



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.5252.02

ED/P065252
Basel, 17. Oktober 2006

Regierungsratsbeschluss
vom 17. Oktober 2006

Interpellation Nr. 69 Doris Gysin betreffend Bildungsausgaben des Bundes und mögliche Konsequenzen auf Basel (Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 13. September 2006)

Zusammenfassend

Anfang Juli hatte der Bundesrat bekanntlich entschieden, dem Parlament für die BFI - Periode 2008 – 2011 (Bildung, Forschung, Innovation) ein jährliches Wachstum von 4,5 % vorzuschlagen. Die Botschaft liegt noch nicht vor, dennoch hat sich weitherum grosser Widerstand gegen dieses Vorhaben angekündigt. Drei der vier Regierungsparteien fordern im Finanzplan für Bildung und Forschung ein erheblich höheres jährliches Wachstum (CVP 6%, FDP 8%, SP 10%). Die Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren hat in einer Erklärung das beabsichtigte Desengagement des Bundesrates als inakzeptabel verurteilt. Die Eidgenössischen Räte haben sich inzwischen im Rahmen von Parlamentarischen Geschäften für höhere Wachstumsraten ausgesprochen.

Der Regierungsrat teilt die Bedenken der Interpellantin. Er setzt sich auf allen Ebenen und in der Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen dafür ein, dass der Bund seinen Verpflichtungen im Bildungs- und Forschungsbereich nachkommt. Für den Hochschul- und Forschungsstandort Basel sind Investitionen im BFI - Bereich von zentraler Bedeutung für die Zukunftssicherung. Die jährliche Erhöhungsrate im nächsten Rahmenkredit des Bundes soll darum auf mindestens 8% festgesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund beantworten wir die einzelnen Fragen wie folgt:

1. In der laufenden BFI-Periode 03 - 07 haben die Eidgenössischen Räte in mehreren Sparrunden den BFI-Bereich um 1,3 Mrd. gekürzt. Wie viel ist dem Kanton BS dadurch an Bundesmitteln entgangen?

Sowohl bei der FHNW wie bei der Universität Basel gehen die Mittel direkt an die Hochschulen. Die pauschale Summe von CHF 1,3 Mrd. für die Gesamtheit der Fördermittel lässt keine Rückschlüsse auf die entsprechenden Verluste zu, weil diese sich unterschiedlich auf die einzelnen Positionen (pro Kopf-Beiträge an Studierende der FHNW, Grundbeiträge an die Universität, internationale und nationale Forschungsprogramme, schweizerischer Nationalfonds, projektgebundene Beiträge und nationale Forschungsschwerpunkte) verteilen. Generell kann festgestellt werden, dass insbesondere die Universität Basel den ungenügenden Anstieg an Grundbeiträgen durch erfolgreiche Einwerbung kompetitiv vergebener Beiträge wettgemacht hat. Dies beinhaltet aber immer auch Beiträge der Universität (Kantons- resp. Sponsorenbeiträge), weil entsprechende Beiträge des Bundes immer an bestimmte Eigenleistungen der Universität gebunden sind.

Der Berufsbildung sind durch die Entlastungsprogramme des Bundes nicht wirklich Bundesmittel entgangen. Gemäss Gesetzesauftrag hat der Bund seine Beiträge an die Kantone erhöht, jedoch nicht im nötigen Rhythmus. Dieser hätte gemäss Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002, in Kraft seit 1. Januar 2004, dazu führen müssen, dass der Bundesanteil an den Vollkosten der öffentlichen Hand im Jahr 2008 25% erreichen würde. Stattdessen blieb er bis jetzt bei steigenden Vollkosten konstant und liegt bei nur 16,5%.

2. Wie steht der Regierungsrat zu diesen vom Bundesrat beschlossenen Eckdaten im Finanzplan?

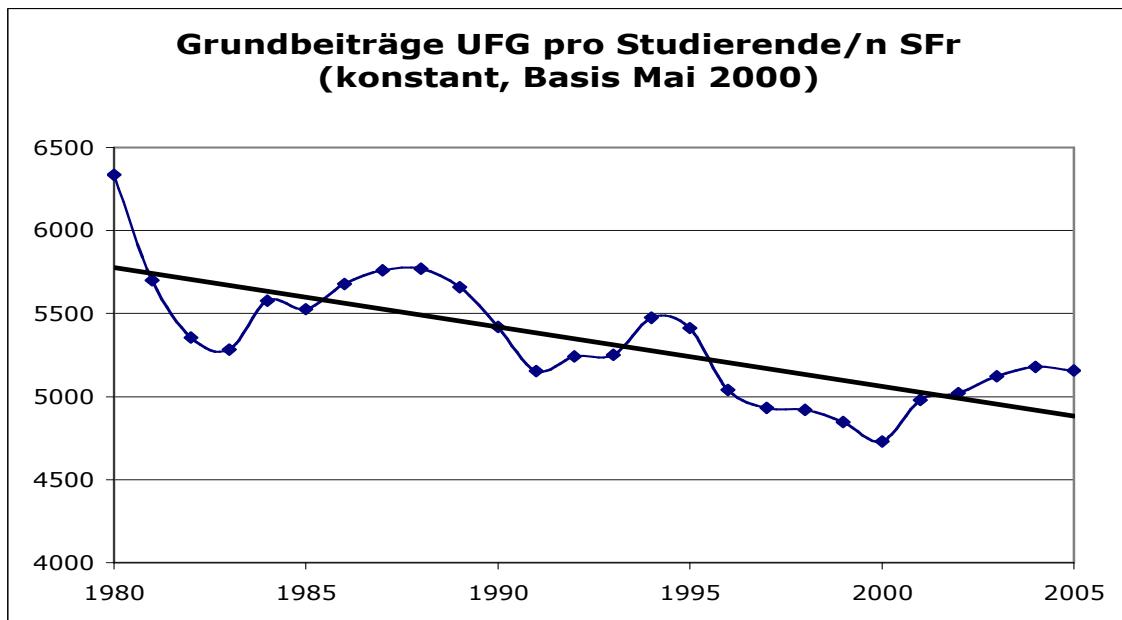
Wie oben ausgeführt hält der Regierungsrat eine nominelle Steigerung von lediglich 4,5% für vollkommen ungenügend. Ein solches Desengagement des Bundes gefährdet auf Dauer den für die Schweiz unabdingbaren Platz in der Spalte der Forschungsnationen.

Die Hauptverantwortung für den staatlichen Teil der Verbundaufgabe Berufsbildung liegt bei den Kantonen. Infolge des neuen Bundesgesetzes mit seinen zahlreichen Innovationen und der Schaffung neuer Berufe aber auch wegen komplexer Problemlagen wie Jugendarbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit junger Erwachsener steht der Kanton Basel-Stadt in diesem Bildungsbereich vor grossen Herausforderungen. Umso dringender ist unser Kanton darauf angewiesen, dass der Bund seine Verantwortung für die von ihm geregelte Berufsbildung durch eine angemessene Mitfinanzierung wahrnimmt. Das ist in dem Umfang notwendig, wie er dazu von Gesetzes wegen verpflichtet ist. Dazu reicht ein Wachstum des BFI-Rahmenkredits 2008 - 2011 von 4,5% allerdings nicht.

3. Welche Konsequenzen hätte dieser Entscheid des Bundesrates auf die Ausgaben und Projekte im Politikbereich Bildung und Forschung (Universität, Fachhochschulen, Berufsbildung, Schulen) für den Kanton Basel-Stadt?

Universität

Auf nationaler Ebene stellt die Schweizerische Rektorenkonferenz folgende Auswirkungen fest:



Im Rahmen der BFT-Botschaft 2004 - 2007 wollte das Parlament diese Situation korrigieren und hatte ein Wachstum von 6% beschlossen. Aber tatsächlich haben die Entlastungsprogramme zu den realen Budgets dazu geführt, dass dieses Wachstum deutlich reduziert wurde. Im Falle der Grundbeiträge gemäss Universitätsförderungsgesetz (UFG) hatte das eine Verminderung des durchschnittlichen jährlichen Zuwachses von 5,5% auf weniger als 3% zur Folge (sogar minus 1,5% für 2007!).

Die strategische Planung 2008 - 2011 der universitären Hochschulen legt den Schwerpunkt auf die Modernisierung der Forschung, die Weiterführung der Reform der Lehre und die Internationalisierung.

Sie sieht die folgenden vier Achsen der Realisierung vor:

Achsen der Realisierung	Im Rahmen des UFG zusätzlich erforderliche Mittel
1. Verbesserung der Ausbildung der jungen Forscherinnen und Forscher (Doktoratsprogramme, Modernisierung der Forschung)	75 Millionen
2. Strukturelle Bereinigung des Angebots (Zusammenarbeit und Arbeitsteilung)	140 Millionen
3. Verbesserung der Qualität des Studiums (Erhöhung der Betreuungskapazitäten, Schaffung von 824 Professuren)	1'030 Millionen
4. Gemeinsame Infrastrukturen und Instrumente für das schweizerische Universitätssystem	140 Millionen
Total zusätzlich erforderliche Mittel zur Erreichung der strategischen Ziele in den kantonalen Universitäten (entsprechende Mittel sind auch für die ETH erforderlich)	1'385 Millionen

Für die Subventionen gemäss UFG (Grundsubventionen, projektgebundene Beiträge und Investitionssubventionen) bedeutet der 4,5%-Entscheid des Bundesrats Zahlungen von CHF 2'764'000'000 während der Periode 2008 - 2011, d.h. eine Erhöhung um CHF 339'000'000 gegenüber den Zahlungen der Periode 2004 - 2007.

Allein, um

- die Beiträge auf dem Stand von 2007 zu halten (CHF 48 Mio.),
- die Teuerung auszugleichen (CHF 93 Mio. bei 1,5% Teuerung) und
- die Zunahme der Studierendenzahlen zu kompensieren (1,9% jährlich, CHF 117 Mio.)

sind CHF 258 Mio. nötig. Für echte Erneuerung bleibt nur eine Erhöhung um CHF 81 Mio., d.h. 6% der CHF 1,4 Mrd. die erforderlich sind, um die strategischen Ziele der Universitäten erreichen zu können.

Damit wird der Rückstand der universitären Schweiz im internationalen Quervergleich irreversibel. Diese Überlegungen gehen zudem von der Voraussetzung aus, dass das Wachstum von 4,5% wirklich auf die Grundbeiträge umgelegt und tatsächlich ausbezahlt wird, was keineswegs sicher ist.

Umgelegt auf die Universität Basel heisst dies, dass bestenfalls mit einer Steigerung der Bundesmittel (Grundbeiträge) um durchschnittlich CHF 1,4 Mio. jährlich zu rechnen wäre, was angesichts der erheblich grösseren Aufstockungen der Träger (Erhöhung des Jahresbudgets um CHF 26 Mio.) schlicht als absolut unzureichend einzustufen ist.

Dementsprechend rechnet die Universität Basel in ihrem Finanzplan pessimistisch mit einer Zunahme der Grundbeiträge von CHF 36,5 Mio. (Stand 2005, ohne medizinische Lehre und Forschung, die erst ab 2007 ausgewiesen werden kann) um lediglich CHF 1,4 Mio. Die auf Ebene der Rektorenkonferenz (CRUS) formulierten Ziele (Modernisierung der Doktorandenstufe, Portfoliobereinigung in Absprache mit anderen Universitäten und Verbesserung der Qualität des Studiums insbesondere Verbesserung der Betreuungsverhältnisse) sind auch jene der Universität Basel, wie dem Portfoliobericht vom April 2004 entnommen werden kann. Mit den von den beiden Kantonen im Rahmen der gemeinsamen Trägerschaft vorgesehenen zusätzlichen Mittel können die dringendsten Probleme der Universität in Angriff genommen werden (erste Verbesserung der Betreuungsverhältnisse in Massenfächern, Investitionen in strategische Schwerpunkte, Unterstützung des Bologna-Prozesses). Für ein nachhaltigeres Erreichen der gesetzten Ziele ist eine deutliche Zunahme auch der Bundesmittel unabdingbar. Das jetzt absehbare Stagnieren der Bundesmittel verlangsamt die Ent-

wicklung der Universität und schränkt den strategischen Handlungsraum des Universitätsrats erheblich ein.

Fachhochschulen

Die Folgen einer 4,5%-igen Erhöhung für den gesamten BFI-Bereich lassen sich nicht detailliert in harten Zahlen darstellen. Denn über die Verteilung innerhalb der einzelnen Teilbereiche (Berufsbildung, Fachhochschulen, SNF, europäische Förderprogramme, Grundbeiträge für die Universitäten, projektgebundene Beiträge) ist damit noch nichts ausgesagt. Es ist durchaus denkbar, dass beispielsweise der Fachhochschulbereich über dem 4,5%-Schnitt wächst und dafür ein anderer Bereich weniger. Allerdings ist davon auszugehen, dass bereits die Übernahme der Subvention des Bereichs Gesundheit/Soziales /Kunst (GSK) gemäss Status quo den Bund ab 2008 ca. CHF 50 Mio. kostet. Gemessen an den Beiträgen 2007 von CHF 295 Mio. beinhaltet dies allein eine Steigerung um 15%. Es ist also damit zu rechnen, dass die übrigen Fachhochschulbereiche bestenfalls stagnieren. Da die FHNW für alle Bereiche (auch GSK) in der Finanzplanung von einer Bundessubventionierung in der bisherigen Höhe ausgeht, fehlen Beiträge an die absehbaren Mehrkosten. Bei einer Weiterentwicklung der FHNW ohne spezifische Kostensenkungsmassnahmen ist bis 2011 mit einer Steigerung der Ausgaben in folgenden Kostenkategorien zu rechnen, die durch zusätzliche Bundes- und Trägerbeiträge, andere Einnahmen oder Kostensenkungsmassnahmen kompensiert werden müssen:

Projektion 2011

(alle Schätzungen grob und nach aktuellem Kenntnisstand)

	CHF
Rückgang pro Kopf Finanzierung Studierende (Auswirkung eines gleichbleibenden Gesamtbeitrags des Bundes bei steigender Studierendenzahl)	8 Mio.
Teuerung 1%	9 Mio.
Einführung der Masterstufe	10 Mio.
Aufbau der Forschung	11 Mio.
Total	38 Mio.
Anteil Bund an Mehrkosten bei:	
4,5% Steigerung (18,1% der Gesamtkosten)	10,5 Mio.
6% Steigerung (19,2% der Gesamtkosten)	14,3 Mio.
10% Steigerung (22,2% der Gesamtkosten)	25,3 Mio.

Steigen die Bundessubventionen um 4,5% an, so wird der Bund im Jahr 2011 nominell CHF 10,5 Mio. mehr beitragen resp. 18,1% der Gesamtkosten gegenüber 18,3% im Jahr 2006.

Im Fachhochschulbereich zeichnet sich somit ab, dass der Bund mit seinen Auflagen zwar die Kosten der Fachhochschulen erhöht (Einführung Masterstufe, Aufbau der Forschung),

die Kosten aber vollumfänglich den Trägerkantonen überlässt, wenn man den verbleibenden Prozentanteil des Bundes an den Gesamtkosten betrachtet.

Berufsbildung/Berufsschulen

Ein Wachstum des BFI-Rahmenkredits 2008 - 2011 von 4,5% hätte für die Berufsbildung folgende Konsequenz: Bei steigenden Vollkosten würde der Bund immer weniger und die Kantone immer mehr tragen. Der Kanton Basel-Stadt müsste sehr bald Sparmassnahmen ergreifen. Zuerst würden im Bereich der berufsorientierten Weiterbildung Subventionen abgebaut. Dann müsste man im obligatorischen Bereich zum Beispiel die Zahl der Lernenden pro Berufsschulkasse erhöhen, auf Lernberatung und fachkundige individuelle Betreuung bei Lernschwierigkeiten (Art. 18 BBG) verzichten, die Subventionen für Ausbildungskurse für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner sowie für die von den Berufsverbänden organisierten überbetrieblichen Kurse abbauen, den Einsatz der Expertinnen und Experten bei den Lehrabschlussprüfungen minimieren. Die kombinierte Wirkung solcher Sparmassnahmen wäre ein spürbarer Qualitätsabbau in der Berufsbildung.

4. Was unternimmt der Regierungsrat um diese Vorgaben auf Bundesebene verändern zu können?

Wie bereits festgestellt, bleiben die Möglichkeiten eines einzelnen Kantons beschränkt. Als Mitglied der nationalen Gremien EDK und SUK setzt sich der Stand Basel-Stadt für ein nachhaltiges Lobbying zugunsten der BFI-Mittel ein. So hat der Vorsteher des Erziehungsdepartements als Vorstandsmitglied dafür gesorgt, dass sich die EDK am 22. Juni 2006 mit der Forderung nach 8% Wachstum in der Periode 2008 - 2011 verlauten liess. Am Sessionsgespräch mit den Eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern vom 13. September 2006 im Rathaus fand ein Austausch mit dem Regierungsrat statt. Am 20. Oktober 2006 findet an der Universität Basel ein nationaler Bildungsgipfel statt, an dem sich Vertreterinnen und Vertreter der nationalen Bildungsprominenz für eine Korrektur des Bundesratsentscheids einsetzen. Der Regierungsrat wird zudem im Verbund mit den weiteren Trägerkantonen der FHNW die Mitglieder der vier Kantone in den Eidgenössischen Räten systematisch informieren und mit einem Argumentarium zur Rückweisung des bundesarbeitlichen Beschlusses versehen. In der soeben zu Ende gegangenen Session der Eidgenössischen Räte in Flims hat inzwischen der Nationalrat einer Motion zugestimmt, welche ein jährliches Wachstum der BFI-Kredite von 8% vorsieht. Der Ständerat hatte sich zuvor für 6% ausgesprochen.

Der Regierungsrat setzt sich auf allen Ebenen und in Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen dafür ein, dass der Bund seinen Verpflichtungen nachkommt.

5. Weil die vom Bundesrat beschlossenen 4,5% nicht reichen, plant der Bundesrat die gesetzlich vorgeschriebenen Finanzierungsanteile des Bundes von 25% für die Berufsbildung und 33% für die Fachhochschulen zu streichen. Welche Strategie verfolgt der RR in diesem Bereich gegen die drohenden Kürzungen.

Geht man davon aus, dass die BFI-Mittel beschränkt sind, entbehrt es nicht einer gewissen Logik, Quoten für bestimmte Hochschulbereiche zu vermeiden. Denn abgesehen davon,

dass der Bund die gesetzlich verbindlichen Prozentzahlen ohnehin nie erreicht hat, führt eine einseitige Bindung der Mittel im Berufsbildungs- und Fachhochschulbereich zwangsläufig dazu, dass die übrigen Bereiche (Grundbeiträge der Universität, kompetitiv eingeworbene Projekt- und Forschungsgelder) noch schlechter alimentiert werden. Die Innovationsfähigkeit des schweizerischen Wissens- und Werkplatzes im internationalen Wettbewerb - und dieser bildet nach wie vor unsere grösste Sorge und das Hauptargument für eine Korrektur des bundesrätlichen Entscheids - wird aber letzten Endes in der universitären Grundlagenforschung und nicht in der national und angewandten Forschung festgelegt. Eine noch stärkere Schwächung dieser Bereiche schadet der Schweiz im Generellen und dem Hochschulstandort Basel im Speziellen, weil dieser sich in letzter Zeit im kompetitiven Bereich als besonders erfolgreich erwies.

Es ist das erklärte Ziel des Regierungsrates, die geforderten Mehrmittel im Umfang von 8% zu erreichen. Insofern erachtet er es auch als nicht opportun, zum gegenwärtigen Zeitpunkt öffentlich über Strategien nachzudenken, die letztlich nur der Schadensminderung dienen könnten.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Barbara Schneider
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber