

REGIERUNGSRAT DES KANTONS AARGAU
REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT
REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-STADT
REGIERUNGSRAT DES KANTONS SOLOTHURN

Beilage 1

Errichtung und Führung der Fachhochschule Nord- westschweiz

Bericht zum Staatsvertrag

27. Oktober/ 9. November 2004

Inhalt

Vorwort	3
0. Zusammenfassung	4
1. Ausgangslage	7
1.1. Die Rolle der Fachhochschulen	7
1.2. Entwicklung in der Nordwestschweiz	7
2. Gründe für die Schaffung einer FHNW	9
2.1. Generelle Herausforderungen	9
2.2. Handlungsbedarf	10
2.3. Vorteile einer Fusion	10
3. Das Fusionsmodell	13
3.1. Organisation	13
3.2. Standortübergreifende Entwicklung bei Wahrung der Interessen der Kantone	14
3.3. Integration aller Fachbereiche	15
3.4. Gemeinsame Trägerschaft und Steuerung mit Leistungsauftrag	16
3.5. Entwicklung der Gesamtkosten der FHNW	18
3.6. Verteilschlüssel	20
3.7. Auswirkungen des Lastenverteilschlüssels auf die Trägerbeiträge	21
3.8. Anstellungsbedingungen	23
3.9. Pensionskassenlösung	24
3.10. Liegenschaften	26
3.11. Bestehende kantonale Grossprojekte	27
4. Ergebnisse der Vernehmlassung	29
5. Schlussfolgerungen der Regierungen	33
6. „due diligence“-Prüfung	38
7. Weiteres Vorgehen	40

Vorwort

Die Regierungen wollen die nordwestschweizerische Wissens- und Wirtschaftsregion einen markanten Schritt voranbringen. Den verschiedenen Fachhochschulen der Region kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) wird in allen Bereichen der Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur mit starken, teils international führenden, Angeboten präsent sein. Dieses Potential wird weiterentwickelt durch gegenseitige Belebung über die Disziplinengrenzen hinweg und eine Kultur wissenschaftlicher Qualität, die Exzellenz fördert und einen Beitrag zur selbstbewussten Identität der Region leistet. Die FHNW wird komplementär zu den universitären Institutionen der Region dem Auftrag der berufsbildungsbezogenen Hochschulen ein ganz neues Gewicht verleihen. Das Potential und die Perspektiven des gesamten Hochschulraumes sind beeindruckend. Unsere ganze Region wird durch diese Gründung und durch die Perspektiven des Zusammenwirkens der beiden Hochschultypen einen energischen Entwicklungsimpuls erfahren.

Auf dem Weg zum jetzt vorliegenden Konzept sind verschiedene Befürchtungen seitens lokaler Interessensgruppen formuliert worden. Gefragt wurde insbesondere nach den zukünftigen Bezügen der jeweiligen KMU's zu „ihrer“ FHA, FHBB oder FHSO. Die Antwort ist: Unsere KMU's werden erstklassige Relationen zu unserer FHNW haben. Unsere FHNW wird nahe bei den Kunden sein und wird in allen Leistungsbereichen einen deutlich gesteigerten Service anbieten können. Ebenso werden Gesellschaft, Politik und Kultur über ein potentes Kompetenzzentrum vor Ort verfügen. Unsere FHNW wird die Region in der Schweiz und auch im näheren Ausland nachdrücklich als zukunftsgerichteten Technologie-, Wissens- und Kulturstandort verankern. Wenn wir uns hingegen weiter in der kleinräumigen Konkurrenz zwischen unseren vier Kantonen verzetteln, werden wir die Spitzenposition, die unsere einzelnen Fachhochschulen jetzt noch halten, gefährden. In den ersten Rängen halten wir uns, wenn wir unsere Kräfte bündeln und den anderen Grossregionen der Schweiz zeigen, dass mit der Nordwestschweiz weiter zu rechnen ist.

REGIERUNGSRAT DES KANTONS AARGAU

REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-STADT

REGIERUNGSRAT DES KANTONS SOLOTHURN

0. Zusammenfassung

In der Nordwestschweiz werden zurzeit insgesamt sechs Institutionen auf Fachhochschulniveau geführt: Die FH Aargau (mit den Fachbereichen Technik, Wirtschaft, Gestaltung und Kunst, Soziale Arbeit und Pädagogik), die FH beider Basel (mit den Fachbereichen Technik, Bau, Wirtschaft, Gestaltung und Kunst), die Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel, die Musikakademie der Stadt Basel, die FH Solothurn (mit den Fachbereichen Technik, Wirtschaft, Soziales) sowie die Pädagogische Fachhochschule Solothurn.

Der Bund hat 1998 der Nordwestschweiz die Auflage gemacht, ihre Fachhochschulen in den Bereichen Technik, Wirtschaft und Gestaltung zu koordinieren. Die Zusammenarbeit wurde daraufhin in den letzten Jahren stetig intensiviert, gleichzeitig sind die Herausforderungen gewachsen: Die Fachhochschulen in der Schweiz müssen die anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung weiter aufbauen und stark steigende Studierendenzahlen sowie einen wachsenden Kosten- und Effizienzdruck bewältigen. Bis 2008 müssen sie ausserdem ihr gesamtes bisheriges Studiensystem auf die neuen Studienstufen Bachelor und Master umstellen.

Diese Herausforderungen verlangen rasche und verbindliche Entscheidungen über Schwerpunktbildungen, Auf- und Abbau von Angeboten sowie Effizienzsteigerungen. Die Erfahrungen zeigen, dass solche Entscheidungen im Rahmen des bisher in der Nordwestschweiz bestehenden Kooperationsmodells nicht erreicht werden können. Denn eine Koordination ist naturgemäss aufwändiger und langsamer als ein gesamtheitliches Führungsmodell, und die heutigen Führungs- und Finanzierungsformen fördern die lokale Konkurrenz statt die gesamtreregionale Optimierung.

Mit der Bildung einer FHNW mit einheitlicher Führung und umfassendem Leistungsauftrag soll die notwendige Voraussetzung für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen geschaffen werden. Eine geeinte FHNW kann im zweitgrössten Wirtschaftsraum der Schweiz mit einer einzigen Marke und einer umfassenden Produktstrategie auftreten und ihr Einzugsgebiet erweitern. Sie besitzt die notwendige Grösse, um aus den bestehenden Kompetenzen in der Forschung Institute von nationaler und internationaler Bedeutung aufzubauen. Auf Grund der besseren Grössenverhältnisse und der umfassend durchsetzbaren Kostenvorgaben kann sie die erwarteten steigenden Studierendenzahlen besser auffangen und ihre Infrastruktur damit besser auslasten. Schliesslich erfüllt eine FHNW mit einheitlicher Führung die Auflagen des Bundes.

Aus diesen Gründen kommen die Regierungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn zum Schluss, dass in der regionalen Zusammenarbeit ein wesentlicher Schritt über das heutige Kooperationsmodell hinaus getan werden muss. Mit der Fusion soll insbesondere die Kostenentwicklung eingedämmt werden. Der von den Kantonen insgesamt für die Periode von 2006 bis 2008 zu finanzierende Trägerbeitrag soll bis 2008 nach einem zwischenzeitlichen Anstieg wieder unter das Niveau von 2004 sinken. Dies trotz einer in dieser Periode erfolgenden Zunahme der Studierendenzahlen um 12%, einem beträchtlichen Ausbau der Forschungstätigkeit und einem gleichzeitigen Rückgang der Bundessubventionen pro Studienplatz.

Die Regierungen streben eine Fusion der heutigen Institutionen zu einer einzigen Institution an. Die Hauptpunkte des von ihnen abgeschlossenen Staatsvertrags sind:

- Die Partnerkantone führen zusammen die FHNW als Ganzes. Sie erteilen ihr einen gemeinsamen Leistungsauftrag und tragen sämtliche von den Trägerkantonen zu deckenden Kosten gemäss einem verursacher- und nutzergerechten Verteilschlüssel gemeinsam. Alle Kantone erhalten dasselbe Mitspracherecht.

- Die FHNW umfasst alle bisher in der Nordwestschweiz auf Fachhochschulniveau geführten Fachbereiche, nämlich Technik, Bau, Wirtschaft, Gestaltung und Kunst, Soziale Arbeit, Pädagogik und Musik. Die Kantonsparlamente steuern die FHNW durch einen mehrjährigen Leistungsauftrag verbunden mit einem entsprechenden Finanzierungsbeitrag. Mit diesem Führungsinstrument behalten die Parlamente nicht nur die Oberaufsicht, sondern auch die Steuerung der Fachhochschulentwicklung. Beschlüsse kommen nur zu Stande, wenn ihnen alle Parlamente zustimmen.
- Die FHNW bleibt in allen vier Vertragskantonen markant präsent. Da die Parlamente im Leistungsauftrag die Standorte der Fachbereiche festlegen, kann die FHNW keine Entscheide gegen vitale Standortinteressen eines Kantons fällen.
- Die FHNW besitzt eine einheitliche strategische und operative Führung. Sie ist nach den Dimensionen Standorte und Fachbereiche organisiert. Die Entwicklung der Fachbereiche erfolgt über die Standorte hinweg; die FHNW hat die fachliche und unternehmerische Freiheit, im Rahmen der Standortvorgaben der Parlamente Studiengänge und Forschungsschwerpunkte zu optimieren.

Die Vernehmlassung hat im Grundsatz eine hohe Zustimmung zur Bildung einer gemeinsam getragenen FHNW gegeben. Zu einigen Punkten der vorgeschlagenen Lösung wurden jedoch – teilweise je nach Kanton unterschiedliche - qualifizierte Vorbehalte angebracht. Diese Vorbehalte betreffen insbesondere

- die Integration der Pädagogik, insbesondere der Pädagogischen Fachhochschule Solothurn;
- die fehlenden Informationen über die vorgesehene Standortverteilung der Fachbereiche (Portfolio);
- die hohe Komplexität des Steuerungsmodells und die eingeschränkte Autonomie der FHNW;
- die Gewichtung des Standortvorteils im Verteilschlüssel zwischen den Kantonen;
- die Pensionskassenlösung und die Anstellungsbedingungen.

Die Regierungen sehen sich vom positiven Resultat der Vernehmlassung in ihrer Stossrichtung bestärkt. Die geäußerten Vorbehalte haben sie zum Anlass genommen, die Konzeption nochmals zu überprüfen. Sie sind dabei zu folgenden Ergebnissen gelangt:

- Pädagogik: Die von einer Fusion erwarteten Vorteile gelten auch für die Zusammenführung der Pädagogischen Hochschulen in der Nordwestschweiz. Daher soll auch dieser Fachbereiche integriert und keine Sonderlösung für die Pädagogik geschaffen werden.
- Portfolio: Die Regierungen stellen in Aussicht, die Parlamente im Hinblick auf die Beratung des Staatsvertrags rechtzeitig über die Grundzüge des vorgesehenen Portfolios, namentlich die Standortverteilung, zu informieren.
- Steuerung: Eine durchgreifende Vereinfachung der politischen Steuerung wäre nur zu erreichen, wenn – wie üblicherweise bei interkantonalen Einrichtungen – die Kompetenz zur Erteilung des Leistungsauftrags an die Regierungen (resp. den Regierungsausschuss) übertragen würde. Genau dies lehnt jedoch eine Mehrheit der Vernehmlasser ausdrücklich ab. Daher wird die bisherige Konzeption mit einer starken Stellung der Parlamente beibehalten.
- Gewichtung des Standortvorteils: Die Regierungen halten am vorgeschlagenen Verteilschlüssel fest, hingegen verstärkt der Kanton Basel-Stadt die Abfederungs-

lösung für 2008-2011 zugunsten des Kantons Solothurn. Bei der Gewichtung der Standortgrösse handelt es sich um einen Kompromiss, den vier Regierungen erzielt haben. Nur auf Basis dieses Kompromisses war der Abschluss des Staatsvertrags möglich.

- Pensionskassenlösung: Die vorgeschlagene Lösung, wonach die Mitarbeitenden der FHNW bei der Aargauischen Pensionskasse versichert werden sollen, war in den beiden Basel und in Solothurn umstritten. Daher wird neu vorgesehen, dass die FHNW innerhalb von fünf Jahren selbst die Pensionskasse festlegen kann, wobei der Auswahlprozess sozialpartnerschaftlich erfolgen soll.
- Regelung der Anstellungsbedingungen: Die Regierungen nehmen die Forderung auf, wonach der Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags vorzusehen sei.

Während der Dauer der Vernehmlassung haben die Finanzkontrollen der vier Kantone im Auftrag der Regierungen eine „due diligence“-Prüfung vorgenommen. Diese Sorgfaltsprüfung soll mögliche finanzielle Risiken einer Fusion offen legen. Die Prüfung hat ergeben, dass es keine grundsätzlichen Hindernisse für die Fusion gibt, dass aber vor der Fusion in jedem Kanton resp. in jeder Institution Bereinigungen vorzunehmen und die vorliegenden Planungen zu präzisieren und zu ergänzen sind. Die Regierungen haben die entsprechenden Aufträge erteilt.

Der von den Regierungen abgeschlossene Staatsvertrag unterliegt der Genehmigung durch die Parlamente. Er kann nur in Kraft treten, wenn ihn alle beteiligten Parlamente genehmigen und die Parlamente zudem auch den ersten Leistungsauftrag genehmigen. Genehmigen die Parlamente den Staatsvertrag, so untersteht dieser Beschluss je nach Kompetenzordnung in den einzelnen Kantonen dem Referendum. Im optimalen Fall, d.h., wenn die Parlamentsentscheide noch in der ersten Hälfte 2005 fallen und das Referendum nicht ergriffen wird, ist der Start der neuen Institution wie angestrebt per 1.1.2006 möglich.

1. Ausgangslage

1.1. Die Rolle der Fachhochschulen

Die Fachhochschulen (FH) bilden seit 1998 die dritte Säule des Schweizer Hochschulsystems neben den kantonalen Universitäten und den Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH). Im Gegensatz zu den an der Grundlagenforschung orientierten Universitäten und ETH ist das Studium an einer FH auf die berufliche Praxis ausgerichtet und die Forschung anwendungsorientiert. Die Fachhochschulen haben einen *vierfachen Leistungsauftrag*: Neben drei- bis vierjährigen *Diplomstudiengängen* sowie Leistungen in *anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung* bieten sie *Weiterbildungen* und *Dienstleistungen für Dritte* an. Die Fachhochschulen spielen damit eine wesentliche Rolle im Transfer von Wissen und Technologie in Gesellschaft und Wirtschaft.

1.2. Entwicklung in der Nordwestschweiz

Zurzeit bestehen in der Nordwestschweiz folgende Institutionen auf Fachhochschulniveau (vgl. dazu auch die Portraits in der Beilage, Ziff. 2.1.):

- FH Aargau Nordwestschweiz (mit den Fachbereichen Technik, Wirtschaft, Gestaltung und Kunst, Soziale Arbeit und Pädagogik) in Brugg/Windisch, Aarau und Zofingen);
- FH beider Basel Nordwestschweiz (mit den Fachbereichen Technik, Bau, Wirtschaft, Gestaltung und Kunst) in Muttenz und Basel;
- Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel in Liestal und Basel;
- Musikakademie der Stadt Basel;
- FH Solothurn Nordwestschweiz (mit den Fachbereichen Technik, Wirtschaft, Soziale Arbeit) in Olten;
- Pädagogische Fachhochschule Solothurn in Solothurn.

1998 hat der Bund in seinem Kompetenzbereich (d.h. für die Fachbereiche Technik, Bau, Wirtschaft, Gestaltung) eine Beschränkung der Zahl der Fachhochschulen in der Schweiz auf sieben beschlossen. Dementsprechend hat er der Nordwestschweiz die Auflage gemacht, die FH Aargau, die FH beider Basel und die FH Solothurn zu koordinieren.

Die Regierungen der vier Kantone haben daraufhin das noch heute gültige *Kooperationsmodell* beschlossen: Dieses sieht vor, dass die FH Aargau, die FH beider Basel und die FH Solothurn als rechtlich autonom bleibende kantonale resp. bikantonale Institutionen zusammenarbeiten. Als Koordinationsorgan wurde der *Kooperationsrat* eingesetzt. In ihm sind die Spitzen der drei Fachhochschulen (je die Fachhochschulratspräsidenten und die Direktoren) sowie die vier Bildungsdepartemente vertreten. Der Kooperationsrat hat koordinierende Funktion; die Entscheidungskompetenz bleibt bei den jeweils rechtlich zuständigen Organen der vier Kantone und der drei FH.

Im Rahmen dieses Kooperationsmodells hat sich die Zusammenarbeit unter den drei FH in den letzten Jahren vertieft und erweitert, namentlich auf Grund gemeinsamer Entwicklungsprojekte (finanziert über einen gemeinsamen Innovationsfonds) und die gemeinsame Lösung von Querschnittsaufgaben (Einführung von Qualitätssicherungssystemen, Informatikbeschaffungen etc.). Steigende fachliche Herausforderungen, die

Vorgaben des Bundes und die zunehmende Konkurrenz im Hochschulbereich liessen jedoch die Koordinationsaufgaben stetig wachsen. Daraus ergab sich schliesslich das Bedürfnis nach der Entwicklung einer gemeinsamen Strategie. Gleichzeitig zeigten sich die Schwächen des Kooperationsmodells: Mit dem Kooperationsrat und der zugehörigen Schulleiterkonferenz mussten zusätzlich zu den bestehenden Entscheidungsorganen Überstrukturen geschaffen werden, die den Entscheidungsprozess verlangsamten und die Handlungsfähigkeit der drei Institutionen behindern.

Auf Grund dieser Lagebeurteilung haben die vier Regierungen 2001 eine Revision des Kooperationsvertrags beschlossen und den Kooperationsrat beauftragt, eine umfassende Strategie zu entwickeln, wie sich die Fachhochschulen in der Nordwestschweiz und ihre Zusammenarbeit weiter entwickeln sollen. Der Kooperationsrat hat daraufhin die Zukunftsoptionen geprüft. Gestützt auf die Ergebnisse eines breiten Mitwirkungsverfahrens an allen beteiligten Institutionen sowie unterstützt durch externe Persönlichkeiten aus der Wirtschaft und dem Schweizer Hochschulwesen hat er Ende 2002 den vier Regierungen den Zusammenschluss der bestehenden Nordwestschweizer Fachhochschulen zu einer einzigen, von allen vier Kantonen gemeinsam getragenen FH Nordwestschweiz beantragt (vgl. dazu ausführlicher die Beilage, Ziff. 2.4.).

Die vier Regierungen haben daraufhin dem Kooperationsrat den Auftrag erteilt, die notwendigen Grundlagen für einen Fusionsentscheid zu erarbeiten. Im Dezember 2003 haben die vier Regierungen auf dieser Basis die Weichen für eine Vernehmlassung zur Schaffung einer FHNW per 1.1.2006 gestellt. Fast gleichzeitig hat der Bund der FHNW eine unbefristete Genehmigung erteilt, ihr jedoch die Auflage gemacht, bis längstens Ende 2006 eine „standortübergreifende, fachbereichsbezogene“ Führungsorganisation einzurichten (vgl. die Beilage, Ziff. 2.5.).

2. Gründe für die Schaffung einer FHNW

2.1. Generelle Herausforderungen

Die schweizerische Hochschullandschaft befindet sich in einem tief greifenden Umbruch. Dies gilt insbesondere auch für die neu entstandenen Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen. Wichtige Trends sind:

- **Reform der Lehre:** Die Umsetzung der Deklaration von Bologna erfordert eine grundlegende Neukonzeption der Lehre gemäss den internationalen Abschlüssen Bachelor (3 Jahre) und dem darauf basierenden Master (1,5 bis 2 Jahre). Dies betrifft sowohl die Lehr- und Lernformen wie die Inhalte des Angebots. Ab 2005/2006 sollen an den Schweizer Fachhochschulen die neuen Bachelor-Studiengänge starten können, ab 2008/2009, aufbauend auf dem Bachelor, zusätzlich die Master-Studiengänge. Bis 2010 soll die Reform in der Schweiz flächendeckend umgesetzt sein. Dabei soll das Master-Angebot aus Kosten- und Qualitätsgründen nur stark konzentriert angeboten werden. Voraussetzung ist eine in der entsprechenden Fachrichtung ausgebaute Forschung.
- **Steigende Studierendenzahlen:** Die Studierendenzahlen werden stark steigen. Das Bundesamt für Statistik erwartet bis zum Jahr 2012 eine Steigerung gegenüber dem Jahr 2002 um 48%. Diese Zunahme ist bildungspolitisch durchaus erwünscht; besteht doch in der Schweiz nach wie vor ein Mangel an hoch qualifizierten Arbeitskräften, und die FH-Ausbildung bietet Gewähr für ein kurzes, an den Bedürfnissen von Gesellschaft und Wirtschaft orientiertes Studium. Das Wachsen der Studierendenzahlen wird jedoch einen Ausbau der Unterrichtskapazitäten und der Infrastruktur nötig machen.
- **Weiterer Aufbau der Forschung:** Die vom Bund durchgeführte gesamtschweizerische Evaluation hat gezeigt, dass der Aufbau der Forschung an den FH noch ungenügend ist. Bisher beträgt der Anteil der Forschung am Gesamtbudget einer FH gesamtschweizerisch durchschnittlich rund 13% in den Bereichen Technik, Wirtschaft und Gestaltung resp. 5% in den Bereichen Soziale Arbeit, Kunst, Musik, Gesundheit. Bund und Kantone gehen aber davon aus, dass eine Grössenordnung von rund 20% notwendig wäre, um die geforderte Qualität zu erreichen.
- **Verstärkter Wettbewerb:** Der Wettbewerb unter den Hochschulen um Fördermittel des Bundes, um internationale Forschungsbeiträge und um Studierende wird zunehmend grossräumiger und intensiver. Gleichzeitig wird die Finanzierung des Bundes immer stärker wettbewerbsorientiert: Je mehr Studierende und je mehr Forschungsprojekte eine Hochschule akquirieren kann, desto mehr Mittel soll sie erhalten. Der Wettbewerb wird weiter gefördert durch die Einführung von Hochschulrankings (Bewertung und Rangierung der Hochschulen nach ihrer Qualität). Dies wird die Transparenz der Qualität und damit den Konkurrenzdruck erheblich erhöhen.
- **Massiver Kosten- und Effizienzdruck:** Bund und Kantone haben nicht genügend finanzielle Mittel, um die FH mit den genannten zusätzlichen Entwicklungen auf dem heutigen Niveau weiter zu finanzieren. Zwischen 2004 und 2007 klafft im FH-Bereich trotz einer absoluten Steigerung der Bundessubventionen und der Trägerbeiträge eine Finanzierungslücke von 0,7 Milliarden Franken (bei einem geplanten Gesamtaufwand von Bund und Kantonen von rund 5,5 Milliarden Franken). Die Massnahmen, die Bund und Kantone im Rahmen eines sog. Masterplans Fachhochschulen zur Schliessung dieser Lücke diskutieren, werden den Effizienz- und Kostendruck auf das FH-System massiv erhöhen. Laut

diesem Plan sollen insbesondere die Bundessubventionen pro Studienplatz gegenüber heute um bis zu 15% zurückgehen.

- **Nordwestschweiz gesamtschweizerisch im Nachteil:** Im FH-Bereich ist es dem Tessin, der Zentralschweiz und dem Kanton Bern jeweils gelungen, gemäss den Bundesvorgaben ihre verschiedenen Institutionen zu einer einzigen, zentral geführten Institution mit einheitlicher Strategie zusammenzuführen. In der Westschweiz ist dies auf der rechtlichen Ebene gelungen; auf der institutionellen Ebene besteht nach wie vor eine Verteilung des Angebots auf viele Teilschulen ohne starke zentrale Führung. In Zürich ist eine rechtliche und organisatorische Bereinigung gemäss den Vorgaben des Bundes weit gediehen. In der Ostschweiz und in der Nordwestschweiz bestehen jeweils Koordinationslösungen mit autonomen Teilschulen; es fehlt gemäss Evaluation des Bundes an beiden Orten eine zentrale Führung und Strategie.

2.2. Handlungsbedarf

Die oben genannten Herausforderungen verlangen nach einer Führungsstruktur für die Nordwestschweizer Fachhochschulen, die rasche und verbindliche strategische Entscheide über Schwerpunktbildungen, den Auf- und nötigenfalls Abbau von Angeboten sowie Effizienzsteigerungen ermöglicht. Solche Entscheide können im heutigen Kooperationsmodell nicht getroffen werden, wie die bisherige Erfahrung zeigt. Die Gründe sind struktureller Natur:

- Leistungsauftrag und Finanzierung der Trägerkantone sind je auf die FH Aargau, die FH beider Basel resp. die FH Solothurn ausgerichtet und kaum aufeinander abgestimmt. Es ist daher nur legitim, dass diese Fachhochschulen die Priorität auf ihre eigene Entwicklung legen. Eine blossse Koordination zwischen den Strategien der Teilschulen führt indessen nicht zu einer regionalen Strategie. Dazu braucht es insbesondere eine einheitliche strategische Führung, die Entscheidungskompetenz hat und die von den vier Kantonen entsprechend legitimiert ist.
- Das Kooperationsmodell ist naturgemäss aufwändiger und langsamer als ein einheitliches Führungsmodell: Die Kooperationsstrukturen bilden einen Überbau zu den bestehenden Linienstrukturen; dieselben Entscheidungen müssen parallel in mehreren Gremien gefällt werden.
- Bisherige Versuche, im Rahmen des Kooperationsmodells eine fachliche Strategie für die FHNW zu definieren, zeigen, dass in den heutigen Strukturen keine überzeugende standortübergreifende Schwerpunktsetzung möglich ist. Denn die heutigen Institutionen sind weder legitimiert noch bereit zu standortübergreifenden Schwerpunktbildungen und Verzichtsplänen zugunsten einer übergreifenden Optimierung.

Aus dieser Beurteilung folgt, dass die vier Kantone möglichst rasch das bisherige Kooperationsmodell durch ein einheitliches Führungsmodell ersetzen sollten, das die notwendige strategische Handlungsfähigkeit für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen schafft.

2.3. Vorteile einer Fusion

Die Bildung einer FHNW mit zentraler Führung bringt insbesondere folgende Vorteile:

- **Strategische Handlungsfähigkeit:** Entscheide können rasch erfolgen und sind durch einen von den Kantonen gemeinsam erlassenen Leistungsauftrag legitimiert. Anstelle der heutigen parallelen Entscheidungswege (Beschluss im Kooperationsrat und dann Nachvollzug in drei Fachhochschulräten und Schulleitungen) tritt ein einziger Entscheidungsweg.
- **Voraussetzungen für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen:** Mit der neuen Führungsstruktur sind die organisatorischen Voraussetzungen für die Reform der Lehre, die Bewältigung der steigenden Studierendenzahlen und einen schwerpunktmässig ausgerichteten Auf- und Ausbau der Forschung - bei gleichzeitig steigendem Kosten- und Wettbewerbsdruck - geschaffen.
- **Verstärkung der Marktposition:** Die FHNW tritt in der zweitgrössten Wirtschaftsregion der Schweiz unter einer einzigen Marke und mit einer umfassenden Produktestrategie auf. Sie kann ihre Standorte Brugg/Windisch, Olten und Basel/Muttenz nutzen, um ihr Einzugsgebiet in den Grossraum Zürich, die Region Mittelland und in die Regio TriRhena auszuweiten.
- **Kritische Grösse für die weitere Entwicklung der Forschung:** Für die fachliche Profilierung einer Hochschule und das Behaupten im Konkurrenzkampf unter den Hochschulen ist es entscheidend, ob die Institution echte, gesamtschweizerisch und international anerkannte Schwerpunkte in der Forschung und Entwicklung setzen kann. Eine Fusion mit entsprechender einheitlicher Organisation erhöht das zur Verfügung stehende Potenzial in der Nordwestschweiz erheblich: Die Strategiebildung erhält damit im Vergleich zu heute, wo sie auf die einzelnen Teilschulen beschränkt bleibt, entscheidend mehr Spielraum.
- **Einmal statt mehrmals entwickeln:** Grosse Konzeptionsarbeiten wie insbesondere die Umsetzung der Deklaration von Bologna, die heute an allen Institutionen parallel ablaufen, müssen künftig nur noch einmal geleistet werden.
- **Grössere Kapazitäten für das Auffangen der steigenden Studierendenzahlen:** Zunehmende Studierendenzahlen verursachen nur dann Kosten, wenn die vorhandenen Kapazitäten personell oder infrastrukturell erweitert werden müssen. Eine FHNW, die standortübergreifend organisiert ist, kann die vorhandenen Kapazitäten besser ausschöpfen, indem sie die Belegung von Studiengängen, die parallel an verschiedenen Standorten geführt werden, optimiert. Je nach Entwicklung des Angebots kann entschieden werden, einen Studiengang an einem, an zwei oder drei Standorten zu führen. Die Flexibilität für eine nachfrageorientierte Angebotspolitik erweitert sich damit erheblich.
- **Einsparungen bei Infrastruktur:** Durch die zentrale Festlegung des Studienangebots kann die vorhandene Infrastruktur besser ausgelastet werden. Insbesondere spezialisierte Labors, die heute teilweise an mehreren Standorten vorhanden und dort wenig ausgelastet sind, werden nur noch an einem Ort erneuert. Dies führt längerfristig zu bedeutenden Effizienzgewinnen.
- **Besseres Auffangen des Kostendrucks:** Die zu erwartende starke Zunahme der Anzahl Studierenden und der notwendige weitere Aufbau der Forschung einerseits, die erwähnte Finanzierungslücke bei Bund und Kantonen andererseits werden zu einem massiven Kostendruck führen. Eine fusionierte FHNW wird auf Grund ihrer Grösse besser in der Lage sein, diesen Kostendruck aufzufangen.
- **Erfüllung der Bundesauflagen:** Alle organisatorischen Auflagen, die der Bundesrat in seiner Genehmigungsverfügung vom 19. Dezember 2003 formuliert hat, namentlich die Forderung nach einer „standortübergreifenden, fachbereichsbezogenen“ Führungsorganisation (vgl. Beilage, Ziff. 2.5.), werden erfüllt.

Die Liste der erwarteten Vorteile einer Fusion zeigt, dass diese Vorteile vorwiegend die mittel- bis längerfristigen Entwicklungsmöglichkeiten der FHNW betreffen. Mit einer Fusion können die künftigen Herausforderungen besser und effizienter bewältigt werden als mit dem gegenwärtigen, auf autonome Institutionen aufgesplitterten Hochschulangebot, und der Spielraum für die Entwicklung von nationalen und internationalen Schwerpunkten ist grösser.

Da das bestehende Studienangebot der FHNW anerkanntermassen gut ist (vgl. Ziff. 2.5. der Beilage), besteht von der Qualität her kein direkt spürbarer Leidensdruck. Mittel- bis langfristig dürfte ohne Fusion ein schleichender Verlust an Konkurrenzfähigkeit resultieren. Zudem besteht wegen der Auflagen des Bundes zu Führung und Organisation der FHNW (vgl. Ziff. 2.5. der Beilage), aber vor allem auch wegen der zunehmenden finanziellen Belastung der Trägerkantone Handlungsbedarf.

Aus diesen Gründen kommen die Regierungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn zum Schluss, dass in der regionalen Zusammenarbeit ein wesentlicher Schritt über das heutige Kooperationsmodell hinaus getan werden muss. Die Regierungen haben daher einen Staatsvertrag zur Errichtung und Führung der FH Nordwestschweiz abgeschlossen.

3. Das Fusionsmodell

Das dem Staatsvertrag zu Grunde liegende Fusionsmodell sieht vor, dass alle bisher in der Nordwestschweiz auf Fachhochschulniveau geführten Fachbereiche, nämlich Technik, Bau, Wirtschaft, Gestaltung und Kunst, Soziale Arbeit, Pädagogik und Musik, zu einer einzigen, zentral geleiteten und gemeinsam finanzierten Institution zusammengeführt werden.

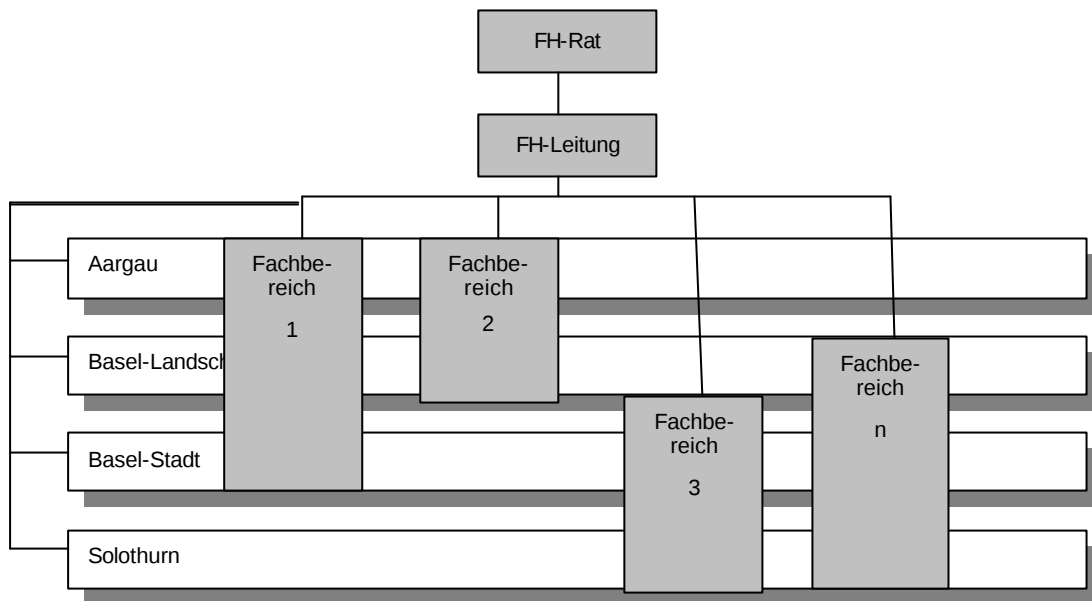
Die nachfolgend dargestellte Lösung entspricht den Grundsätzen, die der Neue Finanzausgleich (NFA) für die Schaffung von interkantonalen Einrichtungen vorsieht. Dies gilt namentlich für die Steuerung durch die Kantone (paritätisches Mitbestimmungsrecht der beteiligten Kantone; interparlamentarische Kontrolle) sowie für die Aufteilung der Kosten (verursachungs- und nutzungsgerecht).

3.1. Organisation

Die strategische Führung der FHNW liegt bei einem Fachhochschulrat. Dieser hat weitreichende Autonomie, um die fachlich und wirtschaftlich bestmögliche Umsetzung des von den Vertragskantonen erteilten Leistungsauftrags (vgl. nachfolgend Ziff. 3.4.) realisieren zu können. Er legt insbesondere die fachliche Entwicklung der FHNW und die Anstellungsbedingungen fest (im Rahmen eines Gesamtarbeitsvertrags und mit Genehmigung der Regierungen). Er verfügt über die finanziellen Ressourcen, die die Trägerkantone der FHNW zuteilen. Für die operative Führung setzt der Fachhochschulrat eine Fachhochschulleitung ein.

Die weitere Organisation der FHNW liegt in der Kompetenz des Fachhochschulrates. Es ist eine Organisation vorgesehen, in der die Dimensionen Fachbereich und Standort (je Kanton wird ein Standort gerechnet) gleichberechtigt in der Fachhochschulleitung vertreten sind. Pro Fachbereich soll jeweils *eine* Person inhaltlich und finanziell für den Betrieb und die Entwicklung zuständig sein, auch wenn der Fachbereich mehrere Standorte hat. So ist es möglich, dass die FHNW ihre Fachbereiche standortübergreifend entwickeln und dafür alle verfügbaren Ressourcen in Schwerpunkten bündeln kann. Die Standortleitungen sind für den Betrieb und den Ressourceneinsatz sowie für die fachbereichsübergreifenden Leistungen am Standort verantwortlich und unterstützen die interdisziplinären Aktivitäten. Die Standortleitungen sollen in Personalunion mit den Fachbereichsleitungen besetzt werden, damit eine möglichst schlanke Fachhochschulleitung entsteht. Auf Grund der gemachten Erfahrungen wird der Fachhochschulrat - im Einklang mit seiner Organisationskompetenz - die Organisationsstruktur nötigenfalls anpassen.

Darstellung 1: Vorgesehene Organisation der FHNW



3.2. Standortübergreifende Entwicklung bei Wahrung der Interessen der Kantone

Die anstehenden Herausforderungen verlangen in der Nordwestschweiz eine verstärkte Schwerpunktbildung, den Auf- und nötigenfalls Abbau von Angeboten und Effizienzsteigerungen. Der Zweck des Staatsvertrags ist es, die politischen und institutionellen Voraussetzungen für solche Entscheidungen zu schaffen. Konkret geht es darum, festzulegen, für welche Entscheide die künftige FHNW aus fachlichen und betriebswirtschaftlichen Gründen selbst zuständig sein soll und welche auf Grund der politischen Tragweite bei den Trägerkantonen bleiben müssen.

Der vorliegende Staatsvertrag sieht vor, dass die Parlamente die Standorte der Fachbereiche (i.e. heute Technik, Bau, Wirtschaft, Gestaltung und Kunst, Soziale Arbeit, Pädagogik und Musik) festlegen. Weiter sieht der Staatsvertrag vor, dass in jedem Vertragskanton der Schwerpunkt mindestens eines Fachbereichs - und damit das Zentrum der entsprechenden standortübergreifenden Entwicklung - liegt. Mit diesen Regelungen soll verhindert werden, dass ein Standort marginalisiert wird und die FHNW Entscheide gegen vitale Standortinteressen eines Kantons fällen kann.

Die fachliche Autonomie der FHNW wird mit dieser Regelung allerdings stark beschnitten. Dies ist verantwortbar, sofern sie dennoch in der Lage ist, ihr Angebot im Rahmen der von den Kantonen festgelegten Fachbereichsstandorte gemäss den relevanten fachlichen und betriebswirtschaftlichen Kriterien zu gestalten. Sie soll insbesondere ihre Schwerpunkte im Rahmen der Vorgaben des Leistungsauftrags frei setzen können. Diese Schwerpunktbildung wird insbesondere die neu aufzubauenden Master-Studiengänge sowie die weitere Entwicklung der Forschung betreffen.

Eine wichtige Aufgabe der FHNW wird dabei sein, die heute bestehende Vernetzung mit lokalen Unternehmen und Institutionen weiter zu gewährleisten und zu fördern. Der Leistungsauftrag wird diese Aufgabe für die FHNW festschreiben.

3.3. Integration aller Fachbereiche

3.3.1. Grundsatz

Die FHNW umfasst alle bisher in der Nordwestschweiz auf Fachhochschulniveau geführten Fachbereiche, nämlich Technik, Bau, Wirtschaft, Gestaltung und Kunst, Soziale Arbeit, Pädagogik und Musik.

Die Integration aller Fachbereiche entspricht der Politik, wie sie bisher im Aargau, in den beiden Basel und (ausser für Pädagogik) in Solothurn bereits kanton resp. bikanton verfolgt wird. Mit der Integration aller Fachbereiche wird eine gesamtsregionale Steuerung des Fachhochschulbereichs möglich. Die FHNW kann mit einer geeinten Angebots- und Entwicklungsstrategie ihre Marktstellung so verbessern, wie sie dem zweitgrössten Wirtschaftsraum der Schweiz angemessen ist.

Es ist vorgesehen, dass alle Fachbereiche ausser Musik per 1.1.2006 in der neuen Institution zusammengeführt werden sollen. Musik bildet einen Spezialfall, da hier erst noch auf Stufe Trägerschaft die notwendigen Voraussetzungen für eine Integration geschaffen werden müssen. Daher wird eine Integration erst für 2008 vorgesehen (vgl. dazu näher den Detailkommentar zu § 34 Abs. 3 des Staatsvertragsentwurfs).

3.3.2. Berücksichtigung der besonderen Ausgangslage der Pädagogik

Die Integration soll namentlich auch die bisherigen Bildungsinstitutionen für Lehrpersonen umfassen. Wie bei den übrigen Fachbereichen sprechen auch bei der Pädagogik die Argumente der kritischen Grösse, der Exzellenz und der Kosteneffizienz für eine Fusion. Hochschulpolitisch würde ein verspäteter Einbezug der Pädagogik in Bezug auf die anstehenden fachlichen und institutionellen Grundsatzfragen den Status der Pädagogik gesamtschweizerisch schwächen.

Eine gemeinsame Lösung ist nicht nur wünschenswert sondern auch möglich, da seit 2002 die Ausbildung der Lehrpersonen gesamtschweizerisch geregelt ist und die Studierenden volle Mobilität besitzen. Die Berufsqualifikation ist daher nicht mehr wie früher an eine bestimmte kantonale Ausbildung gekoppelt.

Für eine Gesamtlösung für die Nordwestschweiz spricht auch, dass bereits eine enge Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen besteht: So lässt der Kanton Solothurn einen Teil seiner Sekundarstufe-I-Lehrpersonen bereits heute im Aargau ausbilden. Zwischen dem Departement Pädagogik der FH Aargau und der Universität Basel besteht eine enge Zusammenarbeit in der Ausbildung von Lehrpersonen für die Sekundarstufen I und II. Zwischen dem Departement Pädagogik der FH Aargau, der Pädagogischen Fachhochschule Solothurn und der Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel ist der gemeinsame Aufbau von Forschungsschwerpunkten vereinbart worden resp. in Vorbereitung.

Der Staatsvertrag trägt dem Umstand Rechnung, dass für den künftigen Fachbereich Pädagogik der FHNW heute eine andere Ausgangslage besteht als für alle anderen Fachbereiche.

- Die institutionellen Voraussetzungen sind heterogen (im Aargau ist die Pädagogik bereits in die Fachhochschule integriert, in den beiden Basel wird sie als eigenständige Hochschule (zusammen mit der Sozialen Arbeit) geführt, ebenso wie in Solothurn).
- Die Pädagogischen Hochschulen befinden sich in einem grossen Reformprozess, der noch nicht konsolidiert ist.
- Trotz der oben genannten gesamtschweizerischen Regelung der Ausbildungsgänge besteht nach wie vor ein Bezug zwischen dem Ausbildungsangebot und der jeweiligen kantonalen Bildungspolitik. Die heute bestehenden Pädagogischen Hochschulen weisen ein je unterschiedliches Ausbildungsangebot auf, das teilweise die Unterschiede im entsprechenden Schulsystem widerspiegelt.
- Die heutigen Pädagogischen Hochschulen pflegen unterschiedliche Kooperationen. So pflegt die Pädagogische Fachhochschule Solothurn neben der Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz auch enge Kooperationen mit Bern und Neuenburg. Diese verschiedenen Bezüge sollen auch in einer fusionierten Fachhochschule erhalten werden.
- Die heutigen Pädagogischen Hochschulen erbringen spezifische Dienstleistungen für das jeweilige kantonale Schulsystem (insbesondere Weiterbildungsprogramme für die kantonalen Lehrpersonen).

Der vorliegende Staatsvertrag trägt diesen Besonderheiten Rechnung. Er sieht insbesondere vor, dass die Kantone im Leistungsauftrag, den sie der FHNW erteilen, besondere Bestimmungen für den Fachbereich Pädagogik festlegen und auf diese Weise das Ausbildungsangebot weiterhin kantonsspezifisch festlegen können (vgl. den Detailkommentar zu § 6 Abs. 2 lit. f). Es wird weiter vorgesehen, dass die Kantone mit der FHNW kantonsspezifische Dienstleistungsaufträge vereinbaren können (vgl. dazu näher den Detailkommentar zu § 6 Abs. 4 des Staatsvertrags).

Von der Projektorganisation her ist vorgesehen, dass zwar die Pädagogik von Anfang an in die Fusionsvorbereitungen einbezogen wird, dass aber der Aufbau- und Konsolidierungsprozess im Ausbildungsbereich entsprechend den heute geltenden lokalen Planungen und Führungsstrukturen fortgesetzt wird. Die heute an den einzelnen Standorten geltenden Ausbildungskonzepte sollen damit bis mindestens 2008 Gültigkeit haben. Die neue Projektleitung soll indessen den Auftrag erhalten, längerfristige Perspektiven für den Ausbildungsbereich zu entwickeln. Von Anfang an soll sie zudem insbesondere für eine gemeinsame Forschungs- und Personalpolitik sorgen und die Organisation des neuen Fachbereichs übernehmen.

3.4. Gemeinsame Trägerschaft und Steuerung mit Leistungsauftrag

Die Partnerkantone führen zusammen die FHNW als Ganzes. Alle Partnerkantone haben dasselbe Mitentscheidungsrecht (Einstimmigkeitsprinzip auf Stufe Regierungen und Kantonsparlamente, vgl. § 15 Abs. 2 und § 17 Abs. 2 des Staatsvertrags). Die Vertragskantone tragen sämtliche von den Trägern zu übernehmenden Kosten gemeinsam, also auch die Infrastrukturkosten. Für die Steuerung wird die bereits bisher in den

Kantonen Aargau und Solothurn zur Anwendung gelangende Steuerung mit Leistungsauftrag und Globalbudget übernommen (vgl. den Kommentar zu § 6 des Staatsvertrags). Gegenüber der für die FH beider Basel geltenden Regelung, gemäss der nicht die Parlamente, sondern der Fachhochschulrat den Leistungsauftrag erlässt, wird die parlamentarische Aufsicht und Steuerung verstärkt.

Die wichtigsten Elemente der vorgesehenen Steuerung sind:

- Die *Parlamente* genehmigen den mehrjährigen Leistungsauftrag und nehmen die Oberaufsicht wahr. Eine *Interparlamentarische Kommission* erlaubt den Parlamenten, alle parlamentarischen Geschäfte koordiniert vorzubereiten.
- Der *Leistungsauftrag* legt namentlich die politischen Zielsetzungen und Entwicklungsschwerpunkte, die von der FHNW zu erfüllenden Leistungsziele samt entsprechenden grundlegenden Indikatoren sowie die Verteilung der Fachbereiche auf die Standorte fest. Für den Fachbereich Pädagogik kann er spezielle Auflagen enthalten, welche Ausbildungsgänge an den einzelnen Standorten zu führen sind (vgl. dazu näher oben Ziff. 3.3.2.). Er definiert zudem die der FHNW zugeteilten finanziellen Mittel, und zwar einerseits für die gesamte mehrjährige Auftragsperiode und andererseits pro Jahr.
- Die *Regierungen* erteilen den Leistungsauftrag und unterbreiten ihn den Parlamenten zur Genehmigung, ebenso wie den entsprechenden Rechenschaftsbericht. Zusätzlich sind die Regierungen für die Wahl der Mitglieder des Fachhochschulrates zuständig.
- Die Regierungen setzen zur Vorbereitung der Geschäfte einen ständigen *Regierungsausschuss* ein, der insbesondere mit dem Fachhochschulrat der FHNW die entsprechenden Verhandlungen führt, den Gebührenrahmen für die Diplomstudiengänge festlegt und über allfällig notwendige Zulassungsbeschränkungen entscheidet.

Der Leistungsauftrag kann von den Regierungen nur erteilt werden, wenn ihm alle vier Regierungen zustimmen. Die Regierungen unterbreiten den Leistungsauftrag den Parlamenten zur Genehmigung. Er erhält nur Gültigkeit, wenn ihn alle vier Parlamente genehmigen. Verweigert eines der Parlamente die Genehmigung des von den Regierungen abgeschlossenen Staatsvertrags, so werden Neuverhandlungen auf Stufe der Regierungen resp. des Regierungsausschusses notwendig. Können sich die Kantone nicht auf einen Leistungsauftrag einigen, so kommt § 6 Abs. 3 des Staatsvertrags zum Zuge, d.h. der bisherige Leistungsauftrag gilt weiter.

Der Leistungsauftrag wird offen formuliert sein und soll sich auf wesentliche Zielsetzungen beschränken, um der FHNW die notwendige fachliche und unternehmerische Autonomie zu gewähren. Es erfolgt namentlich eine Zuordnung der Fachbereiche und Schwerpunkte auf die Vertragskantone. Eine weitere Differenzierung des Auftrags nach Standorten erfolgt darüber hinaus nicht, ausser für die Pädagogik (vgl. die Ausführungen oben zu Ziff. 3.3.2. sowie den Detailkommentar zu § 6 Abs. 2 lit. f).

Die im Staatsvertrag vorgesehene Lösung verzichtet angesichts der politischen Bedeutung der FHNW für alle Partnerkantone auf die ansonsten für interkantonale Institutionen übliche weitgehende Kompetenzdelegation an die Exekutive. Ein solcher Verzicht ist jedoch nur möglich, wenn dafür der Führungsrhythmus der Kantone entsprechend angepasst und eine mehrjährige Form von Leistungsauftrag und Globalbeitrag gewählt wird (vorgesehen ist zunächst ein Rhythmus von drei, später vier Jahren). Ein jährli-

cher Anpassungsrhythmus wäre angesichts der notwendigen Koordinationsleistung nicht durchzuhalten.

3.5. Entwicklung der Gesamtkosten der FHNW

Die Regierungen haben der Projektorganisation FHNW für die Finanzplanung einen Finanzierungsrahmen vorgegeben. Dieser Finanzierungsrahmen sieht insbesondere vor, dass der Beitrag der Trägerkantone für das Jahr 2008 unter demjenigen des Jahres 2004 liegt. Dies, obwohl gemäss Planung zwischen 2004 und 2008

- die Bundessubventionen pro Kopf in der Diplomausbildung gegenüber heute beträchtlich zurückgehen;
- 12% mehr Studierende auszubilden sind;
- in der anwendungsorientierten Forschung 50% mehr Ressourcen aufgewendet werden sollen;
- in der Weiterbildung die Erträge von Dritten um 5% gesteigert werden sollen;
- in den Dienstleistungen die Erträge von Dritten um 20% gesteigert werden sollen.

Die Einhaltung dieses knappen Finanzierungsrahmens ist nur möglich, wenn die FHNW die durch die Fusion entstehenden Synergiemöglichkeiten nutzt. Vorgesehen ist insbesondere, dass die FHNW die Ausbildungskosten pro Kopf für alle Studiengänge senkt, so wie dies auf Grund der besseren Grössenverhältnisse und der einheitlichen Führungsstruktur realistisch wird (vgl. oben Ziff. 2.3.). Zudem sollen auch verbesserte Kostendeckungsgrade in der Forschung, der Weiterbildung und bei den Dienstleistungen erreicht werden. Im Sinne dieser Vorgaben sieht die Finanzplanung der FHNW folgende Entwicklung des Trägerbeitrags vor (vgl. dazu näher die Beilage 5, Ziff 3.):

Darstellung 2: Vorgabe für die Entwicklung des Trägerbeitrages an die FHNW¹

	Bisherige Institutionen			FHNW		
				Musik wird noch allein von BS getragen		mit allen Fachbereichen
Mio. Fr.	Rechnung 2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aufwand total	290	301	303	302	304	309
Erträge von Dritten	111	120	120	120	122	133
Finanzierungsbedarf durch die Trägerkantone nach Ausschöpfen des Synergiegewinnes	179	181	183	182	182	176

¹ Gegenüber der Vernehmlassungsfassung hat sich folgende, dort bereits angekündigte kalkulatorische Anpassung ergeben: Während in der Vernehmlassungsfassung die Mietpreise für die Liegenschaften, die die FHNW von den Kantonen mieten wird, grob geschätzt werden mussten, liegen nun die konkreten Kalkulationen der kantonalen Baudepartemente vor. Diese Neubewertung hat zur Folge, dass gegenüber der Vernehmlassungsfassung die Ausgangsbasis für das Jahr 2003 um knapp 3 Mio. Franken steigt und sich der Finanzierungsrahmen entsprechend anpasst.

Der vorübergehende Anstieg des Finanzierungsbedarfs zwischen 2006 und 2007 erfolgt, weil die mit der Fusion realisierbaren Massnahmen zur Verringerung des Kostenwachstums aus institutionellen wie auch aus betriebswirtschaftlichen Gründen eine Anlaufzeit brauchen, bis sie zu greifen beginnen. Ab 2008 bringt zudem die vom Bund vorgesehene subventionsrechtliche Gleichstellung der Bereiche Soziale Arbeit, Kunst und Musik mit den übrigen Fachbereichen eine deutliche Entlastung für die Trägerkantone. Sollte der Bund jedoch entgegen den heutigen Planungen die Subventionen für diese Fachbereiche auf dem heutigen Stand belassen, hätten die Träger Mehrkosten von 7,2 Mio. Franken pro Jahr zu tragen.

Für die Beurteilung der Fusion unter finanziellen Aspekten ist zu berücksichtigen, dass die kostenwirksamen Faktoren alle *unabhängig* von der Fusion sind (mit Ausnahme der vergleichbar geringen Auswirkungen der Einführung eines gemeinsamen Lohnsystems, vgl. nachfolgend Ziff. 3.8.). Dies heisst nichts anderes, als dass den Trägern auch ohne Fusion Mehrkosten entstehen würden. Im Modell Vollfusion sollen aber diese Mehrkosten dank den angestrebten Effizienzgewinnen gebremst und sogar reduziert werden.

Die Finanzplanung in Darstellung 2 basiert auf Annahmen über die zukünftige Entwicklung von externen Einflussfaktoren. Eine mögliche Teuerung ist beim Personalaufwand mit rund 1% pro Jahr berücksichtigt. Auf Grund der mittelfristigen Aussichten und der Preisbildungsmechanismen erübrigt sich bei den anderen Aufwands- und Ertragsfaktoren eine Teuerungsanpassung.

Bis zum Zeitpunkt der Formulierung des ersten Leistungsauftrags 2006-2008 passt sich die Berechnung des Trägerbeitrags 2006-2008 gemäss den folgenden Faktoren an:

- Entwicklung der Studierendenzahlen: Sollten sich hier grosse Abweichungen in den Schätzungen bis 2008 ergeben, müsste der Trägerbeitrag allenfalls korrigiert werden. Die Entwicklung der Studierendenzahl erfolgt unabhängig von der Fusion.
- Entwicklung der Bundessubventionen, insbesondere für die Bereiche Soziale Arbeit, Kunst und Musik: Die entsprechenden Risiken und Auswirkungen sind oben genannt.
- Abgrenzung der Kosten für kantonsspezifische Aufträge im Bereich Pädagogik: Gemäss Ziff. 3.3.2. des vorliegenden Berichts ist vorgesehen, dass die Kantone Weiterbildungs- und Dienstleistungsangebote für Lehrpersonen, die sie spezifisch für ihren Kanton von der FHNW beziehen, bei der FHNW mit separaten Leistungsaufträgen bestellen. Die Abgrenzung der entsprechenden Kosten ist zum jetzigen Zeitpunkt erst provisorisch möglich.
- Entwicklung der Masterplan-Vorgaben von Bund und Kantonen: Hier sind insbesondere noch Fragen betr. angestrebten Kostendeckungsgrad im Weiterbildungs- und Dienstleistungsbereich offen. Es ist aber davon auszugehen, dass die Umsetzung der Entscheidungen im vorliegenden Finanzierungsrahmen möglich ist.

3.6. Verteilschlüssel

Der Finanzierungsbeitrag der Vertragskantone wird in der Planung einer Leistungsauftragsperiode als fixer Globalbeitrag festgelegt und verändert sich auch bei ändernden Studierendenzahlen nicht.

Für die Lastenverteilung wird im Grundsatz der einfache Verteilschlüssel übernommen, wie er zurzeit für die FH beider Basel zur Anwendung gelangt. Danach werden die von den Trägern zu übernehmenden Kosten der FHNW gemäss Anteil der Studierenden, die jeder Vertragskanton in die FHNW sendet, verteilt (§ 26 Abs. 1 lit. a). Das Mass für die Kostenverteilung ist somit die vom jeweiligen Kanton bezogene Ausbildungsleistung. Dies ist eine verursacher- und nutzergerechte Lastenverteilung, weil die von der öffentlichen Hand zu tragenden Kosten hauptsächlich im Bereich der Diplomausbildung anfallen.

Eine ausschliessliche Verteilung der Kosten nach bezogener Ausbildungsleistung lässt indessen ausser Acht, dass die Kantone durch den Betrieb der FHNW auch einen Standortvorteil erhalten. Hochschulstandorte haben nämlich erwiesenermassen positive Effekte auf die umliegende Region, weil

- die Ausgaben der Studierenden einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor in der Region darstellen,
- die Hochschulen als Arbeitgeber hoch qualifiziertes und gut bezahltes Personal beschäftigen, das in der Region Ausgaben tätigt und Einkommen versteuert,
- Hochschulen mit ihrem Wissenstransfer gute Standortbedingungen für Unternehmen schaffen und generell zur Identitätsbildung einer Region beitragen.

Die positiven Effekte eines Hochschulstandorts für die umliegende Region sind tendenziell umso grösser, je grösser dieser Standort ist. Für die Lastenverteilung muss dieser Effekt mitberücksichtigt werden. Im vorliegenden Modell geschieht dies, indem neben der Anzahl der zur Ausbildung gesandten Studierenden auch die Grösse des kantonalen Standorts (gemessen an der Zahl der Studierenden in einem Vertragskanton) mitberücksichtigt wird (vgl. § 26 lit. b). Kantone mit einem grösseren Studierendenanteil auf ihrem Gebiet müssen damit tendenziell mehr Kosten übernehmen, da sie umgekehrt auch mehr vom Standortvorteil profitieren. Dabei gelten in dieser Berechnung die beiden Basel als ein einziger Standort, da angesichts ihrer geografischen Nähe keine Differenz im Standortvorteil gemacht werden kann. Nicht zuletzt wirkt der Einbezug des Kriteriums der Standortgrösse in die Lastenverteilung auch bremsend auf mögliche Bestrebungen eines einzelnen Partnerkantons, Aktivitäten der FHNW bei sich zu konzentrieren.

Welche prozentuale Gewichtung dabei der Standortvorteil im Verteilschlüssel erhält, ist Sache der Einschätzung und der politischen Interessenabwägung. Auf Grund der kurzen Distanzen und engen geografischen wie wirtschaftlichen Verflechtungen in der Region Nordwestschweiz kann davon ausgegangen werden, dass der Standortvorteil bei der Führung der FHNW primär der gesamten Region und nur zu einem geringen Teil ausschliesslich dem lokalen Umfeld zugute kommt. Andererseits ist der lokale Effekt gerade in der Nordwestschweiz nicht zu vernachlässigen, gehören doch die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn nicht zu einem geschlossenen, einheitlichen Wirtschaftsraum. Die entsprechende Interessenabwägung auf Stufe Regierungen hat dazu geführt, dass die bezogene Ausbildungsleistung zu 80%, der Standortvorteil zu 20% gerechnet werden. Gegenüber einem Verteilschlüssel, der zu 100% nur die bezogene Ausbildungsleistung gewichtet, hat diese Gewichtung des Standortvorteils zur Folge, dass BL mit 1.2 Mio. Franken, BS mit 0.7 Mio. Franken stärker belastet, auf der anderen Seite AG mit 1.6 Mio. Franken und SO mit 0.3 Mio. Franken entlastet werden (Berechnung für das Jahr 2006).

3.7. Auswirkungen des Lastenverteilschlüssels auf die Trägerbeiträge

Wird der Verteilschlüssel auf den von den Regierungen gemäss Ziff. 3.5. vorgegebenen Finanzierungsrahmen angewendet, so ergeben sich für die Träger nach derzeitigem Planungsstand folgende Belastungen:

Darstellung 3: Entwicklung der Trägerbeiträge, 80:20

In Mio. Fr.	Kosten für die Trägerkantone ab 2006 nach Lastenverteilschlüssel Fusion ^{1,2,3}						
	2003 ⁴	2003 F ⁴	2004	2005	2006 F	2007 F	2008 F
AG	64.4	63.9	64.4	65.0	64.7	64.5	65.8
BL	47.5	46.2	49.3	50.6	47.5	47.5	48.8
BS	37.0	38.0	38.0	38.6	39.1	39.2	28.9
SO	29.9	30.7	29.5	28.5	31.0	31.0	32.0
Träger total	178.8	178.8	181.2	182.7	182.3	182.2	175.5

¹ Für die erste Leistungsauftragsperiode sind die Studierendenzahlen des Jahres 2003 massgebend, später ist es der Durchschnitt aus drei Jahren vor der Leistungsauftragsperiode.

² Finanzierungsbedarf aufgeteilt auf BL/BS nach zurzeit angewendetem Verteilschlüssel: FH beider Basel 65% : 35%, Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit 61% : 39%, Musikakademie der Stadt Basel 18% zu 82%.

³ Fachbereich Musik 2006, 2007 noch allein durch BS getragen.

⁴ Vom Kostendeckungsbedarf der Fachhochschule fliessen den Kantonen die kalkulatorischen Mietkosten für kantonseigene Liegenschaften über andere Rechnungen wieder zu: AG 11.6 Mio. Fr.; BL 5.9 Mio. Fr.; BS 10.9 Mio. Fr.; SO 2.3 Mio. Fr. Vgl. Beilage 5 Ziff. 3.3.

2003 F Jahreszahlen mit F weisen Trägerbeiträge mit Anwendung des Lastenverteilschlüssels aus; für das Jahr 2003 zur Information über die Wirkung des Lastenverteilschlüssels.

Sollte der Bund die Fachbereiche Kunst, Soziale Arbeit und Musik ab 2008 nicht wie geplant verstärkt subventionieren, hätte dies für die Trägerkantone Mehrkosten von 7.2 Mio. Franken zur Folge. Diese Mehrkosten würden nach dem Lastenverteilschlüssel den Kanton Aargau zusätzlich mit 1.6 Mio. Franken, den Kanton Basel-Landschaft mit 3.2 Mio. Franken, den Kanton Basel-Stadt mit 1.4 Mio. Franken und den Kanton Solothurn mit 1.0 Mio. Franken belasten.

Für die Interpretation dieser Zahlen ist zu beachten, dass die Angaben in Darstellung 3 über die Aufwendungen pro Kanton für das Jahr 2003 nicht mit den Zahlen für die Kosten der kantonalen resp. bikantonalen Institutionen in den jeweiligen kantonalen Staatsrechnungen übereinstimmen. Die Differenz erklärt sich daraus, dass als Vergleichsbasis für die Trägerkosten an die FHNW nicht nur die heute effektiv ausgewiesenen Kosten für die kantonalen resp. bikantonalen Institutionen gerechnet werden müssen, sondern weitere Faktoren (bisher nicht verrechnete Infrastrukturkosten, bisherige Lastenausgleichszahlungen an die jeweils anderen Kantone und weitere, in der Beilage 5 unter Ziff. 3.4. dargestellte Faktoren) berücksichtigt werden müssen. Dabei muss beachtet werden, dass die eingerechneten kalkulatorischen Mietkosten für kantonseigene Gebäude den Kantonen in ihrer Eigenschaft als Immobilienbesitzer über

andere Rechnungen wieder zufließen (vgl. Darstellung 3, Fussnote 4 oder Beilage 5 Ziff. 3.4).

2008 wird der Fachbereich Musik integriert, der bis dahin von Basel-Stadt allein getragen wird. Neben anderen Effekten führt dies zu einer Kostenverschiebung, indem Basel-Stadt aufgrund der verursachergerechten Abgeltung der Zentrumsleistung entlastet, Aargau, Basel-Landschaft und Solothurn aber entsprechend zusätzlich belastet werden.

Basel-Stadt ist bereit, in einer Übergangsphase die Kostenverschiebung mit einer Abfederungslösung abzdämpfen. Da die beiden Basel als ein Standort angesehen werden und auch in spezifischen Lastenausgleichsdiskussionen auf bikantonalen Ebene stehen, begünstigt die Abfederung die beiden Kantone Aargau und Solothurn und geht zulasten des Kantons Basel-Stadt, dem die Verbreiterung der Trägerschaft des Musikhochschulbereichs in erster Linie zugute kommt. Der Kanton Basel-Stadt setzt für die Abfederung der zusätzlichen Trägerkosten in der Periode 2008–2011 gesamthaft 3.8 Mio. Franken ein. 3.4 Mio. Franken davon gehen an den Kanton Solothurn, 0.4 Mio. Franken an den Kanton Aargau. Die entsprechende Abfederung steht unter dem Vorbehalt, dass für den Kanton Basel-Stadt mindestens die prognostizierte Kostenerleichterung von jährlich 8.1 Mio. Franken eintrifft. Nachstehende Tabelle zeigt die Kostenentwicklung bis 2011 unter Berücksichtigung der stufenweise wirksamen Abfederung der Kosten:

Darstellung 4: Abfederung der zusätzlichen Trägerkosten für AG und SO

In Mio. Fr.	2003	2008 ohne Abfederung	2008 Differenz gegenüber 2003 ohne Abfederung	2008 Abfederung	2009 Abfederung	2010 Abfederung	2011 Abfederung
AG	64.4	65.8	+1.4	0.4	0	0	0
BL	47.5	48.8	+1.3	-	-	-	
BS	37.0	28.9	-8.1	-	-	-	
SO	29.9	32.0	+2.1	1.0	1.0	1.0	0.4
Total	178.8	175.5	-3.3	1.4	1.0	1.0	0.4

Für die Verlässlichkeit der Höhe der Kantonsbeiträge sind die in Ziff. 3.6. aufgeführten Unsicherheitsfaktoren zu berücksichtigen (insbesondere betreffend Bundessubventionen). Der gemäss Verteilschlüssel definitionsgemäss grösste Unsicherheitsfaktor, nämlich die tatsächliche Verteilung der Studierendenzahl auf die Vertragskantone, ist allerdings dank der im Staatsvertrag, § 34 Abs. 5 für den ersten Leistungsauftrag definierten Berechnungsbasis ausgeräumt: Für die erste Leistungsauftragsperiode wird für die Berechnung auf die Zahl der Studierenden im Jahr 2003 abgestellt. Da diese Zahl heute fest steht, können die Kantonsbeiträge wie oben dargestellt zum heutigen Zeitpunkt verlässlich berechnet werden.

Der vorgesehene Verteilschlüssel gewährleistet eine angemessene Lastenverteilung: Auch die bisher von einzelnen Kantonen alleine für die Region geführten Ausbildungsangebote werden künftig gemäss diesem Schlüssel partnerschaftlich getragen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass alle Trägerkantone für ihren Trägerbeitrag nicht nur die

Ausbildungsleistungen für ihre Studierenden erhalten, sondern das paritätische (vgl. oben Ziff. 3.4.) Mitentscheidungsrecht über eine grosse Hochschule mit dem entsprechenden Standortnutzen.

3.8. Anstellungsbedingungen

Die heutigen Institutionen in der Nordwestschweiz haben je unterschiedliche, auf kantonalem resp. bikantonalem Recht basierende Anstellungsbedingungen. Mit ihrer Überführung in die FHNW werden einheitliche Anstellungsbedingungen für alle Personalkategorien notwendig. Es gelten folgende Grundsätze:

Das Personal wird – entsprechend der für die FHNW gewählten Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt – mit öffentlich-rechtlichen Verträgen angestellt. Die FHNW erhält die Kompetenz, den Inhalt dieser Verträge und generell die Anstellungsbedingungen selbst festzulegen (keine Übernahme eines der bestehenden kantonalen Anstellungsrechte). Sie soll sich dazu an die Grundsätze des Obligationenrechts anlehnen und mit den Sozialpartnern eine Lösung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Gesamtarbeitsvertrags suchen. Die Regelungen bedürfen der Genehmigung der Regierungen. Damit ist sicher gestellt, dass die getroffenen Lösungen den interkantonalen Vergleichsrahmen nicht sprengen.

Wie für alle öffentlichen Institutionen gilt eine spezielle Sorgfaltspflicht des Arbeitgebers. Kündigungen sind entsprechend den Bedingungen des Obligationenrechts möglich, müssen aber erhöhten Anforderungen an die Begründung genügen. Entsprechend dem zugrunde liegenden Recht gilt der öffentlich-rechtliche Beschwerdeweg (Verwaltungsgerichtsverfahren).

Abhängig vom heute geltenden kantonalen resp. bikantonalen Lohnsystem ist das Personal der bestehenden Fachhochschulen zu je unterschiedlichen Löhnen angestellt. Die Differenz ist jedoch relativ gering, wenn neben den Löhnen die gesamten Personalkosten einbezogen werden: Bei den Dozierenden, wo die grösste Differenz besteht, liegen die durchschnittlichen Personalkosten von Solothurn lediglich gut 5% unter denjenigen der übrigen Kantone.

Im neu für die FHNW vorgesehenen Lohnsystem ist die Entlohnung auf Grund des Gleichheitsgebots grundsätzlich standortunabhängig. Dies ist für eine Institution, die sich standortübergreifend entwickeln soll, eine personalpolitisch zwingende Voraussetzung. Die konkrete Ausgestaltung des Lohnsystems ist im vorgesehenen Gesamtarbeitsvertrag zwischen den Sozialpartnern zu vereinbaren. Als Ausgangsbasis für die Verhandlungen und Basis für die Kalkulationen des Finanzplans liegt ein Lohnsystem vor, das persönliche Leistung und arbeitsplatzbezogene Erfahrung stark gewichtet. Personen mit Leitungsfunktionen und hervorragende Dozierende sollen zudem durch ein ergebnisorientiertes Zielvereinbarungssystem Anreize für ein gegenüber heute stärkeres unternehmerisches Verhalten erhalten. Die Überführung in das neue Lohnsystem erfolgt nach dem Grundsatz, dass die neuen Soll-Löhne so nahe wie möglich an den heutigen Ist-Löhnen positioniert werden – unter Minimierung der durch die Vereinheitlichung entstehenden Mehrkosten. Dabei gilt für die Ersteinstufung das Besitzstandsprinzip, nicht aber für die weitere Lohnentwicklung. Ist-Löhne, die im Überführungszeitpunkt oberhalb der neuen Soll-Lohn-Bandbreite liegen, werden belassen und mit einer (versicherten) Arbeitsmarktzulage zusätzlich zum neuen Soll-Lohn aufgefangen (für die genaue Definition des Besitzstandsprinzips vgl. Beilage 3, Kommentar zu § 34 Abs. 9).

Die Kosten für die Überführung von den heutigen Lohnsystemen in das neu vorgesehene Lohnsystem und in die neu vorgesehenen Versicherungslösungen werden von der Ausgestaltung der neuen Lösungen und von den individuellen Einstufungen in der neuen Lösung abhängen. Nach detaillierten Schätzungen auf Basis des entworfenen Lohnsystems betragen die Mehrkosten im ersten Jahr ca. 1.2 Mio. Franken, also weniger als 1% der gesamten Personalkosten. Darin inbegriffen sind berechnete Arbeitsmarktzulagen für die Besitzstandswahrung (für die Ist-Löhne, die oberhalb der neuen Soll-Bandbreite liegen) von rund 6.3 Mio. Franken (vgl. die detaillierten Angaben in der Beilage 5, Ziff. 4.).

Das als Verhandlungsbasis vorgesehene Lohnsystem enthält weniger Automatismen als die heutigen Lohnsysteme und deshalb soll die Entwicklung der Lohnkosten erheblich stärker als heute durch Führungsentscheidungen beeinflusst werden können.

3.9. Pensionskassenlösung

3.9.1. Vorgesehene Lösung

Die Mitarbeitenden der heutigen Institutionen in der Nordwestschweiz sind bei den jeweiligen kantonalen Pensionskassen versichert (diejenigen der beiden bikantonalen Basler Hochschulen in der Pensionskasse des Kantons Basel-Landschaft). Als Folge der Fusion werden alle Mitarbeitenden nur noch bei einem Arbeitgeber angestellt sein und müssen demnach bei einer einzigen Pensionskasse versichert werden. Neben der bundesrechtlichen Vorschrift, die eine einheitlichen Vorsorgelösung für alle Mitarbeitenden eines Arbeitgebers verlangt, fordern auch personalpolitische und administrative Überlegungen eine einzige Pensionskasse.

Die in der Vernehmlassungsfassung vorgesehene Lösung (Versicherung der Mitarbeitenden der FHNW bei der Aargauischen Pensionskasse) ist in den Kantonen BL, BS und SO auf Skepsis gestossen. Die Regierungen haben sich daher dazu entschieden, die Kompetenz zur Wahl der Pensionskasse an die FHNW zu delegieren und bis dahin eine Übergangsfrist von maximal fünf Jahren vorzusehen, während derer die Mitarbeitenden der FHNW bei ihrer angestammten Pensionskasse versichert bleiben.

Diese Lösung hat den Vorteil, dass erstens ein sozialpartnerschaftlicher Auswahlprozess erfolgen kann und zweitens dabei die zur Zeit laufenden Entwicklungen im Pensionskassenbereich (die Kantone Aargau und Basel-Landschaft prüfen für ihre Pensionskassen den Wechsel vom Leistungsprimat ins Beitragsprimat) abgewartet werden können. Zudem erlaubt die vorgesehene Lösung, alle Mitarbeitenden gleich zu behandeln; die ursprünglich vorgesehene Sonderbehandlung der Mitarbeitenden der FH Solothurn und der PH Solothurn, die bereits in einer Beitragsprimatkasse versichert sind, ist nicht mehr notwendig, es treten alle Mitarbeitenden der FHNW nach der Übergangsfrist gleichzeitig in die von der FHNW gewählte Pensionskasse über.

Die FHNW wird frei zwischen den Pensionskassen der Vertragskantone auswählen können. Da alle kantonalen Pensionskassen vergleichbare Versicherungsbedingungen haben, ist Gewähr geboten, dass eine auch im interkantonalen Vergleich angemessene Versicherung erreicht wird. Im Vordergrund steht eine Beitragsprimatlösung.

Auf Grund der bundesrechtlichen Vorschriften sowie der personalpolitischen und der praktischen administrativen Überlegungen darf die Übergangsfrist maximal 5 Jahre

betragen. Während dieser Übergangsfrist bleiben die übertretenden Mitarbeitenden bei ihrer bisherigen Pensionskasse versichert. Sie sind damit den übrigen Versicherten ihrer bisherigen Kasse grundsätzlich gleich gestellt und werden deshalb auch von allfälligen Veränderungen in ihrer Pensionskasse gleich wie die übrigen Versicherten betroffen.

Der vorgesehene Anschlussvertrag zwischen der FHNW und den drei kantonalen Pensionskassen regelt die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien abschliessend. Vorgeesehen ist die Versicherung der Mitarbeitenden der FHNW zu den bestehenden Versicherungsplänen.

3.9.2. Kosten für die Vertragskantone

Die gewählte Lösung verlangt, dass diejenigen Mitarbeitenden der FHNW, die zum Ende der Übergangsfrist in einer nicht ausgewählten Pensionskasse versichert sind, aus dieser Pensionskasse aus- und in die gewählte andere kantonale Pensionskasse übertreten. Zu diesem Zeitpunkt muss jeder Kanton seiner Pensionskasse den bestehenden versicherungstechnischen Fehlbetrag (die so genannte Deckungslücke) ausgleichen. Dieser Ausgleich erfolgt je pro Kanton; es findet also keine gemeinsame Finanzierung der hier jeweils bestehenden kantonalen Verpflichtungen über den gemeinsamen Kostenverteiler der FHNW statt.

Die Kosten für den abgebenden Kanton ergeben sich aus

- a) der Differenz zwischen dem erforderlichen Deckungskapital der aktiven Versicherten und dem verfügbaren Deckungskapital der aktiven Versicherten (Ausgleich der bestehenden Deckungslücke der aktiven Versicherten);
- b) der Differenz zwischen dem erforderlichen Deckungskapital der Rentnerinnen und Rentner und dem verfügbaren Deckungskapital der Rentnerinnen und Rentner, auch wenn diese bei ihrer Pensionskasse verbleiben (Ausgleich der bestehenden Deckungslücke der Rentnerinnen und Rentner).

Diese Kosten fallen auch für denjenigen Kanton an, dessen Pensionskasse ausgewählt wird, da auch er die Deckungslücke ausgleichen muss, damit alle Mitarbeitenden der FHNW über das notwendige Deckungskapital von 100% verfügen.

Die Verpflichtung zum Ausgleich der Deckungslücke wird mit dem Abschluss des Staatsvertrag begründet (bzw. ergibt sich aus der bundesrechtlichen Vorschrift, dass die abgebende Kasse die volle Freizügigkeitsleistung mitgeben muss), wird aber erst mit dem Ende der Übergangsfrist beim Kanton zur Zahlung an seine Pensionskasse fällig.

Die entsprechenden Kosten betragen (Berechnungsstand 31. Dezember 2003):

	AG	Beide Basel	SO
Deckungslücke Aktive	25 398 000	17 602 000	11 684 000
Deckungslücke Rentner	9 933 000	7 989 000	--
Total	35 331 000	25 591 000	11 684 000

Diese Zahlen beziehen sich auf die Rechnung des Jahres 2003. Bis zum Zeitpunkt der definitiven Überführung passen sich die von den Kantonen zu tragenden Kosten insbesondere gemäss den folgenden Faktoren an:

- a) Entwicklung des Mitarbeitendenbestandes
- b) Entwicklung des versicherten Lohns
- c) Entwicklung der Freizügigkeitsleistungen (aus den Ein- und Austritten)
- d) Entwicklung des Deckungsgrads
- e) Entwicklung des Bestands der Rentnerinnen und Rentner
- f) Allfällige rechtlich bedingte Anpassungen des Versicherungsplans.

Der Anschlussvertrag zwischen der FHNW und den bestehenden Pensionskassen bzw. im späteren Zeitpunkt mit der ausgewählten Pensionskasse wird vorsehen, dass die FHNW für eine ausreichende Deckung der versicherten aktiven Mitarbeitenden und Rentner verantwortlich ist. Falls die Beiträge und die Anlageerträge in der Zukunft für die Deckung nicht ausreichen und sich eine Unterdeckung ergeben sollte, so gelten die im Anschlussvertrag vorgesehenen Bestimmungen über Sanierungsmassnahmen (innerhalb der bundesrechtlichen Vorgaben).

3.10. Liegenschaften

Die heutigen Institutionen in der Nordwestschweiz befinden sich teilweise in gemieteten, teilweise in von den Kantonen zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten. Diese Situation ist unter finanziellen Aspekten intransparent: Wo die Kantone heute Räumlichkeiten zur Verfügung stellen, tragen sie Kosten für ihre Institution, die nicht in deren Budget erscheinen.

Dieser Zustand soll für die FHNW geändert werden: Die Kantone sollen ihre bisher zur Verfügung gestellten Liegenschaften der FHNW zu marktgerechten Preisen und auf Basis langfristiger Mietverträge vermieten. Die beabsichtigten Folgen davon sind:

- Es werden alle Kosten der FHNW in ihrem Budget ausgewiesen.
- Die Träger tragen sämtliche Kosten, auch diejenigen für die Infrastruktur, entsprechend dem definierten Verteilschlüssel gemeinsam (vgl. den vorliegenden Bericht, Ziff. 3.4.).
- Die FHNW erhält die für diese Optimierung notwendige Handlungsfreiheit, indem sie im Rahmen ihres Budgets und der bestehenden Mietverträge über die weitere Entwicklung ihrer Räumlichkeiten selbst entscheiden kann.

Nicht vorgesehen ist dabei, dass die FHNW kantonseigene Liegenschaften zum Eigentum erhält. Dass die FHNW künftig Liegenschaften kauft statt mietet, wird im Staatsvertrag nicht ausdrücklich ausgeschlossen, wird aber im Rahmen ihrer beschränkten Ausgabenkompetenzen auch kaum in Betracht kommen und würde somit einen Sonderkredit der Kantone erfordern (vgl. § 27 Abs. 3).

In den vorliegenden Berechnungen der Gesamtkosten der FHNW sind nicht nur die realen Kosten, die den Kantonen bereits heute durch bestehende Mietverträge mit Dritten entstehen, berücksichtigt. Vielmehr sind auch, gestützt auf eine von den Regierungen verbindlich festgelegte Berechnungsmethodik (vgl. den Staatsvertrag, § 35 Abs. 2) die kalkulatorischen Kosten für kantonseigene Gebäude einberechnet. Die Mietkosten, die die FHNW gemäss Staatsvertrag für kantonseigene Gebäude bezahlen muss,

fliessen dem jeweiligen Kanton in seiner Eigenschaft als Immobilienbesitzer über eine andere Rechnung wieder zu.

3.11. Bestehende kantonale Grossprojekte

In allen vier Kantonen bestehen konkrete Planungen für grössere Infrastrukturprojekte, die erst nach der geplanten Gründung der FHNW im Jahr 2006 realisiert werden sollen.

Im **Kanton Aargau** sollen bis 2009 sämtliche bisherigen kantonalen FH-Standorte in einem Campus in Brugg/Windisch zusammengefasst werden. Dabei geht es primär um einen Ersatz des Grossteils der bisher auf 5 Standorte und 22 Gebäude verteilten Fläche. Auf Grund der mit dieser Zusammenfassung möglichen besseren Auslastung wird die pro Studienplatz benötigte Fläche um 25% sinken. Mit einer gegenüber heute lediglich um rund 10% grösseren Fläche soll damit auch die zu erwartende Zunahme der Studierenden (bis 2009 um 60%) aufgefangen werden können. Die entsprechenden für die FHNW anfallenden Mietkosten werden damit rund 10% über den heute insgesamt zu rechnenden Mietkosten liegen. Die Realisierung erfolgt etappiert und mit multifunktionalen Raumtypen, sodass den sich für die FHNW im Rahmen der Standortoptimierung ergebenden spezifischen Anforderungen Rechnung getragen werden kann. Ergänzend zu den bestehenden Gebäuden des Fachbereichs Technik, die derzeit saniert werden (17 600 m² Hauptnutzfläche) sollen gesamthaft ca. 24 000 m² Hauptnutzfläche gebaut werden. Es wird mit Gesamtkosten von ca. 150 Mio. Franken gerechnet. Für die Realisierung wird eine Investorlösung geprüft. Der Realisierungsentscheid soll im Jahr 2006 gefällt werden.

Die **Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt** planen Infrastrukturprojekte für die bikantonalen Hochschulen bereits heute gemeinsam. Geplant sind die folgenden zwei grossen Vorhaben:

- Hochschule für Gestaltung und Kunst (HGK): Die HGK ist seit dem 1. Januar 2000 Teil der FHBB und immer noch auf fünf verschiedene dezentrale Standorte in Basel verteilt. Bereits in der Vorlage zur Integration der HGK in die FHBB vom 18.5.1999 wurde die Notwendigkeit eines zentralen Standortes betont. Seither wurden verschiedene Standorte geprüft. Die Regierungen gehen von einem Raumbedarf von 12 000m² Hauptnutzfläche aus, womit 9 100 m² heute genutzte Hauptnutzfläche abgelöst werden können. Ein Neubau- oder Umbauprojekt soll durch einen Investor realisiert werden, als jährliche Mietkosten wurden inkl. Nebenkosten und abzüglich der voraussichtlichen Bundessubventionen 3.8 Mio. Franken sowie einmalige Folgekosten in der Höhe von 1.2 Mio. Franken veranschlagt.
- Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit (HPSA-BB): Die HPSA-BB besteht seit dem 1. Januar 2004 an drei dezentralen Standorten, von denen jeder wiederum über externe (Unterrichts-)Räume verfügt. Die Raumsituation ist äusserst unbefriedigend, weshalb bereits in den Vorlagen zur HPSA-BB vom 18.12.2001 und 25.2.2003 auf die Dringlichkeit der Standortfrage hingewiesen wurde. Gestützt auf ein Raumprogramm aus dem Jahr 1998 wird ein Bedarf von 16 800m² Hauptnutzfläche angenommen, wofür 15 000m² heute genutzte Hauptnutzfläche abgelöst werden können. Die Regierungen gehen von einer Investition in der Höhe von insgesamt 47 Mio. Franken aus. Die Träger haben das Vorhaben in ihrer Investitionsplanung berücksichtigt, bevorzugen allerdings auch für die HPSA-BB eine Mietvariante.

Im **Kanton Solothurn** ist der Ausbau der Fachhochschule in Olten geplant. Die FHSO konnte im Jahr 2003 dank Raumprovisorien in Olten konzentriert werden. Dies ist allerdings nur eine Notlösung, die starke räumliche Einschränkungen zur Folge hat (die aktuell verfügbare Fläche pro Kopf liegt entsprechend deutlich unter den Werten der anderen Institutionen). Die Provisorien sollen durch einen Neubau abgelöst werden, welcher den beträchtlichen Nachholbedarf abzudecken und auch das mittelfristig erwartete Wachstum der FH am Platz Olten aufzufangen vermag. Vorgesehen ist die Realisierung eines Gebäudes von 10 000 m² Hauptnutzfläche (HNF) bis zum Jahr 2010, mit welchem die Provisorien von gesamthaft ca. 3 000 m² HNF gekündigt und das FH-Gebäude an der Riggbachstrasse ergänzt werden soll (weitere 4 000 m² können nach Bedarf kurzfristig gekündigt werden). Es wird mit Investitionen von ca. 55 Mio. Franken gerechnet. Der Realisierungsentscheid ist für 2006 geplant.

Die zeitgerechte Realisierung der Grossprojekte ist eine wesentliche Voraussetzung für den optimalen Betrieb der fusionierten FHNW. Nur so kann die bisher noch teilweise gegebene örtliche Zersplitterung der FHNW behoben und der FHNW die für die Entwicklung ihres Angebots notwendige moderne, effizient nutzbare Infrastruktur geschaffen werden. Der Staatsvertrag sieht daher in § 35 eine Regelung vor, die es den Kantonen erlaubt, die vorgesehenen Projekte in einem genau definierten Rahmen zeitgerecht zu realisieren, vgl. dazu näher den entsprechenden Detailkommentar. Angesichts ihres Planungshorizonts können allfällige Auswirkungen der Portfolio-Entwicklung in der FHNW für jedes dieser Projekte rechtzeitig berücksichtigt werden. Alle Projekte sind in Hinblick auf grösstmögliche Flexibilität weitestgehend nutzungsneutral resp. -flexibel konzipiert.

Die oben unter Ziff. 3.5. dargestellte Finanzplanung berechnet auf Grund von angenommenen Flächenpauschalen die Raumkosten der FHNW nicht nur auf dem heutigen Stand, sondern auch in Abhängigkeit vom erwarteten Wachstum der Studierendenzahlen bis 2008. Auswirkungen der genannten Infrastrukturprojekte, die wie erwähnt nur dem Ersatz bestehender Flächen dienen, sowie von weiteren Zumietungen, die dem Auffangen der erwarteten höheren Studierendenzahlen dienen, sind auf diese Weise in der Finanzplanung berücksichtigt.

4. Ergebnisse der Vernehmlassung

4.1. Bildung einer gemeinsam getragenen Fachhochschule

Die Grundsatzfrage – Bildung einer gemeinsam von den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn getragenen FHNW - findet in allen vier Kantonen überwiegende Zustimmung. Am klarsten ist die Zustimmung in den Kantonen Aargau und Basel-Stadt, mehr Vorbehalte werden in Basel-Landschaft und Solothurn angemeldet. Ablehnend äusserten sich vereinzelt Vernehmlassungspartner aus den beiden Basel. Das ebenfalls zur Vernehmlassung eingeladene Bundesamt für Berufsbildung und Technologie hat die vorliegende Konzeption als wichtigen und richtigen Schritt mit gesamtschweizerischer Signalwirkung beurteilt.

4.2. Umfang der FHNW

4.2.1. Integration der Fachbereiche

Der Integration aller Fachbereiche wird im Grundsatz zugestimmt. Im Aargau und in Basel-Stadt wird die entsprechende Frage mit überwiegender Mehrheit positiv beantwortet. Vorbehalte werden in den vier Kantonen zu folgenden Punkten geäussert:

Pädagogik

In den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt wird der Einbezug der Pädagogik mit klarer Mehrheit befürwortet. Häufig wird damit das Anliegen verknüpft, dass die Pädagogik den spezifischen Bezug zu den einzelnen kantonalen Schulsystemen beibehalten müsse. In den Kantonen Aargau und Basel-Stadt wird zudem von einigen Vernehmlassern der Wunsch geäussert, dass die Pädagogik von Standortkonzentrationen ausgenommen werden müsse. In Basel-Landschaft und Basel-Stadt wird in einzelnen Stellungnahmen die Zusammenführung der Pädagogik mit den anderen Fachbereichen mit Fragezeichen versehen. In Solothurn sind die Meinungen über den Einbezug der Pädagogik geteilt. Als Alternative wird in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn vereinzelt die Gründung einer Pädagogischen Hochschule Nordwestschweiz vorgeschlagen.

Integration aller Fachbereiche

In allen vier Kantonen äussern sich einzelne Gremien, namentlich Wirtschaftsverbände, kritisch zu einer umfassenden Fusion per 1. Januar 2006. Sie ziehen demgegenüber eine Etappierung vor (zunächst Technik, Wirtschaft und Gestaltung, zu einem späteren Zeitpunkt die übrigen Bereiche).

Musik

In den Kantonen Aargau und Basel-Landschaft lassen sich vereinzelte, in Solothurn mehrere Stimmen vernehmen, die die Integration der Musik insbesondere aus finanziellen Gründen ablehnen.

4.2.2. Portfolio

In allen vier Kantonen wird die Ungewissheit über das zukünftige Portfolio als Problem erachtet. Viele Gremien fordern, dass vor der Beratung der Staatsvertragsvorlage in den Parlamenten Klarheit darüber bestehen müsse, welche Fachbereiche an welchen Standorten geführt und welchen Standorten die Führungsrolle in den einzelnen Fachbereichen zugewiesen werde. Ausserdem solle die Rolle und Funktion der Fachbereichs- und Standortleitungen präzisiert werden.

4.3. Fusionsmodell

Das Fusionsmodell findet grosse Zustimmung. In der Ausgestaltung werden jedoch verschiedentlich Vorbehalte gemacht.

Im Kanton Aargau und den beiden Basel wird betont, dass die fachliche Entwicklung der FH höher zu gewichten sei als die Standortinteressen der einzelnen Kantone. Deshalb sei der Führung der Fachbereiche Priorität einzuräumen. Gleichzeitig wird mit Blick auf die Interdisziplinarität und den Bezug zum wirtschaftlichen Umfeld für eine fachliche Breite des Angebots an den einzelnen Standorten plädiert. Im Kanton Basel-Landschaft wird einmal die Forderung nach einer Holdingstruktur erhoben. In Solothurn treten verschiedene Vernehmlasser für die Führung der Standorte als teilautonome Einheiten (Profit-Zentren) ein.

Zudem zeigt sich, dass die Verwendung des Begriffs „Standort“ im Staatsvertrag und im Bericht zu Missverständnissen führt (Standorte = vier Kantone oder die neun aktuellen Standorte der Teilschulen?).

4.4. Kompetenz der Parlamente zur Festlegung der Standorte der Fachbereiche und zum Abschluss des Leistungsauftrags

Die vorgeschlagene Kompetenzverteilung zwischen Trägerkantonen und der FHNW wird unterschiedlich beurteilt.

Im Aargau ist eine Mehrheit der Vernehmlasser der Auffassung, das politische Führungsmodell sei zu kompliziert. Insbesondere wird eine Blockade der parlamentarischen Entscheidungsprozesse durch Standortfragen befürchtet. Auf Grund dieser Einschätzung wird vorgeschlagen, entweder die Kompetenz zum Abschluss des Leistungsauftrages auf Ebene Regierung (bzw. Regierungsausschuss) anzusiedeln oder den Entscheid über die Zuweisung der Fachbereiche zu den Standorten aus dem Leistungsauftrag auszuklammern.

Diese Einschätzung wird in Basel-Landschaft und Basel-Stadt von schul- und wirtschaftsnahen Gremien ebenfalls geteilt. Vereinzelt wird in Basel-Landschaft zudem die vorgesehene Garantie einer Mindeststudierendenzahl pro Standort abgelehnt. Gleichzeitig befürworten eine Mehrheit der Parteien sowie die Arbeitnehmerverbände in den beiden Basel das vorgeschlagene Modell und begrüßen insbesondere die gegenüber heute stärkere Mitbestimmung der Parlamente.

In Solothurn wird das vorgeschlagene Entscheidungsmodell hingegen grossmehrheitlich befürwortet.

Im Aargau fordern Parteien und leitende Gremien der FHA zusätzlich, für die parlamentarische Vorberatung nur eine einzige interparlamentarische Kommission einzusetzen.

Auch in diesem Zusammenhang wird in allen Kantonen immer wieder gefordert, dass die Eckwerte des Leistungsauftrags und die Zuordnung der Fachbereiche vor der Beratung des Staatsvertrags bekannt sein müssen (vgl. Ziff. 4.2.2).

4.5. Steuerung der FHNW durch die Parlamente mittels mehrjährigem Leistungsauftrag und entsprechendem Globalbeitrag

In allen vier Kantonen wird der Führung der FHNW mittels Leistungsauftrag und mehrjährigem Globalbeitrag im Grundsatz klar zugestimmt. Der Leistungsauftrag solle aber relativ offen formuliert werden, um der FHNW den nötigen Entwicklungsspielraum zu geben.

4.6. Verteilschlüssel für die finanzielle Lastenverteilung

In den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt ist der Verteilschlüssel mit wenigen Ausnahmen unbestritten. In den Kantonen Aargau und Basel-Landschaft wird vereinzelt eine Höhergewichtung des Standortvorteils verlangt (30% statt 20%).

In Solothurn wird fast einhellig, insbesondere auch von allen Parteien, gefordert, dass der Standortvorteil wesentlich stärker zu gewichten sei; meist wird eine Gewichtung mit 50% verlangt.

Die Sonderregelung für den Verteilschlüssel zwischen den beiden Basel wurde vielfach nicht verstanden.

4.7. Weitere Hinweise

Im Weiteren nehmen die Vernehmlasser insbesondere zu folgenden Themen Stellung:

- **Pensionskassenlösung**

In den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn stösst die vorgeschlagene Regelung der beruflichen Vorsorge (Versicherung der Mitarbeitenden bei der Aargauischen Pensionskasse APK) auf Skepsis. Es werden Fragen nach den Kriterien für die Wahl der Pensionskasse, den effektiven Kosten, der Finanzierbarkeit der Deckungslücke durch die Kantone, der vorgesehenen Mitfinanzierung durch die Versicherten und nach der zukünftigen Entwicklung der AKP gestellt. Von Arbeitnehmerseite wird befürchtet, diese Regelung könnte eine Leistungsminderung zur Folge haben.

In den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt wird vereinzelt ein sofortiger Wechsel in eine Lösung mit Beitragsprimat verlangt, während gleichzeitig die Personalverbände in diesen Kantonen einen solchen Wechsel ablehnen.

- **Anstellungsbedingungen**

Die Anstellungsbedingungen werden insbesondere von den Angestelltenverbänden, einzelnen Parteien und Fachhochschulgremien thematisiert. Vorgeschlagen wird der Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags. Vielfach wird zudem verlangt, für das Anstellungsrecht müssten die Standards des kantonalen Personalrechts massgebend sein. Einzelne wenige Vernehmlasser fordern, auf Leistungskomponenten bei der Ausgestaltung der Besoldungen zu verzichten.

Vereinzelt wird auch eine rein obligationenrechtliche Anstellung gefordert.

- **Gleichstellung**

In allen Kantonen fordern einzelne Gremien der Fachhochschulen, Gleichstellungsgremien, Angestelltenverbände und vereinzelt Parteien eine stärkere und präzisere Verpflichtung der FHNW zur Förderung der Gleichstellung.

- **Beschränkung der Zulassung**

Von verschiedener Seite wird ein Numerus Clausus abgelehnt, insbesondere wenn er aus finanziellen Gründen eingeführt werden sollte. Die Musikakademie der Stadt

Basel allerdings verweist darauf, dass Zulassungsbeschränkungen bei ihr unter anderem auf Grund von Qualitätskriterien seit jeher Usus sind.

- **Mitbestimmung**

Personalverbände und teilweise Gremien der Fachhochschulen erachten die vorgeschlagene Regelung der Mitwirkung der Angehörigen der FHNW als unzureichend. Demgegenüber wird ein Recht auf Mitbestimmung gefordert.

5. Schlussfolgerungen der Regierungen

5.1. Grundsätzliche Bewertung

Die Vorlage ist in allen vier Kantonen auf weitgehende Zustimmung gestossen. Viele Vernehmlasser teilen explizit die Erwartung der Regierungen, dass die Schaffung der FHNW auf Grund der anstehenden Herausforderungen folgerichtig ist und Gewinn für die gesamte Region bringt.

Die Regierungen sehen sich durch dieses positive Resultat in ihrer Stossrichtung bestärkt. Die geäusserten Vorbehalte haben sie zum Anlass genommen, den Staatsvertragsentwurf zu überprüfen und über einzelne Punkte nochmals zu verhandeln. Der nachfolgende Bericht kommentiert die wesentlichen Verhandlungsergebnisse.

5.2. Umfang der FHNW

5.2.1. Integration aller Fachbereiche

Die Zusammenfassung des Fachhochschulpotenzials der Nordwestschweiz unter einer einzigen Trägerschaft ist Voraussetzung dafür, dass pro Fachbereich sinnvolle Grössenverhältnisse und die nötige Kosteneffizienz erreicht, gesamtschweizerische Schwerpunkte gebildet und die Lasten unter den Kantonen verursacher- und nutzergerecht verteilt werden können.

Wie bei den übrigen Fachbereichen sprechen auch bei der Pädagogik die Argumente der kritischen Grösse, der Exzellenz und der Kosteneffizienz für eine Fusion. Hochschulpolitisch würde ein verspäteter Einbezug der Pädagogik in Bezug auf die anstehenden fachlichen und institutionellen Grundsatzfragen den Status der Pädagogik gesamtschweizerisch schwächen.

Die Regierungen halten daher an einer Integration aller Fachbereiche in die FHNW fest. Eine gestaffelte Integration, wie von einigen Vernehmlassern bevorzugt, ist für den betroffenen Fachbereich wegen der resultierenden langen Übergangszeit nachteilig und wird nur für die Musik – wegen der speziellen Trägerschaftsverhältnisse - vorgesehen. Entgegen der Auffassung einiger Vernehmlasser spielt dabei die Frage der unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen (einige Fachbereiche werden durch den Bund geregelt, andere wie insbesondere die Pädagogik durch die Kantone) für die Frage der Integration keine wesentliche Rolle. Bereits heute sind in der FH Aargau, der FH beider Basel und der FH Solothurn Bereiche unterschiedlicher Regelung problemlos zusammengeführt.

Eine andere Frage ist indessen, wie diese Fachbereiche *unter dem Dach der FHNW* gruppiert werden und welche Autonomie sie geniessen werden. Diese Frage ist noch offen und wird durch den Staatsvertrag nicht prejudiziert. Die Entscheidung liegt gemäss Staatsvertrag beim Fachhochschulrat. Dieser wird dabei namentlich in Rechnung stellen müssen, dass der Fachbereich Pädagogik – wie in der Vernehmlassung immer wieder festgestellt - auf die jeweiligen kantonalen Bildungssysteme bezogen werden muss. Die Enge dieses Bezugs bestimmen die Kantone im Leistungsauftrag (vgl. dort § 6 Abs. 2 lit. f).

Dieser Bezug wird vor allem für die Weiterbildung der Lehrpersonen eng bleiben, weshalb vorgesehen ist, dass die Kantone hier je eigene Leistungsaufträge erteilen können (vgl. § 6 Abs. 4 und den entsprechenden Detailkommentar). In der Ausbildung (wo die heutigen Studiengänge bis mindestens 2008 nicht verändert werden sollen, vgl. den Bericht, Ziff. 3.3.2.) wird die Bedeutung dieses Bezugs auf Grund der eidgenössischen Anerkennungsreglemente und der zunehmenden Mobilität der Lehrpersonen in den

Hintergrund treten. Entscheidend für die Weiterentwicklung der Pädagogik wird nicht der lokale Bezug, sondern vielmehr die Attraktivität im gesamtschweizerischen Wettbewerb sein. Dafür sollen mit der Fusion die Kräfte der Region gebündelt werden.

5.2.2. Portfolio

Die Regierungen anerkennen, dass die Parlamente für die Beratung des Staatsvertrags die fachliche Entwicklungsstrategie der FHNW und insbesondere die künftige Standortverteilung kennen müssen. Die Regierungen werden daher die Parlamente rechtzeitig bis zur Beratung der Staatsvertragsvorlage darüber informieren.

Mit diesem Ziel haben die Regierungen eine Projektorganisation unter Leitung von Dr. h.c. Peter Schmid, Präsident des Fachhochschulrates der FH beider Basel, eingesetzt. Hauptauftrag dieser Projektorganisation ist es, das künftige Portfolio, das heisst die Festlegung der Fachbereiche, die Zuordnung zu den Standorten und die Schwerpunktbildung festzulegen. Nachdem die Projektsteuerung mit Prof. Dr. Richard Bühler, bisher Direktor der FH beider Basel, einen Gesamtprojektleiter ernannt hat, schreiten die Arbeiten zügig voran.

Die Regierungen sehen vor, den Parlamenten bis Januar 2005 einen Bericht zuzuleiten, der insbesondere die politisch relevanten Grundzüge des Portfolios (Definition der Fachbereiche, Zuordnung zu den Standorten, Zuordnung der Schwerpunkte zu den Standorten) und damit auch die Eckwerte des künftigen Leistungsauftrags enthält. Auf diese Weise kann die parlamentarische Beratung des Staatsvertrags in Kenntnis dieser Eckwerte erfolgen.

5.5.3. Fusionsmodell

Das Fusionsmodell stösst im Grundsatz auf grossmehrheitliche Zustimmung. Nachdem im Vorfeld der Vernehmlassung teilweise abweichende Modelle diskutiert worden sind, war diese deutliche Zustimmung nicht unbedingt zu erwarten. Dass die vorgeschlagene Lösung weitgehend akzeptiert worden ist und kaum zu Kontroversen geführt hat, schafft gute Voraussetzungen für die Realisierung der geplanten Institution.

In der Ausgestaltung werden jedoch verschiedentlich Vorbehalte gemacht, die den einen oder anderen Zug des Modells betonen. Viele Stellungnahmen fordern starke Fachbereiche, die eine standortübergreifende Entwicklung ermöglichen sollen, ebenso werden aber (teilweise im gleichen Atemzug) Standorte verlangt, deren fachliche Ausstattung Wirtschaftsnähe und Interdisziplinarität garantieren soll. Diese Spannung zwischen Fach- und Standortbezug bildet das vorgesehene Organisationsmodell ab (Fachbereichsleitungen, die für die fachliche Entwicklung über den Standort hinaus verantwortlich sind, und Standortleitungen für den Betrieb vor Ort).

Eine wichtige Leitlinie zur Interpretation dieses Verhältnisses legt der Staatsvertrag in den Bestimmungen von § 2, die verhindern sollen, dass ein Standort marginalisiert wird. Die Regierungen halten an diesen Bestimmungen fest. Zu Recht wird allerdings verlangt, dass der Begriff des Standorts geklärt wird. Als Standort zählt in diesem Zusammenhang je der *Vertragskanton*; es geht also um vier Standorte (siehe die neue Formulierung von § 2).

Die konkrete fachliche Umsetzung wird sich aus dem neuen Portfolio ergeben (siehe vorhergehender Punkt). Die Detailorganisation, insbesondere die Kompetenzabgrenzung zwischen Fachbereichs- und Standortleitung, muss dem Fachhochschulrat überlassen werden, der die Organisation auf Grund der gemachten Erfahrungen im Rahmen der vom Staatsvertrag gesetzten Grenzen auch verändern können soll.

5.4. Kompetenz der Parlamente zur Festlegung der Standorte der Fachbereiche und zum Abschluss des Leistungsauftrags

Von vielen Vernehmlassern wird eine Vereinfachung der politischen Steuerung und eine Erhöhung der Autonomie der FHNW gefordert. Die Regierungen stellen dazu fest, dass eine echte Vereinfachung nur erreicht wird, wenn die Parlamente die Kompetenz zur Genehmigung des Leistungsauftrags an die Exekutive delegieren – wie dies bei interkantonalen Einrichtungen generell üblich ist. Die Vernehmlassungsantworten zeigen jedoch deutlich, dass ein solcher Schritt keine hinreichende Akzeptanz finden würde.

Ebenso wenig auf Akzeptanz stösst die Forderung, auf eine Festlegung der Standorte im Leistungsauftrag zu verzichten und damit die Autonomie der FHNW zu erhöhen. Angesichts der verschiedenen Eingriffsmöglichkeiten der Parlamente ins Portfolio halten die Regierungen allerdings die in der Vernehmlassungsfassung vorgesehene Regelung, wonach die Standorte auch quantitativ in ihrer heutigen Grösse erhalten bleiben sollen, für verzichtbar.

Ein Verzicht auf den im Vernehmlassungsentwurf vorgesehenen Regierungsausschuss, wie ihn einige Vernehmlasser fordern, hätte hingegen keine Vereinfachung zur Folge. Die Verhandlungsführung unter den Regierungen in Hinblick auf die geforderte Einstimmigkeit muss zwangsläufig in einem Ausschuss geschehen.

Die verschiedentlich geforderten Regelungen für eine Differenzbereinigung unter den Parlamenten kann es aus naheliegenden Gründen nicht geben; wenn die Parlamente dem Leistungsauftrag die Genehmigung versagen, so muss es zwangsläufig zu Neuverhandlungen auf Stufe der Regierungen kommen. Eine Rückfallklausel ist allerdings im Vertrag eingebaut: Kommt es nicht rechtzeitig zu einer Einigung, so gilt der laufende Leistungsauftrag bis auf Weiteres (vgl. § 6 Abs. 3).

Die Regierungen halten angesichts dieser Resultate an ihrem bisherigen Modell fest. Präzisiert haben sie auf Grund verschiedener Hinweise die vorgesehene interparlamentarische Koordination: So wird neu – Forderungen aus der Vernehmlassung aufnehmend und dem Beispiel bestehender Vorbilder insbesondere aus der Westschweiz folgend - die materielle Vorberatung der Parlamentsgeschäfte staatsvertraglich geregelt.

5.5. Steuerung der FHNW durch die Parlamente mittels mehrjährigem Leistungsauftrag und entsprechende Globalbeiträge

Auf Grund des zustimmenden Vernehmlassungsergebnisses sind keine weiteren Änderungen nötig.

5.6. Verteilschlüssel für die finanzielle Lastenverteilung

Die Regierungen halten am vorgeschlagenen Verteilschlüssel fest; hingegen verstärkt der Kanton Basel-Stadt die Abfederungslösung für 2008-2011 zugunsten des Kantons Solothurn. Bei der Gewichtung der Standortgrösse handelt es sich um einen Kompromiss, den vier Regierungen erzielt haben. Nur auf Basis dieses Kompromisses war der Abschluss des Staatsvertrags möglich.

5.7. Weitere schwergewichtig diskutierte Themen

- **Altersvorsorge**

Die in der Vernehmlassungsfassung vorgesehene Lösung (Versicherung der Mitarbeitenden der FHNW bei der Aargauischen Pensionskasse) ist in den Kantonen BL, BS und SO auf Skepsis gestossen. Die Regierungen haben sich daher dazu entschieden, die Kompetenz zur Wahl der Pensionskasse an die FHNW zu delegieren und bis dahin eine Übergangsfrist von maximal fünf Jahren vorzusehen, während derer die Mitarbeitenden der FHNW bei ihrer angestammten Pensionskasse versichert bleiben. Diese Lösung hat den Vorteil, dass erstens ein sozialpartnerschaftlicher Auswahlprozess erfolgen kann und zweitens dabei die zur Zeit laufenden Entwicklungen im Pensionskassenbereich abgewartet werden können. Die Auswahl wird auf die Pensionskassen der Vertragskantone eingeschränkt, die nachweislich vergleichbare Versicherungsbedingungen haben. Damit besteht Gewähr, dass eine auch im interkantonalen Vergleich angemessene Versicherung abgeschlossen wird. Im Vordergrund steht dabei eine Lösung mit Beitragsprimat.

Mit diesem Vorgehen entfallen verschiedene Schwierigkeiten und Unwägbarkeiten der ursprünglich vorgeschlagenen Lösung. Unverändert gilt jedoch, dass jeder Kanton die Deckungslücke seiner eigenen PK zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Lösung ausfinanzieren muss.

- **Anstellungsbedingungen**

Die Regierungen nehmen die vielfach geäußerte Forderung nach Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags auf. Ein solcher Abschluss wird allerdings kaum bis zum Inkrafttreten des Staatsvertrags erfolgen können. Für die dann bestehende Übergangszeit kommt § 34 Abs. 8 des Staatsvertrags zum Zuge, wonach die bisherigen Anstellungsverhältnisse und Versicherungsverhältnisse weiter gelten.

Die teilweise geforderte explizite Anbindung an ein kantonales Personalrecht lehnen die Regierungen ab. Denn mit einer solchen Anbindung würde die Chance verpasst, ein für die Anforderungen einer Hochschule massgeschneidertes Personalrecht einzuführen - ganz abgesehen davon, dass die Frage, *welches* Recht denn zum Zuge kommen sollte, wohl kaum sinnvoll zu entscheiden wäre. Die weiter aufgeworfenen Fragen nach den Kündigungsbedingungen sowie dem Leistungslohn müssen im Rahmen der Gesamtarbeitsverhandlungen beantwortet werden.

- **Gleichstellung**

Auf Grund der eingegangenen Stellungnahmen haben die Regierungen § 11 des Staatsvertrags ergänzt um die Vorgabe einer ausgewogenen Vertretung der Geschlechter auf allen Hierarchiestufen.

Im Übrigen beziehen sich die Forderungen weitgehend auf konkrete Massnahmen, die nicht Gegenstand des Staatsvertrags sein können, sondern in der Umsetzung von § 11 resp. des verfassungsmässigen Gleichstellungsgebots berücksichtigt werden müssen.

- **Beschränkung der Zulassung**

Die Regierungen halten an der Möglichkeit der Einführung von Zulassungsbeschränkungen fest. Im Fachbereich Musik existieren bereits heute Zulassungsbeschränkungen, die auch im Rahmen der FHNW bestehen bleiben sollen. Generell ist nicht abzusehen, ob auf längere Sicht auch in einzelnen anderen Fachbereichen aus Kapazitätsgründen Zulassungsbeschränkungen eingeführt werden müssen. Solche Beschränkungen sind gemäss Staatsvertrag nur das äusserste Mittel. Ohne staatsrechtliche Grundlage wären solche Notmassnahmen a priori ausgeschlossen.

- **Mitbestimmung**

Gemäss Staatsvertrag ist der Fachhochschulrat für die Personalpolitik der FHNW verantwortlich. Der Staatsvertrag legt in § 10 lediglich den Grundsatz der Mitwirkung fest und überträgt die Kompetenz zur Ausgestaltung dem Fachhochschulrat. An ihm ist es somit zu entscheiden, in welcher Form eine Mitwirkung – oder allenfalls Mitbestimmung – erfolgen soll. An dieser Kompetenzverteilung halten die Regierungen fest. Zu beachten ist, dass neu die Interessensvertretung des Personals in Arbeitnehmerfragen zwischen den Sozialpartnern geregelt werden muss (im Rahmen des oben erwähnten Gesamtarbeitsvertrags).

6. „due diligence“-Prüfung

Wie im Vernehmlassungsbericht angekündigt, haben die Finanzkontrollen der vier Kantone im Auftrag der Regierungen eine „due diligence“-Prüfung der zu fusionierenden Institutionen durchgeführt. Diese Sorgfaltsprüfung soll mögliche finanzielle Risiken einer Fusion, insbesondere aus bestehende Verträgen und anderweitigen Verpflichtungen der heutigen Institutionen, offen legen.

Das Ergebnis lässt sich aus Sicht der kantonalen Finanzkontrollen wie folgt zusammenfassen:

Aus Sicht der kantonalen Finanzkontrollen und der Externen Prüfungsfirma ist die Gründung der FHNW per 1. Januar 2006 machbar, sofern die in den Prüfberichten aufgezeigten Massnahmen und Empfehlungen umgesetzt werden. Dazu ist aber unverzüglich ein Projektmanagement einzusetzen, mit dem Auftrag, die erfolgreiche Projektabwicklung des Gesamtprojekts bzw. der Teilprojekte mit entsprechender Erfolgskontrolle sicherzustellen. Der Fusionszeitplan ist äusserst ambitiös, weshalb die Einsetzung eines solchen Projektmanagements keinen Aufschub duldet. Andernfalls erachten die Finanzkontrollen den geplanten Fusionstermin als nicht realistisch.

Schwergewichtig zeigt das Prüfergebnis, dass

- *insbesondere in den Bereichen Buchführung und Rechnungswesen, Finanzplanung/Budgetierung, Personal, Immobilien und Informatik umgehend Vorbereitungen für die Fusion zu treffen sind;*
- *seitens der Kantone eine Reihe von Abgrenzungen und Rückstellungen insbesondere im Personalbereich vorzunehmen sind;*
- *die Portfolio-Entwicklung in der FHNW (Zuordnung der Fachbereiche und Schwerpunkte auf die Vertragskantone) im Hinblick auf die Infrastruktur-Grossprojekte rechtzeitig festgelegt werden muss;*
- *bezüglich der Finanzplanung konkrete Massnahmen, wie die Effizienzziele erreicht werden sollen, fehlen.*

Weiter empfehlen die Finanzkontrollen auf die Wahrung des Besitzstands im Personalbereich zu verzichten oder eine solche auf eine Übergangszeit zu beschränken. Sollte der Besitzstand trotzdem gewährt werden, so sind die Kosten vom jeweiligen Trägerkanton zu übernehmen. Denkbar wäre auch, die Lohnüberführung in die FHNW erst auf 2008, mit Verzicht auf Besitzstandswahrung ab diesem Datum, vorzunehmen. Mit dieser Lösungsvariante liessen sich einzelne Risiken minimieren bzw. würden für die FHNW hinfällig. Es gilt in einem ersten Schritt nun die in den vorliegenden „due diligence“- Prüfberichten aufgezeigten Problemfelder zu bereinigen. Anschliessend wäre eine erneute „due diligence“- Prüfung (Review) anzuordnen. Zu beurteilen wäre dannzumal die Umsetzung der mit diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen und Empfehlungen.

Die Regierungen haben aus diesen Punkten folgende Schlüsse gezogen:

- Die Einsetzung einer Projektorganisation unter anderem für Finanzierung und Administration, die im Sinne der Finanzkontrollen die notwendigen Vorbereitungen für die Fusion trifft, ist erfolgt. Sie steht unter der Leitung des neu gewählten Gesamtprojektleiters FHNW.

- Die seitens der Kantone notwendigen Abgrenzungen und Rückstellungen werden getroffen. Die Regierungen haben die entsprechenden Aufträge erteilt.
- Die vorliegende Finanzplanung (vgl. oben Ziff. 3.5.) ist die Vorgabe der Regierungen für die Erarbeitung des Leistungsauftrags und Globalbudgets 2006-08. Die Projektorganisation FHNW hat im Sinne der Finanzkontrollen den Auftrag, die notwendigen Strategien und Massnahmen zur Umsetzung rechtzeitig für den Budgetierungsprozess zu erarbeiten.
- Die in den Vertragskantonen vorgesehenen Infrastruktur-Projekte (vgl. oben Ziff. 3.11.) werden die Auswirkungen der (rasch erfolgenden, vgl. oben Ziff. 5.2.2. und nachfolgend 7.) Portfolio-Entwicklung in der FHNW berücksichtigen. Alle Projekte sind in Hinblick auf grösstmögliche Flexibilität weitestgehend nutzungsneutral konzipiert.

Im Übrigen halten die Regierungen an der vorgesehenen Gewährung eines genau definierten Besitzstands (vgl. § 34 Abs. 8 des Staatsvertrags und den entsprechenden Detailkommentar in Beilage 3) fest. Es handelt sich hier um einen personalpolitischen Grundsatzentscheid, der den Mitarbeitenden der FHNW in der anforderungsreichen Übergangszeit Sicherheit geben und insbesondere auch die besonders betroffenen Dozierenden der beiden Basel halten soll. Ansonsten dürfte die Gründung der FHNW mit einem Verlust an guten Köpfen einher gehen. Die Kosten für diese Besitzstandswahrung sollen die vier Kantone genauso wie die übrigen Kosten für die Einführung des neuen Lohnsystems gemeinsam tragen. Wie unter Ziff. 3.8. dargestellt, sind diese Kosten insgesamt gering (vgl. auch die Beilage 5, Ziff. 4.).

7. Weiteres Vorgehen

Der von den Regierungen abgeschlossene Staatsvertrag steht unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Parlamente. Die Parlamente können dabei den Staatsvertrag nur als Ganzes entweder genehmigen oder zurückweisen. Dabei gilt das Einstimmigkeitsprinzip: Der Staatsvertrag kann nur in Kraft treten, wenn ihn alle vier Parlamente genehmigen.

In Hinblick auf die Beratung der Staatsvertragsvorlage in den Parlamenten werden die Regierungen voraussichtlich am 24. Januar 2005 über das vorgesehene künftige Portfolio informieren.

Genehmigen die Parlamente den Staatsvertrag, so untersteht dieser Beschluss in den einzelnen Kantonen dem Referendum.

Im optimalen Fall, das heisst wenn die Parlamentsentscheide noch in der ersten Hälfte 2005 fallen und das Referendum nicht ergriffen wird, so ist der Start der neuen Institution per 1.1.2006 möglich.

Damit eine Gründung der FHNW per 1.1.2006 möglich wird, müssen die Parlamente allerdings auch den ersten Leistungsauftrag rechtzeitig genehmigen (vgl. § 38 Abs. 1). Dazu muss eine Übergangsregelung für den Budgetierungsprozess für das Jahr 2006 gefunden werden. Insbesondere wird es nötig sein, den Voranschlag 2006 sowohl in der bisherigen kantonalen resp. bikantonalen Form als auch in der neuen Form (d.h. unter der Annahme der Gründung der FHNW per 1.1.2006) zu erarbeiten und den Parlamenten zu unterbreiten.