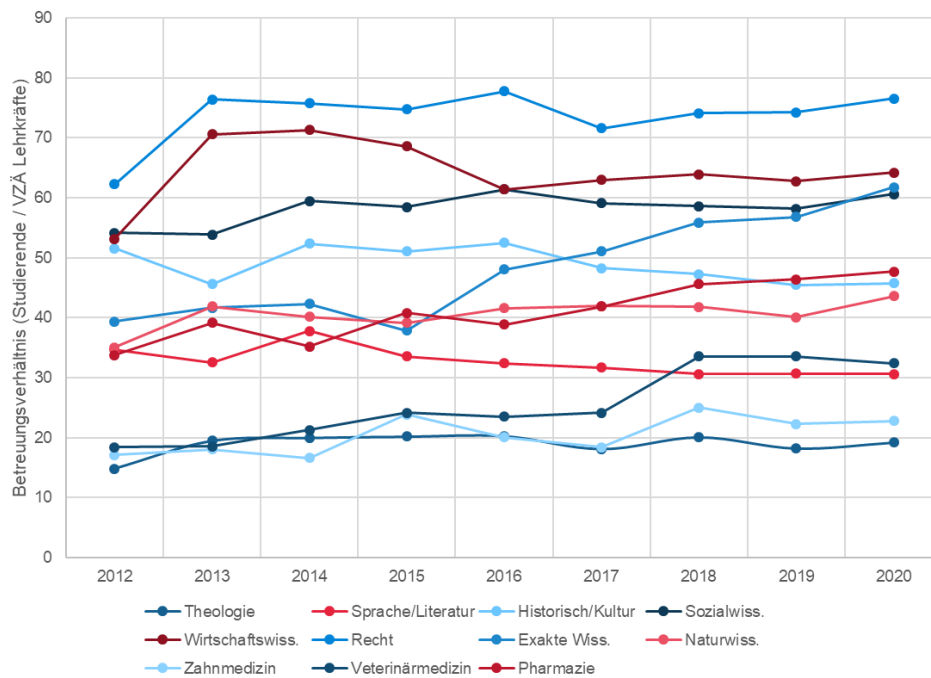
Quelle: BFS Hochschulfinanzen

**Abbildung 37 Kosten pro Student/in, in CHF, FH**



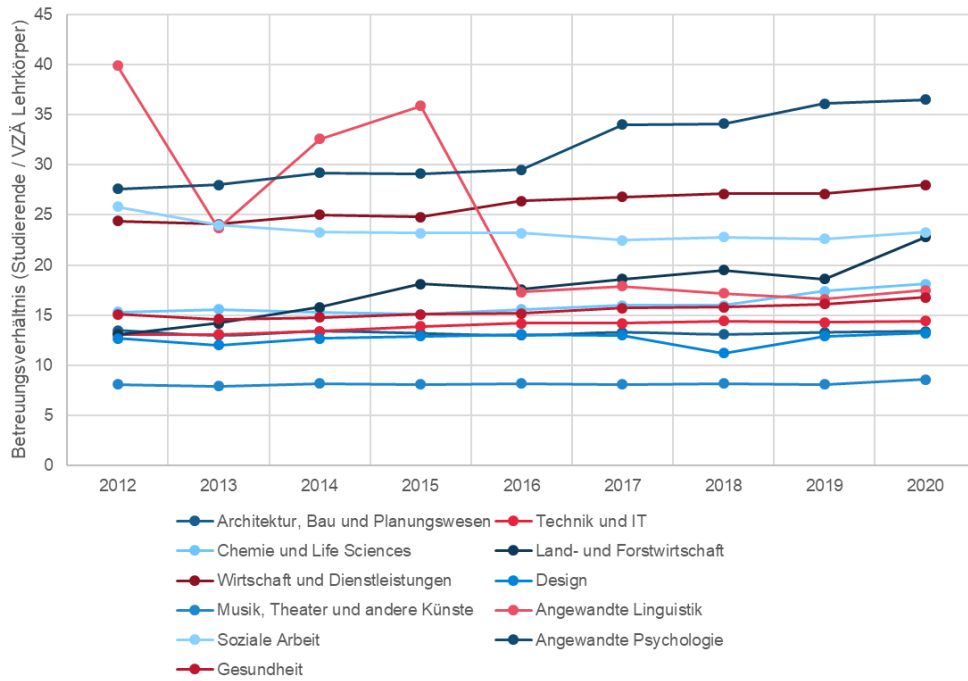
Quelle: BFS Hochschulfinanzen

**Abbildung 38 Betreuungsverhältnis, UH (inkl. ETH), ausgewählte Bereiche**



Quelle: BFS Hochschulfinanzen. Betreuungsverhältnis II - Anzahl Studierende/VZÄ Lehrkräfte.

Abbildung 39 Betreuungsverhältnis, FH



Quelle: BFS Hochschulfinanzen. Betreuungsverhältnis II (Grundausbildung) - Stud./VZÄ Lehrkörper.

## A.5 Referenzkosten

**Tabelle 12 Referenzkosten Universitäten 2021-2024**

Fachbereichsgruppe	Fachbereiche	Referenzkosten (in CHF)
Geistes- und Sozialwissenschaften	Theologie	16'948
	Sprach- und Literaturwissenschaften	
	Historische und Kulturwissenschaften	
	Sozialwissenschaften	
	Geistes- und Sozialwissenschaften fächerübergreifend	
	Wirtschaftswissenschaften	
	Recht	
	Interdisziplinäre und andere	
Naturwissenschaften und Technik	Exakte Wissenschaften	42'821
	Naturwissenschaften	
	Exakte und Naturwissenschaften übrige	
	Pharmazie	
	Medizin und Pharmazie fächerübergreifend	
	Bauwesen und Geodäsie	
	Maschinen- und Elektroingenieurwissenschaften	
	Agrar- und Forstwissenschaften	
Medizin	Humanmedizin	73'298
	Zahnmedizin	
	Veterinärmedizin	

**Tabelle 13 Referenzkosten Fachhochschulen 2021-2024**

Gruppe	Fachbereiche	Referenzkosten (in CHF)
1	Wirtschaft und Dienstleistungen	20'323
2	Soziale Arbeit	23'430
	Angewandte Psychologie	
	Angewandte Linguistik	
3	Gesundheit	28'287
4	Architektur, Bau- und Planungswesen	36'336
5	Design	37'934
6	Technik und IT	40'397
7	Musik, Theater und andere Künste	47'552
8	Land- und Forstwirtschaft	51'530
	Chemie und Life Sciences	

## A.6 Grundbeiträge Verteilung

**Tabelle 14 Grundbeiträge, in CHF, Verteilung nach Kriterien, UH, Jahr 2021**

UH	Lehrleistung			Forschungsleistung			
	Alle Studierende	Ausl. Studierende	Studienabschlüsse	Drittmittel (SNF, EU)	Projektmonate (SNF, EU)	Projektmonate pro wiss. Personal (SNF, EU)	Drittmittel (Übrige, inkl. Innosuisse)
% HFKG	50%	10%	10%	11%	5.5%	5.5%	8.0%
BS	39'960'444	6'540'376	8'257'395	11'004'037	5'646'474	4'857'605	14'426'332
BE	54'159'006	3'786'671	10'465'493	12'476'648	6'129'908	4'042'626	8'425'569
FR	23'412'415	2'515'014	5'574'070	4'401'434	2'337'514	4'134'245	2'206'831
GE	50'313'617	20'278'512	9'911'499	14'543'358	6'922'355	4'187'249	5'780'341
LS	52'500'683	9'467'467	9'667'322	10'408'804	5'332'882	4'414'392	7'603'528
LU	5'878'618	932'524	1'701'365	677'931	450'015	3'626'685	452'671
NE	10'920'178	2'045'912	2'523'166	1'968'764	1'125'724	4'010'584	823'044
SG	17'715'706	5'898'065	5'490'052	688'230	519'142	1'445'752	2'744'001
USI	10'630'286	8'727'349	2'399'764	2'079'203	1'151'818	3'685'768	1'438'758
UZH	80'548'913	8'655'676	13'786'830	18'612'328	8'810'312	3'704'541	12'009'253
FernUni CH	3'409'412	1'042'290	112'899	18'104	13'276	329'974	1'556
<b>Total</b>	<b>349'449'278</b>	<b>69'889'856</b>	<b>69'889'856</b>	<b>76'878'841</b>	<b>38'439'421</b>	<b>38'439'421</b>	<b>55'911'884</b>

Quelle: SBFI

**Tabelle 15 Grundbeiträge, in CHF, Verteilung nach Kriterien, FH, Jahr 2021**

FH	Lehrleistung			Forschungsleistung	
	Alle Studierenden	Ausl. Studierende	Studienabschlüsse	Drittmittel (SNF, EU, Innosuisse, Übrige)	Wissenstransfer
% HFKG	70%	5%	10%	7.5%	7.5%
SUPSI	22'818'949	4'115'826	3'069'997	3'092'612	2'411'884
HES-SO	116'629'611	11'892'671	18'536'134	8'598'474	12'552'701
BFH	41'640'992	2'013'374	5'342'957	5'222'537	4'895'687
HSLU	42'331'887	1'694'288	4'878'352	3'685'694	3'912'540
FHNW	53'206'576	4'449'111	7'581'872	5'632'484	6'024'037
ZFH	87'644'120	3'579'318	12'292'004	10'020'107	7'068'866
OST	21'908'804	336'507	3'284'276	5'209'575	4'294'913
FHGR	8'657'140	121'626	1'419'849	842'598	1'143'450
<b>Total</b>	<b>394'838'080</b>	<b>28'202'720</b>	<b>56'405'440</b>	<b>42'304'080</b>	<b>42'304'080</b>

Quelle: SBFI

