

Regierungsratsbeschluss

vom 18. Mai 2004

Nr. 2004/1080

Fachhochschule Nordwestschweiz: Verhandlungsstand, Vorgehen Eröffnung des öffentlichen Vernehmlassungsverfahrens

1. Ausgangslage

Am 8. Dezember 2003 hatten die Regierungsdelegationen AG, BL, BS und SO über die Fusion der bisherigen Fachhochschulen in der Nordwestschweiz zur Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) verhandelt. Während die drei Delegationen AG, BL und BS sich auf eine ‚Vollfusion‘ einigten, hielt die Delegation SO weiterhin an einer Lösung mit Teilschulen fest. Die Delegationen vereinbarten eine gemeinsame Vernehmlassung zu beiden Modellen.

Mit RRB Nr. 2004/523 vom 9. März 2004 hat der Regierungsrat vom geplanten weiteren Vorgehen Kenntnis genommen und dem Zeitplan zugestimmt, wonach insbesondere am 26. Mai 2004 ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet werden soll und die Behandlung der entsprechenden Vorlage für die Regierungssitzungen vom 10. und 18. Mai 2004 vorgemerkt wird. Mit folgendem Bericht über den Verhandlungsstand wird dem Regierungsrat der Entwurf der Vernehmlassungsvorlage unterbreitet.

2. Gegenwärtiger Verhandlungsstand

In der Zwischenzeit haben die vier Bildungsdepartemente in Zusammenarbeit mit den Rechtsdiensten, den Finanzdepartementen, den Finanzkontrollen und den Baudepartementen sowie mit den betroffenen Institutionen die entsprechende Vernehmlassungsvorlage ausgearbeitet. Es wurden Stellungnahmen der Schulräte und des Kooperationsrates der FHNW eingeholt.

Am 5. April 2004 haben die Bildungsdirektorin SO und die Bildungsdirektoren AG, BL und BS eine Beurteilung dieser Vorlage vorgenommen – mit unterschiedlichem Resultat:

- Die Bildungsdirektoren AG, BL und BS sind zum Schluss gekommen, dass die durch das Verhandlungsergebnis der Regierungsdelegationen vorgegebene Grundanlage problematisch sei. Vier Regierungen legten öffentlich ihre Uneinigkeit dar und erwarteten von den Vernehmlassungsteilnehmern so etwas wie ein schiedsrichterliches Urteil. So wie die Vorlage konzipiert sei, gehe es nicht einfach um einen Entscheid zwischen zwei Varianten, sondern zugleich um eine Entscheidung für oder gegen einen Kanton.
- Die Bildungsdirektorin SO möchte weiterhin – wie am 8. Dezember 2003 vereinbart – an einer Vernehmlassung mit zwei Varianten festhalten. Sie schlägt vor, die in der gegenwärtigen Vorlage unter Positionsbezug der Regierungen dargestellten Varianten neutral darzustellen und damit den Vernehmlassungsadressaten eine Wahl zu ermöglichen.

- Die Bildungsdirektoren AG, BL und BS sind der Meinung, dass nur eine Vernehmlassung mit einer einzigen Variante ein gangbarer Weg sei. Es wurde daher noch einmal materiell mit der Bildungsdirektorin SO über einen möglichen Kompromiss verhandelt.

Die Bildungsdirektoren AG, BL und BS haben daraufhin eine Kompromisslösung vorgeschlagen, die SO in Bezug auf die Finanzierung und die Organisation der FHNW entgegenkommen soll. Konkret haben sie für die Verteilung der Kosten der FHNW auf die vier Kantone vorgeschlagen, dass 80% (statt 85%) der gesamten Kantonsbeiträge nach dem Verhältnis der Anzahl Studierender aus den vier Trägerkantonen und 20% (statt 15%) der Beiträge im Verhältnis der Anzahl Studierender an den Standorten (Sonderlösung für die beiden Basel) aufgeteilt werden sollen. Zudem soll die FHNW nicht allein nach Fachbereichen organisiert und geführt werden, auch die Standortleitungen sollen eine Rolle spielen. Dies solle aber nicht festgeschrieben werden, damit der künftige Schulrat Organisationsautonomie erhalte.

Am 6. April 2004 hat die Bildungsdirektorin SO nach Rücksprache mit dem Regierungsrat SO diesen Vorschlag als zu wenig weit gehend zurückgewiesen. SO wolle an dem am 8. Dezember 2003 vereinbarten Beschluss, beide Fusionsmodelle der Vernehmlassung zu unterziehen, festhalten. SO sei aber bereit, auf eine ‚Vollfusionsvariante‘ einzutreten, wenn:

- SO durch die Fusion finanziell um höchstens 1 Mio. Franken mehr belastet würde als heute;
- SO die Führung im Fachbereich Wirtschaft zugesichert erhalte;
- Die Funktion der Standortleitung in der Führung der FHNW aufgewertet werde;
- SO allenfalls auf die Integration der Pädagogischen FH verzichten könne (und die FHNW-Pädagogik damit von AG, BL, BS allein getragen werde).

Die beiden ersten Punkte wurden abgelehnt, die beiden anderen akzeptiert. (Im Staatsvertrag soll verankert werden, dass jeder Standort den ‚Lead‘ in mindestens einem Fachbereich hat. Argumentiert wird, die Festlegung der Führung in einem Fachbereich sei aber nicht möglich, ohne dass auch über die anderen Bereiche entschieden werde).

An einer weiteren Verhandlungsrunde vom 26. April 2004 zeigten sich AG, BL und BS zu keinen weiteren Anpassungen in den strittigen Punkten bereit. BS legte aber einen modifizierten Vorschlag für die ‚Abfederung‘ des Kostenzuwachses für SO und AG vor (siehe 3.). Die beiden erwähnten Forderungen seitens SO wurden abgelehnt. Hingegen wurden die Ergebnisse aller vier kantonalen Mitberichtsverfahren gemeinsam ausgewertet, so dass jetzt eine materiell konsolidierte Version der Vernehmlassungsvorlage für den Fall der ‚Vollfusion‘ vorliegt. Ausserdem legte die Projektleitung überarbeitete Finanzplanzahlen vor, welche nun zu geringeren Kostenverschiebungen für die einzelnen Kantone führen als bisher prognostiziert.

AG, BL und BS haben zudem eine entsprechende Variante für eine Lösung zu dritt, also ohne SO, ausgearbeitet. Wenn der Regierungsrat dem vorliegenden Angebot für eine Fusion nach den von ihnen vorgeschlagenen Bedingungen an den beiden für die Regierungsberatung festgelegten Terminen (10. resp. 18. Mai) nicht akzeptiert, wollen AG, BL und BS den Staatsvertrag nach dem Modell ‚Vollfusion ohne Solothurn‘ in die Vernehmlassung schicken.

3. Die vorgeschlagene Kompromisslösung

Die Elemente des Kompromissvorschlags sind in die beiliegende Vernehmlassungsvorlage eingearbeitet. Die wesentlichsten Elemente des Kompromisses sind:

3.1 Finanzierung

Als Hauptproblem erwies sich die Entwicklung der Trägerbeiträge, die ab 2008 zu einer starken Entlastung von BS (nach einer vorübergehenden Mehrbelastung) und zu einer entsprechenden Mehrbelastung von SO und AG führt. Diese Umverteilung der Trägerlasten soll während einer Übergangszeit abgedeckt werden, um die Fusionslösung insbesondere auch gegenüber den Kantonsparlamenten akzeptabel zu machen. Vorgesehen wird folgende Lösung:

- Für den Verteilschlüssel wird die Grösse des Standorts neu mit 20% (statt wie bisher 15%) gegenüber dem Anteil der in die FHNW geschickten Studierenden gewichtet.
- BS setzt 3,3 Mio Fr. ein, um die Mehrbelastung, die den Kantonen AG und SO durch die Mitfinanzierung der Musik ab 2008 entstehen, abzufedern (sollte die tatsächliche Entlastung von BS nicht der prognostizierten entsprechen, so erfolgt eine anteilmässige Anpassung):

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	62.8	63.6	0.8	0.4	0.3	0.2	0
BL	48.2	48.9	0.7				
BS	36.5	30.2	-6.3				
SO	28.8	30.8	2	1	0.8	0.6	0
Total	176.3	173.6		1.4	1.1	0.8	0

3.2 Organisation

- Im Staatsvertrag wird verankert, dass jeder Standort den Lead in mindestens einem Fachbereich haben soll.
- In der Botschaft wird als Ausgangsposition für die Organisation der FHNW eine Matrixorganisation mit gleichwertigen Dimensionen Standorte und Fachbereiche dargestellt. Der Fachhochschulrat behält aber die Organisationsautonomie.

3.3 Pädagogik

SO behält die Option, seine Pädagogik später oder gar nicht in die FHNW einzubringen. Die Pädagogik in der FHNW würde entsprechend nur von AG, BL und BS getragen. Der Entwurf des Staatsvertrags sieht entsprechend vor, dass die FHNW auch Angebote im Auftrag einzelner Kantone führen kann, die diese zu Vollkosten bezahlen.

4. Mitberichte

Die betroffenen Stellen (Amt für Finanzen, Personalamt, Finanzkontrolle, Pensionskasse, Hochbauamt) sind schon in der Ausarbeitungsphase einbezogen worden und konnten so bereits Einfluss nehmen auf den Staatsvertragsentwurf. Die eingegangenen Stellungnahmen (Finanz-Departement FD, Finanzkontrolle FK, Pensionskasse PK, Hochbauamt HBA) lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Das Fusionsmodell mit Teilschulen wird als bestens geeignet beurteilt, die angestrebten Ziele zu erreichen. Beide Modelle sollten bei der Vernehmlassung vorgelegt werden (FD, FK).
- Die FHNW soll sich an die Mindestanforderungen des Bundes halten bzw. auf die Bereiche Technik, Wirtschaft, Gestaltung und ev. Soziale Arbeit beschränken (d.h. ohne Pädagogik und Musik) (FD).
- Der Standortvorteil wird mit dem vorgesehenen Verteilschlüssel zu gering gewichtet. Eine deutlich höhere Gewichtung dieser Komponente wird beantragt, zudem soll der Sitzkanton einen zusätzlichen Beitrag leisten (FD). Die regionalen externen Effekte sind volkswirtschaftlich wesentlich bedeutender als in der Botschaft postuliert. Die bezogene Ausbildungsleistung sollte daher nur zu 50% (höchstens 60%), der Standortvorteil ebenfalls zu 50% (mindestens 40%) gewichtet werden (HBA).
- Das Paket ist nicht ausgewogen. Insbesondere bei der Organisationsstruktur und der noch offenen Verteilung der Fachbereiche sowie beim Finanzierungsschlüssel besteht die Gefahr, dass der Kanton Solothurn übervorteilt wird. Ein Kombi-Modell, das die Vorzüge einer ‚Vollfusion‘ mit den Vorteilen einer starken Gewichtung der Teilschulen verbindet, könnte insgesamt die beste Lösung sein. Die Standortleitungen sollen für den Betrieb und den Ressourceneinsatz sowie alle fachbereichs-übergreifenden Leistungen am Standort verantwortlich sein (HBA).
- Die Parlamente müssen die Möglichkeit erhalten, jährlich über die Leistungen und Beiträge zu befinden und nicht nur alle 3 oder 4 Jahre (FD).
- Die Fusion bringt nur wenig Synergien, die kaum nachvollzogen werden können, aber Kostensteigerung u.a. wegen der Anpassung des Besoldungsniveaus. Die geplanten Kostenreduktionen und anvisierten Deckungsgrade müssen noch umgesetzt werden. Ob der Wille dazu auch nach der Fusion allseits vorhanden ist, bleibt offen (FK).
- Die FHSO, heute mit dem besten Kostendeckungsgrad, wird künftig die höheren Kosten bzw. die schlechteren Benchmarks der anderen FH mittragen müssen (FK).
- Der volkswirtschaftliche Nutzen für den Kanton Solothurn und insbesondere für Olten dürfte abnehmen, da langfristig und schleichend eine Verlagerung nach Basel nicht verhindert werden dürfte. Die Einflussnahme des Kantons Solothurn auf die Schule und deren Finanzen wird gering (FK).

5. Erwägungen

Wir sind enttäuscht, dass sich die am 8. Dezember 2003 von den Regierungsdelegationen getroffene Vereinbarung, beide Fusionsmodelle der Vernehmlassung in den vier Kantonen zu unterziehen, nicht umsetzen lässt. Nach wie vor sind wir überzeugt, dass das Fusionsmodell mit Teilschulen ein sinnvoller, pragmatischer und für alle vier Kantone erfolgversprechender Schritt zur Weiterentwicklung der Nordwestschweizer Fachhochschulen wäre.

Allerdings konnten im Rahmen der langwierigen Verhandlungen für die vorliegende Kompromisslösung einige der in den Mitberichten erwähnten Anliegen, die sich mit unseren vertretenen Positionen de-

cken, berücksichtigt werden: so eine Korrektur im Finanzierungsschlüssel, die Berücksichtigung der Komponente ‚Standortleitung‘ in der Führungsstruktur sowie die Möglichkeit, die Pädagogische Fachhochschule Solothurn zu einem späteren Zeitpunkt oder gar nicht zu integrieren. Unsere dezidierte Forderung nach einer deutlich stärkeren Gewichtung des Standortvorteils beim Verteilschlüssel wurde hingegen abgelehnt. Gemäss den aktuellen Planrechnungen ist folglich mit einer Kostenzunahme für den Kanton Solothurn zu rechnen, ohne dass ein entsprechender Mehrnutzen garantiert ist. Die vorgelegten Planrechnungen erscheinen uns überdies eher optimistisch zu sein, da zum Teil deutlich höhere Erträge angenommen wurden. Ob diese von der fusionierten FHNW tatsächlich erreicht werden können, ist nicht gesichert. Die erforderlichen Massnahmen, um die angenommenen Kostensenkungen zu erreichen, sind bisher nicht konkretisiert. Ob diese Massnahmen denn auch die nötige Wirkung erzielen werden, ist offen.

Das vorgesehene Fusions- bzw. Führungsmodell soll stark auf die Fachbereiche ausgerichtet werden. Für uns ist in diesem Fall absolut entscheidend, dass der Standort Olten im Fachbereich Wirtschaft die Führungsrolle übernehmen kann. Diese steht der FHSO aufgrund ihres Leistungsausweises in diesem Bereich schon aus fachlichen Gründen zu. Das primäre Ziel des FHNW-Strategieentwicklungsprozesses, die Stärkung der heutigen Schulen, lässt sich aus unserer Sicht und mit Blick auf den FH-Standort Olten nur so erfüllen. Wir haben uns dafür eingesetzt, dass bezüglich dem ‚Soll-Portfolio‘ der FHNW – und damit auch zur künftigen Zuordnung der Aktivitäten auf die Standorte – schon vor der Vernehmlassung Klarheit geschaffen wird. Wir erwarten, dass diese Klärungen nun sehr rasch erfolgen.

Die Integration sämtlicher Fachhochschulbereiche, also neben Technik, Bauwesen, Wirtschaft, Gestaltung und Kunst, Soziale Arbeit auch Pädagogik und Musik, ist aus unserer Sicht sehr ambitioniert. Eine Fusion unter Beschränkung auf die bisher dem Regelungsbereich des Bundes unterstellten Fachbereiche erschiene uns deshalb für den nächsten Schritt sinnvoller.

Trotz diesen Vorbehalten erachten wir es als sinnvoll, den ausgehandelten Vorschlag für eine Fusion der Nordwestschweizer Fachhochschulen in die öffentliche Vernehmlassung zu geben. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wollen wir zusammen mit unseren Partnerkantonen über das weitere Vorgehen entscheiden.

Gemäss Terminplan ist die Vernehmlassung in den vier beteiligten Kantonen vom 26. Mai 2004 (Medienkonferenz) bis zum 25. August 2004 vorgesehen.

6. Mandat Projektsteuerung

Die vier Regierungen haben mit ihren Beschlüssen zum weiteren Vorgehen von Anfang 2004 der Einsetzung einer Projektsteuerung zur Vorbereitung der Fusion zugestimmt (vgl. RRB Nr. 2004/523 vom 9. März 2004). Mit beiliegendem Mandatsentwurf soll diese Projektorganisation nun eingesetzt werden. Zu beachten ist, dass sie mit einfachem Mehr entscheiden können soll (entsprechend ihrer Rolle als Vorläufergremium für den künftigen Fachhochschulrat und im Unterschied zum heutigen Kooperationsrat).

Die Kosten der Projektarbeiten für den Kanton Solothurn werden aus dem Globalbudget der Fachhochschule finanziert.

7. 'Due Dilligence'- Prüfung

Wie die Vorabklärungen mit den Finanzdepartementen und den Finanzkontrollen der vier Kantone ergeben haben, sollten rechtzeitig die finanzrechtlich gebotenen Abklärungen der bestehenden finanziellen Verpflichtungen der zu fusionierenden Institutionen an die Hand genommen werden ('due dilligence'- Prüfung). Ein entsprechender Auftrag sollte an die Finanzkontrollen und die Bildungsdepartemente ergehen.

8. Beschluss

- 8.1 Die Vernehmlassungsvorlage zu einem Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz gemäss Beilage wird für die öffentliche Vernehmlassung freigegeben. Die Vernehmlassung dauert bis zum 25. August 2004.
- 8.2 Von der geplanten Medienkonferenz vom 26. Mai 2004 zur Eröffnung der Vernehmlassung wird Kenntnis genommen. Der Kanton wird durch die Vorsteherin des DBK vertreten.
- 8.3 Dem Mandat für die Projektsteuerung wird zugestimmt.
- 8.4 Die Finanzkontrolle wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Departement für Bildung und Kultur und in Abstimmung mit den Partnerkantonen eine 'due-dilligence'- Prüfung durchzuführen.
- 8.5. Das Departement für Bildung und Kultur wird mit dem Vollzug beauftragt.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Beilagen

Bericht zur Vernehmlassung (Botschaftsentwurf, Dok 01)

Staatsvertragsentwurf (Dok 02)

Detailerläuterungen (Dok 03)

Materialien (Dok 04)

Mandat für die Projekt-Steuerung FHNW (Dok 10)

Schreiben des Regierungsrates vom 25. Mai 2004 mit folgenden Beilagen:

- Fragen zur Vernehmlassung
- Liste der Vernehmlassungspartner

Verteiler (intern: Versand verschlossen)

Departement für Bildung und Kultur* (6) GI, AV, DA, PSt, Abt. Controlling, bz

Amt für Mittelschulen und Hochschulen (2)

Peter Kofmel, Präsident Fachhochschulrat, Niklaus-Konradstr. 30, 4500 Solothurn (Versand durch AMH)

Fachhochschulrat* (12, Versand durch AMH)

Dr. Peter Abplanalp, Direktor Fachhochschule, Riggerbachstrasse 16, 4601 Olten (Versand durch AMH)

Peter Hard, Chef Finanzkontrolle*

Finanzdepartement*

Martin Kraus, Chef Hochbauamt*

Staatskanzlei* (3, SCH, STU, AST)

Amtsblatt/Internet STE* (Publikation Vernehmlassungsverfahren erst nach 26.5.2004)

* ohne Beilagen