

Beschluss Nr. 604/2023

Schwyz, 5. September 2023 / ju

Pädagogische Hochschule Schwyz: Nachtrag zum Leistungsauftrag und Globalkredit 2022–2023
Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

1.1 Rahmenbedingungen für den Leistungsauftrag und den Globalkredit 2022–2023 für die Pädagogische Hochschule Schwyz

Die Pädagogische Hochschule Schwyz (PHSZ) erfüllt ihren Auftrag aufgrund eines zweijährigen Leistungsauftrages, welcher ihr jeweils vom Regierungsrat erteilt wird und vom Kantonsrat genehmigt werden muss. Finanziert werden die verlangten Leistungen durch den zweijährigen Globalkredit bzw. das jährliche Globalbudget. Zusammen mit den übrigen finanziellen Mitteln (Beiträge anderer Kantone, Gebühren der Studierenden, Entgelte für Leistungen an Dritte sowie weitere Drittmittel) soll der Aufwand der PHSZ gedeckt werden. Das jährliche Globalbudget (Kantonsbeitrag) ergibt sich somit – vereinfacht gesagt – aus dem budgetierten Aufwand der PHSZ, abzüglich dem erwarteten Ertrag Dritter. Es betrug für den zweijährigen Leistungsauftrag 2022–2023, welcher mit RRB Nr. 626 am 14. September 2021 vom Regierungsrat erteilt und im Dezember 2021 vom Kantonsrat genehmigt wurde, insgesamt Fr. 20 937 000.--, aufgeteilt in die beiden Globalbudgets von Fr. 10 485 000.-- für das Jahr 2022 und Fr. 10 452 000.-- für das Jahr 2023.

1.2 Erwartung eines Verlusts im Jahr 2023

Seit der Betriebsaufnahme im Jahr 2013 hat die PHSZ mit stets steigenden Studierendenzahlen und einem prosperierenden Verlauf bis im Jahr 2021 jährlich einen beträchtlichen Gewinn ausgewiesen, insgesamt waren es rund 8.7 Mio. Franken, welche von den gewährten Globalbudgets nicht beansprucht werden mussten. Einen Teil davon konnte in die Schwankungsreserven überführt werden (vgl. Kap. 2.3).

2022 allerdings wurde erstmals ein Verlust von rund Fr. 180 000.-- ausgewiesen. Dieser Verlust wurde auf das zweite Jahr der Leistungsperiode, also auf 2023 vorgetragen. Auf der Basis einer Hochrechnung für das Jahr 2023 durch die Hochschulleitung wird nun ein zusätzlicher Verlust

von rund Fr. 800 000.-- erwartet. Begründet wird dieser Verlust mit den folgenden zwei von der PHSZ nicht oder nur bedingt beeinflussbaren Faktoren:

- deutlicher Rückgang der Studierenden, insbesondere der ausserkantonalen, in den Bachelorstudiengängen, was einen Minderertrag von rund Fr. 380 000.-- ausmacht;
- höhere Personalkosten ab 2023 (Mehrkosten in Zusammenhang mit der Änderung des Personal- und Besoldungsgesetzes vom 26. Juni 1991 [PG, SRSZ 145.110], zusätzliche Arbeitgeberbeiträge an die Pensionskasse, Teuerungsausgleich von 2 %) im Gesamtbetrag von Fr. 420 000.--.

Der Verlust wäre noch höher zu erwarten, wenn die Hochschulleitung nicht bereits im Herbst 2022 umgehend Reduktionsmassnahmen im Umfang von rund Fr. 100 000.-- eingeleitet und realisiert hätte.

1.3 Schwankungsreserven

Gemäss § 19 der Verordnung über die Pädagogische Hochschule Schwyz vom 22. August 2012 (SRSZ 631.411) sind Jahresgewinne zur Deckung allfälliger Verluste den Schwankungsreserven zuzuweisen. Diese dürfen jedoch 5 % des Bruttoaufwandes nicht übersteigen. Während den Jahren, in welchen die PHSZ einen Gewinn bzw. Überschuss aufweisen konnte, wurden die Schwankungsreserven entsprechend geäufnet. Per 31. Dezember 2021 betrugen sie Fr. 818 000.--. Das Jahresergebnis 2022 hatte, wie bereits erwähnt, einen Verlust von Fr. 180 000.-- ergeben. Somit verbleiben noch Fr. 638 000.-- in den Reserven. Da der prognostizierte Verlust für 2023 mit rund Fr. 800 000.-- über dem aktuellen Betrag der Schwankungsreserven von Fr. 638 000.-- liegt, kann der Verlust damit nicht vollständig abgedeckt werden.

Es zeigt sich klar, dass die Schwankungsreserven der PHSZ, welche den Sinn haben, allfällige Verluste durch unerwartete Abweichungen der Studierendenzahlen oder unerwartete Preiseffekte (z. B. Änderung des PG, Teuerung, etc.) im Rahmen der aktuellen Vorgaben (maximal 5 % des Bruttoaufwandes) nicht ausreichen, um grössere Schwankungen im Studien- und Hochschulbetrieb auszugleichen. Es ist daher zu prüfen, ob dieser Artikel im Rahmen einer nächsten Revision angepasst werden soll.

2. Nachtragskredit

2.1 Bedingungen

Gemäss Leistungsauftrag 2022–2023 (Kap. 3.1) sind die Bedingungen für einen Nachtrag zum Leistungsauftrag wie folgt festgehalten:

Über die Verwendung des Bilanzergebnisses entscheidet der Regierungsrat auf Antrag des Hochschulrats. Das Bilanzergebnis wird bis zur Erreichung von 5 % des Bruttoaufwandes des jeweiligen Rechnungsjahres den Schwankungsreserven zugewiesen. Nach dieser Zuweisung wird ein allfällig verbleibender Vortrag dem Globalkredit der nächsten Leistungsperiode angerechnet.

Werden während einer zweijährigen Leistungsperiode Abweichungen zu den Budgetzahlen festgestellt, welche nicht durch die Schwankungsreserven oder den Vortrag abgedeckt werden können, kann ein Antrag für einen Nachtrag zum Leistungsauftrag gestellt werden. Solche Abweichungen können sein:

- *Mengeneffekte: z.B. ausserordentliche Abweichungen der Studierendenzahlen gegenüber den Annahmen im Budget;*

- *Schwankungen bei den Drittmitteln im Bereich Forschung und Entwicklung sowie im Bereich Weiterbildung und Dienstleistungen;*
- *Preiseffekte: z.B. Revision des kantonalen Personal- und Besoldungsgesetzes vom 26. Juni 1991 (PG, SRSZ 145.110), Gesetz über die Pensionskasse des Kantons Schwyz vom 19. Mai 2004 (SRSZ 145.210), veränderte Studiengebühren, Revision der IFHV mit Anpassung der Beiträge.*

Zwei der obigen Bedingungen (Mengeneffekt, Preiseffekt) sind im vorliegenden Fall erfüllt. Die Zuständigkeit für die Gewährung eines Nachtrags zum Leistungsauftrag liegt beim Kantonsrat, welcher den Leistungsauftrag 2022–2023 genehmigt und die entsprechende Ausgabe bewilligt hat.

2.2 Erwägungen des Hochschulrates

Die Frage der Höhe des notwendigen Nachkredits wurde an der Sitzung des Hochschulrates der PHSZ vom 6. Juli 2023 umfassend diskutiert. Dabei wurden im Wesentlichen folgende Argumente eingebracht:

- Unter Einrechnung des Verlustes aus dem Jahr 2022 von Fr. 180 000.--, welcher den Schwankungsreserven belastet werden soll, betragen diese aktuell noch Fr. 638 000.--. Um den erwarteten Verlust im Jahr 2023 von Fr. 800 000.-- abzudecken, müsste ein Nachtragskredit von minimal Fr. 162 000.-- beantragt werden. Die Schwankungsreserven wären in diesem Fall vollständig aufgebraucht, die PHSZ hätte keinen finanziellen Spielraum mehr und könnte bereits kleinere Verluste in der Zukunft nicht mehr mit eigenen Mitteln decken. Das könnte dazu führen, dass bereits nach der nächsten zweijährigen Leistungsauftragsperiode wieder ein Nachtragskredit beantragt werden müsste. Diese für die PHSZ wie auch für den Kantonsrat unsichere und risikobehaftete Situation soll möglichst vermieden werden.
- Der Hochschulrat spricht sich deshalb dafür aus, dass der mutmassliche Verlust aus dem Jahr 2023 in der Höhe von Fr. 800 000.--, bestehend aus den zwei Beträgen von Fr. 380 000.-- (Mindererträgen für ausserkantonale Studierende) und Fr. 420 000.-- (Mehrkosten infolge der neuen Personalgesetzgebung) durch einen Nachtragskredit gedeckt werden soll. Damit wären weiterhin Schwankungsreserven im Betrag von Fr. 638 000.-- in einer realistischen Grössenordnung vorhanden, denn die PHSZ wird auch in Zukunft auf Schwankungsreserven angewiesen sein, da weiterhin Schwankungen aufgrund nicht beeinflussbarer Faktoren möglich sind. Solche sollen dann mit eigenen Mitteln abgedeckt werden können.

2.3 Antrag des Hochschulrates

Der Hochschulrat beantragt dem Regierungsrat einen Nachtrag zum Leistungsauftrag 2022–2023 in Höhe von Fr. 800 000.-- zur Deckung des mutmasslichen Verlusts im Jahr 2023 und zur Erhaltung einer Schwankungsreserve in realistischer Grössenordnung von Fr. 638 000.--.

3. Erwägungen des Regierungsrates

Gemäss dem aktuell gültigen, vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 626 vom 14. September 2021 genehmigten Leistungsauftrag und Globalkredit 2022–2023 entscheidet der Regierungsrat auf Antrag des Hochschulrates über die Verwendung des Bilanzergebnisses (Ziffer 3.1 Leistungsauftrag). Nach Auffassung des Regierungsrates bezweckte der Gesetzgeber mit § 21 Abs. 2 des Hochschulgesetzes vom 23. Mai 2012 (HSG, SRSZ 631.410), dass bei Verlusten primär die Schwankungsreserve zur Verrechnung von Defiziten beizuziehen ist. Entsprechend wurde denn auch der § 19 der Verordnung über die Pädagogische Hochschule Schwyz vom 22. August 2012

(SRSZ 631.411) formuliert. Würde, wie vom Hochschulrat beantragt, zur Schonung der Schwankungsreserve keine bzw. lediglich eine reduzierte Verrechnung vorgenommen, so würde aus Sicht des Regierungsrates gegen diese Bestimmungen verstossen.

Gleichzeitig ist in Ziffer 3.1 des Leistungsauftrags der PHSZ auch festgehalten, dass für den Fall, dass während einer zweijährigen Leistungsperiode Abweichungen zu den Budgetzahlen festgestellt werden können, welche nicht durch die Schwankungsreserven oder einen Vortrag aus dem ersten Geschäftsjahr abgedeckt werden können, der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Antrag für einen Nachkredit stellen kann.

Da letzterer Fall gemäss den aktuellen Erwartungen eintreffen wird (Bestand Schwankungsreserve per 31. Dezember 2021 von Fr. 818 000.-- bei erwartetem Bilanzverlust von Fr. 980 000.-- für den Leistungsauftrag 2022–2023), ist mindestens ein Nachtragskredit in Höhe von Fr. 162 000.-- erforderlich. Jedoch sieht der Regierungsrat keine Veranlassung, vorsorglich zur Erhaltung der Schwankungsreserve einen höheren Nachtrag zum Leistungsauftrag 2022–2023 zu gewähren. Dies insbesondere auch darum, weil gemäss den geltenden gesetzlichen Grundlagen die Speisung der Schwankungsreserve ausschliesslich aus allfälligen Jahresgewinnen erfolgt.

4. Behandlung im Kantonsrat und Referendum

4.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich um eine Erhöhung der Ausgabenbewilligung (§ 31 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013 [FHG, SRSZ 144.110]). Die Ausgabenbewilligung gilt gemäss § 87 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110) als angenommen, wenn mindestens 60 Mitglieder des Kantonsrates zustimmen.

4.2 Nachtragskredit zum Voranschlag 2023

Weil die Globalbeiträge für die PHSZ auch im Voranschlag des Amtes für Mittel- und Hochschulen (AMH) verzeichnet sind, braucht es gleichzeitig die Bewilligung des Kantonsrates für einen Nachtragskredit im Umfang von Fr. 162 000.-- zum Voranschlagskredit 2023 des AMH von Fr. 67 017 600.-- (§ 18 FHG).

4.3 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 Bst. c und 35 Abs. 1 Bst. b der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.-- dem obligatorischen oder fakultativen Referendum. Die vorliegende Ausgabenbewilligung unterliegt somit weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Hochschulrat der PHSZ; Rektorin PHSZ (2, für sich und zuhanden der Verwaltung).

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Bildungsdepartement; Finanzdepartement; Amt für Mittel- und Hochschulen; Amt für Volksschulen und Sport; Amt für Finanzen; Finanzkontrolle.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rüeegsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber