

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Staatssekretariat für Bildung,
Forschung und Innovation
Abteilung Hochschulen
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

17. August 2016

Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) der Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. Mai 2016 hat uns Bundespräsident Johann N. Schneider-Ammann eingeladen, zu den Verordnungen zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) und zur Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit und äussern uns zu den beiden Verordnungen wie folgt.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau begrüsst die Totalrevision der Verordnung zum HFKG und die Teilrevision der Hochschulbautenverordnung. Bei der Finanzierung der Hochschulen durch den Bund mittels Grundbeiträgen ist die im HFKG verankerte Differenzierung der Hochschultypen konsequent umgesetzt, sei es bei der Berücksichtigung der Regelabschlüssen oder der stärkeren Gewichtung der Forschung bei den universitären Hochschulen. Ebenso erfolgt unseres Erachtens die Umsetzung der im HFKG genannten Kriterien für die Erstellung des Verteilmodells in pragmatischer Art und Weise.

Angesichts der Bedeutung der anwendungsorientierten Forschung für die Fachhochschulen hatte sich der Kanton Aargau im Rahmen der Vorbehandlung in der Schweizerischen Hochschulkonferenz für ein Verteilungsmodell 80:20 bezüglich der Gewichtung von Lehre und Forschung ausgesprochen, da dieses der aktuellen Entwicklung – die Fachhochschulen weisen einen durchschnittlichen Forschungsanteil von rund 25 % aus – entspricht. Die Variante 2 (90:10) trägt der Bedeutung der Forschung an den Fachhochschulen als Teil des vierfachen Leistungsauftrags zu wenig Rechnung und ist abzulehnen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau unterstützt daher das mit der Variante 1 vorgeschlagene Kompromissmodell (85:15).

Bezüglich der Infrastruktur schaffen die vorgeschlagenen Änderungen im Baubereich höhere Transparenz und Klarheit in Bezug auf die Anwendung und Umsetzung der Verordnungen. Damit verfügen Eigentümer und Vermieter bereits in der Projektierung über ein geeignetes Instrument für die Steuerung von Bauprojekten und für die anschliessende kostendeckende Vermietung. Speziell die Anhänge 1 und 2 der Hochschulbautenverordnung liefern eine präzise Grundlage zur Bestimmung der Raumtypen und der Anforderungen an dieselben. Ebenso wird die Reduktion der Dauer der Zweckbindung von 30 auf 25 Jahre begrüsst, da 30 Jahre für die Dynamik von Hochschulbetrieben eine

Unsicherheit darstellen respektive bei Zweckänderungen für die Trägerkantone als Eigentümer eine zusätzliche Herausforderung in der Steuerung von Bauprojekten bedeuten.

Nicht einverstanden sind wir mit den nachfolgenden Bestimmungen:

- Art. 25 (Flächenkostenpauschale) Abs. 2 (Umbauten) und 26 (Ausnahmen) V-HFKG: Die Ermittlung des Grads der strukturellen Veränderung bei Umbauten dürfte nicht einfach sein. Die erforderlichen Aufwendungen bei Umbauten betragen unter Umständen ein Vielfaches einer objektiv wahrgenommenen Eingriffstiefe. Dementsprechend müsste in der Umsetzung von Art. 26 (Ausnahmen) die Möglichkeit bestehen, sich neben dem Flächenbezug ebenfalls auf den Kostenvoranschlag beziehungsweise die Schlussabrechnung abstützen zu können. In diesem Sinne beantragen wir, dass Art. 26 dahingehend ergänzt wird, dass bei unverhältnismässig hohen Aufwendungen für Umbauten aufgrund der örtlichen Gegebenheiten die Berechnung der Bauinvestitionsbeiträge trotz eines eindeutigen Flächenbezugs auf Basis des Kostenvoranschlags beziehungsweise der geprüften Schlussabrechnung erfolgen kann.
- Art. 42 (Nicht beitragsberechtigte Aufwendungen) V-HFKG: Der Verzicht auf die Subventionierung der Liegenschaftsnutzung (Miete) von bestehenden Staatsobjekten der Trägerkantone fördert ein Ausweichen der Fachhochschulen auf Liegenschaften Dritter. Da insbesondere die Kantone über Schulbauten verfügen, entzieht sich damit ein Teil der Nachfrage nach solchen Spezialliegenschaften. Geeignete leerstehende Bauten der Trägerkantone werden damit unter Umständen als nicht betriebsnotwendig eingestuft und können als Spezialimmobilien tendenziell nur unter Wert veräussert werden. Werden sie danach auf dem freien Markt durch Dritte angeboten, wird die Belegung derselben durch die Fachhochschulen aufgrund der Subventionierung forciert werden. Eine Verteuerung der Liegenschaftsnutzung zeichnet sich durch diesen Artikel ab und wird deshalb abgelehnt.
- Art. 16 (Anrechenbare Raumflächen) Hochschulbautenverordnung: Dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass die Art. 9–16 vollständig die Bestimmungen der bisher geltenden Richtlinien für Beiträge an Universitäts- und Fachhochschulbauten übernehmen. Unter anderem stützte sich die bisherige Praxis des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation auf die Hauptnutzfläche (HNF) mit teilweiser Berücksichtigung ausgewählter Nebennutzflächen NNF ab. Art. 16 des Verordnungsentwurfs dagegen verwendet die Formulierung "*Nutzfläche* der Räume gemäss SIA 416". Die Umstellung der anrechenbaren Raumflächen von Hauptnutzfläche auf allenfalls Nutzfläche würde insbesondere in der Betriebsphase der Liegenschaften bei baulichen Eingriffen eine zusätzliche Erschwernis bezüglich der transparenten Dokumentation von Mietzinsänderungen darstellen. Wir bitten Sie deshalb, den Begriff der "*Nutzfläche* der Räume gemäss SIA 416" dahingehend zu präzisieren, dass ersichtlich wird, welche Flächendefinitionen durch den Bund subventioniert werden und welche nicht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Susanne Hochuli
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- christina.baumann@sbfi.admin.ch



Regierungsrat, 9102 Herisau

Staatsekretariat für Bildung, Forschung und
Innovation (SBFI)
Abteilung Hochschulen
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 19. August 2016

Eidg. Vernehmlassung; Totalrevisio der Verordnung zum Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz und Verordnung des WBF über die Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. Mai 2016 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) eingeladen, zu oben genannter Vorlage Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG)

Artikel 7–11:

Bei Artikel 7 ist in Betracht zu ziehen, dass der Anteil der Grundbeiträge, welche der Bund auf der Grundlage des Forschungsanteils einer Hochschule entrichtet, auch ein entsprechendes finanzielles Engagement des Trägers im Forschungsbereich voraussetzt. Zudem ist davon auszugehen, dass dieser Anteil je nach Höhe einen Anreiz darstellen wird, den Forschungsanteil weiter auszubauen; die Frage, ob und in welchem Mass der Forschungsanteil bei den Fachhochschulen weiter wachsen soll, war in der Vergangenheit verschiedentlich Gegenstand von Diskussionen in den hochschulpolitischen Organen. Mittelfristig kann eine solche Entwicklung Treiber einer Erhöhung der Durchschnittskosten und damit auch der interkantonalen Beiträge sein.

Die Bestimmungen des HFKG, die eine vergleichsweise hohe Zahl an Kriterien für die Aufteilung des Anteils Lehre vorgeben, sind pragmatisch umgesetzt (Artikel 8 und 9). Eine Differenzierung zwischen Universitäten und Fachhochschulen bei den Regel-Abschlüssen des jeweiligen Hochschultyps erscheint im Licht der oben stehenden Vorbemerkungen gerechtfertigt.

Die Indikatoren für die Forschungsintensität sind kohärent mit den generellen Ausrichtungen der Hochschultypen (Artikel 10 und 11).



Artikel 12:

Die Frage der Ausrichtung der Bundesbeiträge ist für die Universitätsträger-Kantone nicht befriedigend gelöst: Aufgrund der vorgesehenen Umstellung der Ausrichtung der Beiträge (Gegenwart statt Vorjahr) fehlt ihnen ein Beitragsjahr. Eine analoge Problematik ergibt sich bei einer Umstellung auf die Gegenwartssubventionierung auch bei den Bundesbeiträgen für die WBZ. Bei einzelnen Trägerkantonen liegt wegen ihrer Verbuchungspraxis das Problem offen zu Tage, bei den anderen handelt es sich um eine Art stille Reserve, die bei einer Umsetzung der vorliegenden Formulierung verloren ginge.

Gestützt auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts verlangen diese Kantone,

- in Artikel 12 der Verordnung nur den ersten Absatz festzuschreiben und das fehlende Beitragsjahr 2016 den Kantonen auszubezahlen.

oder

- das gültige, gemäss Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts auf das Vorjahr bezogene Auszahlungssystem weiterzuführen und dies in der V-HFKG und den künftigen Verfügungen festzuhalten.

Artikel 59 ff.:

Der in den Erläuterungen zum Verordnungsentwurf genannte Vorbehalt betreffend die Zuständigkeit anderer Anerkennungsstellen (z.B. GS EDK im Bereich Unterricht und Sonderpädagogik, BAG/MEBEKO im Bereich Medizin und Gesundheit, usw.) ist der Klarheit halber in der Verordnung explizit zu verankern.

Artikel 67:

Kohäsionsbeiträge sind aus Sicht der Kantone zu begrüssen. Die degressive Ausgestaltung gemäss HFKG ist sinnvoll umgesetzt.

Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten

Der Regierungsrat ist mit den Änderungen einverstanden und fügt keine weiteren Bemerkungen an.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Staatssekretariat für Bildung, Forschung
und Innovation SBF
Abteilung Hochschulen
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

24. August 2016

RRB-Nr.:	PlatzhalterNr
Direktion	Erziehungsdirektion
Unser Zeichen	
Ihr Zeichen	
Klassifizierung	Nicht klassifiziert



**Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und –koordinationsgesetz (V-HFKG) und Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbauten-Verordnung);
Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens.
Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen des obengenannten Vernehmlassungsverfahrens zu den Totalrevisionen der Verordnungen zum HFKG Stellung nehmen zu können.

1 Grundsätzliches

Die Ausgestaltung der Finanzierungsbestimmungen zum HFKG, welche auf deren Inkrafttreten per 1. Januar 2017 in der V-HFKG zu regeln sind, wurden in den dafür vorgesehenen nationalen Gremien der Schweizerischen Hochschulkonferenz ausführlich beraten und vorbereitet. Der Regierungsrat des Kantons Bern nimmt zur Kenntnis und begrüsst, dass die Ergebnisse dieser Vorarbeiten umfassend in den zur Vernehmlassung vorliegenden Entwurf eingeflossen sind.

2 Zu den einzelnen Bestimmungen der V-HFKG

Zum 3. Kapitel: Grundbeiträge

Art. 7 bis 11 – Gewichtung von Lehre und Forschung

Der Regierungsrat spricht sich dezidiert für die **Variante 1** aus; diese Position wurde bereits vom Erziehungsdirektor des Kantons Bern im Hochschulrat vertreten. Variante 1 wurde auch in der Konsultativabstimmung in der Plenarversammlung der Hochschulkonferenz vom 26. Mai 2016 von der Mehrheit der Kantone befürwortet und die Rektorenkonferenz swissuniversities hat sich dafür ausgesprochen.

Die Gewichtung der Lehre zu 70% und der Forschung zu 30% bei den Universitäten sowie der Lehre zu 85% und der Forschung zu 15% bei den Fachhochschulen trägt sowohl der Differenz der beiden Hochschultypen Rechnung als auch dem Umstand, dass Forschung für beide Hochschultypen ein konstituierendes Wesensmerkmal ist.

Gerade weil ein Grossteil der Forschungsfinanzierung über Forschungsdrittmittel durch die Hochschulen bei Förderagenturen wie dem Nationalfonds und KTI-Innosuisse kompetitiv eingeworben werden soll, ist eine verlässliche Grundfinanzierung der Forschungskapazität unerlässlich. Der Hauptteil dieser Grundfinanzierung wird vom Hochschulträger übernommen, doch es entspricht dem Geist des HFKG, dass auch über die Grundbeiträge des Bundes ein starkes Engagement in der Forschung sowohl bei den Universitäten als auch bei den Fachhochschulen abgegolten wird.

Aus diesen Gründen wäre eine Umsetzung von Variante 2 in den Art. 7 bis 11 V-HFKG aus Sicht des Regierungsrats höchst problematisch: So würde die unter der bisherigen Gesetzgebung bewährte Gewichtung der Forschung bei den Universitäten verringert und die erfolgreichen Anstrengungen vieler Fachhochschulbereiche beim Ausbau der anwendungsorientierten Forschung nicht honoriert.

Art. 8 und 9 – Berücksichtigung Abschlüsse beim Anteil Lehre

Der Regierungsrat unterstützt die im Entwurf vorgesehene Berücksichtigung von Master- und Doktoratsabschlüssen bei den Universitäten und von Bachelorabschlüssen bei den Fachhochschulen. Dies sind die massgeblichen Regelabschlüsse der beiden Hochschultypen.

Im gleichen Sinne unterstützt der Regierungsrat die Ausnahme, bei den Fachhochschulen für Studiengänge in Musik statt der Bachelor- die Masterabschlüsse zu berücksichtigen. Dies ist sachlich gerechtfertigt, da der Master in diesem Sonderfall der berufsbefähigende Regelabschluss ist.

Art. 12 – Ausrichtung

Der Regierungsrat befürwortet die im Entwurf vorgesehene Beibehaltung der Ausrichtung für das laufende Beitragsjahr und die in Abs. 2 vorgesehene Absicherung für den Fall einer Einstellung der Ausrichtung von Grundbeiträgen.

Art. 13 bis 15 – Andere Institutionen des Hochschulbereichs

Der Regierungsrat des Kantons Bern legt Wert darauf, dass dem in Art. 13 Abs. 1 festgehaltenen Grundsatz Nachdruck verliehen wird, dass auch für „Institutionen des Hochschulbereichs“ dieselbe Berechnungsart wie für die Hochschulen gilt und die Möglichkeit der Gewährung fester Beiträge ausdrücklich subsidären Charakter hat. Terminologisch hält er jedoch den Begriff „feste Beiträge“ für unglücklich, da die Bestimmungen in Art. 14 dafür eine fixe und eine variable Komponente vorsehen. Er empfiehlt stattdessen den Begriff „Pauschalbeiträge“ zu verwenden.

Zum 4. Kapitel: Bauinvestitionsbeiträge

Art. 20 – Eigenaufwendungen

Im Entwurf wird bestimmt, dass die Leistung einer Eigenaufwendung Voraussetzung für die Gewährung von Bauinvestitionsbeiträgen ist. Eine solche Bestimmung ist nach Einschätzung des Regierungsrates auf Gesetzesstufe zu erlassen, die entsprechende Regelung fehlt aber für Bauinvestitionsbeiträge im HFKG (im Unterschied zu den Bestimmungen zu projektgebundenen Beiträgen). Es ist davon auszugehen, dass die Rechtsgrundlage vielmehr im Subventionsgesetz SuG zu finden ist, ein Verweis darauf wäre demnach in der V-HFKG angebracht.

Zum 8. Kapitel: Besondere Bestimmungen für den Fachhochschulbereich

2. Abschnitt – Anerkennung Ausländischer Abschlüsse

Die Kapitelüberschrift „Besondere Bestimmungen für den Fachhochschulbereich“ stimmt nicht mit dem Regelungsbereich der darunter aufgeführten *Art. 57 und 58* überein, welche, wie im Erläuternden Bericht (S. 16 f.) festgehalten, auch für Diplome Universitärer Hochschulen zur Anwendung gelangen sollen. Zum Mindesten müsste demnach das 8. Kapitel in „Besondere Bestimmungen“ umbenannt werden.

Der Regierungsrat des Kantons Bern fragt sich aber, ob für die in diesem Abschnitt des V-HFKG vorgesehene *Anerkennung* ausländischer Abschlüsse für die Ausübung eines reglementierten Berufs die formell-gesetzliche Grundlage im HFKG überhaupt gegeben ist. Unter Umständen ist zunächst eine Revision von Art. 70 HFKG erforderlich, um diese im vorliegenden Entwurf der V-HFKG vorgesehenen Bestimmungen im Gesetz korrekt zu verankern.

3 Zu den Bestimmungen der Hochschulbautenverordnung

Der Regierungsrat begrüsst die angestrebte Vereinfachung der Bestimmungen in der Hochschulbautenverordnung. Die neuen Raumkategorien und die entsprechend hinterlegten Kosten und Prozentsätze für die Ausstattung entsprechen inhaltlich den Erfahrungswerten des Kantons Bern. Die neue Berechnungsweise wird in Einzelprojekten andere Subventionssummen als nach der bisherigen Berechnungsmethode zur Folge haben. Nach Einschätzung des Regierungsrats werden sich aber die Veränderungen insgesamt über die diversen Projekte ausgleichen, so dass nach den neuen Regeln das Niveau der Bundesbeiträge in den Hochschulbauten eine gleichbleibende Höhe behalten sollte. Diese Beibehaltung des Engagements des Bundes bei Hochschul-Bauinvestitionen entspricht dem Geist des HFKG und ist aus Sicht des Kantons Bern als Hochschulträger unerlässlich.

In diesem Sinne unterstützt der Regierungsrat des Kantons Bern die in Ihrer Vernehmlassung vorgeschlagenen Bestimmungen der Hochschulbautenverordnung.

Bezüglich Art. 2 Abs. 1 und 2 ist es aus Sicht des Kantons Bern allerdings nicht unproblematisch, wenn Richtlinien der ETH via Bundesverordnung für allgemein anwendbar erklärt werden. Dies bewirkt faktisch, dass die ETH Rechtssetzungskompetenz erhält und Standards für teilweise mit ihr konkurrierende Hochschulen setzen kann. Aus pragmatischer Sicht ist gegen die Verwendung der Richtlinien als Standard nichts einzuwenden, doch regen wir an, dass die Departementsverordnung dazu einen Beschluss zu deren Anwendbarkeit durch den Schweizerischen Hochschulrat (auf Empfehlung seiner Fachkommission FHB) vorsieht.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin

Der Staatsschreiber

Beatrice Simon

Christoph Auer

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Staatssekretariat für Bildung, Forschung
und Innovation SBFI
Abteilung Hochschulen
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Liestal, 23. August 2016

Vernehmlassung zur Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) und zur Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten; Stellungnahmen des Kantons Basel-Landschaft

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Für die Einladung zur Vernehmlassung über die Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) und zur Verordnung des Departements Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung) danken wir Ihnen. Die Verordnungen regeln zentrale Aspekte der Hochschulförderung, weshalb sie für uns als Mitträger sowohl der Universität Basel als auch der Fachhochschule Nordwestschweiz von hoher Bedeutung sind.

Ausdrücklich zu bedauern ist, dass die Frage der Synchronisierung der Auszahlung von Grundbeiträgen an die Universitäten nach jahrelangen Bemühungen immer noch nicht zufriedenstellend geklärt ist. Wir gehen in den nachfolgenden Bemerkungen näher auf Artikel 12 V-HFKG ein.

1. Bemerkungen zur V-HFKG:

Dem Verordnungsentwurf wird weitgehend zugestimmt. Mit seinen Sonderbestimmungen und den bestehenden Unterschieden zwischen Universitäten und Fachhochschulen trägt der Entwurf dem Sinn und Zweck des HFKG Rechnung. Zu den einzelnen Artikeln bzw. zu den im Entwurf enthaltenen Varianten möchten wir uns wie folgt äussern:

Artikel 4, Inhalt des Gesuchs

Die Voraussetzungen für den Erhalt von Bundesbeiträgen (Beitragsberechtigung) sind in Art. 45 HFKG geregelt. Die Formulierung im HFKG wurde im Sinn und Geist verfasst, dass bestehende kantonale Hochschulen beitragsberechtigt sind, und dass gemäss Kommentar zu diesem Artikel neue beitragsrechtliche Anerkennungen in Zukunft wohl nur im Rahmen von Zusammenlegungen oder nach Schliessungen bestehender kantonaler Hochschulen denkbar sind. Ein Gesuch um Beitragsberechtigung muss entsprechend die Erfüllung aller Kriterien gemäss Art. 45 HFKG nachweisen (u.a. Mehrwert gegenüber bestehenden Hochschulen).

In den Erläuterungen zu Art. 66 V-HFKG wird nun ausgeführt, dass alle Hochschulen nach der (erstmaligen) institutionellen Akkreditierung gemäss HFKG "formell ein neues Anerkennungsverfahren gemäss HFKG" zur Feststellung der Beitragsberechtigung einleiten müssen. Unter diesen Prämissen ist die mit Art. 4 V-HFKG vorgelegte Konkretisierung von Art. 45 HFKG kritisch zu betrachten.

Abs. 1 lit. c: Der Regierungsrat begrüsst es zwar, dass die Kriterien für die Anerkennung von neuen Hochschulen restriktiv angewendet werden. Die Verordnung verschärft das HFKG (Art. 45 Abs. 3 lit. c) jedoch in Bezug auf den Nachweis eines öffentlichen Bedürfnisses für die angebotenen Studiengänge. Angewendet auf die Prüfung der Beitragsberechtigung bestehender Hochschulen ist diese Verschärfung der HFKG-Bestimmungen jedoch abzulehnen. Das HFKG beschränkt sich auf Vorgaben zur formalen (curriculären) Gestaltung der Studienangebote; die Festlegung und Überprüfung z.B. von Inhalten oder von Mindeststudierendenzahlen liegt seit der Ablösung des Fachhochschulgesetzes nicht mehr in der Kompetenz des Bundes. Es ist unklar, wie dieser in Art. 4 Abs. 1 V-HFKG postulierte Nachweis des öffentlichen Bedürfnisses erbracht werden soll.

Abs. 2 verlangt den Nachweis eines Mehrwertes, den die anzuerkennenden Hochschulen gegenüber bestehenden Einrichtungen darstellen. Da auch bestehende Hochschulen (Bsp. Universität Basel, FHNW) ein Gesuch stellen müssen, ist unklar, welche bestehenden Einrichtungen gemeint sind. Zudem ist die Formulierung „Anerkennung von Hochschulen“ missverständlich, da Art. 4 V-HFKG nicht Anerkennung von Hochschulen regelt, sondern die Anerkennung der Beitragsberechtigung einer Hochschule. Dies betrifft auch Abs. 3 dieses Artikels.

Antrag 1

Art. 4 V-HFKG Abs. 1 lit. c ist zu streichen.

Antrag 2

Art. 4 V-HFKG Abs. 2 und 3 sind zu präzisieren.

Artikel 7, Aufteilung der jährlichen Gesamtbeträge

Variante 1 – Universitäten 70 % Lehre und 30 % Forschung; Fachhochschulen 85 % Lehre und 15 % Forschung – wird vom Regierungsrat klar bevorzugt. Diese Haltung wird von der Mehrheit der im schweizerischen Hochschulrat vertretenen Träger geteilt. Die Variante 1 betont die Wichtigkeit der Forschung für den Wissenschafts- und Innovationsstandort Schweiz und trägt den aktuellen Gegebenheiten im hochschulpolitischen Umfeld Rechnung. Variante 2, welche die Forschungsleistung bei den Fachhochschulen mit nur 10% berücksichtigt, wird dem Forschungsauftrag als Teil des vierfachen Leistungsauftrages der Fachhochschulen nicht gerecht.

Aus diesen Gründen spricht sich der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft bei den Artikeln 8–11 der V-HFKG ebenfalls für Variante 1 aus.

Artikel 9, Aufteilung des Anteils Lehre bei den Fachhochschulen

Masterabschlüsse sind für die Fachhochschulen für den Wissenstransfer von der Forschung in die Lehre sowie für die Ausbildung des eigenen Nachwuchses in allen Fachbereichen wichtig. Für einzelne Fachbereiche (insbesondere im Kunst- und Musikbereich) gelten erst Masterabschlüsse als berufsbefähigend. Eine Limitierung der Anrechnung im Verteilmodell auf Bachelorabschlüsse berücksichtigt die Realität der unterschiedlichen Fachbereiche nicht adäquat und benachteiligt Fachhochschulen mit entsprechenden Angeboten deutlich. Aus diesem Grund hätte der Regierungsrat

des Kantons Basel-Landschaft grundsätzlich eine Berücksichtigung aller Bachelor- und Masterabschlüsse bevorzugt; die Berücksichtigung der Masterabschlüsse im Bereich „Musik“ geht in diese Richtung, weshalb er diese Regelung ausdrücklich begrüsst.

Artikel 12. Ausrichtung

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts der Abteilung II B-605/2014 vom 10. November 2015 hält fest, dass die Grundbeiträge an die Universitäten nach Universitätsförderungsgesetz (UFG) bisher und auch in der heutigen Praxis auf das Vorjahr ausgerichtet werden. In Absatz 1 soll, um diesem Urteil Rechnung zu tragen, festgelegt werden, die bisher auf das Vorjahr bezogene Auszahlung der Grundbeiträge an die Universitäten ab dem Jahr 2017 auf „das laufende Beitragsjahr“ umzustellen. Vor dem Hintergrund dieser Praxisänderung ist die Formulierung „... für das laufende Beitragsjahr“ zu unpräzise. Der Zusammenhang zwischen Beitragsjahr und Auszahlung bzw. Ausrichtung sollte konkretisiert werden.

Die Entrichtung der Grundbeiträge ist auf Gesetzesstufe geregelt. Wie vom Bundesverwaltungsgericht festgestellt, handelt es sich um auf das Vorjahr bezogene Beiträge und auf eine Anspruchssubvention. Vor diesem Hintergrund ist zu fraglich, ob es korrekt ist, die vom Bund angestrebte Praxisänderung auf Verordnungsebene zu regeln.

Die Kantone, die mit ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde die betreffende Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts herbeigeführt haben, stehen schon seit Jahren in dieser Sache mit den Bundesbehörden im Kontakt. Unverständlich bleibt, warum der Bund nicht wie bei vergleichbaren Synchronisierungen, etwa die Systemänderung bei der Auszahlung von nachschüssigen Subventionen im kollektiven IV-Bereich, Stipendien und im landschaftlichen Beratungswesen (vgl. Bericht des Bundesrats über die Anpassung der Bundesbilanz per 1. Januar 2007 an die Grundsätze des Neuen Rechnungsmodells Bund/NRM), das den Kantonen geschuldete Beitragsjahr zurückstellt und allenfalls auszahlt.

Darüber hinaus ist in den Erläuterungen zur V-HFKG im Abschnitt 2.1.1 der zeitliche Zusammenhang zwischen der Erhebung der nötigen Angaben für die Bemessung der Grundbeiträge und der Auszahlung ebenfalls festzuhalten. Auf Seite 27 wird ausgeführt, dass die immatrikulierten Studierenden bei den Universitäten erhoben werden. Mit der nachfolgenden Ergänzung kann der zeitliche Zusammenhang verdeutlicht werden: „Die Zahl der Studierenden für eine Universität festgehalten am Tag x des Jahres n ist Grundlage für die Berechnung des Beitrags für diese Universität im Jahr n+1.“ Der zeitliche Zusammenhang bei der Bemessung der Beiträge nach Leistung in der Forschung in Abschnitt 2.1.2 sollte ebenfalls ausgeführt werden. Das Gleiche gilt für die Abschnitte „3.1.1 Beiträge nach Leistung in der Lehre“ und „3.1.2 Beiträge nach Leistung in der Forschung“ für die Fachhochschulen.

Antrag 3

Vor dem Hintergrund des Bundesverwaltungsgerichtsurteils beantragt der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, dass

- entweder das bisherige auf das Vorjahr bezogene Auszahlungssystem weitergeführt und dies auch in der V-HFKG und in den entsprechenden Verfügungen wie bis zum Jahr 2009 festgehalten wird,

oder

- in Artikel 12 V-HFKG nur der erste, klarer formulierte Absatz festgeschrieben und die in dem Fall fehlenden Beiträge für das Jahr 2016 den Kantonen ausbezahlt werden.

Antrag 4

In den Erläuterungen zur V-HFKG ist in den jeweiligen Abschnitten über die Bemessung der Grundbeiträge der zeitliche Zusammenhang zwischen Datenerhebung und Auszahlung auszuführen.

6. Kapitel: Projektgebundene Beiträge

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich die vorgeschlagenen Regelungen. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass diese neuen Bestimmungen pragmatische angewendet werden und nicht zu höheren administrativen Mehrkosten führen.

8. Kapitel: Besondere Bestimmungen für den Fachhochschulbereich

Die im Rahmen der BFI-Botschaft beantragte Änderung von Art. 70 HFKG weitet die Zuständigkeit des SBFI für die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen von den Fachhochschulen auch auf universitäre Hochschulen aus. Die Artikel 56 – 58 V-HFKG beziehen sich somit – sobald die Änderung von Art. 70 HFKG vom Bundesparlament gut geheissen wurde – sowohl auf Hochschuldiplome von Universitäten als auch von Fachhochschulen.

Antrag 5

Artikel 56 – 58 V-HFKG sind zum gegebenen Zeitpunkt der Gesetzessystematik HFKG anzupassen.

Artikel 67, Bemessung der Kohäsionsbeiträge

Der Regierungsrat empfiehlt darauf zu achten, dass kein allzu grosser Betrag für den Kohäsionsfonds reserviert wird. Im Weiteren weist er darauf hin, dass die Bestimmungen zur Berechnung der Kohäsionsbeiträge auf der Basis der vorliegenden Erläuterungen nicht ganz klar erscheinen.

2. Bemerkungen zur Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung)

Auf der Basis der bisherigen Ausführungen zu den betreffenden Abschnitten der V-HFKG stimmt der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft der WBF-Hochschulbautenverordnung zu.

Freundliche Grüsse

Thomas Weber, Regierungspräsident

Peter Vetter, Landschreiber



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Herrn Bundespräsident
Johann Schneider-Ammann
Departement für Wirtschaft, Bildung
und Forschung
Schwanengasse 2
3003 Bern

ED/P160819

Basel, 6. Juli 2016

Regierungsratsbeschluss vom 5. Juli 2016

Verordnung zum Hochschulförderungs- und –koordinationsgesetz (V-HFKG) und Verordnung des Departements Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Für die Einladung zur Vernehmlassung über die beiden oben genannten Verordnungsentwürfe danken wir Ihnen. Die Verordnung wird zentrale Belange der Hochschulförderung – insbesondere bei der Finanzierung – regeln, weshalb sie für uns als Mitträger einer Universität wie einer Fachhochschule von erstrangiger Bedeutung sind. Angesichts der pragmatischen Haltung, welche die Umsetzung des HFKG prägt, befürworten wir die Kontinuität beim Übergang vom bisherigen Universitätsförderungsgesetz sowie dem Fachhochschulgesetz zum Hochschulförderungsgesetz (HFKG). Damit werden Verwerfungen für einzelne Hochschulen vermieden.

Ausdrücklich zu bedauern ist, dass die leidige Frage der Synchronisierung der Auszahlung von Grundbeiträgen an die Universitäten nach jahrelangen Bemühungen immer noch nicht gelöst ist. Der Regierungsrat nimmt mit grösstem Befremden zur Kenntnis, dass die vorgeschlagene Formulierung des Artikels 12 V-HFKG das Bundesverwaltungsgerichtsurteil vom 10. November 2015 in dieser Sache weitgehend ignoriert.

1. Bemerkungen zur V-HFKG

Dem Verordnungsentwurf als Ausführungsbestimmung für das Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) wird weitgehend zugestimmt. Mit seinen verschiedenen Sonderbestimmungen und verbleibenden Unterschieden zwischen Universitäten und Fachhochschulen spiegelt der Entwurf der V-HFKG den Geist des HFKG als Weiterführung des bisher eingespielten und als bewährt empfundenen Systems. Zu einzelnen Artikeln resp. zu den im Entwurf enthaltenen Varianten äussern wir uns wie folgt:

Art. 4: Inhalt des Gesuchs um Beitragsberechtigung

Die Voraussetzungen für den Erhalt von Bundesbeiträgen (Beitragsberechtigung) sind in Art. 45 HFKG geregelt. Die Formulierung im HFKG wurde im Sinn und Geist verfasst, dass bestehende kantonale Fachhochschulen beitragsberechtigt sind und dass "neue beitragsrechtliche Anerkennung in Zukunft wohl nur im Rahmen von Zusammenlegungen oder nach Schliessungen bestehender kantonaler Hochschulen denkbar" (Kommentar zum HFKG) sind. Ein Gesuch um Beitragsberechtigung muss entsprechend die Erfüllung aller Kriterien gemäss Art. 45 HFKG nachweisen (u.a. Mehrwert gegenüber bestehenden Hochschulen).

In den Erläuterungen zu Art. 66 V-HFKG wird nun ausgeführt, dass *alle* Hochschulen nach der (erstmaligen) Institutionellen Akkreditierung gemäss HFKG "ein formelles Anerkennungsverfahren gemäss HFKG" zur Feststellung der Beitragsberechtigung einleiten müssen. Unter diesen Prämissen ist die mit Art. 4 V-HFKG vorgelegte Konkretisierung von Art. 45 HFKG kritisch zu betrachten.

Abs. 1: Der Regierungsrat begrüsst es zwar, dass die Kriterien für die Anerkennung von *neuen* Hochschulen restriktiv angewendet werden. Die Verordnung verschärft das HFKG (Art. 45 Abs. 3 lit. c) jedoch in Bezug auf den Nachweis eines öffentlichen Bedürfnisses für die angebotenen *Studiengänge*. Angewendet auf die Prüfung der Beitragsberechtigung bestehender Hochschulen, ist diese *Ergänzung (Verschärfung)* der HFKG-Bestimmungen jedoch abzulehnen. Das HFKG beschränkt sich auf Vorgaben zur formalen (curriculären) Gestaltung der Studienangebote; die Festlegung (und Überprüfung) z.B. von Inhalten oder von Mindeststudierendenzahlen liegt seit der Ablösung des Fachhochschulgesetzes nicht mehr in der Kompetenz des Bundes. Es ist unklar, wie dieser in Art. 4 Abs. 1 V-HFKG postulierte Nachweis erbracht werden soll.

Abs. 2 verlangt den Nachweis eines Mehrwerts, den die anzuerkennenden Hochschulen gegenüber bestehenden Einrichtungen darstellen. Da auch bestehende Hochschulen (Bsp. Universität Basel, FHNW) ein Gesuch stellen müssen, ist unklar, welche bestehenden Einrichtungen gemeint sind. Zudem kann es nicht um die Anerkennung der Hochschulen selbst gehen, sondern um die Anerkennung der *Beitragsberechtigung*.

Antrag:

Art. 4 Abs. 1 + 2 sind im Sinne der Absicht des HFKG zu präzisieren.

Artikel 7, Aufteilung der jährlichen Gesamtbeiträge

Die Variante 1 – Universitäten 70 % Lehre und 30 % Forschung; Fachhochschulen 85 % Lehre und 15 % Forschung – wird klar bevorzugt. Der Kanton Basel-Stadt weiss sich damit in der Mehrheit der im Hochschulrat vertretenen Träger. Die Variante 1 liegt nicht nur den bisherigen Schlüsseln, sondern auch den gegebenen Verhältnissen am nächsten. Die im Vergleich zu Variante 2 stärkere Gewichtung der Forschung ist auch allgemein hochschulpolitisch von Bedeutung: Die Profilierung der einzelnen Hochschulen im nationalen Wettbewerb und ihre internationale Position ergeben sich aus ihrer Forschungskapazität. Mit erhöhten Forschungsanstrengungen sichern wir auch den akademischen Nachwuchs sowie den Bedarf an akademischen Fachkräften der Wirtschaft wie der Öffentlichen Hand. Die Schweiz als hochtechnologisierte Wirtschaftsnation muss die anwendungs- wie die grundlagenorientierte Forschung stärken, um ihre Position in Zukunft zu halten.

Artikel 8, Aufteilung des Anteils Lehre bei den Universitäten

Aus dem Vorgesagten ergibt sich unsere Zustimmung für die Variante 1.

Artikel 9, Aufteilung des Anteils Lehre bei den Fachhochschulen

Zustimmung für die Variante 1.

Artikel 10, Aufteilung des Anteils Forschung bei den Universitäten
Zustimmung für die Variante 1.

Artikel 11, Aufteilung des Anteils Forschung bei den Fachhochschulen
Zustimmungen für die Variante 1.

Artikel 12, Ausrichtung

In Absatz 1 bekundet der Bundesrat die Absicht, die bisher auf das Vorjahr bezogene Ausrichtung der Grundbeiträge an die Universitäten ab dem Jahr 2017 umzustellen. Die Grundbeiträge sollen neu „... für das laufende Beitragsjahr“ ausgerichtet werden. Mit dieser Festlegung soll mit Inkrafttreten der Verordnung der Ausrichtungsmodus von bisher nachschüssig auf neu gleichjährig umgestellt werden. Entgegen den Ausführungen im begleitenden Bericht ist die Frage, ob die Grundbeiträge sich auf das Vorjahr oder auf das laufende Jahr beziehen, nicht Gegenstand unterschiedlicher Auffassungen. Im Bundesverwaltungsgerichtsurteil der Abteilung II B-605/2014 vom 10. November 2015 wird unzweideutig festgehalten, dass die Grundbeiträge an die Universitäten nach Universitätsförderungsgesetz (UFG) bisher und auch in der heutigen Praxis auf das Vorjahr ausgerichtet werden (Zitat aus S. 47 der Urteilsbegründung):

„4) Zusammenfassung

4.5

4.5.1 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass den Beitragsberechtigten seit Einführung der Grundbeiträge ab 1966 – im Lichte der jeweils gültigen Erlasse (AVB 1966, HFG 1968, HFG 1991, UFG) – für jedes Beitrags- beziehungsweise Subventionsjahr („Beitragsperiode“) ein alljährlich zu erfüllender Anspruch auf Ausrichtung dieser Beiträge zukam. Dies räumt selbst die Vorinstanz in ihrer Duplik vom 30. Oktober 2014 zu Recht ein (Ziff. II/5).

...

4.5.3 Demzufolge kann entgegen der Vorinstanz [d.i. das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)] der Umstand, dass die Grundbeiträge – als Anspruchssubventionen – seit 1966 in Erfüllung der jährlichen Leistungspflicht erst im Auszahlungsjahr betragsmässig genau festgesetzt und für das davorliegende Subventionsjahr ausbezahlt wurden, nicht davon abhängen, dass konkrete Aufwendungen der jeweiligen Vorjahre nach festen Beitragssätzen abgegolten werden müssten, wie dies noch in der Übergangsordnung des AVB 1966 vorgesehen war (vgl. E. 4.2), sondern einzig davon, ob die einschlägigen Erlasse für jedes Subventionsjahr seit 1966 einen grundsätzlichen Anspruch auf alljährliche Grundbeiträge vorsahen beziehungsweise heute noch vorsehen, was auch der Fall war/ist“ (Ende Zitat Hervorhebungen durch die Unterzeichneten).

Die Entrichtung der Grundbeiträge ist auf Gesetzesstufe geregelt. Wie vom Bundesverwaltungsgericht festgestellt, handelt es sich um auf das Vorjahr bezogene Beiträge und auf eine Anspruchssubvention. Vor diesem Hintergrund ist zu bezweifeln, dass die vom Bund angestrebte Praxisänderung überhaupt auf der Verordnungsebene geregelt werden kann.

Die Kantone, die mit ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde die oben zitierte Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts herbeigeführt haben, stehen schon seit Jahren mit den Bundesbehörden in dieser Sache im Kontakt. Unverständlich bleibt, warum der Bund nicht wie bei vergleichbaren Synchronisierungen Systemänderung bei der Auszahlung um nachschüssige Subventionen im kollektiven IV-Bereich, Stipendien und im landschaftlichen Beratungswesen (vgl.

Bericht des Bundesrats über die Anpassung der Bundesbilanz per 1. Januar 2007 an die Grundsätze des Neuen Rechnungsmodells Bund/NRM) das den Kantonen geschuldete Beitrags

jahr zurückstellt und ggf. auszahlt. Beim hier genannten Restatement der Bundesbilanz wurde eine Summe von rund einer Milliarde Franken zurückgestellt. Bei den Grundbeiträgen an die Kantone handelt es sich um gesamthaft rund 641 Mio. Franken (Stand Auszahlungsjahr 2015, Beitragsjahr 2014).

Im Sinne der im Begleitbericht des SBFI erwähnten „pragmatischen Lösung“ wird in Absatz 2 von Artikel 12 festgehalten, dass die Frage des aufs Vorjahr bezogenen Ausrichtung beim Auslaufen des gegebenen Fördersystems „im Jahr X“ geregelt werden soll. Damit wird zumindest das Bestehen des Problems eingeräumt. Wir sprechen uns jedoch dagegen aus, die Lösung der Fragestellung ad Infinitum zu verschieben, nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen der zurückliegenden Jahre. Der Absatz 2 überbürdet zudem zum gegebenen Zeitpunkt den „einzelnen“ Kantonen die Beweislast, für eine Gegebenheit die aktuell ausser Diskussion steht und wie gesagt vom Bundesverwaltungsgericht zweifelsfrei festgehalten worden ist. Auch für die Formulierung des Absatzes 2 der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage sind den Bundesbehörden Formulierungsvorschläge unterbreitet worden, die jedoch nicht akzeptiert wurden.

Antrag

Vor diesem Hintergrund verlangt der Regierungsrat, dass

- entweder das bisherige auf das Vorjahr bezogene Auszahlungssystem weitergeführt und dies auch im V-HFKG und in den entsprechenden Verfügungen wie bis zum Jahr 2009 festgehalten wird,

oder

- in Artikel 12 der Verordnung nur der erste Absatz festgeschrieben und das in dem Fall fehlende Beitragsjahr 2016 den Kantonen ausbezahlt wird.

Kapitel 4, Bauinvestitionsbeiträge und Baunutzungsbeiträge (Artikel 18–48)

Die Neuordnung der Bauinvestitionsbeiträge und der damit einhergehende erster Schritt zur Homologisierung zwischen den Universitäten und Fachhochschulen wird begrüsst.

Mit seinen verschiedenen Sonderbestimmungen und verbleibenden Unterschieden zwischen Universitäten und Fachhochschulen spiegelt der Entwurf der V-HFKG den Geist des HFKG als Weiterführung des bisher eingespielten und als bewährt empfundenen Systems.

Antrag

Beantragt wird die Streichung des Worts „höchstens“ im Artikel 28. In den bisherigen Beratungen war immer klar von 30 % und nicht von einer unterbietbaren Obergrenze die Rede.

Artikel 67, Kohäsionsbeiträge

Die Einrichtung des bereits bei der Umsetzung des UFG bewährten Kohäsionsfonds wird begrüsst. Mit der Degression sowie der 5 %-Regel ist sichergestellt, dass der Kohäsionsfonds bei den betreffenden Hochschulen eine Umstellungsbewegung unterstützt und weniger den blossen Besitzstand garantiert.

2. Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung)

In Anlehnung an die betreffenden Abschnitte der VO-HFKG stimmt der Regierungsrat auch der Hochschulbautenverordnung zu.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche
et à l'innovation (SEFRI)
Division Hautes écoles
Einsteinstrasse 2
3003 Berne

Fribourg, le 23 août 2016

2016-632

Révision totale de l'ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE) et ordonnance du DEFR sur les contributions d'investissements et les participations aux frais locatifs des constructions des hautes écoles (ordonnance sur les constructions des hautes écoles). Consultation

Madame, Monsieur,

Nous remercions Monsieur le Conseiller fédéral, Chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche de nous avoir donné l'occasion de nous prononcer dans le cadre de la consultation citée en titre.

Nos représentants siégeant dans les organes communs institués par la LEHE ont bénéficié des informations régulières sur les travaux préparatoires des dispositions de l'O-LEHE relatives aux modèles de répartition des subventions fédérales de base et ont pu donner leur avis à ce sujet. Celui-ci est repris ici et complété par des remarques sur d'autres dispositions.

I. Révision totale de l'ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE)

De manière générale, nous saluons le projet de révision totale de l'O-LEHE qui est nécessaire pour que les dispositions financières de la LEHE entrent en vigueur. Il suscite toutefois un certain nombre d'observations de notre part, qui sont exposées ci-après, chapitre par chapitre.

Chapitre 2. Droit aux contributions

Ce chapitre spécifie l'autorité compétente pour le dépôt de la demande de reconnaissance du droit aux contributions et son contenu, et il instaure l'examen périodique des conditions de reconnaissance.

Aucune différence n'est faite entre les hautes écoles publiques déjà reconnues et les institutions qui demanderaient la reconnaissance pour la première fois. Or, la reconnaissance du droit aux contributions selon l'ancienne loi devenant caduque avec la décision d'accréditation selon la LEHE à obtenir jusqu'au 31.12.2022 (LEHE, art. 75), il en ressort que toutes les universités et les HES devront renouveler leur reconnaissance. Nous considérons que les institutions publiques bénéficiant déjà d'une reconnaissance du droit aux contributions doivent être soumises à une procédure simplifiée, basée surtout sur leur accréditation. Une telle démarche semble pleinement conforme à la volonté du législateur fédéral, car, à l'art. 45, al.1, let. c de la LEHE, la décision de reconnaître le droit aux contributions d'une haute école est soumise à la condition qu'elle « *représente un complément, une extension ou un choix alternatif pertinents par rapport aux institutions en place* ». Cette formulation est d'ailleurs reprise à l'alinéa 2 de l'article 4 de l'O-LEHE. L'idée ne peut pas être de juger l'offre des hautes écoles en fonction de l'ordre dans lequel leurs demandes de reconnaissance seront déposées, mais bel et bien, d'appliquer les conditions formulées à l'article 45 de la LEHE (à l'exception de l'accréditation) uniquement aux hautes écoles qui demandent la reconnaissance pour la première fois. Le Message du 29 mai 2009, par lequel le projet de loi sur les hautes écoles avait été transmis au Parlement fédéral, fait aussi clairement la distinction entre les hautes écoles existantes et la reconnaissance de nouvelles hautes écoles. Ainsi, dans le commentaire de l'alinéa 3 de l'article 41 relatif à l'utilisation économique et efficace des contributions publiques (p. 4160), il est écrit que la Conférence des hautes écoles en tient compte entre autres « *dans les avis relatifs aux requêtes portant sur la reconnaissance de nouvelles institutions du domaine des hautes écoles comme ayant droit aux contributions* ».

En ce qui concerne les éléments du dossier de demande (article 4, al.1), l'exigence formulée à la lettre d est problématique. Appliquée telle quelle, elle constituerait une ingérence dans l'autonomie des hautes écoles, autonomie par ailleurs chère au législateur. Cette formulation de l'O-LEHE semble constituer une interprétation des lettres a (*répond à un besoin public*) et c (*ses programmes d'études ou les diplômes qui les sanctionnent sont définis dans le cadre de la politique publique de la formation*) de la définition de l'enseignement public telle que formulée à l'article 45, al. 3 de la LEHE. Cette interprétation diffère toutefois de manière importante de celle de la LEHE donnée dans le Message du 29 mai 2009 (p. 4163). Dans ce dernier, la notion du besoin public est expliquée de la manière suivante : « *Le besoin public visé à la let. a correspond à la volonté politique de l'Etat concernant la mise en œuvre des objectifs qu'il s'est fixé dans le domaine de la formation. Un besoin public existe si l'Etat (Confédération ou cantons) devrait proposer un service d'enseignement au cas où il n'existerait pas encore.* » La définition des programmes ou des titres dans le cadre de la politique publique de la formation y est exemplifiée par la conformité au système de Bologne et aux conditions d'admission. Il est aussi indiqué que « *les titres ou les curricula peuvent également être définis par un organisme étatique ou mandaté par l'Etat (par ex. université cantonale ou haute école spécialisée)* ».

Ainsi, par définition, l'offre d'une haute école fédérale ou cantonale répond à un besoin public. En plus, il ne s'agit pas d'examiner les contenus de filières, mais uniquement le respect des conditions-

cadre du domaine suisse des hautes écoles telles qu'établies par la Conférence des hautes écoles en fonction des compétences que la LEHE lui confère.

En résumé, nous demandons :

- > **de différencier entre les hautes écoles existantes et celles qui demandent la reconnaissance pour la première fois ;**
- > **de prévoir, pour les hautes écoles publiques déjà reconnues, une procédure de reconnaissance du droit aux contributions simplifiée, basée uniquement sur l'accréditation, leur mandat public (base légale) et le respect des conditions-cadre établies par la Conférence des hautes écoles ;**
- > **de modifier la formulation de l'art. 4, al. 1. let. d de manière conforme au Message de la LEHE et respectueuse de l'autonomie des hautes écoles.**

Chapitre 3 Contributions de base

Art. 7 à 11. Répartition des contributions

Les articles 7 à 11 traitent des modèles de répartition des contributions de base pour les universités et pour les HES. Les deux modèles sont conceptuellement équivalents, tout en respectant les différences entre les deux types de hautes écoles dans le choix de certains paramètres et de leur pondération. Nous saluons cette approche et sommes d'avis que les paramètres utilisés dans les deux modèles respectent tant la volonté du législateur que les caractéristiques des hautes écoles.

Choix entre les deux variantes proposées :

En ce qui concerne la pondération des paramètres dans les deux modèles, deux variantes sont proposées.

Nous nous prononçons clairement en faveur de la variante 2 selon laquelle les subventions sont réparties à 80% en fonction des prestations d'enseignement et à 20% en fonction des prestations de recherche, pour les universités, et à 90% en fonction des prestations d'enseignement et à 10% en fonction des prestations de recherche, pour les HES.

Nous considérons en effet que les subventions de base ont pour objectif principal de soutenir les cantons dans le financement des activités d'enseignement et que la Confédération soutient la recherche prioritairement par d'autres instruments tels que le Fonds national, la CTI ou la participation aux programmes de l'UE. L'introduction de l'overhead représente déjà une contribution supplémentaire récompensant les hautes écoles en fonction de l'acquisition des projets de recherche. En ce qui concerne les HES, la recherche appliquée (respectivement ses résultats) a comme premier objectif de nourrir l'enseignement, dit « axé sur la pratique », qui est la première vocation et la raison d'être même des HES. Dès lors l'enseignement doit rester au cœur de toute activité déployée par les HES, et la clé de répartition des contributions de base doit, elle aussi, porter ce message.

Il convient également de noter qu'il n'y a pas de correspondance directe entre la pondération des prestations d'enseignement et de recherche dans le modèle de distribution de l'O-LEHE et l'allocation de ressources et du temps de travail des professeur-e-s au sein des hautes écoles. Celles-ci restent libres d'affecter les moyens financiers à leur disposition en fonction des stratégies

propres. Pour les HES particulièrement, cette allocation interne doit tenir compte des projets de recherche financés non seulement par les instruments de la Confédération mentionnés ci-dessous, mais surtout par les fonds tiers obtenus pour les mandats de recherche appliquée.

Art. 9, al. 2, let. c.

Nous sommes convaincus que de tenir compte des diplômes de master et de doctorat pour les universités, et des diplômes de bachelor pour les HES (à l'exception du domaine de musique) est important pour souligner les différences entre les parcours de formation dans ces deux types des hautes écoles. Toutefois, il existe d'autres formations HES, à part celles du domaine de musique, qui doivent offrir un master pour permettre à leurs diplômés l'exercice de la profession. C'est le cas, par exemple, de l'ostéopathie.

Nous demandons ainsi de remplacer la mention explicite du domaine « Musique » par une formulation générique telle que « filières avec master comme diplôme professionnalisant ».

Art. 12 Versement de la contribution de base

Dans son arrêt du 10 novembre 2015, le Tribunal administratif fédéral (TAF) confirme que les subventions fédérales de base ont toujours été et continuent à être versées *a posteriori*, c'est-à-dire pour l'année qui précède l'année de versement. En plus, le TAF indique que la modification du mode de versement nécessite un changement formel de la loi. Sur cette base, nous continuons à comptabiliser la subvention fédérale de base dans les comptes de l'Université de Fribourg de l'année précédente. Nous saluons le fait que l'arrêt du TAF et ces conclusions soient explicitement mentionnés dans le rapport explicatif.

Toutefois, selon l'article 12, alinéa 1 du projet de l'O-LEHE, le versement de la subvention fédérale de base devrait désormais concerner l'année de contribution en cours. C'est-à-dire qu'avec l'entrée en vigueur de cette ordonnance, la Confédération opèrerait le changement du mode de versement de la subvention et ceci en omettant d'octroyer aux cantons universitaires la subvention pour l'année 2016. L'alinéa 2 de l'article 12 reconnaît cet état de fait, en admettant que la modification du mode de versement privera les cantons universitaires d'une contribution annuelle et en repoussant le règlement de cette dette de la Confédération à l'égard des cantons à un moment hypothétique où la subvention de base cesserait d'être octroyée. Cette reconnaissance de dette est certainement réjouissante, mais d'une part, il conviendrait de spécifier que l'année concernée est l'année 2016 et, d'autre part, il est problématique de remettre le versement de cette subvention manquante à un futur indéfini. Notre canton continuera à comptabiliser la subvention fédérale de base sur l'année précédente et il doit obtenir une reconnaissance formelle de cette pratique de la part de la Confédération.

Ainsi, se fondant sur l'arrêt du Tribunal fédéral administratif du 10.10.2015, nous demandons :

> que le mode de versement de la subvention fédérale de base aux universités *a posteriori* (pour l'année précédente) soit maintenu et que ce fait soit inscrit dans l'O-LEHE ainsi que dans les futurs arrêtés d'allocation

ou

> que, si le Conseil fédéral ne peut pas renoncer au changement du mode de versement de la subvention, il soit clairement mentionné dans l'O-LEHE que la contribution annuelle manquante concerne l'année 2016, que son versement est dû sur la base de l'arrêt du TAF sans que les cantons doivent apporter d'autres preuves, et que les cantons qui le souhaitent puissent, jusqu'à ce versement, considérer la subvention reçue comme portant sur l'année précédente.

Section 3 Calcul et versement des contributions

Art. 17, al. 3

Actuellement, les subventions fédérales de base sont versées en deux tranches : 80% (calculé sur la base de la contribution de l'année précédente), en début de l'année de versement, et le solde du paiement pour l'année en cours, après la décision de répartition. L'article 17, al. 3 prévoit par contre un versement en 3 tranches : 40% - 40% - le solde, le second 40%, n'étant versé qu'au milieu de l'année. Etant donné que notre canton continuera, comme expliqué ci-dessus, de considérer que la subvention fédérale de base porte sur l'année précédant son versement et continuera à la comptabiliser en conséquence, il est important pour nous **que le versement reste divisé en deux tranches et que le premier versement de 80% ait lieu en début de l'année. Nous demandons ainsi de garder les délais de versement actuels.**

Chapitre 4 Contributions d'investissements

Art. 19

La notion de « séjour » n'est pas claire. On pourrait en déduire que la construction de logements peut à nouveau bénéficier des contributions fédérales.

Art. 22 et art. 23

Ces articles établissent la distinction entre les interventions dans un bâtiment existant qui donnent droit à une contribution et celles qui n'y donnent pas droit. S'il est tout à fait compréhensible que des travaux courants d'entretien, de restauration, de conservation ou de mise en état ne donnent pas droit à une contribution, il convient de veiller à ne pas créer des incitations à l'effet pervers. Il serait contreproductif, en particulier de point de vue du développement durable, mais aussi pour le coût total d'un projet, si, pour des raisons des contributions fédérales, les cantons étaient systématiquement poussés à détruire et construire à neuf plutôt qu'à rénover un bâtiment existant.

Art. 28 Taux de contribution

Le fait que le taux de contribution ne soit pas fixé de manière précise, mais qu'il s'agisse d'une limite supérieure est problématique, car il ne nous permet pas, lors de l'élaboration d'un projet de construction, d'estimer le montant de la subvention fédérale attendue. L'O-LEHE comporte déjà, à l'article 18, une réserve qui spécifie que les contributions sont allouées en fonction des crédits disponibles. D'y ajouter en plus une variabilité au niveau du taux de subventionnement n'est pas acceptable pour la planification des investissements immobiliers de nos hautes écoles. Un taux de subventionnement inférieur à 30% équivaldrait par ailleurs à un report des charges de la Confédération aux cantons, ceci au moment où, avec la LEHE et les nouveaux organes qui en résultent, les cantons ont accepté de déléguer de nouvelles compétences importantes aux organes communs. En même temps, la LEHE devait donner aux cantons une garantie accrue quant aux montants de contributions fédérales. Or, en réalité, la LEHE baisse déjà la participation de la Confédération aux coûts immobiliers des hautes écoles, étant donné que la limite inférieure pour qu'une construction puisse prétendre à la contribution fédérale passe de trois millions de francs, pour les universités, et de 300'000 francs pour les HES, à cinq millions de francs pour toutes les hautes écoles. De même, le montant annuel minimal d'un loyer augmente de 100'000 francs à 300'000 francs. Même si les universités ne bénéficiaient pas jusqu'à présent des subventions aux locations, celle-ci ne peuvent pas être considérée comme une nouvelle charge pour la

Confédération, car elles remplacent les contributions aux investissements non immobiliers auxquelles les universités avaient droit selon l'ancienne législation. Nous n'acceptons donc pas une baisse supplémentaire de l'engagement financier de la Confédération.

Nous demandons ainsi que le taux de contribution pour les investissements soit fixé de manière non équivoque à 30%.

Chapitre 6 Contributions liées à des projets

Art. 49 Prestation propre

Cet article reprend la règle actuelle selon laquelle les hautes écoles doivent en principe assumer la moitié des coûts d'un projet. Toutefois, à l'alinéa 3, une nouvelle disposition est introduite qui exige que la moitié de la prestation propre soit fournie sous la forme d'une contribution financière. Cette exigence est beaucoup trop contraignante : les hautes écoles ne disposent que rarement des ressources financières non affectées. Elles peuvent par contre décharger les personnes déjà engagées pour qu'elles travaillent sur un projet et/ou mettre à disposition des ressources existantes. L'exigence de fournir 25% du coût global du projet sous la forme d'une contribution financière risque par ailleurs de précariser encore davantage le statut des certains collaborateurs ou collaboratrices que les hautes écoles ne pourront plus engager sur des contrats de durée prolongée en les affectant aux projets en fonction des besoins, car elles devront disposer des ressources financières libres.

Nous demandons que l'alinéa 3 de l'article 49 soit supprimé.

Section 3 Dispositions transitoires

Art. 67 Calcul des fonds de cohésion

Il n'est pas clair pour quelle raison il est fait mention, à l'alinéa 1^{er}, de la période 2017 à 2019. Selon notre compréhension, tous les calculs concernant le fonds de cohésion seront effectués chaque année, dès 2017 et jusqu'en 2024, ceci selon la procédure décrite au point 1.3 de l'annexe au rapport explicatif. Ainsi, chaque année, le montant de la subvention de chaque université (ou HES) sera comparé au montant de référence et le fonds de cohésion sera constitué si nécessaire et en respectant la limite supérieure fixée à l'alinéa 5. La période 2017 à 2019 n'est mentionnée d'aucune manière dans le rapport explicatif et ne semble jouer aucun rôle dans la procédure y décrite. La référence à cette période doit donc être supprimée.

Nous demandons de modifier l'alinéa 1^{er} comme suit : « *Les hautes écoles qui subissent une baisse des subventions de base de plus de 5% par rapport à l'année de référence peuvent obtenir des fonds de cohésion jusqu'à la fin 2024 au plus tard* ».

II. Ordonnance sur les constructions des hautes écoles

Cette ordonnance reprend en partie des dispositions qui sont actuellement réglées dans les différentes directives établies par le SEFRI concernant les subventions fédérales aux investissements et aux locations. Elle régit ainsi nouvellement la procédure y relative et les détails du calcul des dépenses donnant droit à contribution.

Nos remarques ci-dessus relatives au chapitre 4 de l'O-LEHE concernant naturellement aussi les dispositions correspondantes de l'ordonnance sur les constructions. Cette dernière appelle également les commentaires suivants de notre part :

Art. 17

Cet article définit les sept types de locaux et les valeurs de surface, ainsi que les suppléments pour les équipements correspondants. Nous pouvons adhérer à la volonté de simplifier les calculs en réduisant le nombre de types de locaux. Selon les assurances reçues par nos représentants dans les organes communs, l'application de cette nouvelle typologie et de nouveaux montants serait financièrement neutre. **Nous tenons à souligner que le nouveau mode de calcul n'est acceptable qu'à cette condition et que les montants devraient être revus s'il s'avérait que ce mode de calcul aboutit à des résultats inférieurs par rapport au mode de calcul utilisé sous le régime de la LAU.**

Par rapport aux suppléments pour les équipements, la manière dont ils seront appliqués n'est pas claire. S'agissant de valeurs moyennes, ils devraient être toujours attribués en totalité. **Nous demandons que ceci soit spécifié dans l'ordonnance.**

Art. 24

Nouvellement, il est prévu que les investissements dans un bâtiment en location puissent bénéficier d'une contribution d'investissement, cette dernière étant capitalisée et déduite de la participation aux frais locatifs. Ce mode de calcul semble complexe et il risque de générer une charge de travail importante. Il devrait être tenu compte également du fait qu'un investissement par le locataire est habituellement lié à un coût de location inférieur par rapport au cas où l'investissement serait entrepris par le propriétaire. Il nous semble aussi qu'une contribution d'investissement pour un objet loué devrait exiger une durée d'exploitation plus longue que la durée minimale d'un contrat de location telle que spécifiée à l'art. 41, al. 1, let. b de l'O-LEHE.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à nos remarques et vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Marie Garnier
Présidente

Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Copie

—

- Service des affaires universitaires, DICS, rue de l'Hôpital 1, 1701 Fribourg
- par mail à christina.baumann@sbfi.admin.ch, en version Word et pdf

Communication :

- a) à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, pour elle, le Service des affaires universitaires, le Rectorat de l'Université et la Direction de la HEP/PH-FR;
- b) à la Direction de l'économie de l'emploi ;
- c) à la Chancellerie d'Etat.

Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Extrait de procès-verbal non signé, l'acte signé peut être consulté à la Chancellerie d'Etat



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

PROJET DE LETTRE

Projet présenté par le DIP

Contact suivi du dossier : Ivana Vrbica Tél. 022 0225466915
Contact secrétariat : Ludiane Loosli Tél. 022 0225466951

Version : 1 - ge.docx

Diffusion :

PRE	DSE	DEAS	
DF	DALE		
DIP	DETA	CHA	1 ex.
Autres			

Députés GC OUI / NON	Presse OUI / NON	Députés Ch. féd. OUI / NON
----------------------	------------------	----------------------------

visa du Conseil d'Etat

M. Johann N. Schneider-Ammann
Conseiller fédéral
Département fédéral de l'économie, de
la formation et de la recherche
Schwanengasse 2
3003 Berne

Concerne : Consultation sur la révision totale de l'ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE) et de l'ordonnance du DEFR sur les contributions d'investissements et participations aux frais locatifs des constructions des hautes écoles (Ordonnance sur les constructions des hautes écoles)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous nous référons à la consultation fédérale citée sous rubrique et vous remercions de nous avoir conviés à prendre position dans ce cadre. De manière générale, nous apprécions la qualité et la cohérence de ces deux projets d'ordonnance qui offrent un intéressant compromis issu des discussions entre les parties prenantes. Nous souhaitons toutefois attirer votre attention sur les aspects qui demandent encore, à notre sens, quelques clarifications ou modifications.

I. Révision totale de l'ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles

Pour ce qui est des contributions de base, nous soutenons la variante 1 attribuant 70% des contributions de base aux prestations d'enseignement et 30% aux prestations de recherche pour les universités et, respectivement 85%/15% pour les HES. Toutefois, nous aimerions que la Confédération examine à nouveau la possibilité d'une combinaison des deux variantes proposées, dans les sens d'un 70%/30% pour les universités et 90%/10% pour les HES ce qui permettrait de tenir compte de leurs caractéristiques respectives.

En outre, le projet d'ordonnance prévoit la possibilité, qui devrait rester exceptionnelle, que des institutions du domaine des hautes écoles puissent recevoir des contributions fixes déterminées selon des principes arrêtés par le Conseil des hautes écoles et non selon les règles applicables aux hautes écoles. Il nous semble essentiel de pouvoir disposer de cette flexibilité pour des institutions comme l'IHEID dont la mission et le public sont tout particuliers. En effet, la spécificité de cet institut dont les retombées de ses activités

dépassent largement le cadre cantonal justifie un modèle particulier de financement. L'institut forme de futurs acteurs internationaux et sert d'interlocuteur académique à la Genève internationale, plateforme cruciale pour les relations extérieures de la Suisse. Nous soutenons donc résolument l'exception mentionnée plus avant et souhaitons sa pérennité.

Concernant les contributions fédérales aux investissements et aux frais locatifs, nous regrettons l'introduction d'un taux maximal de 30% des dépenses au lieu d'un taux fixe actuel offrant davantage de sécurité financière. De manière générale, nous demandons à ce que les dispositions des deux ordonnances mentionnées sous objet prévoient des modalités de priorisation de projets qui nous semblent indispensables à toute planification financière des investissements.

Nous sommes favorables à la réglementation proposée concernant les contributions à des infrastructures communes, car il nous importe de garantir le financement d'infrastructures sur le long terme. De même, nous approuvons les réglementations proposées concernant les contributions liées à des projets communs, tout en suggérant qu'elles soient appliquées de manière pragmatique et n'engendrent pas de coûts administratifs supplémentaires.

II. Révision totale de l'ordonnance du DEFR sur les contributions d'investissements et participations aux frais locatifs

Nous émettons ici des réserves concernant notamment les types de locaux et les valeurs de surface par mètre carré, ces dernières étant beaucoup trop basses par rapport aux valeurs actuelles. Dans la mesure où la réduction de la valeur des surfaces a pour effet de réduire les dépenses imputables, nous souhaitons une révision à la hausse des montants proposés.

Vous trouverez en annexe des explications plus circonstanciées sur divers aspects de ces projets de révision ainsi que des remarques ponctuelles sur certains articles.

En vous remerciant d'avance de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Le président :

Anja Wyden Guelpa

François Longchamp

ANNEXE

Consultation sur la révision totale de l'ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE) et de l'ordonnance du DEFR sur les contributions d'investissements et participations aux frais locatifs des constructions des hautes écoles (Ordonnance sur les constructions des hautes écoles)

Généralités

A. Ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE)

Chapitre 2 : Droit aux contributions

Art. 4 : Eléments de la demande

L'al. 1 let d à savoir la nécessité de renseigner sur « le besoin public des filières d'études » et « la cohérence de leurs curricula avec les politiques publiques d'éducation » dans les demandes de reconnaissance du droit aux contributions risque de créer d'importants coûts administratifs compte tenu du nombre de filières d'études à documenter. De plus, il nous semble peu pertinent, dans la mesure où la let. c) de cet alinéa (renseignement sur le mandat public relatif aux activités d'enseignement et de recherche) permet déjà de rendre compte de l'intérêt public des filières.

Art. 5 : Examen des conditions

Les audits de qualité exigé par le SEFRI et mis en place par l'agence d'accréditation et d'assurance qualité ont été réalisés tous les quatre ans de 2004 à 2014. La LEHE (art. 28) les remplacera désormais par l'accréditation institutionnelle, dont la période de validité sera de 7 ans. Nous considérons qu'un examen tous les quatre ans, comme indiqué à l'al. 1, nous semble incohérent avec le dispositif précité et qu'il risque, en outre, de générer une charge extrêmement lourde auprès des hautes écoles.

Chapitre 3 : Contributions de base

Section 1 : Répartition des contributions pour les hautes écoles

Art. 7 : Répartition de l'enveloppe financière annuelle

Nous soutenons la variante 1 attribuant 70% des contributions de base aux prestations d'enseignement et 30% aux prestations de recherche pour les universités et, respectivement 85%/15% pour les HES. Toutefois, nous aimerions que la Confédération examine à nouveau la possibilité d'une combinaison des deux variantes proposées, dans les sens d'un 70%/30% pour les universités et 90%/10% pour les HES ce qui permettrait de tenir compte de leurs caractéristiques respectives.

Pour ce qui est des universités, la variante 1 (70%/30%) souligne de manière plus juste l'importance de la recherche tant dans le portefeuille que dans les missions des universités et contribue à compléter le financement de ces activités par les overheads du Fonds national suisse qui restent aujourd'hui encore insuffisants, nettement inférieurs à ceux attribués par exemple par les fonds européens et inférieurs aux 20% qui avaient été initialement prévus.

Pour ce qui est des hautes écoles spécialisées, la variante 2 (90%/10%) permet d'amoinrir le poids relatif de la recherche et d'axer le calcul des contributions sur l'enseignement, dont le caractère professionnalisant doit rester la priorité. Par la suite, un examen pourrait être mené aux fins d'un passage à 15% pour la recherche.

Art. 8 : Contributions versées pour l'enseignement : répartition entre les universités

Le libellé de l'alinéa 3 introduit deux notions non définies. En premier lieu, il introduit celle de « taxes d'études » ; il s'agirait de préciser s'il s'agit-il uniquement des taxes d'inscription ou également des autres contributions demandée aux étudiants, telles que des paiements pour des prestations culturelles, sportives, etc. En deuxième lieu, il parle de « coûts de référence liés à l'enseignement », qui n'existent pas dans la LEHE, l'article 44 de la loi précitée ne mentionnant que la notion de « coûts de référence ».

Enfin, cet alinéa introduit la possibilité de compter certains étudiants partiellement dans le calcul des prestations d'enseignement, si leurs taxes d'études dépassent la moitié des coûts de référence ; ceci pourrait être notamment le cas des taxes d'études des étudiants étrangers. Dans le cas d'une éventuelle différenciation des taxes pour ceux-ci, cela risque de générer d'importants problèmes de faisabilité et d'avoir, en outre, un effet contreproductif sur le nombre d'étudiants étrangers, étant rappelé que celui-ci est un des critères pris en compte dans le calcul des prestations d'enseignement.

Art. 9 : Contributions versées pour l'enseignement : répartition entre les hautes écoles spécialisées

Nous sommes satisfaits de constater que le nombre de bachelors sera pris en compte dans le calcul des contributions, à l'exception de la «Musique» où les masters sont le diplôme de référence. Nous souhaitons cette même exception pour les «arts visuels et le design ». Ceci nous semble plus à même de refléter la réalité genevoise au sujet de laquelle nous rappelons que 30% des étudiants HES le sont dans le domaine des arts, contre environ 15% dans le reste de la Suisse.

Art. 10 : Contributions versées pour la recherche : répartition entre les universités

Pour ce qui est du calcul de l'activité de recherche, à partir du moment où le critère du nombre de mois-projets par membre scientifique a été pris en compte, nous saluons le fait que l'on ait considéré l'ensemble du corps enseignant. En effet, cette mesure permet, premièrement, de considérer tous les niveaux académiques habilités à soumettre une demande auprès du FNS. Deuxièmement, elle n'incite ni à limiter le nombre de professeurs, ni à gonfler l'effectif du corps intermédiaire, au moment même où des mesures d'encouragement de la relève scientifique sont envisagées. Néanmoins, il serait mieux de privilégier la prise en compte uniquement du montant total (let. a de l'alinéa 3) et du nombre total de mois-projets obtenus par chaque université (let. b de l'alinéa 3) ce qui aurait permis de créer une certaine incitation au regroupement des forces dans le domaine de la recherche. Nous ne sommes donc guère favorables à l'introduction de la lettre c relative à la ventilation des prestations de recherche.

Art. 11 : Contributions versées pour la recherche : répartition entre les hautes écoles

L'accent qui est porté sur le transfert de savoir entre la recherche et l'enseignement, pris en considération à parts égales avec les fonds de recherches obtenus du FNS, de la CTI et des projets UE rend bien compte de la particularité des Hautes écoles spécialisées.

Art. 13: Calcul des contributions pour les autres institutions du domaine des hautes écoles

Le projet d'ordonnance prévoit la possibilité, qui devrait rester exceptionnelle, que des institutions du domaine des hautes écoles puissent recevoir des contributions fixes (art. 13, alinéa 2), déterminées selon des principes arrêtés par le Conseil des hautes écoles (art. 14) et non selon les règles applicables aux hautes écoles. Il nous semble essentiel de pouvoir disposer de cette flexibilité pour des institutions comme l'IHEID dont la mission et le public sont tout particuliers. En effet, la spécificité de cet institut «de niche» dont les activités engendrent des retombées dépassant largement le cadre cantonal justifie un modèle particulier de financement. L'institut forme de futurs acteurs internationaux et sert d'interlocuteur académique à la Genève internationale, plateforme cruciale pour les relations

extérieures de la Suisse. Nous soutenons donc résolument l'exception accordée à l'IHEID et souhaitons sa pérennité.

Art. 19, al. 2 : Droit aux contributions – « transformation » de bâtiments

La définition du terme de « transformation » comme étant une intervention importante dans la substance du bâtiment doit être revue car elle n'est pas suffisamment claire et doit être harmonisée avec le contenu de l'art. 12 de l'ordonnance du DEFR sur les contributions d'investissements et participations aux frais locatifs.

Chapitre 4 : Contributions d'investissements

Art. 23 : Dépenses ne donnant pas droit à une contribution

La lettre a) évoquant des coopérations public-privé avec la participation d'un partenaire commercial devrait être revue. En effet, une coopération avec une entreprise à caractère commercial sur un projet public-privé à but non lucratif peut être envisagée.

Art. 28 et 45 : Taux de contribution pour les contributions aux investissements et pour les participations aux frais locatifs

Nous regrettons que la base légale (à savoir l'introduction d'un taux maximal de 30% des dépenses, au lieu d'un taux fixe actuel) ne donne pas davantage de sécurité pour la planification financière des contributions fédérales aux investissements et aux frais locatifs. Sous le régime légal actuel, la participation fédérale équivaut obligatoirement à un tiers des dépenses pour les investissements des HES. Le taux de participation maximal de 30% prévu dans la LAU pour les investissements des universités a toujours été atteint à notre connaissance.

Art. 33 : Mise en chantier

La mise en chantier étant souvent complexe au niveau cantonal, nous souhaitons ne pas l'alourdir encore par la nécessité de la faire approuver au niveau fédéral. Nous proposons dès lors que cet article ne définisse que la procédure de demande de subvention avant la mise en chantier.

Art. 34, al. 2 : Affectation, durée d'utilisation et aliénation

Nous suggérons de remplacer le terme de « des parties portantes d'un bâtiment » par le terme de « structures portantes d'un bâtiment » plus utilisé en français.

Chapitre 5 : Participation aux frais locatifs

Art. 41, al. 1 let a et b: Dépenses donnant droit à la contribution

De manière générale, nous constatons que les nouvelles conditions définies aux lettres a) et b), à savoir le minimum de 300 KCHF par contrat de bail et celui de 5 ans pour la durée de bail ne sont pas pertinentes et pénalisent en particulier la HES-SO Genève, répandue sur plusieurs sites.

Art. 45 : Taux de contribution pour les participations aux frais locatifs

Cf. commentaire à l'art 28

Chapitre 6 : Contributions liées à des projets

Nous approuvons réglementations proposées, tout en suggérant qu'elles soient appliquées de manière pragmatique et n'engendrent pas coûts administratifs supplémentaires.

Chapitre 7 : Contributions à des infrastructures communes

Nous sommes favorables à la réglementation proposée, car il nous importe de garantir le financement d'infrastructures sur le long terme. Ainsi, se profilent notamment de nouvelles possibilités de financement de projets réalisés selon une future Roadmap pour les

infrastructures de recherche. Dans un avenir proche, il reste à préciser la procédure concrète à suivre au cas où la transition d'un projet, financé par des contributions liées à des projets, à une infrastructure nationale devait avoir lieu déjà pendant la période 2017-2020.

Section 3 : Dispositions transitoires

Art. 67 : Calcul des fonds de cohésion

Nous recommandons de veiller à ne pas réserver un montant trop important aux fonds de cohésion. En effet, l'ordonnance ne précise pas ce qu'il adviendrait du montant de ces fonds si celui-ci devait s'avérer supérieur à ce qui est nécessaire pour limiter la baisse maximale des universités « perdantes » à 5% (de la moyenne des subventions fédérales obtenues lors des années de contribution 2015-2016).

B. Ordonnance du DEFR sur les contributions d'investissements et participation aux frais locatifs

Art. 2 : Qualité des locaux

Les exigences en termes de surfaces devraient être fixées par l'administration fédérale.

Art. 17 : Types de locaux et valeurs de surface par mètre carré

La valeur des surfaces en francs par m² proposée est beaucoup trop basse par rapport aux valeurs actuelles. Dans la mesure où la réduction de la valeur des surfaces a pour effet de réduire les dépenses imputables, nous invitons fortement le DEFR à revoir les montants proposés.

Glarus, 22. August 2016
Unsere Ref: 2016-185

Vernehmlassung i. S. Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz (V-HFKG) und Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung)

Hochgeachteter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Totalrevision des Verordnungsrechts zum HFKG. Da wir ab Beginn des kommenden Jahres als Mitträger einer Fachhochschule ausschliesslich über Pauschalen abrechnen und damit nur noch eine eingeschränkte finanzielle Mitverantwortung wahrnehmen, verzichten wir mangels direkter Betroffenheit auf Ausführungen zu den geplanten Änderungen.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Benjamin Mühlemann
Regierungsrat



Sitzung vom
30. August 2016

Mitgeteilt den
30. August 2016

Protokoll Nr.
761

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI
Abteilung Hochschulen
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Auch per E-Mail an: christina.baumann@sbfi.admin.ch (PDF- und Word-Version)

**Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und –koordinations-
gesetz (V-HFKG) und Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und
Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung)
Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident Schneider-Ammann
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur geplanten Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und –koordinationsgesetz (V-HFKG) und zur Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung) danken wir Ihnen bestens. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

Als Träger der Pädagogischen Hochschule Graubünden (PHGR) und der Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur ist der Kanton Graubünden von der vorliegenden Totalrevision V-HFKG direkt betroffen. Indirekt betroffen ist der Kanton durch die Beitragszahlungen für Studierende aus Graubünden, welche an einer Hochschule in einem anderen Kanton studieren. Zu begrüßen ist es, dass die Finan-

zierungsmodelle für die Fachhochschulen und die universitären Hochschulen unterschiedlich ausgestaltet werden, um so den Eigenheiten des jeweiligen Hochschultyps angemessen Rechnung zu tragen. In Art. 7 der Vernehmlassungsunterlagen V-HFKG werden zwei Finanzierungsvarianten für die Bundesbeiträge zur Diskussion gestellt, um den nach Abzug der festen Beiträge an Hochschulinstitutionen nach Art. 53 HFKG und der Kohäsionsbeiträge nach Art. 74 HFKG verbleibenden Rest des Gesamtbetrages auf die Universitäten und die Fachhochschulen zu verteilen. Die Differenzierung der Beiträge für Lehre und Forschung zwischen Universitäten und Fachhochschulen unterstützen wir. Allerdings erachten wir angesichts der Bedeutung der Forschung für den Forschungsplatz Schweiz die Gewichtung der Forschung in der Variante 2 als zu gering, weshalb wir die Variante 1 bevorzugen. Dies insbesondere auch angesichts der notwendigen Stärkung der Innovationskraft der KMU, aber auch angesichts des Wettbewerbs mit den umliegenden Staaten, die sehr aktiv Forschung respektive Wissens- und Technologietransfer betreiben. Eine Verteilung der Beiträge gemäss Variante 1 würde den Anreiz für die Fachhochschulen erhöhen, sich vermehrt um die Forschung und den Wissens- und Technologietransfer zu bemühen und sich gezielt für die Anliegen der ansässigen KMU einzusetzen. Die Verordnung lässt offen, wie die Qualität der angewandten Forschung respektive des Wissens- und Technologietransfer gemessen wird. Entscheidend ist aus unserer Sicht, dass dieser den Unternehmungen einen Mehrwert zu leisten vermag.

Gemäss Art. 16 V-HFKG basiert die Berechnung für die Grundbeiträge nach Art. 7 für die Anteile Lehre und Forschung auf den Durchschnittswerten der letzten zwei Jahre. Es ist zu prüfen, ob die Berechnung der Durchschnittswerte nicht auf mehreren Jahren basieren sollte, um Einflüsse einzelner (Gross)Projekte auszugleichen.

Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche
et à l'innovation SEFRI
Division Hautes écoles
Einsteinstrasse 2
3003 Berne

Delémont, le 5 juillet 2016

Consultation de la Confédération concernant la révision totale de l'ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE) et de l'ordonnance du DEFR sur les contributions d'investissements et participations aux frais locatifs des constructions des hautes écoles (Ordonnance sur les constructions des hautes écoles)

Madame, Monsieur,

Le Gouvernement jurassien vous remercie d'avoir associé les cantons à prendre position sur les deux projets d'ordonnance cités en titre et vous fait part ci-dessous des éléments de réponse du Canton du Jura.

1. Ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE)

La LEHE établit une distinction claire et sensible entre les universités (davantage orientées vers la recherche) et les hautes écoles spécialisées (davantage orientées vers la pratique). Cette différenciation des types de hautes écoles relève comme il se doit d'une volonté politique (*Déclaration 2015 de la Confédération et des cantons sur les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de la formation*: «Affiner les profils des offres du degré tertiaire»). Le Gouvernement salue et soutient dès lors l'esprit et la forme de la révision de l'ordonnance qui respecte le principe, énuméré ci-avant, selon lequel il faut aménager le financement de manière aussi uniforme que possible et aussi différenciée que nécessaire.

Art. 7 à 11 Calcul des contributions

Le Canton du Jura favorise la variante 1 soit le modèle de répartition des contributions de 70/30 (enseignement/recherche) pour les universités (HEU) et de 85/15 pour les hautes écoles spécialisées (HES).

Pour ce qui a trait aux hautes écoles spécialisées, le Gouvernement propose de mettre en place un passage progressif, d'ici 2021 (prochain message FRI), d'un modèle 90/10 à 85/15. Une telle disposition permettrait à ces hautes écoles d'assurer une meilleure transition et de mieux se préparer globalement aux exigences associées à la dimension recherche dans leur portefeuille d'activités. En effet si dans certains domaines (ingénierie, ...) les prestations de recherche sont déjà bien développées et ancrées au sein des HES, il n'en est pas de même dans d'autres (santé, ...) où les adaptations académiques et culturelles sont plus lentes.

Les dispositions de la LEHE, qui fixent un nombre de critères relativement élevé pour la répartition de la part destinée à l'enseignement, sont à son sens appliquées de manière pragmatique (art. 8 et 9). Il lui semble aussi justifié de différencier les universités et les hautes écoles spécialisées en fonction des titres clôturant ordinairement les cursus dans chaque type de haute école (le titre standard dans les universités est le master, le doctorat étant pris en compte à l'art. 8 uniquement pour les universités; le titre standard dans les hautes écoles spécialisées est le bachelor, avec une exception dont il est tenu compte, à l'art. 9, pour la musique).

Les indicateurs de l'intensité de l'activité de recherche sont en cohérence avec le profil des deux types de hautes écoles (art. 10 et 11).

Art. 59 ss

Le Gouvernement demande que la réserve formulée dans les explications concernant le projet d'ordonnance au sujet de la compétence d'autres organes chargés de la reconnaissance (par exemple le SG CDIP dans le domaine de l'enseignement et de la pédagogie spécialisée, l'OFSP/MEBEKO dans le domaine de la médecine et de la santé, etc.) figure explicitement dans l'ordonnance pour des raisons de clarté.

Art. 67

Du point de vue des cantons, la possibilité d'obtenir des fonds de cohésion est positive. L'aménagement dégressif prévu par la LEHE est mis en œuvre de manière judicieuse.

2. Ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE)

Aucune remarque ou objection à formuler.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ce qui précède, le Gouvernement jurassien vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, ses salutations distinguées.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Charles Juillard
Président

Jean-Christophe Kübler
Chancelier d'État



Staatssekretariat für Bildung, Forschung
und Innovation SBF
Abteilung Hochschulen
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Luzern, 23. August 2016

Protokoll-Nr.: 829

Vernehmlassung: Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) und Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung)

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates danke ich Ihnen für die Gelegenheit, zur Totalrevision der Verordnung HFKG sowie zur Hochschulbautenverordnung Stellung nehmen zu können. Fristgerecht äussern wir uns wie folgt:

1. Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG)

Wir begrüssen es, dass die Bemessungskriterien der Verteilungsmodelle bei den Universitäten und den Fachhochschulen unterschiedlich gewichtet wurden. Damit werden die Eigenheiten der beiden Hochschultypen adäquat berücksichtigt.

Zu Art. 7 Abs. 2 und 3: Grundbeiträge

Der Kanton Luzern als Universitätskanton und Standortkanton der Hochschule Luzern beantragt die kostenneutrale Umsetzung der Totalrevision der Verordnung HFKG. Eventualiter unterstützen wir Variante 1 aus folgenden Gründen:

- Universitäten: Das Modell 70% Lehrleistung und 30% Forschungsleistung ist für die Universitäten auch aus volkswirtschaftlichen Gründen passend. Denn für sie besitzt die Forschung einen hohen Stellenwert, weshalb eine Gewichtung mit 30% adäquater ist als eine mit 20%. Mit einer höheren Gewichtung der Forschung können die zu tiefen Overhead-Beiträge des Schweizerischen Nationalfonds ausgeglichen werden. Nicht zuletzt dürfte Variante 1 für die Universitäten tendenziell zu geringeren Verlusten/Gewinnen führen als Variante 2. Da es aus unserer Sicht nicht das Ziel sein kann, mit der neuen Finanzierung nach HFKG die Hochschullandschaft umzugestalten, befürworten wir das Modell mit voraussichtlich geringeren Ausschlägen (siehe dazu auch die generellen Ausführungen zu Art. 7 bis 11 weiter unten).

- Fachhochschulen: Wir begrüßen, dass die unterschiedliche Bedeutung der Forschung für Fachhochschulen und Universitäten sich auch im Finanzierungssystem des Bundes spiegelt. Allerdings erscheint uns die Berücksichtigung der Forschung mit nur 10% doch zu gering, da sie ein Teil des Forschungsauftrags der Fachhochschulen ist. Deshalb geben wir einer Gewichtung von 85%/15% auch aus volkswirtschaftlichen Gründen klar den Vorzug.

Zu Art. 9 Abs. 1b und 2c: Anteil Lehre bei Fachhochschulen

Wir unterstützen, dass im Fachbereich Musik der Master angerechnet wird, da erst er berufsbefähigend ist. Damit sollte auch eine Benachteiligung jener Fachhochschulen ausgeschlossen werden, die das Fach Musik im Angebot führen. Wichtig ist aus unserer Sicht, in der Verordnung zu erwähnen, dass für Musik nicht nur der Masterabschluss, sondern auch bereits der Bachelorabschluss angerechnet wird. Ausserdem sollte explizit aufgeführt werden, dass im Bereich Musik pro Person zwei Masterabschlüsse anrechenbar sind, da die Studierenden in diesem Bereich oft zwei Master abschliessen.

Anträge:

Wir stellen deshalb folgende Anträge zu Art. 9:

- Art. 9 Abs. 1 lit. b soll wie folgt ergänzt werden: Für den Bereich „Musik“ **zusätzlich** proportional zur Zahl ihrer Masterabschlüsse; **pro Person sind zwei Masterabschlüsse anrechenbar.**
- Art. 9 Abs. 2 lit. c soll in beiden Varianten wie folgt ergänzt werden: Für den Bereich „Musik“ **zusätzlich** proportional zur Zahl ihrer Masterabschlüsse; **pro Person sind zwei Masterabschlüsse anrechenbar.**

Zu Art. 7 bis 11 generell: Grundbeiträge

Der Kanton Luzern hat sich in den vorbereitenden Diskussionen in den nationalen Hochschulgremien wiederholt dafür ausgesprochen, dass für Universitäten und Fachhochschulen ein Modell gewählt wird, welches für alle Institutionen zu möglichst geringen Änderungen führt. Denn unserer Auffassung nach soll die neue Hochschulfinanzierung nicht zu einer Umgestaltung der differenzierten und international erfolgreichen schweizerischen Hochschullandschaft führen. Zu den Erfolgskriterien gehört auch eine stabile Grundfinanzierung der Hochschulen. Wir sind deshalb froh, dass die Modelle, welche für einzelne Hochschulen besonders hohe Verluste bringen würden, nicht mehr in Diskussion sind. Dies entspricht unserer Auffassung nach auch den Diskussionen im Hochschulrat.

Dennoch merken wir an, dass die nun vorgeschlagenen Modelle für einzelne Institutionen sehr wohl bedeutsame finanzielle Verluste zur Folge haben können. Hinzu kommt, dass die Berechnungen, welche in Fachkonferenz und Hochschulrat präsentiert wurden, auf den Jahren 2012/2013 (Universitäten) bzw. 2013/14 (Fachhochschulen) basieren. Für die Universität Luzern beispielsweise waren dies im Bereich Drittmittel ausserordentlich gute Jahre. Es ist deshalb zu befürchten, dass das gewählte Modell in Zukunft zu deutlich stärkeren Verlusten für die Universität Luzern, möglicherweise auch für die Fachhochschule Luzern führen wird. Auch andere kleinere Universitäten werden durch die nun vorgeschlagenen Modelle systematisch schlechter gestellt als unter der heutigen Finanzierung.

Die zwei vorliegenden Varianten wurden auch mit Blick auf die finanziellen Folgen für die einzelnen Hochschulen entwickelt. Diese Folgen wurden wie erwähnt mit den Daten von zwei Jahren berechnet, was aus unserer Sicht eine ungenügende Datenbasis ist, um einen Modellentscheid von solch grosser Tragweite zu fällen. Denn es ist zurzeit völlig ungewiss, ob sich die Modelle in Zukunft finanziell wirklich so auswirken wie für zwei Jahre in der Vergangenheit berechnet. Die Bemessungskriterien müssen deshalb nach der von Gesetzes wegen vorgesehenen Evaluation angepasst bzw. sonstige langfristige Korrekturmassnahmen ergriffen werden, falls sich zeigen sollte, dass die realen Auswirkungen von den in den Modellen berechneten abweichen. Denn die befristeten und degressiven Kohäsionsbeiträge werden die Verluste vor allem von kleineren Universitäten und von gewissen Fachhochschulen nicht

ausgleichen können. Auch ist es gut möglich, dass sich Verwerfungen einstellen, die Bund und Kantone weder beabsichtigt noch vorhergesehen haben.

Ohnehin ist es für den Kanton Luzern wegen der äusserst angespannten finanziellen Lage kaum möglich, Ausfälle bei den Bundesbeiträgen an die Luzerner Hochschulen zu kompensieren. Andere Kantone befinden sich in der gleichen Situation. Die Hochschulen wiederum sind aufgrund des stark auf ihnen lastenden Spardrucks ebenfalls nicht in der Lage, die Ausfälle selbst zu kompensieren. Hinzu kommt die Unsicherheit, welche Auswirkungen die Sparmassnahmen des Bundes auf die Trägerkantone und die Institutionen haben werden.

Fazit und Anträge:

Die Modelle erscheinen uns im Grundsatz vernünftig. Allerdings ist es sehr problematisch, einen Modellentscheid auf einer sehr dünnen Datenbasis und ohne wirkliche Kenntnis der finanziellen Auswirkungen zu fällen. Falls Ausfälle im Rahmen, wie sie in den vorbereitenden Gremien berechnet wurden, oder sogar noch in höherem Mass eintreten sollten, wären sie für den Kanton Luzern und die Institutionen finanziell kaum tragbar. Wir wiederholen deshalb noch einmal, dass Korrekturmassnahmen ergriffen werden müssen, falls sich bei der Evaluation Abweichungen gegenüber den Anfang 2016 vorgelegten Modellberechnungen oder sonstige Verwerfungen zeigen sollten. Die Auswirkungen auf die interkantonale Universitätsvereinbarung und die interkantonale Fachhochschulvereinbarung sind noch offen. Deshalb stellen wir den Antrag auf Aufarbeitung und Darstellung dieser Auswirkungen.

Zu Art. 12: Ausrichtung der Grundbeiträge

Wir sprechen uns dagegen aus, dass die Grundbeiträge neu für das laufende Beitragsjahr ausgerichtet werden. Würde die in Art. 12 Abs. 1 vorgesehene Regelung umgesetzt, würden die Trägerkantone ein Beitragsjahr verlieren. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf das Urteil B-605/2014 des Bundesverwaltungsgerichtes vom 10. November 2015, wonach die Grundbeiträge an die Universitäten nach Universitätsförderungsgesetz (UFG) bisher und auch in der heutigen Praxis Anspruchssubventionen sind, die auf das Vorjahr ausgerichtet werden.

Antrag:

Wir beantragen deshalb, dass entweder das bisherige Auszahlungssystem weitergeführt und dies in der V-HFKG und den künftigen Verfügungen festgehalten wird. Oder aber, in Art. 12 nur den ersten Absatz festzuschreiben und den Kantonen das fehlende Beitragsjahr 2016 auszubezahlen.

Zu Art. 49-51: Projektgebundene Beiträge

Im Grundsatz unterstützen wir die vorgeschlagenen Regelungen. Es ist aber wichtig, dass diese Bestimmungen pragmatisch angewendet werden und nicht zu allzu hohen administrativen Mehrkosten führen.

Zu Art. 67: Bemessung der Kohäsionsbeiträge

Aus unserer Sicht sind Kohäsionsbeiträge sehr wertvoll für stärker betroffene Hochschulen. Allerdings sollten die Hochschulen auch eine Chance haben, sich im Sinne des HFKG zu entwickeln und damit in Zukunft möglicherweise höhere Bundesbeiträge zu erhalten. Wir bezweifeln jedoch, dass dies gelingen wird. Denn wie zu Art. 7-11 ausgeführt führt die Neuordnung der Finanzierung nach HFKG teilweise zu deutlichen Einbussen einzelner Hochschulen – und zwar nur, weil neue Kriterien angewendet werden, und nicht, weil die betroffenen Institutionen beispielsweise schlecht wirtschaften oder ineffizient arbeiten.

2. Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung)

Wir haben zu dieser Verordnung keine Bemerkungen und stimmen ihr zu.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Reto Wyss
Regierungsrat

Kopie per E-Mail
christina.baumann@sbfi.admin.ch (pdf und word)



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Secrétariat d'État à la formation, à la
recherche et à l'innovation (SEFRI)
Division Hautes écoles
Einsteinstrasse 2
3003 Berne

Envoi par courrier électronique :
christina.baumann@sbfi.admin.ch

Révision totale de l'ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE) et de l'ordonnance du DEFR sur les contributions d'investissements et participations aux frais locatifs des constructions des hautes écoles (Ordonnance sur les constructions des hautes écoles)

Madame, Monsieur,

Nous nous référons au courrier du président de la Confédération, daté du 17 mai 2016, nous invitant à nous prononcer sur les deux projets d'ordonnance cités en titre. Par la présente, nous avons l'avantage de vous communiquer la position du Conseil d'État du canton de Neuchâtel. Elle se limite à l'O-LEHE, l'ordonnance sur les contributions d'investissements et participations aux frais locatifs des constructions des hautes écoles n'appelant pas de remarques de sa part.

1. Droit aux contributions (Chapitre 2, art. 3 à 6)

La demande de reconnaissance du droit aux contributions doit renseigner le DEFR notamment sur « la valeur ajoutée que l'institution apporte par rapport aux établissements existants » (art. 4 al. 2). Cette information supplémentaire ne figure pas explicitement dans la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE). On peut la rattacher à la lettre c. de l'article 45 alinéa 1 LEHE, tout en rappelant que, selon le Conseil fédéral, l'obligation d'optimiser l'offre de formation ne s'adresse qu'aux nouvelles hautes écoles (Message LAHE, du 29 mai 2009, FF2009 4076, 4163). C'est d'ailleurs ce que laisse entendre le terme « existants ». L'article 4 alinéa 2 du projet O-LEHE devra donc être interprété dans ce sens que ses destinataires sont exclusivement les nouvelles hautes écoles.

La demande de reconnaissance du droit aux contributions doit aussi renseigner sur « le besoin public auquel répondent les filières d'études proposées ainsi que la cohérence de leurs contenus ou des diplômes délivrés avec la politique publique de formation » (art. 4 al. 1, let. d.). On peut se demander si ce critère ne fait pas doublon avec celui, prévu à la lettre c., d'une information sur « les activités d'enseignement et de recherche de la haute école

NE

(...) et son mandat public ». Le Rapport explicatif n'est pas très explicite sur ce point et il serait opportun d'examiner si le maintien de la lettre d. s'impose.

Par ailleurs, de manière générale, les informations sollicitées à l'appui de la demande de reconnaissance du droit aux contributions ne devraient pas alourdir la charge administrative des hautes écoles. À cette fin, le DEFR est invité à examiner si une procédure plus simple ne devrait pas être prévue, comme la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE) l'a voulu pour la procédure d'accréditation.

2. Contributions de base (Chapitre 3, art. 7 à 12)

De très nombreuses variantes chiffrées ont été présentées, selon les scénarios proposés, lors des séances de la CSHE. Il est apparu que suivant la variante et la pondération des différents critères dans les deux piliers des contributions de base, en particulier dans celui de la recherche, les montants versés à certaines hautes écoles augmentaient ou diminuaient en comparaison du système en vigueur aujourd'hui sous la loi sur l'aide aux universités (LAU), pour les mêmes années de référence ; c'était par exemple le cas de l'Université de Neuchâtel, qui voyait ses contributions de base diminuer dans pratiquement tous les scénarios. On comprendra que l'intérêt de soutenir une variante plutôt qu'une autre puisse être guidé par le souci légitime d'assurer au moins les mêmes contributions de base aux hautes écoles avec le futur système de financement.

La position du canton de Neuchâtel est mue uniquement par les considérations qui ont présidé à l'adoption de la LEHE et qui s'inscrivent dans la continuité du système actuel du financement des universités et des hautes écoles spécialisées. Le maintien du *statu quo* dans le financement des hautes écoles dès 2017 se veut la traduction des particularités de ces deux types d'écoles, dont l'article 2 alinéa 2 de la LEHE se fait l'écho. La mission des hautes écoles universitaires (HEU) est axée sur la recherche, celle des hautes écoles spécialisées (HES) est plutôt tournée vers la pratique. La part respective des coûts de la recherche dans les coûts globaux pour les HEU et pour les HES exprime cette réalité. De plus, le cursus professionnalisant des premières est sanctionné par un Master, alors que le diplôme professionnalisant est le Bachelor pour les secondes, le domaine de la musique excepté ; le profil différent du cursus suivi dans les HEU et les HES trouve, lui aussi, un ancrage dans la LEHE (art. 26 al. 2).

C'est sur la base de ces considérations que notre autorité se détermine sur le nouveau système de financement des hautes écoles.

2.1 Clef de répartition des contributions pour les hautes écoles (art. 7)

Le Conseil d'État est favorable à la **Variante 1**. Soit une clef de répartition :

- *pour les Universités*, de 70% en fonction des prestations en matière d'enseignement et de 30% en fonction des prestations en matière de recherche ;
- *pour les HES*, de 85% en fonction des prestations d'enseignement et de 15% en fonction des prestations de recherche.

Cette clef de répartition correspond à la pratique actuelle pour les universités, tandis que les HES voient la pondération pour le pilier recherche doubler, par rapport à ce que prévoit l'actuelle loi sur les hautes écoles spécialisées. **Aussi, le Conseil d'État propose, pour les HES, de prévoir une clef de répartition de 90% et 10% pendant une phase transitoire qui correspondrait à la prochaine période FRI, soit jusqu'en 2020.** Au terme de cette période transitoire, la Variante 1 s'appliquerait pleinement. Il s'agirait donc d'adopter une variante mixte, combinant la Variante 1 pour les universités et la Variante 2 pour les HES. Ce

faisant, cette répartition entre les piliers enseignement et recherche dans les HES prendrait déjà en compte la part plus importante en matière de recherche que réalisent certaines HES aujourd'hui, d'une part, tout en permettant aux autres HES, moins performantes dans ce domaine, d'améliorer leurs prestations de recherche sans une diminution importante de leurs contributions de base, d'autre part. Le Conseil d'État n'ignore pas que le fonds de cohésion a pour vocation de tempérer les effets de contributions moins élevées ; il rappelle, cependant, que son seuil de déclenchement est fixé à plus de 5% de baisse des contributions de base, à raison du changement de la méthode de calcul.

Le choix de la **Variante 2** (HEU, 80%/20% ; HES 90%/10%) dénaturerait le système actuel. Tout d'abord, accorder un poids plus grand au pilier enseignement (80%) pour les universités, au détriment de celui de la recherche (20%), reviendrait à gommer les spécificités propres aux HEU et aux HES, un écart de 10%, au lieu de 15%, dans le pilier recherche n'étant plus suffisamment significatif entre ces deux types d'écoles. Ensuite, cette variante contredirait la volonté du législateur d'instiller plus de concurrence entre les hautes écoles de même type ; or une concurrence loyale entre HEU ne peut exister que dans le pilier recherche, les petites et moyennes universités ne pouvant rivaliser avec les grandes s'agissant du nombre d'étudiants (pilier enseignement).

2.2 Contributions versées pour l'enseignement : répartition entre les universités (art. 8)

La **Variante 1** est soutenue par le Conseil d'État. Elle est la conséquence logique du choix de la **Variante 1** quant à la clef de répartition.

2.3 Contributions versées pour l'enseignement: répartition entre les hautes écoles spécialisées (art. 9)

Le Conseil d'État, pour la même raison, soutient la **Variante 1**, si sa proposition pour la phase transitoire devait être écartée ; si tel n'était pas le cas, il soutiendrait alors la **Variante 2** (répartition de la part de 90%).

2.4 Contributions versées pour la recherche : répartition entre les universités (art. 10)

Logiquement, le choix du Conseil d'État va à la **Variante 1**. Il relève, toutefois, que le texte de l'alinéa 3, lettre c. prévoit que la part de 22%, provenant des fonds de projets du FNS et de l'UE, allouée aux universités est répartie à raison notamment de 5,5% selon l'activité de recherche comprenant tous les projets développés par une université exprimés en mois-projet par « professeur », alors que le Rapport explicatif précise qu'il s'agit des mois-projets par « personnel scientifique, à savoir des équivalents plein-temps du personnel SIUS 51 à 53 » (chiffre 2.1.2). Or, les acteurs de la recherche dans les HEU ne sont pas seulement « les professeurs », mais l'ensemble de leur « personnel scientifique ». Lors des discussions au sein de la Conférence spécialisée et à la CSHE, un consensus avait été trouvé afin que les critères de calcul reflètent la réalité des activités de recherche donnant lieu à financement via les contributions de base. Ce consensus serait imparfaitement traduit si la version actuelle de l'article 10 alinéa 3, lettre c. était maintenue. **Le Conseil d'État demande, par conséquent, que les termes « par personnel scientifique » figurent dans le texte de l'ordonnance à la place de celui de « professeur ».**

Par ailleurs, dans le pilier « recherche », 5.5% sont également alloués « selon le nombre de mois-projets », mais en fonction seulement de la durée contractuelle de chaque projet (art.10 al. 3, let. b.). Ne plus mentionner, comme critère de calcul, le nombre de mois-projets « par personnel scientifique » rompt avec la pratique actuelle sous la LAU. On ne trouve aucune explication dans le Rapport explicatif et cette rupture n'est pas justifiée ; la maintenir reviendrait à désavantager aussi les HEU de taille moyenne, lesquelles ne peuvent escompter les mêmes économies d'échelle que les HEU plus grandes, lors d'un

investissement en matériel lourd, par exemple. La LAU prend en considération cette donnée de fait et rien ne permet d'y renoncer sous le régime de la LEHE, sauf à introduire une distorsion de concurrence au préjudice de certaines HEU, à raison de leur taille uniquement et non pour des motifs liés à leur dynamisme en matière de projets de recherche.

Le Conseil d'État souhaite donc que le calcul des « mois-projets » se fasse « par personnel scientifique » pour la totalité des 11% qu'ils représentent dans le pilier « recherche ».

2.5 Contributions versées pour la recherche : répartition entre les hautes écoles spécialisées (art. 11)

Le Conseil d'État soutient la **Variante 1**, si sa proposition pour la phase transitoire devait être écartée ; si tel n'était pas le cas, il soutiendrait alors la **Variante 2** (répartition de la part de 10%).

2.6. Versement (art. 12)

L'article 12 alinéa 1 introduit le principe de la synchronisation de l'année de contribution et de l'année de versement. La contribution de l'année 2017 sera versée en 2017. Dans le système actuel, LAU, la subvention 2016 sera due pour l'année 2015. Le Conseil d'État relève que la subvention LAU de l'année 2016 est manquante avec le passage à la synchronisation du projet O-LEHE.

Le Tribunal administratif fédéral a jugé que les contributions de base aux universités, selon la LAU, sont versées pour l'année précédente (arrêt du 10 novembre 2015); autrement dit, qu'il n'y avait pas de synchronisation, faute d'une base légale suffisante, notamment. Sur ce point, le Conseil d'État se demande si l'introduction de la synchronisation via l'O-LEHE satisfait à la condition de la base légale.

Le Conseil d'État invite donc le Conseil fédéral à reconsidérer l'introduction de la synchronisation. Il souhaite que le système actuel soit reconduit, soit le maintien du système de versement *a posteriori*. Ainsi, une brèche de financement lors du passage de la LAU à la LEHE pourrait être évitée. L'année 2017 verrait ainsi le versement des dernières subventions LAU.

Si le Conseil fédéral devait introduire le principe de la synchronisation en 2017, la Confédération resterait toutefois débitrice de la subvention 2016 au titre de la LAU. Cette conséquence découle sans contredit de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, précité.

C'est dire que, de l'avis du Conseil d'État, l'alinéa 2 de l'article 12 n'est pas acceptable. Il conditionne, en effet, le versement des contributions LAU à la cessation du droit aux contributions sous la LEHE. Or, le droit aux subventions LAU, année 2016, sera acquis et le paiement exigible en regard du droit en vigueur avant l'entrée en force de l'O-LEHE. La prétention au versement des subventions LAU ne saurait donc dépendre de conditions supplémentaires, envisagées dans un scénario du pire (la perte du droit aux contributions LEHE, autrement dit si une HEU perd son accréditation ou disparaît), et fixées dans une ordonnance déployant un effet rétroactif, que l'intérêt public à l'introduction de la synchronisation ne justifie pas.

En résumé, la position du Conseil d'État concernant le versement des contributions LEHE est la suivante :

- **soit, il est renoncé à la synchronisation « année de contribution – année de paiement ». Dans ce cas, le système du versement *a posteriori* est reconduit et le paiement des dernières subventions LAU a lieu en 2017 ;**

- soit, la synchronisation est introduite en 2017, mais la subvention LAU 2016 reste due et devra être acquittée en 2017.

3. Contributions d'investissements – taux de contribution (Chapitre 4, art. 18 à 28)

L'article 28 du projet O-LEHE prévoit que le taux de contribution maximal est fixé à 30% des dépenses donnant droit à une contribution. De son côté, la LEHE dispose que la part financée par la Confédération ne peut dépasser 30% des dépenses imputables. Le Conseil d'État est favorable à ce que la formulation de la loi soit reprise dans l'ordonnance. Dans la loi, ce qui est exclu, c'est une part supérieure à 30% ; dans l'ordonnance, on évoque plutôt une expectative maximale de 30%.

4. Calcul du fonds de cohésion (Chapitre 10, art. 64 à 68)

L'article 67 alinéa 1 du projet O-LEHE prévoit que les «hautes écoles qui subissent pendant les années 2017 à 2019 une baisse des subventions de base de plus de 5% par rapport à l'année de référence peuvent obtenir des fonds de cohésion jusqu'à la fin 2024 au plus tard». Les termes «pendant les années 2017 à 2019» pourraient laisser accroire que la baisse donnant droit à ces contributions doit se réaliser chaque année, ou en moyenne sur toute la période, ou encore qu'il suffit qu'elle porte sur une seule année durant ces trois ans. Le Rapport explicatif est muet sur ce point. Le Conseil d'État comprend le prescrit du premier alinéa de l'article 67 comme suit :

- toute diminution supérieure à 5% des subventions de base entre 2017 et 2019 donne droit à une contribution du fonds de cohésion, peu importe l'année de sa survenance, même en 2019 seulement ;
- s'agissant de la période au-delà de 2019, le droit à cette contribution dépend de l'existence d'un rapport de temporalité entre l'application du nouveau système de financement et la survenance de la baisse des subventions de base : ainsi, l'année 2020 donnera lieu à une contribution de cohésion si et seulement si la perte supérieure à 5% existait déjà en 2019, et ainsi de suite jusqu'en 2024 ;
- enfin, le versement de la contribution du fonds de cohésion a lieu au même moment que celui de la contribution de base.

Le Conseil d'État croit qu'il serait utile que l'article 67 soit clarifié dans le sens des considérations ci-dessus, qui ont été confirmées par le SEFRI au cours de la période de consultation.

En vous remerciant d'avoir sollicité notre avis, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 29 août 2016



Au nom du Conseil d'État :

Le président,
J.-N. KARAKASH

La chancelière,
S. DESPLAND



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und
Innovation SBF
Abteilung Hochschulen
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Stans, 30. August 2016

**Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz
(V-HFKG). Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden hat sich mit den Unterlagen zur genannten Vernehmlassung befasst und nimmt dazu wie folgt Stellung:

1 Allgemeine Bemerkungen zur Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG)

Im Zentrum der vorliegenden Verordnung steht die Verteilung der Bundesbeiträge auf die einzelnen Hochschulen bzw. Kantone. Zum einen werden die bisherigen Finanzierungsmodalitäten gemäss Universitätsgesetz und Fachhochschulgesetz weitergeführt, zum anderen werden „einheitliche Finanzierungsgrundsätze“ für alle Hochschulen angewendet. Eine Differenzierung zwischen Universitäten (stärker forschungsorientiert) und Fachhochschulen (stärker praxisorientiert) ist im HFKG verankert. Die Differenzierung der Hochschultypen entspricht den bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz, so wie sie 2005 von Bund und Kantonen gemeinsam erklärt wurden.

2 Stellungnahme zu einzelnen Artikeln der V-HFKG

Artikel 7–11

Hinsichtlich der Verteilung des Grundbeitrags des Bundes sprechen wir uns für Variante 2 aus, welche bei den Universitäten die Lehre mit 80 und die Forschung mit 20 Prozent und bei den Fachhochschulen die Lehre mit 90 und die Forschung mit 10 Prozent versieht. In diesem Sinne soll der Bund die Kantone hauptsächlich im Bereich der Lehre unterstützen. Die Trägerkantone können dabei im Rahmen ihrer Hochschulpolitik und Profilierung immer noch ihre eigenen Akzente zwischen Lehre und Forschung setzen. Im Übrigen ergeben die in Art. 10 aufgelisteten Fördergelder des Schweizerischen Nationalfonds, der Kommission für Technologie und Innovation und aus EU-Projekten eine Grundlage, welche die Forschung bereits kräftig unterstützt.

Wir stellen fest, dass die Bestimmungen des HFKG, die eine vergleichsweise hohe Zahl an Kriterien für die Aufteilung des Anteils Lehre vorgeben, in Art. 8 und 9 der vorliegenden Verordnung pragmatisch umgesetzt sind. Eine Differenzierung zwischen Universitäten und Fachhochschulen bei den „Regel-Abschlüssen“ des jeweiligen Hochschultyps erscheint angesichts der oben stehenden allgemeinen Bemerkungen gerechtfertigt.

Ein Einwand bleibt allerdings zu Art. 9: Aufgrund der zwei Abschlüsse (Bachelor und Master), welche Musikstudierende für ihre Tauglichkeit auf dem Arbeitsmarkt praktisch zwingend machen müssen, ergibt sich hier für die Hochschulen beinahe der doppelte Aufwand gegenüber einem „normalen“ Studierenden mit Bachelor-Regelabschluss. Aus diesem Grund beantragen wir folgende Ergänzung in Abs. 1 lit. b und Abs. 2 lit. c:

(...) Für den Bereich „Musik“ zusätzlich proportional zur Zahl ihrer Masterabschlüsse.

Im Übrigen sind aus unserer Sicht auch die Indikatoren für die Forschungsintensität gemäss Artikel 10 und 11 kohärent mit den generellen Ausrichtungen der Hochschultypen.

Artikel 12

Auch wenn Nidwalden nicht zu den Universitätsträger-Kantonen gehört, stellen wir fest, dass die Frage der Ausrichtung der Bundesbeiträge für Universitätsträger nicht befriedigend gelöst ist: Aufgrund der vorgesehenen Umstellung der Ausrichtung der Beiträge fehlt diesen Kantonen ein Beitragsjahr. Gestützt auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sollte zur Lösung dieses Problems

- entweder Artikel 12 der V-HFKG auf den ersten Absatz beschränkt und das fehlende Beitragsjahr 2016 den Kantonen ausbezahlt werden
- oder das gültige auf das Vorjahr bezogene Auszahlungssystem weitergeführt und dies in der V-HFKG und den künftigen Verfügungen festgehalten werden.

Artikel 59 ff.

Der in den Erläuterungen zum Verordnungsentwurf genannte Vorbehalt betreffend die Zuständigkeit anderer Anerkennungsstellen (z.B. GS EDK im Bereich Unterricht und Sonderpädagogik, BAG/MEBEKO im Bereich Medizin und Gesundheit, usw.) ist der Klarheit halber in der Verordnung explizit zu verankern.

Artikel 67

Wir begrüssen die sinnvolle degressive Ausgestaltung der Kohäsionsbeiträge gemäss HFKG.

Hinsichtlich der Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten verzichten wir auf eine Stellungnahme.

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie unsere Beiträge bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Ueli Amstad
Landammann

Hugo Murer
lic. iur. Landschreiber



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

A-Post

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI
per Mail:
christina.baumann@sbfi.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWBKD.213
Unser Zeichen: cb

Sarnen, 24. August 2016

Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz und Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. Mai 2016 laden Sie uns ein, zur Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz und zur Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit und nehmen gerne wie folgt Stellung:

Allgemeine Bemerkungen zur Verordnung zum Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz (V-HFKG)

Im Zentrum der vorliegenden Verordnung steht die Verteilung der Bundesbeiträge auf die einzelnen Hochschulen bzw. Kantone. Zum einen werden die bisherigen Finanzierungsmodalitäten gemäss Universitätsgesetz und Fachhochschulgesetz weitergeführt, zum anderen werden „einheitliche Finanzierungsgrundsätze“ für alle Hochschulen angewendet. Eine Differenzierung zwischen Universitäten (stärker forschungsorientiert) und Fachhochschulen (stärker praxisorientiert) ist im HFKG verankert. Die Differenzierung der Hochschultypen entspricht den bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz, so wie sie 2005 von Bund und Kantonen gemeinsam erklärt wurden.

Stellungnahme zu einzelnen Artikeln der V-HFKG

Artikel 7–11

Hinsichtlich der Verteilung des Grundbeitrags des Bundes sprechen wir uns für Variante 2 aus, welche bei den Universitäten die Lehre mit 85 und die Forschung mit 15 Prozent und bei den Fachhochschulen die Lehre mit 90 und die Forschung mit 10 Prozent versieht. In diesem Sinne soll der Bund die Kantone hauptsächlich im Bereich der Lehre unterstützen. Die Trägerkantone können dabei im Rahmen ihrer Hochschulpolitik und Profilierung immer noch ihre eigenen Akzente zwischen Lehre und Forschung setzen. Im Übrigen gibt es seitens des Bundes weitere spezifische Einrichtungen wie beispielsweise den Schweizerischen Nationalfonds, mit welchem die Forschung an den Hochschulen unterstützt wird.

Wir stellen fest, dass die Bestimmungen des HFKG, die eine vergleichsweise hohe Zahl an Kriterien für die Aufteilung des Anteils Lehre vorgeben, in Artikel 8 und 9 der vorliegenden Verordnung pragmatisch umgesetzt sind. Eine Differenzierung zwischen Universitäten und Fachhochschulen bei den „Regel-Abschlüssen“ des jeweiligen Hochschultyps erscheint angesichts der oben stehenden allgemeinen Bemerkungen gerechtfertigt.

Ein Einwand bleibt allerdings zu Art. 9: Aufgrund der zwei Abschlüsse (Bachelor und Master), welche Musikstudierende für ihre Tauglichkeit auf dem Arbeitsmarkt praktisch zwingend machen müssen, ergibt sich hier für die Hochschulen beinahe der doppelte Aufwand gegenüber einem „normalen“ Studierenden mit Bachelor-Regelabschluss. Aus diesem Grund beantragen wir folgende Ergänzung in Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. c:

(...) Für den Bereich „Musik“ zusätzlich proportional zur Zahl ihrer Masterabschlüsse.

Im Übrigen sind aus unserer Sicht auch die Indikatoren für die Forschungsintensität gemäss Artikel 10 und 11 kohärent mit den generellen Ausrichtungen der Hochschultypen.

Artikel 12

Auch wenn Obwalden nicht zu den Universitätsträger-Kantonen gehört, stellen wir fest, dass die Frage der Ausrichtung der Bundesbeiträge für Universitätsträger nicht befriedigend gelöst ist: Aufgrund der vorgesehenen Umstellung der Ausrichtung der Beiträge fehlt diesen Kantonen ein Beitragsjahr. Gestützt auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts sollte zur Lösung dieses Problems

- entweder Artikel 12 der V-HFKG auf den ersten Absatz beschränkt und das fehlende Beitragsjahr 2016 den Kantonen ausbezahlt werden
- oder das gültige auf das Vorjahr bezogene Auszahlungssystem weitergeführt und dies in der V-HFKG und den künftigen Verfügungen festgehalten werden.

Artikel 59 ff.

Der in den Erläuterungen zum Verordnungsentwurf genannte Vorbehalt betreffend die Zuständigkeit anderer Anerkennungsstellen (z.B. GS EDK im Bereich Unterricht und Sonderpädagogik, BAG/ME-BEKO im Bereich Medizin und Gesundheit, usw.) ist der Klarheit halber in der Verordnung explizit zu verankern.

Artikel 67

Wir begrüssen die sinnvolle degressive Ausgestaltung der Kohäsionsbeiträge gemäss HFKG.

Hinsichtlich der Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten verzichten wir auf eine Stellungnahme.

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Beiträge bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Franz Enderli
Landammann

Dr. Stefan Hossli
Landschreiber



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

A-Post

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,
Bildung und Forschung
Schwanengasse 2
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 30. August 2016

Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) und Verordnung über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung); Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Mit Schreiben vom 18. Mai 2016 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf der totalrevidierten Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) und zum Entwurf der Hochschulbautenverordnung Stellung zu nehmen.

Die Regierung des Kantons St.Gallen bekräftigt ihre Haltung, wonach mit dem Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (SR 414.20; abgekürzt HFKG) und den damit verknüpften Erlassen günstige Rahmenbedingungen für eine kohärente schweizerische Hochschulpolitik geschaffen werden können. Dies trägt zu einer Stärkung des Wirtschafts- und Bildungsstandorts Schweiz bei. Vor diesem Hintergrund begrüsst sie die Arbeiten des Eidgenössischen Departementes für Wirtschaft, Bildung und Forschung und der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK) zur Inkraftsetzung der letzten Bestimmungen des HFKG, der entsprechenden Verordnung V-HFKG und der Hochschulbautenverordnung.

Im Einzelnen nimmt die Regierung wie folgt Stellung:

Art. 7 V-HFKG: Grundbeiträge, Verteilung der Beiträge für die Hochschulen, Aufteilung der jährlichen Gesamtbeträge

Die in Vernehmlassung gegebenen Verteilungsmodelle berücksichtigen beide die Förderung der Profilbildung und Andersartigkeit der stärker forschungsorientierten universitären Hochschulen beziehungsweise stärker praxisorientierten Fachhochschulen. Die Regierung anerkennt, dass es für beide Varianten gute Gründe gibt, bevorzugt aber klar die Variante 1. Für die Universitäten wird das bisherige, bewährte Modell übernommen und die Bedeutung der Forschung im Leistungsauftrag der Universitäten bestätigt. Den Fachhochschulen wird mit Variante 1 ein Signal gegeben, sich an einem stärkeren Wissenstransfer zu orientieren, bzw. es werden die Bemühungen derjenigen Fachhochschulen honoriert, die ihre Forschungstätigkeit bereits massgeblich gesteigert haben. Ein Verteilungsmodell, in dem die Forschungsleistung der Fachhochschulen mit nur 10 Prozent berücksichtigt wird, wie es Variante 2 vorschlägt, ist bildungspolitisch nicht zielführend. Es bildet den

Forschungsauftrag als Teil des vierfachen Leistungsauftrags der Fachhochschulen und damit den aktiven Wissens- und Technologietransfer zugunsten des Wirtschaftsstandorts Schweiz ungenügend ab und setzt ein falsches Signal, wonach der Forschung an Fachhochschulen wenig Gewicht beigemessen wird.

Nach Abwägung aller Faktoren sprechen wir uns für die Variante 1 aus.

Art. 10 Abs. 2 und Abs. 3 V-HFKG: Aufteilung des Anteils Forschung bei den Universitäten

Bei der Feinaufteilung der 30 Prozent Forschungsleistung der Universitäten nach der Variante 1 wurde gegenüber der Version im Hochschulrat der SHK vom 25. Februar 2016 ein Modell mit ungeraden Prozentzahlen in die Vernehmlassung gegeben. Die Regierung erachtet die Vernehmlassungsmodelle als zu kompliziert und die Zahlen als zu fraktioniert. Zudem scheint der Regierung, dass gerade in Zeiten der Finanzknappheit von Bund und Kantonen die Bedeutung der Drittmittel steigen sollte. Die Regierung befürwortet deshalb eine Stärkung der übrigen Drittmittelanrechnung und möchte auch aus diesem Grund anregen, zum Modell aus der SHK-Sitzung vom 25. Februar 2016 in Variante 1 (Aufteilung der Forschungsleistung in drei 10-Prozent-Blöcke mit höherer Gewichtung der Drittmittel) zurückzukehren:

Forschungsleistung 30%		
Drittmittel: SNF, EU 10%	50% Projekt- monate SNF, EU 50% Projektm. SNF, EU pro Wiss. Personal (Quotient) 10%	Drittmittel: KTI und Übrige 10%

1

Art. 18 bis 48 V-HFKG: Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge

Die Regierung begrüsst, dass das HFKG, die V-HFKG und die Hochschulbautenverordnung nun eine gemeinsame rechtliche Grundlage für die Unterstützung von Fachhochschul- und Universitätsbauten schaffen. Obwohl die Lesbarkeit und Verständlichkeit einzelner Bestimmungen verbessert worden ist, gibt es einige Begriffe, die nach Ansicht der Regierung einen zu grossen Interpretationsspielraum lassen oder Bestimmungen, die einer weiteren Klärung bedürfen:

– **Art. 19 Abs. 2: Begriffe**

Der Terminus «wesentliche Eingriffe» sollte erläutert und geklärt werden.

– **Art. 20: Eigenaufwendungen**

Es ist nicht klar, welche Form und Höhe von Eigenaufwendungen erwartet werden.

– **Art. 30 und 32: Voranmeldung und Vorprojekt / Beitragszusicherung**

Es ist nicht klar, wie bei Bauinvestitionen mit Aufwendungen unter zehn Mio. Franken vorzugehen ist.

¹ Präsentation von Silvia Studinger, Leiterin Abt. Hochschulen SBFI, Sitzung SHK, 25. Februar 2016.



– *Art. 41 Abs. 2: Beitragsberechtigte Aufwendungen*

Wir schlagen vor, Abs. 2 wie folgt zu ergänzen: «Sofern mehrere Mietverträge für die Nutzungen in einem zusammengebauten Gebäudekomplex vorliegen, können diese kumuliert werden.»

Art. 67 V-HFKG: Bemessung der Kohäsionsbeiträge

Fällt die Wahl bei den Bemessungsmodellen auf die Variante 1, so wird das für die Universität St.Gallen eine nicht unerhebliche finanzielle Einbusse bei den Grundbeiträgen bedeuten. Die Regierung begrüsst daher die Einrichtung des Kohäsionsfonds mit dem Mechanismus, dass denjenigen Hochschulen, die in den ersten Jahren nach der Einführung des neuen Berechnungsmodells im Vergleich zum Durchschnitt ihrer Grundbeiträge in den Beitragsjahren 2015 und 2016 mehr als 5 Prozent Einbussen erleiden, bis spätestens Ende 2024 zusätzliche Finanzierungsbeiträge gewährt werden. Die Regierung erwartet, dass diese Kohäsionszahlungen auch tatsächlich ausgerichtet werden.

Hochschulbautenverordnung des WBF

Art. 2 Abs. 2: Raumqualität

In bestehenden Bauten und bei Mietflächen einzelner Fachhochschulen im Kanton St.Gallen kann die angestrebte minimale lichte Raumhöhe von 3,7 m nicht in jedem Fall erreicht werden. Die vorgeschriebene Nutzungshöhe von 2,7 m und darüber liegende Installationszone von 1 m für die Technikverteilung ist zu starr.

Vorschlag: Nur die Nutzungshöhe von 2,7 m soll festgeschrieben werden.

Art. 11 und 12: Korrektur der Flächenwerte und Faktor / Bauliche Veränderung und Unterhalt

Die Begriffe «besondere» Grundstücksverhältnisse und «wesentliche» Eingriffe in das Bauwerk sind zu konkretisieren.

Art. 19 bis 21: Faktoren für die Berechnung bei Umbauten

Die in Art. 12 verwendeten Begriffe beziehen sich auf die SIA-Norm 469 «Erhaltung von Bauwerken». In Art. 19 bis 21 werden dann aber wieder neue Begriffe verwendet, die nicht klar abgegrenzt sind und die bei der Herleitung der Berechnung zu verschiedenen offenen Fragen führen. Insbesondere die Methodik zur Bestimmung des Veränderungsgrads (Art. 21) ist für die Regierung nicht nachvollziehbar und sollte konkretisiert werden. Allenfalls genügt zur Konkretisierung dieser Begriffe der vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) angekündigte Leitfaden, der die Eingabe der Beitragsgesuche an das SBFI erläutert und die Umsetzung der in den beiden Verordnungen festgelegten Anforderungen präzisiert. Die Regierung begrüsst jedenfalls ausdrücklich eine solche Hilfestellung durch das SBFI.

Anhang 2 (zu Art. 17 Abs. 2): Mindestanforderungen an die einzelnen Raumtypen

Bei den Mindestanforderungen an die Raumtypen werden unter anderem für die Kostenkategorien 1 und 2 eine «kontrollierte Lüftung» und für alle Kostenkategorien «Fassade Minergie P» gefordert.



Wir erachten diesen Ansatz als falsch. Der Kanton St.Gallen unterstützt – wie viele andere Kantone und Städte – die Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft. Aus diesem Grund sollten die Mindestanforderungen auch gesamtheitlicher formuliert werden (vgl. SIA-Effizienzpfad Energie), um den Lösungsspielraum breiter zu gestalten.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

Martin Klöti
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär



Kopie an:

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, Abteilung Hochschulen, Einsteinstrasse 2, 3003 Bern

Zustellung auch per E-Mail an:

christina.baumann@sbfi.admin.ch

Telefon 052 632 7195
Fax 052 632 76 00
Mail christian.amsler@ktsh.ch

SBFI / SEFRI 15. JULI 2016					
	z. K.	z. Er.		z. K.	z. Er.
DIR			HBB		
stv. DIR			HS	X	
GEKO			NE		
KOMM			NE		
INT			ERE		
BGR			ERE		
BIZ			ERE		
BGM			ERE		

Staatssekretariat für Bildung,
Forschung und Innovation SBFI
Abteilung Hochschulen
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Schaffhausen, 8. Juli 2016

Einladung zur Stellungnahme: Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) und Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Einladung zur Stellungnahme zu den Ausführungsbestimmungen und insbesondere zu den in der V-HFKG vorgeschlagenen Varianten betreffend die Verteilung der Grundbeiträge.

Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen verzichtet auf eine Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**Kanton Schaffhausen
Erziehungsdepartement**

Der Vorsteher:



Christian Amsler, Regierungsrat

GESCANNT
15. Juli 2016

Regierungsrat

Rathaus / Barfussergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Herrn Bundespräsident
Johann N. Schneider-Ammann
Vorsteher WBF
Schwanengasse 2
3003 Bern

16. August 2016

Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) und Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den beiden genannten Verordnungsentwürfen. Die Verordnungen betreffen insbesondere Konkretisierungen der Finanzierung von Hochschulen durch den Bund (Bundesbeiträge an die Hochschulen und Bundesbeiträge an Hochschulbauten und deren Nutzung) und sind damit für die Träger von Hochschulen von zentraler Bedeutung.

1. Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG)

Aufgrund der gestaffelten Umsetzung des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG) wird die Ausrichtung der Bundesbeiträge ab 2017, mit Beginn der BFI-Periode 2017–2020 (Budgetrahmen des Bundes zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation für die Jahre 2017–2020), erstmals nach den Ausführungsbestimmungen der V-HFKG erfolgen. Wir begrüssen die grundsätzliche Absicht, einheitliche Finanzierungsgrundsätze anzuwenden, dabei aber auch die unterschiedlichen Profile der Hochschulen zu berücksichtigen und damit die Finanzierung so einheitlich wie möglich und so unterschiedlich wie nötig auszugestalten.

1.1 Verteilungsmodelle

Vorgelegt werden zwei Varianten von Verteilungsmodellen, gemäss denen die Bundesgelder aufgeteilt werden sollen. Der wichtigste Unterschied betrifft die Gewichtung von „Lehre“ und „Forschung“ entsprechend der unterschiedlichen Ausrichtung der Hochschultypen:

Variante 1:	Universitäten:	70% Lehre – 30% Forschung
	Fachhochschulen:	85% Lehre – 15% Forschung
Variante 2:	Universitäten:	80% Lehre – 20% Forschung
	Fachhochschulen:	90% Lehre – 10% Forschung

Bei den Universitäten, den stärker forschungsorientierten Hochschulinstitutionen, wird in beiden Varianten die Forschung im Gegensatz zu den praxisorientierteren Fachhochschulen doppelt gewichtet. Da es sich bei den Verteilungsmodellen um Verteilschlüssel handelt und nicht um Vorgaben, wie die Bundesgelder von den Hochschulen anteilmässig einzusetzen sind, unterstützen

wir im Einklang mit den Regierungen des Bildungsraums Nordwestschweiz (AG, BL, BS und SO) die Variante 1. Mit der stärkeren Gewichtung der Forschung erhoffen wir uns in erster Linie, dass der Anreiz für die Hochschulen verstärkt wird, neben der (grundsätzlich stärker gewichteten) Lehre im Bereich der Forschung kompetitiver zu werden. Die aktuellen Anteile der Forschungsaufwendungen der Hochschulen zeigen zudem, dass bei beiden Hochschultypen die realen Anteile heute deutlich über denen der Gewichtung in Variante 1 des Verteilungsmodells liegen (vgl. S. 25 des erläuternden Berichts). Variante 1 kommt daher den realen Gegebenheiten im Bereich der Forschung näher.

Da die Berechnungen der Verteilungsmodelle auf dem Vergleich von Kriterien der Hochschulen gleichen Typs basieren, ist aber nicht auszuschliessen, dass sich der Anreiz in der Umsetzung übertrieben respektive in eine ungewünschte Richtung auswirken könnte. Dies gilt es im Auge zu behalten, und allenfalls müsste das System später angepasst werden.

1.2 Kriterien

Grundsätzlich scheint uns, dass bei der Auswahl der Kriterien für die Berechnungen der Verteilungsmodelle ein guter Kompromiss zwischen Aussagekraft der Kriterien und vernünftigem Aufwand für deren Erhebung gelungen ist.

Ein paar Kommentare möchten wir dennoch anbringen. Wir können gut nachvollziehen, dass in der Umsetzung von Art. 51 HFKG die durchschnittliche Studiendauer und die Betreuungsverhältnisse schwierig zu erfassen und zu interpretieren sind. Wir hätten uns aber eine stärkere Gewichtung der Abschlüsse gewünscht. Mit der Anzahl der Studierenden ist sicherlich das zentrale Kriterium für die Lehre erfasst, unseres Erachtens fehlen aber im Bereich Lehre Anreize für eine effiziente Ausbildung, wie sie mit dem Einbezug der durchschnittlichen Studiendauer und dem Betreuungsverhältnis beabsichtigt waren und im Rahmen der Gewichtung der Abschlüsse nur teilweise einfließen.

Dass die Studierenden von den Hochschultypen nicht einheitlich gezählt werden (Studierende als Personen vs. eingeschriebene ECTS), können wir historisch nachvollziehen, werten es aber dennoch als verpasste Chance.

Den Einbezug fachbereichsspezifischer Eigenheiten wie den Einbezug der Masterstudierenden bei den Musikhochschulen unterstützen wir ausdrücklich, weil ansonsten für Fachhochschulen mit einer Musikhochschule ein Nachteil erwachsen würde, denn der Master stellt den Regelabschluss an Musikhochschulen dar.

1.3 Profilschärfung

Wie bereits oben erwähnt, erachten wir die Profilschärfung der Hochschultypen als wichtige Entwicklungsaufgabe im Hochschulbereich. Eine Angleichung der Typen ist sowohl bildungssystematisch als auch bildungspolitisch nicht gewollt.

Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Forschungsfokussierung und die Berücksichtigung unterschiedlicher Regelabschlüsse (Universitäten: Master und Dokorate, Fachhochschulen: Bachelor, mit Ausnahme der Fachrichtung Musik) bei den Verteilungsmodellen finden wir deshalb konsequent und richtig.

Wie sich die Verteilungsmodelle auf die Profile der Hochschultypen auswirken und welche Anreize sich durchsetzen werden, ist zum jetzigen Zeitpunkt schwierig abzuschätzen. Neben den gesetzten Rahmenbedingungen sind auch die Entwicklungen im Bereich der Forschungsförderung massgebend für die Profilbildung. Dort zeigt sich, dass die Trennung von Grundlagenforschung gegenüber praxisorientierter Forschung nicht so einfach vollzogen werden kann und damit für die Hochschulen unterschiedliche Anreize bestehen (vgl. die Förderung von „anwendungsorientierter Grundlagenforschung“ durch den Schweizerischen Nationalfonds). Wir sind daher der Auffassung, dass die Profilfrage auch in den kommenden Jahren auf der Agenda der hochschulpolitischen Gremien bleiben muss.

2. Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung)

Dieser Verordnung stimmen wir vollständig zu.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Roland Fürst
Landammann

sig
Andreas Eng
Staatsschreiber

6431 Schwyz, Postfach 1260

Staatssekretariat für Bildung,
Forschung und Innovation SBF
Abteilung Hochschulen
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Schwyz, 23. August 2016

Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinations-gesetz (V-HFKG) und Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung)

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident Schneider-Ammann
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. Mai 2016 haben Sie über die Totalrevision der im Titel erwähnten Verordnungen das Vernehmlassungsverfahren eröffnet und die Kantonsregierungen zu einer Stellungnahme eingeladen. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, uns zu den Verordnungen zu äussern:

Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG)

Allgemeines

Wir begrüssen, dass die Grundbeiträge durch die Anwendung von leistungsbasierten Bemessungskriterien verteilt werden und mit den Beitragsmodellen den Besonderheiten der unterschiedlichen Hochschulprofile Rechnung getragen wird. Es ist richtig, dass bei den Universitäten der Anteil der Forschung stärker gewichtet wird als bei den Fachhochschulen und bei den Abschlüssen die Anzahl Master- und Doktorsabschlüsse massgebend sind, während bei den Fachhochschulen die Bachelor-Abschlüsse zählen (mit der Ausnahme Musik-Master). Auf diese Weise wird die Profilbildung und Andersartigkeit der stärker forschungsorientierten universitären Hochschulen und der praxisorientierteren Fachhochschulen gefördert.

Variantenentscheid betreffend Verteilung der Grundbeiträge

Die Variante 1 betont die Wichtigkeit der Forschung. Da eine qualitativ hoch stehende Lehre forschungsbasiert ist, geben wir dem Modell 1 mit einer stärkeren Gewichtung der Forschung den Vorrang.

Beiträge für die anderen Institutionen des Hochschulbereichs

Dem Kanton Schwyz sind auch die Regelungen zur Bemessung der Beiträge für die anderen Institutionen des Hochschulbereichs wichtig, denn als Mitträger der Stiftung Universitäre Fernstudien

Schweiz (FS-CH) mit dem Studienzentrum Pfäffikon SZ haben wir ein Interesse, dass diese Institution weiterhin feste Beiträge des Bundes erhalten kann.

Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung)

Dem vorliegenden Entwurf der Hochschulbautenverordnung stimmen wir zu.

Mit den nicht erwähnten Punkten der Vorlage sind wir einverstanden. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber



Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Departement für Wirtschaft, Bildung und
Forschung (WBF)
Herr Johann N. Schneider-Ammann
Bundespräsident
3003 Bern

Frauenfeld, 8. August 2016

Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) und der Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung)

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu den Entwürfen für die Totalrevision der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) und der Verordnung des WBF über die Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge für Hochschulbauten (Hochschulbautenverordnung) Stellung nehmen zu können. Aus unserer Sicht sind folgende Bemerkungen anzubringen:

I. Allgemeine Bemerkungen

Die Verordnungsentwürfe und der erläuternde Bericht geben eine objektive Gesamt-sicht über die Hochschulfinanzierung seitens des Bundes. Zu begrüßen ist, dass nun alle Hochschultypen in derselben Verordnung behandelt werden, dabei aber auf ihre Eigenheiten Rücksicht genommen wird. Die Verordnungen bieten dem Bund zudem Steuerungsinstrumente, die sich an objektiven Kriterien orientieren.

Für den Kanton Thurgau, der einzig über eine Pädagogische Hochschule verfügt, ist hinsichtlich der Bundesbeiträge bedauerlich, dass die Pädagogischen Hochschulen nur unter dem Titel „Projektgebundene Beiträge“ berücksichtigt werden und es hierzu ausserdem eine restriktive Regelung gibt, wonach nur Projekte berücksichtigt werden, die eine Pädagogische Hochschule gemeinsam mit mehreren Fachhochschulen oder Universitäten durchführt. Diese Bestimmungen sind aber im HFKG verankert und können auf Verordnungsstufe nicht beeinflusst werden. Im Sinne der Gleichbehandlung mit

2/2

Universitäten, die ebenfalls pädagogische Ausbildungen anbieten, sollte künftig eine Änderung auf Gesetzesebene angestrebt werden.

II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der V-HFKG

Artikel 7

Es ist folgender Variante den Vorzug zu geben:

Variante 1: Für Universitäten eine Gewichtung von 70 Prozent Lehre und 30 Prozent Forschung und für Fachhochschulen eine Gewichtung von 85 Prozent Lehre und 15 Prozent Forschung. Diese Variante bildet die Wirklichkeit am besten ab und gibt der Forschung insbesondere an den Fachhochschulen das nötige Gewicht. Zu betonen ist aber, dass aus dieser Gewichtung von Lehre und Forschung keine Präjudizien zur laufenden Revision der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) abgeleitet werden dürfen, wo die Gewichtung von Forschung und Lehre ebenfalls ein Thema ist. Bei der IUV handelt es sich um einen Lastenausgleich unter den Kantonen, bei dem es auch die Vorteile der Standortkantone zu berücksichtigen gilt. Die vorliegenden Verordnungen des Bundes behandeln hingegen die Bundesbeiträge an Lehre, Forschung und Infrastruktur.

Artikel 8-11

Bei der vorgesehenen Berechnung der Gesamtbeiträge ist die Wahl und Gewichtung der einzelnen Faktoren innerhalb der Anteile „Forschung“ und „Lehre“ nachvollziehbar. Zu begrüßen ist insbesondere, dass auch Faktoren gewählt werden, die Indikatoren für die Qualität der einzelnen Hochschulen sind: eingeworbene Drittmittel und Anzahl der ausländischen Studierenden.

III. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der Hochschulbautenverordnung

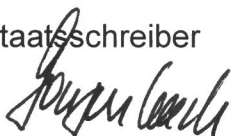
Grundsätzlich regen wir an, die Mitfinanzierung von Bauvorhaben der Pädagogischen Hochschulen – im Sinne der Gleichbehandlung mit den Universitäten, die Lehrpersonen ausbilden – zu prüfen.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatschreiber





Segreteria di Stato per la formazione,
la ricerca e l'innovazione SEFRI
Divisione Scuole universitarie
Einsteinstrasse 2
3003 Berna

Invio per posta elettronica
christina.baumann@sbfi.admin.ch

Revisione totale dell'Ordinanza concernente la legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (O-LPSU) e Ordinanza del DEFR sui sussidi per gli investimenti edili e le spese locative per le costruzioni universitarie (Ordinanza sulle costruzioni universitarie)

Signor Consigliere federale,

con lettera del 17 maggio il suo Dipartimento invitava gli enti interessati a prendere posizione sul progetto di revisione totale delle ordinanze menzionate. Ringraziamo per questa opportunità e presentiamo le nostre osservazioni in merito.

A Osservazioni generali

È stata apprezzata in maniera particolare la procedura di avvicinamento al Messaggio ERI e ai principi espressi nell'ordinanza, gestita attraverso Il Consiglio svizzero delle scuole universitarie (CSSU) e la conferenza di preparazione dei capi servizio (meglio conosciuta come *Fachkonferenz*), le cui numerose occasioni d'incontro e di discussione negli scorsi mesi hanno permesso alle varie rappresentanze di esprimere le proprie osservazioni. Anche se non tutte le esigenze sono state soddisfatte, questa procedura è un esempio di esercizio del federalismo nella sua accezione più nobile.

È considerato particolarmente benvenuto il principio di mantenere modalità chiaramente distinte per il finanziamento delle Università e delle Scuole universitarie professionali (SUP). Pur sottostando a un quadro legislativo unificato, queste due categorie di scuole terziarie mantengono esigenze e obiettivi ben differenziati e non possono venire trattate in maniera uniformata, pena possibili confusioni di ruolo.

Il Consiglio di Stato esprime un sincero apprezzamento per l'implementazione ragionevole delle normative per i contributi vincolati a progetti. Sebbene questa categoria di contributi sia ampiamente prevista dalla LPSU (sezione 5), è attraverso le ordinanze che se ne concretizzano sostanza e rilevanza. Nel caso specifico le norme descritte sembrano garantire un dispositivo di gestione che non produca costi amministrativi sproporzionati.

B In merito al quesito principale sulle modalità di ripartizione dei sussidi federali descritte all'articolo 7 (varianti 1 e 2).

O-LPSU Sezione 1: articolo 7, (Ripartizione dei sussidi alle scuole universitarie), preferenza per le varianti proposte.

Le discussioni in seno al CSSU hanno portato all'elaborazione di diverse varianti. Nel progetto di ordinanza si è deciso di lasciare essenzialmente due opzioni che si differenziano in particolare per il rapporto delle percentuali riservate alla quota per l'insegnamento e a quella per la ricerca. La variante 1 prevede un rapporto di 70:30 per i sussidi alle Università e un rapporto di 85:15 per i sussidi alle SUP. La variante 2 prevede invece un incremento della quota destinata al sostegno dell'insegnamento e una diminuzione per la quota destinata alla ricerca (80:20 per le Università, rispettivamente 90:10 per le SUP).

Il Cantone Ticino, nella sua veste di titolare di due scuole universitarie, l'Università della Svizzera italiana (USI) e la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI), che pur essendo di dimensioni ridotte sono fortemente orientate alla ricerca, non ha dubbi nel dichiarare la propria preferenza per la Variante 1.

Una ricerca di qualità infatti è l'unico elemento che possa garantire sul lungo termine una vera competitività degli atenei di dimensioni ridotte. Queste scuole universitarie, ripartite in diversi cantoni che non hanno una tradizione centenaria, si stanno rivelando una componente essenziale di redistribuzione dello sviluppo economico-sociale nel nostro Paese e potranno continuare a contribuire al mantenimento del benessere solamente se vengono rafforzate e incoraggiate. Per questa ragione, anche se le fonti di finanziamento della ricerca sono molteplici e diversificate, un riconoscimento dell'importanza di questo settore attraverso i contributi di base è un segnale politico fondamentale che deve essere mantenuto.

C Alcune preoccupazioni sulla O-LPSU

C1. O-LPSU articolo 8 cpv. 3 (ponderazione del numero di studenti le cui tasse universitarie superassero il 50% del costo di riferimento), ripreso anche all'art 9 cpv. 3 per le SUP.

Il capoverso menzionato ha suscitato inizialmente qualche preoccupazione quo alle tariffe universitarie relativamente elevate che l'USI applica per gli studenti esteri (8'000 franchi l'anno). Ciononostante, il calcolo preliminare dei costi di riferimento del gruppo di discipline "scienze umani e sociali" ha prodotto un costo di riferimento di circa 18'000 franchi/anno (documento CSSU 78/16). Poiché l'ordine di grandezza di tale costo di riferimento sarà molto probabilmente confermato, la tariffa universitaria USI si colloca dunque a livelli inferiori al 50%. Le condizioni espresse nel capoverso 3 non sarebbero quindi applicabili.

Se da una parte questo ci rassicura, vorremmo comunque segnalare come, sebbene in molte università la tariffa di base sembri più modesta, nelle stesse vengono percepite diverse tasse ed emolumenti supplementari per esami, per corsi pratici, per assicurazioni e depositi, per materiale didattico eccetera. L'ammontare di queste tasse arriva spesso a essere equivalente all'importo delle tariffe universitarie di base. Presso l'USI tutti questi costi supplementari sono inclusi nella tariffa generale.

Con ciò desideriamo avvertire che, in seguito alle recenti discussioni in merito all'aumento delle tariffe per studenti provenienti dall'estero, qualche università potrebbe essere tentata di elevare le tariffe avvicinandole alla soglia critica senza però apparentemente superarla

grazie alla separazione fra tariffe di base e costi accessori. L'invito sarebbe dunque di considerare in futuro, nel paragone fra le varie università cantonali, non unicamente le tariffe universitarie, ma anche le tasse accessorie menzionate.

C2. O-LPSU articolo 10, (Ripartizione dei sussidi versati per la ricerca nelle università); commenti sul capoverso 3.

L'articolo 10 descrive la ripartizione del contributo destinato alla ricerca. Siccome abbiamo espresso la preferenza per la variante 1, commentiamo la parte corrispondente. I nostri commenti e le nostre preoccupazioni valgono comunque anche nel caso venisse adottata la variante 2.

Il capoverso 2 non pone problemi di sorta e riprende sostanzialmente i principi adottati già con la LAU. Il rapporto di rilevanza di 22% contro 8% per i progetti sostenuti dal FNRS e dalla UE rispetto ai progetti sostenuti dalla CTI appare quindi come ben ponderato.

Nel capoverso 3 si descrive la suddivisione del calcolo di ripartizione per i fondi competitivi SNF e UE, che rappresentano appunto il 22% della somma sussidiabile. Alla lettera (a) si utilizza il medesimo principio contemplato dalla legge precedente, ragione per cui una metà (11%) di questi sussidi viene ripartita secondo il totale degli importi ottenuti, premiando in tal modo la quantità assoluta della ricerca competitiva.

Come ribadito ripetutamente nelle discussioni in seno alla CSSU, siamo invece estremamente perplessi circa la modalità di calcolo per il rimanente 11% (capoverso 3). Nell'ordinanza precedente questo importo veniva ripartito in base ai "mesi-progetto" divisi per il "personale scientifico". Questo sistema era stato pensato per offrire una compensazione per le materie umanistiche, per le quali i fondi percepiti sono di entità minore non essendovi spese significative per materiale o attrezzature. Inoltre rappresentava una compensazione per le università di dimensioni ridotte in quanto rendeva questo fattore indipendente dalle dimensioni dell'ateneo.

Nella nuova ordinanza si è deciso, su pressione di alcune università di dimensioni importanti, di suddividere il fattore "mesi-progetto" in due parti. La prima viene calcolata in assoluto (capoverso 3, lettera b) mentre la seconda viene relativizzata dividendo per il numero di ricercatori (capoverso 3, lettera c). Questo *splitting* ha un effetto molto significativo nella ripartizione, poiché le università di dimensioni ridotte rimangono sistematicamente penalizzate. Nelle simulazioni di calcolo, queste università (Lucerna, Neuchâtel, San Gallo e USI) perderebbero in totale fra i 6 e 9 milioni di franchi di contributi. La cifra è modesta per rapporto al totale dei contributi di base, ma incide molto nel budget di queste piccole università. In sostanza si è quindi introdotto un parametro che porta poco vantaggio finanziario alle grandi università arrecando invece un danno importante a quelle piccole.

Questo sistema, oltre a essere inutilmente discriminatorio, è anche fondamentalmente ingiustificato, poiché per una metà del parametro di calcolo sulla ricerca si tiene già conto dei valori assoluti. I valori di cui alla lettera (a), che rappresentano metà del calcolo di ripartizione totale dei fondi competitivi FNS e UE, sono calcolati in maniera assoluta e quindi tengono pienamente conto delle dimensioni delle università. Come spiegato, il fattore "mesi-progetto" diviso per "numero di ricercatori" era un parametro di misurazione dell'efficienza della ricerca che compensava in parte le differenze di grandezza e diventava un incentivo formidabile per le università di piccole dimensioni orientate a una ricerca di qualità.

Siamo consapevoli che il fondo di coesione (cfr. art. 67) compenserà in parte queste differenze, ma sappiamo che ciò sarà possibile solo per un periodo di tempo limitato. Sappiamo inoltre che i parametri che dipendono dalle dimensioni non sono influenzabili dalle università periferiche e quindi sul lungo termine la perdita di contributo sarebbe netta.

Per le ragioni spiegate, il Cantone Ticino considera questa nuova modalità di calcolo della ripartizione del sussidio corrispondente alla ricerca come altamente discriminatoria e si augura possa venire fundamentalmente rivista nei lavori di preparazione del prossimo Messaggio ERI 2021-2024.

C3. O-LPSU articolo 12 (versamento dei sussidi); commento generale

La modifica delle modalità di versamento dei sussidi rispetto al regime LAU non ha influenza per la contabilità del Cantone Ticino. Il Consiglio di Stato non ha quindi obiezioni od osservazioni specifiche in merito a quest'articolo.

Sappiamo però che presso alcuni cantoni questa modalità può generare degli scompensi contabili importanti. Per senso di solidarietà, invitiamo a tenere conto anche delle esigenze espresse dai cantoni universitari che si vedono penalizzati da questa procedura.

C4. O-LPSU articolo 67 (fondo di coesione); soddisfazione accompagnata da alcune perplessità.

La legge e l'ordinanza prevedono l'istituzione di un fondo di coesione che possa servire temporaneamente a compensare le eventuali diminuzioni di contributo generate dal nuovo sistema di ripartizione. Questo principio è di per sé opportuno e giustificato, specialmente se le differenze di ripartizione sono generate da parametri che in qualche modo possono venire aggiustati dalle scuole universitarie. Il sistema è pensato in maniera decrescente fino all'anno 2024.

Come menzionato, le differenze di contributi toccano soprattutto le università di dimensioni ridotte e stando alla modellizzazione calcolata l'ammontare di queste differenze non è superiore al 2% del totale dei contributi di base. Per questa ragione, il nostro Cantone potrebbe essere relativamente tranquillizzato, poiché la compensazione finanziaria potrebbe essere garantita almeno fino al 2024. Ciononostante, e come spiegato al punto C1, alcuni dei parametri che determinano la prevista decurtazione non possono venir corretti senza un aumento significativo delle dimensioni dell'USI. Inoltre, il fatto di ricevere tale compensazione attraverso il fondo di coesione viene percepito come una sorta di elemosina, che si aggiunge alla necessità di essere costretti a difendere su diversi fronti il nostro status di minoranza linguistica e culturale.

D. Considerazioni sull'Ordinanza del DEFR sui sussidi per gli investimenti edili e le spese locative per le costruzioni universitarie (Ordinanza sulle costruzioni universitarie)

Il progetto di ordinanza, sentiti gli uffici interessati, non ha suscitato osservazioni particolari. Il Consiglio di Stato si rallegra peraltro per l'introduzione del principio di sussidiabilità delle spese locative anche delle università.

Conclusioni

In sostanza le ordinanze rappresentano l'applicazione coerente della nuova LPSU e tengono conto delle differenze fra le Università e le SUP. In tal senso sono certamente condivisibili in termini generali. Il Cantone Ticino ha espresso la propria preferenza per la

variante 1 che prevede una ripartizione di 70:30 (per le università), rispettivamente 85:15 (per le SUP) delle percentuali di ponderazione nel calcolo dei sussidi per le prestazioni nel campo della formazione e della ricerca.

Come spiegato, il nostro Cantone rimane infine molto preoccupato per la separazione del parametro "mesi progetto" in due parti, di cui la prima verrà calcolata in forma assoluta e la seconda in forma relativizzata. Questa modalità di calcolo si traduce in una penalizzazione ingiustificabile per le università di piccole dimensioni come l'USI. Nonostante la compensazione offerta dal fondo di coesione, il nostro auspicio è che si possa ritornare a esaminare la liceità di questo parametro durante la fase di preparazione del prossimo messaggio ERI.

Voglia gradire, signor Consigliere federale, l'espressione della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

P. Beltraminelli

Il Cancelliere:

G. Gianella

Copia:

- Deputazione ticinese alle Camere federali (renata.gottardi@ti.ch; sara.guerra@ti.ch)

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Secrétariat d'Etat à la formation, à la
recherche et à l'innovation SEFRI
Division Hautes écoles
Einsteinstrasse 2
3003 Berne

Réf. : PM/15020590

Lausanne, le 29 août 2016

Consultation sur la révision totale de l'ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE) et de l'ordonnance du DEFR sur les contributions d'investissements et participations aux frais locatifs des constructions des hautes écoles (Ordonnance sur les constructions des hautes écoles)

Madame, Monsieur,

Nous nous référons au courrier du Président de la Confédération du 17 mai 2016 concernant l'ouverture de la procédure de consultation mentionnée en objet. Nous vous remercions pour l'invitation à prendre position dans ce cadre. Par la présente, nous vous faisons part de la position du gouvernement vaudois et de ses remarques.

Le Conseil d'Etat salue dans l'ensemble les projets d'ordonnances mis en consultation. Il apprécie tout particulièrement la bonne collaboration qui a eu lieu en amont entre les cantons et la Confédération pour l'élaboration des dispositions touchant aux domaines de compétence communs, dans le cadre des organes de la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE) ou de manière informelle. Cela a permis d'aboutir à une compréhension commune des enjeux et à une prise en compte des différents points de vue.

Selon le gouvernement vaudois, les aspects suivants des projets d'ordonnance demandent cependant une attention particulière ou nécessitent des adaptations :

1. Droit aux contributions (chapitre 2, art. 4 à 5 O-LEHE)

La nécessité de renseigner sur « le besoin public des filières d'études » et « la cohérence de leurs curricula avec les politiques publiques d'éducation » dans les demandes de reconnaissance du droit aux contributions (art. 4, al. d) risque de générer une charge administrative importante au vu des nombreuses filières à documenter. L'article 4, alinéa 1, lettre c (renseignement sur le mandat public relatif aux activités d'enseignement et de recherche) est suffisant pour démontrer le caractère public des filières, conformément aux exigences de la LEHE (art. 45, al. 3). En conséquence, le Conseil d'Etat vaudois demande la suppression de la lettre d, de l'article 4, alinéa 1 du projet.

Un réexamen complet tous les 4 ans du droit aux contributions selon l'article 5 du projet est de nature à générer une charge administrative très importante et disproportionnée pour les hautes écoles cantonales historiques. Le gouvernement vaudois demande de prévoir pour ces institutions une procédure simplifiée – par exemple uniquement basée sur l'accréditation – ou une fréquence moins élevée du réexamen.

De manière générale, la charge administrative des procédures concernant les institutions publiques historiques devrait être réduite au strict minimum dans toute la mesure du possible.

2. Pondération des prestations d'enseignement et de recherche dans la répartition des contributions de base (chapitre 3, art. 7 à 11 O-LEHE)

Le Conseil d'Etat salue le modèle de répartition des contributions de base tel qu'il est proposé, qui permet de traiter de manière similaire les hautes écoles universitaires (HEU) et les hautes écoles spécialisées (HES) tout en tenant compte de leurs spécificités, par exemple en exprimant la durée réglementaire des études en semestres pour les HEU et en crédits ECTS pour les HES. Le Conseil d'Etat apprécie tout particulièrement l'intégration des « mois-projet par personnel scientifique » (art. 10, al. 3, let. c), qui permet de traiter les différentes universités de manière équitable, sans défavoriser les institutions qui œuvrent activement en faveur de la relève académique en privilégiant les promotions au rang professoral. Il soutient également le fait que les titres pris en compte pour la répartition des contributions de base soient les masters et doctorats pour les universités (art. 8) et les bachelors pour les HES – à l'exception du domaine *Musique*, où les masters sont pris en compte (art. 9). En effet, cette pratique rend compte de manière adéquate des titres professionnalisants délivrés par les différentes hautes écoles. Enfin, il est satisfait de la manière dont les étudiants étrangers sont pris en compte.

Le Conseil d'Etat favorise la variante 2 proposée (HEU : 80% de l'enveloppe allouée en fonction des prestations d'enseignement et 20% en fonction des prestations de recherche ; HES : 90% en fonction des prestations d'enseignement, 10% en fonction des prestations de recherche). En effet, les contributions de base visent à soutenir l'effort des cantons pour la formation au sein des hautes écoles. Le Conseil d'Etat est conscient du rôle essentiel de la recherche dans les hautes écoles, mais considère que la Confédération dispose d'autres instruments pour son encouragement (FNS, CTI et leur overhead). Dans cette logique, il est adéquat que le mécanisme de répartition des contributions de base mette plus de poids sur les critères relevant de l'enseignement.

3. Taxes d'études couvrant plus de la moitié des coûts de référence (art. 8, al. 3 O-LEHE)

Dans le modèle de répartition des contributions de base arrêté par la Conférence plénière, tous les étudiants des hautes écoles sont comptabilisés entièrement, dans le cadre des durées réglementaires des études. L'article 8, alinéa 3, O-LEHE entend introduire la possibilité de compter certains étudiants partiellement si leurs taxes d'études dépassent la moitié des coûts de référence.

D'une part, l'introduction d'un tel mécanisme devrait faire l'objet d'une consultation de la Conférence plénière, en vertu de l'article 51, alinéa 8 LEHE. Cette possibilité n'est en effet pas envisageable sans discussion politique de principe préalable.

D'autre part, le simple fait que les taxes d'études couvrent une partie des coûts de la formation ne signifie pas que cette couverture est à la décharge de la haute école concernée. Des taxes d'études élevées peuvent par exemple lui permettre de fournir des prestations supplémentaires ou de contribuer au financement des études d'autres catégories d'étudiants, ce qu'il ne faudrait pas pénaliser. Dans ce contexte, il est primordial de faire correctement la distinction entre les hautes écoles (quasi-) exclusivement soutenues par les pouvoirs publics et celles pour lesquelles ce soutien est plus marginal. Or, cette distinction n'est pas faite dans la proposition.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat rejette l'introduction de cet alinéa 3 de l'article 8 O-LEHE.

Par ailleurs, la notion de taxes d'études n'est pas définie dans l'ordonnance. Nous partons du principe qu'il s'agit des taxes d'inscription, à l'exclusion de toute autre participation demandée aux étudiants en échange de services fournis par la haute école (droit d'accès aux restaurants, aux installations sportives, services de soutien et d'orientation aux étudiants, services informatiques et d'impression, matériel d'enseignement, etc.). Il s'agit de ne pas pénaliser les hautes écoles qui offrent une palette de services étendue ou de particulièrement bonne qualité et qui se traduit par une participation financière adéquate. Cette participation ne doit pas être confondue avec les taxes d'études.

4. Versement des contributions de base – synchronisation (art. 12 O-LEHE)

Dans son arrêt du 10 novembre 2015, le Tribunal administratif fédéral (TAF) conclut que les contributions de base versées aux universités selon la loi sur l'aide aux universités (LAU) sont allouées pour l'année précédente. En conséquence, le Canton de Vaud continue de les comptabiliser comme telles.

Le Conseil d'Etat salue la mention explicite de l'arrêt B-605/2014 du TAF dans le rapport explicatif, mais remarque qu'il n'en est pas tenu compte de manière conséquente dans l'O-LEHE. L'article 12, alinéa 1 O-LEHE introduit en effet le principe de synchronisation de l'année de versement et de l'année de contribution. Alors que la subvention versée en 2016 sera due pour l'année 2015 selon le TAF, la subvention versée en 2017 sera due pour l'année 2017 selon le projet d'article 12 O-LEHE. Le Conseil d'Etat constate que la subvention due pour l'année 2016 ne sera donc pas versée. Le passage à une comptabilisation synchronisée des subventions entraîne pour le canton la perte d'une subvention annuelle.

Le Gouvernement vaudois demande donc le maintien du système de versement *a posteriori*, conformément aux considérants du TAF et aux assurances données récemment par les représentants de la Confédération.

Si le Conseil fédéral décide malgré tout de procéder à la synchronisation, le canton est prêt à entrer en matière, pour autant que cela n'ait pas d'incidence financière pour lui. Le Conseil d'Etat considère que l'alinéa 2 est essentiel et garantit qu'en cas de cessation de l'allocation de contributions de base, les cantons pourront s'appuyer sur les considérants du TAF pour demander la contribution manquante sans qu'il soit nécessaire d'apporter de nouvelles preuves. Il attend de la Confédération qu'elle introduise la reconnaissance financière qui en découle dans ses comptes. Sur cette base, le Canton de Vaud continuera de comptabiliser les contributions de base *a posteriori* et demandera une reconnaissance explicite de cette pratique par la Confédération.

5. Contributions pour les autres institutions du domaine des hautes écoles (art. 13-25 O-LEHE)

Le projet d'ordonnance prévoit la possibilité exceptionnelle que des institutions qui ne sont pas des hautes écoles puissent recevoir des contributions fixes, selon des principes arrêtés par le Conseil des hautes écoles et non selon les règles applicables aux hautes écoles. Ces contributions fixes peuvent atteindre 45% des frais d'exploitation, contre 20% pour les universités et 30% pour les HES. Plusieurs institutions qui bénéficiaient de ces contributions fixes par le passé ont été intégrées à des universités. Le Canton de Vaud a notamment déployé des efforts importants pour intégrer l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) à l'Université de Lausanne et l'Institut universitaire Kurt Bösch (IUKB) aux universités de Lausanne et de Genève, car la Confédération avait signalé un désengagement financier progressif. Le taux de contribution à 45% ne doit pas être un incitatif à créer ou maintenir des institutions hors des hautes écoles.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat demande que ce modèle de contribution ne soit possible que de manière transitoire, et que cette précision soit ajoutée à l'article 13, alinéa 2. A terme, c'est à la collectivité responsable de veiller à des ressources financières suffisantes pour ses institutions, dans le cadre d'une égalité de traitement de toutes les institutions du même type vis-à-vis des contributions de base.

6. Taux de contribution pour les contributions aux investissements et pour les participations aux frais locatifs (art. 28 et 45 O-LEHE)

Le projet d'ordonnance prévoit pour les contributions aux investissements et pour les participations aux frais locatifs un taux de contribution fédérale équivalent à *maximum* 30% des dépenses donnant droit à une contribution.

Sous le régime légal actuel, la participation fédérale équivaut obligatoirement à un tiers des dépenses pour les investissements des HES. Le taux de participation maximal de 30% prévu dans la LAU pour les investissements des universités a toujours été atteint à notre connaissance.

En février 2016 cependant, le Conseil fédéral a annoncé dans son message sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pour les années 2017-2020 que le crédit d'engagement destiné aux investissements des hautes écoles sera insuffisant pour honorer toutes les demandes, ce que confirment également largement nos estimations. La situation financière de la Confédération laisse penser que les crédits budgétaires correspondants risquent de ne pas être dotés en suffisance. Le Conseil fédéral prévoit en conséquence qu'un ordre de priorité des projets d'investissement sera établi. En revanche, le projet d'ordonnance ne dit pas quel sera le traitement réservé aux projets prioritaires (taux de 30% ou moins) et aux autres (taux inférieur à 30% ou pas de participation).

Etant donné l'ampleur du travail en amont, les projets de construction pour les années futures sont déjà planifiés actuellement par les cantons et les institutions, y compris quant à leurs aspects financiers. La planification cantonale table sur une participation fédérale similaire à ce qu'elle était durant la période 2013-2016. Une baisse soudaine des contributions aux investissements ou un refus de financer certains projets prendrait le canton de court quant à sa planification financière : il est difficile d'assimiler cette baisse annoncée en 2016 avec effet au début 2017 pour des objets ayant des

incidences financières sur plusieurs années et pour plusieurs millions, voire dizaines de millions, chacun.

Le Conseil d'Etat regrette fortement que l'état actuel des bases légales ne permette aucune sécurité de la planification financière des contributions fédérales aux investissements et aux frais locatifs. Le besoin de sécurité de planification est particulièrement élevé en cette période où le Canton a décidé d'investir massivement dans le domaine des hautes écoles (+172% en 2017-2019 par rapport à 2013-2016).

En conséquence, le Conseil d'Etat demande :

- que l'O-LEHE inscrive aux articles 28 et 45 O-LEHE un taux de participation de 30% en règle générale, sous réserve de la disponibilité des crédits ;
- que, si un ordre de priorité des projets faute de crédit disponible doit être établi, l'O-LEHE détaille plus clairement comment se distinguent les projets considérés comme prioritaires des autres projets, et quel traitement (taux de contribution) sera réservé à chacune des catégories de projets. Cela procurerait au canton une meilleure prévisibilité de la planification financière et garantirait l'égalité de traitement entre les projets.

Le Conseil d'Etat s'inquiète du fait que l'établissement d'ordres de priorité et d'une différence de traitement des projets en fonction des crédits disponibles risque d'induire des effets pervers dans les demandes des cantons (demandes artificiellement anticipées ou retardées pour bénéficier de conditions plus avantageuses).

Enfin, le Conseil d'Etat relève que toute baisse du taux de participation au-dessous de 30% représenterait un transfert de charges de la Confédération vers les cantons par rapport à la situation actuelle et il s'y oppose.

7. Mise en chantier (art. 33 O-LEHE)

La disposition obligeant le SEFRI à autoriser la mise en chantier, sous peine de ne pas recevoir de subvention, ne nous semble pas nécessaire et pourrait être incompatible avec des contraintes de temps qui caractérisent certains projets. Par ailleurs, les critères qui conduisent à l'autorisation ou non d'une mise en chantier ne sont pas mentionnés. Le maître d'ouvrage ne maîtriserait donc ni la durée de la procédure d'autorisation ni son issue, mais pourrait devoir faire interrompre le projet s'il ne la recevait pas ou pas à temps. Cela pourrait entraîner des retards et des surcoûts.

Le préavis et l'avant-projet, du moins pour les grands projets, semblent suffire pour donner au SEFRI en temps utile les informations dont il a besoin. Si tel n'est pas le cas, le Conseil d'Etat pourrait par exemple soutenir l'introduction dans l'O-LEHE d'un simple devoir d'information du requérant au SEFRI. Le SEFRI enverrait un accusé de réception dans un délai raisonnable à préciser. L'accusé de réception ferait office d'autorisation de mise en chantier.

8. Contributions liées à des projets – prestation propre (art. 49 O-LEHE)

Le projet d'article 49 reprend la règle actuelle selon laquelle les hautes écoles doivent en principe assumer la moitié des coûts d'un projet. La compréhension du Conseil d'Etat des dispositions proposées est que l'ensemble du personnel affecté à un projet est considéré comme une contribution propre de la haute école au projet. Toutefois, à l'alinéa 3, une nouvelle disposition est introduite, qui exige que la moitié de la prestation propre soit fournie sous la forme d'une contribution financière. Cette exigence est beaucoup trop contraignante : les hautes écoles ne disposent que rarement des ressources financières non affectées. Elles peuvent par contre décharger les personnes déjà engagées pour qu'elles travaillent sur un projet et/ou mettre à disposition des ressources existantes. L'exigence de fournir 25% du coût global du projet sous la forme d'une contribution financière risque par ailleurs de précariser encore davantage le statut des certains collaborateurs que les hautes écoles ne pourront plus engager sur des contrats de durée prolongée et les affecter aux projets en fonction des besoins, car elles devront disposer des ressources financières libres. En conséquence, le Conseil d'Etat demande que la deuxième phrase de l'alinéa 3 de l'article 49 soit supprimée.

9. Fonds de cohésion (art. 67 O-LEHE)

L'ordonnance devrait préciser explicitement que les contributions des fonds de cohésion sont répartis seulement jusqu'à concurrence de la perte subie qui dépasse la limite des 5%, en conformité avec l'art. 74 LEHE. Il serait en effet malvenu que la perte subie par une institution devienne inférieure à 5% grâce aux fonds de cohésion, alors que d'autres institutions pourraient dans le même temps subir de pertes de 5% sans pouvoir bénéficier des fonds de cohésion. Par ailleurs, le calcul de l'enveloppe totale des fonds de cohésion devrait être précisé dans l'ordonnance.

10. Terrassement spéciaux

Les travaux de terrassement spéciaux peuvent générer des surcoûts importants et très variables selon les projets de construction. Il sera difficile de les prendre en compte au moyen de forfaits par unité de surface, même corrigés – la valeur de la correction serait d'ailleurs arbitraire.

Le Conseil d'Etat propose d'introduire dans l'O DEFR un article pour traiter les travaux de terrassement spéciaux (CFC 17) de manière *ad hoc*, à l'instar des frais de concours ou d'élaboration de projet ou encore des œuvres d'art, sur la base des coûts effectifs, séparément des forfaits.

11. Contributions aux investissements : types de locaux et valeurs de surface (art. 11, 17 et 18 O DEFR)

Le Conseil d'Etat salue la volonté de simplifier le calcul des subventions, qui se traduit notamment par une réduction du nombre de types de locaux par rapport à la situation actuelle. En revanche, il constate qu'à cette occasion, les valeurs de surfaces pour les nouveaux types ainsi que les suppléments pour les équipements (O DEFR, art. 17) sont inférieures à ce qu'elles étaient sous le régime de la LAU et n'ont pas été adaptées au renchérissement, même en tenant compte du fait qu'il s'agit de surface utile et non plus de surface utile principale. Cela se traduit par une baisse des subventions que le législateur n'a pourtant pas souhaitée. A défaut de valeurs de surface réelles basées

sur un échantillon de projets récent, les valeurs devraient au moins correspondre aux forfaits moyens actuels (proposition dans le tableau suivant).

Par ailleurs, les suppléments pour les équipements sont présentés sur la forme d'un pourcentage et non pas de forfaits différenciés comme sous le régime de la LAU. Le gouvernement vaudois demande que ce pourcentage soit augmenté selon le tableau suivant afin de correspondre aux forfaits moyens actuels. Etant donné qu'il s'agit d'une moyenne des différents niveaux d'équipements prévus sous le régime de la LAU (aucun critère pour une attribution partielle ne figure dans les projets d'ordonnance), le Conseil d'Etat demande que le supplément pour équipement soit toujours attribué dans sa totalité, ce qui devrait être précisé dans l'ordonnance.

Valeurs de surface et supplément pour équipement calculés selon les forfaits moyens en vigueur, actualisés selon l'indice actuel :

	Types de locaux	Valeur de surface en CHF/m ² de surface utile	Suppléments pour les équipements
1	Espace de rencontre	3500	50%
2	Bureau	5800	10%
3	Laboratoire	9900	37%
4	Archives	2300	48%
5	Auditoire	9900	22%
6	Enseignement	5800	32%
7	Bibliothèque	6900	7%

NB : Ces valeurs correspondent aux coûts moyens uniquement si la totalité du supplément pour équipement est toujours allouée.

En outre, l'article 11 de l'O DEFR introduit la possibilité de corriger les valeurs de surface par un facteur allant de 0,6 à 1,2. Aucun critère de calcul de ce facteur ne figure dans l'ordonnance, ce qui le rend arbitraire. Le Conseil d'Etat requiert de compléter l'ordonnance dans ce sens.

Enfin, la valeur de surface des abords aménagés (art. 18) doit être augmentée de sorte à être portée au niveau du montant des directives actuelles, indexé. Le Conseil d'Etat propose la valeur de 155 CHF/m² (montant 2008 actualisé selon l'indice actuel et arrondi).

12. Transformations (art. 22 et 25 O-LEHE, art. 12 O DEFR)

Premièrement, la définition du terme « transformations » n'est pas cohérente dans l'ensemble des textes : elles doivent conduire à une « réaffectation des espaces » ou à un « niveau d'équipement plus élevé » dans l'article 22 O-LEHE, mais sont évaluée à l'aune du « degré des améliorations structurelles » qu'elles apportent, selon l'article 25 O-LEHE. Elles sont redéfinies dans le projet d'ordonnance sur les constructions des hautes écoles (art. 12, al. 1, let. a O DEFR) comme « intervention notable dans la construction de l'ouvrage lui permettant de répondre à des exigences fondamentalement nouvelles en matière d'utilisation ». Enfin, l'article 19 O DEFR introduit pour les transformations des mesures de la « modification de l'utilisation » et de la « modification architecturale » qui ne sont pas définies et pas cohérentes avec le reste des dispositions. Le Conseil d'Etat demande que la définition des transformations soit cohérente dans l'ensemble des textes.

Deuxièmement, le mécanisme de subventions des transformations sur la base de forfaits par unité de surface corrigées est très pénalisant et contraire aux principes du développement durable. Il incite à démolir et reconstruire les bâtiments plutôt que de les rénover. La pénalisation de la transformation par rapport à la construction n'a pas de base légale dans la LEHE. Cette pénalisation est encore moins justifiée pour les bâtiments qui n'ont jamais bénéficié d'une contribution fédérale ou dont la mise en service date de plus de 25 ans.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat s'oppose à ce mécanisme et propose d'utiliser pour les transformations des bâtiments dans tous les cas les mécanismes déjà prévus pour des cas exceptionnels à l'article 26 de l'O-LEHE (calcul de la contribution sur la base du devis ou sur la base de l'examen du décompte final). Cette méthode permettra de tenir compte de la lourdeur des transformations d'une manière objective (coûts par CFC). Cela étant dit, ces mécanismes, qui ne sont pas définis précisément dans l'O-LEHE, doivent être détaillés dans l'O DEFR (p.ex. quelle base s'applique dans quel cas ? dans quel cas le devis peut-il suffire pour une allocation définitive ?).

13. Précisions supplémentaires

Dans l'ensemble, le Conseil d'Etat vaudois constate que les deux projets d'ordonnance sont flous sur un certain nombre de points, dont la liste est donnée dans l'annexe et qu'il demande de revoir. Comme il n'est pas prévu d'édicter d'autres dispositions normatives, par exemple des directives du SEFRI, les dispositions de l'O-LEHE et de l'ordonnance du DEFR devraient assurer la transparence des décisions de subventionnement. Sans ces précisions additionnelles, la sécurité du droit et l'égalité de traitement ne sont pas garanties et une estimation du droit aux subventions et de leur montant n'est pas possible. Cela réduit les possibilités de planification financière et augmente les risques de litige. Le Conseil d'Etat réserve sa position quant aux dispositions d'exécution dont le niveau de précision n'est pas adéquat dans les projets soumis à consultation.

En vous remerciant d'avance de l'attention portée à la position du Gouvernement vaudois, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe mentionnée

Copie par courriel (format PDF et Word)

- christina.baumann@sbfi.admin.ch

Copies

- DGES
- OAE

Annexe : Autres dispositions à détailler et demandes de modification

O-LEHE

Art. 8, al. 2, let. b

Préciser la notion d'« étudiants étrangers » (il ne s'agit pas de la nationalité, mais de la possession d'un certificat d'accès aux études supérieures étrangères).

Art. 19, al. 1, let. d

La notion de « séjour » doit être définie. Nous partons du principe que la construction de logements pour la communauté des hautes écoles donne droit aux contributions.

Art. 22

La notion de « niveau d'équipement plus élevé » devrait être précisée : la mise aux normes énergétiques n'est pas subventionnée, mais exige parfois un niveau d'équipement plus élevé.

Art. 30, al. 2

Qu'entend-on par « le SEFRI se prononce » ? Ne suffit-il pas, à ce stade, que le SEFRI accuse réception du préavis ? Par ailleurs, l'ordonnance ne dit pas si la phase « préavis » et la phase « avant-projet » sont nécessaires ou non pour les projets de moins de 10 millions.

Art. 37

Quels sont exactement « les documents nécessaires au contrôle » ? Nous devrions pouvoir anticiper les besoins de ce point de vue, au risque de ne pas pouvoir satisfaire cette demande. Le Conseil d'Etat vaudois réserve sa position à ce sujet tant que ces dispositions ne sont pas précisées.

O du DEFR sur les constructions des hautes écoles

Art. 1

Le pourcentage de formation continue et de prestations de service devrait être indiqué *par type de locaux*, et il devrait en être tenu compte par type de locaux également. L'effet de ce facteur est très important sur le calcul des coûts pris en compte, et très différent sur chacun des types de locaux, dont les valeurs de surface varient du simple au triple. Il peut introduire des biais de calcul important selon la répartition des types de locaux dans un bâtiment.

Art. 2

La version du 8 janvier 2016 des directives de l'EPFZ ne sera plus forcément disponible sur le site internet de l'EPFZ si celle-ci décide de les modifier à l'avenir. D'autre part, ces directives ne sont pas disponibles en français. Enfin, seule une partie des directives de l'EPFZ s'applique ici (surfaces et hauteurs des salles de séminaires et de cours ; hauteurs des laboratoires). Nous proposons d'inclure la partie des dispositions pertinentes de ces directives directement dans l'O DEFR.

Art. 5

Les abords aménagés des bâtiments des hautes écoles sont très souvent, voire toujours publics. Dès lors, il y a contradiction entre l'alinéa 1, qui limite la surface prise en compte aux abords aménagés, et l'alinéa 2, qui limite la surface prise en compte aux surfaces qui ne sont pas utilisées par le public. Nous proposons de supprimer la deuxième partie de l'alinéa 2 (« et les surfaces utilisées par le public »).

Art. 6

Ajouter la procédure de demande, de calcul et d'allocation des subventions pour les travaux d'élaboration de projet (quand et comment faut-il demander l'accord préalable du SEFRI pour débiter ces travaux d'élaboration du projet ? quand et comment la demande de subvention doit-elle ensuite être déposée ? quels sont les coûts pris en compte et les frais « appropriés » (al. 2) ? quel est le montant de la subvention sur la base de ces coûts ?).

Art. 7, al. 2

Comment évaluer si des places de parc font « partie intégrante » d'une construction ?

Art. 11

Les critères de calcul du facteur de correction sont à détailler dans l'ordonnance.

Art. 14

La notion de changement d'affectation engendrant des coûts « raisonnables » et « comparables à des coûts de transformation » doit être précisée.

Art. 17 et annexe 2

Nous partons du principe que la totalité du supplément pour les équipements mentionné à l'article 17 est alloué dès lors que les exigences minimales de l'annexe 2 sont satisfaites. Cela devrait toutefois être explicité. L'ordonnance devrait en outre préciser les conséquences sur les subventions (forfait et supplément d'équipement) lorsque les exigences minimales ne sont que partiellement satisfaites.

Art. 20, al. 3

Le texte devrait faire référence au CFC 52 (et non 5), comme dans l'article 17. Par ailleurs, le tableau ne mentionne pas les CFC 1-3 et 52, mais les CFC 20-28.

Art. 22 et 25

La formulation ne permet pas de déterminer clairement quels documents sont attendus, notamment en ce qui concerne « la conformité aux exigences de la répartition des tâches et de la coopération entre les hautes écoles » (let. d), « la durabilité et les normes écologiques et énergétiques cantonales » (let. e) et la « rentabilité » (let. h). Idem pour l'article 25. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat souhaite que la charge administrative liée à l'établissement des demandes reste aussi faible que possible et réserve sa position quant à la faisabilité de la procédure de demande de subventions (la disponibilité des plans des objets loués n'est notamment pas garantie).

Art. 24, al. 4

Le calcul doit être détaillé (taux de capitalisation ? durée ?).



Conseil d'Etat
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Département fédéral de l'économie, de la
formation et de la recherche
Monsieur Johann N. Schneider-Ammann
Président
Schwanengasse 2
3003 Berne

Références SB/FAC
Date 17 août 2016

**Révision totale de l'ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des
hautes écoles (O-LEHE) et de l'ordonnance du DEFR sur les contributions
d'investissements et participations aux frais locatifs des constructions des hautes écoles
(Ordonnance sur les constructions des hautes écoles)
Ouverture de la procédure de consultation**

Monsieur le Président,

Par la présente, nous vous transmettons la position du Gouvernement valaisan et de ses
remarques relatives aux projets cités en titre.

Nous saluons particulièrement le fait que les modèles de financement aient été conçus de manière
à prendre en compte les spécificités des types de hautes écoles, à savoir les hautes écoles
spécialisées (HES), les hautes écoles universitaires (HEU) et les autres institutions du domaine
des hautes écoles. Nous sommes également très satisfaits du niveau de détail optimal de ce projet
d'ordonnance.

Les aspects suivants des projets d'ordonnance demandent cependant une attention particulière et
nécessitent selon nous des adaptations :

**1. Ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles
(O-LEHE)**

**a. Pondération des prestations d'enseignement et de recherche dans la répartition des
contributions de base (chapitre 3, art. 7 à 11 O-LEHE)**

Le Conseil d'Etat favorise la variante 2 proposée :

- HEU : 80 % de l'enveloppe allouée en fonction des prestations d'enseignement et 20 % en
fonction des prestations de recherche ;
- HES : 90 % en fonction des prestations d'enseignement, 10 % en fonction des prestations de
recherche.

En effet, les contributions de base visent à soutenir l'effort des cantons pour la formation au
sein des hautes écoles. La Confédération soutenant également la recherche dans les hautes
écoles au moyen des subventions du FNS et de la CTI, il nous paraît adéquat que le
mécanisme de répartition des contributions de base mette plus de poids sur les critères
relevant de l'enseignement. En outre, un taux de contribution élevé pourrait constituer une
incitation à augmenter la part des activités de recherche au détriment de l'enseignement ; à
moyen terme, une telle évolution pourrait mener à une hausse des coûts moyens, et à un
transfert de charges de la Confédération vers les cantons qui seront contraints de combler le
manque de financement pour la formation de base.



Nous soutenons également le fait que les titres pris en compte pour la répartition des contributions de base soient les masters et doctorats pour les universités (art. 8) et les bachelors pour les HES – à l'exception du domaine Musique, où les masters sont pris en compte (art. 9). En effet, cette pratique rend compte de manière adéquate des titres professionnalisant délivrés par les différentes hautes écoles.

b. Versement des contributions de base – synchronisation (art. 12 O-LEHE)

Dans son arrêt du 10 novembre 2015, le Tribunal administratif fédéral (TAF) conclut que les contributions de base versées aux universités selon la LAU sont allouées pour l'année précédente. Le Conseil d'Etat salue la mention explicite de l'arrêt du TAF dans le rapport explicatif.

L'article 12, alinéa 1 O-LEHE introduit cependant la synchronisation de l'année de versement et de l'année de contribution. Alors que les subventions versées en 2016 seront dues pour l'année 2015 selon le TAF, les subventions versées en 2017 seront dues pour l'année 2017 selon l'art. 12 O-LEHE. Nous nous inquiétons donc que la subvention due pour l'année 2016 ne soit pas versée. Le passage à une comptabilisation synchronisée des subventions entraîne pour le Canton et les institutions concernées la perte d'une subvention annuelle. Le Gouvernement valaisan plaide donc pour le maintien du système de versement a posteriori, conformément à la volonté du Tribunal administratif fédéral.

c. Contributions pour les autres institutions du domaine des hautes écoles (art. 13-25 O-LEHE)

Le projet d'ordonnance prévoit que des institutions qui ne sont pas des hautes écoles puissent recevoir des contributions fixes, selon des principes arrêtés par le Conseil des hautes écoles. Le Canton du Valais est particulièrement sensible à la prise en compte des autres institutions du domaine des hautes écoles, puisqu'il accueille la Fondation Formation universitaire à distance Suisse (UniDistance) sur son territoire.

Les autres institutions du domaine des hautes écoles (UniDistance et IHEID) assument des missions qui dépassent les frontières cantonales ou régionales : il est important de conserver ce statut particulier ainsi que des contributions fédérales différentes.

De plus, l'existence d'un statut hors des deux catégories « Hautes écoles universitaires » et « Hautes écoles spécialisées » favorise le développement d'initiatives privées en matière de formation avec un impact intercantonal et/ou national. Ces initiatives méritent un soutien spécifique de la Confédération et ne peuvent pas être considérées de la même manière que des universités ou des HES cantonales.

Il est par conséquent impératif que les articles 13 à 15 du projet O-LEHE, comme la possibilité de contributions fixes et le financement par convention de prestations, soient maintenus tels quels.

d. Taxes d'études couvrant plus de la moitié des coûts de référence (art. 8, al. 3 O-LEHE)

La notion de taxes d'études n'est pas définie dans l'ordonnance. Nous partons du principe qu'il s'agit des taxes d'inscription payées par les étudiants, à l'exclusion de toute autre participation qui leur serait demandée en échange de services fournis par la haute école (accès aux diverses prestations de la haute école, fournitures, matériel d'enseignement, etc.). Nous souhaitons que ceci soit défini clairement dans l'ordonnance afin d'éviter les erreurs d'interprétation. Il s'agit de ne pas pénaliser les hautes écoles qui offrent une palette de services étendue ou de particulièrement bonne qualité et qui se traduit par une participation financière adéquate.

2. Ordonnance du DEFR sur les contributions d'investissements et participations aux frais locatifs des constructions des hautes écoles

Le projet d'ordonnance prévoit pour les contributions aux investissements et pour les participations aux frais locatifs un taux de contribution fédérale équivalent à maximum 30 % des dépenses donnant droit à une contribution.

Sous le régime légal actuel, la participation fédérale équivaut obligatoirement à un tiers des dépenses pour les investissements des HES. En février 2016 cependant, le Conseil fédéral a annoncé dans son message sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de

l'innovation pour les années 2017-2020 que le crédit d'engagement destiné aux investissements des hautes écoles serait insuffisant pour honorer toutes les demandes. La situation financière de la Confédération laisse penser que les crédits budgétaires correspondants risquent de ne pas être dotés en suffisance. Le Conseil fédéral prévoit en conséquence qu'un ordre de priorité des projets d'investissement sera établi. En revanche, le projet d'ordonnance ne dit pas quel sera le traitement réservé aux projets prioritaires (taux proche de 30 %) et aux autres (taux inférieur à 30 % ou pas de participation).

En conséquence, le Conseil d'Etat demande que soit inscrit aux articles 28 et 45 O-LEHE un taux de participation de 30 % en règle générale, sous réserve de la disponibilité des crédits.

En vous remerciant de l'attention portée à la prise de position du Canton du Valais, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre parfaite considération.

Au nom du Conseil d'Etat

La présidente

Le chancelier

Esther Waeber-Kalbermatten

Philipp Spörri



Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,
Bildung und Forschung
Staatssekretariat für Bildung, Forschung
und Innovation
Abteilung Hochschulen
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

24. August 2016 (RRB Nr.804/2016)

**Verordnungen zur Umsetzung des Hochschulförderungs-
und -koordinationsgesetzes (Vernehmlassung)**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

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 zugestellt. 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 Gesamtbeträge 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 ziel führend. 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.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

