



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

## **Bildungs- und Kulturkommission (BKK)**

**An den Grossen Rat**

**08.0667.02**

Basel, 7. November 2008

Kommissionsbeschluss  
vom 16. Oktober 2008

### **Bericht der Bildungs- und Kulturkommission**

**zum**

**Ratschlag Nr. 08.0667.01 betreffend Leistungsauftrag an die  
Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW für die Jahre 2009–2011**

## Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen.....	3
2	Ratschlag und Ausgangslage .....	3
3	Kommissionsberatung .....	4
3.1	Einzelfragen.....	4
3.2	Grundsatzfragen.....	5
3.2.1	Qualität des Leistungsauftrags und Mitwirkung der Legislative .....	5
3.2.2	Erhöhung des Globalbeitrags .....	7
4	Schlussfolgerung und Antrag .....	8

## 1 Auftrag und Vorgehen

Mit Beschluss vom 10. September 2008 hat der Grosse Rat die Bildungs- und Kulturkommission mit der Vorberatung des Ratschlags Nr. 08.0667.01 betreffend Leistungsauftrag an die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) für die Jahre 2009–2011 beauftragt. Die Kommission hat das Geschäft in vier Sitzungen beraten. An den Beratungen teilgenommen haben auch der Vorsteher des Erziehungsdepartements sowie der Leiter und die stellvertretende Leiterin des Ressorts Hochschulen.

## 2 Ratschlag und Ausgangslage

Mit dem Ratschlag Nr. 08.0667.01 beantragt die Regierung dem Grossen Rat, den Leistungsauftrag an die FHNW für die Leistungsauftragsperiode 2009–2011 mit einem Globalbeitrag des Kantons Basel-Stadt über drei Jahre von gesamthaft CHF 101'506'000 zu genehmigen.

Gemäss Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die FHNW vom 27. Oktober / 11. November 2004 führen die Trägerkantone die FHNW mit einem mehrjährigen Leistungsauftrag. Der Leistungsauftrag legt gemäss Staatsvertrag § 6 Abs. 2 insbesondere fest:

- a. die politischen Zielsetzungen und Entwicklungsschwerpunkte;
- b. die von der Fachhochschule zu erbringenden Leistungen sowie die Kriterien der Zielerfüllung;
- c. die zugeteilten Mittel für die Auftragsperiode;
- d. die jährlichen Beiträge;
- e. die Zuordnung der Fachbereiche und Schwerpunkte auf die Vertragskantone;
- f. allfällige besondere kantonale Vorgaben für den Fachbereich Pädagogik;
- g. die Modalitäten der Berichterstattung.

Der Leistungsauftrag wird von den Regierungen erteilt und von den Parlamenten genehmigt. Ihm kommt der Status eines Staatsvertrags zwischen den Trägerkantonen zu, der nur Gültigkeit erlangt, wenn ihn alle vier Parlamente genehmigen. Dem Leistungsauftrag liegt ein erläuternder Bericht aller vier Regierungen bei.

Der Leistungsauftrag 2009–2011 bildet eine Fortführung des laufenden Leistungsauftrags, wobei in der zweiten Leistungsauftragsperiode nebst der Konsolidierung des Ausbildungsportfolios der Aufbau und die Akkreditierung der Masterstudiengänge, die Etablierung der Master of Advanced Studies, die Umsetzung der Campus-Projekte sowie die Definition hochschulübergreifender strategischer Initiativen und die Etablierung von Forschungsschwerpunkten im Vordergrund stehen. Folgende Kostenfaktoren generieren zusätzlichen Finanzbedarf: 1) die Integration des Instituts Spezielle Pädagogik und Psychologie und der Musikhochschulen; 2) der Anstieg der Bachelor-Studierendenzahlen; 3) der Ausbau der Forschungsleistungen; 4) der Ausgleich von Teuerung und Lohnentwicklung; 5) die Masterstudiengänge. Zusätzlich sind Ertragsausfälle bei den Bundessubventionen und den interkantonalen Abgeltungen zu verkraften. Vor dem Hintergrund der angeführten Kostenfaktoren ist die Anhebung des Kostenbeitrags an die FHNW unumgänglich, doch wird die FHNW auch weiterhin unter hohem Effizienzdruck stehen und rund 43% ihres Budgets selbst erwirtschaften.

Der Leistungsauftrag für die Jahre 2009–2011 wurde planmässig im Mai dieses Jahres von den Regierungen der vier Trägerkantone behandelt. Mit der Vorlage vom Mai 2008, die der Regierungsausschuss mit dem Fachhochschulrat aushandelte, verband sich eine jährliche Steigerung des Totals der Trägerbeiträge 2006–2008 um CHF 78.6 Mio. Während die Regierungen der Kantone von Basel-Stadt und Solothurn ihre Zustimmung dazu gaben, erachteten die Regierungen der Kantone Aargau und Basel-Landschaft die Ausgaben mit Blick auf ihre Finanzhaushalte für zu gross; sie beschlossen im Juni eine Kürzung der Steigerung um CHF 10 Mio. Der Globalbeitrag der vier Trägerkantone für drei Jahre beläuft sich damit auf CHF 577.4 Mio. Infolge der Regierungsbeschlüsse der Kantone Aargau und Basel-Landschaft hat der Regierungsausschuss der Trägerkantone FHNW den Leistungsauftrag in Absprache mit dem Fachhochschulrat FHNW angepasst. Beide Gremien kamen nach gemeinsamen Beratungen zum Schluss, dass die Kürzung um CHF 10 Mio. des für die Leistungsauftragsperiode 2009–2011 ursprünglich vorgesehenen Globalbeitrags nur im personell noch nicht gebundenen Ausbaubereich der Forschung vorgenommen werden kann. Die entsprechenden Anpassungen im Leistungsauftrag 2009–2011 können der Tabelle in Kapitel 4.1. des Ratschlags (Zeile «Ausbau der Forschung und Entwicklung») entnommen werden.

Die Interparlamentarische Kommission FHNW (IPK FHNW) beriet den Leistungsauftrag an ihrer Sitzung vom 8. September 2008. Vorgesehen waren zwei Lesungen, doch konnte der Zeitplan aufgrund der vorhergehenden Differenzbereinigungen zwischen den Regierungen nicht realisiert werden. Die IPK FHNW hat dem Leistungsauftrag zugestimmt.

### **3 Kommissionsberatung**

Unbestritten ist in der Kommission eine Erhöhung des Globalbeitrags angesichts der zentralen Bedeutung, die der FHNW im Bildungsraum Nordwestschweiz und im Hochschulbereich zukommt. Die unter dem Strich erfolgreiche Tätigkeit der FHNW findet klare Anerkennung.

#### **3.1 Einzelfragen**

##### **Quersubventionierung zwischen den Hochschulen**

Im Zusammenhang mit den abnehmenden Bundesgeldern an die Fachhochschulen wurde die Frage gestellt, was dies für die Pädagogische Hochschule und für die FHNW überhaupt bedeute: Könne die Pädagogische Hochschule (PH) als gesamtschweizerisch einzige pädagogische Hochschule in einem Fachhochschulverbund Gefahr laufen, dass aus ihren Geldern die anderen Hochschulen der FHNW unterstützt würden, und könne es im Fall von Budgetüberschreitungen an einzelnen Orten auch andere Quersubventionen geben? Das Erziehungsdepartement verneint die Möglichkeit, dass die PH für allfällige Finanzierungslücken Geldmittel abgeben müsse. Die Hochschulen erhalten ab 2009 feste Budgets zugewiesen. Konsequenzen, die aus einer Überschreitung/Unterschreitung des Budgets folgen, sind noch zu definieren; die Kontrollverfahren werden denen entsprechen, wie sie auch schon an der Universität bestehen. Auf die Anschlussfrage, wie das Verhältnis zwischen den hohen Investitionen in Bauten und dem relativen Abbau in der Forschung sei und ob sich hier Widersprüche einstellten, antwortete das Erziehungsdepartement, dass die Ausweitung, Verbesserung und Erneuerung der Infrastruktur eminent wichtig und auch notwendig sei. Dadurch manifestiere sich die weitere Entwicklung der FHNW und die

Verankerung im gesamten Bildungsraum Nordwestschweiz, dessen Kantone als Hochschulstandorte erkennbar sein wollen. Zudem werde dafür gesorgt, dass die höheren Mieten für die geplanten Neubauten ab Leistungsauftragsperiode 2012 ff. im Globalbudget der FHNW zusätzlich berücksichtigt werden.

### **PK-Gelder**

Aus der Kommission wurde auf die Befürchtung hingewiesen, dass die Pensionskasse aufgrund der reduzierten Beitragserhöhung unterfinanziert sein werde. Das Erziehungsdepartement wies auf den Auftrag hin, die FHNW bis 2011 in eine der kantonalen Pensionskassen zu überzuführen. Dieser werde gerade von der FHNW und dem Regierungsausschuss bearbeitet. Finanzielle Folgen seien zum jetzigen Zeitpunkt nicht bekannt und deshalb auch nicht Teil der Zumessung des Globalbeitrags. Insofern könne diese Frage im Rahmen der jetzigen Festsetzung des Globalbeitrags nicht negativ auf die Anstellungsbedingungen der FHNW-Angestellten durchschlagen..

### **Numerus clausus**

Auf die Frage, ob als Sparmassnahme neben dem Bereich der Forschung auch an einen verstärkten Einsatz des Numerus clausus gedacht werde, antwortete das Erziehungsdepartement, dass weitere Zulassungsbeschränkungen, wie es sie jetzt schon bei der Hochschule für Gestaltung und Kunst, der Musikhochschule oder der Hochschule für Soziale Arbeit gebe, nicht auszuschliessen seien. Diese Beschränkungen hingen einerseits mit den Zugangsanforderungen, andererseits aber auch mit Qualitätsanforderungen an den Unterricht (Betreuungsverhältnis Dozierende-Studierende auf der Bachelorstufe) zusammen; letzteres stehe damit natürlich in Zusammenhang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln. Die Festlegung der Zugangszahlen geschehe jährlich durch den Regierungsausschuss auf Vorschlag der FHNW.

## **3.2 Grundsatzfragen**

Als Grundsatzfragen der Diskussion erwiesen sich sowohl die Qualität des Leistungsauftrags und die Integration der Legislative in die Erstellung des Leistungsauftrags als auch die Reduktion der Trägerbeiträge um CHF 10 Mio. Im Kern dieser Diskussion manifestierte sich im Wesentlichen, wie die Rolle des Parlaments im System wahrgenommen und das Funktionieren der Schule in den Beschlüssen abgebildet wird.

### **3.2.1 Qualität des Leistungsauftrags und Mitwirkung der Legislative**

Ein Teil der Kommission bemängelte, dass der Leistungsauftrag zu wenig oder gar keine konkreten Aussagen zu den Leistungen der FHNW enthalte, und wünschte ausdrücklich eine Nachbesserung des Inhalts. Auch ohne auf die Ebene der Curricula zu gehen, müssten präzisere Aussagen vorliegen. In seiner jetzigen Form verschaffe das Dokument dem exekutiven Steuerungswillen zu wenig Wirkung, bliebe ohne klare Wirkung auf die Hochschulleitung und führe somit zu Uneinigkeit darüber, was die FHNW leisten solle. Die Kritik wies auch darauf hin, dass ein Unbehagen über die Aussagekraft des Leistungsauftrags sich bereits bei der ersten Leistungsperiode manifestiert hatte, ohne dass dies zu Änderungen führte.

Demgegenüber erklärte das Erziehungsdepartement, dass die formelle Kritik am Leistungsauftrag keine inhaltliche Entsprechung habe, da die FHNW unbestrittene nationale

und internationale Erfolge vorweise. Der Leistungsauftrag bewege sich auf einem Grad der Detaillierung, der es der Hochschuleleitung erlaube, ihre Management-Funktion wahrzunehmen. Fachhochschulrat, Regierungsausschuss und die Regierungen der Trägerkantone sind der Meinung, dass die im Leistungsauftrag aufgeführten Indikatoren und Standards adäquat seien, um die FHNW strategisch und politisch zu führen. Ein Teil der Kommission unterstützt diese Ansicht.

An die Kritik an der Aussagekraft des Leistungsauftrags schlossen sich kritische Bemerkungen an, wie die Legislative in den Gestaltungsprozess des Leistungsauftrags integriert wurde. Die Kommission bemängelt einhellig die späte und ungenügende Mitwirkung der IPK FHNW, der nur eine statt zwei Lesungen des Leistungsauftrags möglich waren und die in der zu kurzen Frist für dessen Behandlung auch keine Rücksprache mit den zuständigen Kommissionen halten konnte. Somit müssen die Zeitabläufe und die Einbindungsmechanismen anders organisiert werden. Die Notwendigkeit eines nicht nur im Fall des Leistungsauftrags zur Mitgestaltung befähigten parlamentarischen Gefässes auf der Zwischenstaatsebene ist deutlich geworden; die kantonalen Kommissionen können nur Anstösse geben, den operativen parlamentarischen Einfluss muss die IPK FHNW ausüben. Die unabhängige Position der IPK FHNW bleibt aber in der derzeitigen Gestaltung des politischen Prozesses, bis ein Leistungsauftrag vorliegt, unklar bis unverstanden, was sich auf das gegenseitige Vertrauen zwischen den Beteiligten (Legislative, Exekutive, FHNW) negativ auswirkt. Die Kommission will, dass für die legislative Ebene eine Verbesserung noch in dieser Leistungsperiode erwirkt wird.

Mit der qualitativen Bemängelung des Leistungsauftrags verband sich ein Antrag aus der Kommission, den Beschlussentwurf aufzuteilen; derart könne das Parlament dem Globalbeitrag zwar zustimmen, aber den Leistungsauftrag zurückweisen, bis eine inhaltlich detailliertere Fassung vorliege. Allerdings kann eine qualitative Überarbeitung des Leistungsauftrags angesichts der zu involvierenden Gremien (Fachhochschulrat, Regierungsausschuss, Regierungen, IPK FHNW, Parlamente) nicht mehr bis Jahresende geleistet werden. Da § 26 Abs. 6 des Staatsvertrags aber in einem solchen Fall dazu führte, dass die FHNW im Jahr 2009 den bisherigen, also einen im Vergleich zum Ratschlag niedrigeren Globalbeitrag erhalte, wurde der Antrag nicht aufrecht gehalten.

Das Erziehungsdepartement reagierte mit einem Lösungsvorschlag auf die Kritik aus der Kommission betreffend Qualität des Leistungsauftrags und Integration der Legislative. Es will am staatsvertraglichen Rahmen des Leistungsauftrags (§ 6 Abs. 2) nichts ändern, anerkennt aber, «dass der Leistungsauftrag in seiner Qualität als Dokument verbessert werden kann. Darauf soll in der Ausarbeitung des Leistungsauftrags 2012ff. geachtet werden.» Sollten sich Fragen zur Aussagekraft des Dokuments stellen oder der Bedarf nach weiteren Informationen ergeben, so besteht die Bereitschaft, auch ausserhalb der ordentlichen Traktandierung des Leistungsauftrags Auskunft zu geben. Der Regierungsausschuss wird zudem «ein Konzept betreffend Verhandlungsplanung Leistungsauftrag behandeln. Das Konzept sieht die Mitwirkung der IPK FHNW aufgrund der geführten Diskussionen explizit vor. Die Notwendigkeit einer nachhaltigeren und rechtzeitigen Mitwirkung der IPK FHNW wurde also anerkannt, dem Begehren wird Folge getragen.»

Die Kommission nimmt diese Aussagen zustimmend zur Kenntnis und erwartet dementsprechende Änderungen beim Leistungsauftrag und bei der parlamentarischen Mitwirkung.

### 3.2.2 Erhöhung des Globalbeitrags

Die reduzierte Erhöhung der Globalbeiträge aller Trägerkantone ist gemäss Ratschlag das «absolute Minimum» angesichts der Kostenfaktoren und der Zielvorgaben für die FHNW. Eine deutliche Mehrheit der Kommission hält allerdings den von den Regierungen beschlossenen Finanzierungsrahmen für zu gering, um den Leistungsauftrag tatsächlich zu erfüllen und die Qualität von Lehre und Forschung zu halten, wie sie eine Richtschnur des Bundes (20% Forschungsanteil am Budget) vorsieht. Aus der um CHF 10 Mio. reduzierten Erhöhung resultierten auch weniger Drittmittelzusprüche aufgrund gestrichener Forschungsvorhaben. Man kann davon ausgehen, dass CHF 1 Mio. Reduktion Trägerbeitrag dazu führt, dass bis zu CHF 1 Mio. weniger Drittmittel in der Forschung generiert werden können. Die Kommissionsmehrheit unterstützt die ursprünglich vorgesehene, um CHF 10 Mio. höhere Beitragssteigerung. Eine Minderheit hält den im Ratschlag vorgesehenen Beitrag für akzeptabel; wenn es eine Reduktion geben müsse, dann sei dies zudem bei der Forschung, wo einigermaßen Spielraum und gewisse Überschneidungen mit der Grundlagenforschung an den Universitäten bestünden, an einem vertretbaren Ort.

Es gibt in den Parlamenten der anderen Trägerkantone ebenfalls Bestrebungen, den ursprünglich vorgesehenen Globalbeitrag zu sprechen. Die Bildungs- und Kulturkommission hat deshalb zuerst die Variante diskutiert, in Absprache mit der IPK FHNW den Antrag der Regierungen zur Neuverhandlung zurückzuweisen. Die Zusatzschleife unter den Regierungen zur Senkung des ursprünglichen Betrags hat jedoch dazu geführt, dass der Antrag den Parlamenten verspätet zugestellt wurde. An der IPK-Sitzung vom 9. September 2008 war deshalb die Kommission für die Thematisierung des Geschäfts noch nicht bereit. Eine Erhöhung des Trägerbeitrags an die FHNW ist zeitgerecht nur mit direkten Anträgen der Kommissionen oder von Fraktionen der Parlamente möglich ist. Eine Rückweisung des Regierungsantrags durch ein oder mehrere Parlamente führt aus Zeitgründen zur erheblich schwierigeren Situation, dass gemäss § 26, Abs. 6 des Staatsvertrags automatisch der Globalbeitrags des letzten Jahres der vergangenen Leistungsperiode, also der Globalbeitrag 2008, in Kraft tritt. Es gilt aber zu verhindern, dass die FHNW das Budgetjahr 2009 auf dem noch tieferen Level von 2008 bestreiten müsste.

Die Kommission entschied aus diesem Grund einen Eventualantrag, der eine Erhöhung des Globalbeitrags des Kantons Basel-Stadt an die FHNW um CHF 1'716'000 auf CHF 103'226'000 ergibt. Damit soll seitens des Kantons BS ermöglicht werden, den Trägerbeitrag an die FHNW für die Jahre 2009-2011 von CHF 577.4 Mio. um CHF 10 Mio. auf das ursprünglich zwischen Regierungsausschuss und Fachhochschulrat ausgehandelte Niveau von CHF 587.4 Mio. zu erhöhen. Dieser Beschluss unterliegt dem Vorbehalt, dass entsprechende Entscheide in den Parlamenten der drei anderen Trägerkantone AG, BL und SO fallen. Ansonsten soll das Parlament als Minimalvariante den Antrag der Regierungen genehmigen. Die Bildungs- und Kulturkommission hat ihre Partnerkommissionen in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Solothurn über ihren Beschluss informiert und gebeten, entsprechende Schritte in die Wege zu leiten.

## 4 Schlussfolgerung und Antrag

Es ist zu befürchten, dass die Reduktion insbesondere im kostenintensiven und im Aufbau begriffenen Forschungsportfolio stattfinden muss. Ein Globalbeitrag, der die FHNW zwingt, ihren Forschungsausbau zu drosseln, steht zur regionalen Entwicklungsstrategie im Widerspruch. Angesichts der ohnehin knappen Finanzierungsbedingungen der FHNW stellt sich zudem die Frage, ob der Flurschaden auf den Forschungsbereich beschränkt bleibt. Wenn die FHNW anhand höherer Kosten (bspw. wegen der stärker als prognostiziert steigenden Teuerung) und allenfalls geschwächter Eigenfinanzierungsbasis in eine grössere Kostenschere gerät, werden auch weitere Leistungsbereiche in Mitleidenschaft gezogen, falls die FHNW die Auflage erfüllen soll, bis zum Ende der Leistungsperiode ein ausgeglichenes Budget vorzulegen. Aus all diesen Gründen hält die Bildungs- und Kulturkommission den Globalbeitrag für den vorliegenden Leistungsauftrag für zu niedrig. Eine Erhöhung der Trägerbeiträge um CHF 10 Mio. auf das ursprünglich vom Regierungsausschuss vorgesehene Niveau ist notwendig. Bereits der Regierungsausschuss hat hart mit der FHNW-Leitung verhandelt.

Die Bildungs- und Kulturkommission hofft sehr, dass entsprechende Beitragserhöhungen, die auch die Handlungsfähigkeit der Parlamente belegen würden, in allen vier Kantonsparlamenten möglich sind. Der FHNW, die sich in ihrer ersten Leistungsperiode unter schwierigen Umständen ausgezeichnet im nationalen Umfeld positioniert hat, wäre es jedenfalls zu wünschen. Wir tragen Verantwortung dafür, dass die Politik auch mit positiven Zeichen positive Leistungen würdigt.

Die Bildungs- und Kulturkommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig die Annahme der Punkte 1 und 2 (entsprechend Beschlussvorlage des Ratschlags) des beiliegenden Beschlussentwurfs.

Die Bildungs- und Kulturkommission beantragt mit 11 gegen 4 Stimmen die Annahme des Punkts 3 (Eventualantrag) des beiliegenden Beschlussentwurfs

Bildungs- und Kulturkommission hat diesen Bericht einstimmig verabschiedet und ihre Präsidentin zur Sprecherin bestimmt.

Für die Bildungs- und Kulturkommission

Die Präsidentin



Christine Heuss

## Grossratsbeschluss

### **betreffend Leistungsauftrag an die Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW für die Jahre 2009–2011**

(vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Ratschlag Nr. 08.0667.01 und in den Bericht Nr. 08.0667.02 der Bildungs- und Kulturkommission, beschliesst:

://: 1. Der Leistungsauftrag an die Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW für die Leistungsauftragsperiode 2009–2011 mit einem Globalbeitrag über drei Jahre von gesamthaft CHF 101'506'000 (Tranche 2009: CHF 33'509'000; 2010: CHF 34'161'000; 2011: CHF 33'836'000) wird genehmigt.

2. Dieser Beschluss gilt unter Vorbehalt entsprechender Beschlüsse des Grossen Rats des Kantons Aargau, des Landrats des Kantons Basel-Landschaft und des Kantonsrats des Kantons Solothurn.

3. Eventualantrag: Der im Leistungsauftrag ausgewiesene Globalbeitrag des Kantons Basel-Stadt an die Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW für die Jahre 2009 - 2011 im Umfang von CHF 101'506'000 wird um CHF 1'716'000 auf CHF 103'222'000 erhöht (Tranche 2009: 33'938'000; 2010: CHF 34'762'000; 2011: 34'522'000). Diesem Antrag wird unter der Bedingung stattgegeben, dass die Parlamente der Kantone Aargau, Basel-Landschaft und Solothurn ihrerseits ihre Anteile an einer Erhöhung des vierkantonalen Trägerbeitrags für die Leistungsauftragsperiode 2009–2011 um CHF 10'000'000 auf insgesamt CHF 587'400'000 bewilligen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.