

Regierungsratsbeschluss

vom 9. November 2004

Nr. 2004/2269

Fachhochschule Nordwestschweiz: Auswertung der Vernehmlassung; Methodik der Mietwertfestlegung für kantonseigene Gebäude; Resultate der due diligence-Prüfung; Abschluss eines Staatsvertrags

1. Erwägungen

Mit RRB Nr. 2004/1080 vom 18. Mai 2004 hat der Regierungsrat einen Staatsvertragsentwurf für die Schaffung der FH Nordwestschweiz (FHNW) in die Vernehmlassung geschickt. Gleichzeitig wurde die Finanzkontrolle beauftragt, in Abstimmung mit den Partnerkantonen eine „due diligence“-Prüfung durchzuführen.

Die vier Bildungsdepartemente AG, BL, BS und SO haben inzwischen die Vernehmlassungsergebnisse ausgewertet. Der Bericht liegt bei. Ebenfalls liegt das Ergebnis der „due diligence“-Prüfung vor. Aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses haben die Bildungsdirektionen die Vorlage überarbeitet und zum Teil neu verhandelt. Mit vorliegendem Bericht beantragt das Departement für Bildung und Kultur dem Regierungsrat den Abschluss des ausgehandelten Staatsvertrags. Der Vertrag unterliegt gemäss § 4 Abs. 2 des Fachhochschulgesetzes vom 28. September 1997 (BGS 415.211) der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Gemäss Vernehmlassungsfassung des Staatsvertrags legen die Regierungen die Methodik für die Bestimmung der Mietwerte kantonseigener Liegenschaften fest, die an die FHNW vermietet werden sollen. Die Festlegung des Mietwerts ist eine Basis der Finanzplanung, die diesem Staatsvertrag zu Grunde liegt. Daher wird mit diesem Bericht auch Antrag auf Zustimmung zur entsprechenden, von den vier Baudepartementen ausgehandelten, Methodik gestellt.

2. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung hat im Kanton Solothurn folgendes Ergebnis gezeigt:

Grundsatzfrage

Die Bildung einer von den Kantonen AG, BL, BS und SO gemeinsam getragenen FH Nordwestschweiz ist grundsätzlich unbestritten. Verschiedentlich wird betont, dass damit die Qualität der Angebote gefördert, eine Verbesserung des Leistungsangebotes erzielt und die Wettbewerbsfähigkeit gewährleistet werden soll. Vorbehalte werden namentlich zum Umfang der FHNW und zum Finanzierungsmodus angebracht. Die FdP verlangt, dass die Struktur Anreize zur Generierung von eigenen Mitteln schaffen soll. Für die SP muss die Qualität oberste Leitlinie sein, was allein durch Grösse noch nicht gesichert sei. Die SVP bevorzugt tendenziell eine Fusion mit Teilschulen.

Umfang der FHNW

Mehrheitlich werden Vorbehalte angebracht zur Integration aller Fachbereiche in die FHNW. Der Umfang solle überdacht und ev. etappiert werden (FdP), die FHNW solle sich auf die Mindestanforderungen des Bundes beschränken und damit Pädagogik, Musik und Soziales – vorderhand – ausschliessen (SVP). Dafür werden teils fachliche Gründe geltend gemacht, da Bereiche zusammengeführt werden sollen, die gar nicht zusammen gehören (SOHK). Der Einbezug der Pädagogik wird überwiegend nicht als zwingend erachtet (Bezug der Aus- und Weiterbildung der Volksschullehrpersonen zu den kantonalen Schulsystemen, nötige Einflussnahme der Kantone auf die Angebote, Regelungskompetenz der Kantone). Oft wird eine schrittweise bzw. spätere Integration vorgeschlagen (FdP, SP, SOHK, Stadt Solothurn, Stadtrat Olten, FHSO Direktion, Schulrat PH SO, Finanzdep. SO, LSO). Vereinzelt wird hingegen eine sofortige Integration auch der PH SO in die FHNW gefordert (CVP, sia, vpod). Vom PH SO Schulrat wird die Gründung einer PH NW angeregt. Die Schweizerische Konferenz der Pädagogischen Hochschulen verlangt für die PH's Autonomie und eine eigene Rechtspersönlichkeit. Die CVP verlangt eine spezielle Vereinbarung zur Finanzierung der Pädagogik. Einzelne Votanten sprechen sich aus Kostengründen gegen den Einbezug der Musik aus.

Fusionsmodell, Portfoliofrage

Fast einhellig wird zwingend die Klärung der Portfoliofrage sowie der Standorte (was wird künftig wo in welchem Umfang angeboten?) vor der Beratung des Staatsvertrags durch die Parlamente gefordert (u.a. FdP, SP, SOHK, PH SO Schulrat, Stadtrat Olten, Stadt Solothurn). Mehrfach wird die Verankerung der Interdisziplinarität im Staatsvertrag verlangt, was u.a. mehrere Fachbereiche je Standort erfordere (SP, Organe der FHSO). Die vorgeschlagene Führungsstruktur wird z.T. als problematisch erachtet. Rolle und Funktion der Fachbereichs- und der Standortleitungen sollen präzisiert werden. Teilweise wird eine dezentrale Führungsstruktur (Profit-Zentren) verlangt, da die zentralistische Führung die Effizienz nicht sichere (u.a. SVP, FdP, FD SO). Die Standorte sollen als teilautonome Einheiten geführt werden (FdP). Der Standort Olten müsse den ungeteilten ‚Lead‘ im Fachbereich Wirtschaft erhalten (FdP, CVP, SVP, SOHK, Stadtrat Olten).

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

Der vorgeschlagenen Kompetenzordnung wird mehrheitlich zugestimmt (u.a. alle Parteien). Vielfach wird auch bei dieser Frage gefordert, dass die Eckpunkte des Leistungsauftrages samt der Zuteilung der Fachbereiche auf die Standorte vor einer Beratung des Staatsvertrages in den Kantonsparlamenten bekannt sein müssen (vgl. auch Frage 3 der Vernehmlassung). Es wird betont, dass die Kantone erhebliche Mittel investieren und entsprechend die Ausgestaltung der FHNW mitbestimmen sollen (FdP). Vereinzelt wird der Instanzenweg als komplex beurteilt (sia, FHSO Bereich Technik, BBZ Olten). Einige Stimmen wollen Standortentscheide nicht den Parlamenten übertragen (sia, STV, vpod, LSO, Vereinigung Solothurnische Bankinstitute).

Steuerung der FHNW durch die Parlamente mittels mehrjährigem Leistungsauftrag und entsprechenden Globalbeiträgen

Die Führung der FHNW mit einem – von den Parlamenten zu beschliessenden – mehrjährigen Leistungsauftrag mit entsprechenden Globalbudget-Beiträgen der Kantone findet praktisch einhellige Zustimmung. Mit diesem Modell hat man im Kanton Solothurn gute Erfahrungen gemacht. Favorisiert wird dabei z.T. eine 3-Jahres-Periode (FdP, Stadtrat Olten).

Verteilschlüssel für die finanzielle Lastenverteilung

Bei der finanziellen Lastenverteilung wird fast einhellig die zu geringe Gewichtung des Standortvorteils bemängelt. Alle Parteien (CVP, FdP, SP, SVP), ebenso aber auch zahlreiche Verbände, die FHSO Gremien, der PH Schulrat und Vernehmlassungspartner aus allen Gruppierungen fordern eine Korrektur und eine prozentual deutlich stärkere Gewichtung des Standortvorteils (zumeist wird eine 50/50% Gewichtung verlangt). Die FHSO-Direktion verlangt eine Klärung der Mittelzuordnung und –verwendung innerhalb der FHNW.

Weitere Hinweise

- *Pensionskasse:* Der im Staatsvertrag vorgeschlagene Pensionskassenbeitritt zur Aargauer PK wirft Fragen auf bezüglich der Ausfinanzierung der Deckungslücke und der finanziellen Konsequenzen für den Kanton Solothurn (FdP, SVP, SOHK, Stadtrat Olten). Verlangt wird eine Ueberprüfung dieses Punktes. Die SVP verlangt, dass die PK der FHNW mit dem Beitragsprimat geführt wird.
- *Anstellungsverhältnisse:* Die FHNW-weite Regelung der Anstellungsverhältnisse ist überwiegend unbestritten. Von der SP, dem vpod und der FHV FHSO wird mittelfristig ein GAV für die Mitarbeiter der FHNW gefordert.

Die quantitativen Angaben zum Vernehmlassungsergebnis sowie die Vernehmlassungsergebnisse in den übrigen Kantonen und die Gesamtwürdigung des Vernehmlassungsergebnisses finden sich im Bericht ‚Auswertung der Vernehmlassung‘ im Anhang (Beilage 4). Die daraus gezogenen Schlussfolgerungen sind im Bericht zum Staatsvertrag (Beilage 1) unter Ziffer 5. zusammengefasst.

3. Hauptsächliche Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsfassung

Gegenüber der Vernehmlassungsfassung haben sich im Vertragstext folgende wichtige Änderungen ergeben:

§ 1	Die Sitzfrage ist in der Vernehmlassungsfassung offen geblieben. Nun wird Brugg-Windisch vorgesehen.
§ 2 Abs. 3	Es wird auf eine Garantie einer Mindestgrösse der kantonalen Standorte verzichtet, da sonst die Gefahr der Uebersteuerung besteht (zu viele Vorgaben für die Standortentwicklung).
§ 13	Anstellungsbedingungen: Es wird der Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags vorgesehen; falls dieser nicht zu Stande kommt, entscheidet der FH-Rat mit Zustimmung der Regierungen über die Anstellungsbedingungen.

§ 13 Abs. 3	Pensionskassenregelung: Anstelle der bisherigen, in der Vernehmlassung in den anderen Kantonen auf grosse Skepsis gestossenen Lösung (Versicherung der Mitarbeitenden der FHNW bei der Aargauischen Pensionskasse) wird neu vorgesehen, die Kompetenz zur Wahl der Pensionskasse an die FHNW zu delegieren und für eine Uebergangsfrist von fünf Jahren den Status Quo weiter gelten zu lassen. Diese Lösung hat den Vorteil, dass erstens ein sozialpartnerschaftlicher Auswahlprozess erfolgen kann und zweitens dabei die zur Zeit laufenden Entwicklungen im PK-Bereich 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. 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. Zur ausführlichen Erläuterung vgl. den Bericht zum Staatsvertrag, Ziffer 3.9. sowie den Detailkommentar zu § 36. Zu den Kosten vgl. die Botschaft, Ziffer 6.
§ 16	Es wird auf der parlamentarischen Ebene eine interparlamentarische Sachkommission vorgesehen.
§ 26	Der Verteilschlüssel wurde nochmals verhandelt. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse im Kanton SO verlangte SO eine Erhöhung der Gewichtung der Standortgrösse. Dadurch würden SO und AG tendenziell entlastet, BS und BL stärker belastet. AG, BS und BL halten am bisherigen Verteilschlüssel (Gewichtung der Standortgrösse zu 20%) fest. BS bietet aber eine Erhöhung der ‚Abfederung‘ an, und AG verzichtet auf einen Teil der für ihn vorgesehenen Entlastung zu Gunsten von SO. SO wird damit in den Jahren 2008–2011 gegenüber der Planrechnung insgesamt um 3,4 Mio Franken entlastet. Zu den Kosten für den Kanton Solothurn vgl. die Botschaft, Ziffer 5. sowie den Bericht zum Staatsvertrag, Ziffer 3.7.
§ 29 Abs. 1	Die Bestimmung, wonach die Hälfte eines allfälligen Ueberschusses zur Deckung allfälliger späterer Aufwandüberschüsse zurückgestellt werden müssen, wurde gestrichen. Es genügt, dass die FHNW für die Deckung von Aufwandüberschüssen verantwortlich ist, die daraus zu treffenden Massnahmen sind ihr selbst zu überlassen.

Der Staatsvertrag wurde entsprechend korrigiert (vgl. RRB Nr. 2004/2270 vom 9.11.2004). Obwohl der Bereich Pädagogik in die regierungsrätliche Zuständigkeit fällt, soll der Staatsvertrag als Ganzes der kantonsrätlichen Genehmigung unterstellt werden.

4. Methodik für die Bestimmung der Mietwerte kantonseigener Liegenschaften

Der Staatsvertrag für die FH Nordwestschweiz (FHNW) sieht vor, dass

- die kantonseigenen Liegenschaften an die FHNW zu marktgerechten Mietpreisen vermietet werden (§ 35 Abs. 1);

- die FHNW die bestehenden Mietverträge mit Dritten übernimmt, und zwar unter Berücksichtigung der Investitionen für allfällig von den Kantonen getätigte Mieterausbauten (§ 35 Abs. 3 und 4);
- die Regierungen die Methodik für die Berechnung der Mietpreise sowie die Anpassung an die Preisentwicklung festlegen (§ 35 Abs. 2).

Die beiliegende Richtlinie stellt in Entsprechung zu den staatsvertraglichen Vorgaben Antrag zu der Methodik der Mietpreisberechnung und zu den Eckwerten der vorgesehenen Mietverträge. Die Richtlinie wurde im Rahmen des Projekts Staatsvertrag FHNW von einer Arbeitsgruppe der Baudepartemente der vier Kantone erarbeitet. Auf Basis dieser Richtlinien wurden die entsprechenden Kosten für die Finanzplanung (Ziffer 3.5. des Berichts zum Staatsvertrag) kalkuliert.

Da es sich bei den bestehenden kantonseigenen Liegenschaften nur teilweise um marktgängige Objekte handelt, die zudem für die Hochschulzwecke speziell eingerichtet worden sind, muss in den Richtlinien insbesondere die Frage gelöst werden, wie die im Staatsvertragsentwurf geforderte Marktgerechtigkeit der Mietpreise zu erreichen ist. Die vorgeschlagene Berechnungsmethodik beruht auf den sinngemäss angewendeten Richtlinien des Bundes für die Bemessung der Bausubventionen, die u.a. für Bauten der Fachhochschulen Anwendung finden.

Mit diesem Ansatz wird erreicht, dass in allen vier Kantonen ein gesamtschweizerisch anerkanntes und transparentes System zur Anwendung gelangt. Auf dieser Methodik und den darauf basierenden Berechnungen sollen auch die für die kantonseigenen Liegenschaften abzuschliessenden Mietverträge beruhen.

Da das weitere Vorgehen eine enge Abstimmung unter den vier Baudepartementen verlangt, sehen sie die Einrichtung einer Arbeitsgruppe vor, die für die vier Kantone das Thema Immobilien im Projekt FHNW betreuen soll.

5. Ergebnis der „due diligence“-Prüfung

Entsprechend dem Auftrag der Regierungen haben die Finanzkontrollen der vier Kantone eine due diligence-Prüfung der zu fusionierenden Institutionen durchgeführt. Diese Sorgfaltsprüfung soll mögliche finanzielle Risiken einer Fusion, insbesondere aus bestehenden Verträgen oder aufgrund des Zustands der Institutionen, offen legen.

Die Finanzkontrollen haben ihre Resultate in einem detaillierten Bericht ‚Due Diligence-Prüfung FHNW‘ dargestellt (Beilage). Die aus Sicht der vier Bildungsdepartemente wichtigsten Resultate sind unter Ziffer 6. des Berichts zum Staatsvertrag dargestellt.

Die vier Bildungsdepartemente sehen vor, bis Ende Jahr den Regierungen einen Bericht über die noch von jedem Kanton vor der Fusion zu bereinigenden Punkte zu unterbreiten.

6. Weitere Behandlung des Geschäftes

- Ein positiver Beschluss der vier Regierungen vorausgesetzt, soll der Staatsvertrag den vier Parlamenten am 12. November 2004 zugeleitet werden (geplanter Termin für die Medienkonferenz).
- Es ist vorgesehen, in der Phase der Kommissionsberatung über eine interparlamentarische Begleitkommission eine Koordination unter den vier Parlamenten zu ermöglichen. Die Büros der vier Parlamente haben die entsprechenden Beschlüsse bereits getroffen.
- Die von den vier Regierungen eingesetzte Projektsteuerung für die Fusionsvorbereitung (RRB Nr. 2004/523 vom 9. März 2004) hat ihre Tätigkeit aufgenommen. Sie wird den Regierungen bis anfangs 2005 einen Bericht zum vorgesehenen Portfolio der FHNW, welches insbesondere auch Angaben zur künftigen Zuordnung der Aktivitäten und der Schwerpunkte auf die einzelnen Standorte enthalten soll, unterbreiten. Damit wird es möglich, der in der Vernehmlassung vielfach erhobenen Forderung, dass das künftige Portfolio für die Beratung in den Parlamenten bekannt sein müsse, Rechnung zu tragen.

7. **Beschluss**

- 7.1 Vom Ergebnis der Vernehmlassung zu einem Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz wird Kenntnis genommen.
- 7.2 Von den Ergebnissen der „due diligence“-Prüfung wird Kenntnis genommen, den Schlussfolgerungen des Departementes für Bildung und Kultur gemäss Ziffer 6. des Berichts zum Staatsvertrag zugestimmt und dem Departement der Auftrag erteilt, Bericht über die vom Kanton Solothurn vor dem Inkrafttreten des Staatsvertrags zu bereinigenden Punkte zu erstatten.
- 7.3 Die im Entwurf vorliegende Richtlinie zur Nutzung und zum Betrieb der Liegenschaften für die FH Nordwestschweiz wird gutgeheissen und das Bau- und Justizdepartement wird beauftragt, in Abstimmung mit den Baudepartementen der anderen Kantone die notwendigen Mietverträge zu erarbeiten, mit der FH Nordwestschweiz Vertragsverhandlungen zu führen und Antrag über die ausgehandelten Verträge zu stellen.
- 7.4 Auf Antrag des Departementes für Bildung und Kultur wird der Staatsvertrag über die Errichtung und Führung der Fachhochschule Nordwestschweiz beraten und beschlossen; vorbehalten bleibt die Genehmigung durch den Kantonsrat. Im Interesse einer einheitlichen, umfassenden Behandlung wird der Staatsvertrag als Ganzes der kantonsrätlichen Genehmigung unterstellt.
- 7.5 Die Beschlüsse 7.2 und 7.3 sowie 7.4 stehen unter dem Vorbehalt, dass der Regierungsrat des Kantons Aargau, der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt ebenfalls entsprechende Beschlüsse fassen.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Beilagen

Regelung für Nutzung und zum Betrieb der Liegenschaften

Bericht der Finanzkontrollen zur „due diligence“-Prüfung (= nicht elektronisch vorhanden)

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (5) Gi, VEL, DA, PSt, DK

Amt für Mittelschulen und Hochschulen (2)

Fachhochschulrat (11, Versand durch AMH)

Dr. Peter Abplanalp, Direktor Fachhochschule, Riggensbachstrasse 16, 4601 Olten

Schulrat PFH (7, Versand durch AMH)

Dr. Martin Straumann, Direktor PHSO, Ob. Sternengasse, 4502 Solothurn

Bildungsdepartemente AG, BS, BL (3, Versand durch AMH)

Pensionskasse

Hochbauamt

Finanzdepartement

Finanzkontrolle

Staatskanzlei