

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 24. August 2016

804. Verordnungen zur Umsetzung des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 17. Mai 2016 eröffnete das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) sowie zur Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung).

Das HFKG wird gestaffelt in Kraft gesetzt. Die Regelungen über die Organe und die Akkreditierung sowie die Übergangsbestimmungen traten am 1. Januar 2015 in Kraft. Der Bundesrat verabschiedete dazu am 12. November 2014 die V-HFKG mit den entsprechenden Ausführungsbestimmungen. Auf den 1. Januar 2017 sollen die Regelungen des HFKG über die Bundesbeiträge und die gesamtschweizerische hochschulpolitische Koordination und Aufgabenteilung in Kraft treten.

Die vorliegende Totalrevision der V-HFKG enthält neu die Ausführungsbestimmungen zur Beitragsberechtigung, zu den Grundbeiträgen, Bauinvestitions- und -nutzungsbeiträgen, projektgebundenen Beiträgen sowie zu den Beiträgen an gemeinsame Infrastruktureinrichtungen des Bundes. Die Bestimmungen zu den Bauinvestitions- und -nutzungsbeiträgen orientieren sich an den Bestimmungen der geltenden Erlasse, namentlich der Verordnung zum Universitätsförderungsgesetz, der Fachhochschulverordnung und den Richtlinien Bundesbeiträge an Investitionen und Mieten der Fachhochschulen. Die Einzelheiten regelt die Hochschulbautenverordnung des WBF. Die bisherigen Bestimmungen der V-HFKG bleiben weitgehend unverändert.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Zustelladresse: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, Abteilung Hochschulen, Einsteinstrasse 2, 3003 Bern; auch per E-Mail an christina.baumann@sbfi.admin.ch):

Mit Schreiben vom 17. Mai 2016 haben Sie uns die Entwürfe für die Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) sowie die Hochschulbautenverordnung gestellt. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

a. V-HFKG

Grundsatz

Mit dem Inkrafttreten von Art. 47–61 HFKG zu den Bundesbeiträgen auf den 1. Januar 2017 ist die V-HFKG mit den entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu ergänzen, was deren Totalrevision zur Folge hat. Diese wurde unter Einbezug der gemäss HFKG vorgesehenen gemeinsamen Gremien von Bund, Kantonen und Hochschulen vorbereitet. Da das HFKG zudem in den wesentlichen Punkten bereits verbindliche Festlegungen trifft, sind die vorliegenden Ausführungsbestimmungen weitgehend unbestritten. Unterschiedliche Ansichten unter den Kantonen bestehen allerdings zur Regelung der Aufteilung der jährlichen Gesamtbeiträge des Bundes auf Lehre und Forschung (Art. 7–11). Der Entwurf V-HFKG trägt dem Rechnung, indem er dazu zwei Varianten zur Diskussion stellt. Ferner ist die Umstellung auf die Gegenwartsfinanzierung der Grundbeiträge für die universitären Hochschulen umstritten.

Aufteilung der jährlichen Gesamtbeträge (Art. 7–11):

Die Aufteilung der jährlichen Gesamtbeträge auf Lehre und Forschung orientiert sich am Leistungsauftrag der Hochschulen (Art. 7). Die Differenzierung zwischen kantonalen Universitäten (Forschungsausrichtung) und Fachhochschulen (Praxisausrichtung) ist bildungspolitisch gewollt und deshalb auch auf Stufe HFKG verankert. Wir sprechen uns in diesem Rahmen dezidiert für die Variante 2 aus. Diese Variante berücksichtigt die Anliegen von Lehre und Forschung gleichermassen. Die etwas stärkere Gewichtung der Lehre betont die Notwendigkeit exzellenter Ausbildung der nachfolgenden Generationen für den Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort Schweiz. Zudem trägt sie in massvollem Umfang dem Umstand Rechnung, dass die Forschung in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz mit erheblichen Mitteln gefördert wurde und auch künftig – zusätzlich zu den Bundesbeiträgen – über besondere Forschungsförderungsinstrumente, namentlich von SNF und KTI, aber auch von der EU, von Stiftungen und Privaten, unterstützt wird.

Die Kriterien zur Aufteilung des Anteils Lehre (Art. 8 und 9) sind sorgfältig festgelegt und zielführend. Zu begrüßen ist insbesondere, dass die Gewichtung nach Fachbereichsgruppen neu auch für die ausländischen Studierenden vorgesehen ist. Die Ausrichtung nach dem «Regelabschluss» vermag allerdings in Bezug auf die Fachhochschulen (Art. 9 Bst. b) nicht restlos zu überzeugen, da mit dem damit verfolgten Fokus auf die Bachelorstufe die für den Wissenstransfer von der Forschung in die Lehre wie auch für die Ausbildung des eigenen Nachwuchses bedeutsame Masterstufe weitgehend keine Anrechnung findet. Zudem werden mit dieser Regelung die Unterschiede zwischen den Fachbereichen

bezüglich Regelabschluss weitgehend ausgeblendet. Insbesondere für die Fachbereiche Musik, Theater und andere Künste ist deshalb die Berücksichtigung von beiden Abschlussstufen (Einberechnung der Bachelor- und Masterabschlüsse) in Erwägung zu ziehen. Die Ausnahmeregelung für den Fachbereich Musik geht in die richtige Richtung. Sollte nur eine Abschlussstufe berücksichtigt werden, so müsste im Fachbereich Musik zwingend die Masterstufe als Regelabschluss akzeptiert werden.

Den Kriterien für die Aufteilung des Anteils Forschung (Art. 10 und 11) folgen im Grundsatz einer Verteilung proportional zu den Leistungen der Hochschulen. Diesem Ansatz ist zuzustimmen. In Bezug auf die universitären Hochschulen kann zudem auch das Unterkriterium «Projektmonat pro Universität» unterstützt werden. Hingegen lehnen wir das Kriterium «Projektmonat pro wissenschaftliches Personal» ab. Die Leistung einer universitären Hochschule als bildungs- und innovationspolitischer Beitrag für den Standort Schweiz verhält sich grundsätzlich proportional zu ihrem Volumen in Lehre und Forschung. Bei einer relativen Anteilsberechnung gemäss erwähntem Kriterium wird die Leistung grösserer Universitäten abgewertet, was im Gesamtsystem zu Ungleichbehandlungen führt.

Gegenwartsfinanzierung der Grundbeiträge (Art. 12)

Die Auszahlung der Grundbeiträge nach dem Modus der Gegenwartsfinanzierung (Abs. 1) – Gleichjährigkeit von Beitrags- und Auszahlungsjahr – bedeutet für die universitären Hochschulen die Abkehr von der bisherigen Vergangenheitsfinanzierung (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts II B-605/2014 vom 10. November 2015). Bei den Fachhochschulen ist die Ausgangslage gerade umgekehrt. Hier entspricht die Gegenwartsfinanzierung der bisherigen Regelung.

Bei den Fachhochschulen ist die Beibehaltung der Gegenwartsfinanzierung sachgerecht. Der Wechsel zu einem nachschüssigen Finanzierungsmodus hätte zur Folge, dass den Fachhochschulen der Betrag für das Beitragsjahr 2017 erst im Jahr 2018 ausbezahlt würde. Daraus ergäbe sich im Jahr 2017 für die Fachhochschulen eine Auszahlungslücke, was für diese und deren Trägerkantone unannehmbar wäre.

Bei den universitären Hochschulen führt die Umstellung auf die Gegenwartsfinanzierung zum Ausfall des Beitragsjahres 2016. Die für diesen Fall in Art. 12 Abs. 2 vorgesehene, gemäss erläuterndem Bericht «pragmatische Lösung» vermag nicht zu überzeugen, ist doch die zeitlich unbestimmte Verschiebung der begründeten Ansprüche der Kantone auf einen fiktiven, an die allfällig letztmals erfolgte Leistung der Grundbeiträge gebundenen Zeitpunkt ein präzedenzloser Vorgang. Im Falle der Umstellung auf die Gegenwartsfinanzierung für die universitären Hochschulen fordern wir deshalb mit Nachdruck die zeitnahe Ausbezahlung

des Beitragsjahres 2016 an die Kantone und deren Universitäten. Auf Art. 12 Abs. 2 ist deshalb zu verzichten und eine entsprechende Übergangsregelung zu treffen.

Zu weiteren Bestimmungen:

Art. 5:

Ein Vierjahresrhythmus zur Überprüfung der Beitragsberechtigung erscheint kurz, ist in Anbetracht der Vierjahresperiodizität der BFI-Botschaft aber nachvollziehbar. Im Hinblick auf diesen kurzen Rhythmus ist es indessen angezeigt, den Aufwand für die Überprüfung in einem angemessenen Rahmen zu halten.

Art. 40 Abs. 1:

Mit dem Kriterium «räumlich geschlossenes, zusammengebautes Volumen» ist die Regelung zu eng gefasst. Baunutzungsbeiträge sollen auch möglich sein, wenn mehrere Mietverträge innerhalb eines Campus bestehen und die Erschliessung für diese Liegenschaften zentral (z. B. Tiefgarage) erfolgt.

b. Hochschulbautenverordnung

Die Hochschulbautenverordnung stützt sich im Wesentlichen auf die bisher geltenden Richtlinien. Ihr kann deshalb grundsätzlich zugestimmt werden. Nur bei der Regelung der Teuerungsberechnung gemäss Art. 15 Abs. 1 besteht Änderungsbedarf. Die Teuerungsberechnung stützt sich auf den schweizerischen Baupreisindex (Teilindex Hochbau), der die Verhältnisse für die gesamte Schweiz in den Blick nimmt. Da der Index für den Bausektor verschiedene Besonderheiten umfasst, führt das Bundesamt für Statistik allerdings für sieben Grossregionen einen separaten Index. Es ist sachgerecht, vorliegend diesen regionalisierten Baupreisindex, der die höheren Investitionskosten in den betreffenden Regionen berücksichtigt, anzuwenden. Art. 15 Abs. 1 ist entsprechend anzupassen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi