

Ratschlag

betreffend

Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005

vom 14. Juni 2005 / 050945 / ED

Inhalt

1. Begehren	3
2. Einleitung	3
3. Rückblick, Neuerungen und Fazit	3
4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln	5
5. Antrag	9
Grossratsbeschluss	

1. Begehren

Wir gestatten uns, dem Grossen Rat die revidierte, ab 2005 gültige Fachhochschulvereinbarung (FHV) vorzulegen und den Beitritt des Kantons Basel-Stadt zur neuen FHV zu beantragen.

2. Ausgangslage

Am 4. Juni 1998 hat die EDK die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) verabschiedet; ihr traten in der Folge alle Kantone bei. Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat der Vereinbarung in seiner Sitzung vom 24.6.1999 zugestimmt. Die Vereinbarung ist erstmals per 1. Oktober 1999 in Kraft getreten; sie hat zum Zweck, für alle anerkannten Fachhochschulen in der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein eine einheitliche Regelung zu schaffen, um den freien Zugang zu den Studien, die Gleichbehandlung der Studierenden und die interkantonale Abgeltung für die Studienkosten zu gewährleisten. Da die Fachhochschulen damals erst in der Aufbauphase waren, liessen sich die weiteren Entwicklungen und notwendigen Korrekturen nur schwer abschätzen. Die Gültigkeitsdauer der Vereinbarung war deshalb auf sechs Jahre (1999 bis 2005) begrenzt; die heute geltende FHV wird somit per 30. September 2005 ablaufen. In diesem Sinne hat die Konferenz der Vereinbarungskantone am 12. Juni 2003 beschlossen, die Kantone und das Fürstentum Liechtenstein zum Beitritt in die revidierte, ab Oktober 2005 gültige Fachhochschulvereinbarung einzuladen.

3. Rückblick, Neuerungen und Fazit

Die bestehende FHV hat sich in den knapp vier Jahren seit ihrem In-Kraft-Treten im Wesentlichen bewährt. Die FHV-Beiträge bilden heute einen unerlässlichen Bestandteil der Finanzierung der einzelnen Fachhochschulen. Mittelfristig wird die Finanzierung des gesamten Hochschulsystems in Zusammenarbeit mit dem Bund jedoch neu zu regeln sein. In diesem Zusammenhang sei an den gegenwärtig in Arbeit befindlichen Masterplan (Teilprojekt Hochschullandschaft) erinnert. Ein wichtiges Ziel im Rahmen der Neuregelung der Hochschulfinanzierung wird auch die weitere Annäherung und Zusammenlegung der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) und der Fachhochschulvereinbarung sein; der Zeitpunkt hierfür ist noch nicht fixiert.

Aus diesen Überlegungen hat sich die Konferenz der Vereinbarungskantone am 7. November 2002 dafür ausgesprochen, die bestehende FHV im Wesentlichen beizubehalten und die Änderungen auf das Notwendige zu beschränken («sanfte Revision»). Die Kommission FHV hat am 23. Januar 2003 einen diesen Vorgaben entsprechenden Entwurf für eine neue FHV ab Oktober 2005 bei den Kantonen in Vernehmlassung gegeben. Die im Rahmen der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen waren praktisch ausnahmslos positiv. Das Prinzip einer «sanften Revision» und die vorgenommenen Änderungen wurden mehrheitlich begrüsst. Nur eine im Entwurf enthaltene wesentliche Änderung wurde kontrovers beurteilt: Es war vorgesehen, dass der Deckungsgrad durch Beschluss der Konferenz der Vereinbarungskantone mit einer Zweidrittel-Mehrheit hätte geändert werden können. Aufgrund der kontroversen Stellungnahmen beschloss die Kommission FHV, auf diese Neuerung zu verzichten; der Deckungsgrad ist nun unveränderlich in der Vereinbarung festgeschrieben. Neben kleinere Anpassungen enthält die neue Vereinbarung demnach drei wesentliche Änderungen:

1. In jenen Fällen, wo ein Diplomstudiengang zweistufig geführt wird und mit einem Master abschliesst, sind auch diese Masterstudien beitragsberechtigt (Art. 4).
2. Die Konferenz der Vereinbarungskantone kann für alle oder einzelne Studiengänge ein anderes Abgeltungsmodell als die heutigen Pauschalen pro Studierenden und Jahr beschliessen, z.B. eines, das sich auf absolvierte Studienleistungen abstützt (Art. 8).
3. Der Deckungsgrad wurde von heute 75% auf 85% der Ausbildungskosten erhöht (Art. 9).

Die Erhöhung des Deckungsgrades von 75% auf 85% (ohne Infrastrukturkosten) stellt eine moderate Verbesserung dar, die zu begrüssen ist, letztlich aber nicht gänzlich zu befriedigen vermag. Nach wie vor ist der Regierungsrat nämlich der Meinung, dass für ausserkantonale bezogene Leistungen grundsätzlich der Vollkostenpreis zu entrichten wäre. Hinzukommt, dass das Regionale Schulabkommen (RSA) für den Kanton Basel-Stadt von grösserer finanzieller Relevanz ist als die Fachhochschulvereinbarung, stammt doch ein Grossteil der ausserkantonalen Studierenden aus Kantonen, die dem Regionalen Schulabkommen 2000 beigetreten sind. Wie nun aber dem Ratschlag 05.0946.01 entnommen werden kann, wird die Höhe des Tarifizuschlages für die Fachhochschulen im Regionalen Schulabkommen (RSA) auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen FHV-Vereinbarung von heute 20% auf 6% gekürzt werden. Die an der Plenarversammlung NW EDK vom 19.11.2004 gegen den Willen des Kantons Basel-Stadt beschlossene Kürzung des FHV-Tarifizuschlages im RSA wurde mit dem Argument begründet, dass bei einer Erhöhung des FHV-Deckungsgrades von heute 75% auf 85% der für den Fachhochschulbereich festgelegte RSA-Zuschlag von 20% nicht mehr gerechtfertigt wäre; die Beibehaltung des Tarifizuschlages von 20% im RSA würde bei einzelnen Studiengängen nämlich zu einem Deckungsgrad von über 100% führen.

Trotz den für den Kanton Basel-Stadt nicht gänzlich befriedigenden Verhandlungsergebnissen - Erhöhung des FHV-Deckungsgrades von 75% auf 85% bei gleichzeitiger Senkung des RSA-Fachhochschultarifizuschlages von 20% auf 6% - ist dem vorliegenden Vertragswerk aber aus finanziellen, politischen und inhaltlichen Gründen zuzustimmen. Nicht nur ist es das Optimum, das sich in der jetzigen Situation politisch durchsetzen lässt. Es garantiert auch eine gesamtschweizerische Studierendenmobilität, die für die Weiterentwicklung der Fachhochschulen von ausserordentlicher Bedeutung ist. Entsprechend sind der neuen FHV bereits 15 Kantone beigetreten.

Es gilt zudem darauf hinzuweisen, dass mit der Gründung der Fachhochschule Nordwestschweiz die im Rahmen der Interkantonalen Schulabkommen getätigten Einnahmen aus den Kantonen Solothurn und Aargau in der Finanzplanung der FHNW aufgehoben sind; diese wird für den Kanton Basel-Stadt bekanntlich erhebliche finanzielle Erleichterungen bringen. Hinzu kommt, dass mit der FHNW die FHV-Ausgaben an die Kantone Solothurn und Aargau entfallen werden.

3. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Wie bereits erwähnt, wurden die Änderungen auf das Notwendige beschränkt; die meisten Artikel sind unverändert von der geltenden FHV übernommen. Der Kommentar zu den unveränderten Artikeln kann dem Ratschlag 8911 vom 18. Mai 1999 entnommen werden.

Art. 1 Zweck

Art. 2 Subsidiarität zu anderen Vereinbarungen

Art. 3 Grundsätze

Unverändert beibehalten.

Art. 4 Beitragsberechtigte Studiengänge

Im Sinne der Gleichstellung von Fachhochschulen und Universitäten wurde in Abs. 1 explizit die Beitragsberechtigung von Masterstudiengängen eingebaut. Dies betrifft jedoch nur die Masterstudiengänge im Rahmen eines zweistufigen Diplomstudiums, bei dem der Masterabschluss die Regel ist. Andere Masterstudiengänge, die in den Nachdiplombereich gehören («Executive Master») sind – wie alle anderen Nachdiplomstudiengänge – nicht beitragsberechtigt. Für die Beitragsberechtigung unterliegen die Masterstudiengänge denselben Regeln wie die übrigen Studiengänge (Anerkennung gemäss Eidgenössischem Fachhochschulgesetz bzw. der Interkantonalen Diplomvereinbarung).

Art. 5 Wohnsitzkanton

In der Vernehmlassung wurde teilweise gefordert, die Bestimmung über den zahlungspflichtigen Kanton sei jener in der IUV anzugleichen. Aus folgenden Gründen wurde jedoch auf eine Änderung verzichtet und der Artikel unverändert beibehalten (er entspricht inhaltlich dem stipendienrechtlichen Wohnsitz, wie er im Modellgesetz vom 6. Juni 1997 umschrieben ist):

Die IUV stützt sich bei der Bestimmung des zahlungspflichtigen Kantons auf den Wohnsitz zum Zeitpunkt der Erlangung der Hochschulzulassung (in den meisten Fällen die Maturität) ab. Bei den Fachhochschulen sind jedoch die Verhältnisse komplexer; insbesondere in den kantonal geregelten Bereichen gibt es unterschiedliche Zugangswege.

Der Vollzug im Rahmen der FHV hat sich nach einigen Anfangsschwierigkeiten gut eingespielt. Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 5. Juli 2000 präzisierende Beschlüsse zur Interpretation des Artikels gefasst:

- In allen Fällen (auch dort, wo es nicht explizit erwähnt ist) soll die Situation zu Beginn des Studiums massgebend sein
- der Vorbehalt von Buchstabe d soll auch für Auslandschweizerinnen und -schweizer (Buchstabe a) gelten, wo er nicht explizit erwähnt ist.

Daneben hat auch das neue Personalienblatt, das von der Geschäftsstelle und der technischen Begleitgruppe ausgearbeitet worden ist, zur Verbesserung des Vollzugs geführt.

Schliesslich kann als Argument für die Beibehaltung des Wortlauts von Art. 5 angeführt werden, dass dieselbe Regelung bewusst auch für andere Vereinbarungen (FSV, RSA 2000) übernommen worden ist.

Art. 6 Umleitung von Studierenden

Mit geringen Änderungen übernommen: Damit Studierende umgeleitet werden können, müssen die aufnehmenden Schulen freie Studienplätze zur Verfügung stellen (nicht nur "haben"). Die Schulen bzw. die Träger der Schulen können so eine aktivere Rolle spielen.

Im Weiteren bestimmt die Kommission FHV nicht nur die für die Umleitung zuständige Stelle, sondern auch das entsprechende Verfahren.

Art. 7 Behandlung von Studierenden aus Nichtvereinbarungskantonen

Unverändert beibehalten.

Art. 8 Bemessungsgrundlage

Dieser Artikel wurde vollständig neu gefasst:

- Eine Aufteilung in eine erste und zweite Beitragsperiode macht keinen Sinn mehr.
- Mit dem neuen Art. 8 wurde die Möglichkeit geschaffen, ein alternatives Abgeltungsmodell (z.B. nach erbrachten Studienleistungen) einzuführen, ohne die Vereinbarung ändern zu müssen. Dies kann unter veränderten Rahmenbedingungen nötig werden, beispielsweise bei der Einführung von Angeboten, die dezentral an verschiedenen Fachhochschulen geführt werden. Namentlich bei der Implementierung von Masterstudiengängen nach dem Bologna-Modell wird dies vermehrt vorkommen.

Art. 9 Höhe der Beiträge

Auch dieser Artikel wurde vollständig neu gefasst:

- Gleichartige Studiengänge werden in Gruppen zusammengefasst. Die Beiträge werden pro Gruppe festgelegt (wie bei den Kopfpauschalen des Bundes); auf eigentliche Beitragskategorien wird verzichtet.
- Diese Gruppen entsprechen in der Regel den Studienbereichen (z.B. Technik, Wirtschaft, Musik und Theater). Der Begriff "Gruppen" anstelle von "Studienbereichen" wurde aus Gründen einer grösseren Flexibilität gewählt (vgl. auch die nachfolgenden Bemerkungen zur Kompatibilität mit der Einteilung des Bundes).
- Die Gruppen, in die die Studiengänge zusammengefasst werden, sollen so weit wie möglich den Gruppen angeglichen werden, die der Bund für seine Subventionen zur Anwendung bringt; es wurde jedoch darauf verzichtet, dies explizit im Text der Vereinbarung zu erwähnen.

- Der neue Art. 9 regelt die Festsetzung der Beitragshöhe. Als Basis dienen dazu wie bisher die Ausbildungskosten. Für deren Ermittlung werden von den Betriebskosten wie bereits erwähnt die Infrastrukturkosten, allfällige Bundesbeiträge und die individuellen Studiengebühren abgezogen. Dabei handelt es sich nur um die eigentlichen Semestergebühren, nicht aber weitere Gebühren wie Einschreibe-, Prüfungs-, Laborgebühren usw.
- Der anzustrebende Deckungsgrad beträgt 85%. Damit soll einerseits gegenüber einer Vollkostendeckung nach wie vor ein Standortvorteil berücksichtigt werden, andererseits soll aber mit der Erhöhung im Vergleich zu den heutigen 75% doch eine verbesserte Kostendeckung erreicht werden. Zu unseren Vorbehalten hierzu vgl. die Ausführungen oben auf S. 4.

Art. 10 Abzug bei hohen Studiengebühren

Unverändert beibehalten.

Art. 11 Die Konferenz der Vereinbarungskantone

Art. 12 Kommission FHV

Die beiden Artikel wurden im Wesentlichen lediglich an die neuen Gegebenheiten von Art. 8 und 9 angepasst. Neu ist jedoch, dass nicht nur Vorschriften über die Dauer der Zahlungspflicht erlassen werden können, sondern dass dies verbindlich gemacht wird. Damit wird ein Unsicherheitsfaktor in der gegenwärtigen FHV beseitigt und eine Angleichung an die IUV vorgenommen. Die gewählte Formulierung lässt zudem nach Studiengängen differenzierte Regelungen zu, was zentral ist. Neu ist ebenfalls, dass dafür die Konferenz der Vereinbarungskantone zuständig ist (auf Antrag der Kommission FHV).

Art. 13 Geschäftsstelle

Unverändert beibehalten.

Art. 14 Liste der beitragsberechtigten Studiengänge

Neu, der Anhang ist in der neuen Fassung sonst nirgends mehr erwähnt (früher in Art. 8 und 9).

Art. 15 Ermittlung der Studierendenzahl

Unverändert beibehalten (früher Art. 14), mit Ausnahme einer redaktionellen Änderung (Gruppen anstelle von Beitragskategorien).

Art. 16 Vollzugskosten

Die Formulierung wurde unverändert beibehalten (früher Art. 15). Die bisherige Praxis soll beibehalten werden: "Nach Massgabe der Zahl ihrer Studierenden" bedeutet, dass die Vollzugskosten proportional nach dem Anteil der FH-Studierenden aus dem betreffenden Kanton an der Gesamtzahl der FH-Studierenden in Rechnung gestellt werden.

Art. 17 Schiedsinstanz

Art. 18 Bundesgericht

Art. 19 Beitritt

Unverändert beibehalten (früher Art. 16 bis 18).

Art. 20 In-Kraft-Treten

Der Artikel wurde sinngemäss angepasst; Abs. 2 wurde gestrichen, da es sich dabei um eine Übergangsbestimmung handelte.

Art. 21 Fachhochschulen im Anerkennungsverfahren

Der Artikel wurde im Wesentlichen unverändert beibehalten (früher Art. 20); neu ist jedoch, dass für die provisorische Aufnahme von Studiengängen im Anerkennungsverfahren die Stellungnahme der zuständigen Anerkennungskommission eingeholt werden muss.

Art. 22 Kündigung

Der Artikel wurde neu gefasst. Es gibt nun keine Beschränkung der Gültigkeitsdauer mehr, dafür wurden Bestimmungen über die Kündigung aufgenommen. Dabei soll sichergestellt werden, dass für bereits Studierende die Zahlungen bis zum Ende ihres Studiums weiter erfolgen (Abs. 2).

Art. 23 Fürstentum Liechtenstein

Unverändert beibehalten (früher Art. 22).

5. Antrag

Gestützt auf den vorliegenden Ratschlag beantragen wir dem Grossen Rat, den nachstehenden Beschlussesentwurf anzunehmen.

Der vorliegende Ratschlag wurde vom Finanzdepartement gemäss § 55 des Finanzhaushaltsgesetzes und vom Justizdepartement (Genehmigungsstempel K+C) geprüft.

Basel, 15. Juni 2005

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Ralph Lewin
Präsident

Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber

Beilage: Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005

Grossratsbeschluss

betreffend Beitritt zur

Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005

Vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. und in den Bericht der Finanzkommission Nr., beschliesst:

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt ermächtigt den Regierungsrat, der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003 beizutreten.

Dieser Beschluss ist zu publizieren; er unterliegt dem fakultativen Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft sofort wirksam.