

## Kommentar zur Referenzkostenverordnung SHK

20. Mai 2019

### 1. Ausgangslage

Gemäss Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) stellt der Bund zusammen mit den Kantonen sicher, dass die öffentliche Hand für den Hochschulbereich ausreichende finanzielle Mittel für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität bereitstellt. Die Planung des Bedarfs an finanziellen Mitteln zugunsten der kantonalen Hochschulen wird mit dem HFKG im Vergleich zur früheren Rechtsgrundlage auf eine neue Basis gestellt. Sowohl bei den kantonalen Fachhochschulen als auch bei den kantonalen Universitäten stehen neu die so genannten Referenzkosten im Mittelpunkt. Die Referenzkosten sind die notwendigen Aufwendungen für eine Lehre von hoher Qualität pro Studentin/Student. Die Festlegung dieser Referenzkosten sowie des für die Grundbeiträge des Bundes relevanten Gesamtbetrags der Referenzkosten entspricht nicht einem Automatismus mittels einer festgelegten Rechnungsformel. Vielmehr handelt es sich um einen Prozess der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK), der sich auf verschiedene Parameter stützt und einige hochschul- bzw. finanzpolitische Entscheide verlangt.

Die Kompetenzen für die verschiedenen hochschul- und finanzpolitischen Entscheide sehen wie folgt aus:

- Die Plenarversammlung legt im Rahmen der Finanzplanungen des Bundes und der Kantone die finanziellen Rahmenbedingungen fest (Art. 43 HFKG).
- Die Plenarversammlung legt die Referenzkosten pro Studentin/Studenten fest und entscheidet zudem über die Disziplinen- und Fachbereichsgruppen (Beitragskategorien), über deren Gewichtung sowie über die maximale Studiendauer (Art. 11 Abs. 2 Bst. b; Art. 51 Abs. 5 Bst. a HFKG).
- Der Hochschulrat beschliesst auf Antrag der Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen die gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und die Aufgabenteilung in kostenintensiven Bereichen (Art. 12 Abs. 3 Bst. e HFKG).
- Der Hochschulrat legt die Prioritäten und die dazu erforderlichen hochschulübergreifenden Massnahmen fest (Art. 39 Abs. 1 HFKG).
- Der Hochschulrat ermittelt den Bedarf an öffentlichen Finanzmitteln und damit auch den Gesamtbetrag der Referenzkosten (Art. 42 HFKG). Gemäss Artikel 1 Absatz 3 V-HFKG wird dieses Geschäft vorgängig dem Bundesrat zur Information unterbreitet.
- Die Bundesversammlung beschliesst im Rahmen der BFI-Botschaft je einen Zahlungsrahmen für die Grundbeiträge an die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen (Art. 48 HFKG).
- Der Bundesrat kann im Rahmen des jährlichen Voranschlags die Grundbeiträge des Bundes an die effektive Teuerung anpassen (Art. 17a V-HFKG).

Die Schweizerische Hochschulkonferenz (Plenarversammlung) erlässt für die Festlegung der Referenzkosten und für die Festlegung des Gesamtbetrags der Referenzkosten eine Verordnung, in welcher die notwendigen Kriterien definiert werden.

### 2. Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen

1. Abschnitt: *Gegenstand*

Artikel 1

Die Referenzkostenverordnung der Plenarversammlung regelt folgende Bereiche:

- Die Festlegung der finanziellen Rahmenbedingungen durch die Plenarversammlung gemäss Artikel 43 HFKG (siehe Art. 2-4);
- die Festlegung der Referenzkosten pro Studentin oder Student durch die Plenarversammlung gemäss Artikel 44 HFKG (siehe Art. 5- 8);
- die Festlegung des Gesamtbetrags der Referenzkosten für die Hochschulen und die anderen Institutionen des Hochschulbereichs für jede Finanzierungsperiode durch den Hochschulrat gemäss Artikel 42 HFKG (siehe Art. 9).

## *2. Abschnitt: Festlegung der finanziellen Rahmenbedingungen*

Am Anfang und am Schluss des Prozesses stehen gemäss Artikel 43 HFKG die finanziellen Rahmenbedingungen. Das sind insbesondere die Finanzplanungen des Bundes und der Kantone, Weitere finanzielle Rahmenbedingungen, die von der Plenarversammlung nach vorgängiger Anhörung der Rektorenkonferenz festgelegt werden, sind:

1. Studierendenprognosen (Bachelor, Master und Doktorat)
2. Teuerungsprognosen

Das Bundesamt für Statistik veröffentlicht bei den Studierendenprognosen ein tiefes, ein hohes sowie ein dazwischenliegendes so genanntes Referenzszenario, welches die höchste Wahrscheinlichkeit hat, der tatsächlichen Entwicklung zu entsprechen. Für die Festlegung des Gesamtbetrags der Referenzkosten (s. u.) soll dieses Referenzszenario herangezogen werden.

## *3. Abschnitt: Festlegung der Referenzkosten*

Die Artikel 5 - 8 regeln die Einzelheiten der Festlegung der Referenzkosten pro Studentin/Student.

Gemäss Artikel 44 HFKG sind die Referenzkosten die notwendigen Aufwendungen für eine Lehre von hoher Qualität pro Studentin/Student. Ausgangswerte für die Festlegung der Referenzkosten bilden die durchschnittlichen Kosten der Lehre gemäss den Kostenrechnungen der Hochschulen. Diese Ausgangswerte werden so angepasst, dass die öffentlichen Beiträge die Finanzierung einer Lehre von hoher Qualität und der dazu erforderlichen Forschung sicherstellen. Ebenfalls soll den Besonderheiten von universitären Hochschulen und von Fachhochschulen sowie ihrer Fachbereiche Rechnung getragen werden. Die Plenarversammlung überprüft und legt die Referenzkosten pro Studentin/Student und damit die Gewichtung der Studierenden pro Fachbereichsgruppe jeweils abgestimmt auf eine BFI-Periode, d.h. in der Regel alle vier Jahre, fest.

Als Basis zur Bildung der Fachbereichsgruppen dient das Schweizerische Hochschulinformationssystem (SHIS) des Bundesamtes für Statistik (BFS). Das SHIS geht bei den Universitäten von rund 90 Fachrichtungen aus, die zu 17 gesamtschweizerisch vergleichbaren Fachbereichen zusammengefasst werden. Bei den Fachhochschulen werden die rund 80 Fachrichtungen in 13 gesamtschweizerisch vergleichbaren Fachbereichen (inkl. Sport und Lehrkräfteausbildung) zusammengefasst.

Bei der erstmaligen Festlegung der Referenzkosten für die BFI-Periode 2017-2020 hat die Plenarversammlung die bisher bestehenden Fachbereichsgruppen verwendet, um einen möglichst kostenneutralen Übergang ins HFKG sicherzustellen. Bei den Universitäten wurden die 17 Fachbereiche zu drei Fachbereichsgruppen zusammengefasst; bei den Fachhochschulen wurde teilweise innerhalb der einzelnen Fachbereiche noch differenzierter aufgeteilt (z.B. Musik, Theater und andere Künste) und aus 11 Fachbereichen 14 «Fachbereichsgruppen» geschaffen.

## *Artikel 6 Betriebskosten der Lehre*

Als Ausgangswerte für die Festlegung der Referenzkosten werden die durchschnittlichen Betriebskosten der Lehre pro Studentin oder Student in den von der Plenarversammlung gemäss Artikel 51 Absatz 5 Buchstabe a HFKG festgelegten Fachbereichsgruppen berücksichtigt. Die durchschnittlichen Betriebskosten entsprechen den Mittelwerten der letzten beiden verfügbaren Jahre gemäss Kostenrechnung der Hochschulen.

Es steht der Plenarversammlung dabei frei, erhebliche Abweichungen bzw. nicht begründbare „Ausreisser“ bei der Ermittlung der Ausgangswerte nicht zu berücksichtigen (siehe Art. 7, «kann»-Formulierung). So könnte sie beispielsweise entscheiden, dass es sich dann um erhebliche Abweichungen und damit um nicht zu berücksichtigende Werte handelt (sog. «Ausreisser»), wenn die Kosten einer Hochschule um mehr als 15% vom Schweizer Durchschnitt abweichen. Alternativ könnte die Plenarversammlung das Anliegen nach der Nichtberücksichtigung erheblicher Abweichungen vom Durchschnitt auch durch die Verwendung des Medians (Zentralwert) umsetzen. Der Median entspricht demjenigen Wert, der genau „in der Mitte“ einer der Grösse nach geordneten Wertereihe steht. Er ist damit gegenüber erheblich abweichenden Werten, den so genannten Ausreissern, sehr robust.

#### *Artikel 8      Anteil Forschungskosten*

In einem weiteren Schritt ergänzt die Plenarversammlung die durchschnittlichen Kosten der Lehre mit einem Anteil Forschungskosten. Dabei handelt es sich notwendigerweise auch um einen politischen Entscheid, der sich nicht nur an den finanziellen Möglichkeiten von Bund und Kantonen sowie den Prioritätensetzungen orientiert, sondern auch eine sachliche Gewichtung und Beurteilung der errechneten Mittelwerte der Lehre vornimmt.

Im Rahmen der laufenden Totalrevision der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) ist vorgesehen, dass die Tarife analog zu den Referenzkosten auf der Basis der Betriebskosten der Lehre und einem Anteil Forschungskosten ermittelt werden. Ebenfalls diskutieren die Kantone in der Tarifberechnung im Rahmen der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) einen Anteil Forschungskosten miteinzubeziehen. Im Sinne der Kohärenz des Gesamtsystems erscheint es angebracht, bei den Arbeiten der SHK diejenigen der Interkantonalen Hochschulvereinbarungen zu beachten.

Der Anteil Forschungskosten darf in jedem Fall nicht höher sein als die den Hochschulen nach Abzug der Drittmittel verbleibenden Betriebskosten der Forschung (= Forschungskosten abzüglich alle Drittmittel von SNF (inkl. Overhead), Innosuisse, EU, übrige Bundesstellen, Private usw.).

Die maximal zu berücksichtigenden Referenzkosten dürfen nicht höher ausfallen als nach der folgenden Berechnung:

*Durchschnittliche Betriebskosten der Lehre*  
*+ verbleibende Betriebskosten der Forschung nach Abzug der Drittmittel*  
*= Maximal zu berücksichtigende Referenzkosten*

Mit der Festlegung der Referenzkosten legt die Plenarversammlung gleichzeitig die Gewichtung der Studierenden pro Fachbereichsgruppe für das Verteilungsmodell der Grundbeiträge fest.

#### *4. Abschnitt:      Festlegung des Gesamtbetrags der Referenzkosten*

Der Hochschulrat ermittelt den Gesamtbetrag der Referenzkosten (Art. 9). Er hält sich dabei an die von der Plenarversammlung festgelegten finanziellen Rahmenbedingungen von Bund und Kantonen und berücksichtigt:

- Wachstumsannahmen für die Studierendenzahlen gemäss Bundesamt für Statistik (Referenzszenario)
- Teuerungsannahmen basierend auf den aktuellsten volkswirtschaftlichen Referenzgrössen der Expertengruppe des Bundes für die Konjunkturprognosen
- die gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen

Zur Festlegung des Gesamtbetrags werden die Betriebskosten der Lehre sowie der Anteil der Forschungskosten von der Plenarversammlung als Basis genommen.

Bei der Bestimmung des Anteils der Forschungskosten hat der Hochschulrat die Möglichkeit, die im Rahmen der gesamtschweizerischen hochschulpolitischen Koordination und Aufgabenteilung beschlossenen Prioritäten und Massnahmen einfließen zu lassen. Er wird dabei den Anteil Forschungskosten – unter Berücksichtigung der Finanzplanungen von Bund und Kantonen – differenziert nach Fachbereichsgruppen und nach Hochschultyp nach oben oder unten anpassen. Bei den kantonalen Universitäten sind zudem allfällige Drittmittel in der Lehre zu berücksichtigen. Ihre Betriebskosten der Lehre können Drittmittel des Bundes enthalten. Dies ist dann der Fall, wenn die Gehälter von wissenschaftlichen Mitarbeitenden, die vom SNF finanziert werden und nicht nur forschen, sondern auch in der Lehre tätig sind, zu einem Teil in der Lehre verbucht werden.

Die Summe der Betriebskosten der Lehre plus Anteil Forschungskosten pro Studentin und Student und pro Fachbereichsgruppe wird in einem nächsten Schritt mit der für die BFI-Periode erwarteten Anzahl der Studierenden multipliziert. Nach Einbezug der Teuerungsprognose resultiert aus den genannten Berechnungsschritten der Gesamtbetrag der Referenzkosten. Vom Gesamtbetrag der Referenzkosten der Universitäten finanziert der Bund über die Grundbeiträge 20 %, vom Gesamtbetrag der Referenzkosten der Fachhochschulen 30 %.

### **3. Anpassung der Grundbeiträge**

Bei der Festlegung der vierjährigen Zahlungsrahmen für die Grundbeiträge ist eine Teuerungsannahme enthalten. Die Teuerungsannahme beruht dabei jeweils auf einer Prognose, welche zum Zeitpunkt der Festlegung der finanziellen Rahmenbedingungen aktuell ist. Die Teuerungsannahmen werden jährlich überprüft. Vor allem gegen Ende der Finanzierungsperioden hin können jedoch Abweichungen zur tatsächlichen Teuerung entstehen. Der Bundesrat kann die an sich für die BFI-Periode stabilen Grundbeiträge im Rahmen des jeweiligen Voranschlags anpassen, wenn die reale Teuerung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise von der prognostizierten und im Gesamtbetrag der Referenzkosten implementierten Teuerung abweicht. Dies wird separat in der V-HFKG geregelt.