



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR

Evaluation des Instruments Overhead

Bericht und Empfehlungen des
Schweizerischen Wissenschaftsrates SWR
im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung,
Forschung und Innovation SBFI

Vom SWR verabschiedet am 16. Mai 2019

Vorwort

Der vorliegende Evaluationsbericht des Schweizerischen Wissenschaftsrates SWR befasst sich mit dem Instrument Overhead der beiden Schweizer Förderagenturen SNF und Innosuisse. Overheadbeiträge bezwecken die teilweise Abgeltung von indirekten Forschungskosten, welche den Forschungsinstitutionen im Rahmen der geförderten Projekte entstehen.

Die Overheadbeiträge sind in ein komplexes Finanzierungssystem eingebettet und kommen unterschiedlichen Institutionstypen zu. Um dieser Komplexität Rechnung zu tragen, hat der SWR im Rahmen einer Detailanalyse nicht nur Gesetzesgrundlagen, Dokumente und Finanzdaten ausgewertet, sondern auch Antworten der Overhead-Empfänger¹ aus einer Online-Umfrage analysiert und mittels Fallstudien vertieft. Diese Resultate wurden an der Plenarsitzung des SWR vom 1. und 2. April 2019 mit nationalen und internationalen Experten diskutiert. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sowie die ausführlichen Schlussfolgerungen des SWR sind in der Detailanalyse ab Seite 19 zu finden.

Leserinnen und Lesern, welchen diese Analyse zu detailliert ist, steht nachfolgend ab Seite 7 eine Kurzfassung des Berichtes zur Verfügung. Diese beinhaltet nebst den zentralen Erkenntnissen der Evaluation ebenfalls die Empfehlungen des SWR. Diese wurden zusammen mit dem gesamten Bericht im Rahmen einer Zirkularkonsultation zwischen dem 14. und 16. Mai 2019 durch den SWR verabschiedet.

Préface

Le présent rapport d'évaluation du Conseil suisse de la science CSS traite de l'instrument overhead distribué par les deux agences suisses de financement FNS et Innosuisse. Les contributions overhead visent à couvrir une partie des coûts indirects de recherche supportés par les établissements de recherche dans le cadre des projets encouragés.

L'overhead est intégré dans un système de financement complexe et alloué à différents types d'institutions. Pour tenir compte de cette complexité, le CSS a non seulement évalué les bases juridiques, les documents et les données financières dans le cadre d'une analyse détaillée, mais il a aussi analysé les réponses des bénéficiaires² de l'overhead à partir d'une enquête en ligne et il les a approfondies au moyen d'études de cas. Ces résultats ont été discutés avec des experts nationaux et internationaux lors de la session plénière du CSS des 1^{er} et 2 avril 2019. Les constatations et les conclusions circonstanciées du CSS se trouvent dans l'analyse détaillée qui commence à la page 19 (en allemand).

A destination des lecteurs pour lesquels une analyse aussi approfondie irait trop dans les détails, une version résumée du rapport se trouve à partir de la page 13 ci-après. Outre les principales conclusions de l'évaluation, il contient également les recommandations du rapport d'évaluation. Ces recommandations, ainsi que l'ensemble du rapport, ont été adoptées par le CSS dans le cadre d'une consultation écrite entre le 14 et le 16 mai 2019.

¹ Im nachfolgenden Text beziehen sich die Angaben stets auf Angehörige beider Geschlechter, trotz Verwendung der männlichen Form einiger Begriffe.

² Dans le texte qui suit, l'information se réfère toujours aux membres des deux sexes, malgré l'utilisation de la forme masculine de certains termes.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	7
Empfehlungen des SWR	12
Résumé	13
Recommandations du CSS	18
Detailanalyse	19
1 Einleitung	19
1.1 Ausgangslage	19
1.2 Mandat SBFI	19
1.3 Konzept und Methodik SWR	20
2 Bestandsaufnahme	23
2.1 Aktuelle Situation	23
2.2 Développement historique	28
2.3 Einbettung im BFI-Finanzierungssystem	35
3 Analyse und Beantwortung der Leitfragen	37
3.1 Analyse der Zielebene	37
3.2 Analyse der Systemebene	54
3.3 Analyse des internationalen Kontextes	67
4 Diskussion und Schlussfolgerungen des SWR	71
4.1 Grundsätzliche Bemerkung	71
4.2 Forschungsförderung mittels HFKG	71
4.3 Forschungsförderung mittels FIG	71
4.4 Operative Umsetzung des Instruments Overhead	73
4.5 Umsetzung durch Empfänger-Institutionen	73
4.6 Fazit	74
Abkürzungen	75
Anhang	77
A.1 Mandat des SBFI	79
A.2 Konzept des SWR	87
A.3 Berichterstattung Strukturierte Befragung bei Schweizer Overhead-Empfänger/innen	97
A.4 Liste der Gesprächspartner	151
A.5 Expertenbericht «Overhead Contributions and the Public Funding of Swiss Universities and Research Institutions»	155
A.6 Leitfaden Fallstudie	161
A.7 Vorgeschlagene Änderungen an Gesetzen und Verordnungen	165

Kurzfassung

Diese Kurzfassung gibt Auskunft über die zentralen Erkenntnisse des Evaluationsberichtes des SWR sowie dessen Empfehlungen im Zusammenhang mit der Überprüfung des Instruments Overhead der Schweizer Förderagenturen SNF und Innosuisse (vormals KTI).

Untersuchungsgegenstand

Der SWR wurde im Februar 2018 durch das SBFI beauftragt, die in der BFI-Botschaft 2017–2020 vorgesehene Wirkungsüberprüfung des Instruments Overhead durchzuführen. Die Untersuchung soll feststellen, ob die Overheadbeiträge ihre definierten Ziele erreichen («Zielebene»), wie sich die Beiträge in das Gesamtsystem der Forschungsförderung einfügen («Systemebene») und wie der Schweizer Overhead im internationalen Kontext zu bewerten ist («internationaler Kontext»).

Gemäss dem Mandat des SBFI werden mit den Beiträgen zwei Ziele verfolgt:

- Stärkung der kompetitiven Förderung
- Stärkung Hochschulleitungen und -autonomie; Unterstützung für eigene strategische Schwerpunktsetzung

Als Nebenbedingung wird zudem eine administrativ möglichst schlanke Abwicklung verlangt.

Overheadbeiträge haben laut aktueller Gesetzgebung und Verordnung den Zweck, den Empfängern von Projektbeiträgen des SNF und der Innosuisse, die in diesem Zusammenhang entstehenden indirekten Kosten teilweise abzugelten. Die Overheadbeiträge der Ressortforschung sind nicht Teil dieser Evaluation.

Aktuell richten SNF und Innosuisse im Rahmen der beitragsberechtigten Fördergefässe Overheadbeiträge in der Höhe von maximal 15 % der direkten Projektgelder aus. Die Beiträge werden dabei entweder an die Gesamtinstitution der Forschenden ausbezahlt (SNF) oder direkt den Projektleitenden (Innosuisse). Im Jahr 2018 wurden durch die beiden Förderagenturen effektiv 118 Mio. CHF ausgeschüttet (SNF: 108 Mio. CHF; Innosuisse: 10 Mio. CHF). Dabei entfiel der grösste Anteil an die kantonalen Universitäten, gefolgt von den beiden ETH und den Fachhochschulen.

Vorgehen

Basierend auf dem Mandat des SBFI hat der SWR ein Konzept ausgearbeitet. Dieses sah vor, mittels der Analyse von Dokumenten und Finanzdaten, einer Online-Umfrage der Beitragsempfänger, vertiefenden Fallstudien, sowie Expertengespräche verschiedene Arbeitsfragen zu beantworten. Daraus liessen sich in einem zweiten Schritt die Fragestellungen des SBFI Mandats beantworten.

Die Arbeitsfragen des SWR lauteten:

- Zielebene
 - o Wie hat sich die Zieldefinition des Instruments Overhead historisch entwickelt?
 - o Wie wird der Overhead durch die Beitragsempfänger verwendet und eingestuft?
- Systemebene
 - o Wie fügt sich das Instrument Overhead in das Finanzierungssystem des Bundes ein (Schnittstellen HFKG und FIG)?
 - o Wie nehmen die Beitragsempfänger diesen Aspekt wahr?
 - o Wie schätzen die Beitragsempfänger hypothetische Veränderungen des Instruments ein (Erhöhung/Senkung der Beiträge o.ä.)?
- Internationaler Kontext
 - o Welchen Stellenwert haben die nationalen und europäischen Overheadinstrumente und -regelungen bei den Beitragsempfängern?
 - o Wie werden diesbezüglich allfällige Unterschiede durch die Beitragsempfänger wahrgenommen?
 - o Entsteht den Schweizer Förderagenturen durch die Overhead-Regime anderer Länder ein Nachteil?

Die Online-Umfrage wurde gemeinsam mit econcept AG ausgearbeitet und durchgeführt. Angeschrieben wurden die Leitungsorgane aller kantonalen Universitäten, ETH, ETH-Forschungsanstalten, Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen und Institutionen nach Art. 15 FIFG. Von insgesamt 70 angeschriebenen Institutionen erhielt econcept AG Rückmeldungen von 48 Institutionen. Die Rücklaufquote liegt damit bei 69 %. In die Auswertung eingeflossen sind die Antworten von 37 Institutionen.

Zentrale Erkenntnisse

Dokumentanalyse

Die aufgrund der Dokumentanalyse rekonstruierte historische Entwicklung des Instruments Overhead zeigt, dass bereits vor 2002 indirekte Forschungskosten der Fachhochschulen durch die KTI teilweise abgegolten wurden. Dies wurde aber nicht explizit als Overhead im engeren Sinne oder Instrument der Forschungsförderung verstanden. Auf Initiative des Parlaments im Jahre 2003 wurden 2009 erstmals Overheadbeiträge durch den SNF ausgerichtet. Im Rahmen einer Teilharmonisierung zwischen 2017 und 2018 wurden schliesslich gewisse Prozesse der Overheadbeiträge bei SNF und Innosuisse angeglichen. Die ursprünglich intendierte schrittweise Erhöhung der Beiträge auf 20 % wurde im Laufe der Zeit auf aktuell maximal 15 % begrenzt.

Die Dokumentanalyse zeigt ebenfalls auf, dass sich die Zieldefinitionen vor allem auf die Förderung der kompetitiven Forschung durch die Schaffung zusätzlicher Anreize bezieht. Die Stärkung der Hochschulautonomie wird lediglich in einer Quelle erwähnt. Ausserdem legen die Dokumente dar, dass seit Einführung der Beiträge durch den SNF in den BFI-Botschaften von einem «Instrument» der Forschungsförderung gesprochen wird, dies aber bei der ehemaligen KTI nie der Fall war.

Schliesslich legt die Dokumentanalyse nahe, dass den Overheadbeiträgen in der Schweiz ein ambivalenter Charakter zukommt. Einerseits handelt es sich um kompetitiv eingeworbene Mittel, weshalb die Beiträge, wohl analog zu den Projektbeiträgen, ein Instrument genannt werden. Andererseits tragen die Beiträge klar die Züge von institutionellen Mitteln. Insbesondere deren intendierte freie Verwendung deutet darauf hin (wobei diesbezüglich die Sprachversionen der V-FIFG Unterschiede aufweisen). Auch lässt sich aus den Reglementen und Kostenrechnungsmodellen der SHK nicht klar ableiten, ob es sich bei Overheadbeiträgen um Drittmittel handelt, oder nicht.

Modellanalyse

Die Overheadbeiträge fügen sich in ein komplexes, aber gut funktionierendes System der Forschungsförderung in der Schweiz ein. Die Modellanalyse zeigt, dass im Rahmen der neuen Referenzkostenberechnung und des Verteilungsmodells der Grundbeiträge nach HFKG eine Art «zweiter Overhead» ausgerichtet wird. Dies, da ungedeckte indirekte Forschungskosten teilweise in die Referenzkostenberechnung einfließen. Sofern Overheadbeiträge aller Förderagenturen als Drittmittel verstanden werden, sieht die Berechnung der Referenzkosten allerdings einen Mechanismus vor, der eine doppelte Abgeltung dieser indirekten Kosten verhindert.

Weiter zeigt die Modellanalyse, dass sich insbesondere im ETH-Bereich mögliche (ungewollte) Reportingpflichten ergeben, sofern Overheadbeiträge dort ebenfalls als Drittmittel gelten.

Datenanalyse

Historisch sind nur seitens des SNF aufschlussreiche Finanzdaten zu den Overheadbeiträgen verfügbar. Durch die Innosuisse werden solche Zahlen erst seit 2018 vollständig aufbereitet. Die Zahlen des SNF geben keinen Hinweis darauf, dass sich spezifische Anreizwirkungen alleine durch die Overheadbeiträge ergeben. Auch ist die relative Verteilung der Beiträge an die verschiedenen Institutionen über die Jahre sehr stabil geblieben. Jedoch hat sich gezeigt, dass in den Jahren 2018 und 2019 die Beitragsrate des SNF erheblich gesunken ist. Dies wird durch ein starkes Ansteigen der beitragsberechtigten Zusagen – bei gleichzeitig limitiertem Overhead-Budget – begründet, stellt aber eine klare Abkehr von der in der BFI-Botschaft formulierten «Stabilisierung» der Beitragsrate dar.³

³ Der SNF nimmt dazu im Schreiben vom 5. Juli 2019 dazu wie folgt Stellung: «Heute ist es so, dass die Overhead-Bundesbeiträge (ohne Bandbreite oder Toleranz) im Vorfeld in der BFI-Botschaft/Leistungsvereinbarung festgeschrieben werden und weder durch einen Transfer aus dem Grundbeitrag noch durch SNF-Reserven erhöht werden können. Dies ist aus Sicht des SNF

Online-Umfrage

Die Online-Umfrage gibt Aufschluss über die verschiedenen Aspekte der Verwendung der Overheadbeiträge durch die Empfänger. Grundlegende Unterschiede in der Verwendungsart ergeben sich vor allem durch den Institutionstyp. Diese gründen in deren unterschiedlichen Forschungs- und Finanzierungslogiken. Die Resultate der Umfragen zeigen ein sehr diverses Bild der Verwendung der Beiträge, wobei diese am häufigsten zur Deckung von indirekten Kosten genutzt werden. Jedoch werden die Beiträge insbesondere bei Fachhochschulen auch zur Deckung von Personalkosten verwendet. Dies, weil das Salär des Projektleitenden nicht durch die Beiträge des SNF selbst gedeckt werden. Die Diversität in der Verwendung der Beiträge ist auch Ausdruck und Konsequenz davon, dass keine expliziten Verwendungsziele in den Gesetzen, den Verordnungen und Reglement der Förderagenturen definiert sind.

Gemäss den befragten Empfängern würden ohne Overheadbeiträge weniger kompetitive Projekte realisiert. Zudem werden mit Overheadbeiträgen teilweise direkte Anreize zur Stärkung der kompetitiven Forschung geschaffen (im Sinne einer «Seed-Finanzierung»). Overheadbeiträge werden beispielsweise verwendet um institutionelle Fonds zu äufnen bzw. Budgetspielraum bei zentralen Organen zu schaffen. Ob die Beiträge eher dazu verwendet werden, um Verluste zu minimieren, oder ob sie proaktiv in strategische Projekte investiert werden, hängt auch stark mit der verfügbaren Grundfinanzierung der Forschung an den verschiedenen Institutionen zusammen. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen einerseits und Universitäten andererseits. Weiter werden im Vergleich zum Schweizer Overhead die Beiträge aus europäischen Forschungsprogrammen häufig zur Deckung von Währungsschwankungen und zum Ausgleich von Lohndifferenzen genutzt.

Den Empfängern entsteht durch die Verwaltung und Abwicklung der Overhead-Beiträge ein administrativer Mehraufwand, dieser fällt jedoch nicht stark ins Gewicht. Zudem werden von den meisten Empfängern die Abwicklung durch die Förderagenturen als transparent eingestuft.

Viele der befragten Empfänger stellen fest, dass die Overheadbeiträge bei der aktuellen Bemessung von rund 15 % zu tief angesetzt sind, um die entstehenden indirekten Kosten zu decken. So plädieren mehrere Institutionen für eine Erhöhung und orientieren sich teilweise an den Ansätzen der europäischen Fördergefässe. Zudem bemerken die Institutionen nach Art. 15 FIFG, dass aufgrund der aktuellen Begrenzung der Bundesbeiträge die Anreize zur Einwerbung von kompetitiven Drittmitteln neutralisiert werden.

Fallstudien

Basierend auf den Resultaten der Online-Umfrage wurden vier verschiedene Institutionen ausgewählt, um Gründe für die aktuelle Verwendungspraxis in Erfahrung zu bringen. Die Institutionen wurden mittels semi-strukturierter Interviews befragt. Dabei ist die Wahl auf eine kantonale UH, eine FH, eine PH und eine Forschungsanstalt de ETH-Bereichs gefallen.

Die Fallstudien zeigen auf, dass durch Anpassung in der Verwendungsstrategie administrative Aufwände bedeutend gesenkt und die Mittel intern besser ausgeschöpft werden können. Auch verdeutlichen die Interviews die Gründe der sehr unterschiedlichen Verwendungsart zwischen Universitäten (proaktive Forschungsförderung durch «Seed-Finanzierung», welche die Erfolgsquote bei Projekteingaben deutlich erhöht hat) und Fachhochschulen (teilweise Deckung von Verlusten aus Forschungsprojekten ohne explizite strategischen Ziele). Für die ETH-Forschungsanstalt sind die Beiträge zu klein und schwanken zu stark, um eine langfristige strategische Verwendung zu ermöglichen. Auch decken sie die effektiven indirekten Forschungskosten bei Weitem nicht. Die Beiträge ermöglichen jedoch die Gewährung von Lohnleichheit innerhalb der Institution. Die pädagogische Hochschule nutzt

das grösste Hindernis einer stabilen Beitragsrate. Unter dem aktuellen System müsste der SNF die Neuzusprachen künstlich begrenzen oder erhöhen, um die geforderte stabile Beitragsrate zu erreichen. Eine vom Overhead abhängige Steuerung der Neuzusprachen wäre ein Systemfehler und sollte aus Sicht des SNF unbedingt vermieden werden. Aus Sicht des SNF wäre eine mögliche Lösung, dass der Bund im Rahmen der BFI-Botschaft lediglich die maximale Beitragsrate festlegt und die absolute Höhe des Overhead-Bundesbeitrags erst im Verlauf der Beitragsperiode jährlich definitiv bestimmt. Dies hätte den Vorteil, dass die Budgetierung des Overhead-Bundesbeitrags zeitlich näher an die durch den SNF getätigten Neuzusprachen, die als Berechnungsgrundlage dienen, rücken und die geforderte Stabilisierung der Beitragsrate vereinfachen würde.»

die Beiträge zur Schaffung von mehr Handlungsspielraum im Vizerektorat Forschung und Entwicklung. Die Beiträge werden dazu genutzt Forschungskompetenzen aufzubauen, welche insbesondere im Rahmen der institutionellen Akkreditierung verlangt wird. Gleichzeitig hat sich bei dieser Hochschule analog zur Fachhochschule gezeigt, dass die Forschungsaktivitäten durch die Trägerkantone nicht angemessen abgegolten werden.

Expertengespräche

Der SWR hat anlässlich der Plenarsitzung vom 1. und 2. April 2019 drei nationale und internationale Experten eingeladen, um die Resultate aus der Dokumentenanalyse und Online-Umfrage kritisch einzustufen und zu analysieren.

Die Experten stufen das Schweizer Forschungsfördersystem als gut funktionierend ein. Auch wenn die aktuelle Beitragsrate von 15 % eher tief angesetzt ist, würde eine Erhöhung auf über 25 % zu negativen Anreizen führen, welche zu vermeiden sind. An den unterschiedlichen Auszahlungsmechanismen der Förderagenturen sollte festgehalten werden. Sowohl eine Auszahlung an die Gesamtinstitution als auch an die Forschenden haben jeweils positive Effekte. Sofern die Stärkung der strategischen Autonomie der Institution erstrebenswert ist, wäre eine Auszahlung an die Gesamtinstitution zu bevorzugen. Hingegen verstärkt die direkte Auszahlung an die Forschenden den Anreiz kompetitive Forschungsanträge einzureichen. Eine weitere Harmonisierung der Berechnungs- und Auszahlungsmechanismen würde aber zu einer weiteren Konvergenz der Institutionstypen führen, was nicht wünschenswert ist. Hinsichtlich der grossen Diversität in der Beitragsverwendung sehen die Experten klare Anzeichen für eine Finanzierungslücke in der Grundfinanzierung der Forschung bei den pädagogischen und Fachhochschulen. In diesem Zusammenhang können Overheadbeiträge zu einem Stück für einen Ausgleich sorgen, dies ist aber nicht deren eigentlicher Sinn.

Analyse

Zielebene

Gestützt auf die Erfahrungsberichte können die Hauptziele der Overheadbeiträge – insbesondere die «Stärkung der kompetitiven Forschung» – gesamthaft als erreicht angesehen werden, jedoch mit grossen institutionsspezifischen Unterschieden. Bezüglich des zweiten im Mandat definierten Ziels («Stärkung Hochschulleitungen und -autonomie etc.») gibt es unterschiedliche Verständnisse, insbesondere auch bei den Förderagenturen. Auch lässt sich die Entwicklung dieses Ziel aufgrund der konsultierten Dokumente nur schwer nachvollziehen. Jedoch kann auch dieses Ziel, abhängig von den Institutionstypen und Instrumenten, als teilweise erreicht betrachtet werden. Die Nebenbedingung der Umsetzung ohne bedeutenden zusätzlichen administrativen Aufwand wird mehrheitlich erfüllt, ist aber stark abhängig von strategischen Entscheidungen der Hochschulen und Forschungsinstitutionen.

Systemebene

Wohl wird mit der neuen Berechnungsart der Referenzkosten via HFKG eine Art «zweiter Overheadbeitrag» ausgerichtet. Dieser ersetzt die Beiträge der Förderagenturen nicht. Die gesonderte Auszahlung der Overheadbeiträge der Förderagenturen ohne konkrete Vorgaben bezüglich der Verwendung stärkt die Empfänger in ihrer individuellen und autonomen Entscheidungsfindung. Damit sind sowohl die Ziele als auch der Mechanismus der Overheadbeiträge nach wie vor relevant und sinnvoll. Die Untersuchung hat aber gezeigt, dass die Zieldefinition vor allem auf die UH und die SNF-Beiträge ausgerichtet sind. Zudem gibt es Bedarf bezüglich der Begriffsklärung und einer buchhalterisch wie statistisch einheitlichen Erfassung der Overheadbeiträge.

Internationaler Kontext

Rein auf die unterschiedliche Höhe oder Umsetzung der europäischen Overheadbeiträge beschränkt, lässt sich gestützt auf die Ergebnisse der Umfrage und Befragung von Experten kein Nachteil für die Schweizer Förderagenturen ableiten. Die Höhe der Overheads europäischer Förderprojekte scheinen für gewisse Empfänger aber ein anstrebenwertes Niveau darzustellen. Auch legt die Analyse der Neuregelung der Referenzkostenberechnung den Schluss nahe, dass über die Grundbeiträge nach HFKG ebenfalls indirekt ein «zweiter Overheadbeitrag» für europäische Forschungsprojekte durch den Bund ausgerichtet werden.

Schlussfolgerungen des SWR

Grundsätzliche Bemerkung

Die Einführung der Overheadbeiträge beim SNF im Jahre 2009 gepaart mit dem schrittweisen Inkrafttreten des neuen HFKG seit 2017 und den aktuellen Anpassungen der Referenzkostenberechnung hat zu einer Situation geführt, in der unklar ist, wie sich das sogenannte Instrument Overhead in das föderale Forschungsfinanzierungssystem eingliedert. Nebst der Frage der Relevanz des Instruments und dessen Ziels manifestiert sich diese Unklarheit insbesondere in der heterogenen Handhabung der Overheadbeiträge in Gesetzen, Verordnungen, Reglementen, der statistischen Erfassung und den buchhalterischen Standards. Es ist daher notwendig, eine einheitliche Handhabung zu etablieren. Dies beinhaltet eine Klärung, ob es sich bei Overheadbeiträgen um Drittmittel handelt oder nicht. Eine einheitliche Handhabung der Overheadbeiträge in rechtlicher und statistischer Hinsicht bedeutet jedoch nicht, dass auch die beiden Förderagenturen SNF und Innosuisse ihre Kalkulations- und Auszahlungsmethoden weiter vereinheitlichen oder harmonisieren sollten.

Forschungsförderung mittels HFKG

- Die Hauptquelle zur Deckung indirekter Forschungskosten der Hochschulen sollten nach wie vor die Grundbeiträge von Kanton und Bund bilden.

Forschungsförderung mittels FIGG

- Der Overhead-Beitragssatz sollte auf dem aktuellen Niveau von 15–20 % der direkten Projektkosten fixiert werden.
- Die Empfänger sollten in der Verwendung der Overheadbeiträge weiterhin frei sein.
- Der Zweck der Overheadbeiträge sollte in der V-FIFG einheitlich definiert werden, unabhängig von den sprachlichen Versionen des Textes. Dies ist notwendig um ein gemeinsames Verständnis der Beiträge und deren freie Verwendung durch die Empfänger zu garantieren.
- Die Bundesfinanzierung von Forschungsorganisationen von nationaler Bedeutung nach Art. 15 FIFG sollte nicht abnehmen, wenn die Projektfinanzierung durch SNF und Innosuisse zunimmt.
- Es sollte ein allfälliger Bedarf nach einem Fördergefäss für Forschungsinfrastrukturen eingehend abgeklärt werden.

Operative Umsetzung des Instruments Overhead

- Es besteht keine Notwendigkeit einer weiteren Harmonisierung der SNF und Innosuisse Praxis.
- Eine einheitliche Behandlung von Overheadbeiträgen in den Kostenrechnung-Leitfäden der SHK und der statistischen Erhebung durch das Bundesamt für Statistik sollte angestrebt werden.

Umsetzung durch Empfänger-Institutionen

- Empfänger-Institutionen sollten durch transparente interne Kommunikation sicherstellen, dass Forschende darüber informiert sind, wie Overheadbeiträge verwendet werden (können).
- Die Bezeichnung von Overheadbeiträgen als «Instrument» der Forschungsförderung (vgl. Formulierung in der BFI-Botschaft) hat Konsequenzen bezüglich der Verwendung durch die Empfänger.

Empfehlungen des SWR

- Freie Verwendung der Beiträge sicherstellen und keine weitere Harmonisierung anstreben
Die SWR empfiehlt, die Overheadbeiträge auch in Zukunft den Empfängern zur freien Verfügung zu stellen. Gleichzeitig sind bei den Berechnungs- und Auszahlungsmodalitäten der Beiträge durch den SNF und Innosuisse keine weiteren Harmonisierungen notwendig. Beides soll zur Erhaltung der institutionellen Autonomie und Diversität der Empfänger beitragen und einer unerwünschten Konvergenz vorbeugen.
- Höhe der Overhead-Rate beibehalten
Der SWR empfiehlt, die Höhe der Beitragsrate bei 15–20 % beizubehalten und nicht zu unterschreiten. Indem die Overheadbeiträge nicht selbst zu einem Grund für die Einwerbung von Drittmitteln werden, können ungewollte Anreize vermieden werden. Gleichzeitig bedingt das Beibehalten der tiefen Beitragsrate aber auch, dass über die Grundbeiträge der Kantone und des Bundes die verbleibenden indirekten Forschungskosten adäquat abgegolten werden. In diesem Zusammenhang ist es insbesondere wünschenswert, den Pädagogischen Hochschulen die zur Akkreditierung notwendigen Forschungsaktivitäten über die Grundbeiträge angemessen zu entschädigen.
- Einheitliche Behandlung der Beiträge sicherstellen
Der SWR empfiehlt sowohl eine sprachliche Anpassung von Art. 33 V-FIFG (siehe Anhang A.7) wie auch eine Klärung, ob es sich bei Overheadbeiträgen um Drittmittel handelt oder nicht. Da sich die Overheadbeiträge in ein komplexes Finanzierungssystem eingliedern, erachtet es der SWR als notwendig, dass diese sowohl herkunfts- wie verwendungsseitig einheitlich und widerspruchsfrei behandelt werden. Andernfalls sind Diskrepanzen bei der Berechnung der Referenzkosten und Grundbeiträge möglich. Zudem könnten indirekt unerwünschte Reportingpflichten geschaffen werden. Die sprachliche Anpassung von Art. 33 V-FIFG soll eine freie Verwendung der Beiträge sicherstellen.
- Negative Anreize reduzieren
Der SWR empfiehlt, bestehende negative Anreize zur Einwerbung von kompetitiven Drittmitteln zu reduzieren. Nebst der Aufrechterhaltung einer ausreichenden Grundfinanzierung durch Bund und Kantone soll Art. 15 Abs. 5f. FIFG entsprechend angepasst werden (siehe Anhang A.7). Die Einwerbung von kompetitiven Drittmitteln ist Ausdruck von wissenschaftlicher Exzellenz. Eine solche sollte nicht bestraft werden. So darf die Gewinnung von Overheadbeiträgen nicht zu einer überproportionalen Senkung der Grundbeiträge durch Bund und Kantone führen. Zudem sollen bei Institutionen nach Art. 15 FIFG die Drittmittel bei der Berechnung der maximalen Bundesbeiträge nicht abgezogen werden.

Résumé

Ce résumé présente les principales conclusions du rapport d'évaluation du CSS et ses recommandations dans le cadre de l'examen de l'instrument overhead des agences de financement suisses FNS et Innosuisse (anciennement CTI).

Objet de l'analyse

En février 2018, le CSS a été chargé par le SEFRI de réaliser l'analyse d'impact de l'instrument overhead prévue dans le message FRI 2017–2020. L'enquête doit déterminer si les contributions overhead permettent d'atteindre les objectifs définis («analyse des objectifs»), comment l'overhead s'intègre dans le système global de financement de la recherche («analyse du système») et comment il doit être apprécié compte tenu de la situation internationale («contexte international»).

Selon le mandat du SEFRI, les contributions visent deux objectifs:

- Renforcement du financement compétitif;
- Renforcement du leadership et de l'autonomie des hautes écoles; appui de leurs priorités stratégiques.

Une condition supplémentaire est que le processus administratif doit être aussi simple que possible.

Selon la législation et le droit d'application en vigueur, les contributions overhead ont pour objectif d'indemniser partiellement les bénéficiaires des contributions du FNS et d'Innosuisse pour les coûts indirects encourus dans ce contexte. L'overhead découlant de la recherche de l'administration fédérale ne fait pas partie de la présente évaluation.

Actuellement, le FNS et Innosuisse versent des contributions overhead jusqu'à 15 % des coûts de projet direct dans le cadre des dispositifs d'encouragement éligibles. Les contributions sont versées soit à l'institution abritant le chercheur (en ce qui concerne le FNS), soit directement au chef de projet (en ce qui concerne Innosuisse). En 2018, les deux agences ont effectivement distribué 118 millions de CHF (FNS: 108 millions CHF; Innosuisse: 10 millions CHF). Les universités cantonales sont les principales bénéficiaires, suivies des deux EPF et des HES.

Démarche

Le CSS a développé un concept basé sur le mandat du SEFRI. Le concept prévoit l'analyse de documents et de données financières, une enquête en ligne auprès des bénéficiaires de l'overhead, des études de cas approfondies et des interviews d'experts pour répondre à diverses questions. Dans un deuxième temps, l'accent est mis sur la réponse aux questions du mandat du SEFRI.

Les questions de travail du CSS étaient les suivantes:

- Sur le plan des objectifs
 - o Comment la définition des objectifs de l'instrument overhead s'est-elle développée historiquement?
 - o Comment les contributions overhead sont-elles utilisées et catégorisées par les bénéficiaires?
- Sur le plan systémique
 - o Comment l'instrument overhead s'intègre-t-il dans le système de financement de la Confédération (interface entre la LEHE et la LERI)?
 - o Comment les bénéficiaires perçoivent-ils cet aspect?
 - o Comment les bénéficiaires évaluent-ils les modifications hypothétiques de l'instrument (augmentation ou diminution des contributions, etc.)?
- Sur le plan international
 - o Quelle est l'importance pour les bénéficiaires des instruments et règlements nationaux et européens en matière d'overhead?
 - o Comment les bénéficiaires perçoivent-ils les éventuelles différences à cet égard?
 - o Les agences de moyens suisses sont-elles désavantagées par les régimes de compensation des frais indirects établis par d'autres pays?

L'enquête en ligne a été développée et réalisée en collaboration avec econcept AG. L'enquête s'adressait aux instances dirigeantes de toutes les universités cantonales, des EPF, des instituts de recherche du domaine EPF, des HES, des HEP et des établissements de recherche encouragés au titre de l'art. 15 LERI. Les commentaires de 48 institutions contactées sur un total de 70 sont parvenus chez econcept AG, ce qui correspond à un taux de réponse de 69 %. Les réponses de 37 institutions ont été incluses dans l'évaluation.

Principaux résultats

Analyse de documents

L'évolution historique de l'instrument, reconstituée sur la base de l'analyse documentaire, montre qu'avant 2002 déjà, les coûts indirects de recherche des HES étaient partiellement compensés par la CTI. Cependant, cette pratique n'était pas conçue comme un overhead au sens propre ou comme un instrument de promotion de la recherche. Sur l'initiative du parlement, le FNS a commencé à verser des contributions overhead en 2009. Dans le cadre d'une harmonisation partielle entre 2017 et 2018, certains processus d'attribution des contributions overhead ont fait l'objet d'un rapprochement entre le FNS et Innosuisse. L'augmentation graduelle des contributions initialement prévue jusqu'à un taux de 20 % a été limitée au fil du temps au maximum actuel de 15 %.

L'analyse documentaire montre également que les définitions des objectifs de l'overhead se réfèrent principalement à la promotion de la recherche compétitive par la création d'incitations supplémentaires. Le renforcement de l'autonomie des universités n'est évoqué que dans une seule source. En outre, les documents montrent que, dès l'introduction de l'overhead du FNS, il a été question dans les différents messages FRI d'un «instrument» de promotion de la recherche, ce qui n'a pas été le cas à la CTI.

Enfin, l'analyse des documents suggère que les contributions overhead en Suisse ont un caractère ambigu. D'une part, il s'agit de fonds acquis sur un mode compétitif, ce qui peut expliquer qu'elles soient désignées comme instrument par analogie à l'encouragement de projet. D'autre part, les contributions overhead arborent clairement les caractéristiques de fonds institutionnels. Un argument en ce sens est le fait que l'overhead est censé être utilisé librement (même si à cet égard, les versions linguistiques de l'O-LERI ne sont pas entièrement équivalentes). En outre, les règlements et les modèles de comptabilité analytique de la CSHE ne permettent pas de déterminer de manière définitive si les contributions overhead sont des fonds de tiers ou non.

Analyse du modèle

L'overhead s'inscrit dans un système complexe mais efficace de promotion de la recherche en Suisse. L'analyse du modèle a montré que, dans le cadre du nouveau mode de calcul des coûts de référence et du modèle de répartition des contributions de base selon la LEHE, une forme de «second mécanisme overhead» est en place. En effet, les coûts indirects de recherche non couverts sont en partie inclus dans le calcul des coûts de référence. Toutefois, si l'on considère les contributions overhead de toutes les agences de moyens comme des fonds de tiers, le calcul des coûts de référence prévoit un mécanisme permettant d'éviter que ces coûts indirects ne soient payés deux fois.

L'analyse du modèle a également montré que des obligations de reporting (non souhaitées) sont possibles, en particulier dans le domaine des EPF, pour autant que les contributions overhead soient également ici considérées comme des fonds de tiers.

Analyse des données

Historiquement, seul le FNS a mis à disposition des données financières sur les contributions overhead versées. Innosuisse ne traite ces chiffres dans leur intégralité que depuis 2018. Les chiffres du FNS n'indiquent pas d'effet incitatif spécifique résultant uniquement des contributions overhead. De plus, les ratios de répartition des contributions entre les différents types d'institutions sont très stables au fil des ans. Toutefois, il s'avère qu'en 2018 et 2019, le taux de contribution du FNS a chuté fort-

ment. Cela s'expliquerait par une nette augmentation des crédits de recherche accordés parmi les instruments éligibles – relativement à un budget overhead fixe – mais représente un net écart par rapport à la «stabilisation» du taux overhead formulée dans le message FRI correspondant.⁴

Enquête en ligne

L'enquête en ligne a fourni des informations sur les différentes facettes de l'utilisation de l'overhead par les bénéficiaires. Les différences fondamentales dans l'utilisation des contributions overhead sont principalement dues aux disparités institutionnelles. Celles-ci sont basées sur des logiques de recherche et de financement distinctes. Les résultats de l'enquête montrent une image très contrastée de l'usage de l'overhead, qui est le plus souvent utilisé pour couvrir les coûts indirects. Toutefois, les contributions servent également à couvrir les frais de personnel, en particulier dans les HES. En effet, pour les projets du FNS, le salaire du chef de projet n'est pas compris dans le crédit du projet. La diversité dans l'utilisation des contributions est également une conséquence du fait qu'aucun objectif d'utilisation explicite n'est défini dans les lois, les ordonnances et les règlements des organismes de financement.

Selon les bénéficiaires interrogés, moins de projets compétitifs seraient réalisables en l'absence de contributions overhead. En outre, les contributions overhead créent des incitations en partie directes pour renforcer la recherche compétitive (dans le sens de «seed money»). L'overhead est utilisé, par exemple, pour alimenter des fonds institutionnels ou pour créer une marge de manœuvre dans les budgets des organes centraux. La question de savoir si les contributions sont utilisées pour minimiser les pertes ou si elles sont investies de manière proactive dans des projets stratégiques dépend aussi dans une large part du financement de base disponible pour la recherche dans les différentes institutions. Il existe de grandes différences entre HES et HEP d'une part et HEU d'autre part à cet égard. Par ailleurs, à la différence des contributions overhead suisses, les contributions des programmes de recherche européens sont souvent utilisées pour couvrir les fluctuations monétaires et compenser les différences salariales.

L'administration et le traitement de l'overhead entraînent des dépenses administratives supplémentaires pour les bénéficiaires, mais celles-ci n'ont pas beaucoup de poids. De plus, la plupart des bénéficiaires considèrent que le traitement par les agences de moyens est transparent.

Bon nombre des bénéficiaires interrogés ont estimé que les contributions overhead sont trop faibles au taux actuel d'environ 15 % pour couvrir les coûts indirects encourus. Plusieurs institutions plaident notamment en faveur d'une augmentation et s'inspirent en partie des pratiques des dispositifs de financement européens. En outre, les institutions de recherche de portée nationale ont remarqué que la limitation actuelle des subventions fédérales au titre de l'article 15 LERI neutralise les incitations à attirer des fonds compétitifs.

Études de cas

D'après les résultats de l'enquête en ligne, quatre institutions différentes ont été choisies pour éclairer la pratique d'utilisation actuelle. Les institutions ont été interrogées au moyen d'entretiens semi-structurés. Le choix s'est porté sur une université cantonale, une haute école spécialisée, une haute école pédagogique et un institut de recherche du domaine des EPF.

Les études de cas ont montré qu'en adaptant la stratégie d'utilisation, les coûts administratifs pouvaient être réduits et les ressources internes mieux utilisées. Les entretiens ont également révélé les raisons de la grande diversité d'utilisation entre les universités (financement proactif de la recherche

⁴ Dans sa lettre du 5 juillet 2019, le FNS prend position de la manière suivante: «Aujourd'hui, les contributions overhead de la Confédération (sans marge de manœuvre ni de tolérance) sont fixées à l'avance dans le cadre du message FRI/de la convention de prestations; elles ne peuvent être augmentées ni par un transfert à partir des contributions de base, ni par des réserves du FNS. Du point de vue du FNS, il s'agit là du principal obstacle à la stabilité du taux overhead. Pour maintenir le taux de contribution requis dans le cadre du système actuel, le FNS devrait limiter ou augmenter les nouvelles allocations de manière artificielle. De l'avis du FNS, faire dépendre de l'overhead les nouvelles décisions de crédits serait une erreur à éviter à tout prix., Une solution possible pour le FNS serait que la Confédération ne détermine dans le message FRI que le taux de contribution maximal et ne fixe le montant absolu de l'overhead de manière définitive qu'au cours de l'année concernée. L'avantage serait que la budgétisation des contributions overhead se rapprocherait du moment où le FNS attribue les nouveaux crédits, qui servent de base de calcul, ce qui faciliterait la nécessaire stabilisation du taux overhead.» (Traduction CSS à partir de l'allemand).

par «seed funding», qui a considérablement augmenté le taux de réussite des projets soumis) et les HES (couverture partielle des pertes liées aux projets de recherche sans objectifs stratégiques explicites). Pour les établissements de recherche du domaine EPF, les contributions sont trop faibles et fluctuent trop fortement pour permettre une utilisation stratégique à long terme. Ils ne couvrent en aucun cas non plus les coûts indirects effectifs de la recherche. Toutefois, les contributions permettent d'assurer l'égalité salariale au sein de l'institution. La haute école pédagogique utilise les contributions pour créer une plus grande marge de manœuvre au sein du vice-rectorat de la recherche et du développement. Les contributions overhead servent à renforcer les compétences en matière de recherche, qui sont particulièrement nécessaires dans le cadre de l'accréditation institutionnelle. En même temps, cette haute école a montré, par analogie avec la haute école spécialisée, que les activités de recherche ne sont pas suffisamment compensées par les cantons responsables.

Débat d'experts

Lors de sa session plénière des 1^{er} et 2 avril 2019, le CSS a invité trois experts nationaux et internationaux à évaluer de manière critique les résultats de l'analyse documentaire et de l'enquête en ligne.

Les experts estiment que le système suisse d'encouragement de la recherche fonctionne bien. Même si le taux de contribution actuel de 15 % est plutôt faible, une augmentation à plus de 25 % entraînerait des incitations contre-productives. Les différents mécanismes d'attribution des agences de moyens devraient être maintenus. Un versement à l'institution globale ou aux chercheurs a des effets positifs dans chaque cas. Si le renforcement de l'autonomie stratégique de l'institution est privilégié, un versement à l'institution dans son ensemble est préférable. Le versement de l'overhead directement aux chercheurs augmente l'incitation à soumettre des requêtes de projet de recherche concurrentielles. Une harmonisation plus poussée des mécanismes de calcul et d'attribution conduirait toutefois à une plus grande convergence des types d'institutions, ce qui n'est pas souhaitable. En ce qui concerne la grande diversité dans l'utilisation des contributions, les experts constatent des signes évidents d'un déficit de financement de base pour la recherche dans les HEP et les HES. Les contributions overhead peuvent les compenser partiellement, mais ce n'est pas leur but propre.

Analyse

Sur le plan des objectifs

Sur la base des rapports d'expérience, les principaux objectifs des contributions overhead – en particulier le «renforcement de la compétitivité de la recherche» – peuvent être considérés comme globalement atteints, mais avec de grandes différences selon les institutions. En ce qui concerne le deuxième objectif défini dans le mandat («renforcement du leadership et de l'autonomie des hautes écoles, etc.»), différentes compréhensions existent, surtout entre les organismes de financement. L'évolution de la formulation de cet objectif est également difficile à reconstruire sur la base des documents consultés. Toutefois, ce but peut également être considéré comme partiellement atteint, selon les types d'institutions et d'instruments. La condition de mise en œuvre sans effort administratif supplémentaire significatif est remplie dans une majorité de cas, tout en dépendant fortement des décisions stratégiques prises par les hautes écoles et les instituts de recherche.

Sur le plan systémique

La méthode de calcul des coûts de référence via la LEHE constitue probablement une sorte de «deuxième mécanisme de contribution overhead». Cela ne remplace pas les contributions des agences de moyens. Le paiement séparé des contributions overhead, sans directives concrètes concernant leur utilisation de la part des organismes de financement, renforce les bénéficiaires dans leur prise de décision individuelle et autonome. Ainsi, tant les objectifs que le mécanisme des contributions overhead sont toujours pertinents et significatifs. L'étude a toutefois montré que la définition des objectifs est principalement axée sur les besoins des universités et sur les contributions du FNS. Il est également nécessaire de clarifier les termes et d'uniformiser la comptabilité et l'enregistrement statistique des contributions overhead.

Sur le plan international

Les résultats de l'enquête et de la consultation des experts ne montrent aucun désavantage pour les agences de moyens suisses, si l'on se limite aux différences de taux et à la mise en œuvre des contributions overhead européennes. Toutefois, le taux overhead des projets européens semble représenter un niveau souhaitable pour certains bénéficiaires. L'analyse du nouveau règlement sur le calcul des coûts de référence suggère également que les contributions de base de la LEHE paient indirectement une sorte de «deuxième overhead» à travers la participation de la Confédération à l'encouragement de projets de recherche européens.

Conclusions du CSS

Remarque générale

L'introduction des contributions overhead au FNS en 2009, l'entrée en vigueur progressive de la nouvelle LEHE depuis 2017 et les adaptations récentes du calcul des coûts de référence ont conduit à une situation dans laquelle l'intégration de l'instrument overhead dans le système fédéral de financement de la recherche n'est pas claire. Outre la question de la pertinence de l'instrument et de son objectif, cette ambiguïté se manifeste notamment dans le traitement hétérogène de l'overhead dans les lois, ordonnances, règlements, enregistrements statistiques et normes comptables. Il est donc nécessaire d'établir un traitement uniforme. Il s'agit notamment de préciser si les contributions overhead sont des fonds de tiers ou non. Toutefois, un traitement uniforme de l'overhead en termes juridiques et statistiques ne signifie pas que les deux agences de moyen, à savoir le FNS et Innosuisse, doivent également harmoniser davantage leurs méthodes de calcul et de versement.

Financement de la recherche par le biais de la LEHE

- La principale source de financement des coûts indirects de la recherche dans les hautes écoles doit rester la contribution de base cantonale et fédérale.

Financement de la recherche par le biais de la LERI

- Le taux de contribution overhead devrait être fixé au niveau actuel de 15 à 20 % des coûts directs du projet.
- Les bénéficiaires devraient continuer d'être libres d'utiliser les contributions overhead.
- L'objectif de l'overhead devrait être défini de manière uniforme dans l'O-LERI, quelle que soit la version linguistique du texte. Ceci est nécessaire pour garantir une compréhension commune des contributions overhead et leur libre utilisation par les bénéficiaires.
- Le financement fédéral des organismes de recherche d'importance nationale au titre de l'art. 15 LERI ne doit pas diminuer si les crédits de recherche FNS et Innosuisse augmentent.
- La possible nécessité d'un fonds de financement pour les infrastructures de recherche devrait être explorée de manière approfondie.

Mise en œuvre opérationnelle de l'instrument overhead

- Il n'est pas nécessaire d'harmoniser davantage les pratiques du FNS et d'Innosuisse.
- L'Office fédéral de la statistique devrait s'efforcer d'uniformiser le traitement de l'overhead entre les directives de comptabilité analytique de la CSHE et le relevé statistique.

Mise en œuvre par les institutions bénéficiaires

- Les établissements bénéficiaires devraient s'assurer, par une communication interne transparente, que les chercheurs sont informés de la façon dont les contributions overhead sont ou peuvent être utilisées.
- La désignation de l'overhead comme «instrument» du financement de la recherche (telle que formulée dans le message FRI) a des conséquences sur l'utilisation qu'en font les bénéficiaires.

Recommandations du CSS

- Garantir le libre usage des contributions et ne pas viser plus d'harmonisation
Le CSS recommande que les contributions overhead continuent d'être mises à la libre disposition des bénéficiaires. Dans le même temps, aucune harmonisation supplémentaire n'est nécessaire en ce qui concerne le calcul et les modalités de versement des contributions du FNS et d'Innosuisse. Tous deux devraient contribuer à maintenir l'autonomie institutionnelle et la diversité des bénéficiaires et à prévenir une convergence indésirable.
- Maintenir le niveau du taux overhead
Le CSS recommande de maintenir le taux des contributions overhead à 15–20 % et de ne pas le laisser baisser en-deçà de ce niveau. En évitant de faire des contributions overhead la raison d'être de l'acquisition de fonds de tiers, des incitations indésirables peuvent être évitées. Dans le même temps, le maintien d'un taux de contribution relativement faible signifie également que les autres coûts indirects de la recherche doivent être couverts de manière adéquate par les contributions de base des cantons et de la Confédération. Dans ce contexte, il est particulièrement souhaitable que les HEP reçoivent des contributions de base adéquates pour les activités de recherche nécessaires à leur accréditation.
- Assurer un traitement uniforme des contributions
Le CSS recommande à la fois une adaptation linguistique de l'art. 33 O-LERI (voir annexe A.7) et une clarification quant à savoir si les contributions overhead sont des fonds de tiers ou non. Étant donné que l'overhead est intégré dans un système de financement complexe, le CSS estime nécessaire qu'il soit traité de manière uniforme et sans contradiction tant du point de vue de son origine que de son utilisation. Dans le cas contraire, des écarts dans le calcul des coûts de référence et des subventions de base sont possibles. En outre, des obligations de reporting contre-productives pourraient être créées indirectement. L'adaptation linguistique de l'art. 33 O-LERI vise à assurer la libre utilisation des contributions.
- Réduire les incitations négatives
Le CSS recommande de réduire les incitations négatives existantes pour attirer des fonds de tiers compétitifs. Outre le maintien d'un financement de base suffisant par la Confédération et les cantons, l'art. 15 al. 5f LERI doit être adapté en conséquence (voir annexe A.7). L'acquisition de fonds de tiers compétitifs est l'expression de l'excellence scientifique. Un tel financement ne devrait pas entraîner de pertes financières. Par exemple, la perception des contributions overhead ne doit pas conduire à une réduction disproportionnée des contributions de base, ni de la part de la Confédération, ni des cantons. En outre, dans le cas des institutions relevant de l'art. 15 LERI, les fonds de tiers ne doivent pas être déduits du calcul de la contribution fédérale maximale.

Detailanalyse

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Overheadbeiträge werden in der Schweiz aktuell durch den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF), Innosuisse und die Bundesverwaltung im Rahmen der Ressortforschung ausgerichtet. Diese Beiträge dienen dem Zweck, den Forschungsinstitutionen diejenigen indirekten Forschungskosten teilweise abzugelten, welche ihnen im Rahmen der geförderten Forschungsvorhaben entstehen. Basierend auf einer Motion der WBK-N aus dem Jahre 2003⁵ wurden Overheadbeiträge beim SNF im Jahre 2009 eingeführt. Ziel war, damit eine nachhaltige Förderung der Forschung an Hochschulen zu gewährleisten, und die Förderung der kompetitiven Forschungsbeiträge. Bei der ehemaligen Kommission für Technik und Innovation (KTI), heute Innosuisse, wurden den Fachhochschulen (FH) indirekte Kosten seit mindestens 2002 teilweise über höhere Stundenansätze abgegolten. Diese Beiträge wurden ursprünglich aber nicht explizit als Instrument bezeichnet. Auf die Overheadbeiträge der Bundesverwaltung im Rahmen der Ressortforschung wird in diesem Bericht nicht weiter eingegangen.

In der BFI-Periode 2017–2020 sieht der Bund gemäss den 2016 verabschiedeten Zahlungsrahmen 422 Mio. CHF für Overheadbeiträge beim SNF und 70.2 Mio. CHF bei der Innosuisse vor. Die Beiträge bemessen sich als ein Prozentsatz der beitragsberechtigten Projektsummen. Dieser Prozentsatz soll laut aktueller BFI-Botschaft bei 15 % stabilisiert werden, kann nach Overhead-Reglement des SNF zumindest aber bis maximal 20 % betragen.

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Schweizerische Wissenschaftsrat (SWR) die in der BFI-Botschaft 2017–2020 vorgesehene Evaluation des Instruments Overhead, welche ebenfalls Teil des Arbeitsprogrammes 2016–2019 des SWR ist.

1.2 Mandat SBFI

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) hat mit dem Mandat vom 20. Februar 2018 (siehe Anhang A.1) den SWR beauftragt, die Evaluation des Instruments Overhead durchzuführen.

1.2.1 Ziele Overhead

Gemäss dem Mandatstext werden mit der Ausrichtung der Overheadbeiträge folgende Ziele verfolgt:

- Stärkung der kompetitiven Förderung
- Stärkung Hochschulleitungen und -autonomie; Unterstützung für eigene strategische Schwerpunktsetzung

Zudem erwähnt das Mandat in Fussnote 2 eine administrative und damit nicht direkt forschungs- oder hochschulpolitische Zielsetzung. So wurde «... bei der Einführung des Instruments beim SNF vom Bund zudem eine in administrativer Hinsicht möglichst schlanke Abwicklung verlangt».

1.2.2 Leitfragen

Die Leitfragen des Mandates des SBFI lauten:

- Zielebene: Wurden die für das Instrument Overhead definierten Hauptziele erreicht? (Bewertung der Zielerreichung)
- Systemebene: Wie muss das Instrument Overhead unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich nach HFKG neu geregelten Unterstützung des Bundes zugunsten der kantonalen Hochschulen (Universitäten/Fachhochschulen) bewertet werden? Sind namentlich angesichts der neuen HFKG-Regelungen zur Ermittlung des Finanzbedarfs (Referenzkosten) und Verteilung (Bemessungskri-

⁵ Motion 03.3004 «Overhead», Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur NR, eingereicht am 12. Februar 2003, verfügbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20033004>

terien) der Grundbeiträge des Bundes an die kantonalen Hochschulen die dem Overhead-Instrument in der Forschungs- und Innovationsförderung gesetzten Hauptzielen nach wie vor relevant? Wenn ja, warum und in welcher Hinsicht? (systemische Bewertung des nationalen Instruments Overhead)

- Internationaler Kontext: Wie situiert sich das nationale Instrument Overhead im Vergleich mit internationalen Regelungen und namentlich mit den Overhead-Regelungen europäischer Förderprogramme? Wie sind bei der systemischen Bewertung des Instruments Overhead (Leitfrage 2) die Overhead-Regelungen internationaler Förderprogramme miteinzubeziehen? Und in welcher Hinsicht? (Situierung Instrument Overhead im internationalen Vergleich)

1.3 Konzept und Methodik SWR

Mit dem Mandat des SBFI vom 20. Februar 2018 wurde der SWR eingeladen, ein Konzept zur Durchführung der Evaluation vorzulegen. Dieses wurde nach den Stellungnahmen durch SNF, Innosuisse und swissuniversities mit leichten Anpassungen am 16. August 2018 durch das SBFI genehmigt. Das diesem Bericht zugrunde liegende methodische Konzept findet sich im Anhang A.2.

In Ergänzung zu den im Mandat des SBFI vorgesehenen Empfänger-Institutionen (Universitäre Hochschulen, UH, und Fachhochschulen, FH) schliesst der Bericht des SWR ebenfalls die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH), die ETH Forschungsanstalten (ETH-FA), die Pädagogischen Hochschulen (PH) und Institutionen nach Art. 15 FIFG als wichtige Empfängern ein.⁶ Ebenfalls sieht das Konzept des SWR vor, dass die Evaluation mehrheitlich einem Erfahrungsbericht der Empfänger-Institutionen entspricht und keine «Wirkungsmessung» im engeren Sinn vornimmt.

1.3.1 Arbeitsfragen

Zur Beantwortung der Leitfragen des Mandates, unter Berücksichtigung der Auslegung des SWR, dienen die folgenden Arbeitsfragen:

- Zielebene
 - o Wie hat sich die Zieldefinition des Instruments Overhead historisch entwickelt?
 - o Wie wird der Overhead durch die Beitragsempfänger⁷ verwendet und eingestuft?
- Systemebene
 - o Wie fügt sich das Instrument Overhead in das Finanzierungssystem des Bundes ein (Schnittstellen HFKG⁸ und FIFG)?
 - o Wie nehmen die Beitragsempfänger diesen Aspekt wahr?
 - o Wie schätzen die Beitragsempfänger hypothetische Veränderungen des Instruments ein (Erhöhung/Senkung der Beiträge o.ä.)?
- Internationaler Kontext
 - o Welchen Stellenwert haben die nationalen und europäischen Overheadinstrumente und -regelungen bei den Beitragsempfänger/innen?
 - o Wie werden diesbezüglich allfällige Unterschiede durch die Beitragsempfänger wahrgenommen?
 - o Entsteht den Schweizer Förderagenturen durch die Overhead-Regime anderer Länder ein Nachteil?

1.3.2 Methodisches Konzept

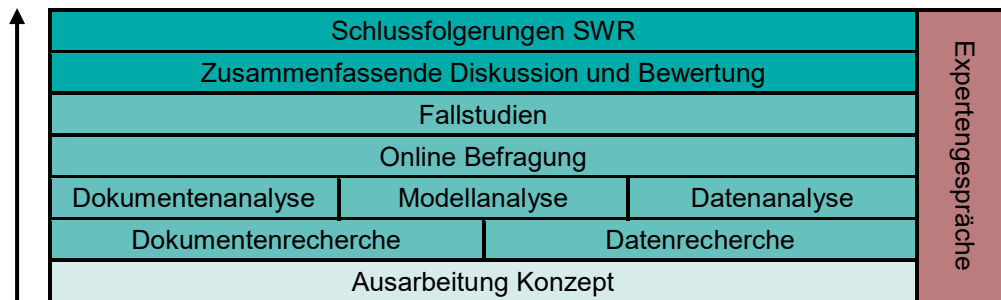
Zur Beantwortung der Arbeitsfragen und, in einem zweiten Schritt, der im Mandat formulierten Leitfragen verfolgte der SWR die nachfolgenden, miteinander verzahnten methodischen Ansätze. Die verschiedenen, in Abbildung 1 dargestellten Ansätze ergänzen sich gegenseitig und bauen aufeinander auf.

⁶ Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG) vom 14. Dezember 2012 (Stand am 1. Januar 2018), SR 420.1

⁷ Unter den «Beitragsempfänger/innen» versteht der SWR in erster Linie die nach Art. 10. Abs. 4 FIFG und Art. 23 Abs. 1–2 FIFG begünstigten Forschungsstätten. Aufgrund der unterschiedlichen Handhabung der Overheadbeiträge sind in zweiter Linie aber Akteure auf den unterschiedlichsten Stufen innerhalb solcher Institutionen gemeint.

⁸ Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011 (Stand am 1. Januar 2018), SR 414.20

Abbildung 1. Methodisches Konzept SWR (Quelle: Eigene Darstellung)



1.3.2.1 Desktop-Recherche

1.3.2.1.1 Dokumentenrecherche und -analyse

Als Basis der Umsetzung des Mandates diente eine strukturierte und umfassende Sammlung sowie Aufarbeitung der relevanten Dokumente und rechtlichen Grundlagen zur Entstehungsgeschichte und aktuellen Umsetzung der verschiedenen Overhead-Instrumente in der Schweiz.

1.3.2.1.2 Datenrecherche und -analyse

Eine statistisch deskriptive Auswertung von Zahlungsströmen zwischen dem Bund, den Förderagenturen (SNF und KTI/Innosuisse) und den Beitragsempfängern ergänzte die Dokumentenanalyse und -auswertung.

1.3.2.2 Online-Befragung

Zentrales Element der Umsetzung des Mandates ist eine Befragung der verschiedenen Empfängertypen. Die Fragestellungen dieser Erhebungen wurden auf Grundlage der zuvor erfolgten Desktop-Recherche und Sondierungsgespräche mit Personen aus den Förderagenturen, den Empfänger-Institutionen, Dachorganisationen sowie dem SBFI erarbeitet. Die endgültige Ausarbeitung erfolgte durch den SWR gemeinsam mit einem externen Partner (econcept AG) und fusste auf einem dreistufigen Modell der Mittelverwendung durch Förderagenturen, Institutionen und Forschende. Dabei wurden Informationen im Zusammenhang mit der Verwendung und Handhabung von Overheadbeiträgen abgefragt:

- Umfang der Overheadbeiträge: Wie viel Overheadbeiträge erhalten die Empfänger und welche Bedeutung haben die Beiträge für diese Institutionen?
- Abwicklung der Overheadbeiträge: Wie werden die Beiträge verbucht, wie mit externen Projektpartnern geteilt? Wie erfolgt die Berichterstattung und welche Vorgaben sind schriftlich festgehalten?
- Verwendung der Overheadbeiträge: Welche Ebenen und welche Gremien entscheiden über die Verwendung der Beiträge? Für welche Zwecke oder Ziele werden die Overheadbeiträge verwendet? Welchen Nutzen und welche Wirkungen haben die Overheadbeiträge für die Empfänger?
- Unterschied zu europäischen Instrumenten: Welche Unterschiede bestehen bezüglich Umfang, Abwicklung und Verwendung?
- Beurteilung der Abwicklung durch die Förderagenturen und der Instrumente insgesamt

Die befragten Institutionen umfassten alle UH, FH, PH, den ETH Bereich (inkl. ETH-FA) sowie die Art. 15 FIFG-Institutionen. Die Umfrage wurde vom 18. Oktober bis zum 12. November 2018 durchgeführt. Auf Empfehlung von swissuniversities wurde die Umfrage den Leitungsorganen der Empfänger-Institutionen zugestellt (Rektorat, Direktion, o.ä.). Von insgesamt 70 angeschriebenen Institutionen erhielt der externe Projektpartner Rückmeldungen von 48 Institutionen. Die Rücklaufquote liegt damit bei 69 %. In die Auswertung eingeflossen sind die Antworten von 37 Institutionen. Details zum Rücklauf der Umfrage liefert Tabelle 1.

Tabelle 1. Rücklauf gesamt und nach Institutionstyp (Quelle: Bericht econcept AG)⁹

	Gesamt	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
Anzahl Angeschriebene	70	10	2	4	11	16	27
Anzahl Rückmeldungen	48	8	2	4	11	7	16
<i>Davon Nicht-Teilnahme</i>	9				1	1	7
Rücklauf	69 %	80 %	100 %	100 %	100 %	44 %	59 %
N für Auswertung	37	8	2	4	10	6	7

Ein umfassender Projektbericht von econcept AG ist im Anhang A.3 dieses Dokumentes zu finden. Den teilnehmenden Institutionen wurde eine anonymisierte Auswertung ihrer Daten zugesichert. Direkte Zitate aus der Online-Umfrage werden im vorliegenden Bericht einheitlich auf Deutsch (übersetzt) wiedergegeben.

1.3.2.3 Fallstudien

Aufgrund der im Rahmen der online Befragung gewonnenen Erkenntnisse wurden zur weiteren Vertiefung, Schärfung und Interpretation einzelner Fragestellungen und Ergebnisse semi-strukturierte Interviews mit vier ausgewählten Institutionen geführt. Der entsprechende Leitfaden findet sich im Anhang A.6 dieses Berichtes. Die Gesprächspartner waren Angestellte in Leitungsfunktionen einer UH, einer FH, einer PH und einer ETH-FA. Im Vergleich zum eingereichten Konzept des SWR wurde hier im Verlaufe des Projektes vom ursprünglichen Vorhaben abgewichen, Empfänger zu interviewen, welche einen spezifischen Verwendungstyp repräsentieren. Der Bericht von econcept AG hat gezeigt, dass sich die Empfänger in der Verwendung der Overheadbeiträge vor allem in Bezug auf den Institutionstyp unterscheiden. Analog zu den Ergebnissen der online Befragung wurden die Resultate der Fallstudien in diesem Schlussbericht anonymisiert dargestellt.

1.3.2.4 Expertengespräche

Begleitend zu den zuvor erwähnten Erhebungs- und Untersuchungsschritten konsultierte der SWR Experten und Organisationen aus dem BFI-System. Diese begleitenden Gespräche dienten in den verschiedenen Phasen des Projektes unterschiedlichen Formen des Erkenntnisgewinnes und der -vertiefung. Zu Beginn des Projektes unterstützten die Gespräche den SWR vor allem bei der Einholung von Expertise. Einige solche Gespräche haben bereits im Rahmen der Ausarbeitung des Konzeptes des SWR stattgefunden. Im weiteren Verlauf und kurz vor Abschluss des Projektes unterstützte die Konsultation von Experten den SWR bei der Validierung und Bewertung von Ergebnissen alle Leitfragen des Mandats betreffend, insbesondere diejenige des internationalen Kontextes. Anlässlich der Plenarsitzung des SWR vom 4. und 5. Februar 2019 wurden drei nationale und internationale Experten eingeladen, um die Ergebnisse aus der Online-Umfrage zu diskutieren und kritisch einzuordnen. Eine Liste der konsultierten Gesprächspartner findet sich im Anhang A.4. Den Gesprächspartnern aus den Empfänger-Institutionen wurde eine Anonymisierung zugesichert.

⁹ Zwei Institutionen, die den Fragebogen zwar ausgefüllt haben, jedoch von keinen Overheadbeiträgen profitiert haben, wurden von der Auswertung ausgeschlossen.

2 Bestandsaufnahme

2.1 Aktuelle Situation

Das FIG sieht derzeit vor, dass der SNF (Art. 10 Abs. 4 FIG) und Innosuisse (Art. 23 Abs. 1 FIG) im Rahmen ihrer Förderung Beiträge zur Abgeltung der indirekten Forschungskosten entrichten.¹⁰ Dabei regelt der Bundesrat die Grundsätze der Beitragsbemessung. Aktuell beträgt der effektive Beitragssatz dieser Abgeltungspauschale 15 %. Im Rahmen der BFI-Botschaft wurde für die Periode von 2017–2020 422 Mio. CHF für die Overheadbeiträge des SNF vorgesehen, bzw. 70.2 Mio. CHF für diejenigen der Innosuisse. Effektiv wurden im Jahr 2018 durch den SNF 107.6 Mio. CHF¹¹ und durch die Innosuisse 10.4 Mio. CHF¹² an Overheadbeiträgen ausgeschüttet.

2.1.1 Zweck und Ziele

Gemäss Art. 33 V-FIG¹³ dienen Overheadbeiträge dem Zweck, «den Institutionen die Kosten teilweise abzugelten, die ihnen durch Forschungsvorhaben entstehen, die der SNF, die Innosuisse (...) im Rahmen ihrer Forschungs- und Innovationsförderung unterstützen». Weiter umfasst die Leistungsvereinbarung 2017–2020 zwischen dem SBFI und dem SNF¹⁴ ein strategisches Ziel für den Overhead, welches die «Schaffung von Anreizen für die kompetitive Forschung durch die Abgeltung der indirekten Forschungskosten zugunsten der beitragsberechtigten Institutionen» vorsieht. Eine vergleichbare Formulierung oder Zieldefinition findet sich hingegen nicht in den strategischen Zielen des Bundesrates für die Innosuisse.¹⁵ Im Anhang zu diesen Zielen findet der Overhead jedoch Eingang in die Indikatoren hinsichtlich der Erfüllung des Budgetanteils zugunsten der Förderung von Innovationsprojekten.

Eine ausführliche Analyse zur historischen Entwicklung des Instruments Overhead in der Schweiz und der dabei definierten Ziele und Zwecke liefern die Abschnitte 2.2 und 3.1.1.

2.1.2 Organisation

Infolge der 2017 bis 2018 vollzogenen teilweisen Harmonisierung der Overheadbeitragszahlungen zwischen Innosuisse (damals KTI) und SNF bezahlen beide Förderagenturen derzeit eine maximale Abgeltungspauschale von 15 %, welche sich an den beitragsberechtigten Projektsummen und Beiträgen bemisst. Details zur Organisation der Overheadbeiträge bei Innosuisse und SNF, inkl. den Regelungen zu Beitragsberechtigungen, finden sich in den zwei nachfolgenden Abschnitten (2.1.3 & 2.1.4).

Abbildung 2 zeigt hier im Sinne einer vereinfachten Illustration die groben prozessualen Abläufe auf. Diese umfassen die Beiträge des Bundes an die beiden Förderagenturen, die Ausrichtung der Overheadbeiträge an die Hochschulforschungsstätten bzw. nicht kommerziellen Forschungsstätten und allfällig damit verbundene Reportingpflichten. Konkrete Beispiele zu Verwendungsarten und -zwecken der einzelnen Beitragsempfängern und die allfällige Regelung dieser Verwendung werden ausführlich in Abschnitt 3 erläutert und analysiert.

¹⁰ Die Departemente der Bundesverwaltung sehen ebenfalls eine Abgeltung indirekter Forschungskosten vor, die im Rahmen von Ressortforschung entstehen (Art. 16 Abs. 6 FIG). Diese Beiträge sind jedoch nicht Objekt der vorliegenden Evaluation des SWR.

¹¹ SNF. (2018). Übersicht über die Overhead-Berechnung 2018. Bern: SNF.

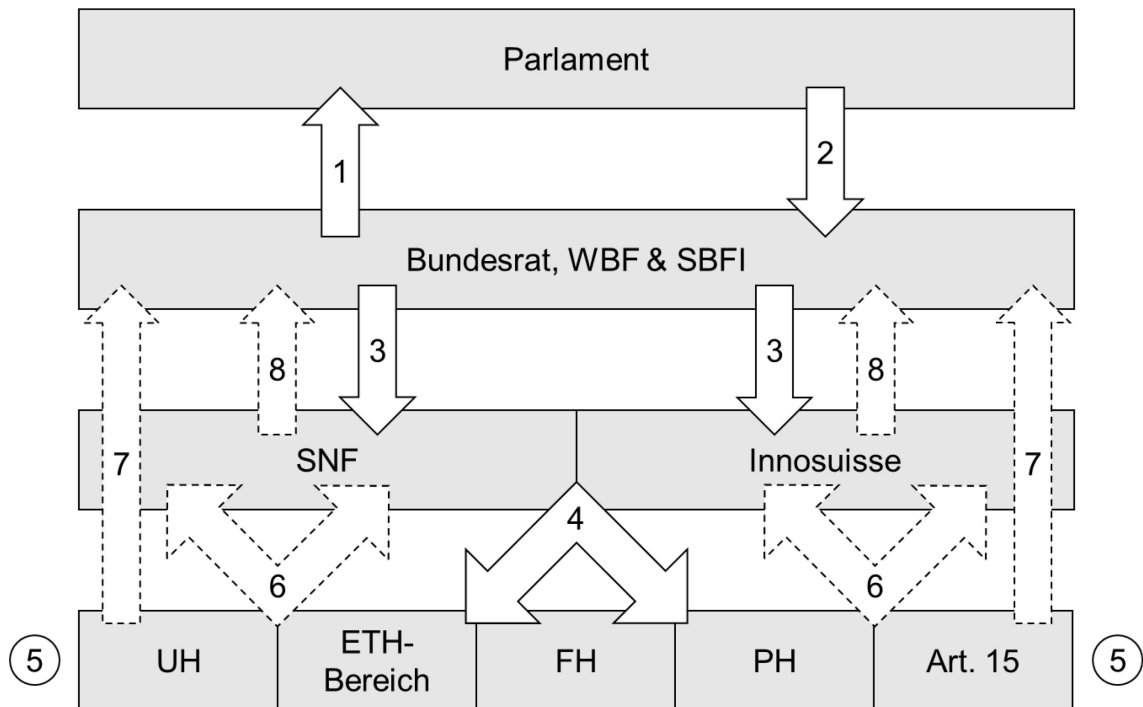
¹² Innosuisse. (2018). Geschäftsbericht 2018. Bern: Innosuisse.

¹³ Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (Forschungs- und Innovationsförderungsverordnung, V-FIG) vom 29. November 2013 (Stand am 1. Januar 2018), SR 420.11.

¹⁴ SBFI. (2017). Leistungsvereinbarung 2017–2020 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Bern: SBFI.

¹⁵ Bundesrat. (2017). Strategische Ziele des Bundesrates für die Schweizerische Agentur für Innovationsförderung (Innosuisse) 2018–2020. Bern: Bundesrat.

Abbildung 2. Prozessuale Abläufe der Overheadbeiträge von SNF und Innosuisse (Quelle: Eigene Darstellung)



- 1) Im Rahmen der BFI-Botschaft beantragt der Bundesrat (BR) dem Parlament jeweils für eine Planungsperiode von vier Jahren die Beiträge zur Abgeltung der indirekten Forschungskosten durch den SNF und Innosuisse, inkl. der Festlegung der maximalen Abgeltungspauschale.
- 2&3) Die durch das Parlament verabschiedeten Beiträge werden von SNF (via Vereinbarung mit SBF) und Innosuisse (via Vereinbarung mit BR) verwaltet und eingesetzt. Dazu liegen allenfalls Leistungsvereinbarungen (SBFI) und strategische Ziele (BR) vor.
- 4) Für beitragsberechtigte und bewilligte Gesuche richten SNF und Innosuisse Overheadbeiträge an die Forschungsstätten aus. Der SNF verfügt dabei über ein eigenes Overhead-Reglement¹⁶, während die Innosuisse die Details dazu in der Beitragsverordnung¹⁷ regelt.
- 5) Die geleisteten Overheadbeiträge unterstehen grundsätzlich keiner direkten Reportingpflicht und stehen den Empfängern zur freien Verwendung zur Verfügung, im Sinne von Art. 33 V-FIFG. Die Regelung der eigenständigen Verwendung der Overheadbeiträge durch die Empfänger sind teilweise in Reglementen festgehalten, einige davon sind öffentlich zugänglich (z.B. dasjenige der Universität Bern¹⁸).
- 6) Beitragsempfänger sind sowohl bei SNF- wie auch Innosuisse-Projekten verpflichtet, nebst inhaltlichen auch eine finanzielle Berichterstattung an die Förderagenturen zu leisten. Einen gesonderten Verwendungsnachweis für Overheadbeiträge ist aber weder im Ausführungsreglement zum Beitragsreglement¹⁹ (SNF) noch in den Vollzugsbestimmungen²⁰ (Innosuisse) explizit vorgesehen.
- 7) Die Overheadbeiträge finden Eingang in die Kostenrechnungsmodelle der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK) zuhanden der UH.²¹ Dabei werden die Overheadbeiträge je nach Verwendungsart in «anrechenbare Erlöse» oder «Drittmittel» eingeteilt. Ein genauer Verwendungsnachweis muss nicht erbracht werden.

¹⁶ SNF. (2017). Reglement über Overheadbeiträge (Overheadreglement). Bern: SNF.

¹⁷ Innosuisse. (2017). Verordnung der Schweizerischen Agentur für Innovationsförderung über ihre Förderbeiträge und anderen Unterstützungsmassnahmen (Beitragsverordnung Innosuisse). Bern: Innosuisse.

¹⁸ Universität Bern. (2015). Weisungen der Universitätsleitung über Overheadbeiträge. Bern: Universität Bern.

¹⁹ SNF. (2018). Allgemeines Ausführungsreglement zum Beitragsreglement. Bern: SNF.

²⁰ Innosuisse. (2018). Vollzugsbestimmungen der Schweizerischen Agentur für Innovationsförderung für die Förderung von Innovationsprojekten (Vollzugsbestimmungen Innovationsprojekte). Bern: Innosuisse.

²¹ SHK. (2015). Kostenrechnungsmodell für universitäre Hochschulen (Version 2.6). Bern: SHK.

Im ETH-Bereich ist in den Finanzreglementen^{22,23} sowie den Vertragsrichtlinien^{24,25} die Verwendung und Verbuchung der Overheadbeiträge ebenfalls direkt geregelt. Zudem müssen der ETH-Rat, die ETH und die Forschungsanstalten den zuständigen Bundesbehörden nachweisen können, wie Drittmittel verwendet wurden, was die Overheadbeiträge mit einschliesst.²⁶

Seitens FH und PH werden Overheadbeiträge in den Kostenrechnungsmodellen^{27,28} nicht explizit erwähnt. Jedoch werden «indirekte Erträge» und deren Umlage geregelt (analog zu direkten/indirekten bzw. Einzel- und Gemeinkosten).

Institutionen nach Art. 15 FIGG erstatten dem SBFI jährlich Bericht über ihre Tätigkeit, Aufwände und Finanzierung. Inwiefern darin Overheadbeiträge separat ausgewiesen werden, ist in Art. 14 V-FIFG-WBF²⁹ nicht explizit geregelt.

- 8) SNF wie Innosuisse rapportieren jährlich ihre Finanzzahlen an das SBFI bzw. den BR. Darin eingeschlossen sind die geleisteten Overheadbeiträge, nicht aber deren Verwendungszwecke. Diese werden durch den SNF und Innosuisse nicht erhoben.³⁰ Ebenfalls publizieren SNF (seit 2010) und Innosuisse (seit 2018) in ihren Jahresberichten Details zu den Overheadbeiträgen zugunsten der beitragsberechtigten Forschungsstätten.

2.1.3 Innosuisse (vormals KTI)

- Grundlage

Art. 23 Abs. 1 FIGG regelt, dass die Innosuisse im Rahmen ihrer Förderung Beiträge zur Abgeltung der indirekten Forschungskosten entrichtet. Basierend auf Art. 37 und 38 V-FIFG ist die Festlegung der Beitragsberechtigung, der Beitragsbemessung und des Auszahlungszeitpunktes und der -modalitäten in der Beitragsverordnung der Innosuisse³¹ sowie den entsprechenden Vollzugsbestimmungen³² definiert. Bezüglich Berichterstattung zuhanden des Bundesrates durch den Verwaltungsrat der Innosuisse sind die strategischen Ziele des Bundesrates massgebend. Die Berichterstattung zuhanden des SBFI wird in Art. 34 V-FIFG geregelt.

- Beitragsberechtigung und -bemessung

Innosuisse richtet im Rahmen der Innovationsprojekte mit und ohne Umsetzungspartner Overheadbeiträge aus. Dabei sind folgende Gesuchstellende beitragsberechtigt:

- a. Hochschulforschungsstätten nach Art. 4 Bst. c FIGG;
- b. nicht kommerzielle Forschungsstätten ausserhalb des Hochschulbereichs nach Art. 5 FIGG;
- c. Institutionen der Ressortforschung nach Art. 16 Abs. 3 FIGG, die zur zweckmässigen Erfüllung ihrer Aufgaben eigene Forschungsprojekte durchführen müssen;
- d. bundeseigene Forschungsanstalten nach Art. 17 FIGG.

Die Grundsätze der Beitragsbemessung regelt der Bundesrat. Die Bundesbeschlüsse werden dabei abschliessend vom Parlament genehmigt. Die Höhe des Overheadbeitrages bemisst sich als ein Prozentsatz der Personalkosten, welche ebenfalls die Grundlage bilden zur Berechnung der gesamten Projektbeiträge. Aktuell beträgt dieser Satz 15 %. Entscheidend bei der Festlegung des Overheadbeitrages ist der geltende Satz bei Gesuchseinreichung.

²² EPFL. (2019). Financial regulations – LEX 5.1.1. Lausanne: EPFL.

²³ ETHZ. (2019). Finanzreglement der ETH Zürich. Zürich: ETHZ.

²⁴ EPFL. (2017). EPFL Directive on Grants, Research Contracts and Technology Transfer (DSCRTT) – LEX 3.4.1. Lausanne: EPFL.

²⁵ ETHZ. (2019). Richtlinien über Verträge im Bereich Forschung der ETH Zürich. Zürich: ETHZ.

²⁶ Vgl. Art. 2 Abs. 1 & 4 der Verordnung über das Finanz- und Rechnungswesen des ETH-Bereichs vom 5. Dezember 2014 (Stand am 1. Mai 2017), SR 414.123. Darin sind «Drittmittel» so definiert, dass Overheadbeiträge ebenfalls mit eingeschlossen sind und über deren Verwendung entsprechend Auskunft gegeben werden muss.

²⁷ SHK. (2016). Kostenrechnungsmodell für Fachhochschulen (Version 10/2016). Bern: SHK.

²⁸ swissuniversities. (2018). Kostenrechnung für Pädagogische Hochschulen – Ein Praxishandbuch der Kammer Pädagogische Hochschulen. Bern: swissuniversities.

²⁹ Verordnung des WBF zur Forschungs- und Innovationsförderungsverordnung (V-FIFG-WBF) vom 9. Dezember 2013 (Stand am 1. August 2018), SR 420.111.

³⁰ Ausnahme bildet ein Erfahrungsbericht des SNF aus dem Jahre 2011: SNF. (2011). Overhead-Erfahrungsbericht für die Jahre 2009–2011. Bern: SNF.

³¹ Innosuisse. (2017). Verordnung der Schweizerischen Agentur für Innovationsförderung über ihre Förderbeiträge und anderen Unterstützungsmassnahmen (Beitragsverordnung Innosuisse). Bern: Innosuisse.

³² Innosuisse. (2018). Vollzugsbestimmungen der Schweizerischen Agentur für Innovationsförderung für die Förderung von Innovationsprojekten (Vollzugsbestimmungen Innovationsprojekte). Bern: Innosuisse.

- Auszahlung und Verwendung

Die Overheadbeiträge werden zusammen mit den Beitragstranchen des Innovationsprojekts («direkte Kosten») ausbezahlt. Dies geschieht an den im Subventionsvertrag festgelegten Terminen für die Teilzahlungen. Die Auszahlung erfolgt ausschliesslich an den Forschungspartner. Sofern mehrere Forschungspartner an einem Projekt beteiligt sind, wird im Vorhinein eine beitragsverwaltende Stelle definiert. Im erwähnten Subventionsvertrag sind ebenfalls die (voraussichtlichen) Overheadbeiträge festgelegt und separat ausgewiesen.

Bezüglich der Verwendung der Overheadbeiträge sieht das Beitragsreglement und die dazugehörigen Vollzugsbestimmungen der Innosuisse keine ergänzende Regelung vor.

- Berichterstattung

Der Verwaltungsrat der Innosuisse berichtet jährlich dem Bundesrat über die Erreichung der strategischen Ziele. Darin eingeschlossen sind Finanzzahlen welche die Overheadbeiträge ausweisen. Ebenfalls ist Innosuisse nach Art. 34 V-FIFG verpflichtet dem SBFI pro Beitragsperiode über die Overheadzusprachen zu berichten. Dabei soll die Beitragsverteilung nach Institution, Förderinstrument und Fachbereich offengelegt werden. Über die Höhe der gesprochenen und ausbezahlten Overheadbeiträge berichtet Innosuisse seit 2017 auch jährlich öffentlich im Rahmen des Jahresberichtes und auf ihrer Website.

Die Beitragsempfänger sind gemäss den Subventionsverträgen gegenüber der Innosuisse verpflichtet, Zwischen- und Abschlussberichte einzureichen, welche inhaltliche sowie finanzielle Aspekte des geförderten Projektes ausweisen. Ob dies die spezifische Verwendung der Overheadbeiträge einschliesst, regeln die Vollzugsbestimmungen nicht explizit.

2.1.4 SNF

- Grundlage

Art. 10 Abs. 4 FIFG regelt, dass der SNF im Rahmen seiner Förderung Beiträge zur Abgeltung der indirekten Forschungskosten entrichtet. Basierend auf Art. 35 und 36 V-FIFG ist die Festlegung der Beitragsberechtigung, der Beitragsbemessung und des Auszahlungszeitpunktes und der -modalitäten im Overhead-Reglement des SNF definiert. Ergänzende Informationen dazu finden sich im Beitragsreglement³³ und den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen³⁴. Bezüglich Berichterstattung zuhanden des SBFI ist die Leistungsvereinbarung zwischen SNF und SBFI sowie Art. 34 V-FIFG massgebend.

- Beitragsberechtigung und -bemessung

Der SNF richtet im Rahmen einer Vielzahl von Förderinstrumenten Overheadbeiträge aus. Gemäss Anhang zum Overhead-Reglement umfasst dies die nachfolgenden Instrumente (Version in Kraft seit 1. November 2017):³⁵

- | | |
|--|---|
| - Ambizione und Ambizione-SCORE/
PROSPER | - NFP-Projekte |
| - Assistant Professor (AP) Energy Grants | - PRIMA |
| - BRIDGE | - Projektförderung inkl. interdisziplinäre und
interdivisionäre Projekte |
| - Doc.CH | - Sinergia |
| - Eccellenza | - SNF-Förderprofessuren |
| - ERC Transferbeiträge | - Spezialprogramm Investigator Initiated
Clinical Trials (IICT) |
| - Forschungsprojekte im Rahmen von ERA-
Nets und EuroCores sowie Joint Program-
ming Initiatives | - Spezialprogramm Universitäre Medizin
SPUM |
| - Marie Heim-Vögtlin | |

³³ SNF. (2016). Beitragsreglement. Bern: SNF.

³⁴ SNF. (2019). Allgemeines Ausführungsreglement zum Beitragsreglement. Bern: SNF.

³⁵ Explizit nicht beitragsberechtigigt ist das Instrumente der Nationalen Forschungsschwerpunkte (NFS/NCCR).

Beitragsberechtigt sind alle Hochschulforschungsstätten und nicht kommerziellen Forschungsstätten ausserhalb des Hochschulbereichs. Dabei ist ausschliesslich die Institution als Ganzes beitragsberechtigt.

Die Grundsätze der Beitragsbemessung regelt der Bundesrat. Die Bundesbeschlüsse werden dabei abschliessend vom Parlament genehmigt. Die Höhe der Overheadbeiträge bemisst sich als ein Prozentsatz der massgebenden Zusprachen des Vorjahres der Gesamtinstitution. Der effektive Prozentsatz der Overheadbeiträge leitet sich durch die jährlich verfügbaren Mittel des SNF ab, beträgt gemäss Overhead-Reglement jedoch maximal 20 %. Die aktuelle BFI-Botschaft sieht eine Stabilisierung des Beitragssatzes bei 15 % vor. Massgebend für die Berechnung des Overheadbeitrages ist das Datum der Verfügung des SNF.

- Auszahlung und Verwendung

Die Overheadbeiträge werden zur Hälfte jeweils zu Ende des ersten und dritten Quartals ausbezahlt. Dabei wird die berechnete Gesamtinstitution «in geeigneter Weise» über die den Overheadbeiträgen zugrunde liegenden einzelnen Neuzusprachen informiert. Sofern mehrere Gesuchsteller an einem Projekt beteiligt sind, müssen diese eine Person bezeichnen, die alle Gesuchstellenden gegenüber dem SNF rechtsgültig vertritt («korrespondierende gesuchstellende Person»). Die Auszahlung der Overheadbeiträge erfolgt an die Gesamtinstitution der korrespondierenden Beitragsempfängerin. Sollten Förderbeiträge verfallen, so verlangt der SNF die darauf ausbezahlten Overheadbeiträge bei der betroffenen Institution zurück oder verrechnet diese mit der nächsten Periode.

Das Overhead-Reglement des SNF präzisiert zudem, dass die Empfänger bezüglich der Verwendung der Overheadbeiträge frei sind, sofern dies im Rahmen der Zweckbestimmung nach Art. 33 V-FIFG geschieht.

- Berichterstattung

Der SNF berichtet dem SBFI in verschiedenen Zeitabständen über die Erreichung der strategischen Ziele. Darin ist ein jährliches Reporting eingeschlossen, welches darlegen soll, dass die Overheadbeiträge den Satz von 15 % nicht übersteigen. Zudem ist der SNF nach Art. 34 V-FIFG verpflichtet, dem SBFI pro Beitragsperiode über die Overheadzusprachen zu berichten. Dabei wird die Beitragsverteilung nach Institution, Förderinstrument und Fachbereich offengelegt. Über die Höhe der gesprochenen und ausbezahlten Overheadbeiträge berichtet der SNF auch jährlich öffentlich und ausführlich im Rahmen des Jahresberichtes und auf seiner Website.

Die Beitragsempfänger sind gemäss dem Beitragsreglement des SNF verpflichtet, gemäss den Vorgaben des Forschungsrates Bericht zu erstatten. Dies schliesst laut Ausführungsreglement zum Beitragsreglement nebst einer wissenschaftlichen auch eine finanzielle Berichterstattung mit ein. Diese Rechenschaftspflicht beinhaltet Zwischen- und Schlussberichte bezüglich der Verwendung der Beiträge. Das Ausführungsreglement zum Beitragsreglement betrifft jedoch die Berichterstattungspflichten der begünstigten Forschenden, und nicht die Gesamtinstitution als Empfängerin der Overheadbeiträge. Eine explizite Regelung, ob die erwähnten Berichterstattungspflichten die Verwendung der Overheadbeiträge mit einschliesst, ist folglich nicht vorgesehen.

2.1.5 Übersicht

Nachstehend in Tabelle 2 sind die zentralen Elemente der Overheadbeiträge, wie sie aktuell durch den SNF und die Innosuisse ausgerichtet werden, zusammengefasst.

Tabelle 2. Zentrale Elemente der Overheadbeiträge der Schweizer Förderagenturen

	Innosuisse (InS, vormals KTI)	SNF
Grundlage	Art. 23 Abs. 1 FIFG Art. 33–34, 37–38 V-FIFG Strategische Ziele des BR für InS Beitragsverordnung der InS Vollzugsbestimmungen InS	Art. 10 Abs. 4 FIFG Art. 33–34, 35–36 V-FIFG Leistungsvereinbarung SNF/SBFI Overhead-Reglement SNF
Ziel/Zweck	Abgeltung indirekter Forschungskosten (V-FIFG)	Abgeltung indirekter Forschungskosten (V-FIFG) Schaffung von Anreizen für die kompetitive Forschung (Leistungsvereinbarung)
Budget	70.2 Mio. CHF (BFI Periode 2017–2020) ³⁶	422 Mio. CHF (BFI Periode 2017–2020) ³⁷
Beitragsberechtigung	Alle Hochschulforschungsstätten und nicht kommerzielle Forschungsstätten ausserhalb des Hochschulbereichs sowie Institutionen der Ressortforschung und bundeseigene Forschungsanstalten	Alle Hochschulforschungsstätten und nicht kommerziellen Forschungsstätten ausserhalb des Hochschulbereichs
Bemessung	Prozentsatz der Personalkosten, welche die Grundlage bilden zur Berechnung der gesamten Projektbeiträge (aktuell max. 15 %)	Prozentsatz der im Vorjahr eingeworbenen Forschungsmittel berechtigter Förderinstrumente der Gesamtinstitution (aktuell max. 15 %)
Auszahlung	Zusammen mit den Beitragstranchen zu deren Terminen	Je zur Hälfte zu Ende des 1. und des 3. Quartals
Empfänger	Projektleitung der beitragsverwaltenden Stelle	Gesamtinstitution der korrespondierenden gesuchstellenden Person
Berichterstattung	An SBFI pro Beitragsperiode (Beitragsverteilung nach Institution, Förderinstrument und Fachbereich) An Öffentlichkeit in Jahresbericht	An SBFI pro Beitragsperiode (Beitragsverteilung nach Institution, Förderinstrument und Fachbereich) An Öffentlichkeit in Jahresbericht

2.2 Développement historique

Les spécificités de réglementation de l'overhead en Suisse justifient un suivi différencié de sa mise en place auprès de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI)/Innosuisse ainsi qu'auprès du Fonds national suisse (FNS). Les premiers développements parallèles ont, depuis, partiellement convergé au grès de la politique nationale dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI). Ce mouvement s'est concrétisé notamment par les révisions de la loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI) ainsi que l'élaboration de la loi sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE).

³⁶ BBI. (2016). Bundesbeschluss über die Finanzierung der Tätigkeiten der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) in den Jahren 2017–2020. Bundesblatt 2016, Nr. 42, S. 7963–7964.

³⁷ BBI. (2016). Bundesbeschluss über die Kredite für die Institutionen der Forschungsförderung in den Jahren 2017–2020. Bundesblatt 2016, Nr. 42, S. 7961–7962.

2.2.1 Les débuts de l'overhead en Suisse (avant 2009)

CTI

Durant cette période, et jusqu'à la fin 2010, la CTI est une commission extraparlamentaire consultative sans pouvoir décisionnel, rattachée à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). Sa base légale est la loi du 30 septembre 1954 sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail. En 2002, le **rapport d'auto-évaluation de la CTI**, effectué dans le cadre de l'évaluation du FNS et de la CTI par le Conseil suisse de la science et de la technologie [actuellement: CSS], rend compte de sa pratique de versement d'overhead aux hautes écoles spécialisées (HES):

«In einzelnen Fördergebieten und -programmen bestehen besondere Finanzierungskriterien. So werden in Projekten für den Kompetenzaufbau in aF&E an den Fachhochschulen bis zu 15 Prozent Overhead zu den Salärkosten gewährt. Diese Sonderregelung ist darin begründet, dass die Fachhochschulen anders als die Eidg. Technischen Hochschulen und die Universitäten über keine ausreichenden Grundbeiträge der öffentlichen Hand an die Infrastrukturkosten für F&E verfügen.»³⁸

Une recherche historique plus avancée sur les débuts de cette pratique dépasserait le cadre de la présente évaluation. Il est certain que l'overhead de la CTI s'est mis en place avant 2002, indépendamment de celui du FNS, dans le contexte de développement des HES.³⁹ Mais cet overhead n'est mentionné ni dans le message sur le financement de mesures de la CTI en faveur des HES⁴⁰ ni dans l'ordonnance sur l'octroi de subsides pour l'encouragement de la technologie et de l'innovation.⁴¹ Le message FRI 2008–2011 relève simplement que la CTI a déjà un overhead, à l'instar de beaucoup d'organismes étrangers de financement de la recherche, et à la différence du FNS; mais ce point ne fait l'objet d'aucune discussion.⁴²

FNS

Une discussion au sein de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-CN) mène au dépôt de la **motion 03.3004** du 13 février 2003 sur le bien-fondé d'un «financement des coûts indirects de la recherche» pour les crédits de recherche du FNS. Le Conseil fédéral (CF) émet un avis positif et les deux chambres fédérales acceptent la motion. L'objectif, selon les délibérations, est de dynamiser la concurrence entre les hautes écoles en corrigeant les fausses incitations qui limitent l'attractivité de la recherche. Les parlementaires estiment que l'introduction d'un overhead représenterait un changement important nécessitant des études préparatoires, et que les différences de financement des hautes écoles en Suisse par rapport aux États-Unis devront être prises en compte.⁴³ Il faudra aussi veiller à ne pas diminuer la part de crédits dévolue à la recherche proprement dite au profit de l'overhead.⁴⁴ La motion prévoit ce financement à partir de 2006, mais les coupes budgétaires qui vont suivre obligent à repousser l'échéance.

En effet, la période 2004–2007 est marquée par plusieurs programmes d'allègements qui ont épuisé, entre autres conséquences, les réserves budgétaires du FNS. Dorénavant, celui-ci contracte des engagements pour lesquels il ne dispose pas encore d'un budget approuvé par le Parlement. Ce changement de pratique comptable réduit sa marge de manœuvre. En 2006, le **programme pluriannuel 2008–2011 du FNS** établit que le taux de succès des requêtes a baissé de 50 % (1995) à 45 %

³⁸ KTI. (2002). Evaluation der Kommission für Technologie und Innovation. Bericht «Selbstevaluation». Bern: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, S. 44.

³⁹ La phase de développement des HES est située entre 1996 (entrée en vigueur de la loi sur les HES) et 2003 (confirmation des homologations de filières par la Confédération).

⁴⁰ Message sur le financement de mesures de la Commission pour la technologie et l'innovation visant à créer, dans les hautes écoles spécialisées, les compétences nécessaires en matière de recherche appliquée et de développement durant les années 1998 et 1999. Message du 6 octobre 1997, p. 1123.

⁴¹ Ordonnance sur l'octroi de subsides pour l'encouragement de la technologie et de l'innovation du 17 décembre 1982 (Etat le 19 juillet 2005).

⁴² Notamment p. 1302. De même, le rapport mandaté par le SER sur la mise en place de l'overhead du FNS mentionne les pratiques de l'UE, des USA, du Royaume-Uni et du Canada, mais pas celle de la CTI; cf SER. (2007). Introduction de l'overhead au Fonds national suisse FNS. Rapport à l'intention des Commissions de la science, de l'éducation et de la culture CSEC. Berne: SER.

⁴³ Bulletin officiel du Conseil des Etats, Session d'été 2003, le 19 juin 2003, motion 03.3004.

⁴⁴ Bulletin officiel du Conseil national, Session spéciale de mai 2003, le 6 mai 2003, motion 03.3004.

(2005). Durant cette même décennie, le montant moyen accordé par an et par projet a stagné, ne tenant compte ni du renchérissement ni de l'alourdissement des frais de recherche. Les universités sont de plus en plus souvent obligées d'investir des fonds propres afin que les projets financés par le FNS puissent être réalisés.⁴⁵ Le FNS ne se prononce pas au sujet de l'introduction d'un overhead, considérée comme une question d'ordre politique qui «ne devrait pas influencer la politique d'encouragement du FNS». Pour la période 2008–2011, le FNS soumet une demande de nette augmentation des crédits fédéraux pour l'encouragement de projet (46.6 %), qui ne comprend pas l'introduction d'un overhead.⁴⁶

Dans le **message FRI 2008–2011**, le CF se réjouit du très bon résultat du vote populaire du 21 mai 2006 sur les dispositions constitutionnelles relatives à la formation, à la recherche et à l'innovation. Il annonce vouloir sensiblement accroître les moyens dévolus à la recherche fondamentale et appliquée. La CTI bénéficiera d'une augmentation annuelle moyenne de 7.3 % par rapport à l'année 2007. Pour le FNS, l'augmentation s'élèvera à 7.5 %, et sera accompagnée d'une enveloppe de 111 millions CHF réservée à l'overhead. Le message FRI 2008–2011 présente cet «élément incitatif nouveau» comme une mesure d'accompagnement de portée structurelle, destinée à couvrir les frais indirects de recherche de manière partielle. Parallèlement, les universités cantonales et le domaine des Écoles polytechniques fédérales (EPF) bénéficieront d'une augmentation des subsides fédéraux de moindre importance.⁴⁷ À la croissance sensible de l'encouragement de projet correspond donc une «stabilisation» des contributions fédérales à la formation (message FRI p. 1178):

«Conjointement avec les cantons, la Confédération entend donner aux institutions la stabilité financière nécessaire à une planification solide. En même temps, elle entend exercer la pression nécessaire sur le domaine des hautes écoles pour susciter un effort supplémentaire aboutissant à la redistribution et au centrage de l'offre d'enseignement.»⁴⁸

L'introduction de l'overhead s'inscrit donc dans un ensemble de mesures concourant à une vision articulée autour des deux principes directeurs: «assurer la durabilité et améliorer la qualité» en matière de formation, «stimuler la compétitivité et la croissance» en matière de recherche et innovation. Ces deux axes et les mesures qui s'y rattachent sont présentés dans un document programmatique général pour la politique FRI de la Confédération.⁴⁹ À propos de l'introduction de l'overhead du FNS, le CF s'appuie également sur le rapport d'un groupe de travail mandaté par le SER [Secrétariat d'État à l'éducation et à la recherche, actuel SEFRI]⁵⁰. Ces deux documents sont transmis au Parlement en tant que suppléments au message FRI 2008–2011.

Par l'**arrêté fédéral** du 2 octobre 2007, le Parlement approuve les crédits destinés au FNS, portant même à 211 millions CHF l'enveloppe destinée à l'overhead⁵¹, soit près du double de ce que le CF avait proposé⁵². Durant les délibérations, les parlementaires relèvent que cette somme n'est pas destinée au budget du FNS proprement dit, mais qu'elle devrait profiter aux hautes écoles. L'augmentation

⁴⁵ FNS. (2006). Programme pluriannuel du FNS. Défis pour l'encouragement de la recherche et réponses du FNS. Berne: FNS, p. 8-9.

⁴⁶ Idem, p. 47.

⁴⁷ Tandis que les financements fédéraux pour l'ensemble de domaine FRI augmentent de 6 %, ceux pour les universités cantonales augmentent de 4.6 % et pour le domaine EPF de 3.7 % en croissance annuelle moyenne par rapport à 2007. Pendant ce temps, les contributions au FNS (overhead non compris), à la CTI et aux HES connaissent une augmentation annuelle moyenne supérieure à 7 % (Message FRI 2008–2011 p. 1157).

⁴⁸ Sur le lien entre stagnation des subventions de bases et augmentation des crédits de recherche par projet, voir aussi l'intervention du Conseiller fédéral Pascal Couchepin au Conseil national le 19 juin 2007: «la progression plus que proportionnelle des moyens mis à disposition du Fonds national compense, dans la mesure où ils sont efficaces et compétitifs, la plus faible augmentation des moyens alloués aux universités et aux écoles polytechniques fédérales.» Bulletin officiel du Conseil des Etats, Session d'été 2007, le 19 juin 2007, objet 07.012.

⁴⁹ SER et OFFT. (2007). Formation, recherche et innovation 2008–2011. Assurer la durabilité et améliorer la qualité. Stimuler la compétitivité et la croissance. Principes directeurs, objectifs et moyens préconisés par le Conseil fédéral. Berne: SER et OFFT.

⁵⁰ SER. (2007). Introduction de l'overhead au Fonds national suisse FNS. Rapport à l'intention des Commissions de la science, de l'éducation et de la culture CSEC. Berne: SER.

⁵¹ Arrêté fédéral du 2 octobre 2007 relatif aux crédits alloués pendant les années 2008 à 2011 aux institutions chargées d'encourager la recherche.

⁵² Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 du 24 janvier 2007.

doit servir à donner toutes ses chances au nouvel instrument, compte tenu du fait que les coûts indirects de la recherche sont largement supérieurs à 10 %.⁵³ L'overhead est limité à 20 % des subsides de recherche alloués par le FNS; ce maximum ne sera toutefois jamais atteint.

Conjointement au vote sur les crédits, le parlement approuve la modification de la **loi fédérale sur la recherche** (LR) du 7 octobre 1983, notamment l'art. 8, al. 5. Les adaptations nécessaires sont introduites en septembre 2008 dans l'**ordonnance sur la recherche** (art. 8i-8j) et entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2009. L'art. 8j, al. 2 précise le cercle des ayants droit. Seules des institutions sans but lucratif subventionnées par la Confédération ou les cantons peuvent recevoir un overhead.

Le FNS édicte un **règlement des contributions overhead** soumis à l'approbation du CF.⁵⁴ Les premières contributions overhead sont versées au cours de la deuxième moitié de 2009 sur la base des crédits de recherche acquis par les bénéficiaires au cours des neuf premiers mois de cette même année. Dès 2010, les contributions overhead versées sont calculées sur la base des crédits acquis durant l'année qui précède.

2.2.2 Recherche et innovation réunies dans une même base légale (de 2009 à 2011)

Durant cette période, le contexte général de la politique FRI est marqué par les travaux d'élaboration de la future LEHE. La nouvelle loi est approuvée par le Parlement le 30 septembre 2011, mais n'entrera en vigueur que partiellement en 2015, notamment avec la mise en place des organes communs, et complètement en 2017 avec les contributions fédérales aux hautes écoles.

CTI

Le 5 décembre 2008, le CF soumet une proposition de **modification partielle de la LR**, conférant à la CTI une nouvelle base légale et un statut de commission décisionnelle indépendante de l'administration, disposant d'un secrétariat propre⁵⁵. La CTI gagne en autonomie, mais continue de faire partie de l'administration fédérale décentralisée. Cette évolution confirme un changement d'orientation. Ses activités ne sont désormais plus conçues comme des mesures de lutte contre le chômage et les récessions économiques, mais comme un soutien au processus d'innovation dans les hautes écoles et les entreprises.

Avec ces changements, la LR devient loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et l'innovation (LERI), et son champ d'application couvre désormais FNS et CTI. La révision partielle est acceptée le 25 septembre 2009. L'année suivante, l'ordonnance sur la recherche du 10 juin 1985 est partiellement révisée et prend le nom d'O-LERI (**ordonnance sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation**). LERI et O-LERI entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2011. Le texte de la loi relatif à la CTI ne mentionne la possibilité d'un overhead que par un renvoi, l'art. 16b, al. 4 indiquant que l'art. 8, al. 5. (sur l'overhead du FNS) est applicable «par analogie». C'est dans l'ordonnance que les dispositions sur l'overhead de la CTI sont spécifiées, notamment l'art. 10s, al. 6 qui les réserve «à des hautes écoles spécialisées disposant d'un calcul des coûts complets.» L'ordonnance précise, sans l'identifier nommément, que le CSEM⁵⁶ a également droit à l'overhead. Cette exception est traitée comme une disposition transitoire:

Par dérogation à l'art. 10s, al. 6, des contributions overhead peuvent être, jusqu'au 31 décembre 2013, également attribuées à d'autres institutions de recherche selon l'art. 10p, à condition que celles-ci disposent d'un calcul des coûts complets et qu'elles aient reçu des contributions overhead de la CTI avant l'entrée en vigueur de la modification du 24 novembre 2010 de la présente ordonnance.

⁵³ Bulletin officiel du Conseil des Etats, Session d'automne 2007, le 2 octobre 2007, objet 07.012.

⁵⁴ Le règlement overhead est formulé par le Comité du Conseil de fondation du FNS et soumis au CF pour approbation. La validité de la première version du règlement overhead (en date du 15 octobre 2008) est limitée à la phase d'introduction 2009–2011.

⁵⁵ Les domaines qui ne font pas partie du cahier des charges de la CTI sont l'élaboration de bases stratégiques de la politique fédérale d'innovation, l'évaluation des activités d'encouragement ainsi que les activités internationales en rapport avec l'encouragement de l'innovation (Message du 5 décembre 2008 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la recherche).

⁵⁶ Le CSS n'a pas connaissance d'autres institutions concernées en plus du CSEM (Centre suisse d'électronique et de micro-technique).

L'annexe O-LERI fixe les tarifs A avec overhead – correspondant, selon la catégorie de personnel, à un supplément de salaire horaire de 37 % à 48 % – et B sans overhead. De plus, les chercheurs des institutions du domaine EPF reçoivent un supplément de 14 % pour couvrir les charges sociales de l'employeur. Leurs projets reçoivent donc des contributions inférieures au tarif A mais supérieures au tarif B.

Entre octobre et décembre 2011, la CTI est autorisée à distribuer des contributions overhead aux autres institutions de recherche telles que les universités et les EPF, dans le cadre des **mesures extraordinaires visant à atténuer la force du franc suisse**. Ces changements sont rendus possibles par un article supplémentaire introduit dans l'ordonnance le 12 octobre 2011 (O-LERI, art. 10^o^{bis}). Pour mémoire, en septembre 2011, le CF et le Parlement accordent à la CTI un montant de 100 millions CHF destiné à maintenir l'innovation dans l'industrie d'exportation en difficulté. Un montant supplémentaire de 40 millions CHF est débloqué au printemps 2012.⁵⁷ Comme lors de sa création, la CTI renoue avec sa fonction économique anticonjoncturelle.

FNS

Ces évolutions n'entraînent pas de changement pour l'overhead du FNS sur le plan juridique. En ce qui concerne le financement, lors des discussions de 2011, le parlement octroie un crédit de 83 millions CHF pour l'overhead du FNS, comme demandé par le CF dans le **message FRI 2012** du 3 décembre 2010. Celui-ci correspond pratiquement au montant débloqué pour 2011. Maintenir un taux overhead de 15 % est «l'objectif provisoire» affiché à partir de 2012 (p. 742). Pour cette année de transition, le CF a choisi de poursuivre les inflexions prises dans le message précédent dans presque tous les domaines. Ces montants sont approuvés par le Parlement en décembre 2011.

Le 17 février 2011, le FNS transmet au SER son **rapport d'expérience**.⁵⁸ Il rend compte d'une enquête réalisée en septembre 2010 auprès de 56 institutions ayant bénéficié de contributions overhead. Parmi les 48 institutions qui répondent à l'enquête, la grande majorité utilise l'overhead pour couvrir les coûts généraux tels que l'équipement de laboratoire, l'informatique ou l'administration. D'autres recourent à l'overhead pour compenser une réduction des crédits de recherche. Enfin, certaines l'ont utilisé pour couvrir des coûts directs de projet. Du côté du FNS, les travaux de mise en place ont nécessité environ un 50 % d'un équivalent plein-temps (EPT), tandis qu'un 20 % EPT suffit désormais pour mener le processus annuel. Le modèle choisi permet donc de minimiser les coûts administratifs. Le FNS estime que le nouveau système fonctionne bien et ne voit pas de nécessité d'adaptation significative.

2.2.3 Harmonisation décidée, mais pas encore réalisée (de 2012 à 2016)

Le 1^{er} janvier 2013, SER et OFFT fusionnent pour composer le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), rattaché au nouveau Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).⁵⁹

CTI

La différence principale de pratique entre le FNS et la CTI – soit le fait que la CTI limite l'accès des contributions overhead aux HES et au CSEM – est désormais perçue comme une incohérence.⁶⁰ Une harmonisation devient donc nécessaire et le moment est favorable, car la révision totale de la LERI est en cours d'élaboration. Cependant, dans son **message relatif à la révision totale de la LERI** du 9 novembre 2011, le CF choisit de ne fixer qu'un minimum de principes au niveau de la loi, réservant les modalités les plus importantes au niveau de l'ordonnance. La mention principale est à l'art. 24, al. 3:

⁵⁷ INFRAS und KOF. (2014). Evaluation der flankierenden Massnahmen zur Frankenstärke bei der F&E-Projektförderung der KTI. Schlussbericht, im Auftrag der KTI. Zürich: INFRAS und KOF.

⁵⁸ FNS. (2011). Rapport d'expérience sur l'overhead pour les années 2009 à 2011. Berne: FNS, division CoRe.

⁵⁹ De plus, au 1^{er} janvier 2014, le CSST devient Conseil suisse de la science et de l'innovation (CSSI).

⁶⁰ Bundesamt für Berufsbildung und Technologie. (2010). Teilrevision der Forschungsverordnung (neu V-FIFG). Ergebnis des Anhörungsverfahrens. Bern: BBT.

La CTI alloue, dans le cadre de ses activités d'encouragement, aux établissements de recherche du domaine des hautes écoles et aux établissements de recherche sans but lucratif situés en dehors du domaine des hautes écoles des contributions pour compenser les coûts de recherche indirects (overhead) encourus. Le Conseil fédéral règle les principes de calcul.

Au cours de l'année 2012, en parallèle aux délibérations sur la révision LERI (acceptée le 14 décembre 2012), le Parlement approuve les crédits globaux dans le cadre du **message FRI 2013–2016**. Le 27 septembre 2012, une enveloppe de 370 millions CHF est débloquée pour l'overhead du FNS au cours de la période 2013–2016. Le plafond de 20 % est maintenu. L'overhead de la CTI est chiffré à 38.9 millions CHF. À la différence de l'enveloppe overhead du FNS, cependant, cette somme n'est pas séparée du crédit d'engagement de la CTI, mais intégrée à l'encouragement de projets.

Conjointement, la réflexion sur une éventuelle adaptation de la pratique de la CTI débute. En juillet 2012, un rapport intitulé «**Stratégie overhead de la CTI**» est présenté au SER et à l'OFFT⁶¹. La CTI envisage une égalité de droit entre tous les bénéficiaires et propose une élévation des salaires horaires, correspondant à une augmentation maximale de 25 % par rapport au tarif B, additionnée d'un supplément overhead forfaitaire de 20 %.

En juillet 2012, le SER et l'OFFT mandatent le CSST à délivrer une appréciation du concept de l'overhead, se basant sur les expériences et propositions du FNS et de la CTI dans leurs rapports respectifs pour rapprocher leurs pratiques.⁶² Le **rapport d'expertise du CSST**, transmis au SER et à l'OFFT le 17 septembre 2012, salue les grandes lignes du projet de rapprochement et en particulier le fait que les HES ne devraient pas recevoir moins de contributions CTI que par le passé.⁶³ Le CSST est conscient que de nombreuses différences sont maintenues entre les pratiques du FNS et de la CTI, mais estime ces disparités justifiées par les conditions très inégales connues par leurs principales institutions bénéficiaires.

La **révision totale O-LERI** est réalisée au cours de l'année 2013. Presque tous les changements entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2014, à l'exception de l'harmonisation de l'overhead (art. 24, al. 3, LERI, ainsi que art. 37–38, O-LERI), qui n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2017. En effet, l'art. 63 lie la mise en pratique du nouveau système overhead de la CTI avec l'entrée en vigueur de la LEHE. Les détails seront ainsi réglés dans un nouveau **règlement des contributions de la CTI**. Le règlement du 13 novembre 2013 ne tient pas encore compte des dispositions sur l'overhead. Elles seront fixées seulement en novembre 2016.

FNS

Dans le texte de la loi, la forme affirmative remplace la forme potestative. «[Le FNS] peut [...] allouer» devient dans l'art. 10, al. 4, «le FNS alloue [...]». L'obligation de prendre en compte les coûts indirects de la recherche lors de l'octroi des contributions est effectuée sur proposition de membres du Conseil national. Elle est reprise dans les passages correspondants relatifs à la CTI (art. 23, al. 3) et à la recherche de l'administration fédérale (art. 16, al. 6).⁶⁴ Quand bien même le passage à la forme affirmative ne fait pas l'unanimité au sein du Parlement, une fois décidé, il n'entraîne pas de changement pratique pour le FNS.

Suite à la révision totale, le Comité du Conseil de fondation du FNS adapte son **règlement des subsides overhead du FNS**, qui est modifié le 6 septembre 2013, avec effet dès le 1^{er} janvier 2014. Le FNS va désormais distribuer un subside overhead à toutes les institutions de recherche à but non lucratif, comme il l'avait proposé dans son rapport d'expérience. Il fallait auparavant que l'établissement

⁶¹ KTI. (2012). Förderbeiträge für indirekte Forschungskosten. Grundlagen der KTI-Overheadstrategie. Basisbericht zu Handen des Staatssekretariats für Bildung und Forschung SBF und des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie BBT. Bern : KTI.

⁶² Le message FRI 2013–2016 prévoit une évaluation de l'overhead au FNS et à la CTI (p. 2955): «L'instrument overhead sera soumis, en commun avec le FNS, à une évaluation externe, axée sur les effets, au cours de la nouvelle période de financement. Les résultats de cette évaluation permettront de définir la future politique de la CTI et du FNS en matière d'overhead, en termes de procédure et de calcul.»

⁶³ CSST. (2013). Modèles d'attribution de l'overhead au FNS et à la CTI. Expertise du CSST. Berne: CSST.

⁶⁴ Bulletin officiel du Conseil national, Session de printemps 2012, 14.03.12, objet 11.069.

de recherche soit subventionné par la Confédération ou par un canton (ancienne O-LERI art. 8i, al. 2, let. c). En revanche, les NCCR continuent de ne pas donner droit à un overhead.

Le message FRI 2013–2016 du 24 février 2016 propose 422 millions de CHF pour l'overhead du FNS et 70.2 millions pour celui de la CTI. Pour la première fois, ces montants sont compris dans le plafond de dépenses globales des institutions concernées. Pour la première fois également, le taux maximal de l'overhead est fixé à 15 %. Les budgets sont approuvés par le parlement en septembre 2016.⁶⁵

2.2.4 De la CTI à Innosuisse (à partir de 2017)

Depuis le 1^{er} janvier 2017, toutes les institutions de recherche sans but lucratif bénéficiaires de projets d'innovation reçoivent des contributions overhead à un taux forfaitaire de 15 % environ, une fois les charges sociales de l'employeur prises en compte. Pour les HES, cette situation devrait représenter à peu près le statu quo au niveau des volumes financiers des subsides, voire une augmentation minimale. Pour d'autres récipiendaires, cette pratique apporte une augmentation substantielle du volume des projets. La base de ces changements est le **règlement des contributions de la CTI** dans sa version de novembre 2016. Ce dernier ne restera en vigueur que jusqu'à la fin de l'année 2017.

En effet, un nouveau changement d'importance a déjà été décidé: la transformation de la CTI, en tant que commission extraparlamentaire sans personnalité juridique en un établissement de droit public de la Confédération, doté de personnalité juridique, sous le nom d'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (Innosuisse). L'autonomie de l'agence d'encouragement s'est encore élevée avec l'adoption de la nouvelle **loi fédérale sur l'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation** (LASEI) du 17 juin 2016, qui entre partiellement en vigueur au 1^{er} janvier 2017, et complètement au 1^{er} janvier 2018.⁶⁶

La transformation de la CTI en Innosuisse entraîne une nouvelle adaptation de la LERI, qui est modifiée à certains endroits, raccourcie à d'autres. À partir du 1^{er} janvier 2018, l'overhead est réglé selon l'art. 23 LERI:

¹ Dans le cadre de ses activités d'encouragement, Innosuisse alloue des contributions aux établissements de recherche du domaine des hautes écoles et aux établissements de recherche à but non lucratif situés en-dehors du domaine des hautes écoles afin de compenser les coûts de recherche indirects (overhead).

Il est désormais régi dans la nouvelle **ordonnance sur les contributions d'Innosuisse** du 20 septembre 2017, notamment à l'art. 8 qui stipule que la contribution overhead est calculée en pourcentage des coûts de personnel et qu'elle est versée en même temps que les tranches de la contribution aux coûts de recherche directs.

L'overhead est encore mentionné dans deux **dispositions d'exécution d'Innosuisse**, soit les dispositions du 16 novembre 2017 sur les projets d'innovation (art. 9, al. 3) et celles relatives au programme d'encouragement «Energie» du 9 janvier 2018 (art. 6, al. 2). Ces dispositions remplacent avec d'autres le règlement des contributions overhead de la CTI.

Il ressort de ces développements que l'année 2017 a représenté une nouvelle année de transition pour l'overhead de la CTI. Par exemple, les coûts de personnel étaient calculés sur la base de valeurs moyennes en 2017 plutôt que sur des salaires «effectifs» (taux horaires analytiques). La question de savoir si les HES continueront de recevoir autant de subsides CTI que précédemment reste à confirmer au cours des années prochaines.

⁶⁵ Arrêté fédéral du 13 septembre 2016 ouvrant des crédits pour les institutions chargées d'encourager la recherche pendant les années 2017 à 2020; arrêté fédéral du 13 septembre 2016 sur le financement des activités de la CTI pendant les années 2017 à 2020.

⁶⁶ Au 1^{er} janvier 2018, le Conseil suisse de la science et de l'innovation (CSSI) devient Conseil suisse de la science (CSS).

2.3 Einbettung im BFI-Finanzierungssystem

Rein monetär betrachtet kommt den Overheadbeiträgen im Verhältnis zu anderen Bundesquellen im BFI-Finanzierungssystem eine untergeordnete Rolle zu. Auch stellen sie kein eigenständiges Finanzierungsinstrument dar, sondern sind durch die prozentuelle Berechnung anhand der Beiträge des SNF und der Innosuisse an andere Finanzierungsquellen gekoppelt. So können Overheadbeiträge nicht losgelöst von anderen Beiträgen eingeworben werden, auch wenn die Auszahlung beim SNF unabhängig von den Förderbeiträgen erfolgt. In der aktuellen⁶⁷ sowie den vergangenen BFI-Botschaften werden Overheadbeiträge jedoch ein «Instrument» der Forschungsförderung genannt.

Gemäss den mit der BFI Botschaft 2017–2020 verabschiedeten Finanzbeschlüssen machen die Overheadbeiträge für diese Periode bundesseitig rund 2.27 % der Mittel aus, die an die potenziell begünstigten Empfänger ausbezahlt werden (vgl. Aufstellung in Tabelle 3). Basierend auf den definitiven Zahlen der Staatsrechnung 2017 betrug dieser Prozentsatz im Jahr 2017 effektiv 2.31 %.⁶⁸

Tabelle 3. Mit der BFI-Botschaft 2017–2020 verabschiedete Finanzbeschlüsse (in Mio. CHF)⁶⁹

Finanzbeschluss ⁷⁰	Total	davon Overhead
Zahlungsrahmen für den ETH-Bereich	10'337.7	-
Kredite nach dem HFKG		
- Grundbeitrag UH	2'808.9	-
- Grundbeitrag FH	2'189.8	-
- Bau- und Investitionsbeiträge	499.0	-
- Projektgebundene Beiträge	224.8	-
Kredite für die Institutionen der Forschungsförderung	4'274.7	422.0
Finanzierung der Tätigkeiten der KTI	946.2	70.2
Kredite für Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung	422.0	-
Total	21'703.1 (100 %)	492.2 (2.27 %)

Overheadbeiträge sind gesetzlich im FIG verankert. Sie dienen der Unterstützung der kompetitiven Forschung (vgl. Abschnitt 2.2), deren Förderung wiederum ein Zweck des FIG ist. Die Beiträge sind an kompetitive Prozesse gekoppelt und werden von bundesfinanzierten Förderagenturen ausgerichtet. Sie sind somit gesetzlich nicht Teil der föderalen Grundfinanzierung, tragen jedoch die Züge von institutionellen Beiträgen, da sie die teilweise Deckung indirekter Kosten bezwecken. Der institutionelle Charakter der SNF Overheadbeiträge wurde bereits vor deren Einführung im Bericht des SBF zuhanden der WBK-N 2007 festgehalten.⁷¹ Eine Einschätzung, die auch die Autoren Lepori et al. (2017)⁷² im Bericht zur öffentlichen Forschungsfinanzierung der Schweiz teilen. Diese Charakterisierung trifft weniger auf die Overheadbeiträge der Innosuisse zu, da diese im Gegensatz zu den Beiträgen des SNFs nicht an die Gesamteinstitution ausbezahlt werden.

Eine inhaltliche Verknüpfung zwischen FIG und HFKG kommt durch die neugeregelte Berechnung der Referenzkosten und Grundbeiträge des Bundes an die UH und FH zustande. So fliessen bei der Berechnung der Referenzkosten unter anderem auch die Overheadbeiträge als Faktor mit ein. Von

⁶⁷ Bundesrat. (2016). Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020. BBI 2016, S. 3089–3384. Bern: Bundesrat.

⁶⁸ Overhead SNF + Innosuisse (117.7 Mio. CHF) / Zahlungsrahmen ETH, Kredite nach HFKG, Forschungsförderung, Tätigkeiten der KTI, Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung (Total 5'094.6 Mio. CHF) = 0.0231

⁶⁹ Diese Übersicht schliesst explizit die Bereiche der Berufsbildung, der Weiterbildung, die Beiträge an die Kantone für Ausbildungsbeiträge, die Kredite für die internationale Zusammenarbeit im Bereich Bildung und für Stipendien an ausländische Studierende und Kunstschaffende und die Kredite für die internationale Zusammenarbeit in Forschung und Innovation aus, da diese keine Empfänger der Overheadbeiträge des SNF und der Innosuisse sind.

⁷⁰ BBI. (2016). Bundesblatt Nr. 42 vom 25. Oktober 2016. S. 7949–7968.

⁷¹ SBF. (2007). Overhead – Einführung des Overhead beim Schweizerischen Nationalfonds SNF – Bericht zu Handen der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur WBK. Bern: SBF.

⁷² Lepori B., Reale, E., & Spinello, A.O. (2017). Public Funding Country Profile Switzerland – Annex 37 Analysis of National Public Research Funding PREF. Luxembourg: Publications Office of the European Office.

den ungedeckten Forschungskosten, die den Hochschulen verbleiben, werden 85 % (UH) bzw. 50 % (FH) an die Referenzkosten angerechnet. Der Entwurf der Verordnung der SHK zur Berechnung der Referenzkosten⁷³ sieht vor, dass Overheadbeiträge des SNF in die «Drittmittel» eingeschlossen werden und somit bei der Berechnung der ungedeckten Forschungskosten abgezogen werden. Eine analoge Präzisierung für Overheadbeiträge der Innosuisse und EU nimmt der Kommentar nicht vor.⁷⁴ Ein solcher Einschluss bzw. eine solche Präzisierung bei den Bemessungsgrundsätzen der Grundbeiträge nach Art. 51 HFKG und den dazugehörigen Art. 7ff. V-HFKG fehlt jedoch.⁷⁵ Diese sprechen lediglich von Forschungsmitteln als «Mittel, welche die Universitäten/Fachhochschulen vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) (...) und der Schweizerischen Agentur für Innovationsförderung (Innosuisse) (...) erhalten.»

Eine ausführliche und kritische Analyse wie sich die Overhead-«Instrumente» in das BFI-Finanzierungssystem eingliedern und angesichts der nach HFKG neu geregelten Unterstützung des Bundes verhalten, folgt in Abschnitt 3.2.

⁷³ [SHK. (2018). Verordnung der Schweizerischen Hochschulkonferenz über die Ermittlung des Bedarfs an öffentlichen Finanzmitteln für die Hochschulen (Entwurf vom 5. Oktober 2018). Bern: SHK.]

⁷⁴ [«Der Anteil Forschungskosten darf in jedem Fall nicht höher sein als die den Hochschulen nach Abzug der Drittmittel verbleibenden Betriebskosten der Forschung (= Forschungskosten abzüglich alle Drittmittel von SNF (inkl. Overhead), Innosuisse, EU, übrige Bundesstellen, Private usw.)» SHK. (2018). Kommentar zur Referenzkostenverordnung SHK (Stand 5. Oktober 2018). Bern: SHK.]

⁷⁵ Auch die entsprechenden Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen der V-HFKG vom 23. November 2016 nehmen keine entsprechende Präzisierung vor.

3 Analyse und Beantwortung der Leitfragen

Für die nachfolgende Analyse und Beantwortung der Leitfragen aus dem Mandat des SBFI spielen die Erfahrungsberichte der Empfänger-Institutionen eine zentrale Rolle. Diese wurden im Rahmen der Online-Umfrage und der Fallstudien gewonnen. Die Einschätzung von befragten Experten, die Diskussionen im Ratsplenum und das eingehende Studium der rechtlichen, regulatorischen und statistischen Grundlagen definieren dabei den nötigen Kontext.

Die Analyse der genannten Quellen sowie die Abwägung und Einordnung der Aussagen findet unter weitgehender Ausklammerung der Rolle der Kantone statt. Der SWR ist sich deren gewichtigen Rolle durchaus bewusst, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass mögliche Anreize und Ziele der Overheadbeiträge durch Anpassungen der Finanzierungsgrundlage der Kantone theoretisch neutralisiert oder verstärkt werden könnten. Dies trifft im Übrigen auch auf die erhöhte Berücksichtigung der Forschungsleistungen nach HFKG bei den FH zu. Der Einbezug der kantonalen Akteure in die vorliegende Auswertung würde den Rahmen des Berichtes aber bei Weitem übersteigen und ist so weder im Mandat des SBFI noch in dem Konzept des SWR enthalten.

Die folgenden Abschnitte beziehen sich jeweils auf eine der drei Leitfragen aus dem Mandat des SBFI, strukturiert nach den Arbeitsfragen des SWR und eingeleitet durch eine kurze Synthese der Erkenntnisse und ein Fazit.

3.1 Analyse der Zielebene

Leitfrage SBFI

Wurden die für das Instrument Overhead definierten Hauptziele erreicht? (Bewertung der Zielerreichung)

Antwort auf Leitfrage des SBFI:

- *Synthese der Erkenntnisse:* Die Resultate der Umfrage legen nahe, dass die Overheadbeiträge zu einem grossen Teil zur Deckung indirekter (zentraler) Kosten verwendet werden. Mehrere Beispiele zeigen aber, dass es nicht unbedingt indirekte Kosten sind, welche in unmittelbarem Zusammenhang mit dem geförderten Projekt stehen. Auch werden teilweise direkte Projektkosten (u.a. Lohnkosten der Projektleitung, insbesondere bei Fachhochschulen, da diese das Lehrstuhlprinzip nicht kennen) gedeckt. Die Diversität in der Verwendung der Beiträge ist Ausdruck und Konsequenz davon, dass keine expliziten Verwendungsziele im Gesetz, den Verordnungen und im Reglement der Förderagenturen definiert sind. Auch widerspiegeln sich die Diversität der Empfänger und deren institutionellen Unterschiede bezüglich Forschungs- und Finanzierungslogik. Bei Art. 15 FIFG-Institutionen werden die Anreize zur Einwerbung von kompetitiven Mitteln durch den Overhead nicht begünstigt, da die Bundesbeiträge am Gesamtbudget gesetzlich limitiert sind.

Gemäss den befragten Empfängern würden ohne Overheadbeiträge weniger kompetitive Projekte realisiert, zudem werden mit Overheadbeiträgen teilweise direkte Anreize zur Stärkung der kompetitiven Forschung geschaffen (durch die Finanzierung von Projektanträgen im Sinne einer «Seed-Finanzierung»). Overheadbeiträge werden beispielsweise verwendet um institutionelle Fonds zu öffnen bzw. Budgetspielraum bei zentralen Organen zu schaffen. Ob die Beiträge eher dazu verwendet werden, um Verluste zu minimieren, oder proaktiv in strategische Projekte investiert werden hängt auch stark mit der verfügbaren Grundfinanzierung der Forschung an den verschiedenen Institutionen zusammen. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen FH und PH einerseits und UH andererseits. Die zweite Zieldefinition der «Stärkung der Hochschulautonomie» ist umstritten, da diese nicht explizit kommuniziert ist und nicht von allen Beteiligten (u.a. mehreren FH sowie Innosuisse) so wahrgenommen wird. Auch ist fraglich, inwiefern Hochschulautonomie mittels kompetitiv eingeworbenen Mitteln geschaffen, bzw. gestärkt werden kann und soll.

Den Empfängern entsteht durch die Verwaltung und Abwicklung der Overheadbeiträge ein administrativer Mehraufwand, dieser fällt jedoch nicht stark ins Gewicht. Zudem haben mehrere Erfahrungsberichte gezeigt, dass durch Anpassungen der Verwendungsstrategie bestehende, v.a. buchhalterische, Mehraufwände gesenkt werden können.

- *Fazit:* Gestützt auf die Erfahrungsberichte können die Hauptziele der Overheadbeiträge gesamthaft als erreicht angesehen werden, jedoch mit grossen institutions-spezifischen Unterschieden. Bezüglich des zweiten im Mandat definierten Ziels («Stärkung Hochschulleitungen und -autonomie etc.») gibt es unterschiedliche Verständnisse, insbesondere auch bei den Förderagenturen. Auch lässt sich die Entwicklung dieses Ziel aufgrund der konsultierten Dokumente nur schwer nachvollziehen. Jedoch kann auch dieses Ziel, abhängig von den Institutionstypen und Instrumenten, als teilweise erreicht betrachtet werden. Die Nebenbedingung der Umsetzung ohne bedeutenden zusätzlichen administrativen Aufwand wird mehrheitlich erfüllt, ist aber stark abhängig von strategischen Entscheidungen der Hochschulen und Forschungsinstitutionen.

3.1.1 La définition des objectifs de l'overhead selon les sources historiques

Les objectifs mentionnés dans les sources (voir tableau 4 ci-dessous) peuvent être catégorisés en trois groupes:

- A. couvrir une partie des frais de recherche indirects;
- B. renforcer la concurrence pour l'obtention de subsides de recherche compétitifs (notamment afin d'assurer la qualité de la recherche et des chercheurs);
- C. respecter les principes de base du système de recherche en Suisse (notamment: autonomie, simplicité administrative).

A. Couvrir une partie des frais de recherche indirects

Dès le message FRI 2008–2011, l'overhead du FNS est défini comme un financement partiel des frais indirects de recherche. Une compensation intégrale n'aurait pas été compatible avec les particularités du système suisse, notamment le degré élevé du financement de base des hautes écoles de la part des cantons et/ou de la Confédération.⁷⁶

Le plus souvent, la compensation des coûts indirects est présentée, non comme un objectif, mais comme le mécanisme financier devant permettre d'atteindre les objectifs de l'instrument. Cependant, dans l'O-LERI ainsi que dans les documents officiels qui s'y réfèrent (par exemple le règlement overhead du FNS), la compensation des frais de recherche est explicitement désignée comme (le) «but» de l'overhead. Or, l'art. 33 de l'O-LERI diffère légèrement dans les trois langues. En français, les contributions overhead *représentent* une compensation partielle des coûts; en allemand, elles «servent» (*dienen dazu*) tandis qu'en italien, elles «sont destinées» (*sono destinati*) à compenser partiellement ces coûts.

B. Renforcer la concurrence pour l'obtention de subsides compétitifs

Cet objectif est très présent dans les sources documentaires. On peut différencier – même si la distinction n'est pas toujours patente – entre une forme positive, soit apporter une incitation «nouvelle» ou «supplémentaire», et une forme négative, i.e. corriger les «fausses» incitations qui rendent la poursuite de projets de recherche financièrement inintéressante.

⁷⁶ «Aux Etats-Unis, contrairement à ce qui est le cas en Suisse, la relation entre Etat et universités est clairement celle d'un mandant à ses mandataires: lorsque l'Etat a besoin d'une certaine recherche, il mandate les hautes écoles pour la réaliser et les paie pour cela. Il est par conséquent logique que l'Etat assume la totalité des coûts, y compris les coûts indirects. [...] Les Etats-Unis ne connaissent pas de soutien institutionnel systématique des hautes écoles par le gouvernement fédéral, tel qu'il existe en Suisse sous forme des subventions de base (LAU).» SER. (2007). Introduction de l'overhead au Fonds national suisse FNS. Rapport à l'intention des Commissions de la science, de l'éducation et de la culture CSEC. Berne: SER, p. 8.

b1. Créer une incitation «supplémentaire»

Le 19 juin 2003, Pascal Couchepin présente la position du CF sur l'overhead au Conseil des États: «Nous croyons que c'est un instrument important pour améliorer le système de concurrence entre les hautes écoles, les universités et les écoles polytechniques fédérales.» Il s'agit d'une incitation «supplémentaire», comme l'explique le rapport sur l'introduction de l'overhead de 2007, parce que les subventions de bases octroyées par la Confédération aux universités cantonales sont déjà en partie proportionnelles au succès pour obtenir des crédits de recherche.⁷⁷ Ce n'est pas le cas du domaine EPF, qui reçoit une contribution de base indépendamment des crédits obtenus.⁷⁸

Dans le message FRI 2008–2011 du 24 janvier 2007, une des ambitions principales du CF est de stimuler la compétitivité et la croissance de la recherche et de l'innovation en augmentant les budgets du FNS et de la CTI, leur accordant une croissance plus que proportionnelle par rapport aux subventions de bases pour les universités et le domaine EPF. L'introduction d'un overhead au FNS s'inscrit dans ce groupe de mesures, qui doivent concourir à:

- *«une plus grande compétitivité internationale en termes de qualité et d'excellence du secteur recherche, développement et innovation en Suisse;*
- *une concentration des forces et une meilleure répartition des tâches dans la recherche universitaire se répercutant sur l'ensemble du système FRI;*
- *de meilleures chances pour le corps intermédiaire et la relève scientifique dans les EPF, les universités et les HES;*
- *un développement quantitatif et qualitatif de la coopération entre partenaires publics et privés associés aux transferts de savoir et de technologie et à l'innovation.»*⁷⁹

b2. Rendre la recherche moins «inattractive», corriger de fausses incitations

Dès 2003, l'instrument est conçu plutôt pour contrer des incitations qui existent déjà et qui rendent la poursuite de projets de recherche financièrement inintéressante pour les institutions hôtes. Lors de la discussion de la motion au Conseil national, les parlementaires présentent le problème à résoudre:

- *«Jetzt ist es nämlich so, dass eine Universität, wenn sie sehr attraktiv ist und viele Forschungsprojekte generieren kann, eigentlich gestraft ist [...]»* (Hans Widmer);
- *«Il y a en quelque sorte une pénalisation de l'institut qui est très actif, du moins sur le plan des coûts administratifs et souvent aussi techniques. L'introduction du principe du financement des coûts indirects par l'institution qui accorde le subside dynamiserait la concurrence entre les hautes écoles, une concurrence qui est véritablement saine.»* (Rémy Scheurer);
- *«Auch als Mitglied einer Hochschule der Schweiz sehe ich, wie die Anreize hier falsch gesetzt werden, indem kompetitive Institute, die ein hohes Potenzial an der Einwerbung von Drittmitteln haben, in den Universitäten eher unter Druck kommen.»* (Felix Gutzwiller).

Le rapport du groupe de travail sur l'introduction de l'overhead (2007) insiste sur la nécessité d'assurer la durabilité de la recherche dans les hautes écoles et même sur le souci d'éviter des «conflits croissants à l'intérieur des hautes écoles et des facultés», probablement engendrés par la nécessité d'arbitrer entre besoins de la recherche et des autres missions.

C. Respecter les principes de base du système de recherche en Suisse

Ces principes sont des conditions qu'il convient de respecter au moment de mettre en place l'overhead, de manière à ce que celui-ci soit adapté aux particularités suisses, telles que la grande autonomie des institutions de recherche ou la simplicité administrative. Plus souvent, les préoccupations sont centrées autour de l'idée de l'égalité de traitement entre les institutions, voire de l'équité, ou sur l'intégration de l'overhead parmi les autres instruments de financement du système FRI. De la perspective

⁷⁷ «Une partie des subventions de base est explicitement calculée en fonction des prestations de recherche: la subvention allouée à chaque université est proportionnelle aux fonds de recherche obtenus et est à ce titre comparable au financement overhead.» SER. (2007). Introduction de l'overhead au Fonds national suisse FNS. Rapport à l'intention des Commissions de la science, de l'éducation et de la culture CSEC. Berne: SER, p. 6.

⁷⁸ «L'art. 34b [de la loi sur les EPF] précise en outre que la contribution financière est indépendante du montant et du but des fonds de tiers apportés par les EPF ou les établissements de recherche (parmi lesquels comptent également les fonds du FNS, de la CTI et des programmes européens de recherche).» Ibidem, p. 7.

⁷⁹ Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 du 24 janvier 2007, p. 1178.

des chercheurs suisses, il s'agit de voir si les possibilités de crédits de recherche suisses et internationaux sont suffisamment cohérentes entre elles.

c1. Autonomie des institutions

Le rapport du groupe de travail mandaté par le SER s'appuie ce principe, notamment pour argumenter contre la fixation de règles contraignantes concernant la répartition interne de l'overhead.

L'option consistant à fixer des règles de droit des subventions contraignantes pour les institutions concernant la répartition interne de l'overhead doit être rejetée pour deux raisons principales: [Premièrement], de telles dispositions seraient en opposition avec le but des contributions «institutionnelles». Elles ne sont par ailleurs guère cohérentes avec une politique fédérale dont un des objectifs prioritaires est de renforcer l'autonomie des hautes écoles. [Deuxièmement, ces dispositions exigeraient des contrôles accrus des subventions de la part de la Confédération, ce qui va à l'encontre du but recherché de limiter le plus possible toute bureaucratie.

En revanche, l'objectif mentionné dans le mandat du SEFRI d'un renforcement, grâce à l'overhead, de la capacité stratégique des institutions de recherche, et en particulier celle de leurs instances dirigeantes, n'est pas présent dans la documentation étudiée.

c2. Maintenir la simplicité administrative

Cet objectif est présent dans le rapport du groupe de travail mandaté par le SER sur l'introduction d'un overhead au FNS (cf. point précédent). L'overhead a été source de surcharge bureaucratique aux États-Unis, il ne doit pas le devenir en Suisse. Le rapport stratégique de la CTI de 2002 s'y réfère également, sans autre forme de commentaire.

c3. Assurer l'égalité ou l'équité entre les institutions

L'égalité de traitement est un souci à partir du moment où les bases légales de la CTI et du FNS sont réunies dans une seule loi et où la pratique de la CTI de réserver un overhead aux HES est remise en question. Cependant, l'overhead peut aussi être compris comme un moyen de compenser des inégalités existantes entre les types de hautes écoles au niveau du financement de base. C'est la raison pour laquelle la CTI a commencé à attribuer un overhead seulement à certains bénéficiaires: une inégalité de droit était alors perçue comme plus équitable. En 2011, elle est amenée à réfléchir à une stratégie overhead, dans lequel elle propose un nouveau modèle permettant de concilier, autant que possible, égalité de droit et (pour autant que les ayants droit puissent démontrer leurs coûts effectifs) équité.

c4. Améliorer la cohérence entre les diverses sources d'encouragement de projet

En 2003, les parlementaires sont conscients de s'inspirer d'un modèle international: «Es ist dies auch eine Anpassung an internationale Gepflogenheiten.» Cependant, ils entendent maintenir les spécificités du système suisse, notamment les subventions de bases et les contributions aux investissements.

Le message FRI 2008–2011 évoque le souci de «faire converger les pratiques de financement du FNS et de la CTI». La stratégie overhead de la CTI de 2011 voit l'overhead comme une nécessité pour rester attractive par rapport aux autres agences de financement de la recherche en Suisse et en Europe. Le message de 2017–2020 estime judicieux de questionner l'intégration de l'instrument dans le système national et international «en considération du soutien de la Confédération en faveur des hautes écoles en vertu de la LEHE et de la réglementation sur les coûts de recherche indirects dans les programmes d'encouragement européens auxquels la Suisse participe».

Tableau 4. Buts de l'instrument overhead selon les sources documentaires

Sources documentaires	A. Couvrir une partie des frais de recherche indirects (a) en tant que but	B. Renforcer la concurrence (b1) incitation supplémentaire (b2) correction de fausses incitations	C. Respecter les principes de bases (c1) autonomie (c2) simplicité administrative (c3) égalité / équité (c4) cohérence au plan national / international
Rapport d'auto-évaluation de la CTI de 2002 (2002)	-	-	c3 (équité)
Délibérations des chambres parlementaires au moment d'accepter la motion 03.3004 de la CSEC-N (Bulletin officiel des 6 mai et 19 juin 2003)	-	b2 / (b1)	c4 (international)
Document programmatique du Conseil fédéral pour la politique FRI 2008–2011 (2007)	-	b1	-
Message FRI 2008–2011 (24 janvier 2007)	-	b1 / (b2)	c4 (national)
Rapport du groupe de travail mandaté par le SER à réfléchir à l'introduction de l'overhead du FNS (13 février 2007)	-	b1 / (b2)	c1 / c2
Loi sur la recherche (version du 5 octobre 2007)	-	-	-
Convention de prestation 2008–2011 entre le SER et le FNS (14 décembre 2007)	-	b1	-
Ordonnance sur la recherche (version du 26 septembre 2008)	a	-	-
Message FRI 2012 (3 décembre 2010)	(a) ⁸⁰	-	-

⁸⁰ Le message FRI 2012 du 3 décembre 2011 ne formule pas d'objectif au sens strict pour l'instrument overhead. On peut partir du principe qu'il mentionne la compensation des coûts indirects comme l'objectif: «En ce qui concerne le supplément versé sur les fonds de projets pour financer les frais indirects de la recherche (overhead), l'objectif provisoire à partir de 2012 consiste à stabiliser ce supplément autour de 15 %, niveau atteint en 2010/2011» (Message FRI 2012, p. 742).

Evaluation des Instruments Overhead

Sources documentaires	A. Couvrir une partie des frais de recherche indirects (a) en tant que but	B. Renforcer la concurrence (b1) incitation supplémentaire (b2) correction de fausses incitations	C. Respecter les principes de bases (c1) autonomie (c2) simplicité administrative (c3) égalité / équité (c4) cohérence au plan national / international
Règlement overhead du FNS (2 septembre 2011)	a	-	-
Rapport d'expérience du FNS (6 septembre 2011)	(a) ⁸¹	(b1) ⁸¹	
Convention de prestation 2012 entre le SER et le FNS (19 décembre 2011)	-	b1	-
Message FRI 2013–2016 (22 février 2012)	-	b1 / b2	c4 (national)
Rapport sur la stratégie overhead de la CTI (19 juillet 2012)	-	b2	c2 / c3 (égalité) / c3 (équité) ⁸² / c4 (national / international)
Convention de prestation 2013–2016 entre le SER et le FNS (12 décembre 2012)	-	b1	-
Message FRI 2017–2020 (24 février 2016)	-	-	c4 (national / international) ⁸³
Convention de prestation 2017–2020 entre le SEFRI et le FNS (31 mai 2017)	-	b1	-

⁸¹ Le rapport du FNS sur l'introduction de l'overhead ne mentionne pas d'objectif explicite. Dans son introduction, il fait l'appréciation suivante: «Le Conseil fédéral et le Parlement ont ainsi donné plus de poids à la recherche financée sur un mode compétitif en Suisse et ont renforcé la recherche dans les hautes écoles helvétiques.» En annexe, le rapport reprend l'ordonnance O-LERI notamment l'art. 33 sur le but de l'overhead. FNS (2011). Rapport d'expérience sur l'overhead pour les années 2009 à 2011.

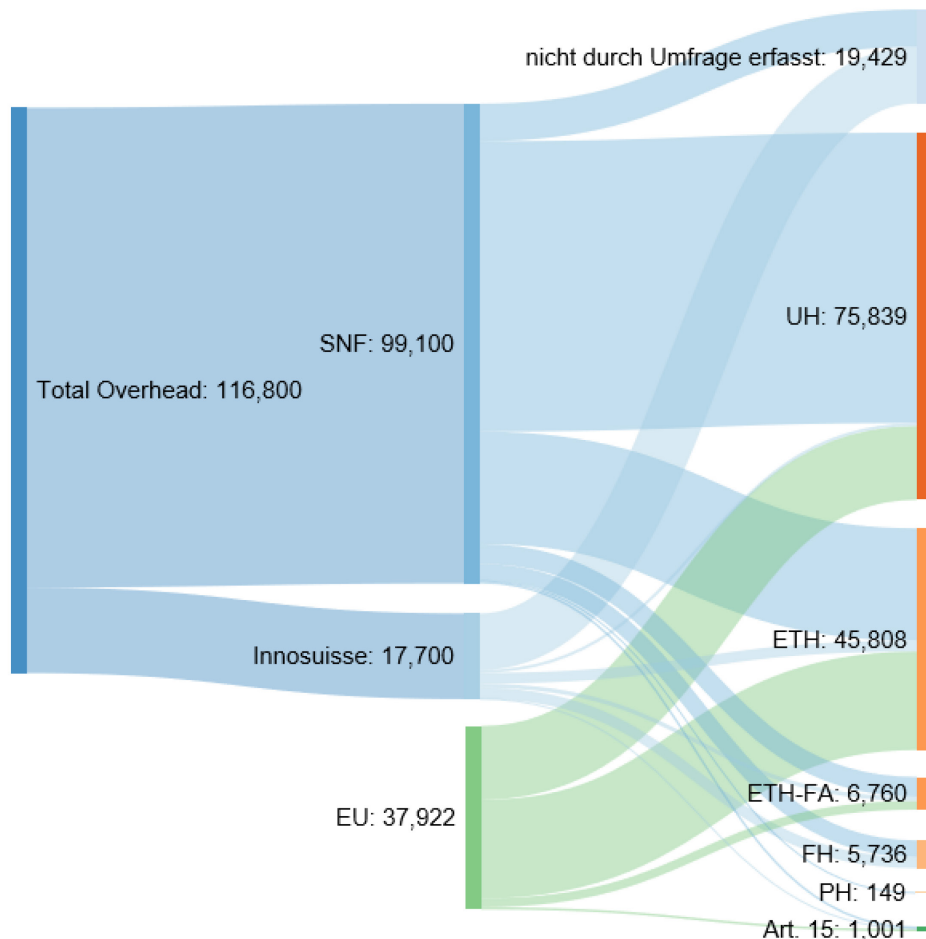
⁸² La CTI prévoit de récompenser les ayant droit qui seront en mesure de présenter une comptabilité analytique. Cet objectif de transparence des coûts devrait, in fine, avantager les ayants droits selon leurs dépenses effectives, par exemple plutôt les HES que les universités. D'un autre côté, l'objectif peut être vu comme incompatible avec celui de simplifier les procédures administratives. «Die KTI schlägt vor, keine Differenzierungskriterien für den Overhead nach Forschungsinstitutionen anzuwenden, aber mit der Einführung eines neuen Tarifs T eine gewisse Differenzierung zu ermöglichen, indem bei Vorliegen einer Vollkostenrechnung ein maximaler Tarifsatz angewendet werden kann.»

⁸³ Le message 2017–2020 du 24 février 2016 ne formule pas d'objectif au sens strict pour l'instrument overhead. Il exprime cependant une préoccupation de cohérence au niveau du système FRI dans son ensemble: «en considération du soutien de la Confédération en faveur des hautes écoles en vertu de la LEHE et de la réglementation sur les coûts de recherche indirects dans les programmes d'encouragement européens auxquels la Suisse participe.»

3.1.2 Verwendung der Overheadbeiträge

Nachfolgend werden die zentralen Resultate aus der Online-Umfrage der Overhead-Empfänger dargestellt. Der Fokus liegt dabei auf der Zielsetzung bei der Verwendung der Beiträge, dem grössten wahrgenommenen Nutzen, wo Entscheidungskompetenzen angesiedelt und wie die Prozesse zur Verwendung der Beiträge strukturiert sind. Dies umfasst ebenfalls Informationen zum administrativen Aufwand, welcher den Empfängern entsteht. Im Sinne eines Erfahrungsberichtes und zur Illustration der verschiedenen Verwendungsarten werden auch einzelne konkrete Verwendungsbeispiele dargestellt. Die durch econcept AG erhobenen Daten sollten ursprünglich auch eine detaillierte Typologie der Empfänger ermöglichen. Eine Untersuchung der Daten sowohl durch econcept AG wie auch den SWR hat aber gezeigt, dass Unterschiede vor allem durch die verschiedenen Institutionstypen erklärt werden. Auf diese Unterschiede wird im Folgenden ebenfalls eingegangen. Die vollständige Berichterstattung von econcept AG ist in Anhang A.3 zu finden.

Abbildung 3. Herkunft und Verteilung der durch die Umfrage erfassten Overheadbeiträge im Jahr 2017, in Tausend CHF (Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten aus Bericht econcept AG und SNF/Innosuisse)

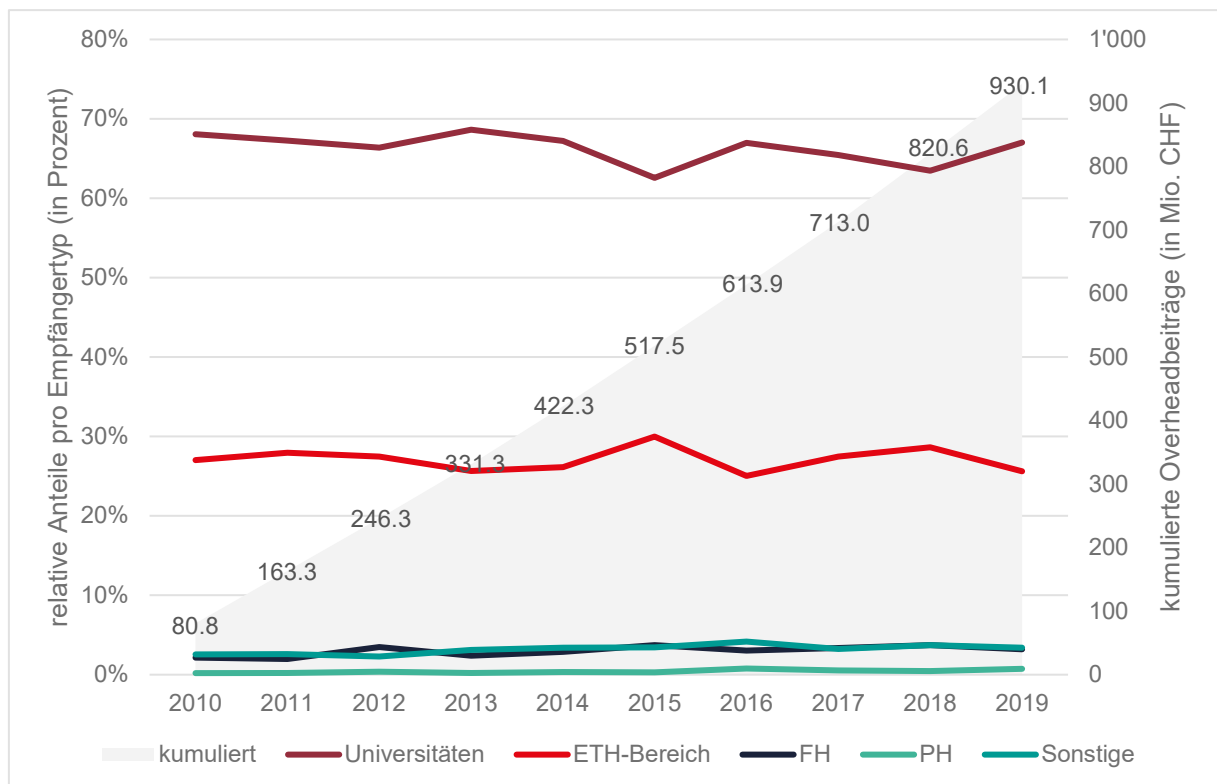


Die in der Umfrage erfassten Institutionen gaben an, im Jahr 2017 (zum Zeitpunkt der Umfrage das aktuellste Berichtsjahr mit vollständigen Finanzdaten) insgesamt 97.4 Mio. CHF von den Schweizer Förderinstitutionen erhalten zu haben. Dies entspricht rund 83 % der Mittel die der SNF und Innosuisse total ausgeschüttet haben (rund 116.8 Mio. CHF). Zusätzlich erfasst die Umfrage 37.9 Mio. CHF aus europäischen Quellen. Diese Mittel verteilen sich auf die verschiedenen Institutionstypen wie in Abbildung 3 dargestellt. Dabei gilt zu berücksichtigen, dass insbesondere die FH die Beiträge von Innosuisse meist aufgrund der dezentralen Verwaltung und nicht gesonderten Auszahlung durch die Innosuisse nicht ausweisen konnten. Somit wurden diese durch die Online-Umfrage nicht erfasst.

Eine detaillierte Analyse der Overhead-Finanzflüsse an die Empfänger-Institutionen ist bei den Schweizer Förderagenturen nur beim SNF möglich. Einerseits sind gemäss direkten Abklärungen bei Innosuisse historisch detaillierte Daten bezüglich der Overheadbeiträge und deren Empfänger nicht vorhanden. Andererseits haben sich die Berechnungsgrundlagen in den letzten Jahren mehrmals verändert⁸⁴, weshalb eine historische Analyse nicht sehr aussagekräftig wäre.

Aggregierte Finanzzahlen zu Overhead-Zahlungen des SNF zeigen, dass die Anteile der Empfänger-Institutionen seit 2010 relativ stabil sind. Diese bewegen sich analog zu den Anteilen der eingeworbenen Förderbeiträge. Wie in Abbildung 4 klar erkennbar, sind die Haupt-Empfänger die kantonalen UH (durchschnittliche 66 %), gefolgt vom ETH-Bereich (durchschnittlich 27 %).

Abbildung 4. Kumulierte Overheadbeiträge des SNF seit 2010, inkl. jährlicher relativer Verteilung an Empfängertypen (Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten SNF)

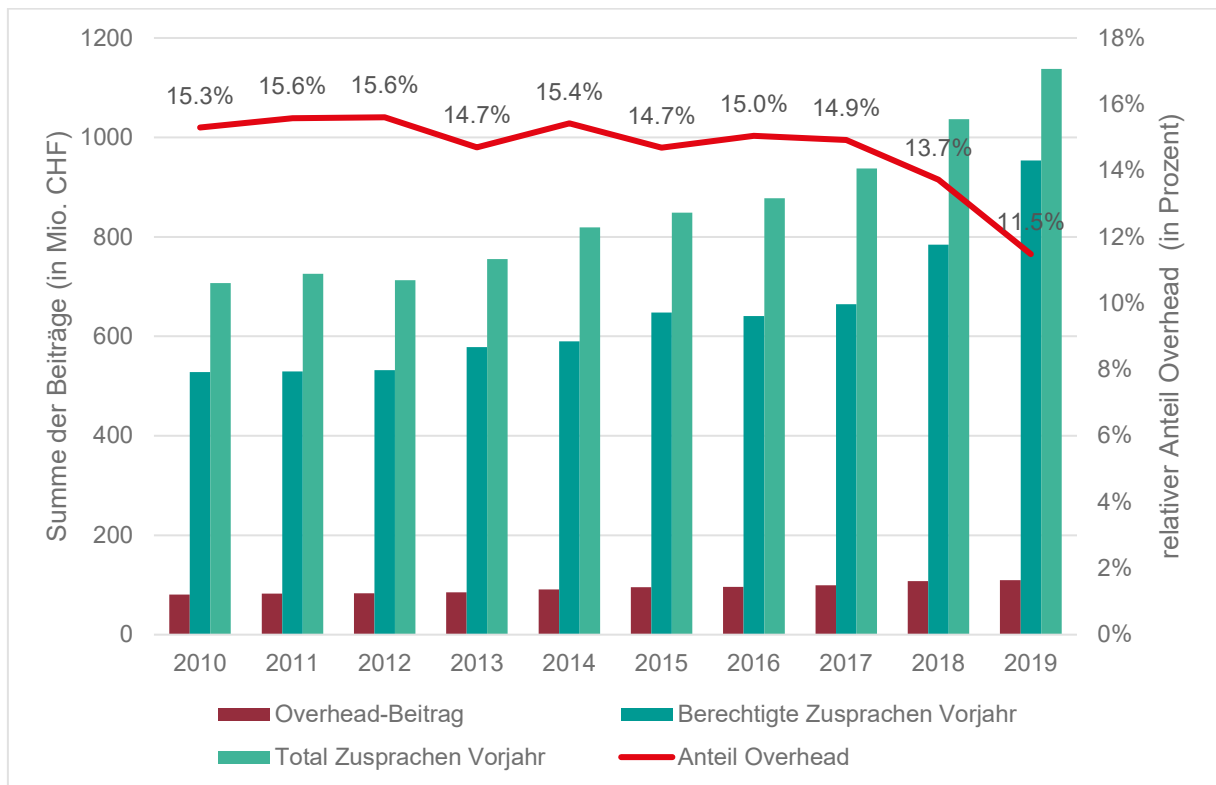


Da nicht alle Instrumente des SNF Overhead-berechtigt sind (vgl. Abschnitt 2.1.4), könnten Anreizmechanismen daraufhin beobachtet werden, ob sich Empfänger über die Zeit auf Instrumente spezialisiert haben, welche Overheadbeiträge ausschütten. Dies würde sich in ansteigenden Quoten des Overhead-Anteils an den total eingeworbenen Mitteln ausdrücken. Solche Tendenzen sind bei den Empfängern aber nicht zu beobachten. Es wird daher an dieser Stelle auf die Darstellung solcher Quoten verzichtet.

In den letzten drei Jahre (2017–2019) ist ein stark sinkender Anteil des Overheads an den berechtigten Zusprachen zu beobachten. Während dieser Anteil lange stabil bei rund 15 % war, ist er für die Zusprachen 2018 auf 13.7 % und 2019 gar auf 11.5 % gesunken. Dies ist durch einen überproportionalen Anstieg der berechtigten Zusprachen an den totalen Zusprachen (von 71 % auf 84 %) und des gleichzeitig limitierten Overhead-Budgets begründet (siehe Abbildung 5). Gemäss Auskunft des SNF wird dieser Anteil 2020 voraussichtlich wieder ansteigen. In Hinblick auf die in der aktuellen BFI-Botschaft formulierten Zielsetzung der «Stabilisierung der Overheadbeiträge» ist ein Absinken des Overheadanteils um über ein Fünftel nicht nachvollziehbar.

⁸⁴ Vgl. dazu auch Stellungnahme von Innosuisse zum Konzept des SWR [A. Eggimann, Stellungnahme zum Konzept Wirkungsprüfung Overhead des SWR, Brief zuhanden des SBFI, 20. Juli 2018.].

Abbildung 5. Overheadbeiträge des SNF seit 2010, inkl. relativer Anteil an berechtigten Zusprachen (Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten SNF)



3.1.2.1 Zielsetzungen

Rund die Hälfte der in der Umfrage erfassten Institutionen gibt an, dass sie für die Verwendung der Overheadbeiträge auf Ebene der Gesamtinstitution strategische Ziele formuliert hat. Aufgrund der (fast) ausschliesslichen Verwendung auf Projektebene bei den FH (siehe Abschnitt 3.1.2.3) geben diese Institutionen keine Ziele in der Umfrage an. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es auf Projektebene keine solchen strategischen Zielsetzungen gibt. Die Ebene der einzelnen Forschenden wurde jedoch nicht durch die Umfrage erfasst. Dies geschah zwar bewusst und betraf alle Empfänger-Institutionen gleichmässig. Aufgrund der unterschiedlichen Stellung der Forschenden und Projektleitenden in FH entstand so insbesondere im Bereich der FH ein «blinder Fleck» der Datenerfassung. Nach Aussagen von Personen aus der im Rahmen der Fallstudie befragten FH werden die Beiträge bei dieser Hochschule zumindest auf Ebene der Forschenden nicht explizit strategisch verwendet, sondern aufgrund der Finanzierungslücke im Bereich der Forschung eher zur Minderung von strukturellen Defiziten.⁸⁵ Hingegen haben alle Universitäten und die beiden ETH mindestens ein solches Ziel für die Gesamtinstitution festgehalten. Die meisten Institutionen formulieren nur ein strategisches Ziel; dieses deckt sich zudem sehr häufig mit dem grössten wahrgenommenen Nutzen der Beiträge. Eine Universität gab an, sechs solche Ziele zu haben. Tabelle 5 gibt einen kategorisierten Überblick über die strategischen Zielsetzungen der 19 Institutionen, welche mindestens ein solches definiert haben.

⁸⁵ In Anbetracht dessen, dass aufgrund der beschränkten finanziellen Ressourcen bei der Einreichung von Projektanträgen stark auf Kostenpunkte und Erfolgchancen der jeweiligen Anträge geachtet wird, kann dies als eine «implizite Strategie» interpretiert werden. So wurde die Einwerbung von SNF-Projekten trotz finanziell unattraktiven Umständen mit dem Argument des Prestiges «Exzellenz» begründet.

Tabelle 5. Genannte strategische Ziele (Quelle: Bericht econcept AG)⁸⁶

Kategorien	Nennungen
<i>n Institutionen</i>	19
Deckung Kosten Zentrale Dienste / Infrastruktur	10
Finanzierung Forschungsinfrastruktur / Technologieplattform	6
Anreiz für kompetitive Forschung	4
Forschungsförderung (allg./anderes)	3
Deckung Personalkosten Doktorierende (z.B. Erhöhung Doktorandensalär)	2
Finanzierung Grants Office	2
Nachwuchsförderung	2
Strategische Entwicklung	2
Aufbau Kooperationen	2
Deckung von Projektkosten	2
<i>Weitere Ziele (je 1 Nennung):</i>	
– Absicherung Währungsrisiken	– Übertragung von finanzieller Verantwortung und Kompetenzen
– Deckung Personalkosten Projektleitung (z.B. Finanzierung Projektleitung)	– Einzelmassnahmen (nicht weiter spezifiziert)
– Deckung von Kosten	– Nutzung durch Kreditinhaber
– Förderung von Innovationsleistung / WTT	
– Unterstützung Technologietransfer	

3.1.2.2 Nutzen

Die nachfolgenden Tabellen 6 und 7 geben Aufschluss über den grössten (wahrgenommenen) Nutzen der Overheadbeiträge von SNF und Innosuisse. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der drei am häufigsten genannten Nutzen nicht. Hauptnutzen ist klar die Finanzierung zentraler Dienste und der Infrastruktur. Weiter geben die Empfänger an, dass ohne Overheadbeiträge weniger Projekte realisiert würden und die Beiträge zur Finanzierung von Forschungsinfrastrukturen und Technologieplattformen verwendet werden. In der Nutzung zeigen sich aber auch institutionelle Unterschiede, die auf Differenzen zwischen den Hochschultypen hinweisen, insbesondere deren Finanzierungsstruktur und Forschungslogik. So nutzen gemäss der Online-Umfrage ausschliesslich kantonale UH (drei) die SNF-Overheadbeiträge, um proaktiv Anreize für die kompetitive Forschung zu setzen. Hingegen geben nur FH an, dass die SNF- wie Innosuisse-Beiträge zur Deckung von Personalkosten (z.B. der Projektleitung), Erreichung eines geforderten Kostendeckungsbeitrags und zur Deckung von Akquisekosten verwendet werden.

Als konkrete Umsetzungsbeispiele wurden unter anderem folgende Punkte genannt:

- die Realisierung eines Forschungszentrums, mit der generellen Motivation «... unabhängig von der Grundfinanzierung strategische Impulse zu setzen bzw. zu wagen» (SNF-Overhead, UH),
- die «Finanzierung der jeweiligen Projektleitung» (SNF-Overhead, FH),
- die Schaffung der «Lohngleichheit für alle Doktorierenden» (SNF-Overhead, ETH-FA),
- die «Unterstützung bei der Einleitung neuer Projekte und dem Erwerb elektronischer Ressourcen» (SNF-Overhead, UH),
- durch einen Beitrag an die Vorlaufkosten «werden Projekteingaben unterstützt inkl. Aufbau Forschungskompetenz von Lehrpersonal» (SNF-Overhead, FH),
- ein «Neues Projekt (<500 TCHF) an Institut, welches nicht viel Drittmittel hat» (SNF- und Innosuisse-Overhead, UH),
- die «Overheadbeiträge werden verwendet um die notwendige Selbstfinanzierung der Forschung zu erreichen» (SNF- und Innosuisse-Overhead, FH)

⁸⁶ Genannte strategische Ziele (n Ziele = 39) kategorisiert und nach Anzahl Nennungen geordnet; wenige Ziele können zwei Kategorien zugeordnet werden.

Für die grundsätzliche Deckung von Kosten der zentralen Dienste und (Forschungs-)Infrastrukturen haben die Empfänger in der Online-Umfrage nur wenige konkrete Beispiele angegeben.

Tabelle 6. Grösster Nutzen der SNF Overheadbeiträge (Quelle: Bericht econcept AG)⁸⁷

Grösster Nutzen	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH
<i>n</i>	37	8	2	4	10
Zentrale Dienste / Infrastruktur	17	6	2	3	1
Ohne Overhead weniger Forschungsprojekte	10	3	0	0	5
Finanzierung Forschungsinfrastruktur / Technologieplattform	6	3	2	1	0
Deckung Personalkosten Projektleitung (z. B. Finanzierung Projektleitung)	5	0	0	0	3
Erreichung geforderter Kostendeckungsbeitrag	4	0	0	0	4
Deckung Akquisekosten	4	0	0	0	4
Deckung Personalkosten Doktorierende (z.B. Erhöhung Doktorandensalär)	3	1	1	1	0
Anreiz für kompetitive Forschung	3	3	0	0	0
<i>Weitere Nutzen der SNF-Overheadbeiträge (1–2 Nennungen):</i>					
<ul style="list-style-type: none"> – Deckung Projektkosten – Deckung Personalkosten Forschende (nicht weiter definiert) – Finanzierung Grants Office – Unterstützungsangebot Nachwuchsförderung – Weiterentwicklung Zentrale Dienste 					
N/A*	3	0	0	0	1

Tabelle 7. Grösster Nutzen der KTI/Innosuisse Overheadbeiträge (Quelle: Bericht econcept AG)⁸⁸

Grösster Nutzen	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH
<i>n</i>	37	8	2	4	10
Zentrale Dienste / Infrastruktur	12	4	2	3	1
Ohne Overhead weniger Forschungsprojekte	7	2	0	0	5
Finanzierung Forschungsinfrastruktur / Technologieplattform	5	2	1	1	0
Erreichung geforderter Kostendeckungsbeitrag	4	0	0	0	4
Deckung Projektkosten	4	1	0	0	2
Deckung Akquisekosten	3	0	0	0	3
Deckung Personalkosten Projektleitung (z. B. Finanzierung Projektleitung)	3	0	0	0	1
<i>Weitere Nutzen der KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge (1 Nennung):</i>					
– Weiterentwicklung Zentrale Dienste					
N/A*	10	1	0	0	1

In Ergänzung zu den Beispielen in der Online-Umfrage konnte im Rahmen der Fallstudien vertiefter auf die konkreten Anwendungsbeispiele bei vier verschiedenen Institutionen eingegangen werden. Diese werden nachfolgend wiedergegeben.

⁸⁷ Grösste Nutzen der SNF-Overheadbeiträge für die Institutionen der zentralen Institutionstypen, offene Frage, kategorisierte Antworten (Mehrfachnennungen). *N/A: Fehlende Werte, inkl. Institutionen, ohne SNF-Overheadbeiträge.

⁸⁸ Grösste Nutzen der KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge für die Institutionen der zentralen Institutionstypen, offene Frage, kategorisierte Antworten (zahlreiche Institutionen haben mehr als einen Nutzen genannt). *N/A: Fehlende Werte, inkl. Institutionen ohne KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge.

- Universität: Mit den Overheadbeiträgen von SNF, Innosuisse und aus europäischen Forschungsprogrammen werden:
 - o Projekte aus einem zentralen Fonds unterstützt, um die Erfolgchancen bei einer späteren Einreichung zuhanden von Forschungsagenturen zu erhöhen
 - o Forschungsinfrastrukturkosten wie Bibliotheken und Datenbanken finanziert
 - o Lohnungleichheiten insbesondere bei internationalen Forschungsprojekten ausgeglichen (andere Ansätze für Sozialleistungen, Mutterschaftsurlaub etc.)
 - o Währungsrisiken bei internationalen Forschungsprojekten durch eine Art «Schwankungsfonds» gedeckt

- Fachhochschule: Die Overheadbeiträge aller Förderagenturen werden direkt (Innosuisse) oder via Departement (SNF) dazu verwendet:
 - o direkte Lohnkosten von Projektleitenden zu bezahlen und unterschiedliche Lohnansätze der Förderagenturen an diejenigen der Hochschule anzupassen.
 - o das Defizit das bei kompetitiven Projekten entsteht teilweise zu decken (SNF: ca. 50 % der Vollkosten nicht gedeckt; Innosuisse: ca. 20 % der Vollkosten nicht gedeckt).
 - o den geforderten Deckungsbeitrag besser zu erreichen.

- Pädagogische Hochschule: Die Overheadbeiträge (vorwiegend SNF) werden zentral der Hochschulleitung angerechnet. Der daraus entstehende zusätzliche Spielraum wird insbesondere verwendet um:
 - o Nachwuchsförderung zu betreiben. Hierbei werden einerseits einmalige Projekte unterstützt (u.a. für Einreichung von Förderanträgen etc.) und andererseits Fördermittel für Promotionsarbeiten zur Verfügung gestellt (u.a. Reisekosten, Hilfspersonal etc.).
 - o Forschende zu unterstützen. Dies geschieht insbesondere durch die Arbeit der Geschäftsstelle F&E, welche ähnlich einem Grants Office Support-Leistungen anbietet und als Schnittstelle zum SNF agiert.

- ETH-Forschungsanstalt: Mit den Overheadbeiträgen von SNF, Innosuisse und aus europäischen Forschungsprogrammen werden:
 - o Doktorandenlöhne innerhalb der Organisation angeglichen, um Lohngleichheit zu schaffen
 - o Kosten für den Betrieb der Technologietransferstelle finanziert
 - o Forschungsinfrastrukturen einzelner Abteilungen finanziert. Für zentrale Forschungsinfrastrukturen reichen die Beiträge allerdings nicht aus.
 - o Finanzielle Kompetenzen und Verantwortung an die Projektleitenden übertragen, indem diese einen Teil der eingeworbenen Mittel (Innosuisse und EU) einbehalten können.
 - o Währungsrisiken abgedeckt.

3.1.2.3 Entscheidungskompetenzen und Prozesse

In der Online-Umfrage wurden die Empfänger der Overheadbeiträge befragt, welchem Gremium innerhalb der Institution die Entscheidungskompetenz zukommt und auf welcher Ebene die Beiträge in einem zweiten Schritt dann eingesetzt werden. Wie Tabellen 8 und 9 zeigen, sind die Entscheide auf unterschiedlichen Ebenen angeordnet, unterscheiden sich aber mehr hinsichtlich der Empfänger-Institution als der Herkunft der Mittel (Förderagentur). Während bei UH die Entscheidungen am häufigsten bei den höheren Leitungsorganen angesiedelt sind, ist dies bei den FH am häufigsten auf der Projektebene der Fall.

Tabelle 8. Gremium mit Entscheid zur Verteilung der SNF-Overheadbeiträge (Quelle: Bericht econcept AG)

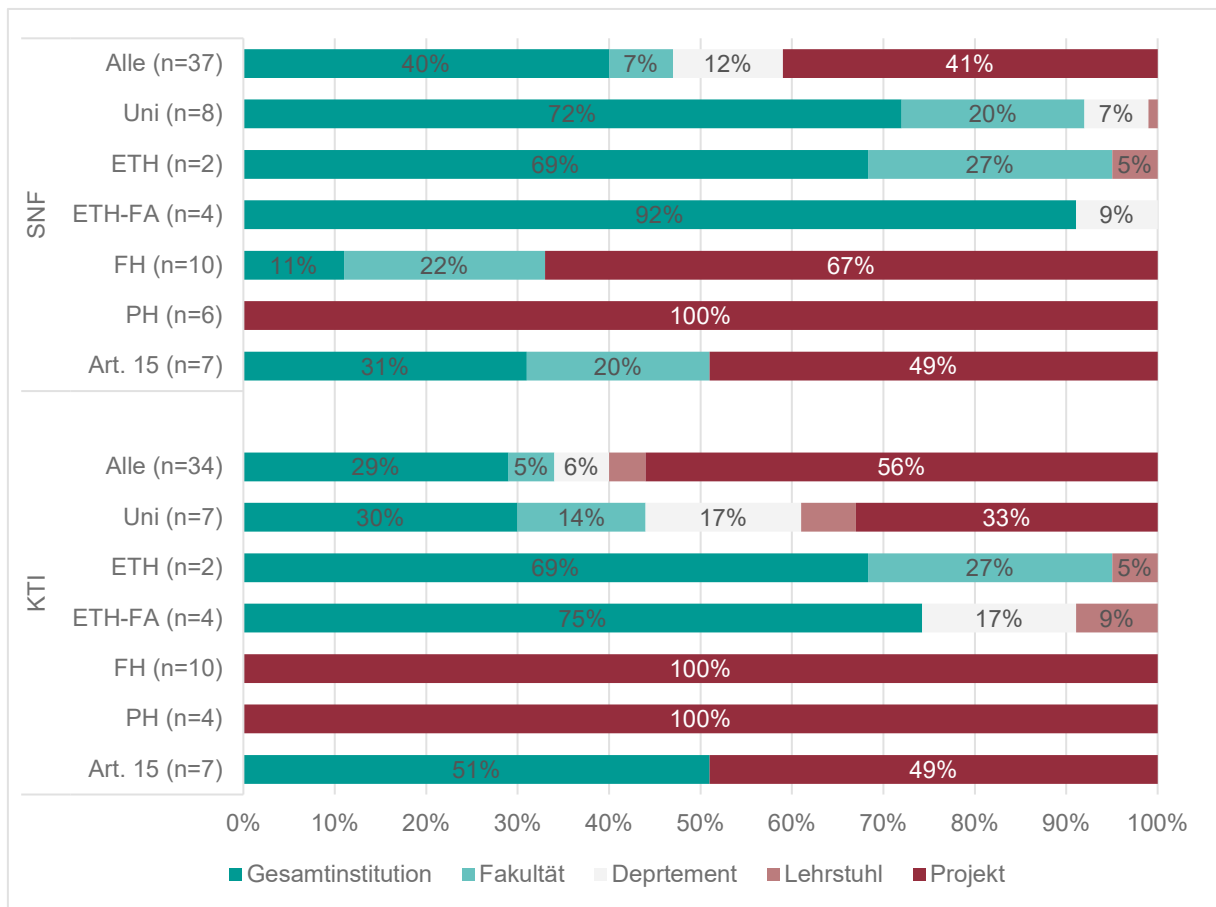
	SNF						
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
<i>n</i>	37	8	2	4	10	6	7
Strategisches Führungsgremium (z.B. Hochschulrat)	2	1	0	1	0	0	0
Operatives Führungsgremium (z.B. Hochschulleitung)	10	1	2	0	2	2	3
Rektorat bzw. Direktion	9	3	0	3	2	0	1
Prorektorat Forschung oder analoge Funktion	3	0	0	0	0	3	0
Leitung Verwaltung	5	2	0	0	2	1	0
Anderes	7	1	0	0	4	0	2
N/A	1	0	0	0	0	0	1

Tabelle 9. Gremium mit Entscheid zur Verteilung der KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge (Quelle: Bericht econcept AG)

	KTI/Innosuisse						
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
<i>n</i>	37	8	2	4	10	6	7
Strategisches Führungsgremium (z.B. Hochschulrat)	2	1	0	1	0	0	0
Operatives Führungsgremium (z.B. Hochschulleitung)	9	1	2	0	2	1	3
Rektorat bzw. Direktion	7	2	0	3	2	0	0
Prorektorat Forschung oder analoge Funktion	2	1	0	0	0	1	0
Leitung Verwaltung	3	0	0	0	2	1	0
Anderes	9	2	0	0	4	1	2
N/A	5	1	0	0	0	2	2

Ähnlich zur Ansiedelung der Entscheidungsbefugnis unterscheiden sich FH stark von den UH bei der Zuteilung der Beiträge auf die verschiedenen Ebenen in den Institutionen (vgl. Abbildung 6). Während bei Universitäten und den beiden ETH die Beiträge vorwiegend auf Ebene der Gesamteinstitution oder der Fakultäten verwendet werden, ist es bei den FH wie auch PH die Projektebene welche in Genuss der Beiträge kommt. Grosse Unterschiede in Bezug auf die Quelle der Overheadbeiträge gibt es nur bei den Universitäten, wo rund ein Drittel der Innosuisse-Beiträge auf Ebene Projekt verbleiben, was bei SNF-Beiträgen jedoch so gut wie gar nicht zutrifft. Die ETH-FA teilen die Beiträge vergleichbar den beiden ETH zu, während sich die Art. 15 FIG-Institutionen nochmals von den übrigen Empfängern unterscheiden. Diese weisen eine rund hälftige Teilung zwischen Verwendung auf Projekt- und höheren Ebenen auf.

Abbildung 6. Durchschnittlicher Anteil Overheadbeiträge je Ebene nach Förderagentur und Institutionstyp, in Prozent (Quelle: Bericht econcept AG)⁸⁹



Bezüglich der teils sehr unterschiedlichen Kompetenzverteilungen und Mittelzuweisungen konnten die vier Fallstudien Gründe liefern. Diese sind teils typenspezifisch, teils aber auch auf den Einzelfall der konsultierten Empfänger-Institution zurückzuführen und sollten deshalb nicht verallgemeinert werden.

- **Universität:** Die Universität erhält vorwiegend Overheadbeiträge des SNF. Diese werden an die Gesamtinstitution ausbezahlt und wurden bis vor Kurzem nach einem festen Verteilschlüssel innerhalb der Hochschule weiterverteilt. Heute werden sämtliche Mittel durch das Rektorat verwaltet, welches einen Fonds äufnet und rund einen Viertel in Bibliotheken und Datenbanken investiert. Der Entscheid zur Strategieänderung wurde durch das Rektorat getroffen und ist öffentlich zugänglich festgehalten. Grund für die Strategieänderung waren hohe administrative Aufwände bei der Verteilung und korrekten Verbuchung der Mittel sowie eine teilweise nicht vollständige Ausschöpfung der Mittel auf Stufe der Fakultäten.
- **Fachhochschule:** Die Prozesse an dieser FH sind historisch gewachsen und sehen vor, dass die Beiträge dort verbucht und verwendet werden, wo die entsprechenden Projekte auch eingeworben wurden. Die Forschung an dieser Hochschule ist in den letzten Jahren stark gewachsen, weshalb sie vermehrt auf Drittmittel angewiesen ist. Eine Verwendung der Overheadbeiträge auf Ebene der Gesamtinstitution ist daher nicht sinnvoll und nachhaltig. Die einzelnen kompetitiven Forschungsprojekte sind defizitär (insbesondere SNF-Projekte aufgrund mangelnder Abgeltung der Projektleitenden) und werden zurückhaltend und sehr bewusst eingeworben. Die Beiträge dienen dazu, bestehende Lücken der Forschungsfinanzierung teilweise zu schliessen und die geforderten Deckungsbeiträge der einzelnen Forschenden besser zu erreichen.

⁸⁹ KTI: 3 Missing.

- Pädagogische Hochschule: Die Hochschule hat in den vergangenen Jahren starken Zuwachs bei den SNF-Beiträgen erhalten. Die bisherige Strategie mit fixen Verteilschlüsseln (inkl. 1/3 an die einwerbenden Forschenden) hat sich aufgrund hoher administrativer Aufwände und tiefer Ausschöpfung als «nicht funktional» erwiesen und wurde u.a. auch durch die externe Finanzkontrolle bemängelt. Daraufhin wurde auf Basis einer Analyse des Prorektors F&E und der Verwaltungsdirektion eine neue Strategie entwickelt und umgesetzt. Diese wurde den Forschenden intern klar kommuniziert und hat u.a. die Nachwuchsförderung zum Ziel. Neu werden sämtliche Mittel durch die Hochschulleitung verwendet.
- ETH-Forschungsanstalt: Die Forschungsanstalt erhält sowohl von SNF wie Innosuisse Overheadbeiträge. Während diejenigen des SNF zu 100 % durch die Direktion verwendet werden, verbleiben Overheadbeiträge von Innosuisse u.a. zu einem Drittel bei den Forschenden. Die Entscheide über die Verteilung und Verwendung der Beiträge sind bei der Direktion angesiedelt und werden regelmässige in internen Zusammenkünften besprochen. Während die Innosuisse-Overheadbeiträge v.a. zur Förderung des WTT und der Finanzierung von Forschungsinfrastruktur dienen, werden die SNF-Beiträge u.a. auch für die Angleichung von Doktorierenden-Löhnen verwendet. Diese Verwendung fusst auf einer internen Zielsetzung, jedoch bedingt durch den externen Faktor, dass Förderagenturen nicht mit gleichen Lohnansätzen kalkulieren.

Kompetenzen und Verteilmechanismen sind zu einem unterschiedlichen Grad institutionsintern verschriftlicht. Am häufigsten wird festgehalten, welcher Ebene das Recht der Verwendung zukommt (20 von 37 Institutionen) sowie welchem Gremium die Kompetenz über Verteilung der Beiträge zusteht (19 von 37 Institutionen). In den seltensten Fällen sind diese Informationen auch öffentlich zugänglich (vier Fälle, wovon zwei die beiden ETH sind). Tabelle 10 stellt die Ergebnisse bezüglich der schriftlichen Festhaltung der unterschiedlichen Aspekte der Beitragsverwendung dar. Dabei fällt wiederum auf, dass aufgrund der anderen Forschungs- und Finanzierungslogik die FH nur in wenigen Fällen auf Ebene der Gesamteinstitution schriftliche Vorgaben haben.

Tabelle 10. Schriftlich festgehaltene Aspekte der Verwendung, nach Institutionstyp (Quelle: Bericht econcept AG)

Vorgaben sind schriftlich festgehalten zu:	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
<i>n</i>	37	8	2	4	10	6	7
Verteilung durch Gremium	19	5	2	4	4	2	2
Verwendung durch Ebene	20	4	2	4	3	4	3
Anteil an Zuteilung nach Ebene	15	4	2	4	3	1	1
Ziele	10	5	1	2	0	2	0
Anteil Overhead für Umsetzung Ziele	5	3	1	1	0	0	0
Vorgaben für Verwendung	9	4	1	2	0	1	1
Berichterstattung	7	3	0	1	1	1	1
Verteilung zwischen Partnern	9	1	0	2	2	3	1
Verteilschlüssel	10	2	1	3	2	1	1
Öffentliche Zugänglichkeit	4	2	2	0	0	0	0

Ebenfalls wurde in der Umfrage erhoben, ob und in welcher Höhe den Empfängern ein administrativer Mehraufwand für die Abwicklung der Overheadbeiträge entsteht. Knapp die Hälfte der erfassten Institutionen geben an, dass auf Ebene der Gesamteinstitution ein solcher Zusatzaufwand anfällt. Die Höhe des Aufwands hängt tendenziell vor allem von der Gesamthöhe der Beiträge ab, welche die jeweilige Institution erhält. Eine Übersicht des durchschnittlichen Zusatzaufwandes pro Institution in Vollzeit-äquivalenten ist in Tabelle 11 dargestellt.

Tabelle 11. Mehraufwand für die Abwicklung der Overheadbeiträge (Quelle: Bericht econcept AG)

	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Mehraufwand (ja)	16	5	2	3	4	1	1
Falls ja: Stellenprozente	14 %	16 %	35 %	7 %	10 %	1 %	1 %

3.1.3 Bedeutung der Overheadbeiträge

Nebst der Abbildung der derzeitigen Praxis, mit welchen Zielen Overheadbeiträge durch die Empfänger eingesetzt und verwaltet werden, haben die Online-Umfrage sowie die Fallstudien auch Anhaltspunkte darüber geliefert, welche Bedeutung die Beiträge für die Empfänger-Institutionen haben. Auf die monetäre Bedeutung reduziert, fallen die Overheadbeiträge bei den Empfänger-Institutionen nicht ins Gewicht. Für diejenigen befragten Institutionen, welche 2017 von SNF, Innosuisse wie auch aus der EU Beiträge erhalten haben und diese auch separat ausweisen konnten (total 17 Institutionen), macht der Overhead im Durchschnitt 1.4 % des Gesamtertrages aus. Am geringsten ist dieser Anteil bei einer PH mit 0.04 %, am höchsten bei einer Art. 15 FIFG-Institution mit rund 4.0 %. Aufgrund der dezentralen Verbuchung konnte keine FH vollständige Angaben machen. Vollständige Informationen liegen hingegen von den Institutionen aus dem ETH-Bereich vor. Eine Übersicht der durchschnittlichen Anteile der Overheadbeiträge am Gesamtertrag gibt Tabelle 12.

Tabelle 12. Anteil Overheadbeiträge am Gesamtertrag (Quelle: Bericht econcept AG)⁹⁰

	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	17	6	2	4	0	2	3
Anteil	1.4 %	1.4 %	1.7 %	1.1 %	--	0.04 %	2.5 %

Obwohl die Overheadbeiträge finanziell nicht ins Gewicht fallen, so schaffen diese doch teilweise wertvolle Spielräume und können je nach Verwendungsstrategie Hebelwirkung entwickeln. Dies hält so auch Prof. em. Dr. Richard Whitley in seiner schriftlichen Stellungnahme (vgl. Anhang A.5) fest:

«It is important to note here that even if the amount of such contributions constitutes a seemingly very small percentage of an organisation's budget, to the extent that its use is wholly at the discretion of its managers, it can be a significant factor in helping a university to invest in developing new research competences.»

Diese Bedeutung konnte insbesondere in den Fallstudien beleuchtet werden. Dabei hat sich gezeigt, dass die freie Verwendung der Mittel entscheidend dazu beiträgt, einen grösstmöglichen positiven Effekt innerhalb der Institution zu entwickeln. Dies wird auch in Aussagen in der Online-Umfrage so festgehalten. So äussert sich beispielsweise eine ETH-FA, dass die «Autonomie in der Nutzung positiv» ist. Ebenfalls betont eine PH, dass es sehr geschätzt wird, «dass die Verwendung der Overheadbeiträge nicht reglementiert ist.». Dies ermöglicht auch eine flexible Handhabung. Wie u.a. die Fallstudien gezeigt haben, wurden die Verwendungsstrategien in den letzten Jahren teilweise markant angepasst, um die Beiträge wirkungsvoller einsetzen zu können. Die Anpassungen waren bedingt durch interne (z.B. Prozessoptimierung, strategische Schwerpunktsetzung) wie externe Faktoren (z.B. Rechnungslegung, Anforderungen an Akkreditierung). Dies wird nachfolgend anhand einiger Beispiele illustriert. Die Fallstudien haben aber auch gezeigt, dass gemäss Eigenaussagen der Overhead teilweise aufgrund des begrenzten Umfangs nicht die gewünschte strategische Freiheit ermöglicht.

⁹⁰ Bei 20 befragten Institutionen konnte der Anteil nicht berechnet werden. Quelle: Befragung Empfänger und Berechnung econcept AG).

- Universität: Die Anpassung der Verwendungsstrategie hin zu der mehrheitlichen Nutzung der Öffnung eines zentralen Fonds hat grosse Auswirkungen in den ersten Jahren gezeigt. So konnte einerseits der administrative Aufwand markant reduziert werden, andererseits aber vor allem die Erfolgsquote bei kompetitiven Projekteingaben erhöht werden. Laut Eigenaussage konnte mit kleinem finanziellem Aufwand die Antragskultur innerhalb der Hochschule geändert werden. Die Mittel des zentralen Forschungsfonds werden dazu verwendet, Anschubfinanzierung an Forschungsprojekte zu leisten. Durch die Vorauswahl auf Stufe der Fakultäten und die abschliessende Entscheidung wird so einerseits ein Bottom-up-Ansatz garantiert, die Projekte stehen aber am Schluss auch im strategischen Interesse der Hochschulleitung. Im ersten Jahr nach der Umstellung der Strategie konnte die Einwerbung an SNF-Mitteln stark erhöht werden.
- Fachhochschule: Im Gegensatz zu UH kennen die FH das Lehrstuhl-Prinzip nicht. Aufgrund dessen ergibt sich eine andere Finanzierungslogik in der Forschung. Forschungsprojekte müssen so zu einem viel grösseren Teil aus Drittmitteln finanziert werden. Dank den Overheadbeiträgen ist es möglich die Finanzierungslücke etwas zu schliessen, jedoch nicht in vollem Umfang. Forschungsprojekte bei SNF und Innosuisse sind deshalb nach Eigenaussage Verlustgeschäfte, insbesondere weil bei SNF-Projekten die Projektleitenden nicht abgegolten werden. Da aufgrund des Prestiges (Stichwort «Exzellenz») SNF-Projekte trotzdem durchgeführt werden, schafft der Overhead ein Stück Entlastung. Ohne diese Beiträge wären solche Projekte gar nicht möglich. Indirekte Kosten können aber mit den Overheadbeiträgen nicht gedeckt werden. Auch ermöglichen sie der Hochschulleitung keinen zusätzlichen strategischen Freiraum.
- Pädagogische Hochschule: Ähnlich der zuvor erwähnten Universität hat auch die PH einen Strategiewechsel vollzogen. Von einer zuvor eher projekt-basierten Verwendung werden die Mittel nun zentralisiert durch die Hochschulleitung verwendet, um indirekte Kosten zu decken, primär auf Ebene des Prorektors F&E. Dies hat einerseits die administrativen Aufwände verringert und zu einer besseren Ausschöpfung der Mittel geführt. Andererseits konnte durch die geänderte Verbuchungsart indirekt zusätzlicher finanzieller Spielraum auf Ebene der Hochschulleitung geschaffen werden. Dieser Spielraum wird für strategische Zwecke genutzt, u.a. die Nachwuchsförderung. Dies ist für diese PH insbesondere wichtig, da dies den Ausbau der Forschungskompetenz gezielt fördert, welche für die Akkreditierung der PH notwendig ist, jedoch durch die Trägerkantone in den Grundbeiträgen nicht abgegolten wird.
- ETH-Forschungsanstalt: Die Overheadbeiträge schaffen eine teilweise Entlastung des Budgets. Da sie aber die tatsächlichen indirekten Kosten bei Weitem nicht decken würden, ist eine langfristige strategische Verwendung der Mittel nicht möglich. Dies auch aufgrund der Schwankungen der Beiträge. Trotzdem wird indirekt ein strategisches Ziel durch die Verwendung der Mittel erreicht, indem Differenzen bei den Doktorierenden-Löhnen durch die Overheadbeiträge ausgeglichen werden und so Lohngleichheit garantiert werden kann. Teile der Overheadbeiträge verbleiben auf der Projektebene. Dieser kommt somit zumindest teilweise etwas Handlungsspielraum, aber auch finanzielle Kompetenz bzw. Verantwortung zu.

3.2 Analyse der Systemebene

Leitfrage SBF1

Wie muss das Instrument Overhead unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich nach HFKG neu geregelten Unterstützung des Bundes zugunsten der kantonalen Hochschulen (Universitäten / Fachhochschulen) bewertet werden? Sind namentlich angesichts der neuen HFKG-Regelungen zur Ermittlung des Finanzbedarfs (Referenzkosten) und Verteilung (Bemessungskriterien) der Grundbeiträge des Bundes an die kantonalen Hochschulen die dem Overhead-Instrument in der Forschungs- und Innovationsförderung gesetzten Hauptziele nach wie vor relevant? Wenn ja, warum und in welcher Hinsicht? (systemische Bewertung des nationalen Instruments Overhead)

Antwort auf Leitfrage des SBF1:

- *Synthese der Erkenntnisse:* Overheadbeiträgen kommt als «Förderinstrument» ein ambivalenter Charakter zu. Einerseits handelt es sich um kein eigenständiges «Instrument», da es an andere, kompetitiv eingeworbene Mittel gekoppelt ist. Andererseits werden Overheadbeiträge zwar kompetitiv eingeworben, kommen aber dem Zweck nach, indirekte Kosten teilweise abzugelten. Somit stellen sie gleichzeitig institutionelle Beiträge dar. Dies spiegelt sich auch in der freien Verwendung der Beiträge wider, wobei es hier sprachliche Differenzen in der V-FIFG gibt. Wie die Umfrage gezeigt hat, werden die Beiträge durch die Empfänger sowohl für die Finanzierung zentraler und indirekter Aufwendungen verwendet wie auch zur Deckung direkter Projektkosten. Bei der statistischen Erhebung und buchhalterischen Erfassung ist nicht restlos klar, ob und inwiefern Overheadbeiträge je nach Herkunft oder Verwendung als Drittmittel zählen und gezählt werden. Entsprechend ist auch die Verbuchung durch die Empfänger nicht einheitlich.

Die Grundbeiträge des Bundes nach HFKG gelten zu einem Teil ungedeckte Forschungskosten der kantonalen Universitäten und FH ab. Darin sind sowohl direkte als auch indirekte Kosten inbegriffen. Es ist daher nachvollziehbar, dass Overheadbeiträge hier den Drittmitteln gleichgesetzt (zumindest explizit bei Beiträgen des SNF) und somit bei der Berechnung der Referenzkosten abgezogen werden. Gleichzeitig werden Drittmitteln bei der Bemessung der Grundbeiträge als Einflussfaktor gewichtet – die Präzisierung, ob Overheadbeiträge hier ebenfalls den Drittmitteln gleichgestellt sind, ist aber offen. Die Neuregelung der Berechnung der Referenzkosten beinhaltet auch eine teilweise Anrechnung indirekter Forschungskosten, welche im Zusammenhang mit Drittmittelprojekten entstanden. Auch wenn die Grundbeiträge nach anderen Kriterien verteilt als berechnet werden, wird den kantonalen Universitäten und FH hier ebenfalls eine Art «Overhead» ausbezahlt. Dieser ist relativ (Prozentsatz) und mutmasslich auch absolut (Summe) tiefer als die Beiträge der Förderagenturen. Durch die gesonderte und direkte Auszahlung der eigentlichen Overheadbeiträge von SNF und Innosuisse kommt den Empfängern hier aber mehr Handhabung und Spielraum zu. Dieser wird auch durch die freie Verwendung der Overheadbeiträge garantiert. Dies ermöglicht autonome und bedarfsgerechte Entscheide. So werden die Beiträge unter anderem dazu genutzt, Anreize für mehr kompetitive Forschung zu setzen.

Bezüglich der Beitragsrate wünschen mehrere befragte Institutionen eine Erhöhung, da der aktuelle Prozentsatz die effektiven indirekten Kosten nicht deckt. Die V-FIFG sieht derzeit jedoch nur eine teilweise Abgeltung der Kosten vor. Auch sind Experten und der SWR der Meinung, dass mit Beiträgen über 20–25 % kontraproduktive Anreize⁹¹ geschaffen werden. Dass die (teilweise) Abgeltung indirekter Kosten jedoch nötig und sinnvoll ist, ist unbestritten. Dies haben auch die Erhebungen gezeigt.

Bei den FH hat die Neuregelung der Bemessungskriterien der Grundbeiträge nach HFKG zu einer Stärkung der Forschung geführt. Dies darf angesichts der gewichtigen Rolle der Kantone aber nicht isoliert betrachtet werden, da diese durch Anpassungen der Grundfinanzierung diesen Effekt neutralisieren können. Die höhere Gewichtung der Drittmittelinwerbung führt aber theoretisch zu einer tieferen Autonomie, da sich vermehrt eine Nachfrageorientierung einstellt. Die freie Verwendung der Overheadbeiträge könnte dies aber zu einem Teil wieder ausglei-

⁹¹ Siehe auch S. 71, Kapitel 4.3.

chen. Bei kantonalen Universitäten sind die Anreize über die Einwerbung der Drittmittel im Rahmen der Neuregelung der Bemessung der Grundbeiträge praktisch unverändert geblieben⁹². Somit ist hier die Frage nach der veränderten Relevanz der Ziele der Overheadbeiträge weniger bedeutsam.

- *Fazit:* Wohl wird mit der neuen Berechnungsart der Referenzkosten via HFKG eine Art «zweiter Overhead-Beitrag» ausgerichtet. Dieser ersetzt die Beiträge der Förderagenturen nicht. Die gesonderte Auszahlung der Overheadbeiträge der Förderagenturen ohne konkrete Vorgaben bezüglich der Verwendung stärkt die Empfänger in ihrer individuellen und autonomen Entscheidungsfindung. Damit sind sowohl die Ziele als auch der Mechanismus der Overheadbeiträge nach wie vor relevant und sinnvoll. Die Untersuchung hat aber gezeigt, dass die Zieldefinition vor allem auf die UH und die SNF-Beiträge ausgerichtet sind. Zudem gibt es Bedarf bezüglich der Begriffsklärung und einer buchhalterisch wie statistisch einheitlichen Erfassung der Overheadbeiträge.

3.2.1 Einbettung im BFI-Finanzierungssystem

Die folgenden zwei Abschnitte legen einerseits dar, in welchen Formen der Bund indirekte Forschungskosten abgilt und in welchem Verhältnis die Overheadbeiträge von SNF und Innosuisse dazu stehen. Andererseits zeigt die Analyse wie sich die Overheadbeiträge charakterisieren lassen und welche Auswirkungen ein solches Begriffsverständnis auf andere Mechanismen im BFI-Finanzierungssystem haben.

3.2.1.1 Arten der Abgeltung indirekter Forschungskosten

Der Bund unterstützt die Forschung an Schweizer Hochschulen und Forschungsinstitutionen mittels verschiedenen Finanzierungsformen. Primäre Finanzierungsquelle für die kompetitive Forschung sind die beiden Förderagenturen SNF und Innosuisse, welche vom Bund via FIG alimentiert werden. So ist auch der primäre Zweck des FIG die Förderung der «wissenschaftlichen Forschung», welche sowohl Grundlagenforschung wie auch anwendungsorientierte Forschung umfasst. Dabei werden via kompetitive Forschungsmittel von SNF und Innosuisse nur direkte Kosten abgegolten. Ergänzend dazu stellen die Overheadbeiträge eine teilweise Abgeltung der damit verbundenen indirekten Forschungskosten dar.

Eine zentrale Aufgabe der Schweizer Hochschulen ist die Lehre, welche im Falle der kantonalen UH und FH durch die Grundfinanzierung nach HFKG bundesseitig teilweise abgegolten wird. Art. 44 HFKG präzisiert dabei, dass eine qualitativ hohe Lehre ein gewisses Mass an entsprechender Forschung bedingt. Somit werden ebenfalls Forschungskosten via die Grundbeiträge des Bundes abgegolten. Dabei basiert die Berechnung der Grundbeiträge auf sogenannten Referenzkosten. Diese sehen eine Anrechnung von 85 % (kantonale Universitäten), bzw. 50 % (FH) der dem Träger verbleibenden Betriebskosten der Forschung vor. Dies kann sowohl direkte als auch indirekte Forschungskosten umfassen und schliesst auch Forschungskosten aus europäischen Forschungsprojekten mit ein. Dies ist insbesondere auch für die Beantwortung einer Teilfrage in Abschnitt 3.3 relevant.

Somit nimmt der Bund einerseits via FIG eine teilweise Abgeltung indirekter Forschungskosten vor, welche insbesondere im Zusammenhang mit den durch SNF und Innosuisse geförderten Projekten entstanden sind. Andererseits übernimmt der Bund einen Teil der übrigen verbleibenden indirekten Forschungskosten via Grundfinanzierung nach HFKG. Dies entspricht einer Art «zweitem Overhead», welcher nur den kantonalen UH und FH zukommt. In welchem Verhältnis diese beiden Arten des Overheads stehen, soll folgende Modellrechnung in den Tabellen 13 und 14 besser fassbar machen.

⁹² Diese Aussage bezieht sich ausschliesslich auf die Gewichtung der absolut eingeworbenen Drittmittel und nicht auf die Berücksichtigung der Projektmonate.

Tabelle 13. Relative «Overhead-Sätze» via Grundfinanzierung HFKG (Modellrechnungen für UH/FH)

	Abgeltung indirekter Forschungskosten HFKG für kantonale UH	Abgeltung indirekter Forschungskosten HFKG für FH
Höhe der ungedeckten Forschungskosten (FK)	$X * 0.67$ (Annahme: von den gesamten $FK=X$ wird rund 1/3 durch Drittmittel finanziert, vgl. Zahlen BFS)	$X * 0.6$ (Annahme: von den gesamten $FK=X$ wird rund 40% durch Drittmittel finanziert, vgl. Zahlen BFS)
Bundesbeitrag an FK	$0.2 * 0.85 * 0.67 * X = 0.113 * X$ (Annahme: Der Bund übernimmt 20% des Gesamtbetrags der Referenzkosten, welche wiederum die ungedeckten FK zu 85 % anrechnen)	$0.3 * 0.5 * 0.6 * X = 0.09 * X$ (Annahme: Der Bund übernimmt 30% des Gesamtbetrages der Referenzkosten, welche wiederum die ungedeckten FK zu 50 % anrechnen)
Verhältnis indirekter zu direkten FK ^a	Szenario 1 (tief): 30 % Szenario 2 (mittel): 60 % Szenario 3 (hoch): 90 %	Szenario 1 (tief): 30 % Szenario 2 (mittel): 60 % Szenario 3 (hoch): 90 %
Relative Abgeltung indirekter FK	Szenario 1: $0.3 * 0.113 * X = 3.39 \%$ Szenario 2: $0.6 * 0.113 * X = 6.79 \%$ Szenario 3: $0.9 * 0.113 * X = 10.20 \%$	Szenario 1: $0.3 * 0.09 * X = 2.70 \%$ Szenario 2: $0.6 * 0.09 * X = 5.40 \%$ Szenario 3: $0.9 * 0.09 * X = 8.10 \%$

^a Pro 1 CHF direkte Forschungskosten fallen nochmals x % indirekte Forschungskosten an.

Tabelle 14. Absolute «Overheadbeiträge» via Grundfinanzierung HFKG (Modellrechnung für UH/FH, anhand Daten des BFS für das Jahr 2017)

	Abgeltung indirekter Forschungskosten HFKG für kantonale UH	Abgeltung indirekter Forschungskosten HFKG für FH
Höhe der Kosten für (angewandte) F&E	3'239'215'574 CHF ^a (exkl. ETHZ und EPFL)	662'440'070 CHF ^b
Betrag der Bundesbeiträge als Erlöse für (angewandte) F&E	222'152'714.37 CHF ^c (exkl. ETHZ und EPFL)	70'946'387.91 CHF ^d
Verhältnis indirekter zu direkter FK	Szenario 1 (tief): 30 % Szenario 2 (mittel): 60 % Szenario 3 (hoch): 90 %	Szenario 1 (tief): 30 % Szenario 2 (mittel): 60 % Szenario 3 (hoch): 90 %
Absolute Abgeltung indirekter FK ^e	Szenario 1: 51'266'011.0 (2.06 %) Szenario 2: 83'307'267.9 (4.12 %) Szenario 3: 105'230'233.1 (6.17 %)	Szenario 1: 16'372'243.2 (3.21 %) Szenario 2: 26'604'895.5 (6.43 %) Szenario 3: 33'606'183.7 (9.64 %)

^a Quelle: BFS. (2018). Kosten der universitären Hochschulen nach Fachbereich, Leistung, Kostenart und Hochschule [Datensatz], verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.6726215.html>

^b Quelle: BFS. (2018). Finanzen der Hochschulen 2017, Tab 8 [Datensatz], verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/6028029/master>

^c Quelle: BFS. (2018). Finanzen der Hochschulen 2017, Tab 5 [Datensatz], verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/6028029/master>

^d Quelle: BFS. (2018). Finanzen der Hochschulen 2017, Tab 3 [Datensatz], verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/6028029/master>

^e Die relative Overheadquote berechnet sich wie folgt (Beispiel Szenario 1, UH): Höhe direkter an gesamten FK bei 30 % indirekter Kosten = $3'239'215'574 / 1.3 = 2'491'704'287.7$; theoretischer Anteil indirekter Kostenbeiträge an Bundesbeiträgen = $222'152'714.37 / 1.3 * 0.3 = 51'266'011.0 \rightarrow$ Overheadquote ist folglich = $51'266'011 / 2'491'704'287.7 = 0.0206$.

Die beiden Modellrechnungen beruhen auf vereinfachten Annahmen und beziehen sich auf Finanzzahlen, welche nicht die zukünftige Beitragsberechnung nach Art. 51 HFKG reflektieren. Trotzdem legen diese Modellrechnungen den Schluss nahe, dass die Abgeltung indirekter Forschungskosten via Finanzierungsmechanismus der Grundbeiträge nach HFKG wohl weder absolut (Summe) noch relativ (Prozentsatz) höher ausfällt als jene der Overheadbeiträge des SNF und der Innosuisse. Einzig unter

der unwahrscheinlichen Annahme aus Szenario 3 in Tabelle 14 fällt der «zweite Overhead» höher aus als die 2017 effektiv geleisteten Beiträge (138.6 ggü. 116.8 Mio. CHF). Basierend auf den Daten des BFS können nur Grössenordnungen abgeschätzt werden. Das Verhältnis der zentralen Aufwände im Vergleich zu den Aufwänden der Fachbereiche für Universitäten betrug 2017 rund 31 %⁹³. Bei FH machen die kalkulatorischen Infrastrukturkosten und indirekten Personalkosten im Jahr 2017 rund 52 % der verbleibenden Vollkosten aus.⁹⁴ Die tatsächlichen, forschungsbedingten Overheadkosten im Sinne der Abgeltung durch SNF und Innosuisse sind wohl höher einzustufen.

Der Umstand, dass sowohl via Grundbeiträge im HFKG als auch die Overheadbeiträge im FIG eine teilweise Abgeltung der indirekten Forschungskosten vorgenommen wird, führt dazu, dass sich hier die Frage der Überschneidung und allfälliger Redundanz stellt. Es ist folglich nachvollziehbar und logisch, dass bei der Referenzkosten-Berechnung der dem Träger verbleibenden Forschungskosten die Overheadbeiträge analog den Drittmitteln abgezogen werden. So werden durch den Bund direkte wie auch indirekte Forschungskosten nicht doppelt abgegolten. Es ist in diesem Zusammenhang jedoch nicht ersichtlich, wieso diese Präzisierung in der Verordnung der SHK nur bei den Mitteln des SNF aufgeführt ist. Der Abzug der Overheadbeiträge bei der Berechnung der Referenzkosten hat jedoch noch einen zweiten Effekt: Eine allfällige zukünftige Erhöhung, bzw. Senkung des Overheadbeitragsatzes würde zu einem Sinken bzw. Ansteigen der verbleibenden Forschungskosten führen und somit von den Grundbeiträgen teilweise aufgefangen werden. Die Verknüpfung von FIG und HFKG dämpft so den Anreizmechanismus der Overheadbeiträge bei zukünftigen Anpassungen des Beitragsatzes.

Nebst dem direkten Einschluss bei der Berechnung der Referenzkosten ist bei der Verteilung der Grundbeiträge hingegen nicht klar, ob die Overheadbeiträge ebenfalls den Drittmitteln zugerechnet werden. Wie in Abschnitt 2.3 bereits erwähnt, fehlt eine solche explizite Präzisierung in Art. 51 HFKG und den dazugehörigen Art. 7ff. V-HFKG. Dies betrifft die Verteilung der Grundbeiträge aufgrund der eingeworbenen Mittel im Bereich der Forschung. Theoretisch ist ein Einschluss irrelevant, da die Verteilung der Grundbeiträge auf der relativen Einwerbung von Drittmitteln durch die Hochschulen beruht. Eine einheitliche Erhöhung oder Senkung des Overheadbeitragsatzes würde an den relativen Gewichten nichts ändern. Die Umfrage hat jedoch gezeigt, dass die Empfänger von Overheadbeiträgen die Mittel vorwiegend nicht mit Projektpartnern teilen (vgl. Tabelle 15). Dies kann möglicherweise zu Verzerrungen bei der Berechnung führen und würde insbesondere Institutionen benachteiligen, die bei Forschungsprojekten selten eine Projektleitung übernehmen (können).

⁹³ Summe aus «zentrale Verwaltung», «zentrale Bibliotheken», «technische Dienste und Logistik» und «Dienstleistungen für Mitarbeitende und Studierende» = 1'889'943'905, im Verhältnis zum restlichen Aufwand (8'004'144'306-1'889'943'905 = 6'114'200'401) ergibt dies rund 0.3091.

⁹⁴ Summe aus «kalkulatorischen Infrastrukturkosten» und «indirekte Kosten aller Personalkategorien» = 929'765'000, im Verhältnis zu den restlichen Vollkosten (2'718'492'000-929'765'000 = 1'788'727'000) ergibt dies rund 0.5198.

Tabelle 15. Institutionsspezifische Regeln bezüglich des Teilens von Overheadbeiträgen mit externe Projektpartnern (Quelle: Bericht econcept AG)

		Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
SNF	<i>n</i>	37	8	2	4	10	6	7
	Immer	4	0	0	0	1	3	0
	Manchmal	7	2	1	2	1	1	0
	Selten	3	1	0	1	1	0	0
	Nie	21	5	1	1	6	2	6
	N/A	2				1		1
KTI/ InS	<i>n</i>	37	8	2	4	10	6	7
	Immer	5	0	0	1	3	1	0
	Manchmal	6	0	1	2	2	1	0
	Selten	1	1	0	0	0	0	0
	Nie	19	6	1	1	4	2	5
	N/A	6	1			1	2	2

Ein zweites Argument für einen Einschluss der Overheadbeiträge in die Summe der Drittmittel bei der Berechnung der Grundbeiträge ist die einheitliche Behandlung des Begriffs der «Drittmittel». Dieser Umstand wird im nachfolgenden Abschnitt thematisiert.

3.2.1.2 Einstufung der Overheadbeiträge

Overheadbeiträgen kommt ein ambivalenter Charakter zu, wenn diese nach ihren Eigenschaften im bestehenden Finanzierungssystem eingestuft werden. Dies betrifft die Frage, ob es sich je nach Herkunft oder Verwendung um Drittmittel handelt, ob es eher Projekt- oder institutionelle Beiträge sind und inwiefern diese als eigentliches «Instrument» verstanden werden können bzw. sollen. Diese Ambivalenz widerspiegelt sich in der unterschiedlichen Handhabung und Verbuchung durch die Empfänger-Institutionen, die statistische Erfassung durch das BFS und die Rechnungslegungsstandards der SHK. Eine Konsequenz dieser unterschiedlichen Behandlung sind allenfalls ungewollte Reportingpflichten, sofern diese wahrgenommen werden, und mögliche Verzerrungen bei der Berechnung der Referenzkosten und Bemessung der Grundbeiträge nach HFKG an die kantonalen UH und FH. Schliesslich führt die Behandlung der Overheadbeiträge als «Instrument» zu bestimmten Erwartungshaltungen und Reaktionen bei den Empfänger-Institutionen. Diese Punkte werden nachfolgend erläutert.

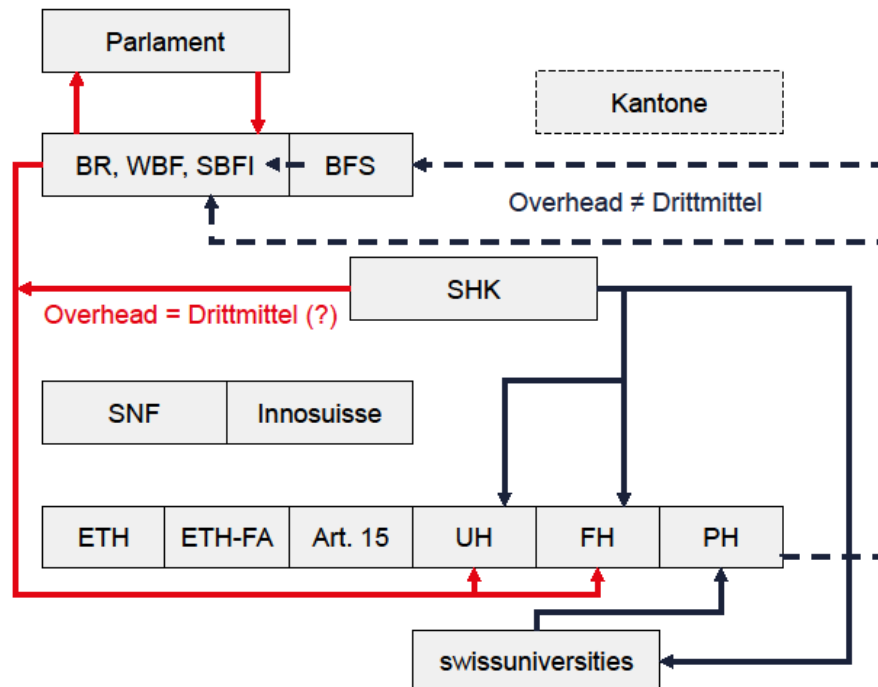
Es ist im Rahmen dieser Evaluation nicht primär entscheidend ist, ob es sich bei den Overheadbeiträgen um Drittmittel handelt oder was aus theoretischer Sicht dafür oder dagegenspricht. Vielmehr geht es darum, ob die aktuelle Gesetzgebung und andere regulatorische Grundlagen eine einheitliche und kongruente Handhabung vorgeben und garantieren. So legen folgende zwei Beispiele den Schluss nahe, dass dies im Moment nicht der Fall ist:

- Statistische Erfassung als Grundlage für Berechnung der Grundbeiträge: Die Leitfäden der SHK zur Rechnungslegung bei universitären Institutionen und Fachhochschulen (bzw. swissuniversities im Falle der PH) gehen unterschiedlich mit Overheadbeiträgen um. Bei den FH und PH werden die Beiträge nicht erwähnt, weder bei der Verbuchung von Einnahmen, noch bei der Kalkulation der Kosten und Aufwände. Die Umfrage bei den Empfänger-Institutionen hat gezeigt, dass die FH und PH Overheadbeiträge am häufigsten als direkte Erträge und kompetitive Drittmittel verbuchen (vgl. auch Tabelle 16 weiter unten). Im Leitfaden für universitäre Institutionen ist eine Zweiteilung der Overheadbeiträge je nach Verwendungsart vorgesehen. Sie zählen bei der Umlage auf die Kostenträger als «anrechenbare Erlöse», sofern sie zur Deckung zentraler Aufwendungen dienen. Hingegen werden sie den Drittmitteln zugerechnet, wenn sie Projektaufwendungen decken. Diese Zweiteilung ist insbesondere bemerkenswert, da die Beiträge eigentlich zur Abgeltung indirekter und nicht von Projektkosten geschaffen wurden. Wohl sind die Empfänger in der Verwendung frei.

Wenn die ursprünglich intendierte Abgeltung aber für die Deckung indirekter Kosten vorgesehen ist, was einem anrechenbaren Erlös entspricht, ist nicht nachvollziehbar, wieso wie nachfolgend dargelegt, die gleichen Mittel bei der Berechnung der Grundbeiträge wiederum plötzlich als Drittmittel gelten.

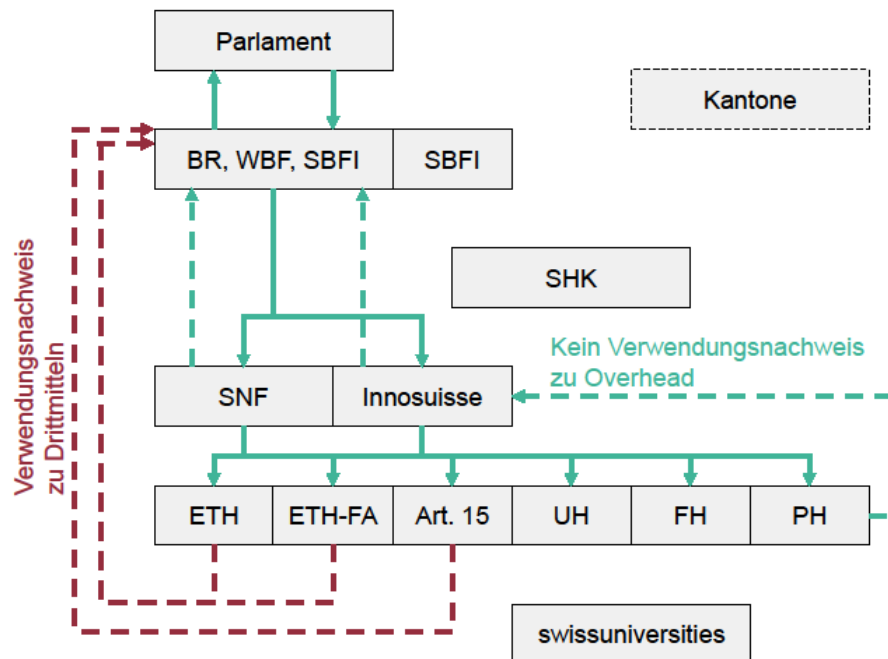
Da die Leitfäden der SHK als Grundlage der statistischen Erfassung durch das SBFI und des BFS dienen, weist das BFS Overheadbeiträge bei den Erlösen nicht explizit aus, sondern teilt sie den beiden zuvor genannten Kategorien zu. Analog werden vom BFS in der Hochschulrechnung bei den Finanzierungstypen die Overheadbeiträge der Hochschulrechnung (hier explizit als Kategorie «Overhead») bzw. wiederum den Drittmitteln zugewiesen (vgl. dunkelblaue Linien in Abbildung 7). Nun wird bei der Berechnung der Referenzkosten und beim Verteilungsmodell der Grundbeiträge nach HFKG ebenfalls der Begriff der Drittmittel verwendet (vgl. rote Linien in Abbildung 7). Sofern die Daten des BFS in die Berechnung dieser Kosten und Verteilungsmodelle einfließen, hängt die Höhe der relevanten Drittmittel davon ab, wie diese durch die Empfänger verwendet werden. Dies führt gezwungenermassen zu einer inkonsistenten Handhabung der Overheadbeiträge.

Abbildung 7. Inkonsistente Handhabung der Overheadbeiträge als Drittmittel bei der statistischen Erfassung und Berechnung der Referenzkosten und Grundbeiträge (Quelle: Eigene Darstellung)



- Reportingpflichten bezüglich der Verwendung der Overheadbeiträge: Gegenüber den Förderagenturen sind die Empfänger-Institutionen von Overheadbeiträgen zu keinem Reporting bezüglich der Verwendung dieser Beiträge verpflichtet (vgl. grüne Linien in Abbildung 8). Eine solche Reportingpflicht würde der Nebenbedingung zuwiderlaufen, dass durch die Einführung der Overheadbeiträge möglichst keine zusätzlichen administrativen Aufwände geschaffen werden sollten. Sofern die Overheadbeiträge aber als Drittmittel verstanden werden, unterstehen diese im ETH-Bereich einer solchen Reportingpflicht (vgl. dunkelrote Linien in Abbildung 8). Gestützt auf die Definition von Drittmitteln nach Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über das Finanz- und Rechnungswesen des ETH-Bereichs sind Overheadbeiträge vollumfänglich Drittmittel: «Drittmittel sind alle Mittel, die nicht aus den direkten Finanzierungsbeiträgen des Bundes stammen». Bei solchen muss gemäss Art. 2 Abs. 4 der ETH-Rat, die ETH und die Forschungsanstalten «den zuständigen Bundesbehörden über die Herkunft und die Verwendung (...) sowie über die Projektstände Auskunft geben können.» Inwiefern die Situation bei der Berichterstattung der Art. 15 FIFG-Institutionen geregelt ist, erschliesst sich aus Art. 14 V-FIFG-WBF nicht explizit.

Abbildung 8. Unerwünschte Reportingpflichten durch die Bezeichnung von Overheadbeiträgen als Drittmittel im ETH-Bereich (Quelle: Eigene Darstellung)



Weiter lässt sich anhand der aktuellen Praxis nicht genau ableiten, ob es sich bei Overheadbeiträgen von SNF und Innosuisse um institutionelle oder Projektbeiträge handelt. Dies ist insofern relevant, als dass die vorgesehene freie Verwendung der Beiträge einerseits und die Benennung der Beiträge als «Instrument» andererseits gemischte Signale senden und die Erwartungshaltung der Empfänger-Institutionen möglicherweise beeinflussen:

- Overhead als institutionelle Beiträge: Im Bericht des SBF zuhanden der WBK aus dem Jahr 2007 werden Möglichkeiten und Folgen der Einführung von Overheadbeiträgen beim SNF abgewogen. Darin wurde unter anderem festgehalten, dass das Ziel der Einführung von Overheadbeiträgen die «nachhaltige Förderung der Forschung an den Hochschulen» ist. Dies soll erreicht werden, indem die erhebliche Ressourcenbindung der institutionellen Mittel bei der Drittmittelinwerbung durch den Overhead abgedeckt wird. So soll die «Projektförderung des SNF attraktiv bleiben». Die Overheadbeiträge werden deshalb direkt der begünstigten Institution ausbezahlt, ohne subventionsrechtlich verbindliche Vorgaben bezüglich der internen Verteilung zu machen. Solche Vorgaben würden im Widerspruch «zur Zweckbestimmung von (institutionellen) Beiträgen» stehen. Dies widerspiegelt sich schliesslich ebenfalls in der Formulierung von Art. 33 V-FIFG (französische Version). Dieser macht keine Vorgaben hinsichtlich der Verwendung, sondern deklariert lediglich, dass die Beiträge eine Teilkompensation indirekter Kosten darstellen (gilt sowohl für SNF- wie auch Innosuisse-Beiträge). Ähnlich halten auch Lepori et al. (2017) in ihrem Bericht zum Schweizer Profil der öffentlichen Forschungsförderung fest, dass die Overheadbeiträge des SNF institutionelle Mittel sind, die kompetitiv eingeworben werden. Auch hält das SBF im Mandat an den SWR (vgl. Anhang A.1) das Ziel der «Stärkung der Hochschulautonomie» fest, was typischerweise mit institutionellen Beiträgen verfolgt wird. Schliesslich definiert das Kostenrechnungsmodell für universitäre Institutionen der SHK, dass es Sache der Hochschulen ist zu entscheiden, wie die Overheadbeiträge eingesetzt werden. Jene Beiträge von SNF und Innosuisse, welche für die Deckung von zentralen Aufwendungen verwendet werden gelten dann als anrechenbare Erlöse und werden dort als Overheadbeiträge auch ausgewiesen. Ausgehend davon, dass Art. 33 V-FIFG den Zweck der Overheadbeiträge für SNF und Innosuisse identisch definiert und sie auch in der Kostenrechnung der SHK gleich behandelt werden, sollten auch die Innosuisse Overheadbeiträge als «institutionelle Mittel» betrachtet werden, auch wenn deren Auszahlung nicht an die Gesamtinstitution erfolgt.

- Overhead als Projektbeiträge: Nach dem Kostenrechnungsmodell für universitäre Institutionen der SHK gelten Overheadbeiträge, die für die Deckung von Projektaufwendungen verbucht werden, als Drittmittel. Erstaunlich ist, dass die SHK gleichzeitig im Rahmen der Referenzkostenberechnung sämtliche Overhead-Mittel (zumindest des SNF) unabhängig von deren Verwendung unter dem Begriff der Drittmittel zusammenfasst. Somit hat der Overhead hier anscheinend eher den Charakter von Projektbeiträgen. Dies widerspiegelt sich ebenfalls in der Benennung der Overheadbeiträge als «Instrument» der Forschungsförderung in den Texten der aktuellen und vergangenen BFI-Botschaften. So sind alle anderen (Förder-) Instrumente des SNF als Projektmittel einzustufen (vgl. auch Lepori et al., 2017). Die Verwendung dieses Begriffes deutet vom Charakter her also auf Projektmittel hin, so auch die Auszahlungsform der Overheadbeiträge bei Innosuisse, welche direkt an den Forschungspartner gehen und nicht an dessen Institution.

Der ambivalente Charakter der Overheadbeiträge widerspiegelt sich in der uneinheitlichen Verbuchung der Destinatäre, welche gleichzeitig auch durch die Diversität in der Verwendung bedingt ist. Tabelle 16 gibt einen Überblick über die Verbuchung der Overheadbeiträge.

Tabelle 16. Art der Verbuchung von Overheadbeiträgen bei ihrem Eingang (Stand 2017) nach Förderagentur und Institutionstyp (Quelle: Bericht econcept AG)⁹⁵

		Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
SNF	<i>n</i>	37	8	2	4	10	6	7
	Als anrechenbare Erlöse	5	1	1	0	0	0	3
	Als kompetitive Drittmittel	5	0	0	1	4	0	0
	Als nicht kompetitive Drittmittel	3	2	0	0	0	0	1
	Als direkte Erträge	15	4	0	1	4	6	0
	Als indirekte Erträge	3	0	0	2	1	0	0
	Anderes	5	1	1	0	1	0	2
	N/A	1	0	0	0	0	0	1
KTI/ InS	<i>n</i>	37	8	2	4	10	6	7
	Als anrechenbare Erlöse	4	0	1	0	0	0	3
	Als kompetitive Drittmittel	7	1	0	1	5	0	0
	Als nicht kompetitive Drittmittel	3	2	0	0	0	0	1
	Als direkte Erträge	13	3	0	2	4	4	0
	Als indirekte Erträge	1	0	0	1	0	0	0
	Anderes	4	1	1	0	1	0	1
	N/A	5	1	0	0	0	2	2

Die Benennung der Overheadbeiträge als «Instrument» hat potenzielle Folgen hinsichtlich der Erwartungshaltung und Verwendungsstrategie der Empfänger, wie unter anderem die Fallstudien gezeigt haben. So wurde teilweise durch die Gesprächspartner kritisiert, dass sie zu einer «Projektisierung» von Beiträgen führt, die eigentlich zur Deckung zentraler Aufwendungen gedacht sind. Dies kann buchhalterischen und administrativen Mehraufwand kreieren, welcher dem eigentlichen Zweck der Kostendeckung zuwiderläuft. Der Einschluss der Overheadbeiträge in die Abgeltung der Projektkosten wäre allenfalls ein einfacherer Mechanismus, so die Einschätzung eines Gesprächspartners. Andererseits wurde die gesonderte Auszahlung im Falle des SNF durch die Destinatäre auch als positiv hervorgehoben, da sie Freiräume schafft und im strategischen Bereich grosse Hebeleffekte haben kann. Andererseits entspricht die direkte Auszahlung im Falle der Innosuisse, welche nicht den Charakter eines eigenständigen «Instruments» hat, vor allem auch der Logik der FH, welche insbesondere die Erreichung von vorgegebenen Deckungsbeiträgen anstreben, wie durch mehrere FH in der Online-Umfrage sowie in der Fallstudie hervorgehoben wurde.

⁹⁵ N/A: Fehlende Werte. Aufgrund der niedrigen Fallzahl wurde in der Tabelle auf eine Darstellung anhand der prozentualen Verteilung verzichtet.

Der vom SWR angefragte Experte Prof. em. Dr. Richard Whitley fasste die Abwägungen in diesem Zusammenhang wie folgt zusammen (vgl. Anhang A.5):

«In any case, giving the money to institutions is clearly more likely to enable their managers to pursue organisational priorities than when it is allocated to project leaders.

It is important to note here that even if the amount of such contributions constitutes a seemingly very small percentage of an organisation's budget, to the extent that its use is wholly at the discretion of its managers, it can be a significant factor in helping a university to invest in developing new research competences. However, while allocating overhead contributions in this way may enhance a university's strategic autonomy, it may limit incentives for academics to apply for project funding. Particularly in organisations where competing for such grants is not a highly institutionalised activity, distributing overhead contributions to principal investigators may be critical in encouraging project submissions.»

Diese Einschätzung wird auch durch den Experten Prof. Dr. Benedetto Lepori geteilt, welcher bei einer zentralen Auszahlung und Verwendung der Mittel eine Tendenz zur strategischen Anwendung sieht (z.B. SNF-Mittel), während bei der direkten Auszahlung an Projektpartner (z.B. Innosuisse und EU) die projekt-basierte Verwendung dominiert. Gemäss dem Experten Michael Astor wird in Deutschland zudem beobachtet, dass die strategische Nutzung vor allem bei grösseren Institutionen stattfindet, während kleine Institutionen eher Finanzierungslücken mit den Beiträgen schliessen (Frage der «kritischen Masse»). Dies hat vor allem auch dazu geführt, dass durch die Overheadbeiträge bereits starke Institutionen weiter gestärkt wurden. Gleichzeitig hätten vor allem kleinere Hochschulen dank der Beiträge vermehrt Forschungskompetenzen aufbauen können.

Diese Einordnung ist insbesondere auch wichtig im Hinblick auf die folgende Einschätzung der Relevanz der dem Overhead zugrunde liegenden Ziele.

3.2.2 Relevanz der Ziele

Die nachfolgende Analyse der Relevanz der Ziele des Overheads findet unter zwei Aspekten statt. Einerseits werden die Zielsetzung und die dazugehörigen Zwecke im Kontext der aktuellen Umsetzung betrachtet. Andererseits werden die Ziele insbesondere im Kontext der neuen HFKG-Regelungen zur Ermittlung des Finanzbedarfs und der Verteilung der Grundbeiträge des Bundes auf deren Relevanz untersucht. Dieser zweite Aspekt bezieht sich gezwungenermassen nur auf die kantonalen UH und FH und klammert so einen bedeutenden Teil der Empfänger von Overheadbeiträgen aus. Analog zu der Formulierung im Mandat des SBFI werden die beiden Hauptziele («Stärkung der kompetitiven Förderung» / «Stärkung Hochschulleitungen und -autonomie; Unterstützung für eigene strategische Schwerpunktsetzung») untersucht. Als drittes, implizites Ziel wird ebenfalls die Nebenbedingung der administrativ möglichst schlanken Abwicklung betrachtet.

3.2.2.1 Stärkung der kompetitiven Förderung

In Einklang mit dem Argument aus dem Bericht des SBF zuhanden der WBK hat auch die Online-Umfrage gezeigt, dass kompetitive institutionelle Mittel in grösserem Umfang binden. Die teilweise Entlastung durch die Ausrichtung von Overheadbeiträgen wird so als begrüssenswert und teilweise gar notwendig empfunden. Insbesondere für FH hat sich gezeigt, dass ohne solche Beiträge teilweise vollständig auf die Eingabe von Projektanträgen an den SNF verzichtet würde. Im Bereich der kantonalen UH und ETH ist hingegen vor allem zu beobachten, dass die Overhead-Mittel proaktiv genutzt werden, um die Eingabe kompetitiver Fördergesuche zu stärken. Während also bei einigen Empfängern die Overheadbeiträge eher dazu dienen Kosten teilweise zu decken, werden bei anderen die Beiträge vorausschauend investiert. In der Summe führen aber bei allen Empfängern die Beiträge dazu, dass mehr Projekte an die Förderagenturen eingereicht werden (können). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ohne die Overheadbeiträge das Gesuchsvolumen abnehmen würde. Somit stellen die Beiträge grundsätzlich eine Stärkung der kompetitiven Förderung dar, bzw. würde ein Wegfall ohne entsprechende Kompensation eine Schwächung des aktuellen Fördersystems darstellen.

Natürlich ist nicht von der Hand zu weisen, dass keine der befragten Institutionen freiwillig auf diese Mittel verzichten würden oder eine Senkung herbeiführen möchten. Dies legt ein mögliches Bias in der Beantwortung der Online-Umfrage nahe. Trotz diesem Bias ist festzuhalten, auch aufgrund der Bewertung der externen Experten, dass die Einschätzungen aus der Online-Umfrage in der Tendenz den tatsächlichen finanziellen Rahmenbedingungen der Forschungsinstitutionen entsprechen. Die Höhe der Beiträge stellt somit nur eine teilweise Abgeltung der effektiven Kosten dar, womit den Institutionen weiterhin Kosten durch die Einwerbung kompetitiver Fördermittel entstehen.

Aus der Online-Umfrage erschliesst sich nicht, welche Fördergesuche bei einer Senkung bzw. Streichung der Beiträge wegfallen würden. Im Rahmen der Fallstudien hat insbesondere das Beispiel der FH gezeigt, dass unter den aktuellen Rahmenbedingungen die Einwerbung von kompetitiven Forschungsmitteln nach wie vor sehr unattraktiv ist. Dass FH generell aufgrund der aktuellen Ausgestaltung der Grundbeiträge bei der Einwerbung von kompetitiven Forschungsgeldern benachteiligt sind, bestätigte auch Prof. Dr. Benedetto Lepori im Rahmen seiner Expertise zuhanden des Rates. Bei der FH in der Fallstudie hat dies zur Konsequenz, dass beim SNF nur Gesuche eingereicht werden, welchen substantielle Erfolgchancen zugeschrieben werden. Diese werden fast ausschliesslich von Personen mit «klassischem akademischem Hintergrund und CV» eingereicht. Eine hypothetische Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen würde die Möglichkeit schaffen, dass auch andere Personen Anträge einreichen könnten. Laut Eigenaussage würde so bei den departementsinternen Entscheidungsprozessen zur Projekteinreichung nicht mehr ausschliesslich Kostenaspekte («kann man sich das leisten?»), sondern auch vor allem die Qualität und Kompetenzen eine Rolle spielen. Im Sinne eines grösseren Wettbewerbs wäre eine höhere Anzahl Gesuche aus FH begrüssenswert.

Weiter hat das Gespräch mit Vertretern der kantonalen UH in der Fallstudie die doppelte Anreizwirkung der Overheadbeiträge auf die kompetitive Forschung klar illustriert. Wenn mittels strategischer Einsetzung der Mittel die Erfolgsquote bei kompetitiven Drittmitteln erhöht werden kann, steigen nicht nur die Einnahmen aus diesen Projekten und die damit verbundenen neuen Overheadbeiträge, sondern auch die institutionellen Mittel aus dem HFKG über den Verteilmechanismus der Grundbeiträge.

Angesichts ebendieses Mechanismus und der Neuregelung durch das HFKG sind schliesslich folgende zwei Fragen entscheidend bei der Einordnung, ob das Ziel der Overheadbeiträge, die kompetitive Förderung zu stärken nach wie vor relevant ist:

1. Werden bei den UH und FH über die Referenzkostenberechnung die indirekten Kosten aus kompetitiven Förderprojekten bereits adäquat berücksichtigt? Wie in Abschnitt 3.2.1.1 dargelegt, wird über die Referenzkostenberechnung den UH und FH eine Art «zweiter Overhead» ausgerichtet. Die Berechnung der Referenzkosten zieht aber die Overheadbeiträge von den ungedeckten Forschungskosten ab. Bei der Bemessung des Grundbeitrages über die Referenzkosten werden die entstehenden Kosten also nicht doppelt berücksichtigt. Somit stellt dieser Mechanismus keinen Ersatz für die Overheadbeiträge dar.
2. Werden den UH und FH über die Bemessung der Grundbeiträge anhand der eingeworbenen Drittmittel die indirekten Kosten aus kompetitiven Förderprojekten bereits adäquat abgegolten? Der Verteilmechanismus der Grundbeiträge nach HFKG hat insbesondere bei den FH eine stärkere Berücksichtigung der Forschung erfahren (neu 15 % / alt 8 %) und gewichtet so auch die eingeworbenen Drittmittel stärker (neu 7.5 % / alt 3.2 %). Bei den UH sind diese Gewichtungen beinahe unverändert geblieben. Insofern ist dieser Teilaspekt vor allem für FH relevant. So erhalten FH für die Forschungsleistung einerseits mehr Mittel und andererseits werden FH, welche erfolgreicher Drittmitteln einwerben als andere, ebenfalls mehr Grundbeiträge erhalten. Dies kann durchaus als positiven Anreiz für die kompetitive Förderung angesehen werden. Ob dies jedoch zum Nachteil des eigentlichen Ziels der Overheadbeiträge ist, ist schwer einzuordnen. Insbesondere hat sich in der Umfrage, der Fallstudie wie auch durch die Konsultation der externen Experten gezeigt, dass die FH im Forschungsbereich nach wie vor unterfinanziert sind und auch die Overheadbeiträge dieses strukturelle Defizit nicht auszugleichen vermögen. Zudem hat die stärkere Berücksichtigung der Forschung bei den Grundbeiträgen dazu geführt, dass laut Aussage mehrerer FH die Trägerkantone wohl ihre Finanzierung reduziert haben, was diesen positiven Effekt bereits wieder neutralisiert hat.

3.2.2.2 Stärkung Hochschulleitungen und -autonomie; Unterstützung für eigene strategische Schwerpunktsetzung

Einleitend muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass die Analyse der historischen Entwicklung der Zieldefinition in Abschnitt 3.1.1 bereits gezeigt hat, dass unklar ist, inwieweit diese zweite Zielsetzung tatsächlich bei der Einführung der Overheadbeiträge bei SNF und Innosuisse vorgesehen war. Auch haben Gespräche mit Vertretenden der Förderagenturen wie auch mit verschiedenen Personen aus den Empfänger-Institutionen gezeigt, dass Uneinigkeit über die Relevanz und Angemessenheit dieses Zieles besteht. In der schriftlichen Stellungnahme von Innosuisse vom 20. Juli 2018 zum Konzept des SWR hält diese beispielsweise fest:

«Mit Blick auf die Vorgeschichte sowie die (...) Ausschüttungspraxis in der Innovationsprojektförderung dürfte sich aber durchaus die Frage stellen, wie realistisch das zweite Ziel überhaupt sein kann. Insbesondere für jene Institutionen, die aufgrund ihrer spezifischen Grundfinanzierung ohnehin Mühe bekunden, ihre durch die geförderten Forschungs- und Innovationsprojekte verursachten Gemeinkosten zu decken, dürfte die Zielsetzung zu ambitiös sein.»⁹⁶

Auch unter dem Aspekt der durch die Hochschulträger gewährleistete und nach Art. 5 Abs. 1 HFKG verankerten Hochschulautonomie erschliesst sich nicht, inwiefern durch kompetitiv eingeworbene Mittel eine solche Autonomie gestärkt werden soll.

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass Overheadbeiträge tatsächlich an einer solchen Zielsetzung gemessen und dieses Ziel auf dessen Relevanz überprüft werden soll. Dabei wird aber ersichtlich, dass sich diese Zielsetzung vor allem auf UH sowie die Overheadbeiträge des SNF beziehen. Einerseits verfügt bei diesem Hochschultyp die Leitung über eine stärkere Rolle (als beispielsweise bei FH mit relativ autonomen Departementen). Andererseits werden die Beiträge der Innosuisse nicht an die Leitungsorgane der Empfängerorganisation ausbezahlt, wie dies beim SNF der Fall ist.

So haben die Resultate der Online-Umfrage und der Fallstudie gezeigt, dass Hochschulen, die dem universitären Modell folgen (so beispielsweise auch die PH in der Fallstudie), die Mittel weit häufiger auf Ebene der Gesamtleitung (z.B. Rektorat) nutzen. Dies um beispielsweise spezifische strategische Interessen und Projekte der Gesamteinstitutionen zu verfolgen oder realisieren. Hingegen hat die ETH-FA in der Fallstudie dargelegt, dass aufgrund der Schwankung und des beschränkten Umfangs der Mittel eine eigentliche strategische, d.h. langfristig ausgerichtete separate Verwendung nicht nachhaltig möglich wäre. Ebenfalls hat die FH in der Fallstudie deutlich gemacht, dass dieses Ziel «gegenstandslos» sei. Einerseits verfügen die Departemente innerhalb der Hochschule über mehr Eigenständigkeit, andererseits ist aufgrund der grossen Finanzierungslücke bei Forschungsprojekten ein strategischer und vorausschauender Einsatz der Mittel nicht möglich. Ein Argument, das ebenfalls durch den externen Experten Michael Astor gestützt wurde. Von diesen Erfahrungswerten abgeleitet lässt sich schliessen, dass dieses Ziel nur für eine spezifische Empfängergruppe tatsächlich relevant ist und nicht unabhängig vom Empfängertyp definiert werden sollte.

Angesichts der stärkeren Gewichtung der Forschung bei den FH im Rahmen der Ausrichtung der Grundbeiträge des Bundes führen Frey et al. (2016) in ihrem Bericht zuhanden des SBF⁹⁷ aus, dass dies eine zunehmende Ausrichtung auf die externe Nachfrage ergibt. Eine mögliche Folge davon kann die Begrenzung der Autonomie sein. In diesem Kontext mögen die Overheadbeiträge aufgrund ihrer freien Verwendungsmöglichkeit diesen unerwünschten Effekten etwas Gegensteuer geben. Da die Umfrage und Fallstudien aber gezeigt haben, dass bei FH eine eigentliche strategische Verwendung der Mittel nicht wirklich stattfindet, ist hier eine stärkende Wirkung äusserst fraglich. Umgekehrt hat sich bei den UH im Rahmen der Anpassung des Verteilungsmodells der Grundbeiträge keine grosse Veränderung mit Sicht auf die Gewichtung der Drittmittel und einer möglichen veränderten Ausrichtung auf eine externe Nachfrage ergeben. Unter diesem Aspekt hat sich die Relevanz dieser Zielsetzung für UH nicht bedeutend verändert.

⁹⁶ [A. Eggimann, Stellungnahme zum Konzept Wirkungsprüfung Overhead des SWR, Brief zuhanden des SBF, 20. Juli 2018.]

⁹⁷ Frey, M., Kägi, W. & Liechti, D. (2016). HFKG Verteilungsmodelle Grundbeiträge – Schlussbericht. Basel: B,S,S.

3.2.2.3 Nebenbedingung: Administrativ möglichst schlanke Abwicklung

Die Einführung des Overheads beim SNF wurde unterem damit begründet, dass im Kontext der Drittmittelinwerbung die Bindung institutioneller Ressourcen stetig zunimmt. Zur Erhaltung der Attraktivität der kompetitiven Förderung soll ein Teil dieser indirekten Kosten abgegolten werden. Die Nebenbedingung der administrativ möglichst schlanken Abwicklung ist daher unerlässlich. Daran haben auch die neuen HFKG-Regelungen zur Ermittlung des Finanzbedarfs und Verteilung der Grundbeiträge des Bundes nichts geändert. Wohl muss gewährleistet sein, dass es für die Destinatäre nachvollziehbar ist, wie hoch die Beiträge ausfallen und im Falle der SNF Beiträge aufgrund welcher Projekte die Overhead-Mittel zustande kamen. Die Online-Umfrage hat aber gezeigt, dass von der grossen Mehrheit die aktuellen Prozesse als transparent und nachvollziehbar eingestuft werden, sowohl für den Auszahlungsmechanismus des SNF wie auch der Innosuisse.

Nebst der eigentlichen administrativen Aufwendung für die Abwicklung der Beiträge seitens der Förderagenturen entsteht aber auch den Empfängerinstitutionen bei der Verbuchung und Verteilung ein administrativer Zusatzaufwand. Dieser fällt gemäss der Umfrage jedoch sehr tief aus. Abgesehen von buchhalterischen Standards sind die Empfänger in der Verwendung aber frei. Diesbezüglich gibt es keinen grossen Handlungsspielraum die administrativen Aufwände von extern zu moderieren oder weiter zu reduzieren. Die Fallstudien haben gezeigt, dass durch die Anpassung der Verwendungsstrategie die administrativen Aufwände erheblich reduziert werden können. Im Rahmen der Plenarsitzung des Rates vom 4. und 5. Februar 2019 haben die eingeladenen externen Experten zudem hervorgehoben, dass eine zusätzliche Erhöhung der Overheadbeiträge hin zu einer Vollkostenrechnung zu einem Systemwechsel führen würde, was nicht wünschenswert ist. Insbesondere wurden in der Diskussion Bedenken geäussert, dass eine solche Erhöhung vor allem zu einer Erhöhung der Overhead-Administrationskosten und falschen Anreizen bei der Einwerbung von Forschungsprojekten führt. So sei der aktuelle Overhead-Satz wohl eher zu tief, was aber hinsichtlich des ausbleibenden Anreizes für sich selbst erhaltende Administrationsstrukturen als positiv einzuschätzen ist.

3.2.3 Kritik und Empfehlungen der Empfänger

Im Rahmen der Online-Umfrage wurde die Möglichkeit eingeräumt, dass die Empfänger Kritik und mögliche Empfehlungen oder Änderungsvorschläge hinsichtlich der aktuellen Prozesse und Vergaberichtlinien äussern konnten. Im Folgenden werden die wichtigsten oder häufigsten Rückmeldungen gruppiert wiedergegeben und anhand einzelner direkten Zitate illustriert. Die Kritik und Empfehlungen werden an dieser Stelle durch den SWR nicht kritisch eingeordnet.

- Beitragsberechtigung:

- o Zwei Empfänger bemängeln, dass kein Overhead für nationale Forschungsschwerpunkte (NFS/NCCR) ausgerichtet werden:

«Die geforderte Strukturbildung bei NCCRs wird dadurch erschwert, dass diese nicht overheadberechtigt sind.»

«SNF: (...) bei allen Projekten (NCCR) anwenden»

- Höhe und Bemessungsgrundlage:

- o Mehrere Empfänger kritisieren, dass die aktuelle Höhe der Overheadbeitragsrate die effektiven indirekten Kosten (bei Weitem) nicht deckt, oder fordern eine Erhöhung:

«Der aktuelle Overheadsatz des SNF ist unzureichend und deckt die indirekten Kosten der Forschung bei Weitem nicht. Ausserdem ist er weit vom ursprünglichen Ziel von 20% entfernt.»

«Die durch die grosse Zahl an drittfinanzierten Projekte gebundenen, zentralen und dezentralen Infrastruktur- und Administrationskosten sind heute in keiner Art und Weise gedeckt. Unter der Annahme, dass ein steigender OH mit zusätzlichen Bundesmitteln finanziert werden kann, muss deshalb der OH prioritär und deutlich erhöht werden.»

«Die Overheads decken die indirekten Projektkosten nur teilweise (15 % bis 25 %). Eine Erhöhung wäre wünschenswert, um einen bedeutenderen Teil abzudecken, z.B. eine Anpassung an die 25 %igen Overheads des europäischen H2020-Programms.»

- Weiter ist für einige Empfänger bei der Bemessungsgrundlage der Overheadbeiträge von Innosuisse nicht schlüssig, weshalb diese nur auf den Personalkosten basieren:

«Innosuisse Overhead wäre etwas einfacher in der Abwicklung, wenn es sich auf die Gesamtkosten und nicht nur auf die Personalkosten berechnen würde (d.h. analog EU), damit der Prozentsatz im erhaltenen Betrag sich nicht ändert, wenn das Verhältnis zwischen Personalaufwand und Sachaufwand sich verschiebt.»

«Bei Innosuisse (...) sollte auf dem gesamten Beitrag (analog SNF) und nicht nur auf den budgetierten Salärausgaben Overhead abgegolten werden.»

- Insbesondere mehrere FH geben zu bedenken, dass die Projektleitenden im Gegensatz zu den Universitäten (Lehrstühle) über keine Grundfinanzierung verfügen, gleichzeitig aber auch keine Mittel durch SNF-Förderinstrumente erhalten:⁹⁸

«Der Umstand, dass universitäre Hochschulen und Fachhochschulen bei der Finanzierungsabwicklung über den gleichen Leisten geschlagen werden, berücksichtigt die unterschiedliche Finanzierungslogik dieser Hochschultypen nicht. An den FHs sind Lehrstuhlfinanzierung die Ausnahme, was zu einer erheblichen Unterfinanzierung insbesondere bei SNF-Projekten führt.»

- Auszahlungsprozess:

- Verschiedene Empfänger bevorzugen eine einheitliche Auszahlungsart bei den beiden Förderagenturen bzw. frühere Auszahlungsmodi, jedoch wird keine der Vorgehensweisen einheitlich bevorzugt:

«Zuteilung der Overheadbeiträge für SNF-Projekte, analog zu den anderen Förderagenturen, als integraler Bestandteil der Projekterträge.»

«Innosuisse: OH Beträge werden mit den Tranchen ausbezahlt. Hoher interner Aufwand um die OH Beträge aus den Tranchen auszurechnen und korrekt zu verteilen. Handhabung sollte analog SNF sein (separate Auszahlung zweimal pro Jahr).»

- Informationsfluss/Planbarkeit:

- Einige Empfänger (insbesondere PH) wünschen sich im Sinne der Planbarkeit früher über die effektiven Overheadbeiträge informiert zu werden:

«Wünschenswert wäre, wenn bereits bei Projekteingabe Klarheit über die voraussichtliche Höhe der Overheadbeiträge bestehen würde.»

⁹⁸ Dieser Punkt bezieht sich nur indirekt auf die Bemessung der Overheadbeiträge. Da aber die Kosten der Pls nicht abgegolten werden, können die hier anfallenden Overheadkosten ebenfalls nicht eingeworben werden.

- Teilen der Beiträge:
 - o Einige Empfänger machen auf den problematischen Umstand aufmerksam, dass bei Kooperationsprojekten nur die korrespondierende Stelle/der Principal Investigator (PI) in den Genuss von Overheadbeiträgen kommt, ohne verbindliche Vorgaben wie diese zu teilen sind:

«Die Overheads (...) der Beiträge für mehrere Partner sollten an jeden Co-PI ausbezahlt werden, anstatt nur an den PI.»

«Es kann von Nutzen sein, wenn schweizweit eine unbürokratische Regelung zur detaillierten Allokation auf PI und Co-PI's gefunden würde; hier sind in gewissen Fällen Verzerrungen möglich; jeweils hochschul- und case-spezifische Absprachen sind aber wegen des administrativen Aufwands unsinnig.»

3.3 Analyse des internationalen Kontextes

Leitfrage SBF1

Wie situiert sich das nationale Instrument Overhead im Vergleich mit internationalen Regelungen und namentlich mit den Overhead-Regelungen europäischer Förderprogramme? Wie sind bei der systemischen Bewertung des Instruments Overhead (Leitfrage 2) die Overhead-Regelungen internationaler Förderprogramme miteinzubeziehen? Und in welcher Hinsicht? (Situierung Instrument Overhead im internationalen Vergleich)

Antwort auf Leitfrage des SBF1:

- *Synthese der Erkenntnisse:* Für einige Art. 15 FIGG-Institutionen und eine ETH-FA sind die Einnahmen aus Overheadbeiträgen der europäischen Fördergefässe höher als von denjenigen der Schweizer Agenturen. Generell stellen die Schweizer Beiträge aber den grösseren Anteil an Overhead-Einnahmen der befragten Institutionen dar. Die höheren administrativen Aufwände, Projektgrössen und bedeutend geringeren Erfolgsquoten bei europäischen Fördergefässen unterscheiden europäische Projekte klar von der Förderung durch die Schweizer Agenturen. Zudem werden Overheadbeiträge aus europäischen Quellen häufig dazu benutzt, Währungsschwankungen auszugleichen; ein bedeutender Kostenfaktor, welcher bei SNF und Innosuisse entfällt. Ebenso gelten europäische Fördergefässe Sozialleistungen anders ab als die Schweizer Agenturen, Differenzen, welche teilweise auch direkt aus den Overheadbeiträgen finanziert werden. Gestützt auf diese Tatsachen und die vertiefenden Gespräche mit Experten und Empfängerinstitutionen kann festgehalten werden, dass alleine die Höhe des Overheads nicht über die Frage entscheidet, ob ein Projekt bei einer nationalen oder internationalen Förderagentur eingereicht wird. Wohl aber wünschen sich einige Empfänger einen Schweizer Overhead in Höhe der europäischen Beiträge, da diese näher an den realen indirekten Kosten liegen. Die Analyse der Systemebene hat bereits gezeigt, dass bei der Berechnung der Referenzkosten für kantonale Universitäten und FH diverse Faktoren in die ungedeckten Forschungskosten einfließen. Darunter fallen auch indirekte Kosten aus international geförderten Forschungsprojekten, welche den Hochschulen nach Abzug der ausländischen Overheads verbleiben. Dies bedeutet wiederum, dass der Bund via HFKG auch einen indirekten Overheadbeitrag an europäische und internationale Forschungsprojekte bezahlt.
- *Fazit:* Rein auf die unterschiedliche Höhe oder Umsetzung der europäischen Overheadbeiträge beschränkt, lässt sich gestützt auf die Ergebnisse der Umfrage und Befragung von Experten kein Nachteil für die Schweizer Förderagenturen ableiten. Die Höhe der Overheads europäischer Förderprojekte scheinen für gewisse Empfänger aber ein anstrengenswertes Niveau darzustellen. Auch legt die Analyse der Neuregelung der Referenzkostenberechnung den Schluss nahe, dass über die Grundbeiträge nach HFKG ebenfalls indirekt «zweite Overheadbeiträge» für europäische Forschungsprojekte durch den Bund ausgerichtet werden.

3.3.1 Verhältnis bezüglich Stellenwert

Im Rahmen des aktuellen 8. Forschungsrahmenprogrammes (FRP) gewährt die EU einen Overhead in der Höhe von 25 % der direkten Kosten. Zuvor (7. FRP) war noch eine Vollkostenrechnung möglich. Diese Änderung wird von den Empfängern, welche an den Fallstudien beteiligt waren, als eine Vereinfachung empfunden. Die aktuelle EU-Overhead-Rate liegt somit deutlich über derjenigen der Schweizer Förderagenturen. Es ist daher wenig erstaunlich, dass in der Umfrage auch die Höhe des europäischen Overheads als Zielgrösse genannt wurde, da diese Abgeltung näher an den tatsächlichen Kosten ist. Isoliert betrachtet und unter ansonsten gleichen Umständen würde diese den Schweizer Agenturen einen klaren Nachteil einbringen. Die Befragung der Empfänger hat jedoch ebenfalls gezeigt (vgl. nachfolgender Abschnitt), dass im Rahmen der europäischen Forschungsprojekte andere (potenzielle) indirekte Kosten anfallen, welches diesen Umstand stark relativiert. Dazu zählen unter anderem Währungsschwankungsrisiken, unterschiedliche Mehrwertsteuersätze, teilweise tiefere angerechnete Sozialleistungen und ein höherer administrativer Aufwand bei der Einwerbung und Begleitung der Projekte. Insbesondere die Deckung der Währungsschwankungen ist einer der Hauptverwendungszwecke der Einnahmen aus europäischen Overheads. Diese Kosten entfallen bei der Förderung der Schweizer Agenturen komplett. Eine Absicherung dieser Schwankungsrisiken («Hedging») wird anscheinend durch die Forschungsinstitutionen nicht vorgenommen, da der Aufwand bzw. die Kosten dafür zu hoch ausfallen.

Nebst den Unterschieden in den zusätzlich anfallenden Kosten bei europäischen Forschungsprojekten sind zudem bei der Einstufung des Stellenwertes dieser Projekte und deren höheren Overheadbeiträge noch weitere Faktoren zu bedenken. Bei der Entscheidungsfindung, wo eine Projekteingabe am sinnvollsten erscheint, wiegen mutmasslich die Projektsummen, die Reputation der Förderung, die Erfolgsquoten und die Aufwände zur Einreichung eines Antrages schwerer. Dies bestätigten unter anderem auch die externen Experten, basierend auf den Erkenntnissen im Kontext einer vergleichbaren Untersuchung an deutschen Hochschulen. Insbesondere in Anbetracht, dass die Erfolgchancen bei europäischen Fördergefässen tiefer sind (und laufend sinken) als beim SNF, wurde auch durch die Gesprächspartner in den Fallstudien sowie durch andere Experten im Rahmen der Projektvorbereitung bestätigt, dass hier die höheren Overheadbeiträge keinen Einfluss auf die Entscheidungsfindung und Attraktivität haben.

3.3.2 Unterschiede im Umgang mit europäischen Overheadbeiträgen

Bezüglich der spezifischen Unterschiede in der Nutzung und Handhabung der EU-Overheadbeiträge geben die nachfolgenden Tabellen 17 und 18 einen detaillierten Aufschluss. Nebst der bereits erwähnten häufigen Nutzung der Beiträge zur Absicherung von Währungsschwankungen ist insbesondere die häufige Verwendung zur Deckung von Projekt- und Personalkosten (inkl. Doktorierenden und Post Docs) auffällig. Die Fallstudien haben diesbezüglich gezeigt, dass es unter anderem um die Angleichung der Löhne von Mitarbeitenden geht, womit sichergestellt wird, dass innerhalb der Institution Lohngleichheit herrscht, unabhängig von der Finanzierungsquelle der Forschungsprojekte. Ähnlich der Beiträge des SNF werden die europäischen Overheads auch teilweise zur Deckung von Akquisekosten, der Finanzierung von Grants Offices oder der anderweitigen Unterstützung und Incentivierung für die Eingabe von kompetitiven Forschungsprojekten genutzt.

Tabelle 17. Grösste Nutzen der EU-Overheadbeiträge (Quelle: Bericht econcept AG)⁹⁹

Grösster Nutzen	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH
<i>n</i>	37	8	2	4	10
Zentrale Dienste / Infrastruktur	16	5	2	2	4
Absicherung von Währungsrisiken	7	4	1	2	0
Ohne Overhead weniger Forschungsprojekte	7	2	0	0	5
Deckung Projektkosten	7	3	0	0	1
Erreichung geforderter Kostendeckungsbeitrag	4	0	0	0	4
Finanzierung Forschungsinfrastruktur / Technologieplattform	3	1	1	0	0
Deckung weiterer Kosten (u.a. MWSt)	3	1	0	2	0
Deckung Personalkosten Projektleitung (z. B. Finanzierung Projektleitung)	3	1	0	0	1
<i>Weitere Nutzen der EU-Overheadbeiträge (1–2 Nennungen):</i>					
<ul style="list-style-type: none"> – Deckung Akquisekosten – Finanzierung Grants Office – Anreiz für kompetitive Forschung – Stärkung strategischer Entwicklungen – Weiterentwicklung Zentrale Dienste – Verwendung durch Fonds der Direktion – Allgemeine Forschungsförderung – Deckung Personalkosten Doktorierende – Deckung Personalkosten Post Docs 					
N/A*	8	1	0	0	1

Hinsichtlich der internen Verteilung und Handhabung der Beiträge (Tabelle 18) geben die befragten Empfänger vor allem Unterschiede im Bereich der Aufteilung auf die institutionellen Ebenen und an externe Partner an. Dies mag einerseits mit den unterschiedlichen Auszahlungsprozessen zu tun haben, aber auch den vertraglichen Bedingungen, welche bereits vorsehen, wie Overheadbeiträge mit Forschungspartnern geteilt werden. Zudem werden bei einigen Universitäten bei EU-Overheads die Forschenden selbst an den Beiträgen beteiligt (im Vergleich zu SNF-Overheads, welche meist zentral verwendet werden). Auch unterscheiden sich teilweise die Zielsetzungen bezüglich der Verwendung der Beiträge. Dies widerspiegelt sich auch in den zuvor diskutierten unterschiedlichen Nutzen, welche die Empfänger aus den Beiträgen ziehen.

Tabelle 18. Unterschiede im Umgang mit EU-Overheadbeiträgen (Quelle: Bericht econcept AG)

Es bestehen Unterschiede: Ja	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	Art. 15
<i>n</i>	37	8	2	4	10	7
Anteil der Beiträge, welcher der Ebene Gesamtinstitution zugeteilt wird	10	5	1	2	1	1
Ziele, die mit der Verwendung der Overheadbeiträge erreicht werden sollen	7	4	0	2	0	1
Verteilung der Geldern bei externen Projektpartnern	7	4	0	3	0	0
Verbuchung	5	1	0	3	1	0
Ebene, die über Verwendung entscheidet	3	2	0	1	0	0
Vorgaben zur Berichterstattung	2	2	0	0	0	0
Gremium, das über Verteilung entscheidet	0	0	0	0	0	0

⁹⁹ Grösste Nutzen der Overheadbeiträge der EU für die Institutionen der zentralen Institutionstypen, offene Frage, kategorisierte Antworten (zahlreiche Institutionen haben mehr als einen Nutzen genannt). *N/A: Fehlende Werte, inkl. Institutionen ohne EU-Overheadbeiträge. Quelle: Befragung Empfängern.

4 Diskussion und Schlussfolgerungen des SWR

Die in Kapitel 3 zuvor dargelegten Ergebnisse aus der Analyse der Zielebene, der Systemebene und des internationalen Kontexts wurden anlässlich zweier Plenarsitzungen des SWR ausgearbeitet und diskutiert. Die Diskussion im Rahmen der Plenarsitzung des 1. und 2. Aprils 2019 resultierte in den nachfolgenden thematisch gegliederten Schlussfolgerungen sowie den in Abschnitt 4.6 dargelegten Handlungsfeldern.

4.1 Grundsätzliche Bemerkung

Die Einführung der Overheadbeiträge beim SNF im Jahre 2009 gepaart mit dem schrittweisen Inkrafttreten des neuen HFKG seit 2017 und den aktuellen Anpassungen der Referenzkostenberechnung hat zu einer Situation geführt, in der unklar ist, wie sich das sogenannte Instrument Overhead in das föderale Forschungsfinanzierungssystem eingliedert. Nebst der Frage der Relevanz des Instruments und dessen Ziels manifestiert sich diese Unklarheit insbesondere in der heterogenen Handhabung der Overheadbeiträge in Gesetzen, Verordnungen, Reglementen, der statistischen Erfassung und den buchhalterischen Standards. Es ist daher notwendig, eine einheitliche Handhabung zu etablieren. Dies beinhaltet eine Klärung, ob es sich bei Overheadbeiträgen um Drittmittel handelt oder nicht. Falls dies der Fall ist, sollten bereits existierende Gesetze und Reglemente überprüft werden um sicherzustellen, dass die freie Verwendung der Overheadbeiträge nicht indirekt eingeschränkt wird und ungewollte Reportingpflichten geschaffen werden. Eine einheitliche Handhabung der Overheadbeiträge in rechtlicher und statistischer Hinsicht bedeutet jedoch nicht, dass die beiden Förderagenturen SNF und Innosuisse ihre Kalkulations- und Auszahlungsmethoden weiter vereinheitlichen oder harmonisieren sollten.

4.2 Forschungsförderung mittels HFKG

- Die Hauptquelle zur Deckung indirekter Forschungskosten der Hochschulen sollten nach wie vor die Grundbeiträge von Kanton und Bund bilden
Grund: Overheadbeiträge sind ein notwendiges Komplement zu Grund- und Projektbeiträgen, vorausgesetzt, dass die öffentliche Hand die verbleibenden indirekten Forschungskosten deckt. Dies ist insbesondere für FH und noch mehr für die PH entscheidend (welche nur kantonale Grundbeiträge erhalten). FH kennen das Lehrstuhl-Prinzip nicht, weshalb ihnen insbesondere bei SNF-Projekten grosse Verluste aufgrund der fehlenden Entlohnung der Projektleitung anfallen. Die PH wiederum sind angehalten, ihre Forschungsaktivitäten auszubauen um die notwendige institutionelle Akkreditierung zu erhalten. Die Kosten einer solchen Expansion sollten aber nicht ausschliesslich durch Drittmittel gedeckt werden müssen. Andernfalls ist eine autonome, unabhängige und nachhaltige Forschung nicht möglich. Zudem würde generell eine Reduktion der Grundbeiträge aufgrund der zusätzlich eingeworbenen Overheadbeiträge explizit jene Hochschulen bestrafen, welche erfolgreich exzellente Forschung betreiben. Solche negativen Anreize wären schädlich für die Schweiz als Forschungsstandort. Auch sollten Overheadbeiträge nicht als Instrument verstanden werden, das die Gleichwertigkeit der Forschungsinstitutionen herstellen kann.

4.3 Forschungsförderung mittels FIGG

- Der Overhead-Beitragssatz sollte auf dem aktuellen Niveau von 15 %–20 % der direkten Projektkosten fixiert werden
Grund: Overheadbeiträge stellen ein wichtiges und nützliches Komplement zu Grund- und Projektbeiträgen dar, insbesondere in Anbetracht des monetär relativ kleinen Aufwandes. Obwohl mehrere Empfänger sich für eine Erhöhung der Beiträge einsetzen, sollten diese auf dem aktuellen tiefen Niveau von 15–20 % beibehalten werden. Dies verhindert eine ungewollte Zunahme der Overhead-Administrationskosten, wie sie etwa in den USA beobachtet wird.¹⁰⁰ So können unproduktive Anreize verhindert werden. Auch im europäischen Vergleich ist eine Erhöhung nicht notwendig, zumal das föderale Forschungsförder-System bereits sehr gut funktioniert.

¹⁰⁰ Ledford H. (2014) Keeping The Lights On. Nature Vol. 515, 20.11.2014; Callier V. (2015). Overspending on Overhead. The Scientist, 01.02.2015.

- Die Empfänger-Institutionen sollten in der Verwendung der Overheadbeiträge weiterhin frei sein
Grund: Falls Overheadbeiträge als «Instrument» eingeführt wurden, welches die Hochschulautonomie stärken soll, dann dürfen auch zukünftig keine Regeln zu deren Verwendung aufgestellt werden. Die aktuelle Vielfalt in der Verwendung der Beiträge widerspiegelt die unterschiedlichen Bedürfnisse und strategischen Entscheidungen, welche auf institutionellen Unterschieden, Logiken der Forschung und deren Finanzierung sowie Buchhaltungsstandards fussen. Diese Vielfalt sollte beibehalten werden. Eine weitere Harmonisierung und Angleichung der Regeln für alle Institutionen würde eine ungewollte Konvergenz der Institutionstypen herbeiführen.¹⁰¹ Obwohl einige Empfänger-Institutionen Bedenken bezüglich des Teilens von Overheadbeiträgen bei Forschungspartnerschaften äussern, ist es nach Meinung des SWR an den Empfängern, untereinander Regeln bezüglich eines Teilens dieser Beiträge festzulegen. Andere Massnahmen würden zusätzliche regulatorische Aufwände und Hürden schaffen.

- Der Zweck der Overheadbeiträge sollte in der V-FIFG einheitlich definiert werden, unabhängig von den sprachlichen Versionen des Textes. Dies ist notwendig, um ein gemeinsames Verständnis der Beiträge und deren freie Verwendung durch die Empfänger zu garantieren.
Grund: Das Overhead-Reglement des SNF verweist bei der Festlegung der Verwendung der Overheadbeiträge explizit auf Art. 33 V-FIFG. Da die Texte Unterschiede in den sprachlichen Versionen aufweisen, müssen diese bereinigt werden (vgl. Anhang A.7 mit vorgeschlagenen Anpassungen). Zusätzlich ist es wichtig, zwischen dem unmittelbaren «Zweck» und dem langfristigen «Ziel» der Beiträge zu unterscheiden, um die freie Verwendung der Beiträge aufrechtzuerhalten.

- Die Bundesfinanzierung von Forschungsinstitutionen von nationaler Bedeutung nach Art. 15 FIFG sollte nicht abnehmen, wenn die Projektfinanzierung durch SNF und Innosuisse zunimmt.
Grund: Seit der Revision des FIFG werden kompetitiv eingeworbene Fördermittel bei der Berechnung der maximalen Bundesunterstützung von Forschungsinstitutionen und Technologiekompetenzzentren (Art. 15 Abs. 5 Bst. b-c FIFG) abgezogen. Bei der letzten Überprüfung dieser Institutionen durch den SW(I)R wurde von mehreren angeführt, dass sich dies negativ auf die Anreizwirkung von SNF und Innosuisse Fördermitteln auswirkt.¹⁰² Dies erstaunt nicht weiter, da u.a. die Overheadbeiträge keine vollständige Deckung der indirekten Forschungskosten erlauben. Als Konsequenz daraus können die Overheadbeiträge bei Institutionen nach Art. 15 FIFG ihr Ziel der Unterstützung der kompetitiven Forschung nicht erreichen. Ein entsprechender Vorschlag zur Anpassung des genannten Artikels im FIFG findet sich im Anhang A.7.

- Es sollte ein allfälliger Bedarf nach einem Fördergefäss für Forschungsinfrastruktur eingehend abgeklärt werden.
Grund: Forschungsinfrastrukturen machen grosse Teile der indirekten Forschungskosten aus, und deren Wichtigkeit nimmt laufend zu (auch mit Blick auf die aktuellen Entwicklungen im Bereich von Open Science¹⁰³). Die aktuelle Overheadbeitragsrate ist nicht ausreichend um solche Kosten zu decken. Wie der SWR bereits früher festgehalten hat,¹⁰⁴ existiert derzeit kein Förderinstrument, das spezifisch auf die Finanzierung von Forschungsinfrastrukturen ausgerichtet ist, mit Ausnahme der Art. 15 FIFG-Institutionen.¹⁰⁵ Um die aktuelle Flexibilität der bereits existierenden Förderinstru-

¹⁰¹ Die Umfrage hat eine solche Diversität in der Verwendung durch die Empfänger aufgezeigt, welche im Sinne der französischen Version von Art. 33 V-FIFG ist. Overheadbeiträge «stellen» darin eine «Teilkompensation der Kosten dar» und müssen nicht unbedingt deren Deckung «dienen».

¹⁰² SWIR. (2016). *Appréciation des requêtes 2017–2020 au titre de l’art. 15 LERI. Rapport du Conseil suisse de la science et de l’innovation à l’attention du Secrétariat d’Etat à la formation, à la recherche et à l’innovation.* Entériné par le Conseil le 27.06.2016. Siehe Seite 8 und Seite 62.

¹⁰³ [Dies hält der SWR auch in der Empfehlung 3.8 des Beratungsdokuments zur BFI-Botschaft 2021–2024 fest.]

¹⁰⁴ SWIR. (2015c). *Evaluation des Schweizerischen Nationalfonds in Bezug auf die strategische Förderung von Forschungsinfrastrukturen und Fachgebieten.* SWIR Schrift 5/2015, Seite 44; SWIR (2015b) *Akteurskonstellationen im Schweizer Bildungs-, Forschungs- und Innovationssystem.* SWIR Schrift 3/2015 Seite 36; SWIR. (2015a). *Prise de position du CSSI sur la Feuille de route suisse des infrastructures de recherche 2017–2020.* Bern, 27.05.2015, Seite 5.

¹⁰⁵ Sowohl die «besonders kostenintensiven Bereiche» nach Art. 40 HFKG als auch die Schweizer Roadmap für Forschungsinfrastrukturen nach Art. 41 Abs. 4 FIFG behandeln einzig eine Priorisierung ohne Finanzierung von Forschungsinfrastrukturen. Unter den Förderinstrumenten des SNF unterstützt R’Equip die Akquisition von Forschungsinstrumenten von max. 1 Mio. CHF. Für eine systematische Übersicht zu den Förderinstrumenten und Budgets im Zusammenhang mit der Finanzierung von Forschungsinfrastruktur siehe SWIR Schrift 5/2015, insbesondere Tab. 1 auf Seite 19, Tab. 2 auf Seite 21, sowie im Anhang A.

mente aufrechterhalten zu können (inkl. HFKG-Grundbeiträge, Art. 15 FIFG und Overheadbeiträge), sollte der Bund die Ausrichtung einer solchen zielgerichteten Unterstützung ernsthaft prüfen. Eine Stärkung der wichtigsten Forschungsinfrastrukturen und Deckung der dazu notwendigen Kosten verlangen dabei auch eine klare und einheitliche Definitionsgrundlage.

4.4 Operative Umsetzung des Instruments Overhead

- Es besteht keine Notwendigkeit einer weiteren Harmonisierung der SNF und Innosuisse Praxis.
Grund: Mehrere Empfänger haben sich in der Umfrage eine harmonisierte Auszahlungsart der Overheadbeiträge von SNF und Innosuisse gewünscht. Die Umfrage hat aber auch gezeigt, dass es keine einheitlich bevorzugte Vorgehensweise gibt, welche den jeweiligen institutionellen Präferenzen entspricht. Weiter haben die Fallstudien gezeigt, dass durch Anpassungen der internen Verwendungsstrategie die mit der Verbuchung von Overheadbeiträgen zusammenhängenden administrativen Aufwände optimiert und markant reduziert werden können.
- Eine einheitliche Behandlung von Overheadbeiträgen in den Kostenrechnungs-Leitfäden der SHK und der statistischen Erhebung durch das Bundesamt für Statistik sollte angestrebt werden.
Grund: Trotz der ambivalenten Charakteristiken von Overheadbeiträgen ist es notwendig, dass eine einheitliche Handhabung sichergestellt werden kann, um eine konsequente Anwendung von Gesetzen, Verordnungen und Reglementen zu ermöglichen. Die Beiträge werden zwar über kompetitive Wege eingeworben werden, doch haben die Mittel auch institutionellen Charakter. Trotz ihrer Herkunft ist es sinnvoll, diese durchgehend als Drittmittel zu klassifizieren. Diese Bezeichnung sollte jedoch konsequent angewendet werden, auch bei der Verwendung. Dies ist derzeit nicht der Fall, insbesondere nicht bei der statistischen Erfassung der Hochschulfinanzen der universitären Hochschulen.

4.5 Umsetzung durch Empfänger-Institutionen

- Empfänger-Institutionen sollten durch transparente interne Kommunikation sicherstellen, dass Forschende darüber informiert sind, wie Overheadbeiträge verwendet werden (können)
Grund: Die Fallstudien haben gezeigt, dass Forschende teilweise nicht über die Verfügbarkeit von Overhead-Mitteln oder der institutionellen Strategie bezüglich deren Verwendung informiert sind. Um einen möglichst effektiven Einsatz der Mittel zu ermöglichen, sollten die internen Richtlinien zur Verwendung der Beiträge den Forschenden transparent und aktiv kommuniziert werden. Im Falle einer zentralisierten Verwendung (beispielsweise mittels eines «Fonds») erhöht eine solch transparente Kommunikation die Akzeptanz und liefert somit auch die notwendige Rechenschaft. Empfänger-Institutionen sollten jedoch nicht durch externe Regeln oder Verordnungen verpflichtet werden, eine bestimmte Form von Richtlinien zu formulieren und zu implementieren. Vielmehr sollte dies in der autonomen Verantwortung der einzelnen Empfänger bleiben. So können die Verwendungsrichtlinien am optimalsten auf die jeweiligen Praktiken, Bedürfnisse und strategischen Ziele abgestimmt werden.
- Die Bezeichnung von Overheadbeiträgen als «Instrument» der Forschungsförderung (vgl. Formulierung in der BFI-Botschaft) hat Konsequenzen bezüglich der Verwendung durch die Empfänger
Grund: Ein Instrument hat eigenständige, spezifische Ziele und Funktionsweisen. Es ist daher naheliegend anzunehmen, dass die Bezeichnung der Overheadbeiträge als «Instrument» bei den Empfängern zu gewissen Reaktionen führt. Dies haben auch die Resultate der Umfrage und der Fallstudien gezeigt. Die Bezeichnung kann möglicherweise dazu führen, dass die Mittel ähnlich wie andere Instrumente eingesetzt werden, sprich in einem projekt-ähnlichen Set-up. Eine solche Verwendung fördert die eher kurz- bis mittelfristige Projektstätigkeit von einzelnen Forschenden, während eine institutionelle Verwendung eher zur Stärkung der langfristigen organisationalen Ziele und Prioritäten dient. Dies ist weder positiv noch negativ, sondern eine einfache Konsequenz aus der verwendeten Nomenklatur. Dieser Implikationen sollte man sich jedoch bewusst sein.

4.6 Fazit

Abgeleitet aus den zuvor dargelegten Schlussfolgerungen, denen sich der Rat in der Diskussion der Resultate des vorliegenden Berichtes gewidmet hat, ergeben sich vier Handlungsfelder. Diese korrespondieren mit den Empfehlungen des SWR zu Beginn dieses Berichtes. In einzelnen Fällen wird dabei ein konkreter Handlungsbedarf dargelegt.

- Freie Verwendung und keine weitere Harmonisierung
Die freie Verwendung der Mittel muss weiterhin garantiert sein. Gleichzeitig soll bei den Berechnungs- und Auszahlungsmodalitäten keine weitere Harmonisierung vorgenommen werden. Beides soll zur Erhaltung der institutionellen Diversität beitragen und somit einer unerwünschten Konvergenz vorbeugen.
→ Kein unmittelbarer Handlungsbedarf (aktuelle Praxis beibehalten)

- Höhe der Overhead-Rate beibehalten
Die Höhe der Beitragsrate soll bei 15–20 % beibehalten werden um ungewollte Anreize zu verhindern, indem die Overheadbeiträge selbst zu einem Grund für die Einwerbung von Drittmitteln werden. Gleichzeitig bedingt dies aber auch, dass über die Grundbeiträge der Kantone und des Bundes die verbleibenden indirekten Forschungskosten adäquat abgegolten werden.
→ Möglicher Handlungsbedarf bei der Forschungsfinanzierungsabteilung der Pädagogischen Hochschulen

- Einheitliche Behandlung der Beiträge sicherstellen
Da sich die Overheadbeiträge in ein komplexes Finanzierungssystem eingliedern muss sichergestellt werden, dass diese sowohl herkunfts- wie verwendungsseitig einheitlich behandelt werden. Dies bedingt insbesondere die Klärung, ob es sich dabei um Drittmittel handelt oder nicht. Andernfalls sind Diskrepanzen bei der Berechnung der Referenzkosten und Grundbeiträge möglich. Zudem könnten indirekt ungewünschte Reportingpflichten geschaffen werden. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass es zwischen den sprachlichen Versionen von Art. 33 V-FIFG keine Diskrepanzen gibt. Ansonsten ist eine freie Verwendung der Beiträge allenfalls nur eingeschränkt möglich.
→ Handlungsbedarf bei der Formulierung von Art. 33 V-FIFG (Vorschlag: siehe Anhang A.7)
→ Möglicher Handlungsbedarf bei der Präzisierung, ob auch der Overhead von Innosuisse und aus EU-Gefässen bei Referenzkostenberechnung abgezogen wird, ob Overheadbeiträge bei der Grundbeitragsverteilung inbegriffen sind und welches die relevanten Datenquellen dazu sind

- Negative Anreize reduzieren
Die Einwerbung von kompetitiven Drittmitteln als Ausdruck von wissenschaftlicher Exzellenz soll nicht bestraft werden. So darf die Gewinnung von Overheadbeiträgen nicht zu einer überproportionalen Senkung der Grundbeiträge durch Bund und Kantone führen. Zudem sollen bei Institutionen nach Art. 15 FIFG die Drittmittel bei der Berechnung der maximalen Bundesbeiträge nicht abgezogen werden.
→ Handlungsbedarf bei der Formulierung von Art. 15 Abs. 5f. FIFG (Vorschlag: siehe Anhang A.7)

Abkürzungen

Abs.	Absatz
aF&E	angewandte Forschung und Entwicklung
AG	Aktiengesellschaft
al.	siehe <i>Abs.</i>
art.	siehe <i>Art.</i>
Art.	Artikel
BBI	Bundesblatt
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
BFS	Bundesamt für Statistik
BR	Bundesrat
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CF	siehe <i>BR</i>
cf.	siehe <i>vgl.</i>
CHF	Schweizer Franken
CSEC-(C)N	siehe <i>WBK-N(R)</i>
CSHE	siehe <i>SHK</i>
CSEM	Centre Suisse d'Electronique et de Microtechnique
CSS	siehe <i>SWR</i>
CSSI	siehe <i>SWIR</i>
CSST	siehe <i>SWTR</i>
CTI	siehe <i>KTI</i>
CV	Curriculum Vitae
DEFER	siehe <i>WBF</i>
d.h.	das heisst
Dr.	Doktor
Eidg.	Eidgenössische
EPF	siehe <i>ETH</i>
EPT	Équivalent plein temps
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule(n)
ETH-FA	ETH-Forschungsanstalt(en)
em.	emeritus
etc.	et cetera
exkl.	exklusive
f./ff.	folgend/e
EU	Europäische Union
FH	Fachhochschule(n)
FIFG	Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation, SR 420.1
FK	Forschungskosten
FNS	siehe <i>SNF</i>
FRI	siehe <i>BFI</i>
FRP	Forschungsrahmenprogramm
F&E	Forschung und Entwicklung
ggü.	gegenüber
HEP	siehe <i>PH</i>
HES	siehe <i>FH</i>
HEU	siehe <i>UH</i>
HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz), SR 414.20
inkl.	inklusive
InS	Innosuisse
KTI	Kommission für Technologie und Innovation
LASEI	Loi fédérale sur l'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation, SR 420.2
LEHE	siehe <i>HFKG</i>
LERI	siehe <i>FIFG</i>
let.	siehe <i>Bst.</i>
LR	Loi fédérale sur la recherche
max.	maximal
Mio.	Million
MWSt.	Mehrwertsteuer
NCCR	siehe <i>NFS</i>
NFS	Nationaler Forschungsschwerpunkt
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
N/A	nicht verfügbar
o.ä.	oder ähnlich
OFFT	siehe <i>BBT</i>
O-LERI	siehe <i>V-FIFG</i>
p.	siehe <i>S.</i>
PH	Pädagogische Hochschule(n)
PI	Principal Investigator
Prof.	Professor
S.	Seite
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SER	siehe <i>SBF</i>
SEFRI	siehe <i>SBFI</i>

Evaluation des Instruments Overhead

SHK	Schweizerische Hochschulkonferenz	V-FIFG	Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (Forschungs- und Innovationsförderungsverordnung), SR 420.11
SNF	Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung	V-FIFG-WBF	Verordnung des WBF zur Forschungs- und Innovationsförderungsverordnung, SR 420.111
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts	V-HFKG	Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, SR 414.201
SWR	Schweizerischer Wissenschaftsrat	WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
SWIR	Schweizerischer Wissenschafts- und Innovationsrat	WBK-N(R)	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates
SWTR	Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat	WTT	Wissens- und Technologietransfer
u.a.	unter anderem	z.B.	zum Beispiel
UE	siehe <i>EU</i>		
UH	Universitäre Hochschule(n)		
USA	Vereinigte Staaten von Amerika		
v.a.	vor allem		
vgl.	vergleiche		

Anhang

- A.1 Mandat des SBF – Wirkungsprüfung des Instruments Overhead
- A.2 Konzept des SWR – Wirkungsprüfung des Instruments Overhead
- A.3 Berichterstattung Strukturierte Befragung bei Schweizer Overhead-Empfänger/innen (economy AG)
- A.4 Liste der Gesprächspartner
- A.5 Expertenbericht «Overhead Contributions and the Public Funding of Swiss Universities and Research Institutions»
- A.6 Leitfaden Fallstudie
- A.7 Vorgeschlagene Änderungen an Gesetzen und Verordnungen

A.1 Mandat des SBFi

**Mandat Wirkungsprüfung des Instruments Overhead
SBFi, Februar 2018**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

**Staatssekretariat für Bildung,
Forschung und Innovation SBFi**
Abteilung Forschung und Innovation

MANDAT

des

Eidgenössischen Departements für

Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)

vertreten durch das

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)

an den

Schweizerischen Wissenschaftsrat (SWR)

Wirkungsprüfung des Instruments Overhead

I. Ausgangslage

Für die laufende Förderperiode 2017-2020 hat der Bundesrat gemäss BFI-Botschaft die folgenden Massnahmen vorgesehen:

- a) Stabilisierung der Overheadbeiträge in Form einer Abgeltungspauschale von maximal 15 Prozent auf den für Overheadzahlungen berechtigten und vom SNF bewilligten Projektbeiträgen;
- b) Durchführung einer umfassenden Wirkungsprüfung für das Instrument Overhead unter der Leitung des SBFI, einerseits unter Abstimmung mit der analogen Overheadregelung im Förderbereich der KTI (heute Innosuisse), andererseits unter Berücksichtigung der Bundesunterstützung zugunsten der Hochschulen gemäss Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) sowie der Overheadregelungen europäischer Förderprogramme unter Beteiligung der Schweiz.

Gestützt auf Artikel 44 Absatz 3 und Artikel 54 Absatz 2 des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes (FIFG) wird der SWR vom SBFI mit der Wirkungsprüfung des Instruments Overheads beauftragt.

II. Kontextualisierung

Einführung des Instruments Overhead und gesetzliche Grundlagen

Der Bundesrat wurde mit der Motion 03.3004 Overhead der WBK-N beauftragt, ab 2006 eine Finanzierung einzuführen, die es erlaubt, den Anteil der indirekten Kosten der vom SNF bzw. den Förderorganen des Bundes unterstützten Forschung für die Periode 2008-2011 schrittweise auf 20 Prozent zu erhöhen. 2009 wurde, gestützt auf den Bericht¹ einer vom SBFI geleiteten Arbeitsgruppe im Rahmen der BFI-Botschaft 2008-2011, das Instrument des Overheads für den SNF eingeführt. Damit verbunden war eine Änderung von Artikel 8 Absatz 5 des damaligen Forschungsgesetzes - als Grundlage für den zugehörigen Bundesbeschluss (spezifizierter Höchstkredit für Overheadabgeltungen). Unter Berücksichtigung der damaligen finanziellen Rahmenbedingungen genehmigte das Parlament eine Overhead-Pauschale von 10 Prozent.

In der Übergangsbotschaft von 2012 wurde das Ziel definiert, die Höhe der Abgeltungspauschale beim SNF ab 2012 bei rund 15 Prozent zu stabilisieren. Diese Grösse wurde in den folgenden BFI-Botschaften 2013-2016 und 2017-2020 bestätigt. Betreffend die Overheadregelung bei der damaligen KTI (heute Innosuisse) wurde mit der BFI-Botschaft 2013-2016 zudem eine spezifische Konzeptevaluation veranlasst, unter dem Ziel einer mittelfristig möglichst einheitlichen Praxisregelung des Overhead-Instrumentes bei SNF und Innosuisse hinsichtlich Verfahren und Bemessung. Die entsprechende gesetzliche Abstützung für die Innosuisse erfolgte bereits mit der Totalrevision des FIFG in den Jahren 2011/2012 (Artikel 24 Absatz 3, FIFG, SR 420.1, Fassung vom 14. Dezember 2012).

Heute ist das Overhead-Instrument bei SNF und Innosuisse gemäss FIFG (SR 420.1; Stand 1. Januar 2018) übergeordnet vollständig gleichlautend geregelt:

- Der **SNF** entrichtet im Rahmen seiner Förderung den Hochschulforschungsstätten und nichtkommerziellen Forschungsstätten ausserhalb des Hochschulbereichs Beiträge zur Abgeltung der ihnen entstehenden indirekten Forschungskosten (*Overhead*). Der Bundesrat regelt die Grundsätze der Beitragsbemessung. (Artikel 10 Absatz 4 FIFG)
- Die **Innosuisse** entrichtet im Rahmen ihrer Förderung den Hochschulforschungsstätten und den nichtkommerziellen Forschungsstätten ausserhalb des Hochschulbereichs Beiträge zur Abgeltung der indirekten Forschungskosten (*Overhead*). Der Bundesrat regelt die Grundsätze der Beitragsbemessung. (Artikel 23 Absatz 1 und Absatz 2 FIFG)

Die weiterführenden Materialien sind im Anhang zu diesem Mandat aufgeführt.

¹ S. Anhang Materialien.

Zielsetzung des Instruments

Das Instrument Overhead wurde vom Bund eingeführt², um

- a) für die Hochschulen einen zusätzlichen Anreiz zur Akquisition von SNF-Fördermitteln zu schaffen und damit der kompetitiven Förderung im schweizerischen BFI-Finanzierungssystem noch mehr Gewicht zu verleihen (*Stärkung der kompetitiven Förderung*);
- b) den Hochschulleitungen die Nutzung der über den Overhead kompetitiv erworbenen institutionellen Zusatzmittel für strategische Zwecke zu ermöglichen (*Stärkung Hochschulleitungen und -autonomie; Unterstützung für eigene strategische Schwerpunktsetzung*).

Unter Berücksichtigung der in der Schweiz (im Unterschied zu anderen Ländern) geltenden subsidiären Unterstützung des Bundes an die kantonalen Hochschulen bzw. deren Träger wurde das Overhead-Instrument schon bei der Einführung explizit nicht nach dem "Full cost"-Modell ausgestaltet. Entsprechend haben die kompetitiv erfolgreichen Hochschulen im "Schweizer Modell" nach wie vor einen wesentlichen Teil der Kosten von Projekten, die von SNF und Innosuisse bewilligt werden, durch Eigenmittel aus ihrem ordentlichen Budget zu finanzieren. Entsprechend dienen das Instrument Overhead bzw. die daraus erworbenen Zusatzmittel nicht der Voldeckung aller indirekter Kosten, sondern höchstens der "teilweisen" Abgeltung von Zusatzkosten, die den Institutionen aus den von SNF und Innosuisse geförderten Projekten entstehen. Die effektive Nutzung dieser Zusatzmittel obliegt jedoch grundsätzlich der Entscheidkompetenz der Hochschulleitung (und *nicht* der Leitung des bewilligten SNF-Projektes).

III. Auftrag/Ziele – Gegenstand

In Hinblick auf eine *systemische Wirkungsprüfung* des Instruments Overhead stellen sich folgende drei übergeordnete Leitfragen:

- (1) *Zielebene*: Wurden die für das Instrument Overhead definierten Hauptziele erreicht? (Bewertung der Zielerreichung)
- (2) *Systemebene*: Wie muss das Instrument Overhead unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich nach HFKG neu geregelten Unterstützung des Bundes zu Gunsten der kantonalen Hochschulen (Universitäten / Fachhochschulen) bewertet werden? Sind namentlich angesichts der neuen HFKG-Regelungen zur Ermittlung des Finanzbedarfs (Referenzkosten) und Verteilung (Bemessungskriterien) der Grundbeiträge des Bundes an die kantonalen Hochschulen die dem Overhead-Instrument in der Forschungs- und Innovationsförderung gesetzten Hauptziele nach wie vor relevant? Wenn ja, warum und in welcher Hinsicht? (systemische Bewertung des nationalen Instrumentes Overhead)
- (3) *Internationaler Kontext*: Wie situiert sich das nationale Instrument Overhead im Vergleich mit internationalen Regelungen und namentlich mit den Overheadregelungen europäischer Förderprogramme? Wie sind bei der systemischen Bewertung des Instrumentes Overhead (Leitfrage 2) die Overheadregelungen internationaler Förderprogramme miteinzubeziehen? Beeinflussen diese die systemische Bewertung des nationalen Instrumentes? Und in welcher Hinsicht? (Situierung Instrument Overhead im internationalen Vergleich)

² Neben diesen forschungs- und hochschulpolitischen Hauptzielen wurde bei der Einführung des Instruments beim SNF vom Bund zudem eine in administrativer Hinsicht möglichst schlanke Abwicklung verlangt. Diesem Ziel wurde bei der konkreten Ausgestaltung des Instruments durch ein Verfahren über die Pauschalen-Regelung Rechnung getragen.

Der SWR wird ersucht, dem SBFI darzulegen, wie er diese drei Leitfragen der Wirkungsprüfung zum Instrument Overhead in einem entsprechenden Wirkungsprüfungskonzept zu bearbeiten vorsieht.

Das entsprechende SWR-Konzept erfordert die Genehmigung durch das SBFI. Dieses sieht dazu eine formelle Konsultation bei SNF, Innosuisse und swissuniversities vor.

IV. Zeitplan

Die Arbeit des SWR richtet sich nach dem nachfolgenden Zeitplan (Meilensteine):

Gegenstand	Zeitplan
Erarbeiten Konzept Wirkungsprüfung	bis 5/2018
Genehmigung SBFI unter Einholen der Stellungnahmen von SNF, Innosuisse sowie swissuniversities	bis 7/2018
Umsetzung Wirkungsprüfung gemäss Konzept	8/2018-4/2019
SWR Abschlussbericht (zuhanden SBFI)	5/2019

V. Weitere Bestimmungen

Methodisches Vorgehen

Der SWR wählt die Methoden und externen Fachpanels selbstständig aus.

- Aktenzugang: SNF und Innosuisse sind gegenüber dem SWR auskunftspflichtig. Sie stellen ihm auf Nachfrage namentlich sämtliche offiziellen Strategie- und Entscheidungsdokumente in ihrem Zuständigkeitsbereich zur Verfügung.

Publikation

Über die Publikation seines Abschlussberichtes entscheidet der SWR.

- Form: Die Publikation umfasst den Abschlussbericht mit den übergeordneten Ergebnissen und allfälligen Empfehlungen des SWR sowie die formelle Stellungnahme von SNF, Innosuisse sowie swissuniversities
- Fristen: Die Publikation des Abschlussberichtes erfolgt frühestens nach Zustellung desselben an das SBFI.

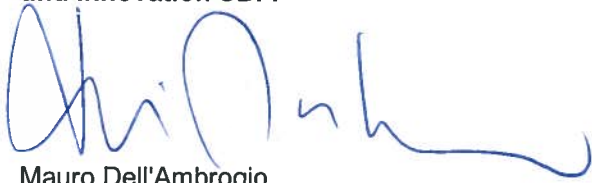
VI. Umsetzung

Die mit diesem Mandat verbundenen Aufwendungen des SWR werden durch das allgemeine Funktionsbudget gedeckt.

Kontaktperson

Für Fachkontakte zum Mandat und während der Durchführung der Wirkungsprüfung gemäss Mandat ist seitens des SBFI Dr. Nicole Schaad, Ressortleitung Nationale Forschung, zuständig.

**Staatssekretariat für Bildung, Forschung
und Innovation SBF**



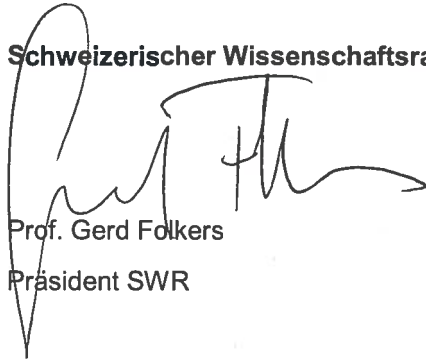
Mauro Dell'Ambrogio

Staatssekretär

Bern,

12. FEB. 2010

Schweizerischer Wissenschaftsrat (SWR)



Prof. Gerd Folkers

Präsident SWR

Bern, 20. 2. 18

Anhang

Materialien

Botschaften und gesetzliche Grundlagen:

- BFI-Botschaften 2008-2011, 2012, 2013-2016, 2017-2020.
- Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation, FIG (SR 420.1.) und die entsprechenden Verordnungen
- SNF-Overheadreglement
- Beitragsverordnung Innosuisse

Grundlagendokumente

- SBF (2007), Overhead. Einführung des Overheads beim Schweizerischen Nationalfonds SNF. Bericht zu Handen der Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur WBK.
- SNF (2009ff), Bericht des SNF über die Overheadbeiträge (jährlich erstellt)
- SNF (2011), Overhead Erfahrungsbericht für die Jahre 2009-2011.
- SWTR (2013), Zuteilungsmodelle für Overheadzuschüsse des Schweizerischen Nationalfonds und der Kommission für Technologie und Innovation, SWTR Schrift 1/2013 [in französischer Sprache].

A.2 Konzept des SWR

**«Wirkungsprüfung» des Instruments Overhead
Konzept des Schweizerischen Wissenschaftsrats SWR
SWR, August 2018 (überarbeitete Version)**



«Wirkungsprüfung» des Instruments Overhead

Konzept des Schweizerischen Wissenschafts- rates SWR

(überarbeitete Version vom 17. August 2018, nach Genehmigung des SBFI)

Inhaltsverzeichnis

1	Mandat	2
1.1	Auftrag und Ziele	2
1.2	Vorbemerkungen SWR.....	2
2	Arbeitsfragen SWR.....	3
3	Methode	4
3.1	Einführende Überlegungen.....	4
3.2	Methodisches Konzept	5
3.3	Desktop Recherche	5
3.4	Online Befragung.....	5
3.5	Fallstudien	6
3.6	Expertengespräche	6
4	Daten und Literatur	6
4.1	Daten	6
4.2	Literatur.....	7
5	Struktur Schlussbericht.....	7
6	Zeitplan	7
7	Budget	7

1 Mandat

1.1 Auftrag und Ziele

1.1.1 Kontext

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) hat mit dem Mandat vom 20. Februar 2018 den Schweizerischen Wissenschaftsrat (SWR) beauftragt, die in der BFI-Botschaft 2017 – 2020 vorgesehene Evaluation des Instruments Overhead durchzuführen. Die Durchführung dieser Wirkungsprüfung ist Teil des Arbeitsprogrammes 2016 – 2019 des SWR. Basierend auf den im Mandat formulierten Leitfragen stellt das vorliegende Konzept des SWR das geplante Vorgehen dar, den ihm nach Art. 44 Abs. 3 und Art. 54 Abs. 2 des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes (FIFG) erteilten Auftrag zu erfüllen.

Als Grundlage zur Ausarbeitung dieses Konzeptes dienten bereits geleistete Arbeiten des SWR aus dem Jahre 2013 (SWTR 2013), Dokumentenrecherchen und Sondierungsgespräche mit Vertretern des SBFI (Abteilung Hochschulen und Ressort EU-Rahmenprogramme), der involvierten Institutionen (je eine universitäre Hochschule und eine Fachhochschule) und der beiden Förderagenturen, sowie swissuniversities und dem Bundesamt für Statistik.

1.1.2 Ziele Overhead

Im Sinne von Art. 33 V-FIFG dienen Overheadbeiträge zur teilweisen Abgeltung von indirekten Forschungskosten, welche Institutionen im Rahmen von Forschungsvorhaben entstehen, die durch den Schweizerischen Nationalfonds (SNF), Innosuisse oder die Bundesverwaltung unterstützt werden. Gemäss dem Mandatstext vom 20. Februar 2018 werden mit der Ausrichtung dieser Beiträge folgende Ziele verfolgt:

- Stärkung der kompetitiven Förderung
- Stärkung Hochschulleitungen und -autonomie; Unterstützung für eigene strategische Schwerpunktsetzung

Zudem erwähnt das Mandat in Fussnote 2 eine administrative und damit nicht direkt forschungs- oder hochschulpolitische Zielsetzung. So wurde «... bei der Einführung des Instruments beim SNF vom Bund zudem eine in administrativer Hinsicht möglichst schlanke Abwicklung verlangt».

1.1.3 Leitfragen

Die Leitfragen des Mandates vom 20. Februar 2018 lauten:

- *Zielebene*: Wurden die für das Instrument Overhead definierten Hauptziele erreicht? (Bewertung der Zielerreichung)
- *Systemebene*: Wie muss das Instrument Overhead unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich nach HFKG neu geregelten Unterstützung des Bundes zu Gunsten der kantonalen Hochschulen (Universitäten / Fachhochschulen) bewertet werden? Sind namentlich angesichts der neuen HFKG-Regelungen zur Ermittlung des Finanzbedarfs (Referenzkosten) und Verteilung (Bemessungskriterien) der Grundbeiträge des Bundes an die kantonalen Hochschulen die dem Overhead-Instrument in der Forschungs- und Innovationsförderung gesetzten Hauptzielen nach wie vor relevant? Wenn ja, warum und in welcher Hinsicht? (systemische Bewertung des nationalen Instruments Overhead)
- *Internationaler Kontext*: Wie situiert sich das nationale Instrument Overhead im Vergleich mit internationalen Regelungen und namentlich mit den Overheadregelungen europäischer Förderprogramme? Wie sind bei der systemischen Bewertung des Instruments Overhead (Leitfrage 2) die Overheadregelungen internationaler Förderprogramme miteinzubeziehen? Und in welcher Hinsicht? (Situierung Instrument Overhead im internationalen Vergleich)

1.2 Vorbemerkungen SWR

Der SWR hat bei den Vorarbeiten zur Formulierung dieses Konzeptes den Mandatstext einer vertieften Analyse unterzogen und erste Erkenntnisse durch Dokumentenrecherchen und Vorgespräche gewonnen. Vor diesem Hintergrund möchte der SWR als Grundlage für die Beantwortung der Leitfragen einige Prämissen vorausschicken, welche das Verständnis des SWR widerspiegeln. Eine detaillierte Ausführung der methodischen Ansätze wird im Anschluss im Abschnitt 3 vorgenommen.

- «Wirkungsprüfung»

In Zusammenhang mit dem vorliegenden Mandat ist es aus mehreren Gründen schwierig von einer Wirkungsprüfung zu sprechen: a) Das Instrument Overhead ist mit der Zielsetzung einer schlanken Abwicklung verbunden. Deshalb wurde auf ein umfassendes und kontinuierliches Monitoring verzichtet. Es liegen dem SWR auch keine Unterlagen vor, welche die Existenz eines vordefinierten Wirkungsmodells bei der Einführung des Instruments belegen würden. b) Die per 1. Januar 2017 erfolgte Harmonisierung der Overheadprozesse hat die Rahmenbedingungen für das BFI-System verändert. c) Die europäischen Rahmenbedingungen haben in den vergangenen Jahren ebenfalls erheblich variiert.

Nach Ansicht des SWR ist keine eigentliche «Wirkungsprüfung» möglich. Er beabsichtigt stattdessen die Erarbeitung eines Berichtes, der Erfahrungen der involvierten Parteien sammelt, diese retro- und prospektiv bewertet und daraus Schlussfolgerungen ableitet.

- SNF und KTI/Innosuisse

Die im Mandat formulierten Zielsetzungen des Instruments Overhead beziehen sich teilweise (historisch bedingt) explizit auf den SNF. Im Hinblick auf die per 1. Januar 2017 erfolgte Harmonisierung der Overheadregelungen zwischen SNF und Innosuisse geht der SWR davon aus, dass die genannten Zielsetzungen für beide Förderagenturen gelten und Grundlage für die Beantwortung der Leitfragen sind. Dabei sollte jedoch mitbedacht werden, dass zum Zeitpunkt der Einsetzung des Instruments beim SNF das Ziel «Stärkung der kompetitiven Förderung» im Vordergrund stand. Gemäss geführten Gesprächen werden auch heute die beiden Zielsetzungen von den Empfänger/innen und Förderagenturen unterschiedlich verstanden und wahrgenommen.

- Beitragsempfänger/innen Overhead

Der Fokus des Mandates ist die umfassende systemische Überprüfung des Instruments Overhead. Der SWR ist der Ansicht, dass nebst den im Mandat erwähnten «kantonalen Hochschulen» – einschliesslich der Pädagogischen Hochschulen (PH) – auch der ETH Bereich sowie Art. 15 FIGO Organisationen als wichtige Empfänger/innen in die Analyse mit einbezogen werden sollten.

- Internationaler Kontext

Der SWR erachtet es als zielführend bei der Frage nach dem internationalen Kontext den Fokus auf diejenigen Overheadquellen zu legen, mit welchen Forschende in der Schweiz am häufigsten in Kontakt kommen. Ein Blick von aussen auf das nationale System ist nützlich; der SWR hat aber nicht die Ambition die Overheadregelungen aller «bedeutenden» Länder oder internationalen Akteuren detailliert zu studieren und zu vergleichen.

2 Arbeitsfragen SWR

Zur Beantwortung der Leitfragen des Mandates, unter Berücksichtigung der Auslegung des SWR, dienen die folgenden Arbeitsfragen:

- Zielebene

- Wie hat sich die Zieldefinition des Instruments Overhead historisch entwickelt?
- Wie wird der Overhead durch die Beitragsempfänger/innen¹⁰⁴ verwendet und eingestuft?

- Systemebene

- Wie fügt sich das Instrument Overhead in das Finanzierungssystem des Bundes ein (Schnittstellen der Bundesförderung nach HFKG und FIGO)?
- Wie nehmen die Beitragsempfänger/innen diesen Aspekt wahr?
- Wie schätzen die Beitragsempfänger/innen hypothetische Veränderungen des Instruments ein (Erhöhung/Senkung der Beiträge o.ä.)?

- Internationaler Kontext

- Welchen Stellenwert haben die nationalen und europäischen Overheadinstrumente und -regelungen bei den Beitragsempfänger/innen?
- Wie werden diesbezüglich allfällige Unterschiede durch die Beitragsempfänger/innen wahrgenommen?
- Entsteht den Schweizer Förderagenturen durch die Overhead-Regime anderer Länder ein Nachteil?

¹⁰⁴ Unter den «Beitragsempfänger/innen» versteht der SWR in erster Linie die nach Art. 10. Abs. 4 FIGO und Art. 23 Abs. 1-2 FIGO begünstigten Forschungsstätten. Aufgrund der unterschiedlichen Handhabung der Overheadbeiträge sind in zweiter Linie aber Akteure auf den unterschiedlichsten Stufen innerhalb solcher Institutionen gemeint.

3 Methode

3.1 Einführende Überlegungen

1. Die Durchführung einer Wirkungsprüfung oder -messung verlangt nach einer adäquaten Evaluationsmethodik, die das Eintreten der (intendierten) Wirkung nachweisen kann. Ebenso ist dazu eine vorhergehende Planung nötig, die das Erreichen einer solchen Wirkung aktiv verfolgt hat. Ein Wirkungsmodell (oder auch Logic Model¹⁰⁵) dient so gleichzeitig als Planungs- und Evaluationsgrundlage. Der Ansatz des Logic Models verlangt vor Einsetzung eines Instrumentes die Formulierung von wenn/dann Bedingungen zur Verknüpfung der einzelnen Schritte einer Wirkungskette (Input, Output, Outcome, Impact). Ebenso ist vor Projektbeginn festzuhalten wie diese einzelnen Schritte überprüft werden sollen (Monitoring).

Bei der Implementierung des Instruments Overhead durch den SNF wurde explizit auf ein Monitoring verzichtet (vgl. Kommentar zum Reglement vom 15. Oktober 2008, SNF 2011). Durch die Zielsetzung einer schlanken Abwicklung und das Fehlen einer vordefinierten Wirkungskette ist nach Ansicht des SWR keine eigentliche «Wirkungsprüfung» möglich. Per 1. Januar 2018 erfolgte zudem die Harmonisierung der SNF und Innosuisse Overheadregelungen. Diese geänderten Rahmenbedingungen bei Innosuisse verunmöglichen zusätzlich die Umsetzung einer solchen Wirkungsprüfung.¹⁰⁶ Der SWR beabsichtigt deshalb statt der Durchführung einer Wirkungsprüfung nach dem Logic Model die Erarbeitung eines retrospektiven Erfahrungsberichts inklusive prospektiven (hypothetischen) Einschätzungen der involvierten Institutionen und Förderagenturen, ergänzt durch eine Modellanalyse und Schlussfolgerungen.¹⁰⁷

2. Die im Mandat vom 20. Februar 2018 festgehaltene erste Zielsetzung des Instruments Overhead spricht explizit von «Anreizen». Ein empirischer Nachweis von Anreizwirkungen ist äusserst schwierig, insbesondere bei Abwesenheit eines Monitorings während der Umsetzung der Massnahme und Fehlen von Kontrollgruppen. Der SWR schlägt deshalb vor, auf den ökonomischen ex-post Nachweis solcher Anreizwirkungen zu verzichten. Stattdessen bevorzugt er, mittels der sozialwissenschaftliche Methoden der (gestützten/semistrukturierten) Befragung die involvierten Institutionen und Förderagenturen zu untersuchen.
3. Bei der Festlegung des zu untersuchenden Destinatärkreises schlägt der SWR eine Ausweitung vor. Im Hinblick auf einen systemisch repräsentativen Erfahrungsbericht sollten neben den im Mandat erwähnten «kantonalen Hochschulen» – einschliesslich der Pädagogischen Hochschulen – auch der ETH Bereich sowie Art. 15 FIFG Organisationen als bedeutende Empfänger/innen in die Analyse mit einbezogen werden.
4. Eine wichtige Leitlinie bei der Formulierung der Schlussfolgerungen wird für den SWR die im Sinne nach Art. 3 des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG) geregelten Zielsetzung der «Gleichwertigkeit» und «Andersartigkeit» spielen. Beim Vergleich der «Leistungsfähigkeit» bei der Projektakquisition gilt es bspw. zu berücksichtigen, dass die Universitäten, der ETH Bereich und die Fachhochschulen andere Rahmenbedingungen der institutionellen Forschungsförderung kennen.
5. Der SWR strebt die Erstellung einer Kategorisierung von Verwendungsarten der Overheadbeiträge und eine Typologie der Nutzungstypen und -strategien der Overhead Beitragsempfänger/innen an. Dabei sind die Praktiken der einzelnen Hochschulen nicht von zentralem Interesse und werden im Schlussbericht anonymisiert dargestellt.

¹⁰⁵ Im Kontext von (sozialen) Interventionen wird häufig der «Logic Framework Approach» zur Strukturierung und Auswertung von Massnahmen verwendet. Der Ansatz stellt eine Intervention als Verkettung von Zwischenresultaten dar, welche eine intendierte Wirkung haben. Innerhalb dieses Ansatzes gibt es eine «theory of change» und eine «theory of action». Die «theory of change» als Planungsgrundlage beschreibt mittels Logic Model (Input, Output, Outcome, Impact) wie die einzelnen Teilschritte miteinander verknüpft sind (vgl. Funnell & Rogers, 2011).

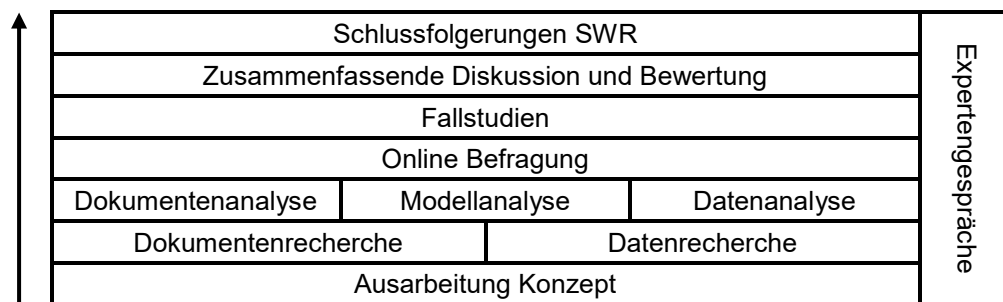
¹⁰⁶ Von «Wirkung» kann im Sinne des Logic Models erst von Effekten gesprochen werden, die Jahre nach Umsetzung einer Intervention eintreten.

¹⁰⁷ Ein ähnliches Vorgehen wurde ebenfalls in Deutschland im Rahmen der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung publizierten Studie zur Einführung von Projektpauschalen gewählt (BMBF 2014). Auch hat der SNF im Jahr 2011 einen solchen Erfahrungsbericht publiziert, der dem SWR ebenfalls als Vergleichsgrundlage dienen wird.

3.2 Methodisches Konzept

Zur Beantwortung der Arbeitsfragen und, in einem zweiten Schritt, der im Mandat formulierten Leitfragen schlägt der SWR die nachfolgenden, miteinander verzahnten methodischen Ansätze vor. Die verschiedenen Ansätze ergänzen sich gegenseitig und bauen aufeinander auf. Das methodische Konzept stützt sich einerseits auf Informationen aus Sondierungsgesprächen, welche mit Vertretern des SBFJ, der Hochschulen, der Förderagenturen, swissuniversities und des Bundesamtes für Statistik (BFS) geführt wurden. Andererseits basieren die vorgeschlagenen Methoden auf den eingangs formulierten Prämissen des SWR, welche der historischen Entstehung, Implementierung und Entwicklung des Instruments Overhead Rechnung tragen. Ebenfalls soll das methodische Konzept der Datenlage gerecht werden, welche bei der Wahl von bestimmten quantitativen Methoden limitierend wirkt (zur Datenlage gibt Abschnitt 4 Auskunft).

Die nachfolgende Abbildung zeigt schematisch den Aufbau der Untersuchung. Ein grober Zeitplan zur Umsetzung der einzelnen Arbeitsschritte folgt in Abschnitt 6 dieses Konzeptes.



3.3 Desktop Recherche

3.3.1 Dokumentenrecherche und -analyse

Als Basis der Umsetzung des Mandates dient eine strukturierte und umfassende Sammlung sowie Aufarbeitung der relevanten Dokumente und rechtlichen Grundlagen zur Entstehungsgeschichte und Umsetzung der verschiedenen Overhead Instrumente in der Schweiz.

Ziel dieses Arbeitsschrittes ist primär eine fundierte Analyse der Zieldefinition der Overhead Instrumente, eine Chronologie der relevanten gesetzlichen Grundlagen (inkl. Verordnungen und BFI-Botschaften) sowie eine Darstellung der systemischen Verknüpfung zwischen HFKG und FIFG anhand des Instruments Overhead.

3.3.2 Datenrecherche und -analyse

Eine statistisch deskriptive Auswertung von Zahlungsströmen zwischen den Förderagenturen (SNF und KTI/Innosuisse) und den Beitragsempfänger/innen ergänzt die Dokumentenanalyse und -auswertung. Sie bildet den zweiten Teil der Basis der Mandatsumsetzung.

Mittels der Darstellung von Geldflüssen¹⁰⁸ und einer Analyse von Ausschüttungsquoten und ähnlichen Kennzahlen wird eine Übersicht zur finanziellen Dimension des Instruments geschaffen und mögliche Anzeichen von Anreizwirkungen seit der Einführung der Overheadbeiträge identifiziert. Dabei müssen die in Abschnitt 1.2 erwähnten Prämissen und die begrenzte Datenlage (Abschnitt 4) berücksichtigt werden.

3.4 Online Befragung

Zentrales Element der vorgeschlagenen Umsetzung des Mandates stellt die Befragung der verschiedenen Empfängertypen (Vollerhebung) dar. Die Fragestellungen dieser Erhebungen werden auf Grundlage der zuvor erfolgten Desktop Recherche durch den SWR vorformuliert. Anschliessend wird mit involvierten Organisationen eine zielgruppengerechte Endfassung ausgearbeitet. Dabei ist es einerseits wichtig, dass den befragten Institutionen (UH, FH, PH, ETH Bereich, Art. 15 FIFG Organisationen) ein möglichst geringer Aufwand entsteht und zentral verfügbare Informationen nicht doppelt erhoben werden. Andererseits muss bei der Ausgestaltung der Befragung berücksichtigt werden, dass die unterschiedlichen Aspekte der im Mandat genannten Zielsetzungen von verschiedenen Personen und Stellen innerhalb der Organisationen beantwortet werden müssen (Perspektive der Forschenden und

¹⁰⁸ Solche Geldflüsse können beispielsweise anhand eines Sankey-Diagramms dargestellt werden. Dieses geht auf H.R. Sankey aus dem Jahre 1898 zurück und wird primär in den Natur- und Ingenieurwissenschaften verwendet (Schmidt 2008).

Perspektive der Hochschulleitung). Der SWR würde es begrüßen, wenn die angestrebte Vollerhebung – und somit repräsentative Datengrundlage – durch das SBFI und swissuniversities mit kommunikativen Mitteln offiziell unterstützt würde.

Ziel der geplanten online Befragung ist die Zusammenstellung eines Erfahrungsberichtes hinsichtlich der Verwendung von Overheadbeiträgen. Daraus abgeleitet soll eine Kategorisierung von Verwendungsarten sowie eine Typologie der Beitragsempfänger/innen erstellt werden. Die Ergebnisse der Umfrage werden im Schlussbericht anonymisiert dargestellt, sowohl bezüglich Namen der befragten Personen wie auch der Institutionen. Die online Befragung bildet die Grundlage zur Auswahl und inhaltlichen Gestaltung der nachfolgend erörterten vertiefenden Fallstudien.

3.5 Fallstudien

Aufgrund der im Rahmen der online Befragung erstellten Typologie der Beitragsempfänger/innen plant der SWR in einem weiteren Schritt semi-strukturierte Interviews mit ausgewählten Hochschulen. Zielgrösse der Fallstudien ist dabei je ein Gesprächspartner pro identifiziertem Verwendungstyp.

Die Fallstudien erlauben eine Vertiefung und erste Interpretation der Resultate aus der online Befragung und Schärfung der Erfahrungsberichte. Analog zu den Ergebnissen der online Befragung werden die Resultate der Fallstudien im Schlussbericht anonymisiert publiziert.

3.6 Expertengespräche

Begleitend zu den zuvor erwähnten Erhebungs- und Untersuchungsschritten plant der SWR Experten und Organisationen zu konsultieren.

Diese begleitenden Gespräche dienen in den verschiedenen Phasen des Projektes unterschiedlichen Formen des Erkenntnisgewinnes und -vertiefung. Zu Beginn des Projektes werden die Gespräche vor allem den SWR bei der Einholung von Expertise unterstützen. Einige solcher Gespräche haben bereits im Rahmen der Ausarbeitung dieses Konzeptes stattgefunden. Im weiteren Verlauf und kurz vor Abschluss des Projektes soll die Konsultation von Experten den SWR bei der Validierung und Bewertung von Ergebnissen betreffend aller Leitfragen des Mandates unterstützen, insbesondere diejenige des internationalen Kontextes.

4 Daten und Literatur

Die nachfolgende Auflistung relevanter Datengrundlagen und Literatur geht einerseits auf Recherchen des SWR, andererseits auf Vorgespräche mit Personen aus verschiedenen Hochschulen, des SBFI (Abteilung Hochschulen sowie Ressort EU-Rahmenprogramme), des SNF, Innosuisse, swissuniversities und des BFS zurück. Diese nicht abschliessende Liste entspricht dem aktuellen Stand des SWR und kann bzw. sollte nach Rücksprache mit dem SBFI bei Bedarf ergänzt werden.

Gemäss bisher durchgeführter Gespräche ist die Datenlage betreffend Overheadzahlungen der Innosuisse und der EU sehr begrenzt. Daten von vergleichbarer Qualität wie diejenigen des SNF müssten somit direkt bei Hochschulen und weiteren Empfänger/innen erhoben werden. Eine solche Erhebung wäre aus Sicht des SWR mit dem Prinzip der administrativ schlanken Abwicklung nur begrenzt vereinbar und könnte die Rücklaufquoten der Umfrage negativ beeinflussen¹⁰⁹.

4.1 Daten

- Statistiken über Förder- und Overheadbeiträge SNF vor/seit Einführung Overhead
- Statistiken über Förderbeiträge KTI/Innosuisse. Detaillierte Daten zu Overheadbeiträgen nach Harmonisierung erst ab Förderjahr 2018 erhältlich
- Daten zu EU Fördermitteln seit 2014, inkl. Approximationen zu Overheadanteilen
- Daten des BFS zur Hochschulfinanzierung
- Daten aus qualitativer und (möglicherweise) quantitativer online Erhebung, sowie direkte Befragungen/Fallstudien (siehe Abschnitte 3.4 und 3.5)
- Daten aus den publizierten Jahresrechnungen der Hochschulen/Art. 15 FIFG Organisationen

¹⁰⁹ Zudem sind hier auch Bedenken bezüglich Vergleichbarkeit angebracht, da die einheitliche Berichterstattung gemäss den Leitfäden der SHK keine (vollumfängliche) Berücksichtigung der Overheadbeitragsverwendung beinhaltet (vgl. SHK 2015 & 2016).

4.2 Literatur

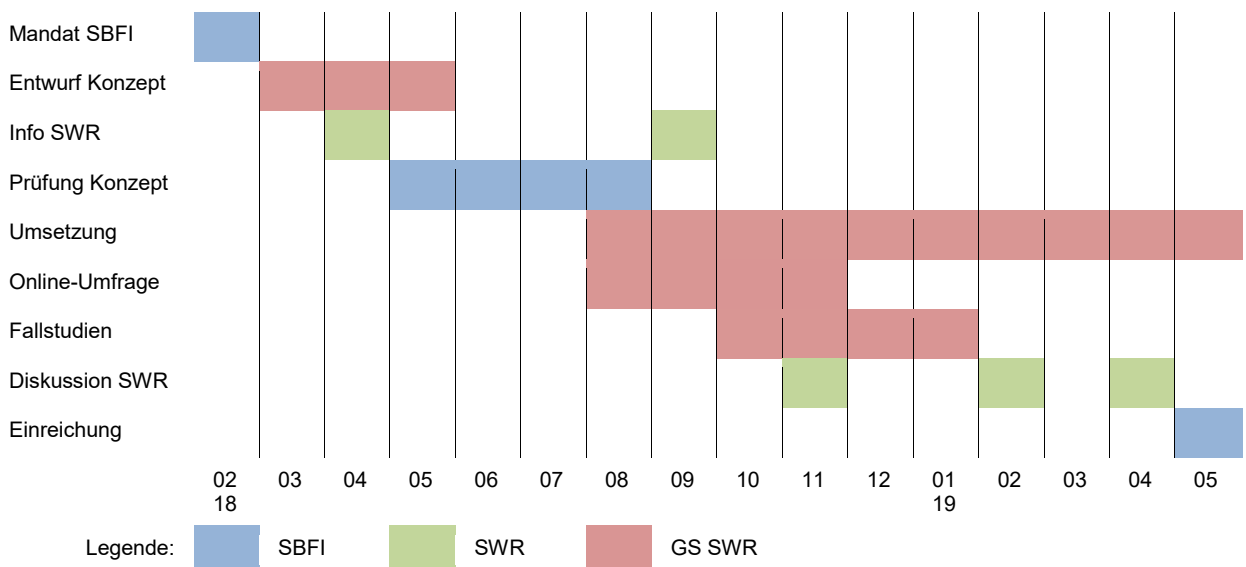
- BFI-Botschaften und gesetzliche Grundlagen: Wie im Anhang zum Mandat erwähnt
- Weitere Dokumente: Wie im Anhang zum Mandat erwähnt, zuzüglich:
 - BMBF (2014). Wissenschaftliche Untersuchung und Analyse der Auswirkungen der Einführung von Projektpauschalen in die BMBF-Forschungsförderung auf die Hochschulen in Deutschland.
 - B,S,S. (2016). HFKG Verteilungsmodelle Grundbeiträge, Schlussbericht.
 - INFRAS (2011). Strategie und Umsetzung Overheadabgeltung KTI, Inputbericht.
 - KTI (2012). Förderbeiträge für indirekte Forschungskosten – Grundlagen der KTI-Overheadstrategie.
 - SHK (2015). Kostenrechnungsmodell für universitäre Institutionen, Version 2.6.
 - SHK (2016). Kostenrechnungsmodell für Fachhochschulen, Version 10/2016.
 - Weitere Unterlagen/Präsentationen aus SHK-Sitzungen bezüglich Umsetzung HFKG
- In Absprache mit dem SBFI sind unter Umständen folgende, weiterführende Dokumente einzufordern:
 - Dokumentation zur Vernehmlassung/Ämterkonsultation Einführung Overhead und Formulierung Overheadreglemente
 - Sofern vorhanden: Protokolle oder ähnliche Unterlagen welche die Umsetzung und Einführung der Overheadbeiträge bei SNF und KTI/Innosuisse dokumentieren
 - Weitere relevante «interne» Dokumente die über Entstehungsgeschichte und Umgang mit den Overheadbeiträgen durch Agenturen und Institutionen Auskunft geben.

5 Struktur Schlussbericht

Unter dem Vorbehalt, dass abhängig von den Erhebungen und Analysen des SWR weitere Punkte dazukommen oder sich ändern können, gliedert sich der Schlussbericht voraussichtlich wie folgt:

- 1 Executive Summary
- 2 Mandat und Methodik
- 3 Analyse der Zielebene
- 4 Analyse der Systemebene
- 5 Analyse des internationalen Kontextes
- 6 Diskussion und Schlussfolgerungen
- 7 Anhang

6 Zeitplan



7 Budget

Der SWR ist bereit, nebst seinen eigenen Personalressourcen, folgende Beiträge aufzuwenden:

- Allfällig anfallende Kosten für externe Partner, inkl. Einarbeitungspauschale, bei der Durchführung der online Befragungen
- Anfallende Kosten für Honorare der externen Experten

A.3 Berichterstattung Strukturierte Befragung bei Schweizer Overhead-Empfänger/innen

Strukturierte Befragung bei Schweizer Overhead-Empfänger/innen
Berichterstattung zur Befragung
econcept AG, Februar 2019

Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR

Strukturierte Befragung bei Schweizer Overhead-Empfänger/innen

Berichterstattung zur Befragung
22. Februar 2019

Erarbeitet durch

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

Autorinnen

Flavia Amann, MA UZH in Erziehungswissenschaft
Marie-Christine Fontana, Dr. sc. pol., Politologin
Barbara Haering, Prof. Dr. sc. nat. ETH, Dr. h. c. sc. pol.

Inhalt

	Zusammenfassung	i
	Summary	iii
1	Einleitung	1
1.1	Befragung als Grundlage für den Erfahrungsbericht des SWR	1
1.2	Zweck der Befragung	1
1.3	Unterschiede der Overheadbeiträge der Förderagenturen	2
2	Methodisches Vorgehen zur Befragung	4
2.1	Konzeption, Durchführung und Auswertung der Befragung	4
2.2	Grundgesamtheit und Rücklauf	5
3	Ergebnisse der Befragung der Empfängerinnen der Overheadbeiträge	6
3.1	Umfang und Bedeutung der Overheadbeiträge für die Institutionen	6
3.2	Abwicklung der Overheadbeiträge durch die Empfängerinnen	7
3.3	Verwendung der Overheadbeiträge	10
3.4	Unterschiede zu Overheadbeiträgen durch EU-Forschungsförderung	16
3.5	Beurteilung der Abwicklung durch die Förderagenturen	18
4	Synthese und Beitrag zur Beantwortung der Arbeitsfragen	20
4.1	Gesamtbeurteilungen zum System Overheadbeiträge (Input)	20
4.2	Gesamtbeurteilungen der Umsetzung (Implementation)	20
4.3	Gesamtbeurteilungen zu Bedeutung und Nutzen (Output/Outcome)	22
	Anhang	23
A-1	Arbeitsfragestellungen SWR und Erhebungsmethodik	23
A-2	Fragebogen	25
A-3	Umfang und Bedeutung der Overheadbeiträge	31
A-4	Abwicklung der Overheadbeiträge	34
A-5	Verwendung	36
A-6	Beurteilung der Abwicklung der Overheadbeiträge durch die Förderagenturen	42
	Literatur	44

Zusammenfassung

Ausgangslage und Zweck der Befragung

Dieser Bericht präsentiert die Ergebnisse der Befragung der Empfängerinnen von Overheadbeiträgen des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und/oder der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) resp. der Schweizerischen Agentur für Innovationsförderung (Innosuisse). Die Empfängerinnen der Beiträge sind Hochschulen (ETH, universitäre, pädagogische und Fach-Hochschulen), die Forschungsanstalten des ETH-Bereichs und Forschungseinrichtungen nach Art. 15 FIGG. Die Befragung ist eine zentrale Informationsquelle für den Erfahrungsbericht zum Instrument der Overheadbeiträge, welcher der SWR im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) erstellt. econcept AG wurde vom SWR mit der Konzeption, Durchführung und Auswertung dieser Befragung sowie der Berichterstattung beauftragt und führte diese Projektarbeiten in enger Zusammenarbeit mit dem SWR durch.

Methodisches Vorgehen zur Befragung und Rücklauf

Die Konzeption der Befragung erfolgte gemeinsam mit dem SWR. Der Fragebogen wurde an 70 Institutionen verschickt, 48 Institutionen nahmen an der Befragung teil, der Rücklauf beträgt damit 69 %. Neun dieser 48 Institutionen informierten, dass sie keine oder kaum Overheadbeiträge erhalten und daher nicht an der Befragung teilnehmen können.

Synthese und Beitrag zur Beantwortung der Arbeitsfragen

Gesamtbeurteilungen zum System Overheadbeiträge (Input)

Die Einführung von Overheadbeiträgen wird als positiver Schritt der Forschungsförderung wahrgenommen. So würden, gemäss Befragung, mehrere Institutionen ohne Overheadbeiträge weniger Projekte durchführen. Allerdings weisen zahlreiche Institutionen aller Institutionstypen darauf hin, dass auch mit den Overheadbeiträgen die indirekten Kosten bzw. die Gesamtkosten eines Projekts nicht vollständig gedeckt werden können und formulieren entsprechende Vorschläge, wie dies aus ihrer Sicht verbessert werden könnte.

Gesamtbeurteilungen der Umsetzung (Implementation)

Die Abwicklung der Overheadbeiträge durch beide Förderagenturen wird von allen Institutionstypen insgesamt als transparent, effizient und fair beurteilt. Einige Universitäten, ETH, Fachhochschulen und ETH-Forschungsanstalten regen an, die Auszahlung der Overheadbeiträge zu harmonisieren.

Die Abwicklung der Overheadbeiträge führt bei der Hälfte der Empfängerinnen zu einem Mehraufwand, wobei der Aufwand mit dem Umfang der Beiträge (und damit der Grösse der Institution) zu korrelieren scheint. Die Verbuchung unterscheidet sich zwischen den SNF-Overheadbeiträgen, die gesamthaft an die Gesamtinstitution ausbezahlt und daher einfach ausweisbar sind, und den Beiträgen der KTI resp. Innosuisse sowie der EU-Forschungsförderung, welche mit den Projektbeiträgen ausbezahlt werden. Die Art der

Verbuchung wird von den Empfängerinnen unterschiedlich gehandhabt, auch innerhalb der einzelnen Institutionstypen.

Die Entscheidungsgremien und -ebenen in den Institutionen bezüglich Verteilung der Overheadbeiträge unterscheiden sich vor allem nach Institutionstyp und kaum nach Förderagentur: Ausser bei den FH und PH ist es meistens die Gesamtebene, die entscheidet. Bei den KTI/Innosuisse-Beiträgen werden diese in allen Institutionstypen stärker den Projekten zugeteilt als bei den SNF-Beiträgen.

Gesamtbeurteilungen zu Bedeutung und Nutzen (Output/Outcome)

Die Höhe der Overheadbeiträge unterscheiden sich sowohl zwischen den Förderagenturen wie auch zwischen den Institutionstypen, wobei sie der Grösse der Institutionen entsprechen. Die Overheadbeiträge werden als wichtiges Instrument zur Finanzierung der Drittmittelforschung und der damit verbundenen Kosten wahrgenommen. Genutzt werden die Beiträge von allen Institutionstypen vor allem zur Mitfinanzierung der allgemeinen Infrastruktur der Institution inkl. Leistungen der Zentralen Dienste sowie der Forschungsinfrastruktur. Explizite strategische Ziele auf Ebene Gesamtinstitution werden vor allem von den Universitäten und den beiden ETH, vereinzelt auch von ETH-Forschungsanstalten und pädagogischen Hochschulen verfolgt.

Die Befragung zeigt, dass die Overheadbeiträge vor allem zur Deckung allgemeiner Kosten verwendet und selten sowie in geringem Ausmass zur Stärkung der forschungsbezogenen Kompetitivität der Institution. Abwicklung und Verwendung der Beiträge unterscheiden sich dabei vor allem zwischen den Institutionstypen und nur wenig zwischen den Overhead-Instrumenten – dies gilt für die beiden nationalen wie auch für den Vergleich der nationalen und der europäischen Overhead-Instrumente. Die unterschiedlichen Modalitäten der beiden nationalen Instrumente werden aber kritisiert, dies bei einer insgesamt positiven Beurteilung der jeweiligen Abwicklung durch die Förderagenturen.

Summary

Initial situation and purpose of the survey

This report presents the results of the survey of recipients of overhead contributions from the Swiss National Science Foundation (SNSF) and/or the Commission for Technology and Innovation (CTI) or the Swiss Agency for Innovation Promotion (Innosuisse). Recipients of the contributions are universities (ETH, universities, universities of teacher education and universities of applied sciences), the research institutes of the ETH Domain and research institutions pursuant to Art. 15 of the Federal Act on the Promotion of Research and Innovation (RIPA). The survey is a central source of information in view of the report on the instrument of overhead contributions, to be submitted by the Swiss Science Council (SSC) on behalf of the State Secretariat for Education, Research and Innovation (SER). econcept AG was commissioned by SSC to conceptualize and to carry out this survey including an assessment of the results. The project has been carried out in close cooperation with SSC.

Methodical procedure for survey and response

The survey was designed jointly with SSC. The questionnaire was sent to 70 institutions. 48 institutions took part in the survey and the response rate was 69%. Nine of these 48 institutions reported that they received little or no overheads and were therefore unable to participate in the survey.

Synthesis and contribution to answering the working questions

Overall Appraisal of Overhead Contributions (Input)

The introduction of overhead contributions is perceived as a positive step in research funding. According to the survey, several institutions would carry out fewer projects without these contributions. However, numerous institutions of all institutional types point out that the actual overhead contributions do not fully cover indirect costs or total costs of research projects. They express proposals as to how this could be improved from their point of view.

Overall assessments of implementation

The handling of overhead contributions by both funding agencies in Switzerland is assessed as transparent, efficient and fair by all institutions. Some universities, ETH, universities of applied sciences and ETH research institutes suggest harmonising the payment of overhead subsidies.

For half of the recipients the processing of overhead contributions leads to additional expenditures – and this in correlation with the volume of the contributions (and thus the size of the institution). The booking differs since SNSF overhead contributions are paid to the institution as a whole and are therefore easy to identify, whereas contributions from the CTI or Innosuisse and the EU research funding are paid together with project contributions. Thus booking is handled differently by the recipients, also within the same institution type.

Decision-making bodies and decision levels within institutions with regard to the distribution of overhead contributions differ primarily according to the type of institution and only little according to funding agency: with the exception of the universities of teacher education and of applied sciences, it is usually the overall level that decides. In the case of CTI/Innosuisse contributions, these are allocated more to projects in all types of institutions than in the case of SNSF contributions.

Overall assessments of significance and benefit (output/outcome)

The amount of overhead contributions varies both between funding agencies as well as between types of institutions. However, they correspond to the size of the institutions. Overhead contributions are perceived as an important instrument for financing third-party research and the associated costs. The contributions are used by all types of institutions primarily to co-finance the general infrastructure of the institution, including services provided by the central services and the research infrastructure. Explicit strategic goals at the overall institution level are primarily pursued by the universities and the two ETH, and occasionally also by ETH research institutes and universities of teacher education.

The survey shows that overhead contributions are mainly used to cover general costs and rarely to strengthen the research-related competitiveness of the institution. The handling and use of the contributions differ primarily between the types of institutions and only slightly between the overhead instruments – this applies to the two national instruments as well as to the comparison of the national and European overhead instruments. The different modalities of the two national instruments are criticised, however, the overall assessment of the respective handling by the funding agencies is positive.

1 Einleitung

1.1 Befragung als Grundlage für den Erfahrungsbericht des SWR

Dieser Bericht präsentiert die Ergebnisse der Befragung der Empfängerinnen von Overheadbeiträgen des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und/oder der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) resp. der Schweizerischen Agentur für Innovationsförderung (Innosuisse). Die Empfängerinnen der Beiträge sind Hochschulen (ETH, universitäre, pädagogische und Fach-Hochschulen), die Forschungsanstalten des ETH-Bereichs und Forschungseinrichtungen nach Art. 15 FIGG. Die Befragung ist eine zentrale Informationsquelle für den Erfahrungsbericht zum Instrument der Overheadbeiträge, welcher der SWR im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) erstellte. econcept AG wurde vom SWR mit der Konzeption, Durchführung und Auswertung dieser Befragung sowie der Berichterstattung beauftragt und führte diese Projektarbeiten in enger Zusammenarbeit mit dem SWR durch.

1.2 Zweck der Befragung

Die Befragung hat zum Ziel, Informationen und Erfahrungen zu folgenden Themenbereichen zu generieren und damit folgende Fragen zu den Overheadbeiträgen zu beantworten (vgl. auch Arbeitsfragen des SWR und Erhebungsmethodik im Anhang A-1):¹

- *Umfang der Overheadbeiträge:* Wie viel Overheadbeiträge erhalten die Empfängerinnen und welche Bedeutung haben die Beiträge für diese Institutionen?
- *Abwicklung der Overheadbeiträge:* Wie werden die Beiträge verbucht, wie mit externen Projektpartnern geteilt? Wie erfolgt die Berichterstattung und welche Vorgaben sind schriftlich festgehalten?
- *Verwendung der Overheadbeiträge:* Welche Ebenen und welche Gremien entscheiden über die Verwendung der Beiträge? Für welche Zwecke oder Ziele werden die Overheadbeiträge verwendet? Welchen Nutzen und welche Wirkungen haben die Overheadbeiträge für die Empfängerinnen?
- *Unterschied zu europäischen Instrumenten:* welche Unterschiede bestehen bezüglich Umfang, Abwicklung und Verwendung?
- *Beurteilung der Abwicklung durch die Förderagenturen und der Instrumente insgesamt*

Der Fokus der Befragung liegt bei der Beschreibung der Umsetzung der Overheadbeiträge durch die Empfängerinnen (Hochschulen und Forschungsinstitutionen), Aussagen zu Wir-

¹ Die Reportingpflicht sowohl der Empfängerinnen der OH-Beiträge gegenüber den Förderagenturen wie auch der Förderagenturen gegenüber dem Bund ist diesbezüglich sehr schlank gehalten, so dass entsprechende Informationen bisher nicht vorliegen.

kungen sind erst ansatzweise möglich. Zur Beurteilung der nationalen Overhead-Instrumente im Vergleich zu internationalen Regelungen wurden zudem Informationen und Einschätzungen zu den Overheadbeiträgen der EU-Forschungsförderung erhoben.

1.3 Unterschiede der Overheadbeiträge der Förderagenturen

Obwohl in der Befragung analoge Fragen zu Erhalt, Verwendung und Handhabung der Overheadbeiträge des SNF und der Innosuisse resp. der früheren KTI gestellt wurden, bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den beiden Instrumenten. Diese Unterschiede sind bei der Verortung und Interpretation der Befragungsergebnisse zu beachten und werden deshalb hier in der Übersicht aufgeführt (sie werden im Bericht des SWR detailliert erläutert werden, inkl. der jeweiligen historischen Entwicklung).

Zentrale Elemente der OH-Beiträge	SNF	Innosuisse (InS) resp. KTI	EU-Forschungsförderung «Horizon 2020»
Ziele	Abgeltung indirekter Forschungskosten (V-FIFG). Schaffung von Anreizen für die kompetitive Forschung.	Abgeltung indirekter Forschungskosten (V-FIFG).	Abgeltung indirekter Forschungskosten ²
Grundlage	Overheadreglement des SNF Leistungsvereinbarung SNF / SBFI V-FIFG	Beitragsverordnung der InS Vollzugsbestimmungen InS Strategische Ziele BR für InS V-FIFG	Finanzhilfvereinbarung (Grant Agreement)
Budget Förderagenturen	442 Mio. CHF für BFI-Periode 2017-2020 → Ø 110.5 CHF / Jahr	70.2 Mio. CHF für BFI-Periode 2017-2020 → Ø 17.6 CHF / Jahr	Für Schweizer Empfängerinnen nicht festgelegt
Entstehung	Seit 2009, kaum Veränderungen seither.	Mitte/Ende der 1990er Jahre, zum Aufbau der aF&E an FH. Diverse Änderungen (3 Phasen), Neustart 1.1.2017: Harmonisierung bzgl. alle Empfängerinnen.	Bereits im FP 7, dort allerdings vier unterschiedliche Modelle, seit H2020 Flatrate ³
Berechnung der Höhe des OH-Beitrags	Prozentsatz der eingeworbenen Forschungsmittel der Gesamteinstitution	Prozentsatz der Personalkosten, welche die Grundlage bilden zur Berechnung der gesamten Projektbeiträge.	Prozentsatz der direkten Forschungskosten
Umfang OH-Beitrag (Satz)	15 % (Stand: 2018) Max. 20 % möglich, Satz abhängig von den jährlich verfügbaren Mittel des SNF	15 % (Stand: 2018)	Max. 25 %
Auszahlung: Zeitpunkt	Die Beiträge werden je zur Hälfte zu Ende des 1. und des 3. Quartals ausbezahlt.	Die Beiträge werden zusammen mit den Beitragstranchen zu deren Terminen ausbezahlt.	Die Beiträge werden zusammen mit den Beitragstranchen zu deren Terminen ausbezahlt.
Auszahlung: Empfängerin	Gesamteinstitution	Projektleitung	Projektleitung

Tabelle 1: Zentrale Elemente der Overheadbeiträge (OH-Beiträge) der Förderagenturen SNF und Innosuisse (resp. KTI) sowie der EU («Horizon 2020»), Stand 2018, vgl. Bericht SWR.

² Vgl. <https://www.horizont2020.de/projekt-indirekte-kosten.htm> [Stand: 10.1.2019].

³ Vgl. <http://cerneu.web.cern.ch/horizon2020/fp7-comparison> sowie <http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/press/horizon2020-presentation.pdf> [Stand: 10.1.2019].

Wichtig für die nachfolgende Präsentation und Diskussion der Befragungsergebnisse sind die unterschiedlichen Ziele, vor allem aber die unterschiedlichen Auszahlungsmodi: so werden die Overheadbeiträge beim SNF gesamthaft der Gesamtinstitution überwiesen, während die Overheadbeiträge der Innosuisse (und früher der KTI) zusammen mit den jeweiligen Projektzahlungen ausbezahlt werden – letzteres gilt auch für die Overheadbeiträge der EU-Forschungsförderung.

2 Methodisches Vorgehen zur Befragung

2.1 Konzeption, Durchführung und Auswertung der Befragung

Vorbereitungsphase

Die Grundlagen für die Erarbeitung des Fragebogens wurden vom SWR erarbeitet und stützen sich auf eine Dokumentenanalyse sowie zwei explorative Gespräche mit verantwortlichen Personen in Hochschulen (Beitragsempfängerinnen).

Konzeption des Fragebogens

Die Befragung erfüllt eine doppelte Funktion: Zum einen wurden Informationen und Daten erhoben, die dezentral bei den Beitragsempfängerinnen vorliegen. Zum anderen ermöglichte die Befragung Einschätzungen der Beitragsempfängerinnen zur Abwicklung und Verwendung der Overheadbeiträge.

Der Fragebogen wurde von SWR und econcept gemeinsam erarbeitet und von econcept in ein Excel-Tool implementiert (vgl. Anhang A-2). Der Excel-Fragebogen ermöglichte es, dass der Fragebogen pro Beitragsempfängerin durch mehrere Personen und dabei bei Bedarf auch auf unterschiedlichen Stufen ausgefüllt werden konnte. Der Pretest wurde vom SWR mit drei Beitragsempfängerinnen (drei Hochschultypen) durchgeführt.

Durchführung der Befragung

Der Fragebogen wurde am 18. Oktober 2018 an 70 Institutionen⁴ verschickt, inkl. Begleitschreiben des SBFi zum Mandat⁵ (vgl. Kapitel 2.2). Es wurde jeweils der/die Rektor/in bzw. Direktor/in angeschrieben, der SWR stellte econcept die Kontaktangaben zur Verfügung. Nach Ablauf der Frist (12. November 2018) wurden jene Universitäten und Fachhochschulen, die nicht an der Befragung teilnahmen, einzeln telefonisch oder per Mail zur Teilnahme motiviert.

Die Rückmeldungen der Institutionen zur Durchführung der Befragung zeigen, dass es sich um eine komplexe Thematik handelt, was insbesondere auf die Unterschiede zwischen SNF und Innosuisse/KTI sowie innerhalb von Innosuisse/KTI zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 1.3). Die kontaktierten zentralen Stellen der Gesamteinstitution konnten unterschiedlich gut Auskunft geben – je nach interner Organisation sowie je nach Förderagentur. Wichtige Rückmeldungen waren die Bitte um eine Fristverlängerung (diese wurde allen Befragten gewährt), vereinzelt Verständnisfragen sowie teilweise relativ ausführliche Kommentare zur internen Handhabung.

⁴ Aus Gründen der Praktikabilität hat sich der SWR dagegen entschieden, weitere Empfänger, wie z. B. Spitäler oder private Empfänger, in der Befragung einzuspannen; diese erhalten aber einen sehr kleinen Anteil der Schweizer Overheadbeiträge.

⁵ Das SBFi hat die zu befragenden Institutionen bereits im Vorfeld mit einem Schreiben über die Befragung informiert.

Bereinigung des Datensatzes und Auswertung

Der Datensatz wurde unter Berücksichtigung der jeweiligen Rückmeldungen (in offenen Fragen, per Mail oder Telefon) und nach einer Plausibilitätsprüfung bereinigt. Die Daten wurden deskriptiv ausgewertet, wobei die Institutionstypen – universitäre Hochschulen (Uni), Eidgenössisch Technische Hochschulen (ETH), Fachhochschulen (FH) und Pädagogische Hochschulen (PH), Forschungsanstalten des ETH-Bereichs (ETH-FA) und Forschungseinrichtungen nach Art. 15 FIFG (Art.15) – unterschieden wurden. Die Antworten auf offene Fragen wurden kodiert und ebenfalls nach Institutionstyp ausgewertet. Die Auswertungen zeigten, dass der Institutionstyp der wichtigste Erklärungsfaktor für Unterschiede ist, so dass auf eine anderweitige Typologisierung der Empfängerinnen verzichtet wurde.

2.2 Grundgesamtheit und Rücklauf

Die Grundgesamtheit umfasst alle Hochschulen – ETH, Universitäten, FH und PH – sowie alle Forschungsanstalten des ETH-Bereichs und alle Forschungseinrichtungen nach Art. 15 FIFG.

Von den 70 angeschriebenen Institutionen nahmen 48 an der Befragung teil: 39 Institutionen retournierten den ausgefüllten Fragebogen, neun Institutionen informierten, dass sie keine oder kaum Overheadbeiträge erhalten und daher nicht an der Befragung teilnehmen können.

Insgesamt erfolgten 48 Rückmeldungen, der Rücklauf beträgt damit 69 %.

Der Rücklauf entspricht insgesamt den Erwartungen des Projektteams. Der Rücklauf der ETH und ETH-Forschungsanstalten sowie der Fachhochschulen ist mit je 100 % sehr zufriedenstellend; auch der Rücklauf der Universitäten mit 80 % ist gut. Der Rücklauf bei den Pädagogischen Hochschulen (44 %) und den Forschungseinrichtungen nach Art. 15 (59 %) ist – u. a. auf Grund geringerer Overheadbeiträge im Vergleich zu den anderen Institutionen – wie erwartet etwas geringer.

	Gesamt	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
Anzahl Angeschrieben	70	10	2	4	11	16	27
Anzahl Rückmeldungen	48	8	2	4	11	7	16
<i>Davon Nicht-Teilnahme</i>	9				1	1	7
Rücklauf	69 %	80 %	100 %	100 %	100 %	44 %	59 %
N für Auswertung	37	8	2	4	10	6	7 ⁶

Tabelle 2: Rücklauf Gesamt und nach Institutionstyp

⁶ Zwei Institutionen, die den Fragebogen zwar ausgefüllt haben, jedoch von keinen Overheadbeiträgen profitiert haben, wurden von der Auswertung ausgeschlossen.

3 Ergebnisse der Befragung der Empfängerinnen der Overheadbeiträge

3.1 Umfang und Bedeutung der Overheadbeiträge für die Institutionen

Höhe der Beiträge

Die Höhe der Overheadbeiträge durch SNF, KTI und EU-Forschungsförderung unterscheidet sich je nach Institutionstyp stark. Die SNF- und KTI-Overheadbeiträge steigen von 2013 bis 2017 tendenziell, die Overheadbeiträge durch die EU steigen bis 2015, 2016/17 stagnieren sie auf leicht tieferem Niveau (vgl. Tabellen in Anhang A-3: Tabelle 17-Tabelle 19). Zu beachten ist, dass bei den Overheadbeiträgen der KTI und der EU-Forschungsförderung deutlich mehr Befragte keine Angaben machten (16-18 von 37 Institutionen) als bei den SNF-Overheadbeiträgen (6-9 Institutionen). Mehrere Institutionen (hauptsächlich Fachhochschulen) merkten an, dass die KTI-Overheadbeiträge wie auch diese der EU-Forschungsförderung nicht separat verbucht werden und deshalb nicht ausgewiesen werden können. Dies ist auf die unterschiedlichen Auszahlungsmodi der Förderagenturen zurückzuführen, wobei nur die SNF-Overheadbeiträge als solche an zentraler Stelle der Institutionen eingehen (vgl. Kapitel 1.3).⁷ Daher können die Overheadbeiträge der einzelnen Förderagenturen nicht miteinander verglichen werden. Mehrere Institutionen beurteilen den Beitragssatz der Förderagenturen, insbesondere von SNF und Innosuisse, als zu tief bzw. nicht ausreichend, um die indirekten Kosten zu decken.

SNF-Overheadbeiträge: Detaillierte Aussagen können insbesondere zu den SNF-Overheadbeiträgen gemacht werden: Die ETH ist 2017 der Institutionstyp mit den höchsten SNF-Overheadbeiträgen, gefolgt von den Universitäten; die Einzelinstitution mit den höchsten SNF-Overheadbeiträgen 2017 ist die Universität Zürich – die Höhe der Beiträge korreliert folglich mit der Grösse der Institutionen. Wird die Konstanz der SNF-Overheadbeiträge je Institution von 2013 bis 2017 betrachtet, resultiert eine durchschnittliche Standardabweichung von 377 kCHF/Jahr (vgl. auch A-3: Tabelle 17).⁸

SNF	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Mittelwert	2'947	7'497	11'610	1'024	494	37	75
Min	0	528	10'527	571	252	0	0
Max	15'477	15'477	12'693	1'592	780	69	250
Keine Angabe möglich	5	0	0	0	3	3	0
N/A*	1						1

Tabelle 3: Ressourcen: Erhaltene Overheadbeiträge in kCHF durch SNF 2017 nach Institutionstyp. *N/A: Missing (Institutionen, die das Feld leer liessen). Quelle: Befragung Empfängerinnen.

⁷ Zudem kennen die verschiedenen Hochschultypen unterschiedliche Kostenrechnungsmodelle.

⁸ Kleinste Standardabweichung für Institutionen, die von SNF-Overheadbeiträgen profitiert haben: 13. Grösste Standardabweichung: 1771.

KTI-Overheadbeiträge: Zu den erhaltenen KTI-Overheadbeiträgen konnte nur gut die Hälfte der befragten Institutionen Auskunft geben (siehe oben sowie Anhang A-3: Tabelle 18). Die beiden ETH haben demnach seit 2013 von KTI-Overheadbeiträgen profitiert, wobei die Beiträge kleiner als die SNF-Overheadbeiträge waren,⁹ bis 2016 schwankten und 2017 deutlich angestiegen sind. Die Universitäten¹⁰ haben erst seit 2017 KTI-Overheadbeiträge erhalten – zuvor waren sie nicht beitragsberechtigt (vgl. Bericht SWR).

EU-Overheadbeiträge: Die Höhe der erhaltenen EU-Overheadbeiträge unterscheidet sich zwischen den wie auch innerhalb gewisser Institutionstypen. Die beiden ETH, die ETH-Forschungsanstalten, die überwiegende Mehrheit der Universitäten sowie einige Art. 15-Institutionen haben solche Overheadbeiträge erhalten. Die FH und PH konnten mehrheitlich nicht ausweisen, ob sie von Overheadbeiträgen durch die EU-Forschungsförderung profitiert haben (vgl. Anhang A-3: Tabelle 19).

Anteil Overheadbeiträge an Gesamtertrag der Institutionen

Sofern 2017 von allen drei Förderagenturen (SNF, KTI, EU) Overheadbeiträge empfangen wurden, konnte der Anteil Overheadbeiträge am Gesamtertrag 2017 berechnet werden; dies war für 17 Institutionen¹¹ der Fall. Über alle diese Institutionen betrachtet liegt der durchschnittliche Anteil der Overheadbeiträge am Gesamtertrag 2017 bei 1.4 %. Am geringsten ist der Anteil bei den PH mit 0.04 %, am höchsten bei den Art. 15-Institutionen mit 2.5 % – letzteres ist vor allem auf eine Institution zurückzuführen, die mit 4.0 % über den höchsten Anteil Overheadbeiträge am Gesamtertrag 2017 verfügt.

	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	17	6	2	4	0	2	3
Anteil	1.4 %	1.4 %	1.7 %	1.1 %	--	0.04 %	2.5 %

Tabelle 4: Anteil Overheadbeiträge an Gesamtertrag. Quelle: Befragung Empfängerinnen (Berechnung econcept). Bei 20 befragten Institutionen konnte der Anteil nicht berechnet werden.

3.2 Abwicklung der Overheadbeiträge durch die Empfängerinnen

Mehraufwand für Abwicklung

Bei knapp der Hälfte der befragten Institutionen führt die Abwicklung der Overheadbeiträge auf Ebene der Gesamtinstitution zu einem Mehraufwand. Dieser liegt durchschnittlich schätzungsweise bei 14 Stellenprozent. Der Mehraufwand variiert sowohl zwischen wie innerhalb der Institutionstypen, wobei Institutionstypen mit mehr Overheadbeiträgen tendenziell auch einen höheren Mehraufwand angeben.

⁹ Wobei der Umfang der KTI-Overheadbeiträge insgesamt deutlich geringer ist als jener der SNF-Beiträge, vgl. Kapitel 1.3.

¹⁰ Ausser der Universität Basel, welche im Rahmen des SCCER KTI-Overheadbeiträge bekommen hat.

¹¹ Sechs Universitäten, beide ETH, vier ETH-Forschungsanstalten, zwei PH, 3 Art. 15-Institutionen

	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Mehraufwand (ja)	16	5	2	3	4	1	1
Falls ja: Stellenprozente	14 %	16 %	35 %	7 %	10 %	1 %	1 %

Tabelle 5: Mehraufwand für die Abwicklung der Overheadbeiträge. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Art der Verbuchung

Knapp die Hälfte der befragten Institutionen verbucht die Overheadbeiträge als direkte Erträge; die restlichen Antworten verteilen sich auf die unterschiedlichen Antwortmöglichkeiten. Mehrere Fachhochschulen führen in den Bemerkungen aus, dass die Overheadbeiträge in der Regel direkt auf die jeweiligen Projekte verbucht werden.

		Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
SNF	n	37	8	2	4	10	6	7
	Als anrechenbare Erlöse	5	1	1	0	0	0	3
	Als kompetitive Drittmittel	5	0	0	1	4	0	0
	Als nicht kompetitive Drittmittel	3	2	0	0	0	0	1
	Als direkte Erträge	15	4	0	1	4	6	0
	Als indirekte Erträge	3	0	0	2	1	0	0
	Anderes	5	1	1	0	1	0	2
	N/A*	1	0	0	0	0	0	1
KTI/ InS	n	37	8	2	4	10	6	7
	Als anrechenbare Erlöse	4	0	1	0	0	0	3
	Als kompetitive Drittmittel	7	1	0	1	5	0	0
	Als nicht kompetitive Drittmittel	3	2	0	0	0	0	1
	Als direkte Erträge	13	3	0	2	4	4	0
	Als indirekte Erträge	1	0	0	1	0	0	0
	Anderes	4	1	1	0	1	0	1
	N/A*	5	1	0	0	0	2	2

Tabelle 6: Art der Verbuchung von Overheadbeiträgen bei ihrem Eingang (Stand 2017) nach Förderagentur und Institutionstyp. *N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Knapp zwei Drittel der Institutionen führt für die SNF-Overheadbeiträge separate Rechnungen, bei den KTI/Innosuisse-Overheadbeiträgen sind es gut ein Drittel der Institutionen.

		Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
SNF	n	37	8	2	4	10	6	7
	Ja	21	5	1	4	5	2	4
	Nein	15	3	1	0	5	4	2
	N/A*	1	0	0	0	0	0	1
KTI/ InS	n	37	8	2	4	10	6	7
	Ja	12	5	1	2	1	0	3
	Nein	21	3	1	2	9	4	2
	N/A*	4	0	0	0	0	2	2

Tabelle 7: Separate Rechnungen für Overheadbeiträge nach Förderagentur und Institutionstyp. *N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Externe Forschungspartner

Unabhängig von der Förderagentur teilen rund ein Drittel der Empfängerinnen die Overheadbeiträge mit ihren externen Projektpartnern (vgl. Anhang A-4: Tabelle 21, Tabelle 22). Falls die Overheadbeiträge verteilt werden, geschieht dies bei SNF-Projekten mehrheitlich und bei KTI/Innosuisse-Projekten gut zur Hälfte nach einem generell geltenden Verteilungsschlüssel (vgl. Anhang A-4: Tabelle 23, Tabelle 24).

Berichterstattung

SNF-Overheadbeiträge: Gut ein Drittel der Institutionen gibt an, zur Verwendung der SNF-Overheadbeiträge zuhanden der Gesamteinstitution Bericht zu erstatten.

KTI-Overheadbeiträge: Betreffend KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge ist es gut ein Viertel. Ausgewertet nach Institutionstyp zeigt sich folgendes Bild:

	Alle (n=37)	Uni (n=8)	ETH (n=2)	ETH-FA (n=4)	FH (n=10)	PH (n=6)	Art.15 (n=7)
SNF	13	3	2	1	1	3	3
KTI/InS	8	2	2	1	0	1	2

Tabelle 8: Berichterstattung zur Verwendung der Overheadbeiträge z.Hd. der Gesamteinstitution. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Die Berichterstattung erfolgt im Rahmen des Finanzreportings auf Gesamtebene (7 Institutionen), der Projektberichterstattung (3 Institutionen) oder über die Gesamtberichterstattung des Leistungsbereichs Forschung (1 Institution).

Vorgaben schriftlich festgehalten

Viele in der Praxis verwendeten Vorgaben sind nicht schriftlich festgehalten, wobei es diesbezüglich grosse Unterschiede gibt. Relativ häufig schriftlich festgehalten sind Vorgaben zur Ebene, welche die Beiträge verwenden (20 Institutionen), die Gremien, welche über die Verteilung beschliessen (19 Institutionen) und der Anteil, den jede Ebene erhält (15 Institutionen; vgl. Anhang A-4: Tabelle 25). Bezüglich Institutionstyp halten vor allem die beiden ETH und die ETH-Forschungsanstalten diese und z.T. weitere Vorgaben schriftlich fest. Bei den Universitäten ist es gut die Hälfte, bei den FH, PH und Art. 15-Institutionen

sind es mit Ausnahme der Vorgaben zur Verwendung durch die Ebenen (PH: 4 von 6, Art. 15: 3 von 6) weniger als die Hälfte der befragten Institutionen. Bei zwei Universitäten und den beiden ETH sind die schriftlich festgehaltenen internen Vorgaben zur Verteilung und Verwendung der Overheadbeiträge öffentlich zugänglich.

3.3 Verwendung der Overheadbeiträge

Verteilung der Overheadbeiträge nach Ebenen

Die nachfolgenden Tabellen zeigen, dass je nach Institution ein anderes Gremium über die Verteilung der Overheadbeiträge entscheidet. Sie zeigen aber auch, dass insgesamt am häufigsten das operative Führungsgremium (n=10 resp. 9) oder das Rektorat bzw. die Direktion (n=9 resp. 7) über die Verteilung entscheidet – und dies sowohl bei den Overheadbeiträgen des SNF wie auch der KTI resp. Innosuisse. Auffällig sind die Rolle anderer Gremien bei den FH sowie die Rolle der Prorektorate Forschung bei der Verteilung der SNF-Overheadbeiträgen in den PH.

	SNF						
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Strategisches Führungsgremium (z.B. Hochschulrat)	2	1	0	1	0	0	0
Operatives Führungsgremium (z.B. Hochschulleitung)	10	1	2	0	2	2	3
Rektorat bzw. Direktion	9	3	0	3	2	0	1
Prorektorat Forschung oder analoge Funktion	3	0	0	0	0	3	0
Leitung Verwaltung	5	2	0	0	2	1	0
Anderes	7	1	0	0	4	0	2
N/A*	1	0	0	0	0	0	1

Tabelle 9: Gremium mit Entscheidung zur Verteilung der SNF-Overheadbeiträge. *N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

	KTI/Innosuisse						
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	7	2	4	10	6	7
Strategisches Führungsgremium (z.B. Hochschulrat)	2	1	0	1	0	0	0
Operatives Führungsgremium (z.B. Hochschulleitung)	9	1	2	0	2	1	3
Rektorat bzw. Direktion	7	2	0	3	2	0	0
Prorektorat Forschung oder analoge Funktion	2	1	0	0	0	1	0
Leitung Verwaltung	3	0	0	0	2	1	0
Anderes	9	2	0	0	4	1	2
N/A*	5	1	0	0	0	2	2

Tabelle 10: Gremium mit Entscheid zur Verteilung der KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge. *N/A: Missing.
Quelle: Befragung Empfängerinnen.

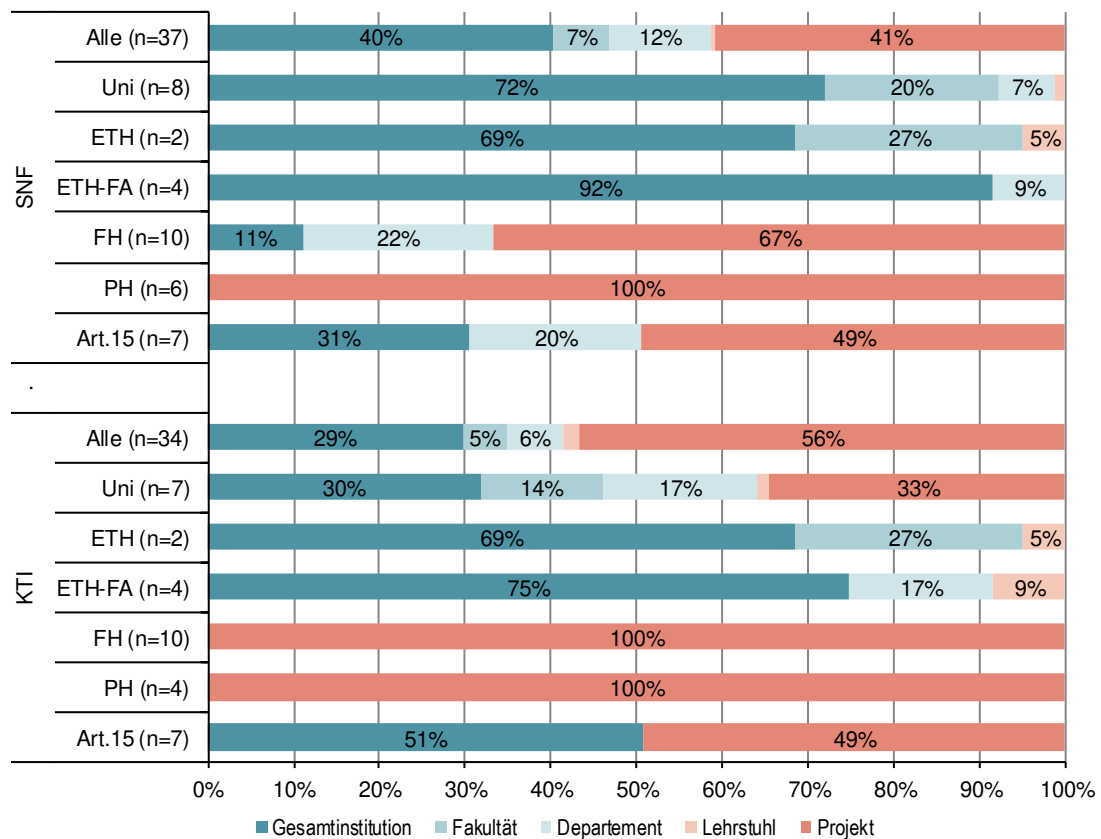
Die Entscheide, wozu die Overheadbeiträge verwendet werden, sind auf unterschiedlichen Ebenen innerhalb einer Institution angesiedelt, die vor allem zwischen den Institutionstypen und weniger zwischen den Förderagenturen variieren.¹² So entscheiden Universitäten, die beiden ETH und die ETH-Forschungsanstalten sowie die Art. 15-Institutionen tendenziell auf Ebene Gesamtinstitution, Fachhochschulen entscheiden hingegen tendenziell auf Ebene Projekt über die Verwendung der Overheadbeiträge. Die Pädagogischen Hochschulen verhalten sich in unterschiedlichen Mustern (vgl. Anhang A-5: Tabelle 26, Tabelle 27).¹³

Die nachfolgende Abbildung zeigt, welche Ebenen schliesslich die Overheadbeiträge zugesprochen erhalten. Universitäten, die beiden ETH und die ETH-Forschungsanstalten teilen die SNF-Overheadbeiträge mehrheitlich der Ebene Gesamtinstitution zu. Demgegenüber teilen die Art. 15-Institutionen die SNF-Overheadbeiträge zur Hälfte, FH zu zwei Dritteln und die PH gesamthaft der Ebene Projekt zu. Die Resultate für die Zuteilung der KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge je Ebene sind in der Tendenz vergleichbar, wobei die Ebene Projekt für alle Institutionstypen an Gewicht gewinnt. Auffallend ist, dass Universitäten zu einem Drittel und die FH und PH gesamthaft die KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge der Ebene Projekt zuweisen (vgl. auch Anhang A-5: Tabelle 28, Tabelle 29, Tabelle 30).

¹² Dabei ist zu beachten und davon auszugehen, dass bei den FH der Anteil KTI/Innosuisse-Overheadbeiträgen, den sie im Vergleich zu den SNF-Overheadbeiträgen erhalten, und bei den Universitäten der Anteil SNF-Overheadbeiträge, den sie im Vergleich zu den KTI/Innosuisse-Overheadbeiträgen erhalten, grösser ist und somit auch eine Korrelation zwischen Institutionstyp und Höhe der Overheadbeiträge je Förderagentur besteht.

¹³ Die mittleren Ebenen entscheiden kaum je über die Verwendung der Overheadbeiträge.

Anteil Overheadbeiträge je Ebene nach Förderagentur und Institutionstyp



econcept

Figur 1: Durchschnittlicher Anteil Overheadbeiträge je Ebene nach Förderagentur und Institutionstyp, in Prozent (KTI: 3 Missings). Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Nutzen der Overheadbeiträge

Der grösste Nutzen der Overheadbeiträge besteht für die Empfängerinnen darin, dass sie damit bestehende Kosten decken können: Sie nutzen die Beiträge zur Finanzierung der Zentralen Dienste und der Infrastruktur, aber auch von Forschungsinfrastruktur und Technologieplattformen sowie zur Deckung von Personal- und Projektkosten. Dies gilt für die Overheadbeiträge beider Schweizer Förderagenturen SNF und KTI/Innosuisse sowie für solche der EU-Forschungsförderung, und es gilt für alle Institutionstypen (vgl. untenstehende Tabellen). Mehrere Fachhochschulen, aber auch Universitäten und Pädagogische Hochschulen weisen darauf hin, dass ohne Overheadbeiträge weniger Forschungsprojekte realisiert werden könnten. Mehrere Fachhochschulen betonen zudem, dass der Nutzen der Overheadbeiträge auch darin liege, den geforderten Kostendeckungsbeitrag zu erreichen.

Grösster Nutzen SNF-Overheadbeiträge	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH
n	37	8	2	4	10
Zentrale Dienste / Infrastruktur	17	6	2	3	1
Ohne OH weniger Forschungsprojekte	10	3	0	0	5
Finanzierung Forschungsinfrastruktur / Technologieplattform	6	3	2	1	0
Deckung Personalkosten Projektleitung (z. B. Finanzierung Projektleitung)	5	0	0	0	3
Erreichung geforderter Kostendeckungsbeitrag	4	0	0	0	4
Deckung Akquisekosten	4	0	0	0	4
Deckung Personalkosten Doktorierende (z. B. Erhöhung Doktorandensalär)	3	1	1	1	0
Anreiz für kompetitive Forschung	3	3	0	0	0
<i>Weitere Nutzen der SNF-Overheadbeiträge (1-2 Nennungen):</i>					
– Deckung Projektkosten					– Unterstützungsangebot Nachwuchsförderung
– Deckung Personalkosten Forschende (nicht weiter definiert)					– Weiterentwicklung Zentrale Dienste
– Finanzierung Grants Office					
N/A*	3	0	0	0	1

Tabelle 11: Grösste Nutzen der SNF-Overheadbeiträge für die Institutionen der zentralen Institutionstypen, offene Frage, kategorisierte Antworten (Mehrfachnennungen). *N/A: Missing, inkl. Institutionen, ohne SNF-Overheadbeiträge. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Grösster Nutzen KTI/InS-Overheadbeiträge	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH
n	37	8	2	4	10
Zentrale Dienste / Infrastruktur	12	4	2	3	1
Ohne OH weniger Forschungsprojekte	7	2	0	0	5
Finanzierung Forschungsinfrastruktur / Technologieplattform	5	2	1	1	0
Erreichung geforderter Kostendeckungsbeitrag	4	0	0	0	4
Deckung Projektkosten	4	1	0	0	2
Deckung Akquisekosten	3	0	0	0	3
Deckung Personalkosten Projektleitung (z. B. Finanzierung Projektleitung)	3	0	0	0	1
<i>Weitere Nutzen der KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge (1 Nennung):</i>					
– Weiterentwicklung Zentrale Dienste					
N/A*	10	1	0	0	1

Tabelle 12: Grösste Nutzen der KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge für die Institutionen der zentralen Institutionstypen, offene Frage, kategorisierte Antworten (zahlreiche Institutionen haben mehr als einen Nutzen genannt). *N/A: Missing, inkl. Institutionen ohne KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Grösster Nutzen EU-Overheadbeiträge	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH
n	37	8	2	4	10
Zentrale Dienste / Infrastruktur	16	5	2	2	4
Absicherung von Währungsrisiken	7	4	1	2	0
Ohne OH weniger Forschungsprojekte	7	2	0	0	5
Deckung Projektkosten	7	3	0	0	1
Erreichung geforderter Kostendeckungsbeitrag	4	0	0	0	4
Finanzierung Forschungsinfrastruktur / Technologieplattform	3	1	1	0	0
Deckung weitere Kosten (u.a. MWSt)	3	1	0	2	0
Deckung Personalkosten Projektleitung (z. B. Finanzierung Projektleitung)	3	1	0	0	1
<i>Weitere Nutzen der EU-Overheadbeiträge (1-2 Nennungen):</i>					
– Deckung Akquisekosten				– Verwendung durch Fond der Direktion	
– Finanzierung Grants Office				– Allgemeine Forschungsförderung	
– Anreiz für kompetitive Forschung				– Deckung Personalkosten Doktorierende	
– Stärkung strategischer Entwicklungen				– Deckung Personalkosten Post Docs	
– Weiterentwicklung Zentrale Dienste					
N/A*	8	1	0	0	1

Tabelle 13: Grösste Nutzen der Overheadbeiträge der EU für die Institutionen der zentralen Institutionstypen, offene Frage, kategorisierte Antworten (zahlreiche Institutionen haben mehr als einen Nutzen genannt). *N/A: Missing, inkl. Institutionen ohne EU-Overheadbeiträge. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Spezifischer Nutzen der Overheadbeiträge:

- *Förderung kompetitiver Forschung:* Nur vereinzelt und insbesondere durch einige Universitäten werden Overheadbeiträge des SNF sowie der EU-Forschungsförderung als Anreize für kompetitive Forschung und strategische Entwicklungen eingesetzt.
- *Unterschiedliche Personalkosten:* Bei den SNF-Overheadbeiträge sind die Unterschiede betreffend die Deckung von Personalkosten zwischen den Institutionstypen hervorzuheben: Einige Universitäten, ETH und ETH-Forschungsanstalten nutzen diese Overheadbeiträge zur Erhöhung von Doktorandensaläre, während einige FH und PH sie zur Deckung von Personalkosten der Projektleitung nutzen.
- *Deckung von Währungsrisiken:* Eine Besonderheit der EU-Overheadbeiträge ist, dass sie von mehreren Universitäten, ETH¹⁴ und ETH-Forschungsanstalten zur Deckung von Währungsrisiken verwendet werden.

Strategische Ziele und Zielerreichung

Die Hälfte der befragten Institutionen verfolgt mit der Verwendung der Overheadbeiträge strategische Ziele auf Ebene Gesamtinstitution. Dies gilt für alle Universitäten und die beiden ETH sowie für die Mehrheit der ETH-Forschungsanstalten und der pädagogischen

¹⁴ An einer ETH wird bei Projekten der EU-Forschungsförderung ab 2019 das Währungsrisiko zentral getragen.

Hochschulen¹⁵. Demgegenüber verbindet keine der befragten Fachhochschulen die Nutzung der Overheadbeiträge mit gesamtinstitutionellen strategischen Zielen – dies entspricht dem Befund, dass bei den FH weitgehend die Projektebene über die Verwendung der Beiträge bestimmt und nicht die Gesamtinstitution (vgl. Anhang A-5: Tabelle 30).

Die meisten Institutionen, welche die Overheadbeiträge mit strategischen Zielen verbinden, nennen ein Ziel. Die Universitäten haben grösstenteils mehr als ein Ziel. Insgesamt nennen die 19 Institutionen mit Zielen 39 strategische Ziele.

	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Kein Ziel	18	0	0	1	10	2	5
1 Ziel	10	2	1	1	0	4	2
2 Ziele	2	1	0	1	0	0	0
3 Ziele	5	4	1	0	0	0	0
4 Ziele	1	0	0	1	0	0	0
5 Ziele	0	0	0	0	0	0	0
6 Ziele	1	1	0	0	0	0	0

Tabelle 14: Anzahl strategischer Ziele nach Institutionstyp. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Die strategischen Ziele überschneiden sich inhaltlich stark mit dem angegebenen Nutzen der Overheadbeiträge: Meist genanntes strategisches Ziel ist die Deckung von Kosten von Zentralen Diensten / Infrastruktur (10 Institutionen), gefolgt von der Finanzierung von Forschungsinfrastruktur und/oder Technologieplattformen (6 Institutionen). Vier Universitäten beabsichtigen mit der Verwendung der Overheadbeiträge Anreize für die kompetitive Forschung, bspw. über die Unterstützung bei der Einwerbung von Drittmitteln und drei Institutionen (Uni, PH) zielen auf Forschungsförderung im Allgemeinen (vgl. Anhang A-5: Tabelle 31).

Der Anteil der Overheadbeiträge, der für die einzelnen Ziele verwendet wird, unterscheidet sich zwischen den SNF- und KTI/Innosuisse-Overheadbeiträgen nur gering, jedoch zeigen sich Unterschiede zwischen der Häufigkeit von Zielen und den zugewiesenen Mitteln (vgl. Anhang A-5: Tabelle 32):

- Für die am häufigsten genannten Ziele «Deckung von Kosten von Zentralen Diensten / Infrastruktur» und «Finanzierung von Forschungsinfrastruktur/Technologieplattform» verwenden die jeweiligen Institutionen im Schnitt 70 % (SNF) resp. 72 % (KTI/Innosuisse) der Overheadbeiträge.
- Für das Ziel «Anreize für kompetitive Forschung» verwenden die vier Institutionen im Schnitt 4 % der SNF-Overheadbeiträge.
- Einzelne Institutionen nutzen den gesamten Overheadbeitrag für ein Ziel, z.B. zur Deckung von Projektkosten (2 Institutionen bzgl. SNF-Overheadbeiträge, 1 Institution bei

¹⁵ Eine Pädagogische Hochschule prüft auf Grund des Anstiegs an Overheadbeiträgen in der jüngeren Vergangenheit die Weisungen und Prozesse zur sowie die strategische Neuausrichtung der künftigen Verwendung der Overheadbeiträge; diese PH gibt momentan ein strategisches Ziel an.

KTI/Innosuisse-Beiträgen), zum Aufbau von Kooperationen (1 Institution, SNF-Overheadbeiträge) oder allgemein zur Deckung von Kosten (1 Institution, SNF-Overheadbeiträge).

Insgesamt wird die Erreichung der mit den Overheadbeiträgen verknüpften Zielen damit von den Empfängerinnen eher positiv bewertet. Gewisse Unterschiede bzgl. Förderinstitution können wie aber erkannt werden.

SNF-Overheadbeiträge: Über alle Ziele hinweg wird die Zielerreichung mit SNF-Overheadbeiträgen auf einer Skala von 1 (nicht beigetragen) zu 4 (sehr viel beigetragen) mit durchschnittlich 3 eingeschätzt. Damit ist die Mehrheit der Institutionen, welche sich entsprechende Ziele gesetzt haben, der Meinung, dass die SNF-Overheadbeiträge ziemlich viel oder sehr viel zur Erreichung der gesetzten Ziele beitragen (vgl. Anhang A-5: Tabelle 33).¹⁶ Die mit den SNF-Overheadbeiträgen verfolgten Ziele sollen zudem zu gut zwei Dritteln auf der Ebene Gesamtinstitution umgesetzt werden (vgl. Anhang A-5: Tabelle 35).

KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge: Demgegenüber wird die Zielerreichung der KTI/Innosuisse-Overheadbeiträgen auf derselben Skala mit durchschnittlich 2.6 eingeschätzt (vgl. Anhang A-5: Tabelle 33).¹⁷ Die mit den KTI/Innosuisse-Overheadbeiträgen verfolgten Ziele sollen zur Hälfte auf der Ebene Gesamtinstitution umgesetzt werden (vgl. Anhang A-5: Tabelle 36).

EU-Overheadbeiträge: Der Beitrag der Overheadbeiträge der EU-Forschungsförderung zur Erreichung gesetzter Ziele liegt bei durchschnittlich 2.9 auf derselben Skala (vgl. Anhang A-5: Tabelle 34).¹⁸

Obwohl alle Ebenen zur Zielerreichung beitragen sollen, zeigen sich diesbezüglich Unterschiede auch zwischen den Institutionstypen: Vor allem die Universitäten, die beiden ETH und die ETH-Forschungsanstalten verfolgen die Zielumsetzung auf denjenigen Ebenen, welchen sie die grössten Anteile der Overheadbeiträge zuweisen (vgl. Figur 1).

3.4 Unterschiede zu Overheadbeiträgen durch EU-Forschungsförderung

Die interne Verteilung und Verwendung der Overheadbeiträge aus der EU-Forschungsförderung unterscheidet sich teilweise, dies vor allem im Vergleich mit den SNF-Overheadbeiträgen. Die Verteilung und Verwendung der Beiträge der EU und der KTI/Innosuisse hingegen sind ähnlich. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie viele Institutionen pro Aspekt Unterschiede zwischen den nationalen und den europäischen Overheadbeiträgen wahrnehmen.

¹⁶ Beurteilung Zielerreichung mit SNF-Overheadbeiträgen je Ziel, n=35 (von insgesamt 39 Zielen; vier Missings). Nur Institutionen mit strategischen Zielen für die Overheadbeiträge der nationalen Förderagenturen.

¹⁷ Beurteilung Zielerreichung mit KTI-Overheadbeiträgen je Ziel, n=23 (von insgesamt 39 Zielen; 16 Missings). Nur Institutionen mit strategischen Zielen für die Overheadbeiträge der nationalen Förderagenturen.

¹⁸ Beurteilung Zielerreichung mit Overheadbeiträgen der EU je Institution, n=21 (alle befragten Institutionen, da keine spezifische Frage nach den strategischen Zielen für die Verwendung der EU-Overheadbeiträge, 16 Missings).

Unterschiede bestehen insbesondere bei Universitäten und ETH-Forschungsanstalten sowie bei zwei Art. 15-Institutionen, einer ETH und einer FH, wobei die FH darauf hinweist, dass dies nur für die Overheadbeiträge des SNF- zutreffe, nicht für jene der KTI/Innosuisse. Eine ETH legt dar, dass sie ab 2019 eine Gleichbehandlung der Overheadbeiträge aller Förderagenturen einführen werde: So sollen künftig zwei Drittel der Overheadbeiträge der Ebene Gesamtinstitution und ein Drittel der Ebene Departement zugeteilt werden. Die PH wurden für diese Analyse nicht berücksichtigt, da sie entweder von keinen Overheadbeiträgen durch die EU profitierten oder keine Unterschiede darlegten.

Die Unterschiede betreffen vor allem die drei Aspekte: (1) Anteil der Beiträge, welcher der Ebene Gesamtinstitution zugeteilt werden, (2) Ziele, die mit der Verwendung der Overheadbeiträge erreicht werden sollen, und (3) Verteilung der Gelder bei externen Projektpartnern.

Es bestehen Unterschiede: Ja	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	Art. 15
n	37	8	2	4	10	7
Anteil der Beiträge, welcher der Ebene Gesamtinstitution zugeteilt wird	10	5	1	2	1	1
Ziele, die mit der Verwendung der Overheadbeiträge erreicht werden sollen	7	4	0	2	0	1
Verteilung der Geldern bei externen Projektpartnern	7	4	0	3	0	0
Verbuchung	5	1	0	3	1	0
Ebene, die über Verwendung entscheidet	3	2	0	1	0	0
Vorgaben zur Berichterstattung	2	2	0	0	0	0
Gremium, das über Verteilung entscheidet	0	0	0	0	0	0

Tabelle 15: Unterscheidung der Verteilung/Verwendung von Overheadbeiträgen der EU-Forschungsförderung und nationaler Forschungsförderung nach Institutionstyp. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Im Folgenden werden, falls Unterschiede bestehen und diese kommentiert wurden, die wichtigsten Aussagen zusammenfassend je Aspekt dargelegt.

- *Zugeteilte Anteile je Ebene:* Im Vergleich zu den Overheadbeiträgen des SNF und der KTI/Innosuisse, welche – insbesondere auch durch die Universitäten – tendenziell der Ebene Gesamtinstitution zuweisen, werden Anteile der Overheadbeiträge der EU tendenziell vermehrt der Ebene Projekt zugewiesen (z. B. mehrmals genannt: 50 % Ebene Gesamtinstitution, 50 % Projektebene).
- *Verfolgte Ziele:* Im Vergleich zu den SNF- und KTI/Innosuisse-Overheadbeiträgen, welche bspw. für die Finanzierung der Zentralen Dienste / Infrastruktur oder Forschungsinfrastruktur genutzt werden, werden die Overheadbeiträge der EU für die Deckung nicht abrechenbarer Ausgaben auf Ebene Projekt (z. B. MwSt), die Deckung von Währungsrisiken oder die Deckung von Forschungskosten genutzt.
- *Verteilung bei externen Projektpartnern:* In mehreren Fällen werden die Overheadbeiträge der EU gemäss Vertrag mit den Konsortiummitgliedern geteilt.

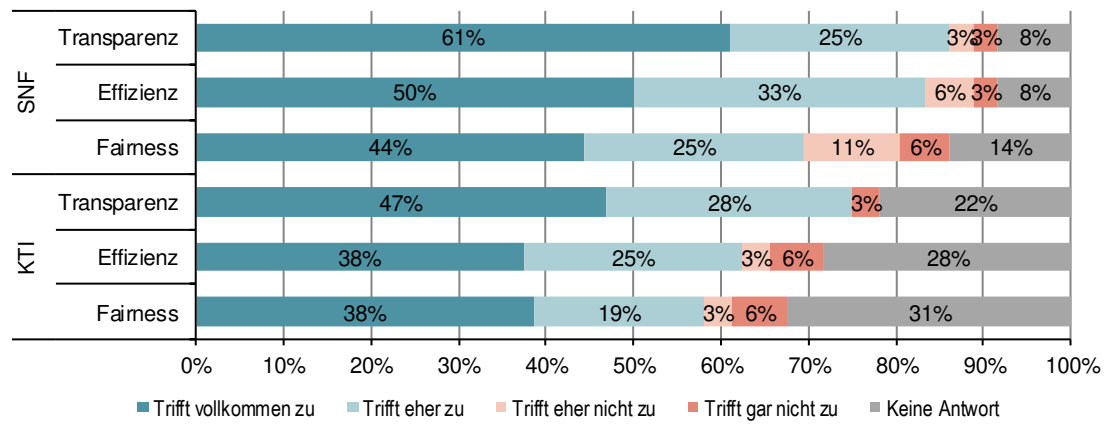
- *Verbuchung*: Zentraler Unterschied ist, dass im Vergleich zu den SNF-Overheadbeiträgen die Overheadbeiträge durch KTI/Innosuisse sowie EU pro Projekt verbucht werden.
- *Ebene für Entscheid Verwendung*: In Vergleich zu den SNF/KTI/Innosuisse-Overheadbeiträgen kann gemäss zwei Universitäten der/die Antragssteller/in direkt über die Verwendung entscheiden und entscheidet gemäss einer ETH-Forschungsanstalt die Direktion, Abteilung und Projektleitung und nicht jeweils nur die Gesamtinstitution über die Verwendung der Mittel.
- *Vorgaben zur Berichterstattung*: Eine Universität weist die Overheadbeiträge nicht nur im Rahmen der Finanzrechnung, sondern auch über den spezifisch geschaffenen Fond der Direktion für die EU-Overheadbeiträge aus.
- *Gremium für Entscheid Verteilung*: Es gibt keine Unterschiede; die Entscheide zur Verteilung werden für die Overheadbeiträge durch SNF, KTI/Innosuisse und EU von den gleichen Gremien gefällt.

Bei den Overheadbeiträgen der EU-Forschungsförderung wird geschätzt, dass diese nach einem höheren Beitragssatz (25 %) berechnet werden. So fordern mehrere Institutionen, der Beitragssatz von SNF und Innosuisse sollte jenem der EU angeglichen werden. Mehrere Institutionen weisen dabei aber darauf hin, dass auch der Overheadbeitragssatz von 25 % der EU nicht ausreicht, um die indirekten Kosten zu decken.

3.5 Beurteilung der Abwicklung durch die Förderagenturen

Insgesamt wird die Abwicklung der Overheadbeiträge durch beide Schweizer Förderagenturen von allen Institutionstypen tendenziell als transparent, effizient und fair beurteilt. Insbesondere die Transparenz wird sowohl für die SNF- als auch die KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge positiv beurteilt. Eine FH beurteilt die Abwicklung durch die beiden Förderagenturen mehrheitlich negativ, da die Abwicklung für das Finanz- und Rechnungswesen aktuell nicht transparent sei (vgl. Anhang A-6: Tabelle 37 bis Tabelle 42).

Beurteilung der Abwicklung der Overheadbeiträge



econcept

Figur 2: Beurteilung der Abwicklung der Overheadbeiträge nach Förderagentur, in Prozent (n=37). Quelle: Befragung Empfängerinnen.

4 Synthese und Beitrag zur Beantwortung der Arbeitsfragen

Die Befragung zeigt, dass die Overheadbeiträge vor allem zur Deckung allgemeiner Kosten verwendet und selten sowie in geringem Ausmass zur Stärkung der forschungsbezogenen Kompetitivität der Institution. Abwicklung und Verwendung der Beiträge unterscheiden sich dabei vor allem zwischen den Institutionstypen und nur wenig zwischen den Overhead-Instrumenten – dies gilt für die beiden nationalen wie auch für den Vergleich der nationalen und der europäischen Overhead-Instrumente. Die unterschiedlichen Modalitäten der beiden nationalen Instrumente werden aber kritisiert, dies bei einer insgesamt positiven Beurteilung der jeweiligen Abwicklung durch die Förderagenturen.

4.1 Gesamtbeurteilungen zum System Overheadbeiträge (Input)

Die Einführung von Overheadbeiträgen wird als positiver Schritt der Forschungsförderung wahrgenommen. So würden, gemäss Befragung, mehrere Institutionen ohne Overheadbeiträge weniger Projekte durchführen. Allerdings weisen zahlreiche Institutionen aller Institutionstypen darauf hin, dass auch mit den Overheadbeiträgen die indirekten Kosten bzw. die Gesamtkosten eines Projekts nicht vollständig gedeckt werden können. Deshalb fordern einzelne Institutionen die Erhöhung der Overheadbeiträge der Schweizer Förderagenturen, beispielsweise auf das Niveau der Overheadbeiträge der EU-Forschungsförderung. Gemäss einer Universität muss angestrebt werden, dass das Vollkostenprinzip sowohl für Grundmittel als auch für Drittmittel gilt, da ansonsten eine Quersubventionierung drittmittelfinanzierter Projekte aus Grundmitteln stattfinde. Weiter wird darauf hingewiesen, dass mit der heutigen Regelung die unterschiedlichen Institutionstypen gleichbehandelt werden, obwohl institutionsspezifisch unterschiedliche Finanzierungslogiken wirken. Im Vergleich zu Universitäten sind die Hauptgesuchstellenden aus Fachhochschulen meist nicht bereits entlohnt. Weiter ist bei Art. 15-Institutionen die Infrastruktur nicht bereits über öffentliche Mittel gedeckt.

4.2 Gesamtbeurteilungen der Umsetzung (Implementation)

Umsetzung durch die Förderagenturen

Die Abwicklung der Overheadbeiträge durch beide Förderagenturen wird von allen Institutionstypen insgesamt als transparent, effizient und fair beurteilt. Einige Universitäten, ETH, Fachhochschulen und ETH-Forschungsanstalten regen an, die Auszahlung der Overheadbeiträge zu harmonisieren. Dabei schlagen einige Institutionen, die eher SNF-Projekte durchführen, vor, die Handhabung der KTI/Innosuisse jener des SNF anzugleichen. Im Gegenzug schlagen einige eher Innosuisse-orientierte Institutionen vor, die Handhabung des SNF solle analog zu jener der KTI/Innosuisse bzw. der EU-Forschungsförderung erfolgen. Weiter wird von einigen Institutionen gefordert, dass künftig die Innosuisse-Overheadbeiträge auf den gesamten Beitrag und nicht nur auf die budgetierten Personalkosten

abgegolten werden. Andere Institutionen wünschen, dass künftig bereits bei Projekteingabe Klarheit über die voraussichtliche Höhe der Overheadbeiträge bestehen solle und dass künftig auch NCCR Overheadbeiträge erhalten sollen. Ebenfalls stellen einzelne Institutionen Klärungsbedarf betreffend Verteilung der Overheadbeiträge an externe Projektpartner/innen fest: So sollen Vorgaben zur Weiterleitung von Overheadbeiträgen von Hauptgesuchstellenden an Mitgesuchstellenden festgelegt werden. Andererseits wird von einigen Institutionen positiv beurteilt, dass die Institutionen über die Nutzung der Overheadbeiträge autonom entscheiden können.

Administrative Abwicklung durch die Empfängerinnen

Die Abwicklung der Overheadbeiträge führt bei der Hälfte der Empfängerinnen zu einem Mehraufwand, wobei der Aufwand mit dem Umfang der Beiträge (und damit der Grösse der Institution) zu korrelieren scheint. Die Verbuchung unterscheidet sich zwischen den SNF-Overheadbeiträgen, die gesamthaft an die Gesamtinstitution ausbezahlt und daher einfach ausweisbar sind, und den Beiträgen der KTI resp. Innosuisse sowie der EU-Forschungsförderung, welche mit den Projektbeiträgen ausbezahlt werden. Die Art der Verbuchung wird von den Empfängerinnen unterschiedlich gehandhabt, auch innerhalb der einzelnen Institutionstypen. Am häufigsten werden die Beiträge als direkte Erträge verbucht, dies trifft auf knapp die Hälfte der befragten Empfängerinnen zu. Unabhängig von der Förderagentur teilen rund ein Drittel der Empfängerinnen die Overheadbeiträge mit ihren externen Projektpartnern, die Overheadbeiträge der EU-Forschungsförderung werden demgegenüber etwas häufiger mit Projektpartner geteilt.

Entscheidungsgremien und -ebenen in den Institutionen

Über die Verteilung der Overheadbeiträge in den Institutionen entscheidet bei beiden nationalen Instrumenten am häufigsten das operative Führungsgremium oder das Rektorat bzw. die Direktion – eine Ausnahme bilden die FH und PH. Über die konkrete Verwendung der Gelder entscheiden an den ETH und Universitäten, den ETH-Forschungsanstalten und den Art. 15-Institutionen die Gesamtinstitution, an den FH hingegen die Projektverantwortlichen – und dies unabhängig vom Instrument. Allerdings werden bei allen Institutionstypen die KTI/Innosuisse-Beiträge letztendlich stärker den Projekten, die SNF-Beiträge stärker der Gesamtebene zugeteilt. Die Verteilung und Verwendung der Overheadbeiträge der EU-Forschungsförderung entspreche weitgehend jener der Innosuisse resp. werden noch stärker als diese den Projekten zugewiesen.

Schriftliche Vorgaben und Berichterstattung in den Institutionen

Viele in der Praxis genutzte Vorgaben sind nicht schriftlich festgehalten, am häufigsten festgehalten sind Vorgaben zu den Entscheidungsgremien und -ebenen. Gut ein Drittel der Institutionen gibt an, zur Verwendung der SNF-Overheadbeiträge zuhanden der Gesamtinstitution Bericht zu erstatten; betreffend KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge ist es gut ein Viertel.

4.3 Gesamtbeurteilungen zu Bedeutung und Nutzen (Output/Outcome)

Umfang der Overheadbeiträge

Die Höhe der Overheadbeiträge unterscheiden sich sowohl zwischen den Förderagenturen wie auch zwischen den Institutionstypen. Bezüglich Förderagentur lassen sich aber nur bedingt Aussagen machen, da aufgrund der unterschiedlichen Auszahlungsmodi viele Befragte keine Angaben zum Umfang der von ihnen erhaltenen Overheadbeiträge der KTI und der EU-Forschungsförderung machen können. Die Overheadbeiträge des SNF sind vor allem bei den ETH und Universitäten umfangreich, was sich mit Blick auf das Gesamtbudget dieser Institutionen aber relativiert.

Stellenwert der nationalen Overheadbeiträge

Die Overheadbeiträge werden als wichtiges Instrument zur Finanzierung der Drittmittelforschung und der damit verbundenen Kosten wahrgenommen. Ohne diese Beiträge würden weniger Forschungsprojekte durchgeführt resp. diese noch stärker als jetzt über die Grundfinanzierung quersubventioniert, so die Aussagen der Befragten.

Nutzen/Wirkungen der Overheadbeiträge

Genutzt werden die Beiträge von allen Institutionstypen vor allem zur Mitfinanzierung der allgemeinen Infrastruktur der Institution inkl. Leistungen der Zentralen Dienste sowie der Forschungsinfrastruktur. Von einzelnen Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen werden die Beiträge auch zur Deckung von projektbezogenen Personalkosten verwendet. Dabei zeigen sich kaum Unterschiede zwischen den beiden nationalen und den europäischen Overheadbeiträgen, ausser dass die europäischen Beiträge auch zur Deckung von Währungsrisiken verwendet werden.

Zielsetzungen zur Nutzung der Overheadbeiträge:

Explizite strategische Ziele zur Nutzung der Overheadbeiträge auf Ebene Gesamteinstitution werden vor allem von den Universitäten und den beiden ETH, vereinzelt auch von ETH-Forschungsanstalten und pädagogischen Hochschulen verfolgt.¹⁹ Die Ziele entsprechen weitgehend der tatsächlichen Nutzung – im Sinne der Deckung von Kosten allgemeiner Infrastruktur/zentraler Dienste und der Forschungsinfrastruktur. Nur vereinzelt werden mit den Beiträgen Anreize für kompetitive Forschung gesetzt, und wenn, so werden dafür nur geringe Summen zur Verfügung gestellt.

¹⁹ Inwiefern an den Hochschulen und Forschungsinstitutionen, welche gemäss der Befragung keine strategischen Ziele zur Nutzung der Overheadbeiträge auf Ebene Gesamteinstitution verfolgen, entsprechende strategische Ziele auf anderen Ebenen verfolgt werden, wurde im Rahmen dieser Befragung nicht erhoben.

Anhang

A-1 Arbeitsfragestellungen SWR und Erhebungsmethodik

Arbeitsfragen SWR, geordnet nach den Ebenen des Wirkungsmodells		Erhebungsmethodik
1. Input: Ziele, Konzeption, Ressourcen		
1.1	Ziele zur Einführung des Overheads: Wie hat sich die Zieldefinition des Instruments Overhead historisch entwickelt?	– Dokumentenanalyse (SWR)
1.2	Konzeption des Overheads: Wie fügt sich das Instrument Overhead in das Finanzierungssystem des Bundes ein? – Auswirkungen HFKG auf Konzeption: Inwiefern sind angesichts der neuen HFKG-Regelungen zur Ermittlung von Finanzbedarf und Verteilung der Grundbeiträge des Bundes an die kantonalen Hochschulen die dem Overhead-Instrument in der Forschungs- und Innovationsförderung gesetzten Hauptzielen nach wie vor relevant? – Konzeptioneller Vergleich national/international: Wie situiert sich das nationale Instrument Overhead im Vergleich zu internationalen Regelungen und namentlich zu den Overheadregelungen europäischer Förderprogramme? – Wirkungszusammenhänge national/international: Inwiefern sind bei der systemischen Bewertung des Instruments Regelungen internationaler Förderprogramme einzubeziehen? Inwiefern sind Wirkungszusammenhänge zu erkennen? Wie nehmen die Beitragsempfänger/innen dies wahr?	– Dokumentenanalyse (SWR) – Befragung Beitragsempfänger/innen – Befragung Förderagenturen (SWR)
1.3	Ressourcen des Overheads: Wie werden die aktuellen Höhe der nationalen Overheads von Beitragsempfängern/innen eingeschätzt? – Bedürfnisgerechtigkeit: Welche Bedürfnisse werden an den Overhead geäußert (was wird abgedeckt, was nicht)? Welche prospektive Einschätzung besteht zu allfälligen hypothetischen Änderungen des Overheads (Erhöhung, Reduktion)?	
2. Implementation: Abwicklung durch Förderagenturen / Beitragsempfänger/innen		
2.1	Abwicklung des Overheads durch die Förderagenturen: Inwiefern wird die Abwicklung durch die Förderagenturen als effektiv und effizient eingeschätzt?	– Befragung Förderagenturen (SWR)
2.2	Abwicklung des Overheads durch die Beitragsempfänger/innen: Inwiefern wird die Abwicklung durch die Förderagenturen sowie in den HS und Forschungsinstitutionen als effektiv und effizient eingeschätzt? – Verbuchung: Wie werden die Beiträge verbucht (Finanzierungstyp und Buchhaltung)? – Verwendung: Wie wird der Overhead durch Beitragsempfänger/innen verwendet? Wer entscheidet über die Verwendung? Welche Verteilmechanismen gibt es für die Beiträge? Sind diese Vorgänge in einem internen/externen Reglement festgehalten?	– Befragung Beitragsempfänger/innen
3. Output: Leistungen und ihre Bedeutung		
3.1	Leistungen der nationalen Overheads: Wie werden die Leistungen der nationalen Overheads eingeschätzt? – Umfang: Wieviel Overheadbeiträge hat die Institution in den letzten fünf Jahren von SNF und Innosuisse erhalten? – Stellenwert: Wie bedeutsam werden die nationalen Overheadbeiträge durch Beitragsempfänger/innen eingeschätzt? – Ausblick: Wie werden allfällige Änderungen der Overheadbeiträge beurteilt?	– Befragung Beitragsempfänger/innen – Vertiefende Fallstudien (SWR)
3.2	Leistungen internationaler Overheads: Wie werden die Leistungen der internationalen Overheads eingeschätzt? – Umfang: Wieviel Overheadbeiträge hat die Institution in den letzten fünf Jahren aus internationalen Quellen erhalten? – Stellenwert: Wie bedeutsam werden diese internationalen Overheadbeiträge durch die Beitragsempfänger/innen eingeschätzt?	– Befragung Beitragsempfänger/innen – Vertiefende Fallstudien (SWR)

Arbeitsfragen SWR, geordnet nach den Ebenen des Wirkungsmodells		Erhebungsmethodik
4. Outcome: Wirkungen bei den Zielgruppen		
4.1	Wirkungen nationaler Overheads bei den Beitragsempfängern/innen: Wie werden die Wirkungen der nationalen Overheads durch Beitragsempfänger/innen bzgl. eingestuft? Was wurde mit den nationalen Overheadbeiträgen in den HS und Forschungsinstitutionen erreicht?	<ul style="list-style-type: none"> – Befragung Beitragsempfänger/innen – Vertiefende Fallstudien (SWR)
4.2	Wirkungen internationaler Overheads bei den Beitragsempfängern/innen: Wie werden die Wirkungen der internationalen Overheads durch Beitragsempfänger/innen eingestuft? Wie werden allfällige Unterschiede national/international durch die Beitragsempfänger/innen wahrgenommen/ eingestuft?	
4.3	Wirkungen internationaler Overheads bei nationalen Förderagenturen: Inwiefern entsteht den Schweizer Förderagenturen durch Overhead-Regimes anderer Länder/ der EU ein Nachteil?	– Befragung Förderagenturen (SWR)

Tabelle 16: Arbeitsfragen des SWR gemäss Ebenen des Wirkungsmodells, mit Beitrag der Befragung

A-2 Fragebogen

Befragung Overhead-Empfänger/innen

1. Einführung	100%	3.2 Separate Rechnungen	0%	4.7 Berichterstattung	0%	5. Nutzen	0%
2. Ressourcen	0%	3.3 Anmerkung	0%	4.8 Beispiele	0%	5.1 Zielerreichung	0%
2.1 Höhe der Beiträge	0%	4. Verteilung und Verwendung	0%	4.9 Externe Partner (EP)	0%	5.2 Anmerkung	0%
2.2 Gesamtbudget	0%	4.1 Entscheidungsgremium	0%	4.10 EP: Verteilschlüssel	0%	6. Abschluss	0%
2.3 Nutzen	0%	4.2 Entscheidungsebene	0%	4.11 Vergleich EU-FF	0%	6.1 Änderungswünsche	0%
2.4 Mehraufwand	0%	4.3 Anteil pro Ebene	0%	4.12 Transparenz Verteilung	0%	6.2 Anmerkung	0%
2.5 Anmerkung	0%	4.4 Ziele	0%	4.13 Anmerkung Verteilung	0%	6.3 Zuständig Fragebogen	0%
3. Verbuchung	0%	4.5 Anteil pro Ziel	0%	4.14 Förderinstitutionen	0%	6.4 Kontaktperson	0%
3.1 Art der Verbuchung	0%	4.6 Vorgaben Verwendung	0%	4.15 Anmerkung Förderinst.	0%	Total Fragebogen	3%

1 Einführung

Wir danken Ihnen, dass Sie sich die Zeit nehmen, an der Befragung aller Overhead-Empfänger/innen im Rahmen der Evaluation des Instruments Overhead teilzunehmen. Ihre Angaben sind eine wichtige Grundlage für die umfassende Bestandsaufnahme der Höhe der Overheadbeiträge sowie ihrer Verteilung und Verwendung.

In der Befragung bitten wir um Angaben zu Höhe, Verbuchung, Verteilung und Verwendung sowie Nutzen der Overheadbeiträge der Forschungsförderagenturen Schweizerischer Nationalfonds (SNF) und Kommission für Technologie und Innovation (KTI) resp. seit 2018 Innosuisse in den Hochschulen und Forschungsinstitutionen. Zudem interessiert uns im Vergleich dazu die Bedeutung der Overheadbeiträge der europäischen Forschungsförderung (Horizon 2020 und FP7). Overheadbeiträge anderer Drittmittel wie Ressortforschung sind nicht Gegenstand der Befragung.

Am Anfang des Fragebogens finden Sie eine Übersicht über die Abschnitte der Befragung. Die Titel sind mit Links versehen, so dass Sie bei Bedarf direkt zum jeweiligen Abschnitt wechseln können.

Zur Beantwortung aller Fragen sind wahrscheinlich verschiedene Personen in Ihrer Hochschule oder Forschungsinstitution aus den Bereichen Finanzmanagement und Forschungssteuerung beizuziehen. Wenn Sie den Fragebogen vollständig ausgefüllt haben, schicken Sie das Excel-Dokument bitte per Mail bis spätestens Mittwoch, 31. Oktober 2018 an econcept (flavia.amann@econcept.ch).

Auf Grundlage Ihrer Angaben wird ein Bericht zuhanden des Schweizerischen Wissenschaftsrats SWR erstellt. Die Informationen zur Höhe der Overheadbeiträge, der Verbuchung und Verwendung werden im Bericht für die einzelnen Gruppen (UH, FH, PH, ETH-Bereich, Forschungsinstitutionen nach Art. 15) ausgewertet, Rückschlüsse auf einzelne Hochschulen und Institutionen sind nicht möglich. Der SWR erhält für seine weiteren Arbeiten die Rohdaten der Befragung. Die Antworten werden jedoch nicht mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFJ oder weiteren Dritten geteilt und für den Schlussbericht zuhanden des SBFJ anonymisiert. Die Daten werden von econcept und dem SWR vertraulich und ausschliesslich für das vorliegende Mandat verwendet.

Bei Fragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

econcept:
Flavia Amann
flavia.amann@econcept.ch
044 286 75 54

SWR:
Tizian Fritz
tizian.fritz@swr.admin.ch
058 462 02 55

2 Ressourcen

2.1 Wie viel Overhead hat ihre Institution in den letzten fünf Jahren von SNF und KTI/Innosuisse sowie über die EU-Forschungsförderung Horizon 2020 (H2020) resp. dem vorherigen EU-Forschungsrahmenprogramm FP7 erhalten?

Bitte geben Sie die effektiv ausbezahlten Beträge in **Tausend CHF** an.

Falls Sie die Overhead-Beiträge nicht separat ausweisen können, klicken Sie bitte auf "keine Angabe möglich".

Jahr	SNF	KTI / Innosuisse	EU-FF (H2020, FP7)
2013			
2014			
2015			
2016			
2017			

keine Angabe möglich

2.2 Was war das Gesamtbudget Ihrer Institution im Jahr 2017?

Bitte geben Sie den Gesamtaufwand und den Gesamtertrag aus der Erfolgsrechnung in **Mio CHF** an.

Gesamtaufwand	Gesamtertrag

2.3 Was ist der grösste Nutzen der Overheadbeiträge für Ihre Institution? Was wäre ohne diese Beiträge nicht möglich?

Nutzen	SNF	KTI / Innosuisse	EU-FF (H2020, FP7)

2.4 Führt die Abwicklung der Overheadbeiträge auf Ebene der Gesamtinstitution zu einem Mehraufwand? Falls ja, wie gross ist dieser Mehraufwand in Stellenprozenten?

Mehraufwand - ja / nein	Schätzung in Stellenprozenten

2.5 Haben Sie weitere Anmerkungen zur Höhe der Overheadbeiträge?

Anmerkungen

keine Anmerkungen

3 Verbuchung		
3.1 Wie werden die Overheadbeiträge aktuell (Stand 2017) bei ihrem Eingang verbucht? Je nach Institution sind andere Verbuchungen üblich, vgl. insbesondere: «Kostenrechnungsmodell für universitäre Institutionen» (SHK 2015) «Kostenrechnungsmodell für Fachhochschulen» (SHK 2016) «Kostenrechnung für Pädagogische Hochschulen» (swissuniversities 2018)		
Art der Verbuchung	SNF	KTI / Innosuisse
Falls andere Verbuchung, bitte angeben:		
3.2 Werden separate Rechnungen geführt für die Overheadbeiträge der verschiedenen Förderagenturen?		
Separate Rechnungen - ja / nein	SNF	KTI / Innosuisse
3.3 Haben Sie weitere Anmerkungen zur Verbuchung der Overheadbeiträge?		
Anmerkungen		
<input type="checkbox"/> keine Anmerkungen		
4 Verteilung und Verwendung		
4.1 Verteilung innerhalb Institution: Welches Gremium entscheidet innerhalb Ihrer Institution darüber, wie die Overheadbeiträge verteilt werden? Erläuterung zu den Antwortkategorien: Die Strukturen und ihre Bezeichnungen unterscheiden sich je nach Beitragempfänger. Wir verwenden möglichst generische Begriffe oder versuchen, möglichst viele Begriffe aufzuführen. Allfällige Erläuterungen können Sie bei der offenen Frage am Ende dieses Frageblocks anbringen.		
Gremium	SNF	KTI / Innosuisse
Falls anderes Gremium, bitte angeben:		
Ist dieses Vorgehen schriftlich festgehalten?		
4.2 Nun interessiert uns, auf welcher institutionellen Ebene/auf welchen institutionellen Ebenen die Entscheide zur Verwendung der Overheadbeiträge angesiedelt sind: Welche Ebene entscheidet innerhalb Ihrer Institution darüber, wozu die Overheadbeiträge verwendet werden?		
	SNF	KTI / Innosuisse
Ebene Gesamtinstitution (Hochschule, Forschungsinstitution)		
Ebene Fakultät / Departement / Hochschule (für FH)		
Ebene Departement / Institut		
Ebene Lehrstuhl		
Ebene Projekt		
andere		
Falls andere Ebene, bitte präzisieren:		
Ist dieses Vorgehen schriftlich festgehalten?		
4.3 Welcher Anteil der Overhead-Beiträgen wird welcher Ebene zugeteilt? Bitte geben Sie die Anteile in Prozent ein (ggf. Schätzwerte). Falls dies nicht möglich ist, bitten wir Sie, rechts den entsprechenden Grund auszuwählen.		
	SNF	KTI / Innosuisse
Ebene Gesamtinstitution (Hochschule, Forschungsinstitution)		
Ebene Fakultät / Departement / Hochschule (für FH)		
Ebene Departement / Institut		
Ebene Lehrstuhl		
Ebene Projekt		
andere		
Summe	0%	0%
Ist dieses Verteilung schriftlich festgehalten?		
4.4 Werden mit der Verwendung der Overheadbeiträge in Ihrer Institution interne strategische Ziele verfolgt? Falls ja, welche?		
Verfolgung strategischer Ziele - ja / nein		
Ziel 1		
Ziel 2		
Ziel 3		
Ziel 4		
Ziel 5		
Ziel 6		
Sind diese Ziele schriftlich festgehalten?		

keine einheitliche Handhabung, Zuteilung erfolgt von Fall zu Fall unterschiedlich
 nicht bekannt

4.5 Bei den Overheadbeiträgen, die der Ebene der Gesamteinstitution zugewiesen werden: Welcher Anteil wird für die Umsetzung von welchem Ziel verwendet?
 Bitte geben Sie an, wie gross der Anteil der Overheadbeiträge in Prozent ist, den Sie 2017 für die jeweiligen, oben genannten Ziele genutzt haben (ggf. Schätzwerte). Falls dies nicht möglich ist, bitten wir Sie, rechts den entsprechenden Grund auszuwählen

	SNF	KTi / Innosuisse
Keine Ziele definiert		
Keine weiteren Ziele		
Keine weiteren Ziele		
Keine weiteren Ziele		
Keine weiteren Ziele		
Keine weiteren Ziele		
Summe	0%	0%

keine einheitliche
 Handhabung, Zuteilung erfolgt von Fall zu Fall
 nicht bekannt

Ist diese Verteilung schriftlich festgehalten?

4.6 Haben Sie Vorgaben für die unteren Ebenen, wie die ihnen zugeteilten Overheadbeiträge zu verwenden sind?
 Bitte geben Sie uns pro Förderagentur an (ja / nein), welche Ebene zur Erreichung welcher Ziele beitragen soll.

SNF	Keine Ziele definiert	Keine weiteren Ziele	Keine weiteren Ziele
Ebene Gesamteinstitution (Hochschule, Forschungsinstitution)			
Ebene Fakultät / Departement / Hochschule (für FH)			
Ebene Departement / Institut			
Ebene Lehrstuhl			
Ebene Projekt			
andere			
	Keine weiteren Ziele	Keine weiteren Ziele	Keine weiteren Ziele
Ebene Gesamteinstitution (Hochschule, Forschungsinstitution)			
Ebene Fakultät / Departement / Hochschule (für FH)			
Ebene Departement / Institut			
Ebene Lehrstuhl			
Ebene Projekt			
andere			

KTi / Innosuisse	Keine Ziele definiert	Keine weiteren Ziele	Keine weiteren Ziele
Ebene Gesamteinstitution (Hochschule, Forschungsinstitution)			
Ebene Fakultät / Departement / Hochschule (für FH)			
Ebene Departement / Institut			
Ebene Lehrstuhl			
Ebene Projekt			
andere			
	Keine weiteren Ziele	Keine weiteren Ziele	Keine weiteren Ziele
Ebene Gesamteinstitution (Hochschule, Forschungsinstitution)			
Ebene Fakultät / Departement / Hochschule (für FH)			
Ebene Departement / Institut			
Ebene Lehrstuhl			
Ebene Projekt			
andere			

Sind diese Vorgaben schriftlich festgehalten?

4.7 Gibt es eine Berichtserstattung zur Verwendung der Overheadbeiträge zhd. der Gesamteinstitution?

	SNF	KTi / Innosuisse
Berichterstattung		
Erläuterungen		

Ist diese Vorgabe schriftlich festgehalten?

4.8 Bitte nennen Sie uns pro Förderagentur ein besonders wichtiges oder erfolgreiches Beispiel für die Verwendung der Overheadbeiträge.

Beispiel	SNF	KTi / Innosuisse	EU-FF (H2020, FP7)

4.9 Verteilung zwischen externen Forschungspartnern (andere Hochschulen oder Forschungsinstitutionen): Werden die Overheadbeiträge, die Ihre Institution erhält, mit den externen Projektpartnern geteilt?		
	SNF	KTI / Innosuisse
Teilung Overheadbeiträge		
Ist dieses Vorgehen schriftlich festgehalten?		
4.10 Falls die Overheadbeiträge immer, manchmal oder selten mit externen Forschungspartnern geteilt werden: Erfolgt die Aufteilung nach einem bestimmten Verteilschlüssel?		
	SNF	KTI / Innosuisse
Verteilschlüssel		
Beschreibung		
Ist dieses Vorgehen schriftlich festgehalten?		
4.11 Inwiefern unterscheidet sich die interne Verteilung und Verwendung der Overhead-Beiträgen aus der EU-Forschungsförderung (H2020, FP 7) von jener der nationalen Förderagenturen SNF und KTI / Innosuisse? Bitte geben Sie für die nachfolgende Kriterien an, ob es Unterschiede zwischen den nationalen und europäischen Forschungsförderung gibt. Kommentare können Sie in der entsprechenden Zelle eintragen.		
Ziele, die mit der Verwendung der OH-Beiträge erreicht werden sollen		
Kommentar		
Anteil der Beiträge, welcher der Ebene Gesamtinstitution zugeteilt wird		
Kommentar		
Gremium, das über Verteilung entscheidet		
Kommentar		
Ebene, die über Verwendung entscheidet		
Kommentar		
Vorgaben zur Berichterstattung		
Kommentar		
Verteilung der Geldern bei externen Projektpartnern		
Kommentar		
Verbuchung		
Kommentar		
4.12 Falls das interne Vorgehen zur Verteilung und Verwendung der Overheadbeiträge schriftlich festgehalten ist, ist dies öffentlich zugänglich? Können Sie uns den Link angeben?		
Zugang - ja / nein		
Link		
4.13 Haben Sie weitere Anmerkungen zur Verteilung und Verwendung der Overheadbeiträge in Ihrer Institution?		
Anmerkungen		
<input type="checkbox"/> keine Anmerkungen		
4.14 Bitte beurteilen Sie die Abwicklung der Overheadbeiträge der verschiedenen Förderinstitutionen:		
	SNF	KTI / Innosuisse
Die Abwicklung der Overheadbeiträge ist transparent		
Die Abwicklung der Overheadbeiträge ist effizient		
Die Abwicklung der Overheadbeiträge entspricht dem Prinzip der Gleichbehandlung (Fairness)		
4.15 Haben Sie Anmerkungen zur Abwicklung der Overheadbeiträge durch die verschiedenen Förderinstitutionen?		
Anmerkungen		
<input type="checkbox"/> keine Anmerkungen		

5 Nutzen der Overheadbeiträge		
5.1 Bitte schätzen Sie auf einer Skala von 1 bis 4 ein, inwieweit die Overheadbeiträge bisher zur Erreichung der oben genannten Ziele, respektive im Fall der EU-Overheadbeiträge (H2020, FP7) zur entsprechenden Zielerreichung, beigetragen haben.		
	SNF	KTI / Innosuisse
Keine Ziele definiert		
Keine weiteren Ziele		
Keine weiteren Ziele		
Keine weiteren Ziele		
Keine weiteren Ziele		
Keine weiteren Ziele		
Inwieweit tragen die Overheadbeiträge der EU-FF (H2020, FP7) zur entsprechenden Zielerreichung bei?		
5.2 Haben Sie weitere Anmerkungen zum Nutzen der Overheadbeiträge und zur damit verbundenen Zielerreichung?		
Anmerkungen		
<input type="checkbox"/> keine Anmerkungen		
6 Abschluss		
6.1 Was für Änderungen bei der Abwicklung der Overheadbeiträge wären wünschenswert und weshalb? Dies kann Konzeption und Zielsetzung der Overheadbeiträge bei den Förderagenturen (inkl. Höhe der Beiträge), Umsetzung durch die Förderagenturen, Konzeption und Zielsetzung in Ihrer Institution und Umsetzung in Ihrer Institution betreffen.		
Beschreibung		
6.2 Sollten Sie noch weitere Anmerkungen zu den Overheadbeiträgen der nationalen Förderagenturen haben, können Sie diese gerne in nachfolgendes Feld eintragen.		
Anmerkungen		
<input type="checkbox"/> keine Anmerkungen		
6.3 Bitte geben Sie an, wer aus Ihrer Institution zur Beantwortung der Fragen beigetragen hat (jeweilige Funktionen und Stelle innerhalb Institution)		
Beschreibung		
6.4 Kontaktperson bei Rückfragen		
Kontaktangaben		
Wir möchten uns vielmals bei Ihnen bedanken, dass Sie sich die Zeit genommen haben, den Fragebogen auszufüllen.		

A-3 Umfang und Bedeutung der Overheadbeiträge

Entwicklung SNF-Overheadbeiträge von 2013-2017 in kCHF

SNF		2013	2014	2015	2016	2017
Alle (n=37)	Mittelwert	2'782	2'871	2'998	3'028	2'947
	Min	0	0	0	0	0
	Max	13'885	16'351	16'260	15'560	15'477
	Keine Angabe möglich	6	5	5	5	5
	N/A*	3	2	2	3	1
Uni (n=8)	Mittelwert	6'828	7'065	6'647	7'548	7'497
	Min	400	230	243	250	528
	Max	13'885	16'351	13'356	15'560	15'477
	Keine Angabe möglich	0	0	0	0	0
	N/A*					
ETH (n=2)	Mittelwert	9'444	10'448	14'099	10'522	11'610
	Min	7'220	9'672	11'937	8'314	10'527
	Max	11'668	11'224	16'260	12'730	12'693
	Keine Angabe möglich	0	0	0	0	0
	N/A*	0	0	0	0	0
ETH-FA (n=4)	Mittelwert	703	721	1'175	722	1'024
	Min	553	510	788	194	571
	Max	1'124	925	2'163	1'449	1'592
	Keine Angabe möglich	0	0	0	0	0
	N/A*	0	0	0	0	0
FH (n=10)	Mittelwert	222	360	466	469	494
	Min	0	62	195	166	252
	Max	476	923	818	928	780
	Keine Angabe möglich	4	3	3	3	3
	N/A*	0	0	0	0	0
PH (n=6)	Mittelwert	44	41	41	41	37
	Min	28	25	0	0	0
	Max	64	55	61	85	69
	Keine Angabe möglich	2	2	2	2	2
	N/A*	1	1	1	1	0
Art. 15 (n=7)	Mittelwert	20	62	81	22	75
	Min	0	0	0	0	0
	Max	62	159	192	57	250
	Keine Angabe möglich	0	0	0	0	0
	N/A*	2	2	1	2	1

Tabelle 17: Ressourcen: Erhaltene Overheadbeiträge in kCHF durch SNF 2013-2017 nach Institutionstyp.
*N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Entwicklung KTI-Overheadbeiträge von 2013-2017

KTI		2013	2014	2015	2016	2017
Alle (n=37)	Mittelwert	83	68	195	194	301
	Min	0	0	0	0	0
	Max	918	519	1'699	2'247	2'114
	Keine Angabe möglich	11	11	10	10	10
	N/A*	7	7	7	7	6
Uni (n=8)	Mittelwert	3	3	8	9	99
	Min	0	0	0	0	0
	Max	17	21	49	51	381
	Keine Angabe möglich	0	0	0	0	0
	N/A*	2	2	2	2	2
ETH (n=2)	Mittelwert	667	471	758	654	1'112
	Min	416	423	731	532	959
	Max	918	519	785	776	1'265
	Keine Angabe möglich	0	0	0	0	0
	N/A*	0	0	0	0	0
ETH-FA (n=4)	Mittelwert	35	65	108	19	214
	Min	0	0	0	0	30
	Max	139	217	358	60	540
	Keine Angabe möglich	0	0	0	0	0
	N/A*	0	0	0	0	0
FH (n=10)	Mittelwert	0	0	850	1'124	1'138
	Min	0	0	0	0	163
	Max	0	0	1'699	2'247	2'114
	Keine Angabe möglich	8	8	7	7	7
	N/A*	1	1	1	1	1
PH (n=6)	Mittelwert	0	0	0	0	0
	Keine Angabe möglich	2	2	2	2	2
	N/A*	2	2	2	2	2
Art. 15 (n=7)	Mittelwert	0	0	0	0	18
	Min	0	0	0	0	0
	Max	0	0	0	0	70
	Keine Angabe möglich	1	1	1	1	1
	N/A*	3	3	3	3	2

Tabelle 18: Ressourcen: Erhaltene Overheadbeiträge in kCHF durch KTI 2013-2017 nach Institutionstyp.

*N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Entwicklung EU-Overheadbeiträge von 2013-2017

EU-Forschungsförderung		2013	2014	2015	2016	2017
Alle (n=37)	Mittelwert	1'428	1'518	2'004	1'769	1'806
	Min	0	0	0	0	0
	Max	14'715	10'438	11'863	10'477	11'042
	Keine Angabe möglich	11	11	11	11	11
	N/A*	6	5	5	6	6
Uni (n=8)	Mittelwert	1'191	1'686	2'397	2'130	2'181
	Min	0	0	0	0	0
	Max	4'820	5'957	7'998	7'394	5'162
	Keine Angabe möglich	0	0	0	0	0
	N/A*	1	0	0	1	1
ETH (n=2)	Mittelwert	10'065	9'176	10'547	10'236	10'182
	Min	5'415	7'914	9'232	9'995	9'322
	Max	14'715	10'438	11'863	10'477	11'042
	Keine Angabe möglich	0	0	0	0	0
	N/A*	0	0	0	0	0
ETH-FA (n=4)	Mittelwert	327	275	874	367	452
	Min	26	32	72	34	83
	Max	883	751	2'494	1'042	949
	Keine Angabe möglich	0	0	0	0	0
	N/A*	0	0	0	0	0
FH (n=10)	Keine Angabe möglich	8	8	8	8	8
	N/A*	2	2	2	2	2
PH (n=6)	Mittelwert	0	0	0	0	0
	Keine Angabe möglich	2	2	2	2	2
	N/A*	2	2	2	2	2
Art. 15 (n=7)	Mittelwert	44	92	65	59	96
	Min	0	0	0	0	0
	Max	164	321	198	226	308
	Keine Angabe möglich	1	1	1	1	1
	N/A*	1	1	1	1	1

Tabelle 19: Ressourcen: Erhaltene Overheadbeiträge in kCHF durch EU-Forschungsförderung 2013-2017 nach Institutionstyp. *N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

A-4 Abwicklung der Overheadbeiträge

Mehraufwand für die Abwicklung

	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Ja	16	5	2	3	4	1	1
Nein	20	3	0	1	6	5	5
Nicht bekannt	1	0	0	0	0	0	1

Tabelle 20: Mehraufwand für die Abwicklung der Overheadbeiträge auf Ebene der Gesamteinstitution nach Institutionstyp. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Verteilung der Overheadbeiträge zwischen externen Forschungspartnern

	SNF						
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Immer	4	0	0	0	1	3	0
Manchmal	7	2	1	2	1	1	0
Selten	3	1	0	1	1	0	0
Nie	21	5	1	1	6	2	6
N/A*	2				1		1

Tabelle 21: Teilung der SNF-Overheadbeiträge mit externen Projektpartnern nach Institutionstyp. *N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

	KTI/Innosuisse						
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Immer	5	0	0	1	3	1	0
Manchmal	6	0	1	2	2	1	0
Selten	1	1	0	0	0	0	0
Nie	19	6	1	1	4	2	5
N/A*	6	1			1	2	2

Tabelle 22: Teilung der KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge mit externen Projektpartnern nach Institutionstyp. *N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Verteilschlüssel

	SNF						
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	14	3	1	3	3	4	0
Ja	10	2	0	3	3	2	0
Nein	1	0	1	0	0	0	0
Nicht bekannt	3	1	0	0	0	2	0

Tabelle 23: Aufteilung der SNF-Overheadbeiträge nach einem bestimmten Verteilschlüssel nach Institutionstyp, falls Beiträge mit externen Projektpartnern geteilt werden. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

	KTI/Innosuisse						
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	12	1	1	3	5	2	0
Ja	7	0	0	2	4	1	0
Nein	2	0	1	0	1	0	0
Nicht bekannt	3	1	0	1	0	1	0

Tabelle 24: Aufteilung der KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge nach einem bestimmten Verteilschlüssel nach Institutionstyp, falls Beiträge mit externen Projektpartnern geteilt werden. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Angaben schriftlich festgehalten

Vorgaben zu folgenden Aspekten sind schriftlich festgehalten:	Alle (n=37)	Uni (n=8)	ETH (n=2)	ETH-FA (n=4)	FH (n=10)	PH (n=6)	Art.15 (n=7)
Verteilung durch Gremium	19	5	2	4	4	2	2
Verwendung durch Ebene	20	4	2	4	3	4	3
Anteil an Zuteilung nach Ebene	15	4	2	4	3	1	1
Ziele	10	5	1	2	0	2	0
Anteil OH für Umsetzung Ziele	5	3	1	1	0	0	0
Vorgaben für Verwendung	9	4	1	2	0	1	1
Berichterstattung	7	3	0	1	1	1	1
Verteilung zwischen Partnern	9	1	0	2	2	3	1
Verteilschlüssel	10	2	1	3	2	1	1
Öffentliche Zugänglichkeit	4	2	2	0	0	0	0

Tabelle 25: Inwiefern die einzelnen Aspekte für die Institution schriftlich festgehalten sind nach Institutionstypen. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

A-5 Verwendung

Entscheid zur Verwendung

	SNF							
	n	Gesamt- institution	Fakultät	Departement	Lehrstuhl	Projekt	Andere Ebene	N/A*
Alle	37	21	6	8	1	10	2	2
Uni	8	7	1	2	1	0	0	1
ETH	2	2	1	0	0	0	0	
ETH-FA	4	4	0	1	0	0	0	
FH	10	1	3	3	0	6	0	
PH	6	4	1	2	0	3	0	
Art.15	7	3	0	0	0	1	2	1

Tabelle 26: Ebenen innerhalb einer Institution, die über die Verwendung der SNF-Overheadbeiträge entscheiden. *N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

	KTI/Innosuisse							
	n	Gesamt- institution	Fakultät	Departement	Lehrstuhl	Projekt	Andere Ebene	N/A*
Alle	37	19	6	7	2	12	1	6
Uni	8	5	1	2	1	3	0	1
ETH	2	2	1	0	0	0	0	
ETH-FA	4	4	1	2	1	0	0	
FH	10	2	3	2	0	8	0	
PH	6	2	0	1	0	0	0	3
Art.15	7	4	0	0	0	1	1	2

Tabelle 27: Ebenen innerhalb einer Institution, die über die Verwendung der KTI/Innosuisse-Overheadbeiträge entscheiden. *N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Anteil Overheadbeiträge pro Ebene

SNF		Gesamt- institution	Fakultät	Departement	Lehrstuhl	Projekt	Andere Ebene
Alle (n=37)	Mittelwert	40%	7%	12%	1%	41%	0%
	Min	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Max	100%	75%	100%	10%	100%	0%
Uni (n=8)	Mittelwert	72%	20%	7%	1%	0%	0%
	Min	25%	0%	0%	0%	0%	0%
	Max	100%	75%	33%	10%	0%	0%
ETH (n=2)	Mittelwert	69%	27%	0%	5%	0%	0%
	Min	67%	20%	0%	0%	0%	0%
	Max	70%	33%	0%	10%	0%	0%
ETH-FA (n=4)	Mittelwert	92%	0%	9%	0%	0%	0%
	Min	66%	0%	0%	0%	0%	0%
	Max	100%	0%	34%	0%	0%	0%
FH (n=10)	Mittelwert	11%	0%	22%	0%	67%	0%
	Min	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Max	100%	0%	100%	0%	100%	0%
PH (n=6)	Mittelwert	0%	0%	0%	0%	100%	0%
	Min	0%	0%	0%	0%	100%	0%
	Max	0%	0%	0%	0%	100%	0%
Art. 15 (n=7)	Mittelwert	31%	0%	20%	0%	49%	0%
	Min	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Max	100%	0%	100%	0%	100%	0%

Tabelle 28: Zuteilung Anteil SNF-Overheadbeiträgen je Ebene nach Institutionstyp, in Prozent. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

KTI/Innosuisse		Gesamt- institution	Fakultät	Departement	Lehrstuhl	Projekt	Andere Ebene
Alle (n=37)	Mittelwert	29%	5%	6%	2%	56%	1%
	Min	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Max	100%	75%	100%	34%	100%	33%
	N/A*	3	3	3	3	3	3
Uni (n=8)	Mittelwert	30%	14%	17%	1%	33%	5%
	Min	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Max	67%	75%	100%	10%	100%	33%
	N/A*	1	1	1	1	1	1
ETH (n=2)	Mittelwert	69%	27%	0%	5%	0%	0%
	Min	67%	20%	0%	0%	0%	0%
	Max	70%	33%	0%	10%	0%	0%
	N/A*	0	0	0	0	0	0
ETH-FA (n=4)	Mittelwert	75%	0%	17%	9%	0%	0%
	Min	33%	0%	0%	0%	0%	0%
	Max	100%	0%	34%	34%	0%	0%
	N/A*	0	0	0	0	0	0
FH (n=10)	Mittelwert	0%	0%	0%	0%	100%	0%
	Min	0%	0%	0%	0%	100%	0%
	Max	0%	0%	0%	0%	100%	0%
	N/A*	0	0	0	0	0	0
PH (n=6)	Mittelwert	0%	0%	0%	0%	100%	0%
	Min	0%	0%	0%	0%	100%	0%
	Max	0%	0%	0%	0%	100%	0%
	N/A*	2	2	2	2	2	2
Art. 15 (n=7)	Mittelwert	51%	0%	0%	0%	49%	0%
	Min	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Max	100%	0%	0%	0%	100%	0%
	N/A*	0	0	0	0	0	0

Tabelle 29: Zuteilung Anteil KTI/Innosuisse-Overheadbeiträgen je Ebene nach Institutionstyp, in Prozent.
Quelle: Online-Befragung.

Verfolgung strategischer Ziele

	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Ja	19	8	2	3	0	4	2
Nein	18	0	0	1	10	2	5

Tabelle 30: Verfolgung strategischer Ziele mit der Verwendung der Overheadbeiträge nach Institutionstyp.
*N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Genannte Ziele nach Kategorien

Kategorien	Anzahl Nennungen
n Institutionen	19
Deckung Kosten Zentrale Dienste / Infrastruktur	10
Finanzierung Forschungsinfrastruktur / Technologieplattform	6
Anreiz für kompetitive Forschung	4
Forschungsförderung (allg./anderes)	3
Deckung Personalkosten Doktorierende (z.B. Erhöhung Doktorandensalär)	2
Finanzierung Grants Office	2
Nachwuchsförderung	2
Strategische Entwicklung	2
Aufbau Kooperationen	2
Deckung von Projektkosten	2
Weitere Ziele (je 1 Nennung): <ul style="list-style-type: none"> – Absicherung Währungsrisiken – Deckung Personalkosten Projektleitung (z.B. Finanzierung Projektleitung) – Deckung von Kosten – Förderung von Innovationsleistung / WTT – Unterstützung Technologietransfer – Übertragung von finanzieller Verantwortung und Kompetenzen – Einzelmassnahmen (nicht weiter spezifiziert) – Nutzung durch Kreditinhaber 	Je 1

Tabelle 31: Genannte strategische Ziele (n Ziele = 39) kategorisiert und nach Anzahl Nennungen geordnet; wenige Ziele können zwei Kategorien zugeordnet werden. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Mittelzuweisung

Kategorisierte Ziele	SNF		KTI/Innosuisse	
	n	Mittelwert	n	Mittelwert
Deckung von Projektkosten	2	100%	1	100%
Aufbau Kooperationen	1	100%		
Deckung von Kosten	1	100%	0	
Unterstützung Technologietransfer	1	90%	1	90%
Forschungsförderung (allg. / anderes)	3	87%	3	78%
Zentrale Dienste / Infrastruktur	9	70%	8	72%
Finanzierung Forschungsinfrastruktur / Technologieplattform	4	57%	3	70%
Förderung von Innovationsleistung / WTT	1	50%	1	70%
Strategische Entwicklung	2	47%	1	10%
Deckung Personalkosten Doktorierende (z. B. Erhöhung Doktorandensalär)	1	20%	0	
Nachwuchsförderung	1	15%	0	
Einzelmassnahmen (nicht weiter spezifiziert)	1	10%	0	
Anreiz für kompetitive Forschung	2	4%	2	0%
Absicherung Währungsrisiken	1	0%	1	0%
Deckung Personalkosten Projektleitung (z. B. Finanzierung Projektleitung)	1	0%	1	0%
Übertragung von finanzieller Verantwortung und Kompetenzen	1	0%	1	0%
Finanzierung Grants Office	1	0%	0	
Nutzung durch Kreditinhaber	1	0%	0	

Tabelle 32: Mittelwert des Anteils Overheadbeiträge in Prozent, der 2017 für die Erreichung der jeweiligen Ziele genutzt wurde, nach Förderagentur Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Beitrag zur Zielerreichung

Beitrag zur Zielerreichung je Ziel	SNF	KTI/Innosuisse
n Institutionen	18	11
Nicht beigetragen	1	3
Wenig beigetragen	7	8
Ziemlich viel beigetragen	18	8
Sehr viel beigetragen	9	4

Tabelle 33: Einschätzung, inwieweit die Overheadbeiträge bisher zur Zielerreichung je Ziel beigetragen haben nach Förderagentur (gewisse Institutionen nennen mehrere Ziele). Nur jene Institutionen mit Zielen. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Beitrag zur Zielerreichung je Institution	EU					
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	Art.15
n	37	8	2	4	10	7
Nicht beigetragen	3	0	0	0	3	0
Wenig beigetragen	3	0	1	0	0	2
Ziemlich viel beigetragen	10	4	0	3	1	2
Sehr viel beigetragen	5	2	1	0	1	1
N/A*	16	2	0	1	5	2

Tabelle 34: Einschätzung, inwieweit die Overheadbeiträge der EU bisher zur Zielerreichung beigetragen haben nach Institutionstypen (nur eine PH hat diese Frage beantwortet, wobei unklar ist, ob sie von Overheadbeiträgen der EU profitiert hat, weshalb sie nicht für die Analyse berücksichtigt wird).
*N/A: Missing, inkl. Institutionen ohne EU-Overheadbeiträge bzw. ohne Zielsetzungen zur Verwendung der Beiträge. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Ebenen, die zur Zielerreichung beitragen sollen

	SNF					
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	PH	Art.15
n Institutionen	19	8	2	3	4	2
n Ziele	37	21	4	7	4	2
Ebene Gesamtinstitution	24	13	2	7	1	1
Ebene Fakultät / Departement / Hochschule	11	7	4	0	0	0
Ebene Departement / Institut	7	3	0	3	1	0
Ebene Lehrstuhl	8	3	2	3	0	0
Ebene Projekt	10	6	0	1	3	0
andere	0	0	0	0	0	0

Tabelle 35: Ebenen, die zur Zielerreichung mit SNF-Overheadbeiträgen beitragen soll, nach Institutionstyp; FH sind nicht ausgewiesen, da keine FH strategische Ziele verfolgt. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

	KTI/Innosuisse					
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	PH	Art.15
n Institutionen	14	6	2	3	2	1
n Ziele	28	14	3	7	2	2
Ebene Gesamtinstitution	16	6	2	7	0	1
Ebene Fakultät / Departement / Hochschule	6	3	3	0	0	0
Ebene Departement / Institut	4	1	0	3	0	0
Ebene Lehrstuhl	5	1	1	3	0	0
Ebene Projekt	6	4	0	1	1	0
Andere	1	1	0	0	0	0

Tabelle 36: Ebenen, die zur Zielerreichung mit KTI/Innosuisse-Overheadbeiträgen beitragen soll, nach Institutionstyp; FH sind nicht ausgewiesen, da keine FH strategische Ziele verfolgt. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

A-6 Beurteilung der Abwicklung der Overheadbeiträge durch die Förderagenturen

Die Abwicklung der Overheadbeiträge ist transparent.	SNF						
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Trifft vollkommen zu	22	5	1	3	6	4	3
Trifft eher zu	9	3	1	1	3	0	1
Trifft eher nicht zu	1	0	0	0	0	0	1
Trifft gar nicht zu	1	0	0	0	1	0	0
Keine Antwort	3	0	0	0	0	2	1
N/A*	1	0	0	0	0	0	1

Tabelle 37: Einschätzung der Transparenz der Abwicklung der Overheadbeiträgen durch den SNF nach Institutionstyp. *N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Die Abwicklung der Overheadbeiträge ist effizient.	SNF						
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Trifft vollkommen zu	18	4	0	3	3	5	3
Trifft eher zu	12	4	1	1	4	0	2
Trifft eher nicht zu	2	0	1	0	1	0	0
Trifft gar nicht zu	1	0	0	0	1	0	0
Keine Antwort	3	0	0	0	1	1	1
N/A*	1	0	0	0	0	0	1

Tabelle 38: Einschätzung der Effizienz der Abwicklung der Overheadbeiträgen durch den SNF nach Institutionstyp. *N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Die Abwicklung der Overheadbeiträge entspricht dem Prinzip der Gleichbehandlung (Fairness).	SNF						
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Trifft vollkommen zu	16	4	2	2	3	3	2
Trifft eher zu	9	4	0	1	2	1	1
Trifft eher nicht zu	4	0	0	1	2	0	1
Trifft gar nicht zu	2	0	0	0	1	0	1
Keine Antwort	5	0	0	0	2	2	1
N/A*	1	0	0	0	0	0	1

Tabelle 39: Einschätzung der Fairness der Abwicklung der Overheadbeiträgen durch den SNF nach Institutionstyp. *N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Die Abwicklung der Overheadbeiträge ist effizient.	KTI/Innosuisse						
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Trifft vollkommen zu	15	2	1	4	5	1	2
Trifft eher zu	9	3	1	0	4	0	1
Trifft eher nicht zu	0	0	0	0	0	0	0
Trifft gar nicht zu	1	0	0	0	1	0	0
Keine Antwort	7	2	0	0	0	3	2
N/A*	5	1	0	0	0	2	2

Tabelle 40: Einschätzung der Transparenz der Abwicklung der Overheadbeiträgen durch die KTI/Innosuisse nach Institutionstyp. *N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Die Abwicklung der Overheadbeiträge ist transparent.	KTI/Innosuisse						
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Trifft vollkommen zu	12	1	0	3	5	1	2
Trifft eher zu	8	3	2	1	1	0	1
Trifft eher nicht zu	1	1	0	0	0	0	0
Trifft gar nicht zu	2	0	0	0	2	0	0
Keine Antwort	9	2	0	0	2	3	2
N/A*	5	1	0	0	0	2	2

Tabelle 41: Einschätzung der Effizienz der Abwicklung der Overheadbeiträgen durch die KTI/Innosuisse nach Institutionstyp. *N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Die Abwicklung der Overheadbeiträge entspricht dem Prinzip der Gleichbehandlung (Fairness).	KTI/Innosuisse						
	Alle	Uni	ETH	ETH-FA	FH	PH	Art.15
n	37	8	2	4	10	6	7
Trifft vollkommen zu	12	1	2	3	3	1	2
Trifft eher zu	6	3	0	1	2	0	0
Trifft eher nicht zu	1	0	0	0	1	0	0
Trifft gar nicht zu	2	0	0	0	1	0	1
Keine Antwort	10	2	0	0	3	3	2
N/A*	5	1	0	0	0	2	2

Tabelle 42: Einschätzung der Fairness der Abwicklung der Overheadbeiträgen durch die KTI/Innosuisse nach Institutionstyp. *N/A: Missing. Quelle: Befragung Empfängerinnen.

Literatur

BBT: Teilrevision der Forschungsverordnung (neu V-FIFG). Ergebnis des Anhörungsverfahrens. August 2010. https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1844/d_Ergebnis.pdf [Stand URL: 9.8.2018].

Innosuisse: Vollzugsbestimmungen der Schweizerischen Agentur für Innovationsförderung für die Förderung von Innovationsprojekten (Vollzugsbestimmungen Innovationsprojekte) vom 16. November 2017 (Stand am 1. Juli 2018)

SBFi: Wegleitung finanzielle Berichterstattung für die projektweise Beteiligung von Schweizer Partnern an den EU-Forschungsrahmenprogrammen. 1. März 2013.

SBFI / SNF: Leistungsvereinbarung 2017-2020 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung. <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/forschung-und-innovation/forschung-und-innovation-in-der-schweiz/foerderinstrumente/nationale-institutionen-der-forschungs--und-innovationsfoerderun.html>

Schweizerischer Bundesrat. Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011. 24. Januar 2007. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2007/1223.pdf>

Schweizerischer Bundesrat. Strategische Ziele des Bundesrates für die Schweizerische Agentur für Innovationsförderung (Innosuisse) 2018–2020 vom 8. Dezember 2017.

SNF: Reglement über die Overheadbeiträge (Overheadreglement) vom 2. September 2011 (Stand am 19. September 2017). http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/ueb_overhead_reglement_d.pdf

SR 420.1. Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG) vom 14. Dezember 2012 (Stand am 1. Januar 2018).

SR 420.11. Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation. V-FIFG. 23. November 2013 (Stand 1. Januar 2018).

SR. 420.126. Verordnung über die Massnahmen für die Beteiligung der Schweiz an den Rahmenprogrammen der Europäischen Union im Bereich Forschung und Innovation. FRPBV. 12. September 2014 (Stand 1. Mai 2018).

SR 420.231. Verordnung der Schweizerischen Agentur für Innovationsförderung über ihre Förderbeiträge und anderen Unterstützungsmassnahmen (Beitragsverordnung Innosuisse) vom 20. September 2017 (Stand am 1. Januar 2018).

A.4 Liste der Gesprächspartner

**Liste der Gesprächspartner des SWR
SWR, Mai 2019**

Liste der Gesprächspartner des SWR

- Sondierungsgespräche
 - o Universität 1 (anonym; Verwaltungsdirektion und Zentralbereich), 11. April 2018
 - o Fachhochschule 1 (anonym; Hochschulentwicklung und Controlling), 11. April 2018
 - o SBFI (Dr. S. Studinger; Hochschulen / Ph. Langer; EU Rahmenprogramme / Dr. G. Haefliger; Forschung und Innovation), diverse Gespräche
 - o SNF (Prof. Dr. A. Kalt; Direktion), 9. März 2018
 - o Innosuisse (A. Eggimann; Direktion / C. Boutillon-Duflot; Finanzen und Betrieb / C. Kämmle; Controlling), diverse Gespräche
 - o swissuniversities (Dr. M. Weiss; Generalsekretariat / Dr. A. Crausaz; Forschung und Entwicklung; N. Eglin-Chappuis; Koordination Forschung / P. Wenger; Hochschulpolitische Koordination), diverse Gespräche
 - o swissuniversities (Kommission Forschung und Entwicklung Fachhochschulen), 7. Juni 2018 (Präsentation Konzept SWR)
 - o BFS (V. Herrmann; Personal und Finanzen im Hochschulbereich und transversalen Aufgaben), diverse Gespräche
- Pre-Test Online-Umfrage
 - o Universität 1 (anonym, Zentralbereich), 28. September 2018
 - o Fachhochschule 1 (anonym, Hochschulentwicklung), 27. September 2018
 - o Pädagogische Hochschule 1 (anonym, Vizerektorat Forschung), 27. September 2018
- Expertengespräche
 - o SBFI (U. Dietrich; Grund- und Projektbeiträge), diverse Gespräche
 - o SNF (M. Hutmacher; InterCo), diverse Gespräche
- Externe Experten in Plenarsitzung vom 4. und 5. Februar 2019
 - o M. Astor, Prognos AG (Geschäftsleitung)
 - o Prof. Dr. B. Lepori, Università della Svizzera italiana (Facoltà di scienze della comunicazione)
 - o Prof. em. Dr. R. Whitley, University of Manchester (Alliance Manchester Business School)
- Fallstudien
 - o ETH-Forschungsanstalt 1 (anonym, Forschungskommission), 14. Februar 2019
 - o Universität 2 (anonym, Rektorat), 28. Februar 2019
 - o Pädagogische Hochschule 2 (anonym, Prorektorat Forschung und Entwicklung), 27. Februar 2019
 - o Fachhochschule 2 (anonym, Departementsleitung), 18. April 2019

A.5 Expertenbericht «Overhead Contributions and the Public Funding of Swiss Universities and Research Institutions»

Overhead Contributions and the Public Funding of Swiss Universities and Research Institutions

Prof. em. Dr. Richard Whitley, Januar 2019

Overhead Contributions and the Public Funding of Swiss Universities and Research Institutions.

by

Richard Whitley (University of Manchester)

Preliminary Observations

From an external viewpoint, the Swiss public science system seems to be well funded, well governed and highly successful, especially when compared to other European societies that have undergone more radical changes in funding and governance structures since the 1980s. The gradual implementation of some New Public Management (NPM) ideas, such as decentralising many operational management decisions to the heads of universities and other public research organisations (PROs), encouraging them to make strategic choices, intensifying competition for resources and reputations and introducing more performance-based funding, does not seem to have resulted in the imposition of overly onerous research evaluation systems or the reduction of intellectual diversity and narrowing of research priorities criticised in other countries. Indeed the attractiveness of the Swiss research environment has been highlighted by the substantial number of highly qualified and renowned researchers recruited from abroad to senior posts in Swiss universities over recent decades (Benninghoff et al., 2014; Whitley et al., 2018).

An important aspect of the Swiss funding system remains the substantial contribution of continuing block grants to universities. This has helped them to maintain and enhance substantial research infrastructures that are not tied to specific projects and facilitated the development of new research directions, such as the realisation of Bose-Einstein Condensates and experimental evolutionary-developmental biology (Laudel et al., 2014a; 2014b), in ways that have become more difficult in other countries such as the Netherlands (Laudel and Weyer, 2014). In Switzerland, increasing competition between universities for scientific excellence and resources does not seem to have reduced opportunities for creating enough protected space to pursue such innovations as long as the financial environment continues to be relatively benign and responsive to re-

searchers' priorities. However, the more their staff have to compete intensively for short term project grants, are subject to regular strong evaluations of their research performance and are disproportionately rewarded for working on a small number of state-preferred areas, the less likely are universities to support research strategies that involve tackling problems in non-mainstream areas that are not expected to result in significant results being achieved within standard project cycles.

Overhead Contributions and Institutional Differences

As might be expected, cantonal universities and universities of applied sciences differ considerably in their sources of project funding and this has affected both how much overhead contributions they receive and how it is assessed and allocated. *Prima facie*, there would seem to be little justification for Innosuisse to pay less overhead contribution than the SNSF, unless external partners are thought to contribute significant amounts as well. It is also unclear why the basis for calculating overhead contributions should differ between the two agencies. The differences between these two kinds of university in using such funds to pursue strategic goals might well reflect the variations in the amount available and contrasting views of what such goals might be. In any case, giving the money to institutions is clearly more likely to enable their managers to pursue organisational priorities than when it is allocated to project leaders.

It is important to note here that even if the amount of such contributions constitutes a seemingly very small percentage of an organisations' budget, to the extent that its use is wholly at the discretion of its managers, it can be a significant factor in helping a university to invest in developing new research competences. However, while allocating overhead contributions in this way may enhance a university's strategic autonomy, it may limit incentives for academics to apply for project funding. Particularly in organisations where competing for such grants is not a highly institutionalised activity, distributing overhead contributions to principal investigators may be critical in encouraging project submissions.

Overheads, Careers and Infrastructure Investments

Difficulties in advancing the careers of junior scientists are widely acknowledged in higher education systems structured around research and teaching institutes controlled by senior professors. Even where tenure is becoming available to some non-professorial staff, as in a number of mainland Europe countries, they often experience problems in attracting research students and gaining access to technical staff and facilities under the supervision of full professors unless the latter are favourably disposed to their research goals. Given the relatively low levels of indirect cost recovery in many European countries, it is not clear how overhead contributions on their own could alleviate such concerns. Similarly, they are unlikely to support long term investments in costly research infrastructure without substantial additional funding from cantonal or federal agencies, especially if overhead contributions depend directly on success in gaining short-term project grants.

Variations in ICR Regimes

Indirect cost recovery (ICR) remains a major focus of debate in many public science systems that rely extensively on extra-mural project-based funding. Particularly in the USA, where ICR rates are typically considerably greater than in countries where PROs receive substantial block grants from the state, there are a wide range of conflicting views about which costs should be reimbursed by funding agencies, how these should be calculated for different kinds of research organisations, whether reimbursements subsidise teaching activities or tuition fees and public funding for teaching subsidise research, and how they should be allocated between research groups, departments and central university functions (Geiger, 2004). To a considerable extent, these reflect different priorities and trade-offs between interest groups at different levels of university administrations and from different kind of sciences, in addition to more general policy objectives. It is not surprising, then, that there is little consensus on the most effective ICR regime, or how they should be evaluated.

References

- Benninghoff, Martin, Raphael Ramuz, Adriana Gorga and Dietmar Braun (2014) "Institutional Conditions and Changing Research Practices in Switzerland," *Research in the Sociology of Organizations*, 42. 175-202.
- Geiger, Roger L (2004) *Knowledge and Money: Research Universities and the paradox of the marketplace*, Stanford: Stanford University Press.
- Laudel, Grit and Elke Weyer (2014) "Where Have All the Scientists Gone? Building Research Profiles at Dutch Universities and its Consequences for Research" *Research in the Sociology of Organizations*, 42. 111-140.
- Laudel, Grit, Eric Lettkemann, Raphael Ramuz, Linda Wedlin and Richard Woolley (2014a) "Cold Atoms-Hot Research: High risks, high rewards in five different authority structures," *Research in the Sociology of Organizations*, 42. 203-234.
- Laudel, Grit, Martin Benninghoff, Eric Lettkemann and Elias Hakansson (2014b) "Highly Adaptable but not Invulnerable: Necessary and facilitating conditions for research in evolutionary developmental biology," *Research in the Sociology of Organizations*, 42. 235-266.
- Whitley, Richard, Jochen Gläser and Grit Laudel (2018) "The Impact of Changing Funding and Authority Relationships on Scientific Innovations," *Minerva*, 56. 109-134.

A.6 Leitfaden Fallstudie

**Fragestellungen für «Fallstudien» Overhead
SWR, Februar 2019**

Fragestellungen für «Fallstudien» Overhead

Zu befragende Institutionen:

- Universität (28.02.2019)
- Fachhochschule (18.04.2019)
- Pädagogische Hochschule (27.02.2019)
- ETH-Forschungsanstalt (14.02.2019)

<p><i>Übergeordnete Fragestellung: Warum verwenden Overhead-Empfänger Overheadbeiträge so wie sie sie verwenden, und warum hat sich dies (nicht) bewährt?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Wer hat ursprünglich entschieden, die Beiträge für den [genannten Zweck] auf der [genannten Ebene] zu verwenden und durch das [genannte Organ] künftig zu regeln? Wer war in den Entscheidungsprozess involviert und was waren Reaktionen? ○ Was hat zu dem genannten Entscheid motiviert (interne und externe Faktoren/Rahmenbedingungen)? Welche dieser Faktoren waren allenfalls institutionstypenspezifisch? (→ auch bezüglich teilen, Nachwuchs etc.) ○ Hat sich die aktuelle Verwendungsart bewährt? Wieso (nicht)? Wie würde die optimale Situation aussehen (interne Faktoren/externe Overhead-Regelung)? ○ Welchen Stellenwert haben die einzelnen [genannten Verwendungsarten] und [strategischen Ziele]? ○ Wie wurden die Änderungen der KTI/Innosuisse bzw. der EU-Overhead-Regeln wahrgenommen und wurden die internen Prozesse und Regelungen allenfalls angepasst? 	<p><i>Fragen SBF1</i></p> <p>1</p> <p>1, (2, 3)</p> <p>1, (2, 3)</p> <p>1, (2)</p> <p>(1), 2, 3</p>
<p><i>Übergeordnete Fragestellung: Wie ordnen sich Overheadbeiträge in das Finanzierungssystem ein?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Könnten [genannte Ziele] mit anderem Instrument besser/effizienter/fairer erreicht werden? Inwiefern? ○ Warum haben Overheadbeiträge den [genannten Charakter] (institutionell vs. Projekt) für die Institution? ○ Stellt die aktuelle Situation eine ausgewogene Balance zwischen «Andersartigkeit» («nicht alle über einen Kamm scheren», d.h. Typenunterschiede) und «Gleichwertigkeit» (Harmonisierung der Auszahlungsmodi, Teilen der Beiträge, d.h. Unterschiede zwischen SNF und Innosuisse) dar? Weshalb (nicht)? 	<p><i>Fragen SBF1</i></p> <p>1, 2</p> <p>2</p> <p>2</p>
<p><i>Übergeordnete Fragestellung: Wie funktioniert die konkrete Verwendung bei den Overhead-Empfängern?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Was wird unter den einzelnen [Zielen/Verwendungsarten] konkret verstanden (Infrastruktur, Kompetitivität etc.)? ○ Inwiefern sind die Prozesse schriftlich festgehalten (durch wen)? Könnte es in Zukunft sinnvoll sein, diese Richtlinien intern zu veröffentlichen? 	<p><i>Fragen SBF1</i></p> <p>1, 2</p> <p>1</p>

A.7 Vorgeschlagene Änderungen an Gesetzen und Verordnungen

**Vorgeschlagene Änderungen an Gesetzen und Verordnungen
SWR, Mai 2019**

Vorgeschlagene Änderungen an Gesetzen und Verordnungen

Art. 15 Abs. 5f. FIG sollte wie folgt angepasst werden:

Sprache	Gesetzestext, inkl. vorgeschlagenen Anpassungen
D	<p>⁵ Die Höhe des Bundesbeitrages beträgt:</p> <p>a. bei Forschungsinfrastrukturen höchstens 50 Prozent des Gesamtaufwandes für Investitionen und Betrieb; der Beitrag ist komplementär zur Unterstützung durch Kantone, andere öffentliche Gemeinwesen, Hochschulen sowie Private;</p> <p>b. bei Forschungsinstitutionen höchstens 50 Prozent der Grundfinanzierung (Gesamtaufwand für Investitionen und Betrieb, abzüglich kompetitiver Forschungsmittel und Aufträge); der Beitrag ist höchstens gleich hoch wie die Summe der Unterstützungsbeiträge von Kantonen, anderen öffentlichen Gemeinwesen, Hochschulen und Privaten;</p> <p>c. bei Technologiekompetenzzentren höchstens 50 Prozent der Grundfinanzierung (Gesamtaufwand für Investitionen und Betrieb, abzüglich kompetitiver Forschungsmittel); der Beitrag ist höchstens gleich hoch wie die Summe der Beiträge der Wirtschaft aus Forschungs- und Entwicklungskooperationen und der Unterstützungsbeiträge von Kantonen, anderen öffentlichen Gemeinwesen, Hochschulen und Privaten.</p> <p>⁶ Der Bundesrat konkretisiert die Bemessungskriterien nach Absatz 5. Er kann bei Technologiekompetenzzentren für den Aufbau neuer Aktivitätsgebiete zeitlich befristete Sonderregelungen bezüglich der anrechenbaren Einkünfte aus kompetitiven Forschungsmitteln vorsehen.</p>

Hinweis: Dieser Vorschlag schliesse eine analoge Anpassung der offiziellen Gesetzestexte in den übrigen Landessprachen ein.

Die deutsche und italienische Version von Art. 33 V-FIFG sollten wie folgt angepasst werden (keine Änderung in der französischen Version):

Sprache	Gesetzestext, inkl. vorgeschlagenen Anpassungen
D	<p>Beiträge für indirekte Forschungskosten (Overhead) dienen dazu, den Institutionen die Kosten teilweise abzugelten stellen eine Teilkompensation der Kosten dar, die ihnen durch Forschungsvorhaben entstehen, die der SNF, die Innosuisse und die Bundesverwaltung im Rahmen ihrer Forschungs- und Innovationsförderung unterstützen.</p>
F	<p>Les contributions aux coûts de recherche indirects représentent une compensation partielle des coûts encourus par les institutions en relation avec les projets de recherche soutenus par le FNS, Innosuisse et l'administration fédérale au titre de l'encouragement de la recherche et de l'innovation.</p>
I	<p>I sussidi per i costi indiretti di ricerca (overhead) sono destinati a compensare in parte i rappresentano una compensazione parziale dei costi delle istituzioni derivanti dai progetti di ricerca sostenuti da FNS, Innosuisse e Amministrazione federale nell'ambito della promozione della ricerca e dell'innovazione.</p>

Hinweis: Rote Textstellen markieren neu einzufügende Formulierungen, die umrahmten Begriffe stellen die verschiedenen Versionen der Zweckbestimmung dar.