

Bericht der Finanzkommission an den Landrat

betreffend Abschlussbericht Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020-2023 im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen

2023/160

vom 21. Juli 2023

1. Ausgangslage

Die Kantonsverfassung verlangt, dass Aufgaben und Ausgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin geprüft werden. Das Finanzhaushaltsgesetz konkretisiert diese Vorgabe. Als faktenbasierte Grundlage für die Generelle Aufgabenüberprüfung gab der Regierungsrat im Jahr 2017 bei BAK Economics AG eine interkantonale Vergleichsstudie in Auftrag. Diese zeigte für 34 Aufgabenfelder die Kostendifferenziale zu vergleichbaren Kantonen auf. Der Regierungsrat wählte anschliessend jene Aufgabenfelder für eine vertiefte Überprüfung aus, deren Nettoausgaben absolut am höchsten über den Ausgaben von Vergleichskantonen lagen. Dazu gehörte auch das vorliegende Aufgabenfeld.

Das Projektziel der Aufgabenüberprüfung im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen (PH) und Fachhochschulen bestand in der Verifizierung der in der BAK-Studie berechneten Kostendifferenziale sowie in der Erarbeitung möglicher Massnahmen zu deren Beseitigung. Das Ergebnis der BAK-Studie war aufgrund der Datengrundlage sowie der Wahl der Vergleichskantone jedoch verzerrt. Vor diesem Hintergrund wurden geeignete Vergleichskantone festgelegt und eine Aktualisierung für das Jahr 2019 bei der BAK in Auftrag gegeben. Die Fallkosten des Kantons Basel-Landschaft lagen demnach knapp unter dem Schweizer Durchschnitt.

Da der Vergleich der Ausgabenpositionen keine Auskunft über die effiziente Verwendung des Globalbeitrags geben kann, wurde zusätzlich zum eigentlichen Projektauftrag ein Vergleich der Leistungen der PH FHNW mit anderen Schweizer Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen vorgenommen.

Der Kantonsvergleich fällt dabei insgesamt positiv aus. Bei den Ausbildungsbeträgen ergeben sich grosse Unterschiede bei den Fallkosten und ein positives Kostendifferenzial. Diese sind durch die gesetzlichen Vorgaben der Kantone zu den Ausbildungsbeiträgen begründet. Da der Königsweg für ein Studium an einer Fachhochschule über den Erwerb einer Berufsmaturität führt, welcher im Stipendienwesen als Zweitausbildung gilt, ist der Anteil an Empfängerinnen und Empfängern der höheren Stipendienkategorie im Kanton Basel-Landschaft relativ hoch. Aufgrund des Fachkräftemangels und dem gesamtschweizerischen Trend zur Erhöhung von Ausbildungsbeiträgen will der Regierungsrat auf Massnahmen verzichten.

Die PH FHNW ist bei den Durchschnittskosten für die Ausbildung im Mittelfeld anzusiedeln, weist aber bei den Studiengängen Kindergarten-/Unterstufe und Primarstufe, Sekundarstufe I sowie Sekundarstufe II die höchsten bzw. zweithöchsten Werte auf. Die Gründe dafür liegen einerseits in einem Rückgang der Neueintritte, andererseits in der vierkantonalen Struktur mit mehreren Standorten. Die Steuerung durch die Trägerkantone erfolgt nicht auf Ebene Studiengang, daher werden keine Massnahmen empfohlen. Eine Ausnahme bildet der Studiengang Sekundarstufe II: Als mögliche Massnahme zur Kostensenkung soll die Kooperation mit anderen PH bei Fächern mit geringerer Auslastung der Ausbildungsgefässe als Vorgabe in den kommenden Leistungsauftrag 2025–2028 aufgenommen werden.

Die Auswertungen des Vergleichs der Fachhochschulen bestätigen die in der Berichterstattung ausgewiesene gute Leistung der FHNW. Bei den Kostenvergleichen weist sie zweimal die tiefsten

und zweimal die zweitiefsten Kosten pro Studierende (Vollzeitäquivalent) aus. Auch bei der Forschung erzielt die FHNW 2019 positive Werte.

Der Regierungsrat beantragt Kenntnisnahme des Abschlussberichts der Generellen Aufgabenüberprüfung im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Finanzkommission beriet die Vorlage am 14. Juni 2023 in Anwesenheit von Regierungsrat Anton Lauber und Barbara Gafner, Vorsteherin der Finanzkontrolle. Jacqueline Weber, stv. Leiterin Hauptabteilung Hochschulen und Allgemeine Weiterbildung, BKSD, und Lothar Niggli, stv. Leiter der Finanzverwaltung, FKD, stellten ihr das Geschäft vor.

2.2. Eintreten

Eintreten war in der Kommission unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Kommission nahm den Abschlussbericht mit grossem Interesse und Dank entgegen. Die umfassende und aufwändige Arbeit, die es brauchte, um aussagekräftige Vergleiche anzustellen, habe zu nützlichen Zusatzinformationen geführt und sich entsprechend gelohnt. Ziel der Generellen Aufgabenüberprüfung sei es schliesslich, dass aus ihr Lehren für die Zukunft gezogen und hilfreiche Informationen für den Kanton generiert werden könnten. Der vorliegende Bericht sei ein sehr gutes Beispiel dafür.

Für die Aufgabenüberprüfung konnte als aktuellste Datenbasis jene von 2019 verwendet werden. Ein Mitglied erkundigte sich daher nach den Entwicklungen der letzten Jahre mit Blick auf die Zukunft. Die Direktion legte dar, dass sie die Entwicklung der Studierendenzahlen anhand der jährlichen Berichterstattung der FHNW jeweils sehr genau anschauen, da sich dieser Faktor direkt auswirke. Die Studierendenzahlen würden in allen Trägerkantonen derzeit stagnieren. In den Jahren 2020 und 2021 seien sie aufgrund der COVID-19-Pandemie hoch gewesen, unter anderem, weil die Studierenden kein Zwischenjahr hätten machen können. Zurzeit bestehe aber ein hoher Fachkräftebedarf, so dass rasch Anstellungen gefunden werden könnten. Daher würden Studien auch aufgeschoben. Zudem gebe es eine Tendenz zu Teilzeitstudien. Die PH FHNW habe sich bei den Neueintritten etwas erholt, während diejenigen der umliegenden PHs etwas schwächer geworden seien.

Die Direktion erklärte, die FHNW habe den Auftrag, darauf zu achten, dass möglichst viele Studierende aus den Trägerkantonen keine anderen Fachhochschulen besuchen, sondern tatsächlich an der FHNW eingeschrieben sind. In der laufenden Leistungsbereinigung arbeite die FHNW zudem an einer Portfoliobereinigung. Dabei müsse sie untersuchen, ob ihre Studiengänge noch zeitgemäss und im Vergleich zu den umliegenden FHs besser seien. In der Vergangenheit seien Studiengänge der FHNW immer wieder von anderen Hochschulen «kopiert» worden. Der FHNW sei nun empfohlen worden, ebenfalls Studiengänge von anderen Hochschulen zu übernehmen, um die Studierenden zu überzeugen, an der FHNW zu studieren. Die BKSD zeigte sich positiv, dass dies zu guten Ergebnissen führen werde.

Ein Mitglied wollte wissen, ob die Anstellungsbedingungen für den Lehrkörper ebenfalls ein Faktor für höhere Kosten darstellen könnte. Dazu wurde erklärt, die Anstellungsbedingungen der FHNW seien vergleichbar mit jenen von anderen Hochschulen und im Rahmen des Projekts nicht genauer untersucht worden. Würden bezüglich Anstellungsbedingungen Änderungen vorgenommen, würde die Wirkung allerdings erst in einigen Jahren ersichtlich. Wenn die FHNW keine Festanstellungen garantieren könne, würden Aufträge auf Honorarbasis erteilt.

Auf Nachfrage aus der Kommission zeigte sich die BKSD überzeugt, dass in der FHNW eine sehr hohe Kostenverantwortung und ein sehr hohes Kostenbewusstsein vorherrschen. Seit die Durchschnittskosten 2012 stark gestiegen waren und der regierungsrätliche Ausschuss die FHNW zur Kehrtwendung angehalten hatte, gewichtete die FHNW die Effizienz sehr hoch. Damals seien erstmals Eckwerte für die FHNW festgelegt worden. Zudem sei aufgrund des damaligen FH-Gesetzes ein Kostenrechnungsmodell entwickelt worden, wonach die Rechnungslegung erfolge. Dies schaffe Transparenz und Vergleichbarkeit. Ausserdem würden sich die Verantwortlichen für die Finanzen der Fachhochschulen jährlich treffen und die Daten gemeinsam mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation sowie mit dem Bundesamt für Statistik überprüfen. Daher bestehe diesbezüglich eine gute Datenqualität.

Ein anderes Mitglied fragte nach möglichen Qualitätsüberprüfungen, die nicht aus dem vorliegenden Kostenvergleich abgeleitet werden könnten. Die Direktion antwortete, für das Projekt habe aus Kapazitätsgründen eine Auswahl getroffen werden müssen. Daher seien die Bereiche «Weiterbildung» und «Dienstleistungen» beispielsweise nicht überprüft worden, in die auch keine Globalmittel fliessen sollten. Die Qualität werde aber jährlich anhand der Berichterstattung der FHNW überprüft. Zu «Weiterbildung» und «Dienstleistungen» bestünden qualitative und quantitative Vorgaben. Erreiche die FHNW die quantitativen Vorgaben, könne man sicher sein, dass die Qualität ebenfalls erreicht werde, weil sich Qualität herumspreche. Die einzelnen Hochschulen der FHNW würden sich in der Zielerreichung zwar unterscheiden, die FHNW als Ganzes übertreffe jedoch die Vorgaben jeweils deutlich.

Die PH wies im Kantonsvergleich auf der Sek II-Stufe die zweithöchsten Werte auf, insbesondere wegen der kleinen Klassen für bestimmte Studiengänge wie Latein oder Griechisch. Auf Nachfrage erklärte die Direktion, es seien die Durchschnittskosten pro Studierende pro Studiengang analysiert worden. Ein Fachdidaktik-Modul für diese Studiengänge brauche auch für nur wenige Studierende eine Dozentin oder einen Dozenten sowie einen Raum. Daher seien die Kosten viel höher als für andere Fachdidaktik-Ausbildungen. Es sei davon auszugehen, dass andere PHs dieses Problem auch hätten. Daher gebe es auch solche, die Fächer wie Latein und Griechisch gar nicht anbieten würden. Es sei aber zu hoffen, dass die PHs in diesem Bereich künftig zusammenarbeiten würden. Wäre dem nicht so, würde im Bildungsraum NWCH angestrebt, die Zusammenarbeit in diesem Bereich auf Stufe der Erziehungsdirektorenkonferenz zu verordnen.

Schliesslich erfuhr die Kommission, dass die geplante Hochschule Informatik frühestens ab 2025 starten werde. Die Regierungen der Trägerkantone hätten den Eckwerten zugestimmt, so dass die FHNW nun mit den Vorarbeiten beginnen könne. Für die Umsetzung brauche es aber auch die Zustimmung der Parlamente. Die FHNW verfüge bereits heute über Informatikstudiengänge, innerhalb der Hochschule für Technik. Diese sollen, zusammen mit neuen Studiengängen, in die neue Hochschule für Informatik übergehen. Im Moment wird Luzern als grösste Konkurrenz angesehen. Die neue Hochschule Informatik in Brugg-Windisch muss demnach andere Fachgebiete aus der Informatik anbieten, um die Studierenden für sich gewinnen zu können.

3. Antrag an den Landrat

Die Finanzkommission beantragt dem Landrat einstimmig mit 12:0 Stimmen ohne Enthaltungen, den Abschlussbericht Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020–2023 im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen zur Kenntnis zu nehmen.

21.07.2023 / cr

Finanzkommission

Laura Grazioli, Präsidentin (bis 30. Juni 2023)

Mitbericht der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission

betreffend Abschlussbericht Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020-2023 im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen

2023/160

vom 12. Juni 2023

1. Ausgangslage

Es wird auf den Bericht der Finanzkommission sowie auf die [Landratsvorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Vorlage wurde an der Sitzung vom 1. Juni 2023 in Anwesenheit von Regierungsrätin Monica Gschwind und Generalsekretär Severin Faller beraten. Jacqueline Weber, stv. Leiterin Hauptabteilung Hochschulen und Allgemeine Weiterbildung, BKSD, und Laurent Métraux, Leiter Finanzverwaltung, FKD, stellten die Vorlage der Kommission vor.

2.2. Detailberatung

Im Allgemeinen erachtete es die Kommission als schwierig, aus ihrer Perspektive eine Einschätzung der Ergebnisse des Abschlussberichts vorzunehmen. Es handle sich um einen Vergleich finanzieller Kennzahlen von Pädagogischen Hochschulen (PH) und Fachhochschulen (FH), anhand derer sich kaum Aussagen über die Qualität der Hochschulen treffen liessen, wobei für die BKSK die Qualität der zentralere Aspekt sei.

Der Kommission wurde ferner aufgezeigt, dass die vergleichsweise hohen Kosten pro Studentin oder Student im Studiengang Sekundarstufe II (PH Teilleistung 4) hauptsächlich auf die geringe Auslastung einzelner Module zurückzuführen sei. Dies betrifft insbesondere die Fachdidaktikausbildungen in den Fächern Griechisch, Latein und Russisch. Aus Sicht der Trägerkantone müssen diese Fächer aber angeboten werden, da es sich um Schwerpunktfächer der Gymnasien handelt. Im neuen Leistungsauftrag soll jedoch eine Vorgabe aufgenommen werden, dass die PH FHNW für diese Fächer Kooperationen mit andern PH in der Schweiz anstreben soll. Aufgrund des Konkurrenzverhältnisses zwischen den Schweizer PH sei aber unklar, ob eine solche Kooperation zustande kommen werde. Andernfalls bestünde die Möglichkeit, die Thematik in der Eidgenössischen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) einzubringen. Seitens Kommission wurde dieses Vorgehen begrüsst.

Ein Kommissionsmitglied bedauerte jedoch unter dem Gesichtspunkt der humanistischen Bildungstradition die Entwicklung, dass Latein und Griechisch immer mehr an Bedeutung verlieren würden.

Abschliessend hielt die Kommission fest, dass der Mechanismus für die Berechnung der Bundessubventionen an die Hochschulen (Universitäten und FH; PH erhalten keine Bundesbeiträge) kritisch zu hinterfragen sei, der sich vorwiegend auf Quantität statt Qualität abstütze. Die Höhe der Bundesgelder an die Hochschulen wird zu 70 % durch die Anzahl Studierenden an einer Hochschule bestimmt. Um mehr Subventionen zu erhalten, muss eine Hochschule somit in Bezug auf die Studierendenzahlen wachsen – dies auch im Verhältnis zu den anderen Hochschulen. Die Kommission zeigte zwar gewisses Verständnis für dieses quantitative Kriterium, da es objektiv einfacher messbar sei als qualitative Kriterien. Dennoch sollte eine gute Qualität der Hochschulen

im Vordergrund stehen und nicht das blosse Wachstum. Seitens Direktion wurde diese Einschätzung geteilt.

3. Antrag an die Finanzkommission

Die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission bittet die Finanzkommission, die obigen Ausführungen zur Kenntnis zu nehmen.

12.06.2023 / pw

Bildungs-, Kultur- und Sportkommission

Pascal Ryf, Präsident