



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 5. April 2023
Direktion: Bildungs- und Kulturdirektion
Geschäftsnummer: 2022.BKD.1021910219
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Interkantonale Fachhochschulvereinbarung: Beiträge 2023 an ausserkantonale Fachhochschulen für Berner Studierende; Verpflichtungskredit. Objektkredit

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung.....	1
2.	Rechtsgrundlagen.....	1
3.	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	2
4.	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	4
5.	Antrag.....	4

1. Zusammenfassung

Die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) regelt den gleichberechtigten interkantonalen Zugang zu den Fachhochschulen sowie die Abgeltung der Kantone an die Fachhochschulkantone. Sie trägt dadurch zu einer koordinierten schweizerischen Hochschulpolitik bei. Der Kanton Bern ist mit Grossratsbeschluss vom 23. November 2004 der FHV beigetreten. Der Kanton Bern leistet gemäss FHV für Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Bern, die an einer Fachhochschule eines anderen Kantons studieren, Beiträge an den entsprechenden Kanton. Im Gegenzug bezahlen die Wohnkantone von ausserkantonalen Studierenden an der Berner Fachhochschule Beiträge an den Kanton Bern.

Im Budget 2023 ist ein Betrag von CHF 40 800 000 eingestellt. Aktuelle Prognoseberechnungen zeigen, dass dieser Betrag aber nicht ausreichen wird. Die Bildungs- und Kulturdirektion beantragt deshalb einen Verpflichtungskredit von CHF 44 500 000 für das Jahr 2023. Der Mehraufwand von CHF 3 700 000 kann voraussichtlich innerhalb der Bildungs- und Kulturdirektion nicht vollständig kompensiert werden.

2. Rechtsgrundlagen

- Art. 22, 28, 30 Abs. 2, 31, 32 und 33 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 15. Juni 2022 (FHG; BSG 620.0);
- Art. 25, 27 und 30 der Finanzhaushaltsverordnung vom 16. November 2022 (FHvV; BSG 621.1);

- Grossratsbeschluss vom 23. November 2004 über den Beitritt des Kantons Bern zur Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) vom 12. Juni 2003 (BSG 439.21).

3. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

Die Fachhochschulbildung ist eine Aufgabe des Kantons. Die FHV regelt den gleichberechtigten interkantonalen Zugang zu den Fachhochschulen sowie die Abgeltung der Kantone an die Fachhochschulkantone. Der Kanton leistet deshalb FHV-Beiträge an ausserkantonale Fachhochschulen der Deutschschweiz und des Tessins für die Ausbildung von bernischen Studierenden. Mit den Westschweizer Kantonen besteht eine separate Vereinbarung.

Die Beitragshöhen für die verschiedenen Studiengänge sind im Anhang zum Vereinbarungstext festgelegt. Die Studiengänge werden nach Studienbereichen in Gruppen zusammengefasst. Massgebend für die Festlegung der Beiträge sind die durchschnittlichen Ausbildungskosten pro Gruppe, d.h. die Betriebskosten, abzüglich der individuellen Studiengebühren, der Infrastrukturkosten und allfälliger Bundesbeiträge. Die Beiträge werden so festgelegt, dass sie pro Gruppe 85% der Ausbildungskosten decken. Die übrigen 15% werden als Standortvorteil von den jeweiligen Kantonen getragen. Auf das Studienjahr 2020/2021 erfolgte eine Revision der Tarifberechnung, welche aber weiterhin den beschriebenen Grundsätzen folgt. Zuständig für die Festlegung der Beiträge ist die Konferenz der Vereinbarungskantone. Die Rechnungsstellung geschieht über die jeweilige Bildungsinstitution. Das Amt für Hochschulen prüft die Rechnungsstellung auf ihre Richtigkeit. Die Abrechnungen erfolgen nicht nach Studierendenzahlen, sondern nach ECTS-Punkten, der Messgrösse für die von den Studierenden zu erbringenden Studienleistungen. Dabei werden pro studierende Person unterschiedliche ECTS-Punktemengen (unterschiedliche Studiengänge und unterschiedlich lange Verbleibdauer im Studium) abgerechnet.

Die Studierendenzahlen an den Fachhochschulen sind in den letzten Jahren weiter gestiegen. Es zeigt sich aber, dass die Anzahl der studierenden Personen nicht proportional zu den abgerechneten ECTS-Punkten ist. Eine Entwicklung zu den ECTS-Punkten vorausszusehen ist äusserst schwierig und von diversen Faktoren abhängig. Zudem bestehen beträchtliche Tarifunterschiede zwischen den verschiedenen Studienrichtungen. Erschwerend für die Erstellung von Prognosen kommen derzeit die unklaren Nachwirkungen der Covid-19-Pandemie hinzu. So hält das Bundesamt für Statistik (BFS) fest, dass die Pandemie einen massgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Studierendenzahlen an den Schweizer Fachhochschulen hat, derzeit aber noch ungewiss ist, ob diese Beeinflussungs-Faktoren zum Vor-Corona-Niveau zurückfinden werden oder sich weiterhin bemerkbar machen¹. Im Studienjahr 2021/2022 studierten gemäss BFS rund 85 000 Studierende an Fachhochschulen, 2,2% mehr als im Vorjahr (Vorjahreswachstum 4,1%). Gemäss dem Referenzszenario wird die Zahl der Fachhochschul-Studierenden 2022 durchschnittlich um 0,2% und 2023 um 0,7% ansteigen. Danach wird die erwartete jährliche Zunahme durchschnittlich 1,4% betragen¹.

Dass sich die Studierendenmobilität nach der Pandemie wieder etwas normalisieren dürfte, begann sich ab dem Herbstsemester 2021 abzuzeichnen. Die aussergewöhnliche Zunahme an Studierenden betraf das Studienjahr 2020/2021 und wirkte sich auf die FHV-Zahlungen in den Rechnungsjahren 2020 und insbesondere 2021 aus. Im Herbstsemester 2021 war dann erstmals ein Rückgang der FHV-Ausgaben gegenüber dem Stichtag des Vorjahres zu beobachten (-9,2%). Der Ausgabenrückgang im Vergleich zum Rekordhoch während der Pandemie setzte sich nun in gemässigtem Ausmass fort. Dies ergibt die Ausgabesumme in Höhe von CHF 44.5 Mio. für das Jahr 2022, welche rund 4% unter derjenigen des Vorjahres liegt.

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/szenarien-bildungssystem/hochschule-studierende/fachhochschulen.html>, abgerufen am 24.01.2023

Rechnungsjahr	RG 2019	RG 2020	RG 2021	RG 2022
Ausgaben (Kanton)	41 431 456	44 590 037	46 274 344	44 462 225
Veränderung gegenüber Vorjahr	+5%	+7,6%	+3,8%	-3,9%
Einnahmen (BFH)	34 680 024	36 460 508	38 910 588	40 587 633 ²
Veränderung gegenüber Vorjahr	+0,6%	+5,1%	+6,7%	+4,3%
Nettoertrag/-aufwand FHV	-6 751 432	-8 129 529	-7 364 391	-3 874 592

Die FHV-Einnahmen der BFH und folglich auch die Veränderung in der FHV-Bilanz (CHF - 3.9 Mio.) lassen sich 2022 erst nach Berücksichtigung der die FHV betreffenden Umstellungen am Standort des Bildungszentrums Gesundheit Basel-Stadt (BZG) mit den Vorjahren vergleichen. Per 1. Januar 2022 konnten nämlich die Arbeitsverhältnisse des Personals in Basel für den Studiengang Physiotherapie in die BFH überführt werden, welche fortan die Ausbildung vollumfänglich eigenständig durchführen kann. Diese Umstellung hatte für die BFH keine Mehrkosten zur Folge, weil alle Erträge (FHV, Bundesbeiträge, Studiengebühren) an die BFH gehen. Diese FHV-Beträge, welche die BFH ab 2022 nun als Einnahmen abbildet, machen gut CHF 1.5 Mio. aus. Ohne diesen Effekt verzeichnet die BFH 2022 nur eine leichte Zunahme der FHV-Einnahmen von weniger als einem Prozent gegenüber dem Vorjahr.

Auf die FHV-Bilanz wirkt sich die Integration des BZG gleich doppelt in Form tieferer Ausgaben und höherer Einnahmen aus. Auch die FHV-Ausgaben über rund CHF 0.6 Mio. für in Basel Physiotherapie studierende Bernerinnen und Berner fallen ab 2022 nicht mehr an. Neben dem Ausgabe-Rückgang nach Corona und dem Einnahme-Zuwachs in Folge der Angebots-Optimierungen der BFH konnte durch die Integration des BZG der Nettoaufwand FHV auf knapp CHF 3.9 Mio. (Vorjahr CHF -7.4 Mio.) reduziert werden.

Ein gewichtiger Faktor für die unverändert hohe Anzahl ausserkantonale studierender Bernerinnen und Berner ist das Angebot an Studiengängen, welche die BFH nicht anbietet. Zudem sind an der BFH in den Bereichen Kunst und Gesundheit die Studierendenzahlen aufgrund der aus Kapazitätsgründen vom Regierungsrat festgelegten Studienplatzbeschränkungen vorgegeben und werden ausgeschöpft. Die Verzögerung der Campusbauten hat auch weiterhin auf die Attraktivität der BFH im Wettbewerb mit benachbarten Fachhochschulen negative Auswirkungen. Die Sogwirkung der modernen Campusbauten der anderen schweizerischen Fachhochschulen auf die Studierenden ist aufgrund der zeitlichen Korrelation von Veränderungen der Studierendenströme mit der Inbetriebnahme der Neubauten eindeutig zu erkennen.

Die auch vom BFS festgehaltenen Unsicherheiten bezüglich der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie verunmöglichen eine genaue Prognose für 2023. Mittel- und langfristig wird die Zahl der Fachhochschul-Studierenden und damit die FHV-Beträge weiter ansteigen. Der deutliche Ausgabe-Rückgang im Jahr 2022 legt aber nahe, dass die Normalisierung noch nicht abgeschlossen ist. Vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage des Kantons beantragt die Bildungs- und Kulturdirektion für 2023 dieselbe Summe, welche im Jahr 2022 an FHV-Beiträgen geschuldet war, nämlich CHF 44 500 000.

Im Budget der Produktgruppe Fachhochschulbildung sind für die FHV für das Jahr 2023 CHF 40 800 000 eingestellt. Der erwartete, aber nicht budgetierte Mehraufwand von CHF 3 700 000

² Vorbehältlich der Revision durch die Finanzkontrolle.

wird nach Möglichkeit innerhalb der Produktgruppe Hochschulbildung der Bildungs- und Kulturdirektion vollständig kompensiert. Da die Höhe der FHV-Beitragszahlungen auf individuellen Entscheidungen und Studienverläufen der studierenden Personen basiert und daher kaum abschätzbar ist, wird eine Kreditüberschreitung für die Produktgruppe Hochschulbildung erst zu einem Zeitpunkt beantragt, an welchem aussagekräftigere Kennzahlen vorliegen. Sollte es sich abzeichnen, dass aufgrund der Entwicklung der für die Hochschulkonkordate massgeblichen Studierendenzahlen eine Kompensation innerhalb der Produktgruppe Hochschulbildung der Bildungs- und Kulturdirektion nicht möglich ist, wird gestützt auf Art. 11 Abs. 1 Bst. b FHG eine Kreditüberschreitung beantragt. Diese Beurteilung wird voraussichtlich Ende 2023 möglich sein (beim Eintreffen der Rechnungen der ausserkantonalen Fachhochschulen für Berner Studierende für das Herbstsemester 2023/2024).

4. Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Der Beschluss hat keine finanziellen Folgekosten und keine personellen Auswirkungen.

5. Antrag

Gestützt auf die Erläuterungen beantragt die Bildungs- und Kulturdirektion dem Regierungsrat, dem Verpflichtungskredit für die Beiträge gemäss FHV im Jahr 2023 über CHF 44 500 000 zuzustimmen.