

23. Juni 2011

Interkantonale Vereinbarung der HES-SO Finanzbericht als Beilage zum endgültigen Vorentwurf (Anhang C – Kurzfassung)

Grundsätze des Finanzsystems

Finanzplanung 2013 – 2016

Simulationen der Auswirkungen der neuen Vereinbarung

Dieser Finanzbericht wird als Beilage zum endgültigen Vorentwurf der neuen Vereinbarung der HES-SO vorgelegt, der an die Regierungen der Kantone Bern, Freiburg, Neuenburg, Waadt, Wallis, Genf und Jura übermittelt wird.

1	KURZFASSUNG	2
1.1	Zusammenfassung des Berichts	2
1.1.1	Entwicklung des Finanzmodells	2
1.1.2	Finanzplanung (= derzeitiges Modell, Sim00)	4
1.1.3	Simulation für die neue Vereinbarung (= Modell neue Vereinbarung, SimNC).....	4
1.2	Ergebnisse	5
1.3	Schlussfolgerung.....	7
2	ANHANG.....	8

1 Kurzfassung

Der Vorentwurf der Vereinbarung setzt eine Reihe von Entscheidungen und Entwicklungen im Vergleich zur derzeitigen Situation voraus. Dieser Bericht stellt die innerhalb der HES-SO erwarteten Entwicklungen vor, sowie die Auswirkungen der Einführung der neuen Vereinbarung.

Die Finanzfragen (Artikel 51 bis 57) sind Gegenstand eines Kommentars zu den einzelnen Artikeln. Diese Kommentare werden hier nicht übernommen. Der vorliegende Bericht führt die vorausschauenden Elemente zu den innerhalb der HES-SO erwarteten Entwicklungen (vor allem bezüglich der Studierendenzahlen) im Detail aus und simuliert die Auswirkungen der an dem Finanzsystem vorgenommenen Änderungen auf die Beiträge der Partnerkantone.

1.1 Zusammenfassung des Berichts

1.1.1 Entwicklung des Finanzmodells

Das derzeitige Finanzmodell (das sogenannte „IDHEAP“-Modell), das für die HES-SO schon von 1999 an in Kraft getreten ist (Ingenieurwesen, Wirtschaft und Design), wurde bei der Einführung der HES-S2 im Jahr 2003 (Gesundheit und Soziale Arbeit) in identischer Form umgesetzt. Das Finanzsystem wurde als eine der Stärken der HES-SO betrachtet, insbesondere die Einführung eines Standortvorteils, ein Begriff, der in der Fachhochschulvereinbarung (FHV) oder in den Finanzierungsvereinbarungen der Universitäten nicht existiert. Jedoch haben sich die allgemeinen Gleichgewichte des Systems der HES-SO im Vergleich zu der bei Einführung des Modells in 1999 massgeblichen Situation verändert, vor allem 2008 nach der Einbeziehung in das System der neuen Bereiche Musik und Kunst, deren Strukturen sich von denen der zuvor bestehenden Bereiche stark unterscheiden. Diese historischen und strukturellen Unterschiede erforderten im Laufe der Zeit die Einführung separater Budgets nach Bereichsgruppe, mit manchmal spezifischen Anwendungsmodalitäten, was die Planung und das Verständnis der Vorgänge komplizierter macht.

In Zusammenhang mit der neuen Vereinbarung haben die strategischen Ausschüsse beschlossen, das IDHEAP-Modell als Grundlage des Finanzsystems der HES-SO beizubehalten, wobei jedoch eine Reihe von Parametern angepasst werden sollen, um die als unerwünscht angesehenen Auswirkungen zu korrigieren, wie die Komplexität mehrerer Budgets oder auch die Verzerrungen zwischen den Studienpauschalen (pro Studiengang) und dem Preis des Standortvorteils (Durchschnitt pro Budget).

Die geänderten Elemente im Rahmen der neuen Vereinbarung sind von zweierlei Art: einerseits die Regeln, die sich direkt aus den Artikeln der Vereinbarung ergeben, und andererseits die Parameter, die Gegenstand eines Beschlusses im Rahmen der vierjährigen Zielvereinbarungen sein müssen.

Folgende Weiterentwicklungen sind geplant:

- **Zusammenlegung der Budgets:**

Die Zusammenlegung der Budgets ist eine logische Folge der einheitlichen Vereinbarung. Diese Änderung hat jedoch Auswirkungen bezüglich der Aufteilung der Aufwendungen zwischen den Partnerkantonen. Die Zusammenlegung der Budgets (derzeit vier Budgets: SO; S2 S&TS; S2 M&A; HETSR¹) hat Auswirkungen aufgrund der unterschiedlichen Vertretung der Kantone in den Budgets, deren Kosten selbst unterschiedlich sind. Unter der Annahme, dass alle anderen Faktoren gleich

¹ Bereiche: SO: Ingenieurwesen und Architektur, Wirtschaft und Dienstleistungen, Design; S2 S&TS: Gesundheit und Soziale Arbeit; S2 M&A: Musik und Kunst; HETSR: Theater (Haute école de Théâtre de Suisse romande)

bleiben, erfahren die Kantone, die in einem Budget im Verhältnis schwach vertreten sind, dessen Kosten pro Student/in hoch sind, eine Verschlechterung ihrer Situation. Umgekehrt erfahren die Kantone, die in einem Budget im Verhältnis stark vertreten sind, dessen Kosten pro Student/in hoch sind, eine Verbesserung ihrer Situation. Diese Auswirkungen werden teilweise durch die Gewichtung des Standortvorteils durch die Finanzströme korrigiert.

- **Anwendung auf den gesamten Bereich der Übernahme durch den Standortkanton des Gemeinwohls der Nicht-FHV-Studierenden² von über 50 % an ausländischen Studierenden pro Studiengang an einem Standort:**

Dieser Grundsatz zielt darauf ab, die Auswirkungen auf die Partnerkantone des Finanzaufwands bezüglich der Studierenden zu reduzieren, die nicht von einem Kanton finanziert werden. Der Standortkanton muss das Gemeinwohl der ausländischen Studierenden tragen, das über die in der Vereinbarung festgelegten 50 % hinausgeht. Im derzeitigen Modell trägt der Kanton Genf bereits einen bedeutenden Aufwand, da diese Regel seit 2008 auf das Budget S2 Musik und Kunst angewandt wird. Die Auswirkungen ihrer Ausdehnung auf andere Bereiche sind geringer.

- **Mitspracherecht für die fünf Partnerkantone und -regionen, d. h. zu jeweils einem Fünftel:**

Es gibt gegenwärtig sieben Mitspracherechte, davon drei für die ARC-Region. Bei den Arbeiten bezüglich der Abfassung des Vorentwurfs der Vereinbarung wurde vorgesehen, dass Kantonsgruppen durch ein Mitglied im Regierungsausschuss mit einem Stimmrecht vertreten werden und demnach nur ein einziges Mitspracherecht bezahlen. Dieser Wille kommt in der Vereinbarung in dem Begriff „Kantone / Regionen“ zum Ausdruck, der entweder Kantone oder Kantonsgruppen bezeichnet.

Die Kantone der ARC-Region wünschen durch ein einziges Mitglied im Regierungsausschuss vertreten zu sein und dementsprechend nur ein einziges Mitspracherecht zu bezahlen. Technisch gesehen reduziert sich dann die Anzahl der Mitspracherechte auf fünf im Rahmen der vierjährigen Zielvereinbarungen. Das Gewicht der Mitspracherecht-Säule bleibt unverändert bei 5 % des Gesamtbetrags, der zu Lasten der Partnerkantone geht.

- **Gewichtung des Verteilungsschlüssels des Standortvorteils durch die Finanzströme:**

Man spricht von einem Standortvorteil, um die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft als Folge des Vorhandenseins einer Hochschule zu beschreiben. Dieser Vorteil ist umso bedeutender, wie die Anzahl der aufgenommenen Studierenden hoch ist. Die strategischen Ausschüsse haben beschlossen, ein System zur Gewichtung des Standortvorteils durch die eingehenden Finanzströme einzuführen. Diese Methode, in Anwendung von Artikel 52 Absatz 3, besteht darin, den Verteilungsschlüssel des Standortvorteils zwischen den Partnerkantonen zu gewichten.

Die Berücksichtigung der Finanzströme bezieht auf genauere Weise die Tatsache mit ein, dass jede Ausgabe einen Beitrag zum Wirtschaftskreislauf darstellt.

Dieser Gewichtungsfaktor hat auch den Vorteil, dass er die je nach Studiengang unterschiedlichen Unterrichtskosten berücksichtigt. Daher verringert sich die Differenz zwischen den von der Hochschule vereinnahmten Pauschalen (Berechnung pro Studiengang) und dem Preis des Standortvorteils (Berechnung anhand des Durchschnittswerts der HES-SO), was für einen Kanton die Auswirkungen einer langfristigen Änderung der Verhältnisse von aufgenommenen Studierenden zwischen Studiengängen mit hohen und weniger hohen Produktionskosten abschwächt.

Die Parameter, aus denen sich der Gewichtungsfaktor zusammensetzt, sind die von der HES-SO gezahlten Pauschalbudgets (für die laufenden Kosten und die Zusatzmieten) sowie die vereinnahmten

² Vereinfacht gesagt: die ausländischen Studierenden, die in die Schweiz gekommen sind, um dort zu studieren.

Gebühren³. Die gezahlten Pauschalen stellen die Mehrheit der Finanzflüsse dar, von denen eine Hochschule profitiert, sowie des Gesamtbudgets der HES-SO (85 % laut Planung 2013). Diese Parameter sind weiterhin direkt mit der Studierendenzahl verbunden und leicht messbar.

- **Langfristige Massnahmen zur strukturellen Abschwächung**

Zur langfristigen Abschwächung der Auswirkungen der Änderung des Modells für die Berechnung des Standortvorteils sind vorausberechnete Anpassungen vorgesehen (siehe die nachstehende detaillierte Aufstellung, Abb. 4). Es handelt sich hierbei um eine politische Entscheidung.

1.1.2 Finanzplanung (= derzeitiges Modell, Sim00)

Der Berichtszeitraum erstreckt sich auf die Jahre 2013 bis 2016. Um die Vergleiche zu erleichtern, wurden die früheren Geschäftsjahre (2009 bis 2012) in der Planung und der Simulation überarbeitet; diese Elemente sind lediglich Richtwerte, da die Vereinbarung frühestens zum 1. Januar 2013 in Kraft treten wird. Es geht insbesondere darum, das Vorbereitungsjahr im Bereich Gesundheit auszuschliessen und die Differenzen der berücksichtigten Annahmen zwischen den Budgets und der Planung zu korrigieren.

Es ist zu beachten, dass sowohl bei der Planung als auch der Simulation die dezentralisierten Unterrichtseinheiten in den Zahlen der Musikhochschulen der Kantone Genf (Einheit Neuenburg) und Waadt (Einheiten Freiburg und Sitten) inbegriffen sind.

Im Laufe des Jahres 2010 wurde von der HES-SO eine Entwicklungs- und Finanzplanung (EFP) erarbeitet. Diese Planung, die auf den Prognosen für die Studierendenzahlen und für die Aktivitäten der Weiterbildung, Forschung und Dienstleistungen basiert, stellt die erwartete Entwicklung der HES-SO bis 2016 dar. Jede Hochschule hat die sie jeweils betreffenden Prognosen vorgelegt (Studierendenzahl, Höhe der Aufwendungen und der Erträge pro Aktivität). Die EFP der HES-SO führt die Strategien der Fachbereiche, die diesen Entwicklungen zugrunde liegen, im Einzelnen auf.

Bis zum Jahr 2016 beträgt die Zahl der finanzierten Vollzeitäquivalent-Studierenden, unter Berücksichtigung der Teilzeit-Unterrichtsformen, 14'556 Studierende – das ist eine Zunahme um 7,7 % während der Laufzeit des Plans 2013-2016.

Die Betriebskosten der Hochschulen sowie die Beteiligungen des Bundes und im Rahmen der FHV wurden auf dieser Grundlage berechnet. Es wurden die voraussichtlichen analytischen Kosten aufgestellt, um die an die Hochschulen gezahlten Beiträge und demgemäss die Beteiligungen zu Lasten der Partnerkantone zu planen.

Bezüglich der Planung stellen diese Prognosen die bestmögliche Vorausschätzung unter Berücksichtigung der heute zur Verfügung stehenden Daten dar. Jedoch müssen die Leser und Leserinnen auf den jeder Prognose innewohnenden Unsicherheitsbereich aufmerksam gemacht werden.

1.1.3 Simulation für die neue Vereinbarung (= Modell neue Vereinbarung, SimNC)

Auf der Grundlage der Planung wurden die Annahmen zum Vorentwurf der neuen Vereinbarung entwickelt und in das Modell integriert. Die fünf berücksichtigten Änderungen sind im vorstehenden Kapitel 1.1.1 im Einzelnen aufgeführt.

³ Für die Gebühren der EHL wurde eine Höchstgrenze auf der Höhe der EFP 2013-2016 festgesetzt, was keinen Einfluss auf die Verteilung hat, aber den Kanton Waadt im Fall einer Änderung des Gebührensystems für ausländische Studierende an der EHL schützt, da diese Schule in diesem Punkt unabhängig ist.

Alle diese Änderungen wirken sich nur auf die Verteilung zwischen den Partnerkantonen der zu ihren Lasten gehenden Beträge im Finanzsystem aus. Die den Hochschulen bewilligten Beträge (Pauschalen pro Studienganggruppe oder Mietpauschalen) werden durch die am Finanzsystem vorgenommenen Anpassungen nicht geändert. Daher bleiben die sich aus der Planung ergebenden zusätzlichen Zuwendungen unverändert.

1.2 Ergebnisse

Der Vergleich zwischen der Planung (derzeitiges Modell) und der Simulation (Modell neue Vereinbarung) bietet die Möglichkeit, die finanziellen Folgen der im Rahmen der neuen Vereinbarung vorgesehenen Änderungen zu bewerten.

Die Ergebnisse der Simulation der Auswirkungen der neuen Vereinbarung müssen wegen der mit Prognosen verbundenen Fehlerbereiche als Tendenzen interpretiert werden. Insbesondere hat die Herkunft der Studierenden hierauf einen bedeutenden Einfluss, und die hier verwendeten Heimatkantone sind diejenigen, die zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts bekannt waren.

Unter Berücksichtigung der Planungsdaten ergeben sich **gemäss dem derzeitigen System** die folgenden **Beiträge pro Kanton / Region zum Finanzsystem**:

Abb. 1: Sim00 – Aufwendungen der Kantone für das derzeitige Modell (in Millionen CHF)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ARC	43.0	46.1	47.9	50.3	53.5	55.0	55.1	55.2
FR	34.8	35.8	38.6	39.0	40.5	41.6	41.9	42.3
GE	75.2	79.6	81.8	83.1	84.7	86.6	87.5	87.8
VD	96.5	101.4	104.0	105.5	109.6	112.7	113.9	114.7
VS	37.8	39.0	42.7	43.2	44.1	44.3	43.8	43.5
TOTAL	287.4	301.9	314.9	321.1	332.5	340.2	342.2	343.5

Die **Simulation** der Aufwendungen der Partnerkantone gemäss den Regeln der neuen Vereinbarung **ergibt die folgenden Ergebnisse**:

Abb. 2: SimNC – Aufwendungen der Kantone für das Modell „neue Vereinbarung“ (in Millionen CHF)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ARC	40.0	42.9	44.5	46.5	50.0	51.5	51.6	51.7
FR	36.4	37.4	39.7	40.3	41.6	42.8	43.2	43.5
GE	75.7	80.1	82.1	83.7	84.9	86.9	87.8	88.0
VD	96.9	101.9	105.3	106.6	110.8	113.5	114.5	115.3
VS	38.5	39.6	43.2	43.9	45.2	45.5	45.1	44.9
Total	287.4	301.9	314.9	321.1	332.5	340.2	342.2	343.5

Die simulierten Auswirkungen der Einführung der neuen Vereinbarung sind demnach die Folgenden:

Abb. 3: SimNC – Auswirkungen der Einführung der neuen Vereinbarung (in Millionen CHF)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ARC	-3.0	-3.2	-3.3	-3.7	-3.5	-3.5	-3.5	-3.5
FR	1.5	1.5	1.1	1.3	1.1	1.2	1.3	1.2
GE	0.5	0.5	0.3	0.6	0.2	0.3	0.3	0.2
VD	0.4	0.5	1.2	1.1	1.2	0.8	0.6	0.6
VS	0.6	0.7	0.5	0.7	1.1	1.2	1.3	1.5
Total	-	-	-	-	-	-	-	-

Die nachstehende Abbildung führt für 2013 im Detail die Änderung der Beiträge der Kantone zum Finanzsystem infolge der Einführung der in der neuen Vereinbarung zur HES-SO vorgesehenen Regeln auf:

Abb. 4: SimNC – Auswirkungen der Einführung der neuen Vereinbarung für 2013 (in Millionen CHF)

	HETSRA avec modèle ICHEAP	Bien public	Avantage de site	Codécision	Atténuation	Total des effets
ARC	0.0	0.1	-0.1	-3.8	0.3	-3.5
FR	0.0	0.2	0.1	0.9	-0.2	1.1
GE	-0.1	-1.4	1.0	0.9	-0.3	0.2
VD	0.1	0.2	0.0	0.9	-	1.2
VS	0.0	0.9	-0.9	0.9	0.2	1.1
TOTAL	-	-	-	-	-	-

Die negativen Zahlen stellen eine Verringerung der Aufwendungen der Kantone im Vergleich zum derzeitigen Modell dar.

Die im Zeitraum 2013-2016 festgestellten Auswirkungen werden im Allgemeinen im Vergleich zu denjenigen verstärkt, die in 2008 auf der Grundlage des Budgets 2009 simuliert wurden, das geringere Studierendenzahlen vorsah als diejenigen, die für den Zeitraum 2013-2016 geplant sind.

Zusammenfassend sind die Auswirkungen der vorgesehenen Änderungen die Folgenden:

- Mitspracherecht:

Die wichtigste Auswirkung betrifft die ARC-Kantone, infolge der Reduzierung der drei bezahlten Mitspracherechte auf ein einziges Mitspracherecht für die Region; dies bedeutet eine Einsparung von CHF 3.8 Millionen in 2013. Da die Quote des Mitspracherechts weiterhin 5 % vom Gesamtbetrag beträgt, wird die Erhöhung der entsprechenden Belastung auf die vier anderen Partnerkantone verteilt, in Höhe von jeweils CHF 950'000.-.

- Ausdehnung der Anwendung auf alle Fachbereiche der Obergrenze von 50 % der ausländischen Studierenden, die aus dem Ausland kommen:

Die Auswirkungen dieser Massnahme bleiben im Rahmen der neuen Vereinbarung relativ gering, denn diese Massnahme wird derzeit bereits in den Bereichen Musik und Kunst angewandt, die den grösseren Teil der betroffenen Volumen ausmacht und bereits im derzeitigen Modell eine Erhöhung des Nettoaufwands des Kantons Genf in Höhe von CHF 2.9 Millionen verursacht (175 Studierende „werden“ in 2013 Genfer/innen und 4 Waadtländer/innen). Die Ausdehnung betrifft etwa 40 zusätzliche Studierende, daher ist die Auswirkung im Vergleich zur derzeitigen Situation begrenzt.

- Zusammenlegung (Fusion) der Budgets:

Die Zusammenlegung der Budgets wirkt sich auf die Verteilungen des Standortvorteils und des Gemeinwohls aus. Die Zusammenlegung der Budgets ist aus dem Grundsatz einer einzigen Vereinbarung hervorgegangen, und ihre Auswirkungen haben keinen Kausalzusammenhang mit einer politischen oder organisatorischen Dimension.

Als Beispiel sei genannt, dass der Kanton Wallis eine Erhöhung seiner Beteiligung wegen des mit dem Gemeinwohl zusammenhängenden Effekts erfährt: das Wallis ist nur gering vertreten (7.7 %) in S2 Musik und Kunst (Durchschnittskosten des Gemeinwohls von CHF 22'381.-), während es in S2 Gesundheit und Soziale Arbeit stark vertreten ist (17 %), wo die Durchschnittskosten tiefer sind (CHF 11'538.-).

Der Kanton Freiburg ist von denselben Auswirkungen betroffen wie das Wallis, mit geringeren Auswirkungen infolge der weniger unterschiedlichen Verhältnisse (S2 Musik und Kunst: 7.8 %; S2 Gesundheit und Soziale Arbeit: 13 %).

Genf erfährt die positiven Effekte der Verwässerung seiner starken Vertretung im Budget S2 Musik und Kunst, die wiederum teilweise mit der derzeitigen Anwendung der Obergrenze von 50 % der Finanzierung für ausländische Studierende zusammenhängt.

Der Kanton Waadt „profitiert“ von der Integration der HETSR in das Finanzsystem der HES-SO.

- Gewichtung des Standortvorteils durch die Finanzströme:

Dieses Konzept bietet – neben seinem Beitrag zur Reduzierung der Volatilitätseffekte des Modells – auch die Möglichkeit, die Auswirkungen des Übergangs wieder auszugleichen, indem es umgekehrt zu den festgestellten Auswirkungen auf das Gemeinwohl funktioniert. Der Kanton Wallis erfährt daher eine Reduzierung seiner Beteiligung infolge seiner starken Vertretung in Studiengängen mit geringen Kosten, während der Kanton Genf, der in teuren Studiengängen stark vertreten ist, eine Erhöhung seiner Beteiligung erfährt.

1.3 Schlussfolgerung

Das hier vorgestellte Finanzmodell wird bereits mit dem Inkrafttreten der neuen Vereinbarung wirksam werden. Es bietet eine langfristig stabile Lösung und berücksichtigt die Verschiedenheit der Fachbereiche der HES-SO. Es wurden zahlreiche Umsetzungsvarianten evaluiert; sie führen meistens zu einer sehr grossen Veränderung der kantonalen Beiträge und/oder verstärken langfristig die anfänglichen Veränderungen.

Das gewählte Modell, zusammen mit bescheidenen, langfristigen strukturellen Abschwächungsmassnahmen, erhält die gewünschten Gleichgewichte im Bereich der Finanzierung durch die Kantone, ohne spürbare Veränderungen bei der Finanzierung über diejenigen hinaus, die durch die Zusammenlegung der Mitspracherechte verursacht werden, zu bewirken.

2 Anhang

Abb. 5: Überblick über das Finanzmodell der HES-SO 2013 (in Millionen CHF) – geänderte Elemente

