

Programm zur Generellen Aufgabenüberprüfung 2020-2023 (PGA 20-23)

Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen

Abschlussbericht

Auftraggeber	Severin Faller
Autorin	Jacqueline Weber
Klassifizierung	Nicht klassifiziert
Status	Version vom 21. März 2023: Beilage zur Landratsvorlage

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6
1 Programm Generelle Aufgabenüberprüfung	9
1.1 Ausgangslage und Programmauftrag	9
1.2 Programmorganisation	9
2 Ausgangslage im Aufgabenfeld «Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen» ..	11
2.1 BAK-Studie	11
2.1.1 <i>Datenbasis und Definition des Aufgabenfelds</i>	11
2.1.2 <i>Benchmarking</i>	12
2.2 Projektauftrag «Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen»	12
2.3 Bestimmung der Referenzkantone und Aktualisierung der BAK-Studie 2019...	13
2.4 Trennung in Kantons- und Hochschulvergleich: Erläuterung der Berichtsstruktur	14
3 Kantonsvergleich	16
3.1 Beschreibung der Leistungen	16
3.2 Beschreibung der Teilleistungen	16
3.2.1 <i>Globalbeitrag</i>	16
3.2.2 <i>FHV-Beiträge</i>	17
3.2.3 <i>Ausbildungsbeiträge</i>	17
3.2.4 <i>Verwaltungskosten</i>	17
3.3 Bedarfsindikatoren	18
3.4 Datengrundlage und Berechnungsmethode	19
3.5 Analyse der Teilleistungen	20
3.5.1 <i>Globalbeitrag</i>	20
3.5.2 <i>FHV-Beiträge</i>	23
3.5.3 <i>Ausbildungsbeiträge</i>	24
3.5.4 <i>Verwaltungskosten</i>	27
3.6 Infrastrukturleistungen der BUD	28
4 Hochschulvergleich	29
4.1 Das Konstrukt FHNW	29
4.2 Beschreibung der Leistungen	31
4.2.1 <i>Kriterien für die Auswahl der Teilleistungen PH und FH</i>	32
4.3 Pädagogische Hochschulen	32
4.3.1 <i>Vergleichsgruppe PH</i>	32
4.3.2 <i>Teilleistungen PH</i>	33
4.3.3 <i>Datengrundlage PH</i>	34
4.3.4 <i>Durchschnittskosten Ausbildung PH</i>	34
4.3.5 <i>Kindergarten- und Primarstufe</i>	35
4.3.6 <i>Sekundarstufe I</i>	36
4.3.7 <i>Sekundarstufe II</i>	37
4.4 Fachhochschulen	40
4.4.1 <i>Vergleichsgruppe FH</i>	40
4.4.2 <i>Teilleistungen FH</i>	40
4.4.3 <i>Datengrundlage FH</i>	41
4.4.4 <i>Durchschnittskosten Ausbildung FH</i>	41
4.4.5 <i>Fachbereich Wirtschaft</i>	42
4.4.6 <i>Fachbereich Technik</i>	43
4.4.7 <i>Fachbereich Life Sciences</i>	44
4.4.8 <i>Angewandte Forschung & Entwicklung</i>	44
5 Übergeordnete Themen und Entwicklungen	47

5.1	Rechtsgrundlagen.....	47
5.2	Wichtige Veränderungen seit 2019	48
5.2.1	<i>Einführung von neuen Studiengängen</i>	48
5.2.2	<i>Mechanismus zur Berechnung der Bundesbeiträge</i>	49
5.3	Absehbare künftige Entwicklungen	50
6	Ergebnisse	52
6.1	Übersicht Kantonsvergleich	52
6.2	Übersicht Hochschulvergleich.....	53
6.2.1	<i>PH-Vergleich</i>	53
6.2.2	<i>FH-Vergleich</i>	54
7	Lessons learned und Ausblick auf PGA 23-26.....	55
8	Anhang.....	56
8.1	Konzeptionelle Grundlagen und Methode des Programms Generelle Aufgabenüberprüfung	56
8.1.1	<i>BAK-Studie als Basis für das PGA 20-23</i>	56
8.1.2	<i>Erweiterung und Vertiefung des BAK-Ansatzes</i>	58
8.1.3	<i>Methode</i>	59
8.2	Festlegung des Anteils des Kantons Basel-Landschaft am Globalbeitrag FHNW	62
8.3	Vergleich mit anderen mehrkantonalen FH-Trägerschaften	63
8.4	Höhe der FHV-Beiträge im Jahr 2019	66
8.5	Kostenrechnungsmodell der Fachhochschule.....	67
8.5.1	<i>Problematik betreffend Kostenrechnungsmodell für die Pädagogischen Hochschulen</i>	67
8.6	Liste der neuen Studiengänge seit 2015	69

Abkürzungsverzeichnis

AFP	Aufgaben- und Finanzplan
APS	Hochschulen für Angewandte Psychologie, FHNW
BAK	Wirtschaftsforschungs- und Beratungsinstitut BAK Economics AG
BFH	Berner Fachhochschule
BFS	Bundesamt für Statistik
BKSD	Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion BL
BMH	Dienststelle Berufsbildung, Mittelschulen und Hochschulen der BKSD BL
BRNW	Bildungsraum Nordwestschweiz
BUD	Bau- und Umweltschutzdirektion
BV	Bundesverfassung
DB	Deckungsbeitragsstufe
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFV	Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung
FH	Fachhochschule
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
FHO	Fachhochschule Ostschweiz, ab 1. 9. 2020 Ostschweizer Fachhochschule (OST)
FHR	Fachhochschulrat
FHV	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
FKD	Finanz- und Kirchendirektion
FTE	Full Time Equivalent
HABG	Hochschule für Architektur, Bau und Geomatik, FHNW
HA BB	Hauptabteilung Berufsbildung
HA HS	Hauptabteilung Hochschulen
HEP Vaud	Haute École Pédagogique du canton de Vaud
HES-SO	Haute École Spécialisée de Suisse Occidentale
HFKG	Hochschulförderungs- und –koordinationsgesetz
HGK	Hochschule für Gestaltung und Kunst, FHNW
HLS	Hochschule für Life Sciences, FHNW
HSA	Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
HSLU	Hochschule Luzern
HSM	Hochschule für Musik, FHNW (bis 2020 als MHS abgekürzt)
HSW	Hochschule für Wirtschaft, FHNW
HT	Hochschule für Technik, FHNW

IPK FHNW	Interkantonale Parlamentarische Kommission FHNW
IT	Informationstechnologie
KV	Kantonsverfassung
PH	Pädagogische Hochschule
PH BE	Pädagogische Hochschule des Kantons Bern
PH FHNW	Pädagogische Hochschule der FHNW
PH SG	Pädagogische Hochschule des Kantons St. Gallen
PH ZH	Pädagogische Hochschule des Kanton Zürich
RRA	Regierungsausschuss FHNW
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI
SGS	Systematischen Gesetzessammlung
SHK	Schweizerische Hochschulkonferenz
SNF	Schweizerischer Nationalfond
VZÄ	Vollzeit-Äquivalent
ZFH	Zürcher Fachhochschule

Zusammenfassung

Ausgangslage und Projektziel PGA 20-23 im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen (PH und FH)

Ausgehend von einer interkantonalen Vergleichsstudie des Wirtschaftsforschungs- und Beratungsinstituts BAK Economics AG (BAK) aus dem Jahr 2018 bestimmte der Regierungsrat vier Aufgabenfelder für eine vertiefte Überprüfung. Mit Beschluss vom 14. Mai 2019 wurde der Initialisierungsauftrag für das erste Projekt freigegeben. Innerhalb der nächsten eineinhalb Jahren nahm der Landrat die Schlussberichte der Aufgabenfelder Rechtsprechung, Berufsbildung und Umweltschutz zur Kenntnis. Die Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen (PH und FH) wurden gemeinsam als weiteres Aufgabenfeld festgelegt, welches im Rahmen des PGA 20-23 überprüft wurde.

Das Projektziel des PGA 20-23 im Aufgabenfeld PH und FH bestand in der Verifizierung der in der BAK-Studie berechneten Kostendifferenziale. Ausserdem sollte das Projektteam mögliche Massnahmen zu deren Beseitigung erarbeiten. Das Ergebnis der BAK-Studie war aufgrund der Datengrundlage sowie der Wahl der Vergleichskantone verzerrt. Es zeigte sich, dass in der Studie für die Wahl der Vergleichskantone von falschen Voraussetzungen ausgegangen worden war. Vor diesem Hintergrund wurden für das Aufgabenfeld PH und FH geeignete Vergleichskantone festgelegt und eine Aktualisierung für das Jahr 2019 bei BAK Economics in Auftrag gegeben. Die Kosten des Kantons Basel-Landschaft im Aufgabenfeld PH und FH lagen bei diesem Vergleich knapp unter dem Schweizer Durchschnitt.

Kantonsaufgaben und Berichtsstruktur

Der Kanton Basel-Landschaft hat gemäss § 53, Abs. 1a des Bildungsgesetzes (SGS 640) die Aufgabe, Studierenden den Zugang zu einer tertiären Ausbildung zu sichern. Auf der Basis dieses Auftrags leistet der Kanton finanzielle Beiträge an die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW). Die daraus entstehenden Kosten lassen sich in die vier Ausgabenpositionen einteilen:

- Globalbeitrag,
- Beiträge gemäss Fachhochschulvereinbarung (FHV-Beiträge),
- Ausbildungsbeiträge und
- Verwaltungskosten.

Für den Nettokostenvergleich wurden neben den weiteren Trägerkantonen der FHNW, die Kantone Waadt und St. Gallen hinzugezogen.

Die grösste Ausgabenposition bildete bei allen Vergleichskantonen der Globalbeitrag zugunsten der PH und FH. Da der Vergleich keine Auskunft über die effiziente Verwendung des Globalbeitrags geben kann, wurde zusätzlich zum eigentlichen Projektauftrag ein Vergleich der Leistungen der FHNW mit anderen Schweizer PHs und FHs vorgenommen. Die Struktur des Berichts wurde daher in einen Kantons- und einen Hochschulvergleich aufgeteilt. Als Vergleichsinstitutionen wurden dafür neben der FHNW die PH und FH der Kantone Bern, St. Gallen, Waadt und Zürich hinzugezogen.

Kantonsvergleich

Der Kantonsvergleich fällt insgesamt positiv aus. Bei den FHV-Beiträgen weist der Kanton Basel-Landschaft die tiefsten Fallkosten aus und bei den Globalbeiträgen sowie Verwaltungskosten liegt er deutlich unter dem Durchschnitt. Bei den Ausbildungsbeiträgen ergeben sich grosse Unterschiede bei den Fallkosten und ein positives Kostendifferenzial, welches allenfalls Massnahmen erfordert. Die Ursache für die grossen Unterschiede sind in den gesetzlichen Vorgaben der Kantone begründet. In den Kantonen Aargau und St. Gallen werden weniger Ausbildungsbeiträge an Studierende vergeben, welche eine Zweitausbildung machen. Da der Königsweg für ein Studium an einer FH 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 wird jedoch auf die Empfehlung von Massnahmen verzichtet.

Kantonsvergleich Ergebnisse und Folgerungen¹

Beschreibung	Ergebnisse	Folgerungen
Globalbeiträge	Nur SO und AG weisen tiefere Fallkosten als BL aus. Das Kostendifferenzial ist negativ.	Bei den Trägerkantonen der FHNW ist die Höhe der Fallkosten aufgrund des Verteilschlüssels gemäss Staatsvertrag abhängig von den Studierendenzahlen. <u>Keine Massnahmen vorgesehen</u>
FHV-Beiträge	BL weist die tiefsten Fallkosten aus. Das Kostendifferenzial ist negativ.	Die Höhe der Fallkosten ist abhängig von der Anzahl der Studierenden sowie der Höhe des FHV-Beitrags pro Fachbereich. Aufgrund der geltenden Freizügigkeit der Studienwahl ist keine Steuerung möglich. <u>Keine Massnahmen vorgesehen</u>
Ausbildungsbeiträge	Die Fallkosten BL weisen den dritthöchsten Wert aus. Das Kostendifferenzial ist positiv	Eine Senkung der Kosten ist nur mit einer Gesetzesänderung möglich. <u>Keine Massnahmen empfohlen</u>
Verwaltungskosten	BL weist die zweittiefsten Fallkosten aus. Das Kostendifferenzial ist negativ.	<u>Keine Massnahmen vorgesehen</u>

Hochschulvergleich

Während die PH FHNW bei den Durchschnittskosten Ausbildung im Mittelfeld anzusiedeln ist, weist sie bei den Studiengängen Kindergarten-/Unterstufe und Primarstufe, Sekundarstufe I sowie Sekundarstufe II die höchsten bzw. zweithöchsten Werte auf. Die Gründe für die höheren Kosten liegen einerseits in einem Rückgang der Neueintritte und der daraus folgenden geringeren Auslastung der Ausbildungsgefässe, andererseits in der vierkantonalen Struktur mit mehreren Standorten. Von Seiten der Träger erfolgt die Steuerung der FHNW gemäss Staatsvertrag 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 weiteren Schweizer PHs bei Fächern mit geringer Auslastung der Ausbildungsgefässe als Vorgabe in den kommenden Leistungsauftrag 2025–2028 aufgenommen werden.

PH-Vergleich Ergebnisse und Folgerungen²

Beschreibung	Ergebnisse	Folgerungen
Durchschnittskosten Ausbildung (VZÄ)	Die Kosten der PH FHNW pro Studierende liegen an dritter Stelle.	Bereits der leichte Rückgang bei den Neueintritten, der Jahre 2018 und 2019 wirkte sich negativ auf die Höhe der Kosten aus. Die PH FHNW hat bereits Massnahmen zur Erhöhung der Neueintritte eingeleitet: z. Beispiel die Einführung neuer Studienvarianten.
Kosten pro Studierende (VZÄ): Kindergarten- Unterstufe & Primarstufe	PH FHNW weist die zweithöchsten Kosten pro Studierende aus.	Von Seiten der Träger erfolgt die Steuerung der FHNW gemäss Staatsvertrag nicht auf Ebene Studiengang, daher werden <u>keine Massnahmen empfohlen</u> .
Kosten pro Studierende (VZÄ): Sekundarstufe I	PH FHNW weist die höchsten Kosten pro Studierende aus.	
Kosten pro Studierende (VZÄ): Sekundarstufe II	PH FHNW weist die höchsten Kosten pro Studierende aus.	Die Auslastung der Fachdidaktik-Module wirkt sich insbesondere in Fächern mit geringer Studierendenzahl negativ auf die Kosten aus. <u>Empfohlene Massnahme:</u> Obwohl die Steuerung der FHNW nicht auf Ebene Studiengang erfolgt, wird BL im Leistungsauftrag 2025–2028 die Aufnahme eines Ziels in Sachen Schulfächer mit geringer Studierendenzahl im Studiengang Sek II (Kooperationen mit anderen PHs) beantragen.

¹ Die detaillierte Tabelle zu den Ergebnissen des Kantonsvergleichs findet sich in Abschnitt 6.1.

² Die detaillierte Tabelle zu den Ergebnissen des Hochschulvergleichs PH findet sich in Abschnitt 6.2.1.

Die Auswertungen des FH-Vergleichs hingegen bestätigen die in der Berichterstattung ausgewiesene gute Leistung der FHNW. Bei den Kostenvergleichen weist sie zweimal die tiefsten und zweimal die zweit tiefsten Kosten pro Studierende (VZÄ) aus. Auch bei der Forschung erzielt die FHNW 2019 positive Werte. Von den FHs mit einem ähnlichen Angebot an Fachbereichen erreichte einzig die Zürcher Fachhochschule (ZFH) höhere Zahlen.

FH-Vergleich Ergebnisse und Folgerungen³

Beschreibung	Ergebnisse	Folgerungen
Durchschnittskosten Ausbildung (Studierende VZÄ, ohne PH)	FHNW weist die tiefsten Kosten pro Studierende aus.	Seit 2013 stand bei der FHNW die Effizienzsteigerung im Vordergrund. Dies kommt in den ausgezeichneten Werten der Durchschnittskosten Ausbildung der FHNW (ohne PH) deutlich zum Ausdruck. <u>Massnahmen nicht nötig</u>
Kosten pro Studierende (VZÄ): Fachbereich Wirtschaft	FHNW weist die zweit tiefsten Kosten pro Studierende aus.	
Kosten pro Studierende (VZÄ): Fachbereich Technik	FHNW weist die zweit tiefsten Kosten pro Studierende aus.	
Kosten pro Studierende (VZÄ): Fachbereich Life Sciences	FHNW weist die tiefsten Kosten pro Studierende aus.	
Deckungsgrad (DB5) Forschung & Entwicklung FH 2019 (ohne PH, Gesundheit, angewandte Linguistik, Theater)	FHNW weist den dritthöchsten Deckungsgrad aus. Die FHO, welche die höchsten Werte aufweist, bietet vor allem Fachbereiche mit hohem Forschungspotenzial an.	

Übergeordnete Themen

Im Abschnitt zu den übergeordneten Themen geht der vorliegende Bericht auf die Rechtsgrundlagen ein und berichtet über wichtige Veränderungen seit 2019 die für den Kanton Basel-Landschaft von besonderer Bedeutung sind. Mit dem Inkrafttreten der Finanzartikel des HFKG am 1. Januar 2017 wurden neue Mechanismen für die Berechnung der Grundbeiträge eingeführt. Diese haben zur Folge, dass die Hochschulen ein starkes quantitatives Wachstum anstreben, was die Befürchtung weckt, dass der Qualitätsstandard der Hochschulbildung nicht garantiert werden kann. Des Weiteren erhalten die Hochschulen eine unzureichende Bundesfinanzierung, was zu einer finanziellen Überlastung der Trägerkantone führen kann. Trotz der positiven Kostenbilanz für die FHNW, kann davon ausgegangen werden, dass der Kanton Basel-Landschaft in absehbarer Zukunft bei der Finanzierung der Hochschule an seine Grenzen stossen wird.

Lessons learned und Ausblick

Die der generellen Aufgabenüberprüfung zugrundeliegende BAK Studie ist konzeptionell zwar nachvollziehbar. Der Ansatz hat sich aber in der Umsetzung als ressourcen- und zeitaufwendig erwiesen. Zudem eignet sich der Ansatz nur bedingt für den vorliegenden Fall, da bei kantonalen Beteiligungen ein Vergleich der Trägerkantone nur durch einen ergänzenden Vergleich der Hochschulinstitutionen Sinn macht.

Aufgrund dieser Erkenntnisse bei der Umsetzung der Überprüfung der vier Aufgabenfelder im Rahmen des PGA 20-23 soll das Folgeprogramm PGA 23-26 vereinfacht und entschlackt werden.

³ Die detaillierte Tabelle zu den Ergebnissen des Hochschulvergleichs PH findet sich in Abschnitt 6.2.2.

1 Programm Generelle Aufgabenüberprüfung

1.1 Ausgangslage und Programmauftrag

Gemäss § 129 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV) sind Aufgaben und Ausgaben vor der entsprechenden Beschlussfassung und anschliessend periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu prüfen. Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP), die finanzhaushaltsrechtliche Prüfung und die Ausgabenbewilligung setzen diesen Verfassungsauftrag für neue Aufgaben und Ausgaben um. Die Generelle Aufgabenüberprüfung nach § 11 Finanzhaushaltsgesetz (FHG) ermöglicht die systematische Umsetzung in Bezug auf bereits bestehende Staatsaufgaben.

Um für eine Generelle Aufgabenüberprüfung eine faktenbasierte Grundlage zu erhalten, gab der Regierungsrat über die Finanz- und Kirchendirektion (FKD) im Jahr 2017 beim Wirtschaftsforschungs- und Beratungsinstitut BAK Economics AG (BAK) eine interkantonale Vergleichsstudie zu den Kosten für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben in Auftrag. Die Endfassung der Studie «Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Basel-Landschaft» (nachfolgend BAK-Studie) mit der Datenbasis 2015 lag im Mai 2018 kantonsintern vor. Die BAK-Studie zeigt für sämtliche Aufgabenfelder das Kostendifferenzial⁴ zu vergleichbaren Kantonen auf. Dabei werden strukturelle Besonderheiten der Kantone berücksichtigt.

Der Regierungsrat hat eine Priorisierung der in der Legislaturperiode 2020-2023 zu überprüfenden Aufgabenfelder anhand dieser Kostendifferenziale vorgenommen. Er bestimmte jene Aufgabenfelder für eine vertiefte Aufgabenüberprüfung nach § 11 FHG, welche die höchsten Kostendifferenziale gemäss BAK-Studie gegenüber ihren Vergleichskantonen aufweisen:⁵

- Aufgabenfeld Rechtsprechung
- Aufgabenfeld Berufsbildung
- Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen
- Aufgabenfeld Umweltschutz

1.2 Programmorganisation

Mit Beschluss vom 14. Mai 2019 gab der Regierungsrat den Initialisierungsauftrag für ein erstes Programm zur Generellen Aufgabenüberprüfung in den genannten vier Aufgabenfeldern während den Jahren 2020-2023 (PGA 20-23). Dabei ist jede Überprüfung in einem Aufgabenfeld ein in sich geschlossenes Projekt. Zur Sicherstellung einer einheitlichen Durchführung wurden diese Einzelprojekte zu einem Programm zusammengefasst und werden durch eine permanente Programmorganisation (insbesondere durch einen Programmausschuss) gesteuert.

Die Eckwerte des Vorgehens, der übergeordnete Zeitplan und die Programmorganisation wurden definiert und gleichzeitig beauftragte der Regierungsrat die FKD damit, ausgehend von der BAK-Studie ein Methodenhandbuch für die Vertiefung der Ergebnisse in den einzelnen Aufgabenfeldern und für die Ableitung von Massnahmen zu verfassen. Diese von der Finanzverwaltung erarbeiteten Regieanweisungen wurden vom Programmausschuss am 7. November 2019 verabschiedet.⁶

Das PGA 20-23 begann mit dem Aufgabenfeld Rechtsprechung. Dieses weist die institutionelle Besonderheit auf, dass gleich zwei Staatsgewalten betroffen sind. Entsprechend wurden zwei Projekte geplant und umgesetzt, eines bei der Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft unter Aufsicht des Regierungsrats und eines bei den Gerichten. Der Landrat hat die beiden Schlussberichte am 2. Dezember 2021 mit [LRV 2021-352](#) (Staatsanwaltschaft/Jugend-anwaltschaft) und mit [LRV 2021-358](#) (Gerichte) zur Kenntnis genommen. Die beiden

⁴ Das Kostendifferenzial gibt an, um welchen Betrag die Ausgaben im Kanton Basel-Landschaft sinken müssen, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen.

⁵ Zurückgestellt wurden Aufgabenfelder, die zwar ebenfalls überdurchschnittliche Kostendifferenziale aufweisen, bei welchen dazumal aber bereits grössere Überprüfungsprojekte am Laufen waren. Hierzu gehören die Aufgabenfelder universitäre Hochschulen, Invalidität sowie die Spitäler inkl. psychiatrische Kliniken.

⁶ Im Mai 2021 wurde das Methodenhandbuch mit der Durchschnittsberechnung des Kostendifferenzials ergänzt.

Projekte zu den Aufgabenfeldern Berufsbildung und Umweltschutz wurden zeitlich vorgezogen und Ende 2021 abgeschlossen. Die entsprechenden Schlussberichte wurden mit [LRV 2022-93](#) (Berufsbildung) und [LRV 2022-94](#) (Umweltschutz) gleichzeitig am 15. September 2022 vom Landrat zur Kenntnis genommen.

Für die Aufgabenüberprüfung im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen (PH) und Fachhochschulen (FH), deren Ergebnisse der vorliegende Schlussbericht dokumentiert, hat der Programmausschuss PGA 20-23 am 19. August 2021 den Projektinitialisierungsauftrag zur Kenntnis genommen. Damit wurde das Projekt offiziell gestartet.

2 Ausgangslage im Aufgabenfeld «Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen»

2.1 BAK-Studie

2.1.1 Datenbasis und Definition des Aufgabenfelds

Wie bereits erwähnt, wurde das Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen aufgrund der Ergebnisse der BAK-Studie mit der Datenbasis 2015 ausgewählt, Teil des PGA 20-23 zu sein. Als Datenbasis für das Benchmarking hat BAK Economics die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) für das Rechnungsjahr 2015 verwendet – konkret die Finanzierungsrechnung im sogenannten FS-Modell, unterteilt nach funktionaler Gliederung (nachfolgend: EFV Finanzstatistik). Die Finanzdaten aller 26 Kantone werden in diesem Modell durch die EFV gemäss den Richtlinien des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) aufbereitet und für den interkantonalen statistischen Vergleich vereinheitlicht. Das Benchmarking unter den Kantonen erfordert in der Regel, dass für jeden Kanton die kantonalen und kommunalen Finanzen konsolidiert verglichen werden, zumal sich die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden jeweils erheblich unterscheiden kann. Die EFV Finanzstatistik liegt in der geforderten konsolidierten Form vor.

Die Definition der einzelnen Aufgabenfelder durch BAK Economics basiert auf der im Datensatz enthaltenen funktionalen Gliederung nach HRM2. Die Finanzdaten der Kantone und Gemeinden sind in dieser Gliederung in über 150 Funktionen aus allen öffentlichen Aufgabenbereichen (allgemeine Verwaltung, obligatorische Schulen, Kultur, Spitäler, Sozialhilfe, öffentlicher Verkehr, Umweltschutz etc.) unterteilt. Diese Funktionen hat BAK Economics für das Benchmarking zu 34 massgeblichen Aufgabenfeldern verdichtet.

Das Aufgabenfeld PH und FH konnte durch BAK direkt aus zwei Funktionen abgeleitet werden, welche im HRM2 wie folgt definiert sind:

Pädagogische Hochschulen (Code HRM2: 272):

- Bereitstellen von Unterrichtsdienstleistungen auf der Tertiär- bzw. Bildungsstufe 5A gemäss ISCED-97;
- Grundausbildung von Lehrerinnen und Lehrern für die Vorschulstufe, die Primarstufe und teilweise auch für die Sekundarstufen I und II durch die rund 15 PHs;
- Die PHs haben den Status von FHs, unterstehen aber kantonalem Recht.

Fachhochschulen (Code HRM2: 273):

- Bereitstellung von Unterrichtsdienstleistungen auf Tertiärstufe bzw. Bildungsstufe 5A gemäss ISCED-97;
- Verwaltung, Aufsicht, Betrieb oder Unterstützung von Universitäten und anderen Institutionen, die Unterrichtsdienstleistungen auf Tertiärstufe bzw. Bildungsstufe 5A gemäss ISCED-97 bereitstellen;
- Stipendien, Zuschüsse, Darlehen und Geldzuwendungen für Studenten, die eine Ausbildung auf Tertiärstufe bzw. Bildungsstufe 5A gemäss ISCED-97 verfolgen.

Das Aufgabenfeld umfasst damit die harmonisierten Finanzierungsrechnungen der einzelnen Kantone für die Leistungen für die PHs und die FHs.

Unter Verwendung dieser Daten zur Finanzierung fasst das Studienergebnis von BAK Economics auf einem interkantonalen Vergleich der Nettoausgaben für das Aufgabenfeld. Die Nettoausgaben entsprechen den laufenden Ausgaben im Aufgabenfeld abzüglich der laufenden Einnahmen im gleichen Aufgabenfeld. Ausserordentliche Ausgaben und Einnahmen sowie Investitionsausgaben und -einnahmen werden demgegenüber in allen Kantonen ausgeklammert.

2.1.2 Benchmarking

Die methodische Herangehensweise von BAK Economics beginnt für jedes Aufgabenfeld mit der Berechnung der Nettoausgaben pro Einwohner (Standardkosten). Diese Standardkosten des untersuchten Kantons werden mit den durchschnittlichen Standardkosten der anderen 25 Kantone im Land verglichen, woraus ein Standardkostenindex für den untersuchten Kanton resultiert. Der Standardkostenindex gibt wieder, um wie viele Prozentpunkte die Nettoausgaben pro Einwohner im untersuchten Kanton vom Mittelwert der übrigen 25 Kantone abweichen.

Da die Standardkosten lediglich die durchschnittliche Belastung je Einwohner zum Ausdruck bringen, nicht aber den finanziellen Handlungsspielraum, über den ein Kanton tatsächlich verfügt, werden die Standardkosten anschliessend um strukturell bedingte Kosten (Strukturkosten) bereinigt. Ziel dieser Korrektur ist es, die nicht beeinflussbaren Standortvorteile und Standortnachteile der einzelnen Kantone in den Aufgabenfeldern zu identifizieren und aus dem interkantonalen Benchmarking auszuschliessen, sodass möglichst nur die in der Leistungserbringung relevanten beeinflussbaren Kosten (Fallkosten) in den Benchmark einfließen. Die Korrektur um Strukturkosten erfolgt auf mehreren Ebenen sowie unter Verwendung statistischer Daten, zumeist des Bundesamts für Statistik (BFS). Namentlich erfolgt der interkantonale Vergleich der Fallkosten nicht mehr mit allen 25 anderen Kantonen wie noch bei den Standardkosten, sondern mit einer spezifisch für das Aufgabenfeld herausgearbeiteten Vergleichsgruppe von Kantonen, die dem untersuchten Kanton nach statistischen Kriterien strukturell möglichst ähnlich sind. Überdies werden die Nettoausgaben nicht mehr zur Anzahl Einwohner in Bezug gesetzt, sondern zu einer statistischen Grösse, welche möglichst den gegebenen Bedarf nach der im Aufgabenfeld erbrachten Leistung abbildet (Bedarfsindikator). Als Bedarfsindikator hat BAK die effektive Anzahl Studierende an PHs und FHs nach Wohnkanton vor Studienbeginn verwendet.

Neben den Trägerkantonen der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) eruierten die Autoren der BAK-Studie die weiteren Kantone für die Vergleichsgruppe anhand des Kriteriums «Studienbeiträge pro Studierenden». Gemeint waren damit die Beiträge gemäss Interkantonale Fachhochschulvereinbarung ([FHV](#)). Die relevante Vergleichsgruppe des Kantons Basel-Landschaft besteht gemäss BAK-Studie damit aus den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Schaffhausen, St. Gallen, Tessin, Waadt, Thurgau und Zug sowie Aargau, Basel-Stadt und Solothurn.

Die errechneten Fallkosten (Nettoausgaben pro Bedarfsindikator) des Kantons Basel-Landschaft werden in der Methodik von BAK Economics anschliessend für jedes Aufgabenfeld den gleichsam korrigierten Fallkosten der Kantone in der jeweiligen Vergleichsgruppe gegenübergestellt. Daraus resultiert der sogenannte Fallkostenindex. Er zeigt auf, um wie viele Prozentpunkte die vom Kanton beeinflussbaren Fallkosten von den mittleren Fallkosten der Kantone in der Vergleichsgruppe abweichen. Abschliessend wird der Fallkostenindex in eine monetäre Grösse transformiert (Kostendifferenzial). Das Kostendifferenzial eines Aufgabenfelds drückt als Frankenbetrag aus, wie stark die Nettoausgaben des untersuchten Kantons den Durchschnitt der Vergleichsgruppe übersteigen und korrigiert werden müssten, um das Niveau der Fallkosten in der Vergleichsgruppe und damit den Benchmark zu erreichen.

2.2 Projektauftrag «Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen»

Das Ziel der Aufgabenüberprüfung im Aufgabenfeld PH und FH ist die umfassende Analyse mit der übergeordneten Projekt-Zielsetzung, die Kostendifferenziale zu verifizieren und mögliche Massnahmen zu deren Beseitigung zuhanden der politischen Entscheidungsträger zu erarbeiten. Das Projekt Aufgabenüberprüfung folgte den vier Schritten 1. Fact Finding, 2. Ursachenanalyse, 3. Massnahmen sowie 4. Abschlussbericht und Entscheid weiteres Vorgehen.

Zu Beginn standen die Zahlen der BAK-Studie für das Jahr 2015 zu den Aufgabenfeldern PH und FH für das Projekt zur Verfügung. Diese Zahlen warfen Fragen hinsichtlich der Datengrundlage und der Wahl der Vergleichskantone auf. In einer gemeinsamen Besprechung mit den Verfassern der Studie konnte geklärt werden, dass für das Jahr 2015 die Vergleichskantone anhand der Relation ihrer Studierenden pro Fachbereich gemäss FHV festgelegt wurden. Auf der Basis dieser Vereinbarung bezahlt ein Herkunftskanton für seine Studierenden einen Beitrag an die Ausbildungskosten (pro Jahr, pro Person, je nach Fachbereich) an die jeweilige PH bzw. die jeweilige FH. Diese Beiträge entsprechen jedoch nicht den Vollkosten der Hochschulen bzw. der Hochschulträger. Da viele Kantone der Vergleichsgruppe 2015 keine Träger einer FH und / oder PH waren, bzw. die jeweiligen Hochschulen sich aufgrund ihres Angebots nicht mit der FHNW vergleichen lassen, wurde das Ergebnis der ursprünglichen BAK-Studie verzerrt. Vor diesem Hintergrund wurden für das Aufgabenfeld PH und FH neue geeignete Vergleichskantone festgelegt und für dieses Aufgabenfeld die BAK-Studie für das Jahr 2019 aktualisiert.

2.3 Bestimmung der Referenzkantone und Aktualisierung der BAK-Studie 2019

Ausgehend von der vierkantonalen Trägerschaft der FHNW (inkl. der PH FHNW) waren die Partnerkantone des Bildungsraumes Nordwestschweiz, Aargau, Basel-Stadt und Solothurn, als Referenzkantone unbestritten. Neben den FHNW-Mitträgern sollten für den Vergleich der Nettoausgaben zwei weitere Kantone einbezogen werden. Dafür wurden die Kantone Waadt und St. Gallen ausgewählt. Beide Kantone führen jeweils eine FH und eine PH, die weitgehend mit der FHNW bzw. mit der PH FHNW vergleichbar sind.

BAK Economics nahm wie erwähnt für das Jahr 2019 und die Referenzkantone Aargau, Basel-Stadt, Solothurn, St. Gallen und Waadt eine Aktualisierung ihrer Studie vor.

Fallkosten 2019

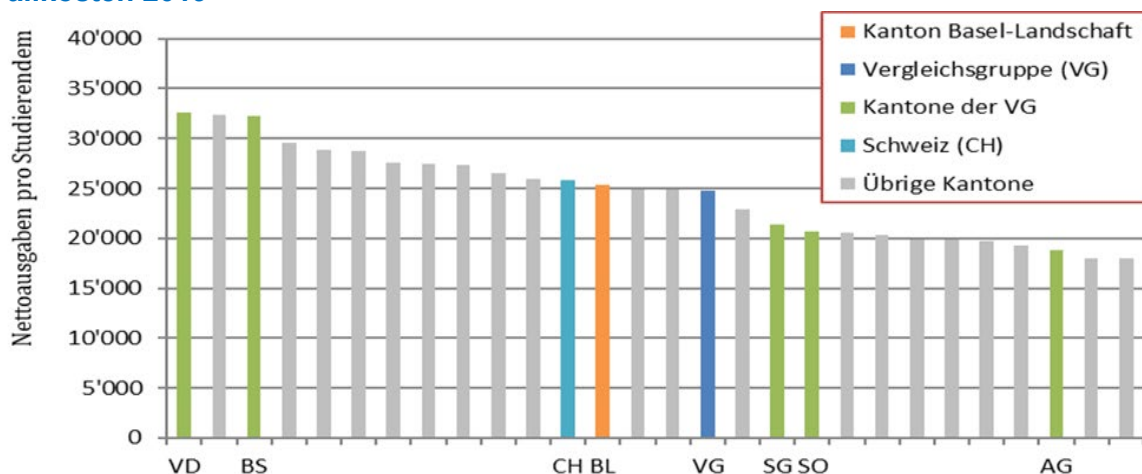


Abbildung 1

Der Kanton Basel-Landschaft liegt im Jahr 2019 beim Vergleich der Fallkosten knapp unter dem Schweizer Durchschnitt und im Mittelfeld der Vergleichsgruppe. Das Kostendifferenzial betrug 2019 2 Mio. Franken.

2.4 Trennung in Kantons- und Hochschulvergleich: Erläuterung der Berichtsstruktur

Das Aufgabenfeld PH und FH (Code HRM2: 272+273) umfasst im Kanton Basel-Landschaft die Nettoausgaben von folgenden Profitcentern:

Tabelle 1: Nettoausgaben BL in CHF gemäss BAK-Studie Update 2019 sowie Verwendung der Mittel.

Profitcenter		Betrag	Verwendung
2500	BKSD Generalsekretariat	64'421'387	BL Anteil FHNW Globalbeitrag inklusive Verwaltungskosten
2501	Schulabkommen und Vereinbarungen:	12'116'353	FHV-Beiträge ⁷
2509	Amt für Berufsbildung und Berufsberatung	2'168'478	Ausbildungsbeiträge
Total		78'706'218	

Quelle: EFV, BAK Economics

Diese Mittel stellen den Anteil des Kantons Basel-Landschaft am Globalbeitrag der FHNW für das Jahr 2019⁸ inklusive Verwaltungskosten dar, sowie die 2019 entrichteten FHV-Beiträge für Baselbieter Studierende, welche nicht an der FHNW ein Studium absolvieren und die kantonalen Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Darlehen). Für den Kantonsvergleich werden zusätzlich die Verwaltungskosten berücksichtigt. Diese vier Positionen wurden als Teilleistungen definiert, welche anhand geeigneter Bedarfsindikatoren verglichen werden können. Die Beschreibungen der Teilleistungen findet sich im Abschnitt 3.2.

Basierend auf dem Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die FHNW ([SGS 649.22](#), Staatsvertrag FHNW) steuern die Trägerkantone die FHNW über einen Leistungsauftrag (LA), an den ein Globalbeitrag gekoppelt ist. Die Steuerung erfolgt gemäss Staatsvertrag auf Ebene der FHNW, nicht auf Ebene der Teilhochschulen. Die Positionen FHV-Beiträge, Ausbildungsbeiträge und Verwaltungskosten werden in den jeweiligen Abschnitten von Kapitel 3 erläutert.

Zur grössten Position – den Globalbeiträgen – bedarf es bereits an dieser Stelle Erläuterungen, welche ausschlaggebend für die Strukturierung des vorliegenden Abschlussberichts sind.

Der vierkantonale Globalbeitrag wird in einem aufwendigen, mehrstufigen Prozess (RRB BL-interne Verhandlungsziele, RRB Festlegung Eckwerte, RRB Verhandlungsmandat, RRB Verabschiedung LA und Globalbeitrag) verhandelt, von den Trägerregierungen zuhanden ihrer Parlamente beschlossen und von diesen genehmigt. In diesem Prozess wird die Interkantonale Parlamentarische Kommission FHNW (IPK FHNW) im Sinne einer mitschreitenden Information⁹ mehrfach einbezogen. Der Globalbeitrag für die FHNW wird als Ganzes festgelegt. Die Vergabe der Mittel der Träger an die einzelnen Hochschulen liegt in der Kompetenz der FHNW.

Viele Trägerkantone vergeben an ihre Hochschulen einen Globalbeitrag, der nach ganz unterschiedlichen Kriterien¹⁰ berechnet und festgelegt wird. Ein Vergleich der Nettokosten für

⁷ Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV), vom 12.06.2003, SGS 662.2.

⁸ Für die Leistungsauftragsperiode 2018–2020 hat der Landrat einen jährlichen Globalbeitrag in der Höhe von 64.205 Mio. Franken genehmigt. Bei den zusätzlichen Mitteln im Profitcenter 2500 in der Höhe von 261'387 Franken handelt es sich um Verwaltungskosten in der Hauptabteilung Hochschulen.

⁹ Dieser stellt sicher, dass ein sachgerechter Einfluss möglich ist, ohne die Gewaltentrennung zu verletzen: Die Regierungen verhandeln und beschliessen den Leistungsauftrag, die Parlamente genehmigen ihn. Auf dieser Basis werden seit 2012 die Mitglieder der IPK jeweils in zwei ausserordentlichen und einer ordentlichen Sitzung um Stellungnahmen zu den Eckwerten, zum Dokument Leistungsauftrag und zu den Parlamentsbotschaften gebeten.

¹⁰ Ein Eindruck dieser vielfältigen Kriterien zeigt einerseits die Festlegung des Anteils des Kantons Basel-Landschaft am Globalbeitrag FHNW sowie damit verbunden ein Vergleich der Verteilschlüssel von mehrkantonalen Schweizer FHs im Anhang 8.3.

diese Position mit anderen Kantonen würde wenig bis gar keinen Handlungsspielraum für allfällige Optimierungen erkennbar machen, sondern lediglich die Feststellung von höheren oder tieferen Ausgaben ermöglichen. Aufgrund der Höhe dieser Position, wäre dies ein unbefriedigendes Projektergebnis. Daher wurde entschieden, dass als zusätzliche, über den eigentlichen Projektauftrag hinausgehende Analyse, die Verwendung des Globalbeitrags anhand der Leistungen der FHNW, verglichen mit anderen Schweizer PHs und FHs, vorgenommen werden soll. Für diesen Hochschulvergleich wurde kein Kostendifferenzial ermittelt, sondern ein Vergleich der Kosten auf Ebene Teilleistungen erstellt (vgl. Kapitel 4). Berechnung von Kostendifferenzialen sind bei Hochschulvergleichen nicht üblich und bieten keinen Erkenntnisgewinn. Es wurde ein ressourcenschonender direkter Kostenvergleich vorgenommen, der im Gegenzug erlaubte, die Anzahl der Vergleichshochschulen zu erhöhen.

In Kapitel 3 «Kantonsvergleich» werden, neben den Erläuterungen zu den Teilleistungen FHV-Beiträge, Ausbildungsbeiträge und Verwaltungskosten, die jeweiligen Bedarfsindikatoren festgelegt, die Datengrundlage erläutert und die Datenanalyse vorgenommen. Fallen die bei der Analyse berechneten Kostendifferenziale höher als bei den Referenzkantonen aus, werden allenfalls Massnahmen vorgeschlagen.

Im Kapitel 4 «Hochschulvergleich» werden die Leistungen von geeigneten Hochschulen mit der FHNW verglichen. Die nächsten Schritte werden analog zu Kapitel 3 für die PH (Abschnitt 4.2) und die FH (Abschnitt 4.3) vorgenommen.

Übergeordnete Themen und Entwicklungen sind Bestandteil von Kapitel 5. Kapitel 6 fasst die Ergebnisse zusammen, während Kapitel 7 Auskunft über die gemachten Erfahrungen gibt sowie einen Ausblick liefert. Für die Vertiefung einzelner Themen rundet schliesslich ein umfangreicher Anhang (Kapitel 8) den Bericht ab.

3 Kantonsvergleich

3.1 Beschreibung der Leistungen

Der Kanton Basel-Landschaft hat gemäss Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe a des Bildungsgesetzes ([SGS 640](#)) die Aufgabe, Studierenden den Zugang zur tertiären Ausbildung zu sichern. Weiter hält das Gesetz fest, dass der Kanton auf der Grundlage eines Vertrages mit den Kantonen Aargau, Basel-Stadt und Solothurn die FHNW führt (Art. 53 Abs. 1 Bst. b) und dass er auf der Grundlage eines Vertrages mit den gleichen Kantonen Lehrerinnen und Lehrer ausbildet (Art. 53 Abs. 1 Bst. d).

Im Sinne der Sicherung des Zugangs hat somit der Kanton Basel-Landschaft die Tertiärausbildung für Lehrpersonen und Fachhochschulabsolventinnen und -absolventen an die FHNW delegiert.¹¹ Grundsätzlich sieht das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) für die Hochschulen die Erfüllung eines vierfachen Leistungsauftrags vor: Ausbildung, Forschung, Weiterbildung und Dienstleistungen.

Damit die FHNW diese Aufgaben wahrnehmen kann, erhält sie einen Globalbeitrag. Um die freie Wahl des Studienortes sicherzustellen, haben die Kantone bereits Ende der 1980er Jahre die FHV abgeschlossen. Sie bezahlen für ihre Studierenden FHV-Beiträge. Mit dem Ziel Chancengleichheit im Bildungswesen zu erreichen, können Studierende und Lernende einmalige oder wiederkehrende Ausbildungsbeiträge beantragen. Neben den drei genannten Positionen, welche in der BAK-Studie berücksichtigt wurden, fallen in der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion Basel-Landschaft (BKSD) Verwaltungskosten an. Diese vier Kostenarten/Ausgabenpositionen stellen die Teilleistungen für den Kantonsvergleich dar und werden im Kapitel 3.2 beschrieben.

Im Sinne der Vollständigkeit der Leistungen, welche der Kanton zugunsten PH- und FH-Ausbildung erbringt, werden im letzten Abschnitt von Kapitel 3 die Leistungen der Bau- und Umweltschutzdirektion Basel-Landschaft (BUD) erläutert. Diese waren nicht Teil der BAK-Studie und wurden nicht für den Vergleich der Kantone berücksichtigt. Die Leistungen der BUD zugunsten der FHNW inkl. PH werden nicht gemäss HRM2 codiert der EFV gemeldet.

3.2 Beschreibung der Teilleistungen

3.2.1 Globalbeitrag

TL1: Die Kantone stellen ihren FHs und PHs Mittel für die Erfüllung des vierfachen Leistungsauftrags gemäss HFKG zur Verfügung.

Neben den Trägerkantonen der FHNW stellen auch die Vergleichskantone St. Gallen und Waadt ihren FHs und PHs einen Globalbeitrag zur Verfügung. Sowohl der Kanton St. Gallen als auch der Kanton Waadt führen dabei eigene PHs sowie mit weiteren Kantonen eine gemeinsam getragene FH. Die jeweiligen Anteile am Globalbeitrag werden auch bei diesen FH mit einem Verteilschlüssel festgelegt.

Für die FHNW ist das Verfahren zur Berechnung des Verteilschlüssels, auf dem die Höhe des Anteils am Globalbeitrag der einzelnen Trägerkantone basiert, im Staatsvertrag festgelegt. Weitere Informationen zur Festlegung des Anteils des Kantons Basel-Landschaft am Globalbeitrag FHNW finden sich im Anhang (vgl. Anhang 8.2). Für das vorliegende Projekt wurden die Verteilschlüssel der mehrkantonal getragenen Schweizer FH verglichen: Haute École Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO), Ostschweizer Fachhochschule (OST) sowie die Hochschule Luzern (HSLU). Der detaillierte Vergleich kann im Anhang (vgl. An-

¹¹ Die Tertiärstufe A beinhaltet die Fachhochschul- und die universitäre Ausbildung. Die Tertiärstufe B umfasst die höhere Berufsbildung (höhere Fachschulen (HF) und höhere Berufs- und Fachprüfungen).

hang 8.3) nachgelesen werden. Der Vergleich hat gezeigt, wie kompliziert und schwer nachvollziehbar die Verteilschlüssel bei allen gemeinsam getragenen FH sind. Es lassen sich kaum Aussagen zugunsten der einen oder der anderen Variante machen. Bei den Aspekten paritätisches Verhältnis der Trägerkantone und Planungssicherheit fällt jedoch der Vergleich zugunsten der Regelung für die FHNW aus.

3.2.2 FHV-Beiträge

TL2: Für Studierende, welche an einer PH oder einer FH ausserhalb ihrer eigenen Hochschule studieren, entrichten die Kantone Beiträge gemäss FHV.

Für Baselbieter Studierende, welche an einer PH oder FH ausserhalb der FHNW studieren, entrichtet der Kanton Basel-Landschaft Beiträge gemäss der FHV vom 12. Juni 2006 ([SGS 662.2](#)). Die Höhe dieser Beiträge wird je Fachrichtung festgelegt und ist als Anhang Teil der Vereinbarung¹².

Auf der Basis dieser Vereinbarung bezahlt ein Herkunftskanton für jede und jeden seiner Studierenden individuell einen Beitrag für die Ausbildungskosten (pro Jahr, pro Person, je nach Fachbereich) an die jeweilige FH bzw. an die jeweilige PH.

Für die Berechnung der Beiträge werden die Studiengänge nach Fachbereichen in Gruppen zusammengefasst. Im Anhang zur FHV werden folgende Fachbereiche definiert: Architektur, Bau- und Planungswesen, Angewandte Linguistik, Angewandte Psychologie, Chemie und Life Sciences, Design, Film und Theater, Gesundheit, Kunst, Land- und Forstwirtschaft, Musik, Soziale Arbeit, Wirtschaft und Dienstleistungen, Technik und Informationstechnologie (IT) sowie der Fachbereich Lehrerinnen- und Lehrerbildung.

Massgebend für die Festlegung der Beiträge sind die durchschnittlichen Ausbildungskosten pro Gruppe, d.h. die Betriebskosten, abzüglich der individuellen Studiengebühren, der Infrastrukturkosten und allfälliger Bundesbeiträge (nur für FH). Die Beiträge werden so festgelegt, dass sie pro Gruppe 85 % der Ausbildungskosten decken. Zuständig für die Festlegung der Beiträge ist die Konferenz der Vereinbarungskantone. Der Beschluss bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der Konferenzmitglieder.

3.2.3 Ausbildungsbeiträge

TL3: Die Kantone gewähren ihren Studierenden Ausbildungsbeiträge.

Der Kanton leistet Beiträge an die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten während der beruflichen Vor-, Aus- und Weiterbildung (kurz: Ausbildung). Die Beiträge, die dem Empfänger oder der Empfängerin die Ausbildung, deren Fortsetzung oder Abschluss ermöglichen sollen, werden in Form von Stipendien und Ausbildungsdarlehen gewährt.

Im Kanton Basel-Landschaft ist die Höhe der Ausbildungsbeiträge in Paragraph 10 des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge festgelegt ([SGS 365](#)). Absatz 3 sieht für Bewerber und Bewerberinnen in einer Zweitausbildung nach einer ersten, anerkannten Berufsausbildung und mindestens zweijähriger finanzieller Unabhängigkeit durch eigene Erwerbstätigkeit oder bei gleichwertiger Familientätigkeit einen Betrag bis zur Höhe von 14'400 Franken pro Jahr vor. Ohne vorherige Erstausbildung liegt der Höchstbetrag für ein Studium an einer FH oder einer PH bei 8'400 Franken pro Jahr.

3.2.4 Verwaltungskosten

TL4: In den Kantonen fallen für die Bearbeitung der Dossiers FH und PH und Ausbildungsbeiträge Verwaltungskosten an.

¹² Die FHV-Anhänge werden nicht in der Gesetzessammlung publiziert. Die aktuellen Anhänge sind auf der Homepage der EDK zugänglich. Für das Jahr 2019 sind die FHV-Anhänge nicht mehr online. Die Höhe der FHV-Beiträge je Fachbereich 2019 sind jedoch im Anhang 9.4 ausgewiesen.

In den Nettoausgaben im Aufgabenfeld PH und FH (Code HRM2: 272+273) sind auch die Leistungen, welche von der kantonalen Verwaltung zugunsten der FHNW (inkl. PH) als Ganzes sowie zugunsten von Studierenden an PHs und FHs erbracht werden, enthalten.

In der Abteilung Ausbildungsbeiträge der BKSD werden die Gesuche um Stipendien und Ausbildungsdarlehen geprüft und die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben während der gesamten Dauer der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen sichergestellt.

Die Aufgaben der Hauptabteilung Hochschulen (HA HS) im Zusammenhang mit der Steuerung der FHNW (inkl. der PH FHNW) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Verhandlungen zum neuen Leistungsauftrag für die FHNW: Vorbereitung und Begleitung der Vorsteherin bei den Verhandlungen (inkl. Briefing) zum Inhalt des Leistungsauftrags und der Höhe der Globalbeiträge; Verfassen der entsprechenden Unterlagen: mehrere Regierungsratsbeschlüsse (Verhandlungsziel BL, Eckwerte zuhanden der FHNW, Verhandlungsmandat) Landratsvorlagen inklusive einer Eigentümerstrategie.
- Prüfung der jährlichen Berichterstattung, des jährlichen Budgetberichts sowie des Halbjahresabschlusses der FHNW, bei offenen Fragen Klärung dieser mit den zuständigen Stellen in der FHNW und Vorbereitung der entsprechenden Landratsvorlagen sowie Begleitung der parlamentarischen Beratung.

3.3 Bedarfsindikatoren

In der BAK-Studie wurde als Bedarfsindikator für alle Teilleistungen (TL) die Anzahl der Studierenden definiert. Für die vorliegende Analyse werden jedoch differenzierte, auf die jeweilige Teilleistung bezogene Indikatoren genutzt.

Tabelle 2: Bedarfsindikatoren

<i>TL</i>	<i>Beschreibung</i>	<i>Bedarfsindikator</i>	<i>Bemerkungen</i>
Kantone: AG, BS, SG, SO, VD			
TL1	Globalbeitrag	Anzahl der Studierenden je Kanton an der eigenen FH und PH	Bildet die Kosten der Kantone pro Studentin oder Student an der jeweils eigenen PH und FH ab.
TL2	FHV-Beiträge	Anzahl der Studierenden je Kanton an einer ausserkantonalen FH oder PH	Bildet die FHV-Kosten der Kantone pro Studentin oder Student an ausserkantonalen PHs oder FHs ab.
TL3	Ausbildungsbeiträge	Wohnbevölkerung im Alter von 20 bis 29 Jahren pro Kanton	Grösster Anteil der Wohnbevölkerung, welche für ein FH oder PH-Studium ein Gesuch für Ausbildungsbeiträge stellen könnten.
TL4	Verwaltungskosten	Gesamtzahl der PH- und FH-Studierenden je Kanton	Bildet die Verwaltungskosten der Kantone pro Studentin oder Student einer PH oder FH ab.

3.4 Datengrundlage und Berechnungsmethode

Mit Ausnahme der Ausbildungsbeiträge (TL3) wurden die Vergleichskantone um Daten zu ihren Kosten für die Teilleistungen 1, 2 und 4 gebeten bzw. die Angaben in den publizierten Jahresrechnungen mit den zuständigen Personen in den Vergleichskantonen verifiziert. Für die Teilleistung 3 wurden die gesicherten Daten des BFS verwendet.

Tabelle 3: Modell Berechnung Fallkosten und Kostendifferenzial

Nettokosten in CHF: Berechnung der Fallkosten und des Kostendifferenzials				
Teilleistung	Peergroup Kantone	Nettoausgaben 2019	Indikator	Fallkosten in CHF
	AG			
	BL			
	BS			
	SG			
	SO			
	VD			
	Durchschnittliche Fallkosten			Durchschnitt der Fallkosten aller Kantone
	Differenz Fallkosten			Differenz Fallkosten BL zum Durchschnitt alle Kantone
	Kostendifferenzial			Berechnung: 1. Durchschnitt der Fallkosten <i>multipliziert</i> mit dem Indikator BL = Nettoausgaben BL mit Durchschnittsfallkosten 2. Nettoausgaben BL 2019 <i>minus</i> Nettoausgaben BL mit Durchschnittsfallkosten = Kostendifferenzial
Erfüllungsgrad			Erfüllt, wenn das Kostendifferenzial in Relation zu den Fallkosten BL null oder einen Minuswert ergibt	

Bei einem positiven Kostendifferenzial, werden die Ursachen erläutert und allenfalls Massnahmen vorgeschlagen.

3.5 Analyse der Teilleistungen

3.5.1 Globalbeitrag

TL1: Die Kantone stellen ihren FHs und PHs Mittel für die Erfüllung des vierfachen Leistungsauftrags gemäss HFKG zur Verfügung.

Berechnung des Kostendifferenzials

Für die Berechnung der Fallkosten bzw. Kostendifferenzials wurde folgender Indikator definiert: Anzahl der Studierenden je Kanton an der eigenen FH und PH.

Tabelle 4: Globalbeiträge 2019: Berechnung Fallkosten und Kostendifferenzial

Nettokosten in CHF: Berechnung der Fallkosten und des Kostendifferenzials					
	Kantone	Globalbeiträge	Indikator	Fallkosten in CHF	
TL1 Globalbeiträge	AG	80'243'000	3'316	24'198.73	
	BS	43'635'000	1'221	35'737.10	
	BL	64'205'000	2'164	29'669.59	
	SG	85'706'391	2'649	32'354.24	
	SO	37'517'000	1'284	29'218.85	
	VD	214'321'980	6'417	33'399.09	
	Durchschnittliche Fallkosten				30'762.94
	Differenz Fallkosten				-1'093.34
	Kostendifferenzial				-2'365'992
	Erfüllungsgrad				erfüllt

Quellen: Kosten: FHNW Leistungsauftrag 2018–2020 sowie Daten der Kantone St. Gallen und Waadt, Indikator: BFS

Erläuterung

Unterschied der Fallkosten der FHNW Trägerkantone und der Kantone St. Gallen und Waadt: Mit Ausnahme des Kantons Basel-Stadt sind die Fallkosten der FHNW Trägerkantone tiefer als diejenigen der Kantone Waadt und St. Gallen. Dies zeigt sich auch, wenn man die Fallkosten FHNW Trägerkantone gemeinsam betrachtet:

Tabelle 5: Globalbeiträge 2019 Trägerkantone insgesamt vs. SG + VD: Berechnung Fallkosten und Kostendifferenzial

Nettokosten in CHF: Berechnung der Fallkosten und des Kostendifferenzials					
	Kantone	Globalbeiträge	Indikator	Fallkosten in CHF	
TL1 Globalbeiträge	FHNW-Kantone	225'600'000	7'985	28'252.97	
	SG	85'706'391	2'649	32'354.24	
	VD	214'321'980	6'417	33'399.09	
	Durchschnittliche Fallkosten				31'335.44
	Differenz Fallkosten				-3'082.46
	Kostendifferenzial				-24'613'464
	Erfüllungsgrad				erfüllt

Quellen: Kosten: FHNW Leistungsauftrag 2018–2020 sowie Daten der Kantone St. Gallen und Waadt, Indikator: BFS

Mit den Fallkosten in der Höhe von 28'253 Franken geben die Trägerkantone insgesamt weniger pro Studierende aus als die Vergleichskantone Waadt und St. Gallen. Aufgrund der völlig unterschiedlichen Vorgaben hinsichtlich der Finanzierung der PH und der FH in den beiden Kantonen lassen sich keine Aussagen über die Ursachen machen.

Vorbemerkungen zu den Unterschieden innerhalb der Trägerkantone FHNW: Die Unterschiede innerhalb der Trägerkantone basieren auf der Berechnung des Verteilschlüssels, welcher im Staatsvertrag geregelt ist. Der Globalbeitrag ist eine kalkulatorische Finanzierungsgrösse, welche auf einem erwarteten Finanzierungsbedarf beruht, und das Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Trägerkantonen und der FHNW.

Die Berechnung der Beitragsquote je Trägerkanton erfolgt gemäss §26 des Staatsvertrages. Aufgrund der Komplexität wird sie jeweils von der Revisionsstelle der FHNW überprüft. Für die Ermittlung der Beitragsquote wird das Mittel der Werte der drei Kalenderjahre übernommen, die dem Berechnungsjahr vorangehen. Für die Leistungsauftragsperiode 2018–2020 waren dies die Jahre 2014, 2015 und 2016.

Die Aufteilung des Globalbeitrags auf die Kantone zur Festlegung des Verteilschlüssels erfolgt

- zu 80 % nach der Anzahl der FHNW-Studierenden aus dem jeweiligen Kanton (Studierende mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im eigenen Kanton) unabhängig vom Studienort innerhalb der FHNW
- und zu 20 % nach Anzahl der FHNW-Studierenden, welche im jeweiligen Kanton studieren, unabhängig davon aus welchem der Trägerkantone sie stammen.¹³
- Hinzu kommt die Gewichtung der einzelnen Hochschulen nach Finanzierungsbedarf.¹⁴

Dieser Finanzierungsbedarf ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig: Finanzierungsanteile unabhängig von den Trägerbeiträgen (Bundesbeiträge, Drittmittel, Forschungserträge, Dienstleistungserträge und Weiterbildungserträge), Auslastung der Ausbildungsgefässe aufgrund der Studierendenentwicklung, Forschungsintensität, Ausrüstungsbedarf etc.

Die Gewichtung fiel für die Leistungsauftragsperiode 2018–2020 wie folgt aus:

Tabelle 6: gewichteter Finanzierungsbedarf LA 2018–2020 in %

Hochschule (Fachbereich)	Durchschnitt 2014 - 2016
Hochschule für angewandte Psychologie	2.7%
Hochschule für Architektur, Bau und Geomatik	4.7%
Hochschule für Gestaltung und Kunst	9.2%
Hochschule für Life Sciences	8.3%
Pädagogische Hochschule	33.2%
Hochschule für Soziale Arbeit	7.0%
Hochschule für Technik	16.0%
Hochschule für Wirtschaft	11.4%
Musikhochschulen	7.5%
Total FHNW	100%

¹³ Die Studierenden der beiden Basel werden zusammengezählt und nach dem Schlüssel gemäss Wohnsitz aufgeteilt werden.

¹⁴ Die Berechnung des Verteilschlüssels wird jeweils als Beilage zum Dokument Leistungsauftrag der Landratsvorlage zum neuen Leistungsauftrag an die FHNW beigelegt.

Der auffallend hohe Finanzierungsbedarf über den Globalbeitrag bei der PH beruht auf dem Umstand, dass sie im Gegensatz zu den FH-Fachbereichen keine Bundesbeiträge erhält.

Bereits diese wenigen Erläuterungen verweisen auf die Komplexität der Thematik. Die Festlegung des Globalbeitrags hat sich jedoch vierkantonal bewährt und die Berechnung des Verteilschlüssels bietet, wie ein Vergleich mit anderen FHs mit mehrkantonaler Trägerschaft ergeben hat, eine gute Planungssicherheit sowohl für die FHNW als auch für die Trägerkantone (vgl. Anhang, 8.3). Aufgrund dieser Komplexität stellen die folgenden Erläuterungen eine Annäherung dar.

Die unterschiedlichen Fallkosten innerhalb der Trägerkantone: Der wichtigste Faktor für die unterschiedlichen Fallkosten liegt in der Entwicklung der Studierendenzahlen.

Die höchsten **Fallkosten** der FHNW Träger weist der **Kanton Basel-Stadt** auf. Neben dem Indikator – Anzahl der Studierenden je Kanton an der eigenen FH und PH – ist auch die Anzahl der FHNW-Studierenden im Kanton ein Faktor für die Berechnung des Verteilschlüssels und damit für die Höhe der Fallkosten. In Basel-Stadt sind mit der Hochschule für Gestaltung und Kunst (HGK) und der Hochschule für Musik (HSM) Hochschulen mit relativ niedrigen Studierendenzahlen domiziliert. So wiesen die beiden Hochschulen 2019 rund 1450 Studierende auf während etwa die Hochschule für Technik (HT) in Brugg-Windisch im gleichen Jahr mehr als 1'800 Studierende zählte. In diesem Umstand dürften die hohen Fallkosten begründet sein.

Die **Fallkosten** der **Kantone Solothurn** und **Basel-Landschaft** weichen wenig voneinander ab und liegen im Mittelfeld. Dies deutet daraufhin, dass das Verhältnis zwischen den eigenen Studierenden an der FHNW und den ausserkantonalen FHNW-Studierenden, welchen in Solothurn bzw. im Baselbiet einen Studiengang absolvieren, in etwa gleich ist.

Auffallend ist, dass der **Kanton Aargau** die tiefsten **Fallkosten** der Trägerkantone der FHNW aufweist. Ein Grund dafür dürfte die Entwicklung der Aargauer Studierendenzahlen einerseits und diejenige der Studierendenzahlen am Campus Brugg-Windisch andererseits sein. Die Anzahl der Aargauer Studierenden stieg weniger stark an als in den anderen Trägerkantonen. Darüber hinaus nahm die Zahl der Studierenden ab, die einen Studiengang am Campus Brugg-Windisch absolvieren. Beide Faktoren führen zu einer Reduktion des Verteilschlüssels und im vorliegenden Vergleich zu tiefen Fallkosten.

Der Verteilschlüssel Aargau hat sich seit der Leistungsauftragsperiode 2009–2011 von 40.5 % auf 35.6 % in der Periode 2018–2020 reduziert. Im gleichen Zeitraum nahm der Verteilschlüssel Basel-Landschaft von 27.1 % auf 28.9 % zu. Auch für die Kantone Basel-Stadt und Solothurn nahm der Verteilschlüssel um knapp 2 Prozentpunkte zu.

Die Ursachen für diese Veränderungen sind in der Entwicklung des FHNW Campus Brugg-Windisch begründet. Seit mehreren Jahren sind die Studierendenzahlen am Campus Brugg-Windisch rückläufig, während die Studierendenzahlen am Campus Muttens seit 2018 deutlich zugenommen haben.

Darüber hinaus ist auch die Zahl der Aargauer FH- und PH-Studierenden, welche ihre Ausbildung an der FHNW absolvieren, deutlich niedriger als die der Baselbieter Studierenden. Grundsätzlich zeigt sich hier ein Unterschied zwischen den «Jurasüd-Kantonen» Aargau und Solothurn und den «Juranord-Kantonen» Basel-Landschaft und Basel-Stadt: So entscheiden sich bei Studiengängen, die auch an anderen PHs oder FHs angeboten werden, rund 88 % bzw. 90 % der Baselbieterinnen und Baselbieter bzw. Baslerinnen und Baslern für ein Studium an der FHNW, während es in den Kantonen Aargau und Solothurn nur rund 60 % bzw. 64 % sind.

Die Entwicklung im Kanton Aargau ist auch für den Kanton Basel-Landschaft ungünstig. Eine weitere Erhöhung des Verteilschlüssels zu Lasten Basel-Landschaft ist nicht wünschenswert.

Der Kanton Basel-Landschaft unterstützt daher die Massnahmen, welche der Regierungsausschuss FHNW (RRA) zugunsten der Stärkung des Campus Brugg-Windisch in Auftrag gegeben hat.

Im April 2019 hat die FHNW den RRA über verschiedene Massnahmen orientiert, welche die in Brugg-Windisch ansässigen Hochschulen der FHNW zur Stärkung des Standorts erarbeitet haben. Dazu gehören u.a. das Programm für Quereinsteigende an der PH FHNW, ein zusätzliches Angebot in Wirtschaftsinformatik der Hochschule für Wirtschaft FHNW (HSW), der neue Studiengang Data Sciences der Hochschule für Technik FHNW () sowie die Aktualisierung der Studiengänge Wirtschaftsingenieurwesen und Maschinenbau.

Der RRA hat sich zudem 2022 mehrfach zu Klausuren – teilweise auch mit der Delegation des Fachhochschulrats (FHR) der FHNW – getroffen, bei denen unter anderem auch das Thema Entwicklung der Studierendenzahlen am Campus Brugg Windisch vertieft diskutiert wurde. Ferner hat er die FHNW beauftragt, ihm weitere Massnahmen zur Stärkung des Campus Brugg-Windisch vorzulegen. Diese werden massgebend sein für Entscheide, welche im Rahmen der Verhandlungen zum Leistungsauftrag 2025–2028 getroffen werden.

Massnahmen

Da ein negatives Kostendifferenzial vorliegt, sind keine Massnahmen vorgesehen. Die unterschiedlichen Fallkosten innerhalb der Trägerkantone der FHNW basieren auf dem im Staatsvertrag festgelegten und vierkantonal akzeptierten Verteilschlüssel.

3.5.2 FHV-Beiträge

TL2: Für Studierende, welche an einer PH oder einer FH ausserhalb ihrer eigenen Hochschule studieren, entrichten die Kantone Beiträge gemäss FHV.

Berechnung des Kostendifferenzials

Für die Berechnung der Fallkosten bzw. Kostendifferenzials wurde folgender Indikator definiert: Anzahl der Studierenden je Kanton an einer ausserkantonalen FH oder PH.

Tabelle 7: FHV-Beiträge 2019: Berechnung Fallkosten und Kostendifferenzial

Nettokosten in CHF: Berechnung der Fallkosten und des Kostendifferenzials					
	Peergroup Kantone	FHV-Beiträge	Indikator	Fallkosten in CHF	
TL2 FHV-Beiträge	AG	45'025'000	3'428	13'134.48	
	BS	7'745'155	528	14'668.85	
	BL	12'116'353	937	12'931.01	
	SG	36'828'076	2'249	16'375.31	
	SO	18'299'375	1'241	14'745.67	
	VD	7'338'130	422	17'388.93	
	Durchschnittliche Fallkosten				14'874.04
	Differenz Fallkosten				-1'943.04
	Kostendifferenzial				-1'820'625
	Erfüllungsgrad				erfüllt

Quelle: Kosten und Indikator: BFS

Erläuterungen

Die im letzten Abschnitt thematisierten Unterschiede bei der Wahl der FHNW als Studienort wird auch bei den FHV-Beiträgen deutlich. Die Anzahl der Studierenden, für die der Kanton Aargau FHV-Beiträge bezahlt, ist wesentlich höher als im Kanton Basel-Landschaft. Auch die

Anzahl der Solothurnerinnen und Solothurner, welche ausserhalb der FHNW studieren, ist höher als im Baselbiet.

Ein Faktor, welcher die Höhe der Fallkosten beeinflusst, sind die unterschiedlichen Höhen der FHV-Beiträge pro Fachbereich. Eine Aufstellung der FHV-Beiträge pro Fachbereich findet sich im Anhang (vgl. Anhang 8.4). Die Anzahl der Studierenden in einem Fachbereich ist ein weiterer Einflussfaktor in Bezug auf die Höhe der Fallkosten.

Pro Person und Jahr werden die höchsten FHV-Beiträge in den Fachbereichen Theater, 29'000 Franken, und Chemie & Life Sciences, 27'600 Franken, entrichtet. 2019 absolvierten 14 Personen aus dem Kanton Basel-Landschaft ein Theaterstudium und 58 Studierende waren in einem Studiengang im Fachbereich Chemie & Life Sciences ausserhalb der FHNW immatrikuliert. Die Mehrheit der Baselbieter Studierenden, für welche der Kanton 2019 FHV-Beiträge leistete, waren in einem Wirtschaftsstudiengang immatrikuliert, dicht gefolgt von Studierenden in einem Studiengang im Fachbereich Gesundheit (221 bzw. 220 Studierende). Die Höhe der FHV-Beiträge für diese Fachbereiche betragen 9'800 Franken bzw. 15'700 Franken.

Um festzustellen, wie die unterschiedliche Höhe der Fallkosten zustande kommt, müsste die Sachlage für jeden Vergleichskanton einzeln analysiert werden. Hierzu werden jedoch Daten zu den entrichteten FHV-Beiträgen für Studierende aus den verschiedenen Fachbereichen benötigt, welche nicht öffentlich zugänglich sind. Eine vertiefte Analyse ist aus mehreren Gründen nicht angezeigt. Einerseits weist der Kanton Basel-Landschaft die tiefsten Fallkosten auf, da der Kanton Basel-Landschaft offenbar proportional am meisten Studierende in den günstigeren Fachbereichen hat. Andererseits können die Studierendenströme aufgrund der geltenden Freizügigkeit der Studienwahl nicht gesteuert werden.

Massnahmen

Da das Kostendifferenzial negativ ist und der Kanton Basel-Landschaft die tiefsten Fallkosten aufweist, sind keine Massnahmen vorgesehen.

3.5.3 Ausbildungsbeiträge

TL3: Die Kantone gewähren ihren Studierenden Ausbildungsbeiträge.

Berechnung des Kostendifferenzials

Der Kanton Waadt wendet bei der Festlegung der Ausbildungsbeiträge ein völlig anderes System an, welches nicht mit den übrigen Kantonen vergleichbar ist. Für Studierende im Alter von 18–25 Jahren wird die gleiche Berechnung wie für Sozialhilfeempfangende angewandt. Dies führt zu deutlich höheren Beiträgen. Um Verzerrungen zu verhindern, wurde daher auf den Einbezug der Daten des Kantons Waadt für die Berechnung der Fallkosten und des Kostendifferenzials verzichtet.

Für die Berechnung der Fallkosten bzw. Kostendifferenzials wurde folgender Indikator definiert: Wohnbevölkerung im Alter von 20 bis 29 Jahren pro Kanton.

Tabelle 8: Ausbildungsbeiträge 2019: Berechnung Fallkosten und Kostendifferenzial

Nettokosten in CHF: Berechnung der Fallkosten und des Kostendifferenzials					
	Kantone	Ausbildungsbeiträge	Indikator	Fallkosten in CHF	
TL3 Ausbildungsbeiträge	AG	3'161'834	82'571	38.29	
	BS	2'327'595	24'887	93.53	
	BL	2'168'478	30'963	70.03	
	SG	1'604'150	67'379	23.81	
	SO	3'161'834	33'033	95.72	
	VD	keine Daten verfügbar			
	Durchschnittliche Fallkosten				64.28
	Differenz Fallkosten				5.76
	Kostendifferenzial				178'309
	Erfüllungsgrad				nicht erfüllt

Quellen: Kosten und Indikator: BFS

Erläuterung

Die Kantone Basel-Stadt, Solothurn und Basel-Landschaft liegen beim Vergleich der Fallkosten relativ nahe bei einander, wobei der Kanton Basel-Landschaft von diesen drei Kantonen die tiefsten Fallkosten aufweist. Auffallend sind dem gegenüber die tiefen Fallkosten der Kantone Aargau und St. Gallen. Die markanten Unterschiede sind in den gesetzlichen Vorgaben betreffend Ausbildungsbeiträge begründet. Im Folgenden werden kurz die relevanten gesetzlichen Vorgaben der Kantone Aargau und St. Gallen den Vorgaben im Kanton Basel-Landschaft gegenübergestellt. Auf die Vorstellung der gesetzlichen Vorgaben der Kantone Basel-Stadt und Solothurn wird zur Reduktion der Komplexität des vorliegenden Berichts verzichtet.

Der Kanton Aargau sieht für Bewerber und Bewerberinnen in einer Erstausbildung Beiträge bis zu 16'000 Franken vor, wovon höchstens 10'667 Franken in Form von Stipendien, und zusätzliche Darlehen bis 10'000 Franken pro Jahr gewährt werden können. Von Personen, die eine Zweitausbildung absolvieren, können Darlehen von bis zu 20'000 Franken pro Ausbildungsjahr beantragt werden. Stipendien werden ihnen nicht gewährt ([SAR 471.210](#)). Der Kanton St. Gallen sieht für Bewerber und Bewerberinnen Stipendien bis zu 16'000 und Darlehen bis zu 20'000 Franken pro Jahr vor, wobei Darlehen höchstens bis zu 100'000 Franken gewährt werden. An eine Zweitausbildung werden im Kanton St. Gallen Stipendien gewährt, wenn diese die erste Berufsausbildung ergänzt oder die Ausbildung dem beruflichen Einstieg oder Wiedereinstieg dient, insbesondere nach einem längeren Einsatz für die Allgemeinheit oder in Erfüllung von Familienpflichten ([SGS 211.51](#)).

Im Kanton Basel-Landschaft ist die Höhe der Ausbildungsbeiträge in den Paragraphen 10 und 11 des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge festgelegt ([SGS 365](#)). Paragraph 10 Absatz 3 sieht für Bewerber und Bewerberinnen in einer Zweitausbildung nach einer ersten, anerkannten Berufsausbildung und mindestens zweijähriger finanzieller Unabhängigkeit durch eigene Erwerbstätigkeit oder bei gleichwertiger Familientätigkeit Stipendien bis zu 14'400 Franken im Jahr vor. Ohne vorherige Erstausbildung liegt der Höchstbetrag für ein Studium an einer FH oder einer PH bei 8'400 Franken. Zusätzlich können gemäss Paragraph 11 Absatz 2 jährlich Darlehen von bis zu 7'000 Franken gewährt werden. Da der Königsweg für ein Studium an einer FH über eine Berufslehre und den Erwerb einer Berufsmaturität führt, ist der Anteil an Empfängerinnen und Empfängern der höheren Stipendienkategorie relativ hoch.

Eine Senkung der Kosten für Ausbildungsbeiträge ist im Kanton Basel-Landschaft nicht angezeigt. Einerseits sind Absolventinnen und Absolventen von FHs angesichts des Fachkräftemangels nachgefragte Arbeitskräfte. Andererseits würde eine Senkung der Ausbildungsbeiträge für Studierende an PHs und FHs auch zu einer Schwächung des Gesamtsystems führen, weil neben diesen Studierenden auch Teilnehmende an einer Weiterbildung und Studierende der Höheren Fachschulen betroffen wären. Gemäss der Studie von econcept zur «Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen: Teil Ist-Analyse kantonale Bedarfsleistungen» vom 27. Februar 2021 werden im Bereich Ausbildungsbeiträge im Kanton Basel-Landschaft keine Fehlanreize gesetzt (s. [Medienmitteilung vom 01.11.2021](#)). Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels geht der Trend gesamtschweizerisch eher in die Richtung, dass Beiträge für Ausbildungs- und Weiterbildungswillige erhöht werden.

Massnahmen

Angesicht der Ergebnisse der oben genannte econcept-Studie, des Fachkräftemangels und dem gesamtschweizerischen Trend zur Erhöhung von Ausbildungsbeiträgen wird auf die Empfehlung von Massnahmen verzichtet.

Hinzukommt, dass seit dem Beitritt zum Stipendienkonkordat und einer gleichzeitigen Massnahme im Rahmen des Entlastungspakets 2012/15 die Stipendienausgaben des Kantons Basel-Landschaft, um rund 3.5 Mio. Franken gesunken sind. Aufgrund dieser Situation hat die BKSD 2020 Möglichkeiten zur Förderung von weiteren Personengruppen analysiert. Für den Bereich der FH hat sie dabei Ausbildungsbeiträge zugunsten von Quereinsteigenden geprüft und es für sinnvoll befunden, diese bei ihrem Vollzeit-Einstiegsjahr zu unterstützen. Ersten Erfahrungen zeigen jedoch, dass nur wenige Personen von dieser Unterstützung Gebrauch machen können. Aktuell werden weitere Massnahmen geprüft, welche zu einer stärkeren Unterstützung von Aus- und Weiterbildungswilligen führen sollen.

3.5.4 Verwaltungskosten

TL4: In den Kantonen fallen für die Bearbeitung der Dossiers FH und PH und Ausbildungsbeiträge Verwaltungskosten an.

Für die Berechnung der Fallkosten bzw. Kostendifferenzials wurde folgender Indikator definiert: Anzahl PH- und FH-Studierende je Kanton

Berechnung des Kostendifferenzials

Tabelle 9: Verwaltungskosten 2019: Berechnung Fallkosten und Kostendifferenzial

Nettokosten in CHF: Berechnung der Fallkosten und des Kostendifferenzials				
	Kantone	Verwaltungskosten	Indikator	Fallkosten in CHF
TL4 Verwaltungskosten	AG	keine Daten verfügbar		
	BS	696'900	1'749	398.46
	BL	332'886	3'101	107.35
	SG	1'176'913	5'185	226.98
	SO	235'000	2'525	93.07
	VD	3'174'052	6'839	464.11
	Durchschnittliche Fallkosten			214.99
	Differenz Fallkosten			-107.65
	Kostendifferenzial			-333'813
	Erfüllungsgrad			erfüllt

Quellen: Kosten: Angaben der Vergleichskantone, Indikator: BFS

Erläuterung

Die Verwaltungen der Vergleichskantone sind sehr unterschiedlich aufgestellt.

Die tiefen Fallkosten im Kanton Solothurn sind darauf zurückzuführen, dass lediglich die Kosten auf Ebene Sachbearbeitung (inkl. Infrastruktur und Overhead), jedoch nicht die Kosten betreffend Führungsebene angegeben wurden.

Die Kantone Waadt und Basel-Stadt weisen die höchsten Fallkosten aus. Hier muss davon ausgegangen werden, dass unterschiedliche Anstellungsbedingungen und Lohnkosten zu diesem Resultat führen. Ferner sind allenfalls weitere Bereiche dem Aufgabenfeld PH und FH zugewiesen, die insbesondere in den Kantonen Solothurn und Basel-Landschaft zu einem anderen Aufgabenfeld gerechnet werden.

Im Kanton Aargau ist der Bereich Stipendien der Abteilung Hochschulen und Sport zugeteilt. Da mehrere, dem Hochschulbereich zugeordnete Mitarbeitende regelmässig Leistungen für die Bereiche Stipendien und Sport erbringen, konnte der Kanton Aargau keine differenzierten Daten zu den Verwaltungskosten zu Lasten des Hochschulbereichs zur Verfügung stellen.

Im Kanton Basel-Landschaft sind in der Hauptabteilung Hochschulen (HA HS) die verschiedenen Dossiers personell klar zugeteilt, so dass die Aufschlüsselung der Verwaltungskosten vorgenommen werden konnte. Ergänzt wurden die Verwaltungskosten für das Dossier FHNW mit einem Anteil der Verwaltungskosten für die Bearbeitung der Ausbildungsbeiträge zugunsten von PH- oder FH-Studierenden, welche in der Abteilung Ausbildungsbeiträge (Profitcenter 2509 Hauptabteilung Berufsbildung (HA BB)) anfielen. Da keine fallbezogene Verwaltungskostenkontrolle geführt wird, ist die Zuweisung der Verwaltungskosten an einzelne Ausbildungsstufen nicht exakt möglich. Die Darstellung der Verwaltungskosten, welche für die Bearbeitung der Ausbildungsbeiträge zugunsten von PH- oder FH-Studierenden anfallen, ist somit eine Annäherung anhand des Anteils zugunsten von PH- oder FH-Studierenden in Relation zu den gesamten Ausbildungsbeiträgen. Dieser Anteil betrug 2019 32 %.

Der Vergleich der Fallkosten zeigt insgesamt, dass der Kanton Basel-Landschaft im Aufgabenfeld PH und FH personell relativ schlank aufgestellt ist.

Massnahmen

Da das Kostendifferenzial negativ ist und der Kanton Basel-Landschaft die zweittiefsten Fallkosten aufweist, sind keine Massnahmen vorgesehen.

3.6 Infrastrukturleistungen der BUD

Im Sinne der Vollständigkeit werden in diesem Abschnitt die Leistungen der BUD zugunsten der FHNW (inkl. PH) erläutert sowie die Abschreibungen und Mieterträge des Campus Muttenz für das Jahr 2019 ausgewiesen. Diese werden in der Investitionsrechnung abgebildet, welche weder von der BAK-Studie noch für den Kantonsvergleich berücksichtigt wurde.

§ 2 des Staatsvertrags FHNW sichert jedem Vertragskanton mindestens einen Standort zu. Vorausschauend wurde zur Optimierung der bisherigen Standorte und zur Bereitstellung von Zusatzflächen auf Grund steigender Studierendenzahlen in § 35 geregelt, dass die Vertragskantone bis spätestens 10 Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages – also bis Ende 2015 – zusätzliche Flächen zur Vermietung bereitstellen müssen.

Basierend auf dieser Rechtsgrundlage wurde unter der Projektleitung des Hochbauamts (HBA) der BUD der FHNW Campus in Muttenz erstellt. Mit dem Neubau konnten 29 Standorte zugunsten von optimalen betrieblichen Abläufen und Synergiepotenzialen in einem Gebäude aufgehoben werden (LRB Nr. 1701 vom 16. Januar 2014 zur LRV 2013/349 vom 24. September 2013). Im neuen Campus sind die Hochschule für Architektur, Bau und Geomatik FHNW (HABG), die Hochschule für Life Sciences FHNW (HLS), die PH FHNW, die Hochschule für Soziale Arbeit FHNW (HSA) sowie der trinationale Studiengang Mechatronik der Hochschulen für Technik FHNW (HT) vereint. Der Campus Muttenz ist das grösste Einzelgebäude der FHNW und bietet Platz für bis zu 3'700 Studierende und 800 Mitarbeitende.

Der Campus in Muttenz wird von der FHNW beim Kanton Basel-Landschaft gemietet. Die damit verbundenen Aufgaben werden von der Immobilienverwaltung des HBA ausgeführt.

Die Abschreibungen des Neubaus FHNW in Muttenz betragen 2019 **15,7 Mio. Franken**. Der FHNW Mietertrag in der BUD belief sich 2019 auf **12,1 Mio. Franken**. Die Festlegung der Miete basiert auf vierkantonal beschlossenen Mietrichtlinien.

4 Hochschulvergleich

Mit Kapitel 3 ist der eigentliche Projektauftrag im PGA PH und FH erfüllt. Wie im Abschnitt 2.4 erläutert, kann mit einem Kantonsvergleich keine Auskunft über die effiziente Verwendung des Globalbeitrags gegeben werden.

Dies ist hingegen anhand eines Vergleichs der Leistungen der FHNW mit anderen Schweizer PHs und FHs möglich. Im Sinne einer zusätzlichen, über den eigentlichen Projektauftrag hinausgehenden Analyse wird in diesem Kapitel ein solcher Vergleich für die FHNW (inkl. PH) vorgenommen.

Bei den einzelnen Vergleichen der Teilleistungen in den Abschnitten 4.3 und 4.4 werden die möglichen Ursachen für die Unterschiede bei den Hochschulen erläutert. Da diese Ursachen multifunktional sind, kann es sich bei den Erläuterungen jeweils nur um Annahmen und Annäherungen handeln. Diese werden naturgemäss von der Situation in der FHNW (inkl. PH) ausgehen. Detaillierte Analysen der anderen Hochschulen der Vergleichsgruppen hätten den Rahmen dieses Projekt gesprengt.

Mit einer Ausnahme (vgl. Abschnitt 4.3.7: Sekundarstufe II) werden im Hochschulvergleich keine Massnahmen vorgeschlagen bzw. thematisiert. Der Grund dafür ist die vom Staatsvertrag und vom Leistungsauftrag vorgegebene Steuerung auf Ebene FHNW und nicht auf Ebene der einzelnen Hochschulen oder auf Ebene Studiengang. Da die FHNW die Vorgaben des Leistungsauftrags seit vielen Jahren mit seltenen, wohlbegründeten Ausnahmen erfüllt, bewährt sich diese Steuerung. Über die Erfüllung der Vorgaben zum Leistungsauftrag durch die FHNW wird dem Landrat jährlich ein Bericht zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Im Sinne einer Einführung werden jedoch in einem ersten Schritt die Besonderheiten der FHNW dargestellt.

4.1 Das Konstrukt FHNW

Nach Inkrafttreten des Fachhochschulgesetzes hatte der Bund 1998 in seinem damaligen Kompetenzbereich (d.h. für die Fachbereiche Technik, Bau, Wirtschaft, Gestaltung) beschlossen, die Zahl der FHs in der Schweiz auf sieben zu beschränken. Den Nordwestschweizer Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn wurde auf dieser Basis vom Bund die Auflage erteilt, ihre FHs zu koordinieren.

Diese Bundesauflage war der Auslöser für das Kooperationsmodell, welches bis 2006 in Kraft war. In diesem Modell wurde der Kooperationsrat als übergeordnetes Koordinationsorgan eingesetzt. In ihm waren die Spitzen der Vorgängerinstitutionen der FHNW (Fachhochschulratspräsidenten sowie die Direktoren) und die vier Bildungsdepartemente vertreten. Der Kooperationsrat hatte jedoch nur koordinierende Funktion. Die Entscheidungskompetenz blieb bei den rechtlich zuständigen Organen der Kantone und der FH.

Die FHs standen damals vor grossen Herausforderungen. Sie mussten einerseits die anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung auf- und ausbauen, andererseits die steigenden Studierendenzahlen sowie einen wachsenden Kosten- und Effizienzdruck bewältigen. Zudem mussten die FHs bis 2008 ihr bisheriges Studiensystem auf die damals neuen Studienstufen Bachelor und Master umstellen.

Die Bewältigung dieser Herausforderungen und die zunehmende Konkurrenz im Hochschulbereich liessen die Koordinationsaufgaben stetig wachsen. Parallel zeigte sich auch die Schwäche des Kooperationsmodells: Langsame Entscheidungsprozesse behinderten die drei Institutionen. Daraus ergab sich schliesslich das Bedürfnis nach der Entwicklung einer gemeinsamen Strategie.

Nach eingehenden Analysen durch den Koordinationsrat, wurde Ende 2002 bei den vier Regierungen der Zusammenschluss der bestehenden Nordwestschweizer FHs zu einer einzigen, von allen vier Kantonen gemeinsam getragenen FHNW beantragt.

Der daraufhin ausgearbeitete und nach wie vor gültige Staatsvertrag legte den Grundstein für das Erfolgsmodell FHNW mit den folgenden Parametern:

- Gemeinsame und paritätische vierkantonale Trägerschaft der FHNW
- Verankerung in allen vier Trägerkantonen: mindestens ein Standort und mindestens ein Schwerpunkt in jedem Kanton
- Acht Fachbereiche FH und die PH bilden die neun Hochschulen der FHNW.
- Die PH Ausbildung deckt die vier kantonalen Schulsysteme ab und bietet teilweise die gleichen Ausbildungsgefässe an mehreren Standorten an.

Dieses politisch gewollte Konstrukt ist mittlerweile eine der führenden FHs in der Schweiz. Die Anzahl der Studierenden stieg seit der Gründung der FHNW bis 2019 von 6'162 auf 12'646 Personen um mehr als 100 % an, während die Trägerbeiträge im gleichen Zeitraum um knapp 30 % zunahmen.¹⁵

¹⁵ Die Trägerbeiträge 2006 betragen 175.5 Mio. Franken, 2019 betragen sie 225.6 Mio. Franken. Dies entspricht einer Zunahme von 28.6 %

4.2 Beschreibung der Leistungen

Die FHNW trägt zu den Stärken des Kantons Basel-Landschaft gemäss Langfristplanung 2023–2026 bei, insbesondere in Bezug auf ein qualitativ hochstehendes und breites Bildungsangebot, auf den Forschungsstandort sowie zum hohen Innovationspotenzial.

Dafür bietet sie gemäss vierfachem Leistungsauftrag basierend auf dem Staatsvertrag

- praxisorientierte, berufsqualifizierende und forschungsgestützte **Ausbildung** auf Hochschulniveau,
- erbringt von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur nachgefragte **Forschungsleistungen**,
- unterhält ein bedarfsorientiertes und wissenschaftsbasiertes resp. künstlerisch-ästhetisch fundiertes **Weiterbildungsangebot**
- und stellt Unternehmen und Institutionen hochwertige **Dienstleistungen** zur Verfügung.

Diese Vorgaben gelten für die gesamte FHNW mit ihren neun Hochschulen.

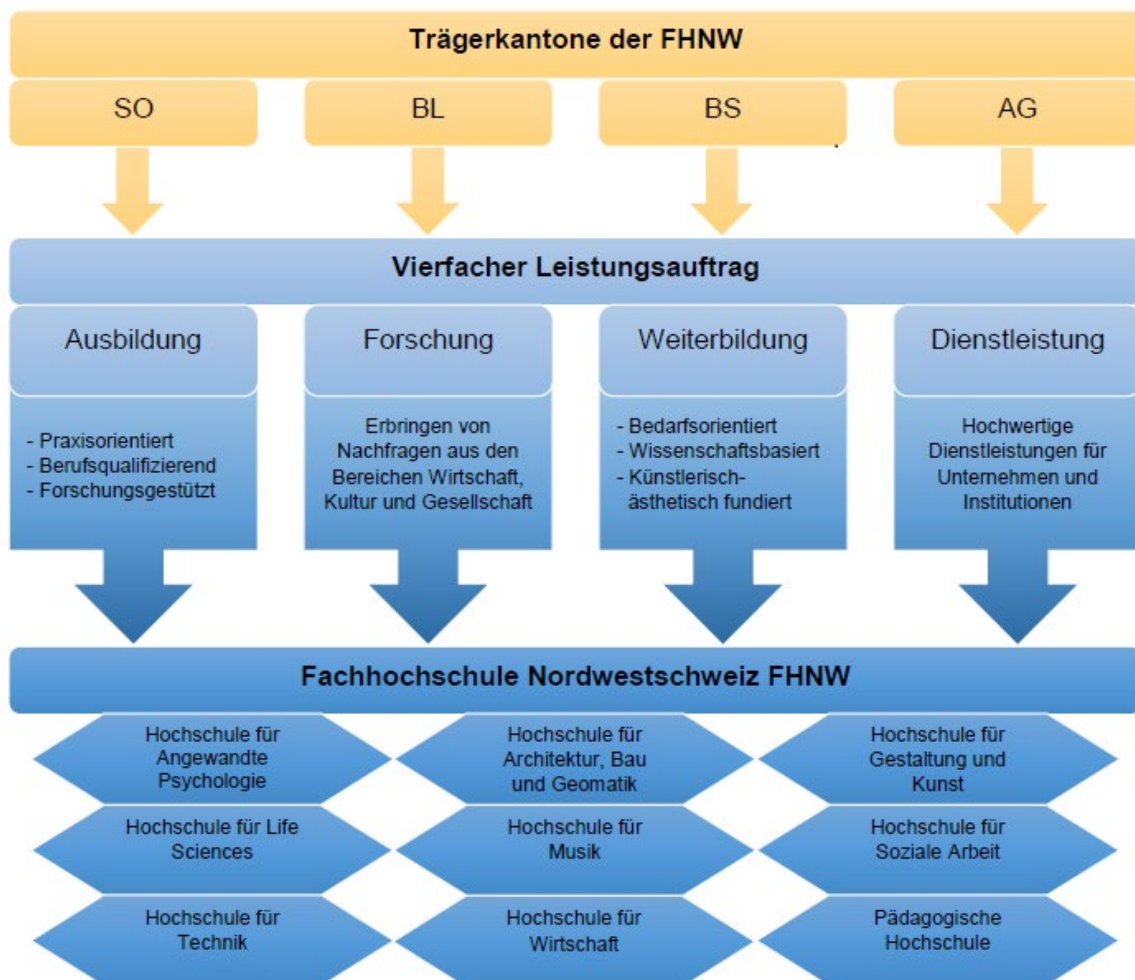


Abbildung 2: Steuerung mit einem vierfachen Leistungsauftrag

Zur Erfüllung des vierfachen Leistungsauftrags bietet die FHNW insgesamt 30 Bachelor- und 20 Masterstudiengänge an. Alle neun Hochschulen betreiben zudem Forschung, führen Dienstleistungen aus und verfügen über Weiterbildungsangebote.

Für die PH FHNW werden neben den generellen Vorgaben des Leistungsauftrags auch Sondervorgaben definiert. Die Definition dieser Sondervorgaben ist ein vierkantonaler Prozess.

Die Bildungsdirektionen der Trägerkantone wägen in diesem Prozess zwischen ihren jeweiligen kantonsspezifischen Anliegen und der organisatorischen Umsetzbarkeit an der PH FHNW, der Effizienz und Kompatibilität mit den Studiengängen anderer Schweizerischer PHs ab.

Ein gutes Beispiel dafür ist die Einführung des Partnerschulmodells. In den Sondervorgaben zum Leistungsauftrags 2015–2017 wurde die berufspraktische Ausbildung der PH FHNW als Schwerpunkt festgelegt. Zur Umsetzung dieser Vorgabe erarbeitete die PH das Partnerschulmodell und startete eine Pilotphase. Aufgrund der erfolgreichen Pilotphase, sah der Leistungsauftrag 2018–2020 vor, dass die Praktika in Partnerschulen flächendeckend umgesetzt werden sollten. Mittlerweile arbeitet die PH FHNW eng mit 68 Partnerschulen aus dem gesamten Bildungsraum Nordwestschweiz (BRNW) zusammen, die pro Jahr je zwischen 12 bis 14 Studierende mitausbilden.

4.2.1 Kriterien für die Auswahl der Teilleistungen PH und FH

Alle Aktivitäten der FHNW zur Erfüllung des vierfachen Leistungsauftrags – Ausbildung, Forschung, Weiterbildung und Dienstleistung – könnten als Teilleistungen analysiert werden. Dies würde jedoch den Rahmen dieser Zusatzanalyse sprengen. Daher mussten Kriterien für die Auswahl der zu analysierenden Teilleistungen festgelegt werden. In einem ersten Schritt wurde entschieden, dass auf die Analyse der Bereiche Weiterbildung und Dienstleistung verzichtet werden sollte. Begründet ist dieser Entscheid in dem Umstand, dass die FHNW den Globalbeitrag der Trägerkantone in erster Linie für die Bereiche Ausbildung und Forschung einsetzen muss.¹⁶ Das erste Auswahlkriterium ist somit die Fokussierung auf die Bereiche Ausbildung und Forschung.

Das zweite Kriterium sieht vor, dass mindestens eine Teilleistung analysiert werden soll, auf deren Basis die FHNW (inkl. PH) vierkantonal gesteuert wird.

Die Details zu diesem Kriterium sowie weitere Kriterien werden in den Abschnitten zu den jeweiligen Teilleistungen erläutert, da sie für PH und FH unterschiedlich ausfallen.

4.3 Pädagogische Hochschulen

4.3.1 Vergleichsgruppe PH

Für den Hochschulvergleich sollen neben der PH FHNW auch PHs der Vergleichskantone Waadt und St. Gallen berücksichtigt werden. Da auf die in Hochschulvergleichen nicht üblichen Berechnungen von Kostendifferenzialen verzichtet wurde, konnten im Gegenzug die Vergleichshochschulen um die PH Bern (PH BE) und die PH Zürich (PH ZH) ergänzt werden.

Für den Leistungsvergleich stellten die Kantone Bern, St. Gallen, Waadt und Zürich sowie die PH FHNW ihre Daten zu den Durchschnittskosten Ausbildung pro Vollzeit-Äquivalent (VZÄ) ihrer PHs, wie sie dem BFS gemeldet werden, zur Verfügung. Damit bilden die PH BE, PH FHNW, die Haute École Pédagogique du canton de Vaud (HEP VD), PH St. Gallen (PH SG) sowie PH ZH die Vergleichsgruppe PH.

¹⁶ Auch bei anderen FHs steht die Finanzierung von Lehre und Forschung für die Träger im Vordergrund. Bei der Ostschweizer Fachhochschule (OST) bspw. beteiligen sich neben St. Gallen mehrere Kantone. Sie finanzieren mit einem Zuschlag auf die FHV-Beiträge die Restkosten der Studienangebote im Leistungsbereich «Lehre», die Basisfinanzierung im Leistungsbereich «Forschung» sowie Investitionen in Ausstattung und bauliche Infrastruktur.

4.3.2 Teilleistungen PH

Alle ausgewählten Teilleistungen PH sind Teil der Ausbildung und erfüllen somit das erste Auswahlkriterium gemäss Abschnitt 4.2.1.

Teilleistungen PH
Vergleichshochschulen: PH BE, HEP VD, PH FHNW, PH SG und PH ZH
<i>PH-TL1: Durchschnittskosten Ausbildung</i>
Durchschnittskosten Ausbildung weisen die Kosten pro Studierende über alle Studiengänge einer PH aus. Sie sind eine Steuerungsvorgabe des Leistungsauftrags an die PH FHNW. Gemäss Leistungsauftrag FHNW 2018–2020 sollten die Durchschnittskosten PH (insgesamt) 29'000 Franken betragen. Dieser Wert entsprach dem gesamtschweizerischen Kostendurchschnitt PH.
<i>PH-TL2: Kindergarten- und Primarstufe:</i>
Verglichen werden die Ausbildungskosten der fünf Vergleichshochschulen. Der Bachelorstudiengang Kindergarten- und Unterstufe (Kindergarten und 1.-3. Klasse) führt zu einem EDK-anerkannten Lehrdiplom (Unterrichtsbefähigung) für den Kindergarten und die Primarunterstufe. Analog führt der Bachelorstudiengang Primarstufe zu einem EDK-anerkanntes Lehrdiplom für die Primarstufe (1. bis 6. Klasse).
<i>PH-TL3: Sekundarstufe I: Ausbildungskosten</i>
Verglichen werden die Ausbildungskosten der fünf Vergleichshochschulen. Für den Erwerb eines EDK-anerkannten Lehrdiploms (Unterrichtsbefähigung) für die Sekundarstufe I muss nach dem Bachelorstudiengang Sekundarstufe I (Zwischenabschluss) der Masterstudiengang Sekundarstufe I erfolgreich absolviert werden (Master of Arts in Secondary Education).
<i>PH-TL4: Sekundarstufe II: Ausbildungskosten</i>
Verglichen werden die Ausbildungskosten der Vergleichshochschulen, welche die Ausbildung für Lehrpersonen an Maturitätsschulen anbieten. Der erfolgreiche Abschluss des Diplomstudiengangs Sekundarstufe II führt zu einem EDK-anerkannten Lehrdiplom für Maturitätsschulen.

Für die Durchschnittskosten Ausbildung über die gesamte PH liegen Daten des BFS vor. Diese Durchschnittskosten Ausbildung werden von den FHs auf der Deckungsbeitragsstufe 5 (Kosten auf Stufe Hochschulen ohne Infrastrukturkosten: Mieten, Nebenkosten etc.) berechnet und dem BFS mitgeteilt.¹⁷ Darüber hinaus sind die Durchschnittskosten Ausbildung eine Steuerungsvorgabe der FHNW. Sie erfüllen somit das auch zweite Auswahlkriterium und wurden daher als erste Teilleistung festgelegt.

Als weitere Teilleistungen wurden die Kosten pro Studierende (VZÄ) für folgende Studiengängen festgelegt: Kindergarten- und Primarstufe und Sekundarstufe I und Sekundarstufe II.

¹⁷ Der Grund dafür liegt in den grossen Unterschieden bei der Infrastruktur, welchen den PHs und FHs zur Verfügung stehen. So sind neue Gebäude in der Regel teurer als ältere. Ein weiterer Faktor ist die Ausstattung der Gebäude. Vor allem aber gibt es Kantone, welche ihren PHs und FHs Gebäude mietfrei zur Verfügung stellen, während anderen wie die Trägerkantone der FHNW Mieten verlangen, deren Berechnung sich an marktüblichen Faktoren orientiert.

4.3.3 Datengrundlage PH

Da die PHs vollständig von den Kantonen finanziert werden, unterliegen sie nicht den gleichen (Buchhaltungs-) Regeln wie die FHs. Seit 2007 teilen auch PHs ihre Kostendaten dem BFS mit, aber die Vergleichbarkeit zwischen den Hochschulen wird durch Vertreterinnen und Vertreter der PHs und weiterer Akteure immer wieder angezweifelt, da die ausgewiesenen Kennzahlen trotz einheitlichen Kostenrechnungsrichtlinien differieren. Das BFS publiziert daher nicht alle Daten. Zusätzliche Informationen dazu finden sich im Anhang 8.5.

Aufgrund dieser unbefriedigenden Situation mussten für die Analyse neben Daten des BFS auch Daten der PH FHNW berücksichtigt werden. Auch die Vergleichskantone Bern, St. Gallen, Waadt und Zürich stellten dem Kanton Basel-Landschaft ihre Daten (Kosten pro Studierende VZÄ pro Studiengang) für die vorliegende Analyse zur Verfügung. Auf der Basis der vom BFS publizierten Studierendenzahlen wurden die Ausbildungskosten pro Studiengang hochgerechnet.

4.3.4 Durchschnittskosten Ausbildung PH

Durchschnittskosten Ausbildung weisen die Kosten pro Studierende in VZÄ über alle Studiengänge der PH FHNW aus.

Hochschulvergleich

Die folgende Tabelle zeigt die durchschnittlichen Ausbildungskosten pro Studierende (pro VZÄ).

Tabelle 10: Durchschnittskosten Ausbildung PH 2019 in CHF

PH-TL1: Durchschnittskosten Ausbildung 2019			
Pädagogische Hochschulen	Durchschnittskosten Ausbildung	Anzahl Studierende in VZÄ	Kosten pro Studierende in CHF
PH BE	54'534'126	2'127	25'639
HEP VD	47'346'045	1'851	25'579
PH FHNW	64'528'558	2'118	30'467
PH SG	32'735'035	1'068	30'651
PH ZH	85'629'515	2'613	32'771

Quelle: BFS

Erläuterung

Die PH FHNW lag 2019 bei den Durchschnittskosten Ausbildung in der Vergleichsgruppe PH im Mittelfeld.

Die Entwicklung der Durchschnittskosten ist abhängig von den absoluten Kosten der Ausbildung. Kurzfristig reagieren die Durchschnittskosten aber insbesondere auf den Divisor «Studierende in VZÄ». Ein Rückgang bei den Neueintritten führt somit zu schlechter ausgelasteten Ausbildungsgefässen und damit zu höheren Durchschnittskosten. Die tiefen Kosten pro Studierende der PH BE und der HEP VD dürften daher, durch eine hohe Auslastung der Ausbildungsgefässe zu erklären sein.

Die PH FHNW musste ab 2018 einen Rückgang bei den Neueintritten verzeichnen. Bis 2017 haben die Studierendenzahlen der PH FHNW konstant zugenommen. Entsprechend konnte die PH FHNW ihre Durchschnittskosten senken. Von 2010 bis 2017 sind diese von 37'300 Franken auf 27'600 Franken pro Jahr und Studierenden gesunken. Sie lagen in diesem Zeitraum immer unter den Vorgaben des Leistungsauftrags. Diese betragen in der Leistungsauftragsperiode 2018–2020 29'000 Franken. Dieser Wert entsprach dem gesamtschweizerischen Kostendurchschnitt PH. In den Jahren 2018 und 2019 lagen die Durchschnittskosten

jeweils leicht über den Vorgaben. Begründet war dies in einem Rückgang der Studierendenzahlen, welcher sich negativ auf die durchschnittlichen Ausbildungskosten ausgewirkt hat.

Im Jahr 2021 konnte die PH diese Entwicklung wieder erfolgreich stoppen: die Durchschnittskosten der Ausbildung lagen mit 28'300 Franken wieder unter den Vorgaben des Leistungsauftrags.

Die PH FHNW hat Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl der Studierenden in die Wege geleitet. Sie hat das Programm für Quereinsteigende eingerichtet sowie die Studienvarianten «mit begleitetem Berufseinstieg» entwickelt. In den beiden Studienvarianten wird der anspruchsvolle Einstieg in den Lehrberuf konzeptionell und organisatorisch mit dem Studium verbunden. Die Studienvariante Quereinstieg richtet sich an berufserfahrene Personen ab 30 Jahren und ermöglicht ab dem zweiten Studienjahr eine Anstellung an einer Schule. Bei der Studienvariante «begleiteter Berufseinstieg» erhalten ab dem Studienjahr 2023/24 auch die Studierenden der regulären Studiengänge die Möglichkeit, bereits während des Studiums in den Beruf einzusteigen. In dieser neuen Studienvariante werden die Studierenden im letzten Studiendrittel bereits an einer Schule im Umfang von 30 bis 50 Prozent unterrichten können. Dadurch verlängert sich das Studium je nach Höhe des Anstellungsgrads. Der vorgezogene Einstieg in die Praxis sollte dennoch für Studierende attraktiv sein, da der Übergang vom Studium in die Schule als anspruchsvoll empfunden wird.

Aktuell werden die Studiengänge der PH FHNW für die Wiederanerkennung durch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektionen (EDK) überprüft, welche alle sieben Jahre durchgeführt wird. Der Fokus der Überprüfung liegt u. a. auch auf der Attraktivität der Studiengänge verglichen mit den anderen Schweizer PHs. Da die Arbeiten in diesem Zusammenhang noch nicht abgeschlossen sind, können im vorliegenden Bericht keinen Massnahmen aufgrund der aktuellen Überprüfung kommuniziert werden.

Weitere Faktoren welche die Ausbildungskosten beeinflussen, sind etwa hohe Infrastruktur- und Lohnkosten bzw. Anstellungsbedingungen. Zu eruieren, welche dieser Faktoren zu den höheren Durchschnittskosten Ausbildung bei den PHs SG und ZH führen, würden den Rahmen dieser Zusatzanalyse sprengen.

4.3.5 Kindergarten- und Primarstufe

Mit dem erfolgreichen Abschluss des Bachelorstudiengangs Kindergarten- und Unterstufe (Kindergarten und 1.-3. Primarklasse) erwerben die Absolventinnen und Absolventen ein EDK-anerkanntes Lehrdiplom für den Kindergarten und die Primarunterstufe bis zur dritten Klasse.

In Analogie erwerben die Absolventinnen und Absolventen des Bachelorstudiengangs Primarstufe (1. bis 6. Klasse) ein EDK-anerkanntes Lehrdiplom für die Primarstufe.

Hochschulvergleich

Die folgende Tabelle zeigt die Kosten pro Studierende in den Studiengängen Kindergarten- / Unterstufe & Primarstufe in Vollzeitäquivalent im Jahr 2019.

Tabelle 11: Kosten pro Studierende (VZÄ) 2019 in CHF: Studiengänge Kindergarten- / Unterstufe & Primarstufe

PH-TL2: Kindergarten & Primarstufe 2019			
Pädagogische Hochschulen	Kosten der Ausbildung in CHF	Anzahl Studierende (VZÄ)	Kosten pro Studierende (VZÄ) in CHF
PH BE	18'176'082	758	23'979
HEP VD	24'359'611	1'013	24'047
PH FHNW	40'087'190	1'445	27'742
PH SG	18'886'135	685	27'571
PH ZH	52'867'190	1'670	31'657

Quellen: Angaben der Vergleichskantone sowie der FHNW

Erläuterung

Die PH FHNW wies 2019 in der Vergleichsgruppe die zweithöchsten Kosten in den Studiengängen Kindergarten- / Unterstufe und Primarstufe aus.

Die Erläuterungen zum Einfluss der Studierendenentwicklung auf die Höhe der Durchschnittskosten der Ausbildung für die gesamte PH gelten auch für die Studiengänge Kindergarten- / Unterstufe und Primarstufe. Der im Abschnitt 4.3.4 geschilderte Rückgang der Neueintritte an der PH FHNW in den Jahren 2018 und 2019 fiel insbesondere auch in den Studiengängen Kindergarten-/Unterstufe und Primarstufe an.

Zusätzlich zum Einfluss der Studierendenentwicklung auf die Auslastung der Ausbildungsgänge und entsprechend auf die Höhe der Kosten, muss die PH FHNW die Studiengänge Kindergarten-/Unterstufe und Primarstufe an drei verschiedenen Standorten durchführen. Dies schmälert die Auslastungsmöglichkeiten der Veranstaltungen, da das Grundangebot an allen Standorten angeboten werden muss. Hinzu kommt, dass dies einen aufwändigeren Betrieb (redundante Strukturen vor Ort, Reisezeiten, etc.) auslöst, was sich ebenfalls negativ auf die Kosten pro Studierende (VZÄ) auswirkt.

Das Institut «Primarstufe» führte in den Jahren 2018 bis 2020 ein Projekt zur Weiterentwicklung des Curriculums durch. Ziel des Projekts war es, die fachwissenschaftlichen/fachdidaktischen Module von allgemeinen erziehungswissenschaftlichen oder allgemeindidaktischen Inhalten zu entlasten. Mit diesen allgemeinen Themen befassen sich die Studierenden seit dem Studienjahr 2020/2021 gebündelt im Sinne eines Spiralcurriculums zu verschiedenen Zeitpunkten vor dem Hintergrund ihres im Lauf des Studiums erworbenen Wissens. Damit bietet der Studiengang einen stringenten Studienaufbau und ermöglicht ein effizientes Studium. Solche Entwicklungsprojekte sind ebenfalls Faktoren, welche vorübergehend zu höheren Ausbildungskosten in einem Studiengang führen.

4.3.6 Sekundarstufe I

Mit dem erfolgreichen Abschluss des Bachelorstudiengangs Sekundarstufe I erwerben die Studierenden zwar den Titel Bachelor of Arts in Secondary Education jedoch noch keine Unterrichtsbefähigung. Es handelt sich nur um einen Zwischenabschluss.

Die Unterrichtsbefähigung setzt somit den Abschluss des Masterstudiengangs Sekundarstufe I voraus. Hier erwerben die erfolgreichen Absolventinnen und Absolventen das EDK- anerkannte Lehrdiplom für die Sekundarstufe I sowie den Titel Master of Arts in Secondary Education.

Hochschulvergleich

Die folgende Tabelle zeigt die Kosten pro Studierende im Bachelor- und Master-Studiengang Sekundarstufe I in VZÄ im Jahr 2019.

Tabelle 12: Kosten pro Studierende (VZÄ) 2019 in CHF: BA- + MA-Studiengang Sekundarstufe I

PH-TL3: Sekundarstufe I 2019			
Pädagogische Hochschulen	Kosten der Ausbildung in CHF	Anzahl Studierende (VZÄ)	Kosten pro Studierende (VZÄ) in CHF
PH BE	20'149'038	819	24'602
HEP VD	7'672'509	351	21'859
PH FHNW	13'656'070	367	37'210
PH SG	15'908'774	466	34'139
PH ZH	26'778'340	755	35'468

Quellen: Angaben der Vergleichskantone sowie der FHNW

Erläuterung

Die PH FHNW wies 2019 in der Vergleichsgruppe die höchsten Kosten im Bachelor- und im Master-Studiengang Sekundarstufe I aus.

Die Gründe für die Höhe der Kosten pro Studierende (VZÄ) im Bachelor- und im Master-Studiengang Sekundarstufe I sind vielschichtig. So waren auch die beiden Studiengänge der Sekundarstufe I 2019 von einem Rückgang der Studierendenzahlen betroffen, was zu höheren Kosten führte. Während 2017 noch 310 Studierende im Bachelor-Studiengang Sekundarstufe I immatrikuliert waren, besuchten 2019 nur 275 Studierende den Studiengang.

Der breite Fächerkatalog im Studiengang Sekundarstufe I führt im Weiteren dazu, dass auch Veranstaltungen mit wenig Studierenden durchgeführt werden müssen. Dies wird – mit wenigen Ausnahmen – durch die Aufteilung des Angebots auf die zwei Standorte am Campus Brugg-Windisch und am Campus Muttenz weiter verstärkt, da auch in Fächern mit wenig Studierenden das Angebot an beiden Standorten durchgeführt werden muss. Entsprechend tief sind die Auslastungen der einzelnen Veranstaltungen, was wiederum Kosten auslöst.

Aufgrund der Vorgabe von § 28, Abs. 4 Bildungsgesetz ([SGS 640](#)), dass an den Sekundarschulen des Kantons Basel-Landschaft die Fächer Geschichte, Geographie, Physik, Biologie, Chemie, Hauswirtschaft und Wirtschaft als Einzelfächer unterrichtet sowie benotet werden, ist der Studiengang Sekundarstufe I der PH FHNW mit dem sogenannten Synthesemodell¹⁸ relativ komplex aufgebaut. Auch dies führt verglichen mit den anderen PHs zu höheren Kosten.

4.3.7 Sekundarstufe II

Zur Sekundarstufe II zählen die Maturitätsschulen und die berufliche Grundbildung. Die Ausbildung von Lehrpersonen mit der Unterrichtsbefähigung für Sekundarstufe II ist in der Schweiz sehr heterogen. Die PH FHNW bietet die Ausbildung von Lehrpersonen mit der Unterrichtsbefähigung lediglich für Maturitätsschulen an.¹⁹ Daher wurden nur diese Studiengänge verglichen.

Dabei stellten sich jedoch folgende Herausforderungen: Einerseits findet die pädagogische Ausbildung für Lehrpersonen mit Unterrichtsbefähigung an Maturitätsschulen im Kanton Zürich nicht an der PH sondern an der Universität statt.

¹⁸ Im Synthesemodell müssen Studierende, welche im Bachelor ein Sammelfach belegt haben, im Masterstudium eines der Fächer des Sammelfachs als Einzelfach vertiefen.

¹⁹ In einer Zusatzausbildung «Berufspädagogik» der PH FHNW können Personen, die den Studiengang Sekundarstufe II (Lehndiplom für Maturitätsschulen) absolvieren, in ihrem Fach bzw. in ihren Fächern die Unterrichtsbefähigung für die Berufsmaturitäts- und Berufsfachschulen erwerben.

Andererseits bildet die PH SG zwar ebenfalls Studierende für die Sekundarstufe II aus, hat jedoch keine Daten dafür mitgeteilt. Begründet wurde dies wie folgt: Der Studiengang Sekundarstufe II eignet sich aufgrund der unterschiedlichen Ausbildungsinhalte an der PH SG (Diplomstudiengang Allgemeinbildender Unterricht / Diplomstudiengang Berufspädagogik) sowie aufgrund der für statistische Zwecke nicht ausreichenden Grösse des Studiengangs (3 % der gesamten Ausbildungskosten) nicht für einen Vergleich mit anderen PHs.

Vor diesem Hintergrund stand die Projektleitung vor der Entscheidung, ganz auf den Vergleich zu verzichten oder einen Vergleich mit nur drei PHs durchzuführen: PH FHNW, PH BE und HEP VD.

Die PH trat bereits mit dem Thema Auslastung der Ausbildungsgefässe im Diplomstudiengang Sekundarstufe II an die Trägerkantone heran. Dieses stellt in einzelnen Fächern für die PH FHNW ein Problem dar (vgl. Erläuterungen, S. 39). Die Projektleitung entschied, dem Programmausschuss, im Sinne der politischen Sensibilisierung den reduzierten Vergleich zu beantragen und Massnahmen in diesem Zusammenhang vorzustellen.

Hochschulvergleich

Nach dem erfolgreichen Abschluss eines universitären Masterstudiums in einem gymnasialen Schulfach können Interessierte den Masterstudiengang Sekundarstufe II belegen. Sie erwerben damit die Unterrichtsbefähigung für die Sekundarstufe II. Die erfolgreichen Absolventinnen und Absolventen erhalten ein EDK-anerkanntes Lehrdiplom für Maturitätsschulen.

Die folgende Tabelle zeigt die Kosten pro Studierende im Diplomstudiengang Sekundarstufe II (Maturitätsschulen) in VZÄ im Jahr 2019.

Tabelle 13: Kosten pro Studierende (VZÄ) 2019 in CHF: Sekundarstufe II (Maturitätsschulen)

PH-TL4: Sekundarstufe II 2019			
Pädagogische Hochschulen	Kosten der Ausbildung in CHF	Anzahl Studierende (VZÄ)	Kosten pro Studierende (VZÄ) in CHF
PH BE	6'106'008	186	32'828
HEP VD	5'971'350	210	28'435
PH FHNW	5'979'519	117	51'107
PH SG	keine Daten verfügbar		
PH ZH	keine Daten verfügbar		

Quellen: Angaben der Vergleichskantone sowie der FHNW

Erläuterung

Die Kosten im Diplomstudiengang Sekundarstufe II (Maturitätsschulen) weisen von allen Schulstufen die höchsten Differenzen aus. Vermeintlich einfache Ursachen wie etwa die Anzahl der Schulfächer, welche die Studierenden wählen können, liefern keine überzeugenden Erklärungen. So bieten die drei PHs etwa die gleiche Anzahl Schulfächer an, jedoch führen an der PH BE nicht alle zu einer berufspädagogischen Qualifikation und die Studierenden der HEP VD erhalten in einigen Fächern «nur» kantonale anerkannte Diplome. Wie sich dies auf die Durchschnittskosten auswirkt, ist unklar. Die Gründe für die Unterschiede bei den Kosten dürften vielfältig sein. Diese im Detail zu eruieren, würde den Rahmen des Projekts PGA PH und FH sprengen. Der grosse Unterschied zwischen der PH FHNW und den beiden anderen PHs soll jedoch beleuchtet werden.

Verglichen mit den PHs BE und VD sind die Kosten 2019 im Studiengang Sekundarstufe II an der PH FHNW sehr hoch. Zur Begründung dieser hohen Kosten wurde die PH FHNW um die Daten der vorangegangenen Jahre gebeten.

Tabelle 14: Kosten pro Studierende (VZÄ) 2019 in CHF im Studiengang Sek II

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019
MA Studiengang Sek II	48'410	43'679	38'371	45'614	51'107

Quelle: FHNW

Es fällt auf, dass die Kosten dieses Studiengangs stark schwanken. Dies relativiert die vergleichsweise hohen Kosten der FHNW im Jahr 2019 etwas. Diese Schwankungen lassen sich nicht ausschliesslich mit der Anzahl der Studierenden im Studiengang erklären. Der Hauptgrund für die vergleichsweise hohen Kosten der PH FHNW im Studiengang Sekundarstufe II liegt in der Auslastung von einzelnen Modulen.

Dies fällt insbesondere beim Modul Fachdidaktik ins Gewicht. Die Studierenden können zwischen 21 Schulfächern wählen. Bei den aktuellen Studierendenzahlen und der vorherrschenden Wahl der Fächer führt dies in einigen Veranstaltungen zu tiefen bis sehr tiefen Auslastungen. Damit die Fachdidaktikausbildung in allen Schulfächern gewährleistet werden kann, müssen diese Veranstaltungen auch mit sehr wenigen Studierenden durchgeführt werden. Besonders in den Fächern Griechisch, Latein und Russisch sind die Studierendenzahlen enorm tief (weniger als ein Student / eine Studentin im Durchschnitt pro Studienjahr). Die Planung und die Durchführung der Module und der berufspraktischen Anteile in diesen Fächern sind sehr anspruchsvoll. Es besteht die Gefahr, dass die Qualität der fachdidaktischen Ausbildung nicht garantiert werden kann, weil keine kontinuierlichen Anstellungen von Dozierenden möglich sind. Die PH FHNW ist daher mit dem Vorschlag, das Fächerangebot im Studiengang Sekundarstufe II um diese Fächer zu reduzieren, an die Trägerkantone gelangt. Von Seiten der Verantwortlichen Sekundarstufe II der Trägerkantone wurde dies abgelehnt, weil es sich um Schwerpunktfächer der Gymnasien handelt. Ferner bietet die Universität Basel diese Fächer an und möchte insbesondere Griechisch und Latein stärken. Sie stand daher dem Vorhaben der PH FHNW betreffend Fächerreduktion ebenfalls ablehnend gegenüber.

Massnahme

Die Auslastung der Fachdidaktik-Module bei Fächern mit sehr geringen Studierendenzahlen stellt auch für die anderen PHs, welche diesen Studiengang anbieten, ein Problem dar. Der PH FHNW wurde diesbezüglich empfohlen, zu prüfen, ob sie durch Kooperationen mit anderen PHs diese Schwierigkeit überwinden könnte. Sollten in diesem Bereich keine Kooperationen möglich sein, weil die PHs in einem Konkurrenzverhältnis zu einander stehen, wäre es allenfalls möglich eine Verbesserung der Situation der Fächer über die Politik (EDK) anzustreben.

Der Kanton Basel-Landschaft wird im Rahmen der Verhandlungen zum Leistungsauftrag 2025–2028 vorschlagen, eine solche Kooperation als Ziel in den Sondervorgaben PH in den Leistungsauftrag an die FHNW aufzunehmen.

4.4 Fachhochschulen

4.4.1 Vergleichsgruppe FH

Für die Festlegung der Vergleichsgruppe FH war entscheidend, dass die ausgewählten Fachhochschulen ein mit der FHNW vergleichbares Angebot an Fachbereichen aufweisen. Ausserdem sollten, wie bei den PHs, auch die FHs der Vergleichskantone Waadt und St. Gallen sowie zwei weitere FHs berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund wurden die Berner Fachhochschule (BFH), Fachhochschule Ostschweiz (FHO), HES-SO und die Zürcher Fachhochschule (ZFH) ausgewählt. Während die BFH und FHO gemessen an der Anzahl der Studierenden kleiner sind als die FHNW, sind die HES-SO und die ZFH grösser.

4.4.2 Teilleistungen FH

Vier Teilleistungen gehören zum Bereich Ausbildung und eine zum Bereich Forschung.

Teilleistungen FH
Vergleichshochschulen FH: BFH, FHNW, HES-SO, FHO und ZFH
<i>FH-TL1: Durchschnittskosten Ausbildung</i>
<p>Die «Durchschnittskosten Ausbildung» weisen die Kosten pro Studentin oder Student über alle Studiengänge der FHNW (ohne PH) pro Jahr aus. Diese Kostengrösse ist eine Steuerungsvorgabe des Leistungsauftrags an die FHNW. Gemäss Leistungsauftrag FHNW 2018–2020 sollten die Durchschnittskosten Ausbildung FH 29'200 Franken betragen. Dieser Wert entsprach dem gesamtschweizerischen Kostendurchschnitt FH.</p> <p>Verglichen werden die Durchschnittskosten Ausbildung pro Student oder Studentin der Vergleichshochschulen über alle Fachbereiche (ohne PH) in VZÄ im Jahr 2019.</p>
<i>FH-TL2: Fachbereich Wirtschaft</i>
<p>Der Fachbereich Wirtschaft wurde gewählt, weil die Hochschulen für Wirtschaft (HSW) nach der PH FHNW die zweitgrösste Hochschule der FHNW ist. 2019 studierten 2'989 Personen an der HSW, an der PH waren es im gleichen Jahr 3'345 Personen. Auch beim Anteil der BL-Studierenden sieht die Verteilung 2019 ähnlich aus: 547 HSW-Studierende und 797 PH-Studierende. Die Studierenden der HSW konnten sich in drei Bachelor- und zwei Master-Studiengängen einschreiben.</p> <p>Verglichen werden die Ausbildungskosten pro Studentin oder Student (VZÄ) im Fachbereich Wirtschaft der Vergleichshochschulen im Jahr 2019.</p>
<i>FH-TL3: Fachbereich Technik</i>
<p>Die Hochschulen für Technik (HT) ist die drittgrösste Hochschule der FHNW. Der Fachbereich Technik wurde gewählt, weil diesem Fachbereich eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung des Fachkräftemangels zufällt. Die Studierenden konnten 2019 zwischen neun Bachelor-Studiengängen wählen. Die HT bot 2019 einen Master-Studiengang an.</p> <p>Verglichen werden ebenfalls die Ausbildungskosten pro Studentin oder Student (VZÄ) im Fachbereich Technik der Vergleichshochschulen im Jahr 2019.</p>
<i>FH-TL4: Fachbereich Life Sciences</i>
<p>Der Fachbereich Life Sciences ist für den Life Sciences-Cluster in der Region von grosser Bedeutung. Die Hochschule für Life Sciences (HSL) steigerte 2019 die Anzahl ihrer Studierenden von 266 auf 633 Studierende im Vergleich zum Vorjahr. Diese «Explosion» hängt einerseits mit der Attraktivität eines neuen Campus zusammen. Andererseits hat die HSL 2019 die bisherigen Studiengänge Life Sciences Technologies und Molecular Life Sciences zu einem Bachelor-Studiengang Life Sciences zusammengeführt. Im gleichen Jahr wurde der Master-Studiengang Medical-Informatics eingeführt.</p> <p>Verglichen werden die Ausbildungskosten pro Studentin oder Student (VZÄ) im Fachbereich Life Sciences der Vergleichshochschulen im Jahr 2019.</p>

FH-TL5: Angewandte Forschung & Entwicklung

Die Forschung an den FHs bildet eine wesentliche Grundlage für deren Ausbildung. Die Ausbildung an FHs muss praxisorientiert, berufsbezogen und forschungsgestützt sein. Die FHNW betreibt angewandte Forschung und Entwicklung im Dienst von Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur. Die Ergebnisse finden Eingang in die Ausbildung. Dies spiegelt sich entsprechend in den Vorgaben des Leistungsauftrags. Gemäss Leistungsauftrag erbringt die FHNW von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur nachgefragte Forschungsleistungen und verfügt über hohe Innovationskraft.

Verglichen werden die Deckungsbeiträge auf Stufe 5. Diese umfasst die gesamten Kosten auf Stufe FH ohne bauliche Infrastrukturkosten und gibt u. a. Auskunft über den Erfolg bei der Einwerbung von Drittmitteln.

4.4.3 Datengrundlage FH

Die Beurteilung der Leistungen der FHs in der Schweiz beruhen auf einem bereits im Jahr 2000 eingeführten Kostenrechnungsmodell des Bundes, an das sich die FHs halten müssen. Es stellt eine hohe Qualität der Daten der Kosten- und Leistungsrechnung sicher.

Die Kostenrechnungsdaten der FHs werden als Grundlage für die Berechnung der Referenzkosten an das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) geliefert und vom SBFI an das BFS weitergeleitet. Die Referenzkosten stellen die Basis zur Berechnung der Grundbeiträge des Bundes dar.

Das Kostenrechnungsmodell des Bundes dient somit als Steuerungselement für die Trägerkantone sowie als Berechnungsgrundlage für die Bundesbeiträge, welche gemäss HFKG 30 % der Betriebskosten betragen sollen. Für die Vergleiche der Teilleistungen der FHNW mit geeigneten Schweizer FHs liegen entsprechend gesicherte Daten des BFS vor.

4.4.4 Durchschnittskosten Ausbildung FH

Die «Durchschnittskosten Ausbildung» weisen die Kosten pro Studierende in VZÄ über alle Studiengänge in allen Fachbereichen der FHNW (ohne PH) aus. Sie sind eine Steuerungsvorgabe des Leistungsauftrags an die FHNW.

Hochschulvergleich

Die folgende Tabelle zeigt die Durchschnittskosten Ausbildung pro Studierende der Vergleichshochschulen über alle Fachbereiche (ohne PH) in VZÄ im Jahr 2019.

Tabelle 15: Durchschnittskosten Ausbildung FH 2019 in VZÄ (ohne PH) in CHF

FH-TL1 Durchschnittskosten Ausbildung 2019			
Fachhochschulen	Ausbildungskosten	Anzahl Studierende in VZÄ	Kosten pro Studierende in CHF
BFH	204'137'760	5'312	38'430
HES-SO	609'605'300	17'196	35'450
FHNW	226'968'090	7'425	30'568
FHO	149'138'290	4'489	33'223
ZFH	394'767'930	12'385	31'875

Quelle: BFS

Erläuterung

Die FHNW weist die tiefsten Kosten pro Studierende (VZÄ) aus.

Die Entwicklung der Durchschnittskosten ist wie bei der PH abhängig von den absoluten Kosten der Ausbildung. Kurzfristig reagieren die Durchschnittskosten aber insbesondere auf den Divisor «Studierende in VZÄ». Jedoch sind auch weitere Faktoren relevant. So könnten die Fachbereiche, welche an einer FH angeboten werden eine Rolle spielen. An der FHNW

wird beispielsweise der eher teure Fachbereich Land- und Forstwirtschaft nicht angeboten. Die HES-SO und die BFH bieten als einzige FHs Studiengänge in Land- und Forstwirtschaft an, wobei 2019 an der HES-SO 77 und an der BFH 383 Studierende (VZÄ) in diesem Fachbereich immatrikuliert waren. Ein weiterer Aspekt, welcher sich negativ auf die Durchschnittskosten Ausbildung auswirken kann, ist die Erarbeitung neuer Studiengänge. Mit Inkrafttreten des HFKG wurde die Verantwortung über die Einführung von neuen Studiengängen an die Hochschulen und die Trägerkantone übertragen (vgl. Abschnitt 5.2.1). Während die FHNW und FHO bis 2019 je zwei neue Studiengänge eingeführt haben, erarbeiteten die Dozierenden der HES-SO sechs neue Studiengänge, für welche sich Studierende in den Jahren zwischen 2015 und 2017 immatrikulieren konnten. Die BFH wies bis 2019 drei neue Studiengänge auf, während drei weitere im Folgejahr starteten.

Alle diese Faktoren (Auslastung der Ausbildungsgefässe, Fachbereiche, Einführung von neuen Studiengängen) haben Einfluss auf die Höhe der Durchschnittskosten Ausbildung.

Dass die FHNW bei den Durchschnittskosten Ausbildung gut abschneidet, hat eine Vorgeschichte: In den Jahren 2010–2012 hatte die FHNW einen Anstieg ihrer Ausbildungskosten zu verzeichnen, was letztendlich zu einer Überschreitung sowohl der Vorgaben des Leistungsauftrags als auch des gesamtschweizerischen Durchschnitts (Ist-Kosten aller Fachhochschulen) geführt hatte. Als Konsequenz daraus hatte der Regierungsausschuss bei der Erarbeitung des Leistungsauftrags 2015–2017 bereits bei der Festlegung der Eckwerte entschieden, dass die Durchschnittskosten der FHNW die Vorgaben nicht überschreiten dürfen. Die FHNW reagierte jedoch bereits vor der verbindlichen Festlegung dieser Vorgabe im Rahmen der Umsetzung ihrer Strategie 2012–2016 und konnte bereits 2013 eine Trendumkehr herbeiführen. Sie hat seither einen Effizienzpfad beschritten, dessen Erfolg deutlich in den durchschnittlichen Ausbildungskosten der FHNW (ohne PH) zum Ausdruck kommt.

4.4.5 Fachbereich Wirtschaft

Der Fachbereich Wirtschaft wurde gewählt, weil die HSW nach der PH FHNW die zweitgrösste Hochschule der FHNW ist. 2019 studierten 3'345 Personen an der PH FHNW und 2'989 an der HSW. Auch beim Anteil der Studierenden aus dem Kanton Basel-Landschaft sieht die Verteilung 2019 ähnlich aus: 797 PH-Studierende und 547 HSW-Studierende. Diese Studierenden konnten sich in drei Bachelor- und zwei Masterstudiengängen einschreiben.

Hochschulvergleich

Tabelle 16: Kosten Ausbildung pro Studierende (VZÄ) 2019 in CHF: Fachbereich Wirtschaft

FH-TL2 Wirtschaft 2019			
Fachhochschulen	Kosten Ausbildung	Studierende (VZÄ) im Fachbereich Wirtschaft	Kosten pro Studierende
BFH	16'965'661	810	20'945
HES-SO	115'090'100	5'626	20'457
FHNW	43'511'971	2'398	18'145
FHO	30'381'071	1'434	21'186
ZFH	67'347'792	4'287	15'710

Quelle: BFS

Erläuterung

Nur die ZFH hat tiefere Kosten pro Studierende als die FHNW. Die gleichen Faktoren, die bei den Durchschnittskosten Ausbildung über die ganze FH ausschlaggebend sind, wirken sich auch auf die Unterschiede der Kosten pro Studierende (VZÄ) im Fachbereich Wirtschaft sowie in den Fachbereichen Technik und Life Sciences aus, welche in den Abschnitten 4.4.6 und 4.4.7 behandelt werden. Im Fachbereich Wirtschaft haben weder die ZFH noch die

FHNW bis 2019 neue Studiengänge eingeführt. Bei der BFH waren drei neuen Studiengänge im Fachbereich Wirtschaft in Arbeit, welche im Folgejahr starteten.

Wesentlicher dürfte hier jedoch die Auslastung der Ausbildungsgefässe sein. Die Zahlen der HSW FHNW zeigen, dass Schwankungen üblich sind. Obwohl die HSW im Jahr 2019 einen Rückgang an Neueintritten bei den Studierenden zu verzeichnen hatte, war sie in Bezug auf die Kosten pro Studierende gut unterwegs. Der genannte Rückgang an Neueintritten 2019 fiel an den einzelnen Standorten unterschiedlich aus (Olten minus 9 %, Basel minus 6 %, Brugg-Windisch minus 3 %). Im Jahr 2020 konnte die HSW wieder ausserordentlich hohe Werte bei den Neueintritten ausweisen (plus 103 Neueintritte, resp. plus 11.3 % zum Vorjahr). Auch im Vergleich zur vorherigen Leistungsauftragsperiode sind die Werte sehr gut: Gegenüber 2017 wies die HSW bei den Neueintritten kumuliert eine Zunahme von 14.3 % aus.

4.4.6 Fachbereich Technik

Die HT ist die drittgrösste Hochschule der FHNW. Der Fachbereich Technik wurde gewählt, weil dieser äusserst wichtig bei der Bekämpfung des Fachkräftemangels ist. Die Studierenden konnten 2019 zwischen neun Bachelorstudiengängen wählen. Die HT bot 2019 einen Masterstudiengang an.

Verglichen werden die Kosten für die Grundausbildung pro Studentin oder Student im Fachbereich der Vergleichshochschulen.

Hochschulvergleich

Tabelle 17: Kosten pro Studierende (VZÄ) 2019 in CHF: Fachbereich Technik

FH-TL3: Technik 2019			
Fachhochschulen	Kosten Ausbildung	Studierende (VZÄ) im Fachbereich Technik	Kosten pro Studierende
BFH	36'154'916	905	39'950
HES-SO	99'854'615	2'385	41'868
FHNW	48'079'428	1'441	33'365
FHO	61'461'424	1'683	36'519
ZFH	58'752'976	1'788	32'860

Quelle: BFS

Erläuterung

Auch im Fachbereich Technik weist nur die ZFH tiefere Kosten pro Studierende (VZÄ) als die FHNW aus.

Die Ausbildungen im Fachbereich Technik sind aufgrund der benötigten Spezialausstattungen teurer als etwa im Fachbereich Wirtschaft. Insbesondere bei der BFH und der HES-SO dürften neben den bereits genannten Faktoren (Auslastung der Ausbildungsgefässe, Fachbereichen, Einführung von neuen Studiengängen) im Fachbereich Technik die Forschungsintensität und die Ausstattung die Höhe der Kosten pro Studierende beeinflussen.

Bei der HT FHNW stehen die Auslastung der Ausbildungsgefässe sowie der Start eines neuen Studiengangs im Zentrum: Nach mehreren Jahren des steten Wachstums – von 1538 Studierende im Jahr 2014 bis zu 1896 Studierende im Jahr 2017 – ging die Anzahl der immatrikulierten Personen an der HT bis 2019 leicht auf 1804 zurück. Im Studienjahr 2019/2020 startete der neue Studiengang «Bachelor of Science in Data Science» an der HT. Vor dem Hintergrund des leichten Rückgangs der Studierendenzahlen und der Einführung eines neuen Studiengangs zeigt sich hier ein weiteres Mal die positiven Auswirkungen des von der FHNW eingeschlagenen Effizienzpfads.

4.4.7 Fachbereich Life Sciences

Der Fachbereich Life Sciences ist für den Life Sciences-Cluster in der Region von grosser Bedeutung. 2019 hat die HLS die bisherigen Studiengänge Life Sciences Technologies und Molecular Life Sciences zu einem Bachelorstudiengang Life Sciences zusammengeführt. Als weiteres Angebot neben dem bestehenden Master in Life Sciences konnten die Studierenden ab dem gleichen Jahr den neu eingeführten Masterstudiengang Medical-Informatics belegen.

Verglichen werden die Kosten für die Grundausbildung pro Studentin oder Student im Fachbereich der Vergleichshochschulen.

Hochschulvergleich

Tabelle 18: Kosten pro Studierende (VZÄ) 2019 in CHF: Fachbereich Life Sciences

FH-TL4 Life Sciences 2019			
Fachhochschulen	Kosten Ausbildung	Studierende (VZÄ) im Fachbereich Life Sciences	Kosten pro Studierende
BFH	9'659'771	261	37'011
HES-SO	19'789'306	435	45'487
FHNW	16'042'374	457	35'104
FHO	keine Daten verfügbar		
ZFH	47'300'532	1'042	45'394

Quelle: BFS

Erläuterung

Die FHO bot keine Ausbildung im Fachbereich Life Sciences an, daher liegen für diesen Vergleich nur die Daten der anderen FHs vor.

Die FHNW weist die tiefsten Kosten pro Studierende aus.

Die Ausbildungen im Fachbereich Life Sciences gehören aufgrund der benötigten Spezialausstattungen (Labors und Geräte) zu den teureren Fachbereichen. Auffallend sind die hohen Unterschiede zwischen der BFH und der FHNW einerseits und der HES-SO und der ZFH andererseits. Ob die Ursachen dafür in der Auslastung der Ausbildungsgefässe oder in der Spezialausstattung liegt, lässt sich ohne eine detailliertere Analyse nicht sagen.

Die tiefsten Kosten pro Studierende bei der HSL FHNW basieren auf einer sehr hohen Auslastung der Ausbildungsgefässe: Die HLS steigerte 2019 die Anzahl ihrer Studierenden von 266 im Jahr zuvor auf 633 Studierende. Diese «Explosion» hängt einerseits mit der Attraktivität des neuen Campus Muttenz zusammen, an dem die HLS domiziliert ist. Andererseits war auch eine Weiterentwicklung des Studienangebots für diese enorme Steigerung mitverantwortlich. Änderungen im Studienangebot und insbesondere die Einführung von neuen Studiengängen führen in der Regel zu höheren Kosten. Folglich ist es umso bemerkenswerter, dass die HLS ihre Kosten pro Studierende in diesem Jahr verglichen mit den anderen FHs so tief halten konnte.

4.4.8 Angewandte Forschung & Entwicklung

Die Forschung an den FHs bildet eine wesentliche Grundlage für deren Ausbildungen. Die Ausbildung an FHs muss praxisorientiert, berufsbezogen und forschungsgestützt sein. Die FHNW betreibt angewandte Forschung und Entwicklung im Dienst von Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur. Die Ergebnisse finden Eingang in die Ausbildung. Dies spiegelt sich entsprechend in den Vorgaben des Leistungsauftrags:

Gemäss Leistungsauftrag erbringt die FHNW von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur nachgefragte Forschungsleistungen und verfügt über hohe Innovationskraft.

Während die vom BFS publizierten Daten für den Hochschulvergleich betreffend Ausbildungskosten pro Studierende geeignet waren, musste für die Forschung eine andere Datenbasis gewählt werden. Das SBFI erhebt die entsprechenden Daten und stellt diese allen FHs zur Verfügung. Diese Daten dienen unter anderem zur Festlegung der Referenzkosten, welche die Basis für die Festlegung der Grundbeiträge des Bundes sind (vgl. Abschnitt 5.2.2).

Ausserdem wurde die Anzahl der verglichenen Fachbereiche auf diejenigen an der FHNW (ohne PH) reduziert. Dies bedeutet, dass die Forschungsleistungen der anderen Vergleichshochschulen etwa in den Fachbereichen Angewandte Linguistik, Gesundheit, Land- und Forstwirtschaft sowie Theater nicht berücksichtigt werden.

Verglichen werden die Kosten auf der Deckungsbeitragsstufe 5 (DB5). Diese umfasst die gesamten Kosten auf Stufe FH ohne bauliche Infrastrukturkosten (vgl. Abschnitt 4.3.2).

Der Deckungsbeitrag einer Hochschule gibt u.a. Auskunft über ihren Erfolg bei der Einwerbung von Drittmitteln.

Hochschulvergleich

Tabelle 19: Deckungsgrade (DB5) Forschung & Entwicklung FH 2019 (ohne PH, Angewandte Linguistik, Gesundheit, Land- und Forstwirtschaft sowie Theater)

FH-TL5 FH-Deckungsgrad angewandte Forschung & Entwicklung 2019			
Fachhochschulen	Forschungskosten in CHF	Drittmittel in CHF	Deckungsgrad in %
BFH	59'478'842	26'706'000	44.9
HES-SO	149'473'008	58'145'000	38.9
FHNW	87'439'914	40'747'000	46.6
FHO	72'774'092	46'066'000	63.3
ZFH	145'768'293	71'718'000	49.2

Quelle: SBF

Erläuterung

Den höchsten Deckungsgrad weist die FHO aus. Da die FHO vor allem die forschungsstarken Fachbereiche anbietet, ist dies nicht weiter erstaunlich.²⁰ An den anderen vier FHs können Studierende zudem etwa angewandte Psychologie oder Kunst und Musik wählen. In diesen Fachbereichen stellt die Akquirierung von Forschungsaufträgen eine grosse Herausforderung dar. Aus diesem Grund wird die Forschung hauptsächlich durch Forschungsförderinstrumente finanziert.²¹

²⁰ Neben dem Fachbereich Gesundheit, der im vorliegenden Vergleich nicht berücksichtigt wurde, bietet die FHO die Fachbereiche Architektur, Soziale Arbeit, Technik und IT sowie Wirtschaft und Dienstleistungen an.

²¹ Zum Beispiel durch den Schweizerischen Nationalfond.

Zur besseren Beurteilung ist ein Vergleich über mehrere Jahre hilfreich. Ein weiteres Argument für diesen Entscheid ist, dass die Sicht auf einen längeren Zeitraum Tendenzen aufzeigt, welche eine verlässlichere Basis für Vergleiche liefert, als der Blick auf ein einzelnes Jahr. Die folgende Tabelle zeigt die Drittmittel sowie die Deckungsgrade (DB5) für die Jahre 2017–2020.

Tabelle 20: Drittmittel in CHF Mio. und Deckungsgrad (DB5) in % 2017–2020 (ohne PH, Angewandte Linguistik, Gesundheit, Land- und Forstwirtschaft sowie Theater)

FH-Deckungsgrad angewandte Forschung & Entwicklung 2017–2020								
Fachhochschulen	2017		2018		2019		2020	
	Drittmittel	DB in %	Drittmittel	DB in %	Drittmittel	DB in %	Drittmittel	DB in %
BFH	25.375	42.9	24.550	42.4	26.706	44.9	27.644	45.9
HES-SO	50.330	39.6	49.650	36.2	58.145	38.9	56.902	37.3
FHNW	38.321	48.3	39.620	47.6	40.747	46.6	41.972	47.7
FHO	39.765	65.2	41.337	60.0	46.066	63.3	37.047	55.4
ZFH	43.623	36.5	55.468	43.6	71.718	49.2	69.495	47.4

Quelle: SBF1

Lässt man die FHO²² aus den oben genannten Gründen ausser Acht, weist die FHNW mit Ausnahmen des Jahres 2019 den höchsten Deckungsgrad aus.

Bis zum Leistungsauftrag 2015–2017 war ein fixer Forschungsanteil als Indikator festgelegt. Um die forschungsstarken Hochschulen der FHNW nicht zu behindern, wurde dieser Indikator in der Leistungsauftragsperiode 2018–2020 gestrichen. Hingegen wurde der Kostendeckungsgrad Forschung erhöht. Um diesen erreichen zu können, musste es der FHNW freigestellt sein, den Anteil an angewandter Forschung und Entwicklung in den drittmittelstarken Hochschulen nach unternehmerischen Aspekten steuern zu können. Die FHNW erhielt mit dieser Massnahme den Spielraum, sich in der angewandten Forschung und Entwicklung erfolgreich weiter zu entwickeln. Sie hat seither die Vorgaben des Leistungsauftrags regelmässig übertroffen. Selbst in den für die Forschung besonders schwierigen Corona-Jahren 2020 und 2021 war dies der Fall.

²² Der Rückgang der Drittmittel der FHO im Jahr 2020 liegt im Umstand begründet, dass die FH Graubünden bis 2019 Teil der FHO war, jedoch ab 2020 als eigenständigen FH geführt wird.

5 Übergeordnete Themen und Entwicklungen

5.1 Rechtsgrundlagen

Artikel 63a Abs. 3 der Bundesverfassung (BV) legt den Grundstein für die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen für das Schweizer Hochschulsystem fest. Sie sorgen gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben.

Auf Bundesebene bildet das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) die Rechtsgrundlage für alle Hochschultypen. Auf Ebenen des Kantons Basel-Landschaft regelt der Staatsvertrag die Trägerschaft der FHNW und bildet somit auch die rechtliche Grundlage für die PHs und FHs.

Für die PHs gelten im Weiteren die Vorgaben der EDK in Bezug auf die gesamtschweizerische Anerkennung der Studiengänge (Teilleistungen PH) für alle Schulstufen.

Schliesslich sind die gesetzlichen Grundlagen für das Stipendienwesen für Studierende einer PH oder einer FH relevant.

Bundesgesetze und Verordnungen

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft ([BV, SR 101](#)).
- Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG) [SR 414.20](#)
 - Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG), [SR 414.201](#)
 - Verordnung des Hochschulrates über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen [414.205.1](#)
 - Verordnung des Hochschulrates über die Akkreditierung im Hochschulbereich (Akkreditierungsverordnung HFKG), [414.205.3](#)
- Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz) ([SR 416.0](#))

Interkantonale Vereinbarungen

- Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) vom 09.11.2004 (Staatsvertrag FHNW, [SGS 649.22](#))
- Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat), [SGS 660.1](#)
- Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005, [SGS 662.2](#)
- Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat) ([SGS 365.13](#))

Kantonale Gesetze und Verordnungen

- Bildungsgesetz ([SGS 640](#))
- Gesetz über Ausbildungsbeiträge ([SGS 365](#))
 - Verordnung zum Gesetz über Ausbildungsbeiträge ([SGS 365.11](#))

Vorgaben EDK

- Reglement über die Anerkennung von Lehrdiplomen für den Unterricht auf der Primarstufe, der Sekundarstufe I und an Maturitätsschulen vom 28. März 2019 (EDK 4.2.2.10)

5.2 Wichtige Veränderungen seit 2019

Am 1. Januar 2015 trat das neue HFKG in Kraft. Die HFKG-Artikel zur Hochschulfinanzierung traten jedoch erst per 1. Januar 2017 in Kraft. Beide Neuerungen fanden zwar vor 2019 statt, deren Auswirkungen wurden jedoch erst mit einiger Verzögerung wahrnehmbar und betreffen in erster Linie die FHs und weniger die PHs. Die Einführung des HFKG wirkt sich in erster Linie auf die Einführung von neuen Studiengängen und auf den Berechnungsmechanismus für die Bundesbeiträge aus.

5.2.1 Einführung von neuen Studiengängen

Vor Inkrafttreten des HFKG galt für die FHs das Fachhochschulgesetz. Dieses sah die Bewilligung von neuen Studiengängen durch die Bundesbehörden vor. Das HFKG sieht diese Bewilligung von Studiengängen nicht mehr vor. Gemäss Artikel 28 HFKG müssen die Hochschulen sich institutionell akkreditieren lassen. Die Akkreditierung ist Voraussetzung für das Bezeichnungsrecht als Hochschule. Dies gilt sowohl für die PHs als auch für die FHs. Im Weiteren ist die Akkreditierung Voraussetzung für die Anerkennung der Beitragsberechtigung durch den Bundesrat und somit für den Erhalt von Bundesbeiträgen. Dies gilt nur für die FHs.²³ Die Programmakkreditierung (Akkreditierung von Studiengängen) ist fakultativ. Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe c HFKG sieht als Voraussetzung für die Akkreditierung vor, dass die jeweilige Hochschule und ihr Träger Gewähr dafür bieten, dass die Institution auf Dauer betrieben werden kann. Damit stehen Hochschule und Trägerkanton gemeinsam in der Verantwortung, die Qualität von Hochschule und Studiengängen zu gewährleisten.

Bei der FHNW obliegt die Kompetenz zum Erlass von neuen Studiengängen gemäss § 22 dem FHR. Im Rahmen der Ablösung des Fachhochschulgesetzes durch das HFKG hat der RRA den FHR im August 2015 gebeten, ihm einen Vorschlag zum Prozess der Einführung neuer Studiengänge zu unterbereiten, welcher den RRA im Sinne einer Kenntnisnahme einbezieht. Der von der FHNW vorgelegte Genehmigungsprozess stellt die Information des RRA nach der Genehmigung der Grobskizze durch den FHR sicher.

Die FHNW war bis 2019 sehr zurückhaltend mit der Einführung von neuen Studiengängen. In den Jahren 2015 bis 2018 wurden an der FHNW im Gegensatz zu anderen Schweizer FHs keine neuen Studiengänge gestartet. Die FHNW fokussierte in diesen Jahren auf eine Verbesserung der Kosteneffizienz. Damit war die FHNW bezogen auf die Entwicklung neuer Studiengänge weniger innovativ als andere Schweizer FHs. In den Jahren 2019–2021 konnte die FHNW ihr Angebot hingegen weiterentwickeln. Die Hochschule führte 39 Studienrichtungen und Vertiefungsrichtungen²⁴ neu ein, überarbeitete in 12 Studiengängen die Curricula komplett und lancierte vier neue Studienformen. Im gleichen Zeitraum wurden 14 Studien- bzw. Vertiefungsrichtungen und ein Studiengang aufgehoben.

Als erste neue Studiengänge der FHNW starteten im Studienjahr 2019/2020 der Studiengang «Bachelor of Science in Data Science» an der HT und der Studiengang «Master of Science in Medical Informatics» an der HLS in Kooperation mit der HSW. Ein neuer «Master of Science in Virtual Design & Construction an der HABG startete im Herbstsemester 2021. Im den Studienjahr 2022/2023 startet an der Hochschule für Angewandte Psychologie, APS der neue Bachelorstudiengang in Wirtschaftspsychologie. An der HSW schliesslich ist 2023/2024 der Start des Studiengangs «Bachelor of Science in Business Artificial Intelligence» geplant.

²³ Die Einführung von neuen Studiengängen bzw. die Anerkennung dieser Studiengänge der Pädagogischen Hochschulen obliegt der EDK, ebenso wie die regelmässigen Wiederanerkennung der Studiengänge alle sieben Jahre.

²⁴ Studienrichtung sind Spezialisierungen innerhalb eines Studiengangs, die bereits ab dem ersten Studienjahr gewählt werden können, während Vertiefungsrichtungen Spezialisierungen im letzten Studienjahr darstellen.

Andere Hochschulen haben seit dem Inkrafttreten des HFKG wesentlich mehr neue Studiengänge eingeführt. So haben etwa die HES-SO, die HSLU und die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) je zwölf neue Studiengängen gestartet und die BFH sechs. Eine Liste mit den neuen Studiengängen an den Schweizer FHs liegt als Anhang diesem Bericht bei (vgl. Anhang 8.6).

Die Schaffung neuer Studiengänge verursacht vor allem in der Aufbauphase höhere Kosten. Für die aktuelle Leistungsauftragsperiode haben die Trägerkantone der FHNW daher einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf für die Portfolioentwicklung anerkannt und im Leistungsauftrag den Entwicklungsschwerpunkt «Portfolioerneuerung» aufgenommen. Neben der fachspezifischen Erneuerung der Portfolios, mit welcher den inhaltlichen Entwicklungen in den einzelnen Fachbereichen Rechnung getragen werden soll, verfolgt die FHNW auch hochschulübergreifende Ziele. So soll insbesondere digitales Wissen erarbeitet und entsprechende Tools den einzelnen Hochschulen zur Verfügung gestellt werden. Die FHNW geht davon aus, dass die dezentrale Erarbeitung des digitalen Knowhows (z. B. rechtliche Aspekte von E-Prüfungen etc.) an den einzelnen Hochschulen zu viele Ressourcen binden und dadurch hohe Kosten auslösen würde. Bei der zentralen Bereitstellung von digitalem Knowhow und Tools für alle Hochschulen steht deshalb die Kosteneffizienz im Vordergrund.

5.2.2 Mechanismus zur Berechnung der Bundesbeiträge

Bis zum Inkrafttreten der Finanzartikel des HFKG am 1. Januar 2017 erhielten die FHs pro Kopf ihrer Studierenden eine Pauschale als Bundesbeiträge. Ab diesem Datum wurde ein Berechnungsmechanismus gültig, welcher die Konkurrenz zwischen den FHs deutlich erhöht hat. Für die Berechnung der Grundbeiträge werden Faktoren berücksichtigt, welche auf den Meldungen der FHs an das BFS basieren. An den FHs werden 85 % der Bundesbeiträge basierend auf der Ausbildung und 15 % auf der Forschung festgelegt. Diese Leistungsbereiche werden in drei bzw. zwei weitere Finanzierungskriterien aufgeschlüsselt. Die Berechnung erfolgt durch das SBFI:

Tabelle 21: Finanzierungskriterien für die Zuteilung der SBFI-Grundbeiträge

Ausbildung 85 %		Forschung 15 %	
Anzahl FTE Studierende, gewichtet nach FB	70 %	Drittmittel	7.5 %
Anzahl FTE ausländische Studierende, gewichtet nach FB	5 %	Forschungsleistungen in Kombination mit Lehrleistungen	7.5 %
Anzahl Diplome Bachelor, Musik Anzahl Master, nicht gewichtet ²⁵	10 %		

Aufgrund der positiven Entwicklung hinsichtlich des Wachstums der Studierenden bis 2016 und der Forschungsaktivitäten der FHNW fiel der neue Berechnungsmechanismus zu ihren Gunsten aus. Allerdings stagnierte das Studierendenwachstum wie im letzten Abschnitt thematisiert leicht. Während der Studierendenbestand bis 2016 kontinuierlich stieg, stagnierten die Neueintritte in den Jahren 2017 und 2018 (-1 % bzw. 0.4 %). Diese Entwicklung wurde mit der Leitung der FHNW diskutiert und die eingeleiteten Massnahmen scheinen diese Stagnation bereits gestoppt zu haben. In den Jahren 2019 und 2020 verzeichnete die FHNW bei den Neueintritten ein Wachstum von 2 bzw. 6 %.

²⁵ Bei den FH gilt der Bachelor als Regelabschluss. Eine Ausnahme dazu bildet der Fachbereich Musik: Hier gilt der Master als Regelabschluss.

5.3 Absehbare künftige Entwicklungen

Stärkerer finanzieller Druck auf die Trägerkantone

Die Mechanismen für die Berechnung der Grundbeiträge des Bundes führten zu einem verstärkten Wettbewerb unter den Schweizer Hochschulen. Eine Folge davon ist, dass die Hochschulen ein starkes Wachstum der Studierendenzahlen anstreben, d.h. vor allem auf ein quantitatives Wachstum setzen, weil sie damit höhere Bundesbeiträge erhalten. Daraus ergeben sich zwei Probleme:

Sorge um die Qualität: Es besteht die Befürchtung, dass die Hochschullandschaft Schweiz sich stärker in Sachen Quantität als Qualität entwickeln könnte. Für die Stellung des Wissens- und Wirtschaftsstandorts Schweiz ist es essentiell, dass der hohe Qualitätsstandard der Hochschulbildung gehalten werden kann. Für die Wirtschaft sollte die ohnehin angespannte Situation bei der Suche nach Fachkräften nicht zusätzlich durch eine Verschlechterung der Ausbildungen an den Hochschulen belastet werden.

Unzureichende Bundesfinanzierung: Die Hochschulen argumentieren mit dem Mechanismus zur Berechnung der Bundesbeiträge, um mehr Mittel für das Wachstum der Studierendenzahlen von den Trägern erhalten zu können. Dies kann zur finanziellen Überlastung der Trägerkantone führen.

Angesichts des starken internationalen Wettbewerbs zwischen den Hochschulen und einem akzentuierten Mittelzufluss an die Hochschulen im asiatischen Raum zeigt sich je länger je mehr, dass die ausgeprägte kantonale Finanzierung der Hochschulen in der Schweiz an ihre Grenzen stösst.

Aus Sicht des Kantons Basel-Landschaft drängen sich zwei Stossrichtungen auf, die für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz von grosser Bedeutung sind: Erstens stellt sich die Frage, ob nicht über Zusammenarbeits- und Fokussierungsstrategien zwischen den Hochschulen eine Stärkung erwirkt werden könnte. Eine Studie von Avenir Suisse zeigt mit interessanten Denkanstössen unter dem Titel «Hochschullandschaft Schweiz» auf, wie diese durch den Abbau von Doppelspurigkeiten im Verteilungskampf um knappe Mittel optimiert werden könnte. Zielsetzung muss daher sein, die Schwächung der Hochschulen durch eine Verzettlung zu vermeiden. Da die Hochschulen auch innerhalb der Schweiz in einem Wettbewerb zueinanderstehen, müsste der Auftrag zu einer stärkeren Zusammenarbeits- und Fokussierungsstrategie zwischen den Hochschulen im Sinne eines Masterplans von den Steuerungsgremien von Bund und Kantonen vorgegeben werden.²⁶

Zweitens stellt sich die Frage, ob hochstehende, praxisorientierte Forschung primär durch die kantonalen Träger zu finanzieren ist. Gemeinhin wird Forschung – insbesondere Grundlagenforschung und Forschung an FHs, welche die Basis für die Ausbildung bildet – als öffentliches Gut definiert. Daher stellt sich die Frage, ob nicht der Bund mehr Mittel für diesen Bereich zur Verfügung stellen müsste, damit sich die Schweizer Hochschulen im internationalen Wettbewerb behaupten und für die Versorgung des Marktes mit Fachkräften sorgen können.

Digitalisierung

Der digitale Wandel erfordert in den Hochschulen nicht nur neue Lehr- und Lernformen. Auch in der Forschung und Entwicklung sowie bei Infrastruktur und Geschäftsprozessen stellen sich durch die Digitalisierung neue Herausforderungen inhaltlicher und prozeduraler Art

²⁶ Ein erfolgreiches Beispiel für einen solchen Fokussierungsauftrag wurde gegen Ende des letzten Jahrhunderts initiiert: Der Bund hatte 1998 in seinem damaligen Kompetenzbereich (d.h. für die Fachbereiche Technik, Bau, Wirtschaft, Gestaltung) beschlossen, die Zahl der Fachhochschulen (FH) in der Schweiz auf sieben zu beschränken. Dies hat stark zur positiven Entwicklung der FHs in der Schweiz beigetragen.

(z. B. Umgang mit wissenschaftlichen Daten, Open Access, Open Data). Auch die Infrastruktur und die Geschäftsprozesse der Hochschulen sind Elemente der digitalen Herausforderungen. Alle diese Massnahmen lösen hohe Kosten aus. Es ist daher zu erwarten, dass der Finanzierungsdruck auf die Trägerkantone aufgrund dieser Entwicklung ebenfalls zunimmt.

PH Kostenrechnungsmodell

Die Problematik betreffend Kostenrechnungsmodell PH wurde im Abschnitt 4.2.1 angesprochen und im Anhang 8.5.1 detailliert dargelegt. Auch die Vergabe eines Mandats an die EDK um den ausgewiesenen Handlungsbedarf im Bereich der Kosten- und Leistungsdaten der pädagogischen Hochschulen aufzuarbeiten, wurde im gleichen Abschnitt thematisiert. Erste Ergebnisse dieser Arbeiten sollten im Laufe des Jahres 2023 vorliegen. Wenn diese Ergebnisse dazu führen, dass die PHs sich an das Kostenrechnungsmodell des SFBI halten, sollte mehr Transparenz in Sachen Kosten an den PHs gewonnen werden. Dies würde auch möglichen Quersubventionierungen, wie sie aufgrund der unterschiedlichen Kostendeckungsgrade in der Weiterbildung vorliegen können, entgegenwirken.

6 Ergebnisse

6.1 Übersicht Kantonsvergleich

Insgesamt fällt der Kantonsvergleich positiv aus. Nur bei den Ausbildungsbeiträgen ergibt sich ein positives Kostendifferenzial. Die Ursache liegt in den gesetzlichen Vorgaben der Kantone. In den Kantonen Aargau und St. Gallen werden für Personen, welche eine Zweitausbildung machen, weniger Ausbildungsbeiträge vergeben. Aufgrund des Fachkräftemangels und dem gesamtschweizerischen Trend zur Erhöhung von Ausbildungsbeiträgen wird jedoch auf die Empfehlung von Massnahmen verzichtet.

Tabelle 22: Kantonsvergleich Ergebnisse und Folgerungen

TL	Beschreibung	Ergebnisse	Folgerungen
Vergleichskantone: AG, BS, BL, SG, SO, VD			
TL1	Globalbeiträge	Nur SO und AG weisen tiefere Fallkosten als BL aus. Das Kostendifferenzial ist negativ.	Bei den Trägerkantonen der FHNW ist Höhe der Fallkosten aufgrund des Verteilschlüssels gemäss Staatsvertrag abhängig von den Studierendenzahlen. Um dem Rückgang der Studierendenzahlen am Standort Brugg-Windisch, welcher zu den tieferen Fallkosten in AG führten, entgegenzuwirken, hat die FHNW bereits Massnahmen eingeleitet. DerRRA hat die FHNW beauftragt, weitere Massnahmen zur Stärkung des Campus Brugg-Windisch vorzulegen. <u>Keine Massnahmen vorgesehen</u>
TL2	FHV-Beiträge	BL weist die tiefsten Fallkosten aus. Das Kostendifferenzial ist negativ.	Die Höhe der Fallkosten ist abhängig von der Anzahl der Studierenden und der Höhe des FHV-Beitrags pro Fachbereich. Aufgrund der geltenden Freizügigkeit der Studienwahl ist keine Steuerung möglich. <u>Keine Massnahmen vorgesehen</u>
TL3	Ausbildungsbeiträge	Die Fallkosten BL weisen den dritthöchsten Wert aus. Das Kostendifferenzial ist positiv	Eine Senkung der Kosten ist nur mit einer Gesetzesänderung möglich. Dies würde eine Schwächung des Gesamtsystems bedeuten, weil neben den FH- und den PH-Studierenden auch HF-Studierende und Teilnehmende an einer Weiterbildung betroffen wären. <u>Keine Massnahmen empfohlen</u>
TL4	Verwaltungskosten	BL weist die zweittiefsten Fallkosten aus. Das Kostendifferenzial ist negativ.	<u>Keine Massnahmen vorgesehen</u>

Mit dem Kantonsvergleich ist der eigentliche Projektauftrag im PGA PH und FH erfüllt. Wie im Abschnitt 2.4 erläutert, kann mit einem Kantonsvergleich jedoch keine Auskunft über die effiziente Verwendung des Globalbeitrags gegeben werden.

Vor diesem Hintergrund wurde ebenfalls für das Jahr 2019 ein Hochschulvergleich vorgenommen im Sinne einer zusätzlichen, über den eigentlichen Projektauftrag hinausgehenden Analyse.

6.2 Übersicht Hochschulvergleich

6.2.1 PH-Vergleich

Bei den Durchschnittskosten Ausbildung liegen die Kosten der PH FHNW an dritter Stelle pro Studierende (VZÄ). Bei den Studiengängen Kindergarten- / Unterstufe und Primarstufe, Sekundarstufe I und Sekundarstufe II weist sie die höchsten bzw. zweithöchsten Werte aus. Dabei bleiben die Unterschiede mit Ausnahmen der Sekundarstufe II relativ gering. Die Gründe für die höheren Kosten liegen einerseits in einem Rückgang der Neueintritte und der daraus folgenden geringeren Auslastung der Ausbildungsgefässe, andererseits in der vierkantonalen Struktur mit mehreren Standorten.

Tabelle 23: PH-Vergleich Ergebnisse und Folgerungen

TL	Beschreibung	Ergebnisse	Folgerungen
<i>PH-Vergleichsgruppe: PH BE, HEP VD, PH FHNW, PH SG, PHZH</i>			
PH-TL1	Durchschnittskosten Ausbildung (VZÄ)	Die Kosten der PH FHNW pro Studierende liegen an dritter Stelle.	Bereits der leichte Rückgang bei den Neueintritten der Jahre 2018 und 2019 wirkte sich negativ auf die Höhe der Kosten aus.
PH-TL2	Kosten pro Studierende (VZÄ): Kindergarten- Unterstufe & Primarstufe	PH FHNW weist die zweit höchsten Kosten pro Studierende aus.	Die PH FHNW hat bereits Massnahmen zur Erhöhung der Neueintritte eingeleitet: z. B. die Einführung neuer Studienvarianten.
PH-TL3	Kosten pro Studierende (VZÄ): Sekundarstufe I	PH FHNW weist die höchsten Kosten pro Studierende aus.	Von Seiten der Träger erfolgt die Steuerung der FHNW gemäss Staatsvertrag nicht auf Ebene Studiengang, daher werden <u>keine Massnahmen empfohlen</u> .
PH-TL4	Kosten pro Studierende (VZÄ): Sekundarstufe II	PH FHNW weist die höchsten Kosten pro Studierende aus.	Die Auslastung der Fachdidaktik-Module wirkt sich insbesondere in Fächern mit geringer Studierendenanzahl negativ auf die Kosten aus. <u>Empfohlene Massnahme:</u> Obwohl die Steuerung der FHNW nicht auf Ebene Studiengang erfolgt, wird BL im Leistungsauftrag 2025–2028 die Aufnahme eines Ziels in Sachen Schulfächer mit geringer Studierendenanzahl im Studiengang Sek II (Kooperationen mit anderen PHs) beantragen.

6.2.2 FH-Vergleich

Die Vergleiche FH fallen äusserst positiv aus. Bei den Kostenvergleichen weist die FHNW zweimal die tiefsten und zweimal die zweitiefsten Kosten pro Studierende (VZÄ) aus. Von den Hochschulen der Vergleichsgruppe mit breitem Angebot an Fachbereichen weist bei der Forschung nur die ZFH im Vergleichsjahr 2019 einen höheren Deckungsgrad aus. Betrachtet man die Entwicklung über mehrere Jahre, so weist die FHNW die höchsten Deckungsgrade (ohne FHO) aus.

Tabelle 24: FH-Vergleich Ergebnisse und Folgerungen

TL	Beschreibung	Ergebnisse	Folgerungen
<i>FH-Vergleichsgruppe: BFH, HES-SO, FHNW, FHO, ZFH</i>			
FH-TL1	Durchschnittskosten Ausbildung (Studierende VZÄ, ohne PH)	FHNW weist die tiefsten Kosten pro Studierende aus.	Seit 2013 stand bei der FHNW die Effizienzsteigerung im Vordergrund. Dies kommt in den ausgezeichneten Werten der Durchschnittskosten Ausbildung der FHNW (ohne PH) deutlich zum Ausdruck. <u>Massnahmen nicht nötig</u>
FH-TL2	Kosten pro Studierende (VZÄ): Fachbereich Wirtschaft	FHNW weist die zweitiefsten Kosten pro Studierende aus.	
FH-TL3	Kosten pro Studierende (VZÄ): Fachbereich Technik	FHNW weist die zweitiefsten Kosten pro Studierende aus.	
FH-TL4	Kosten pro Studierende (VZÄ): Fachbereich Life Sciences	FHNW weist die tiefsten Kosten pro Studierende aus.	
FH-TL5	Deckungsgrad (DB5) Forschung & Entwicklung FH 2019 (ohne PH, Gesundheit, angewandte Linguistik, Theater)	FHNW weist den dritthöchsten Deckungsgrad aus. Betrachtet man die Entwicklung über mehrere Jahre so weist die FHNW ausser 2019 die höchsten Deckungsgrade (ohne FHO) aus.	

Der zusätzliche, über den eigentlichen Projektauftrag hinausgehenden für das Jahr 2019 vorgenommene Hochschulvergleich zeigt die mit wenigen Ausnahmen ausgezeichnete Leistung der FHNW. Der seit 2013 von der FHNW verfolgte Effizienzpfad kommt in den ausgezeichneten Werten bei den Durchschnittskosten Ausbildung in den Fachbereichen Wirtschaft, Technik und Life Sciences deutlich zum Ausdruck.

Zwei weitere wichtige Aspekte können aus dem vorgenommenen Hochschulvergleich entnommen werden: Erstens sind die Einflussfaktoren auf die Leistung einer Hochschule so komplex und vielschichtig, dass eine Rückführung auf die Qualität der Leistung kaum möglich oder nur äusserst aufwändig zu belegen ist. Zweitens führt der Blick auf ein einzelnes Vergleichsjahr nur zu einer eingeschränkten Aussagekraft im Hinblick auf die Leistung einer PH und / oder FH.

Nimmt man hingegen einen Vergleich über einen längeren Zeitraum vor, lassen sich Tendenzen aufzeigen, welche eine verlässlichere Basis zur Beurteilung der Leistung einer Hochschule liefern. Daher werden in den Dokumenten, welche dem Landrat als Beilage zu einem neuen Leistungsauftrag vorgelegt werden, bei einem Vergleich stets mehrere Jahre berücksichtigt.

7 Lessons learned und Ausblick auf PGA 23-26

Bei den drei abgeschlossenen Aufgabenüberprüfungen Rechtsprechung, Berufsbildung und Umweltschutz hat sich die Ablaufstruktur gemäss Methodenhandbuch (vgl. Kapitel 1.2) mit Fact Finding, Ursachenanalyse, Massnahmenerarbeitung sowie Abschluss und Entscheid weiteres Vorgehen bewährt. Diese Struktur hat sich auch beim vorliegenden Aufgabenfeld PH und FH bewährt. Zielführend für die Aufgabenüberprüfung war auch, dass der Projektstand jedes Quartal dem Programmausschuss präsentiert werden musste und dieser entsprechende Zwischenentscheide fällen konnte. Damit wurde ein kontinuierlicher Projektfortschritt sichergestellt.

Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor für die Erarbeitung des Abschlussberichts war die Zusammensetzung des Projektteams, sodass unterschiedliches Fachwissen im Projekt zur Verfügung steht. Dadurch konnte die Vernetzung von Finanz- und Fach-Knowhow optimal genutzt werden. Zudem waren grosses Engagement und eine speditive Zusammenarbeit der Beteiligten für das Gelingen der Aufgabenüberprüfung entscheidend.

Besonders wichtig war es auch, am Anfang des Projekts die Aufgabenstellung und die Möglichkeiten des Projektteams sauber zu analysieren. und Umfang, Inhalt und die verschiedenen Teilbereiche klar zu definieren. So war es beispielsweise wichtig, die Perspektiven Kantonsvergleich und Hochschulvergleich sauber zu unterscheiden und eine sinnvolle Auswahl der zu untersuchenden Teilleistungen der Hochschulen vorzunehmen.

Durch die generelle Aufgabenüberprüfung im Bereich PH und FH fand eine systematische Auseinandersetzung mit den einzelnen Teilbereichen des Aufgabenfelds statt. Die detaillierte Analyse der Teilleistungen führte zu fundierten Erkenntnissen, welche diejenigen Elemente sichtbar machten, welche die Höhe der Kosten beeinflussen und die Kostendifferenziale erklären. Diese Erkenntnis ist für die Weiterentwicklung der Steuerung der PH FHNW aus Sicht der Trägerkantone wertvoll. Zusätzlich können die Erkenntnisse aus der Aufgabenüberprüfung auch für den internen Gebrauch der Dienststelle BMH (Wissensaufbau und -transfer, zukünftige Aufgabenüberprüfungen etc.) genutzt werden.

Die der generellen Aufgabenüberprüfung zugrundeliegende BAK Studie (siehe Anhang) ist konzeptionell zwar nachvollziehbar. Der Ansatz hat sich aber in der Umsetzung als ressourcen- und zeitaufwendig erwiesen. Zudem eignet sich der Ansatz nur bedingt für den vorliegenden Fall, da bei kantonalen Beteiligungen ein Vergleich der Trägerkantone nur durch einen ergänzenden Vergleich der Hochschulinstitutionen Sinn macht.

Aufgrund dieser Erkenntnisse bei der Umsetzung der Überprüfung der vier Aufgabenfelder im Rahmen des PGA 20-23 soll das Folgeprogramm PGA 23-26 vereinfacht und entschlackt werden.

8 Anhang

8.1 Konzeptionelle Grundlagen und Methode des Programms Generelle Aufgabenüberprüfung

8.1.1 BAK-Studie als Basis für das PGA 20-23

BAK Economics hat im Auftrag der Finanz- und Kirchendirektion die Kosten des Kantons für 34 Aufgabenfelder aufgrund der Datenbasis 2015 überprüft und anhand einheitlicher Kriterien mit anderen Kantonen verglichen (Benchmark). Ziel war es, Potenziale für nachhaltige Kostensenkungen zu identifizieren und dabei eine unangemessene Senkung des Leistungsniveaus zu vermeiden.

Ausgangspunkt des Benchmarks sind die Kosten pro Aufgabenfeld gemäss der funktionalen Gliederung der EFV. Dabei verwendet BAK Economics als Kosten die Nettoausgaben im jeweiligen Aufgabenfeld.

Bei der Analyse wird berücksichtigt, dass Kosten strukturell bedingt sein können (z. B. aufgrund der demografischen Entwicklung). Deshalb erfolgt der Benchmark auf der Basis von sogenannten Fallkosten: Den Kosten pro Einheit des öffentlichen Bedarfs (= Bedarfsindikator). Ein Beispiel eines Bedarfsindikators im Bereich der Bildung ist die Anzahl schulpflichtiger Personen. Entsprechend wird diese anstelle der Bevölkerungsgrösse verwendet. Damit kann einem strukturellen Faktor, z. B. einem überdurchschnittlichen Anteil Schulpflichtiger in der Bevölkerung im Vergleich zu einem anderen Kanton, Rechnung getragen werden. Für den Benchmark wurden von BAK Economics Vergleichsgruppen mit Kantonen gebildet, die dem Baselbiet strukturell (z. B. Altersstruktur, Siedlungsstruktur, Lohnniveau etc.) ähnlich sind. Für Details siehe Kasten auf der nächsten Seite.

Basierend auf den Fallkosten ermittelte BAK Economics pro Aufgabenfeld sogenannte Kostendifferenziale des Kantons Basel-Landschaft gegenüber der relevanten Vergleichsgruppe. Das Kostendifferenzial gibt an, um welchen Betrag die Ausgaben im Kanton Basel-Landschaft sinken müssen, um das durchschnittliche Fallkostenniveau der Vergleichsgruppe zu erreichen.

BAK Economics verortet den Schwerpunkt für die Generelle Aufgabenüberprüfung bei finanziell gewichtigen Aufgabenfeldern mit hohem Kostendifferenzial zulasten des Staatshaushalts bei gleichzeitig hohem kantonalem Anteil an den konsolidierten Kosten.

BAK Economics empfiehlt, das mit der Studie vollzogene interkantonale Benchmarking als Grundlage für strategische Überlegungen zur Erarbeitung konkreter Sparmassnahmen zu verwenden. Die Studie führt weiter aus, dass die berechneten Kostendifferenziale jedoch nicht mit Einsparpotenzialen gleichzusetzen seien. Inwieweit sich im jeweiligen Aufgabenfeld politisch umsetzbare Sparmassnahmen ableiten lassen, hänge von weiteren Faktoren wie bspw. den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen ab. Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Einsparpotenzial müssten daher unter zusätzlicher Berücksichtigung der Rahmenbedingungen gezogen werden.

Kosten, Bedarfsindikator, Fallkosten und Kostendifferenzial

Der Bedarfsindikator kann als Mass für die in einem Aufgabenfeld erbrachte Leistung – den «Output» – interpretiert werden. Er lässt sich zusammen mit den Kosten – dem «Input» – in einem Koordinatensystem darstellen. BAK Economics betrachtet die Bedarfseinheit als strukturelle Nachfragegrösse, d.h. als eine Ursache für die Kosten des Kantons. Aus diesem Grund wird der Bedarfsindikator als unabhängige Grösse (x-Achse) bezeichnet, die Kosten sind die abhängige Grösse (y-Achse):

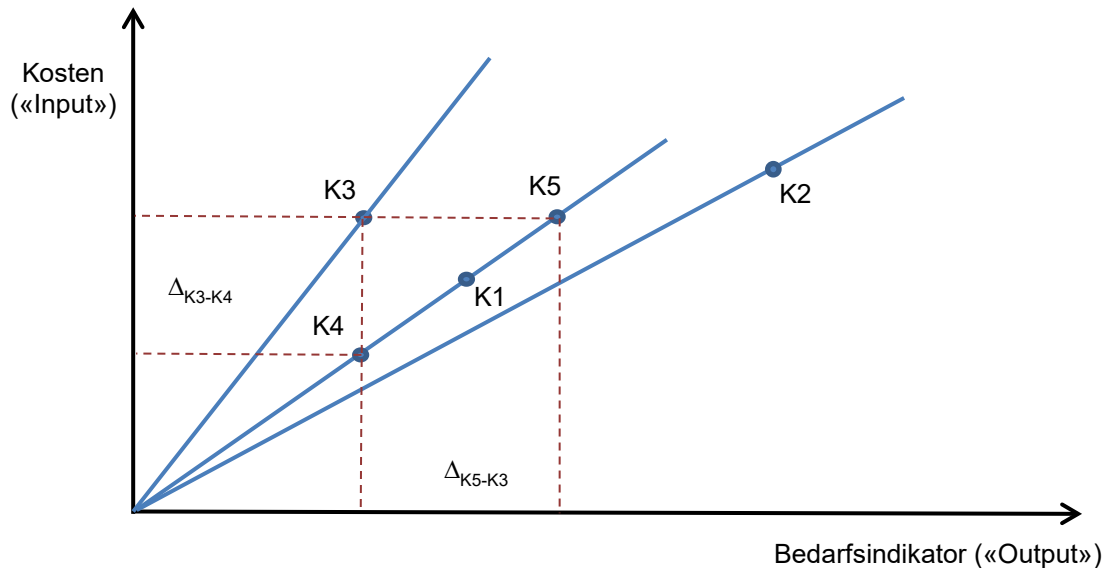


Abbildung 3: Kosten und Bedarfsindikator im Input-/Output-Diagramm

Auf dieser Basis können Kantone miteinander verglichen werden: Ein Punkt im Koordinatensystem repräsentiert einen Kanton mit seiner Anzahl Bedarfsindikatoren und seinen Kosten. Seine Fallkosten entsprechen dem Verhältnis zwischen Kosten und Bedarfsindikatoren, d.h. der Steigung der Geraden zwischen dem Koordinaten-Ursprung und dem entsprechenden Punkt.

Im Beispiel von Abbildung 3 sei der Kanton K1 der Referenzkanton.

- Der Kanton K2 hat zwar höhere Kosten als K1. Er produziert aber auch mehr Output. Die flachere Gerade durch K2 bedeutet, dass die Fallkosten tiefer sind. Der Kanton K2 produziert also pro Inputeinheit mehr Output als Kanton K1.
- Die steilere Gerade durch K3 bedeutet, dass pro Inputeinheit weniger Output produziert wird als in K1. Die Fallkosten dieses Kantons sind somit höher als die Fallkosten aller anderen Kantone mit einer flacheren Gerade.

Der Kanton K3 hat zwei Möglichkeiten, wie er seine Fallkosten auf das Niveau des Referenzkantons K1 senken kann:

- Sparsamkeitsprinzip: Der Kanton K3 könnte mit weniger Inputeinheiten den gleichen Output produzieren. Die vertikale Distanz zwischen K3 und K4 entspricht dem Kostendifferenzial zwischen diesen beiden Kantonen. Durch die Reduktion des Inputs wird das Kostendifferenzial beseitigt.
- Ergiebigkeitsprinzip: Der Kanton K3 könnte mit dem gleichen Input ein höheres Output-Niveau erreichen. Steigert er das Niveau auf K5, wäre sein Output gleich gross wie bei der flacheren Gerade K1.

8.1.2 Erweiterung und Vertiefung des BAK-Ansatzes

Um eine umfassende und systematische Überprüfung der ausgewählten Aufgabenfelder zu gewährleisten, wird als konzeptioneller Bezugsrahmen der Überprüfungsmethode das folgende Leistungsmodell verwendet:

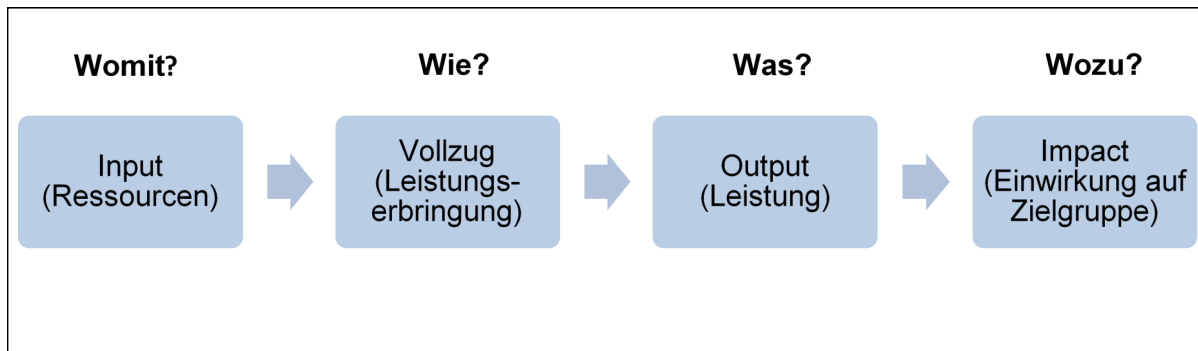


Abbildung 4: Leistungsmodell

Die Generelle Aufgabenüberprüfung untersucht also nicht nur – das «Womit» (Input, Ressourcen), sondern auch das «Was», das «Wozu» und das «Wie».

Der BAK-Benchmark enthält Elemente dieses Leistungsmodells: Der Input wird mit den Kosten abgebildet, der Output mit dem Bedarfsindikator. Das Leistungsmodell stellt somit eine Erweiterung des BAK-Ansatzes dar.

Für die vertiefte Analyse des von BAK Economics ausgewiesenen Kostendifferenzials auf der Grundlage dieses Leistungsmodells müssen folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- **Input:** Eine Leistung wird nicht einfach mit Geld produziert, sondern mit Produktionsfaktoren wie Arbeit oder IT-Infrastruktur. Diese kosten Geld. Die Ausgaben fassen die Kosten für die Vielzahl der verwendeten Produktionsfaktoren zu einer einzigen monetären Grösse zusammen. Die eingesetzten Produktionsfaktoren müssen folglich differenziert betrachtet werden. Weiter ist zu beachten, dass Unterschiede bei den Ausgaben nicht nur die Folge eines unterschiedlichen Faktoreinsatzes sein können (z. B. mehr Personal), sondern auch unterschiedlicher Faktorpreise (z. B. höhere Löhne unter Berücksichtigung des allgemeinen regionalen Lohnniveaus).
- **Leistungserbringung:** Die Berechnung der Kostendifferenziale gemäss dem BAK-Ansatz impliziert, dass die Durchschnittskosten (bzw. die Fallkosten) des Referenzkantons unabhängig sind von der Outputmenge (die Kostenkurven in Abbildung 2 verlaufen linear). Dies suggeriert, dass es bei der Leistungserstellung keine Skaleneffekte gibt. D.h. wenn alle verwendeten Inputs (Produktionsfaktoren) um einen bestimmten Prozentsatz erhöht werden, erhöht sich der Output um den gleichen Prozentsatz. Wenn aber die Skalenerträge in einem Aufgabengebiet sinkend sind, z. B. wegen steigendem Koordinations-/Administrativaufwand bei zunehmendem Faktoreinsatz, nehmen die Durchschnittskosten zu – das Kostendifferenzial wird durch den BAK-Ansatz verzerrt. Ebenso bei steigenden Skalenerträgen bzw. sinkenden Durchschnittskosten, z. B. wenn die zunehmende Produktion zu mehr Arbeitsteilung und Standardisierung führt.
- **Output und Impact:** In der Regel werden in einem Aufgabenfeld mehrere Teilleistungen erbracht. BAK Economics hat diese Teilleistungen zu einem einzigen Indikator zusammengefasst. Es müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein, damit der BAK-Benchmark auf dieser Basis die Kostendifferenziale in Bezug auf die Leistungen korrekt abbildet. Ist dies nicht der Fall, drängt sich eine differenzierte Benchmarkanalyse für die Teilleistungen auf. Beim Vergleich der Leistungen zweier Kantone muss ferner berücksichtigt werden, dass diese Leistungen auch unterschiedliche Qualitätseigenschaften und nicht nur Mengenunterschiede aufweisen können. Höhere Fallkosten müssen somit nicht zwingend auf eine ineffiziente Aufgabenerfüllung zurückzuführen sein. Sie können ihren Ursprung auch in einem im Vergleich überdurchschnittlichen

Qualitätsniveau der Leistungen haben und damit auch in Unterschieden beim Impact. Denn es ist davon auszugehen, dass wenn die gleiche Leistungsmenge in höherer Qualität erbracht wird, mehr Ressourcen notwendig sind, und damit die Ausgaben steigen.

8.1.3 Methode

Das Methodenhandbuch der Finanzverwaltung für das Programm zur Generellen Aufgabenüberprüfung und die Projekte zur Überprüfung der einzelnen Aufgabenfelder sieht vier hauptsächliche Schritte mit zahlreichen Teilschritten zur weiteren Vertiefung des Ansatzes von BAK Economics und zur Präzisierung der Ergebnisse vor. Die hauptsächlichen Schritte sind:

1. Fact Finding und Validierung des Kostendifferenzials

Das Fact Finding dient der umfassenden Bestandsaufnahme in einem Aufgabenfeld. Es werden – basierend auf dem obigen Leistungsmodell – alle für die Aufgabenüberprüfung relevanten Informationen zusammengetragen.

Ferner sollen allfällig verbleibende Verzerrungen im von BAK Economics berechneten Kostendifferenzial dargelegt und gegebenenfalls eliminiert werden. Die Leistungen, die unter den Kantonen verglichen werden, müssen übereinstimmen und dürfen kostenseitig nicht in anderen Aufgabengebieten abgebildet sein. Überdies ist die Datenbasis aus dem Jahr 2015 zu aktualisieren.

Die von BAK Economics untersuchten Nettoausgaben sind sodann anhand des Kontenplans aufzuschlüsseln, zumal sie Ausgaben und Einnahmen miteinander verrechnen, die Einnahmen aber mit der Leistungserbringung direkt nichts zu tun haben und kein Input im ökonomischen Sinn sind, sondern ein Deckungsbeitrag an die Kosten der Leistungserstellung. Es muss folglich analysiert werden, ob das Kostendifferenzial zulasten des Kantonshaushalts auf hohe Ausgaben oder tiefe Einnahmen zurückzuführen ist. Ausgabenseitig sollen die Kosten für die eingesetzten Produktionsfaktoren ebenfalls nicht bloss gesamthaft ausgewiesen werden. Sie sind vielmehr weiter zu differenzieren und auf der zweistelligen Kontenplanstufe (Kontogruppen) auszuweisen – somit auf der gleichen Stufe, auf der gemäss Finanzhaushaltsgesetz auch jeweils die Budgetkredite und der Rechnungsabschluss auszuweisen sind.

Für die Berechnung der durchschnittlichen Kosten pro Bedarfseinheit im Benchmarking gibt es verschiedene Ansätze. Sollen alle Kantone in der Vergleichsgruppe unabhängig von ihrer Grösse (der absoluten Höhe ihrer Ausgaben und Bedarfseinheiten) das gleiche Gewicht im Benchmark einnehmen, so muss ein ungewichteter Durchschnitt berechnet werden. Er ergibt sich aus der Summe der Nettoausgaben pro Bedarfseinheit aller Kantone geteilt durch die Anzahl Kantone. Ein kleiner Kanton mit – absolut betrachtet – weniger Bedarfseinheiten und tieferen Nettoausgaben hat somit das gleiche Gewicht im Benchmark wie ein grosser Kanton mit, seiner Grösse entsprechend, mehr Bedarfseinheiten und höheren Nettoausgaben.

Möchte man demgegenüber, dass die Grösse der einzelnen Kantone sich auf die Berechnung der durchschnittlichen Ausgaben pro Bedarfseinheit und damit den Benchmark auswirkt, so bietet sich die Berechnung eines gewichteten Durchschnitts an. Der Durchschnitt ergibt sich dann beispielsweise aus der Differenz zwischen der Summe der Ausgaben aller Kantone und der Summe der Einnahmen aller Kantone geteilt durch die Summe der Bedarfseinheiten aller Kantone. Der Unterschied zwischen diesen beiden Berechnungsvarianten lässt sich wie folgt veranschaulichen:

Tabelle 25: fiktives Berechnungsbeispiel

	Kanton A	Kanton B	Kanton C	Kanton D	Summe
Einnahmen	1'000	150	350	100	1'600
Ausgaben	3'000	300	500	250	4'050
Bedarfseinheiten	100	15	20	10	145
Fallkosten	20	10	7.5	15	52.5

Ungewichteter Durchschnitt

$$\frac{52.5}{4} = 13.1$$

Gewichteter Durchschnitt

$$\frac{4050 - 1600}{145} = 16.9$$

Das Beispiel illustriert, dass die vergleichsweise hohen Fallkosten im grossen Kanton A die durchschnittlichen Kosten pro Bedarfseinheit und folglich den Benchmark bei einem gewichteten Durchschnitt aufgrund des hohen Gewichts in der Berechnung wesentlich stärker anheben als dies bei einem kleinen Kanton mit gleicher Effizienz wie der Kanton A der Fall wäre. Beim ungewichteten Durchschnitt hat die Grösse der einzelnen Peerkantone hingegen keinen direkten Einfluss auf die Höhe des Benchmarks. BAK Economics hat die Fallkosten der Referenzkantone als gewichteten Durchschnitt ermittelt. Für die Berechnungen in der Überprüfung des Aufgabenfelds sollen die Kosten pro Bedarfseinheit indessen mittels eines ungewichteten Durchschnitts berechnet werden.

Da in einem Aufgabenfeld zumeist mehrere Teilleistungen erbracht werden, sieht das Methodenhandbuch überdies eine Aufschlüsselung der Daten in Teilleistungen vor. Diese kontinuierliche Vertiefung anhand der organisatorischen Gliederung und Aufgabenerfüllung hat aus Kosten-/ Nutzenüberlegungen iterativ zu erfolgen, solange in einem Aufgabenfeld oder in einer Teilleistung ein Kostendifferenzial besteht. Dazu sollen die im Aufgabenfeld zusammengefassten Teilleistungen dokumentiert werden. Für jede Teilleistung sind die involvierten Organisationseinheiten mit einer kurzen Beschreibung der erbrachten Leistungen, die Empfänger der Leistungen und allenfalls vorhandene Indikatoren für den Output aufzuzeigen. Weiter ist anzugeben, ob Leistungen erbracht werden, die von der Funktionalen Gliederung gemäss HRM2 nicht erfasst sind, oder ob Leistungen zugunsten des Aufgabenfelds nicht in den erfassten Organisationseinheiten, sondern in denjenigen anderer Aufgabenfelder erbracht werden.

Zentrales Qualitätskriterium bleibt auch in dieser organisatorischen Aufschlüsselung die Kongruenz von untersuchter Teilleistung und Bedarfsindikator. Die Aussagekraft des Bedarfsindikators ist entsprechend dem Methodenhandbuch fortwährend zu validieren. Bildet der Bedarfsindikator die untersuchten Teilleistungen unzureichend ab, kann dies zu einer Verzerrung des Kostendifferenzials führen. Gegebenenfalls ist nach alternativen Indikatoren zu suchen. Hierbei ist der funktionale Zusammenhang zwischen dem Output der Teilleistung und dem Bedarfsindikator zu beachten, d.h. für jede Teilleistung muss zwischen Output und Bedarfsindikator ein möglichst grosser positiver Zusammenhang bestehen; der Bedarfsindikator darf nicht in wesentlichem Ausmass von Leistungen beeinflusst werden, die ausserhalb des untersuchten Aufgabenfelds respektive der untersuchten Teilleistung erbracht werden.

Für die Validierung des Kostendifferenzials und die im Anschluss durchzuführende Ursachenanalyse sollen nach dem Methodenhandbuch aus der Vergleichsgruppe von BAK Economics mindestens drei Kantone als sogenannte «Peer Group» bestimmt werden. Die Auswahl der Kantone obliegt der jeweiligen Projektleitung. In begründeten Fällen können auch andere Kantone ausserhalb der Vergleichsgruppe als «Peers» ausgewählt werden, doch bleibt zu beachten, dass die Selektion der Peerkantone durch BAK Economics auf Basis der Strukturähnlichkeit erfolgt ist.

2. Ursachenanalyse betreffend das Kostendifferenzial

Ist das Kostendifferenzial im vorstehenden Sinne validiert, sind in einem nächsten Schritt dessen Ursachen zu erforschen und aufzuzeigen. Hierfür sind bei der ausgewählten «Peer

Group» Informationen über den Output und Impact, die Leistungserbringung sowie die eingesetzten Ressourcen einzuholen. Im Zentrum stehen dabei primär die Unterschiede gegenüber dem Kanton Basel-Landschaft. Die Analyse folgt wiederum einem mehrstufigen Ablauf und soll für jede Teilleistung durchgeführt werden, die ein signifikantes Kostendifferenzial ausweist. Die Zerlegung der Ursachen soll ausgabenseitig und einnahmenseitig erfolgen, bis sich das Kostendifferenzial erklären lässt. Ausgabenseitig analysiert und erklärt werden müssen gegebenenfalls die Aspekte Input (der Kanton bezahlt für die verwendeten Produktionsfaktoren [Personal, Informatik etc.] höhere Preise), Leistungserbringung (der Kanton erbringt die Leistungen nicht effizient) und Impact (der Kanton erbringt seine Leistungen mit höherer – allenfalls zu hoher – Qualität).

3. Ableitung von möglichen Massnahmen aus der Ursachenanalyse

Aus den identifizierten Ursachen sind letztlich Massnahmen abzuleiten, um das Kostendifferenzial zu reduzieren oder zu beseitigen, wofür das Methodenhandbuch mit einem «Massnahmenbaum» auch eine erste Auswahl an Lösungsvarianten aufzeigt. Jede in Betracht gezogene Massnahme ist zu beschreiben und derart zu konkretisieren, dass ein Entscheid über die Realisierung zeitnah erfolgen kann. Bei der Darlegung der möglichen Massnahmen ist auch zu unterscheiden, welche Massnahmen kurzfristig und welche langfristig umsetzbar sind sowie in wessen Zuständigkeitsbereich die Massnahmen fallen

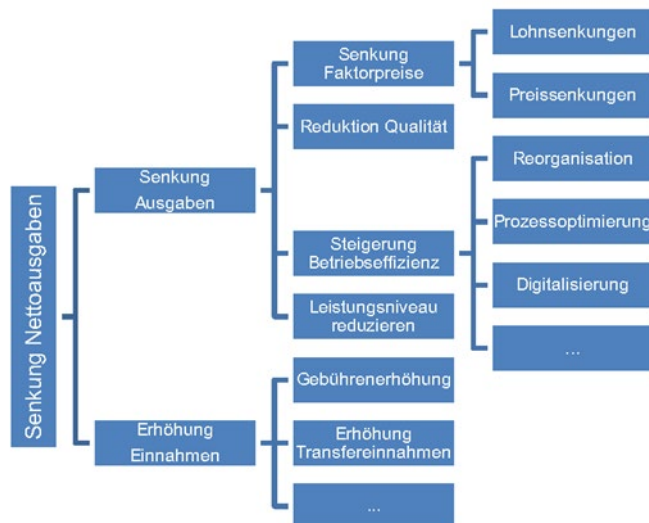


Abbildung 5: Massnahmenbaum

4. Abschlussbericht, weiteres Vorgehen und Umsetzung der Massnahmen

Im Abschlussbericht jedes Projekts soll die Umsetzung der Aufgabenüberprüfung mit den wesentlichen Erkenntnissen und Massnahmenempfehlungen dargestellt werden. Der Abschlussbericht ist anschliessend dem Programmausschuss zu unterbreiten und wird in der Folge durch den Regierungsrat verabschiedet. Gemäss § 11 Abs. 3 FHG werden dem Landrat die Ergebnisse der Prüfung einschliesslich der Massnahmenempfehlungen unterbreitet. Der Regierungsrat entscheidet letztlich definitiv über die Umsetzung der empfohlenen Massnahmen. Der Abschlussbericht ist gemäss den Schritten der PGA-Methode strukturiert.

8.2 Festlegung des Anteils des Kantons Basel-Landschaft am Globalbeitrag FHNW

Der vierkantonale Globalbeitrag wird in einem aufwendigen, mehrstufigen Prozess (RRB Festlegung Eckwerte, RRB Verhandlungsmandat, RRB Verabschiedung Leistungsauftrag und Globalbeitrag) verhandelt, von den Trägerregierungen zuhanden ihrer Parlamente beschlossen und von diesen genehmigt (§ 15 Abs. 1 Bst. a und § 17 Abs. Bst. b Staatsvertrag FHNW). In der folgenden Tabelle sind die Globalbeiträge in den Jahren 2018–2020 sowie der jeweilige Anteil des Kantons Basel-Landschaft ausgewiesen.

Tabelle 26: Globalbeiträge FHNW + Anteil BL 2015-2018 in Mio. CHF, Quellen: LRV 2017-221 vom 6.6. 2017

	Leistungsauftragsperiode 2018–2020			
	2018	2019	2020	2018-2020
AG	80.243	80.243	80.243	240.729
BL	64.205	64.205	64.205	192.615
BS	43.635	43.635	43.635	130.905
SO	37.517	37.517	37.517	112.551
Total	225.600	225.600	225.600	676.800

Die Berechnung des Anteils der Kantone am Globalbeitrag wird auf der Basis eines Verteilschlüssels vorgenommen, welcher in [§ 26 Staatsvertrag FHNW](#) (SGS 649. 2) festgelegt ist. 80 % des Globalbeitrags werden nach Massgabe der Zahl der Studierenden der FHNW in den Diplomstudiengängen mit stipendienrechtlichem Wohnsitz in den Vertragskantonen aufgeteilt. 20 % des Globalbeitrags werden nach Massgabe der Studierenden in den Diplomstudiengängen an den Standorten festgelegt. Die Berechnung des Verteilschlüssels berücksichtigt zudem die Kosten- und Ertragsstrukturen der einzelnen Hochschulen (Fachbereiche).

Die komplexe Berechnung des Verteilschlüssels wird jeweils von der FHNW vor Abschluss einer neuen Leistungsauftragsperiode vorgenommen und von der Revisionsstelle geprüft. Im Sinne der Transparenz wird die Berechnung als Anhang dem Leistungsauftrag beigefügt. So wird sichergestellt, dass der Verteilschlüssel korrekt berechnet wurde.

Tabelle 27: Entwicklung des Verteilschlüssels nach Leistungsauftragsperioden (LAP) aus LRV 2020-272 vom 6.6.2020

Leistungsauftragsperiode	2009–2011	2012–2014	2015–2017	2018–2020	2021–2024
Aargau	40,5 %	38,4 %	35,9 %	35,6 %	35,9 %
Basel-Landschaft	27,1 %	27,7 %	28,2 %	28,5 %	28,9 %
Basel-Stadt	17,6 %	18,7 %	19,4 %	19,3 %	18,9%
Solothurn	14,8 %	15,2 %	16,5 %	16,6 %	16,3 %

Der Verteilschlüssel zu Lasten des Kanton Basel-Landschaft ist seit 2009 stetig leicht angestiegen. Dies ist in der Zunahme der Baselbieter Studierenden begründet. 2012 studierten an der FHNW 1'691 Baselbieterinnen und Baselbieter. Im Jahr 2016 zählte man 2'030 Studierende aus dem Kanton Basel-Landschaft. Dies entspricht einer Zunahme von rund 20 %. Dem gegenüber nahm der Trägerbeitrag des Kantons Basel-Landschaft in der LAP 2015–2017 gegenüber der LAP 2012–2014 lediglich um 3 % zu. Dies macht deutlich, dass sich durch die Nutzung von Skaleneffekten bei den Ausbildungskosten der Anstieg der Studierendenzahlen nicht proportional zum Globalbeitrag auswirkte.

8.3 Vergleich mit anderen mehrkantonalen FH-Trägerschaften

Seit der Einführung der Fachhochschulen in der Schweiz Mitte der 1990er Jahre sind alle Kantone in der Schweiz zumindest beteiligt an oder Mitträger einer Fachhochschule oder in einem Fall eines Fachhochschulinstituts (Kanton Schaffhausen). Neben der FHNW gibt es drei weitere Fachhochschulen mit einer mehrkantonalen Trägerschaft oder Beteiligung: OST, HES-SO, HSLU.

Auf der Basis der jeweiligen Rechtsgrundlagen dieser drei Fachhochschulen werden im Folgenden die Finanzierungsmechanismen dargelegt und ein Vergleich zum Verteilschlüssel des Staatsvertrags FHNW vorgenommen.

Ostschweizer Fachhochschule (OST)

Die Ostschweizer Fachhochschule (OST) vereint seit dem 1. September 2020 die St. Galler Hochschulen für Angewandte Wissenschaften, für Technik Rapperswil und die Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs. Der Verbund löst auch die Fachhochschule Ostschweiz FHO ab. Die FHO bleibt bis zur Akkreditierung von OST aus rechtlichen Gründen als Name bestehen. Rechtsgrundlage für die OST ist die «Vereinbarung über die Ost – Ostschweizer Fachhochschule» (Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen, 218.21) der Kantone St. Gallen, Schwyz, Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Thurgau sowie dem Fürstentum Liechtenstein. Die OST verfügt über Standorte in Buchs, Rapperswil und St. Gallen. Sie bietet Ausbildungen in den Fachbereichen Architektur, Bau und Planungswesen, Gesundheit, Soziale Arbeit, Technik und Informationstechnologie sowie Wirtschaft und Dienstleistungen an.

Gemäss Art. 37 der Vereinbarung stellt der Trägerbeitrag des Kantons St. Gallen die Erfüllung des Leistungsauftrags sicher. Er wird als Pauschale, welche für vier Jahre gilt, festgelegt und deckt die FHV-Beiträge der St. Galler Studierenden sowie Standortvorteile ab.

Die Vereinbarung hält in Art. 35 fest, dass die Kantone Schwyz, Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Thurgau sowie das Fürstentum Liechtenstein die FHV-Beiträge für ihre Studierenden sowie einen Zuschlag als Trägerbeiträge leisten. Dieser Zuschlag kann gemäss Art. 36 angepasst werden, wenn die Bemessung der Bundesbeiträge oder der FHV-Beiträge eine dauerhafte Veränderung erfahren oder wenn das Leistungsangebot der OST im Hinblick auf die Fachbereiche geändert wird. Die Höhe des Zuschlags wird für jeden Fachbereich festgelegt und ist als Anhang Teil der Vereinbarung.

Tabelle 28: Zuschlag je Fachbereich zu den FHV-Beiträgen gemäss Anhang zur Vereinbarung über die OST

Fachbereich	Zuschlag
Architektur, Bau und Planungswesen	46.19 %
Gesundheit	29.02 %
Soziale Arbeit	30.17 %
Technik und Informationstechnologie	62.49 %
Wirtschaft und Dienstleistungen	28.65 %

Wie diese Zuschläge festgelegt wurden, konnte aufgrund der öffentlich zugänglichen Rechtsgrundlagen nicht festgestellt werden. Mit dem Zuschlag sollen die Restkosten der Studienangebote im Leistungsbereich «Lehre», die Basisfinanzierung im Leistungsbereich «Forschung» sowie Investitionen in Ausstattung und bauliche Infrastruktur abgegolten werden.

Haute École Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO)

Die HES-SO basiert auf einem Konkordat, an dem sieben Kantone beteiligt sind: Bern, Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura. Die HES-SO hat ihren Verwaltungssitz in Delémont im Kanton Jura. Sie hat Standorte in allen Partnerkantonen.

Das Angebot der HES-SO setzt sich aus den folgenden Fachbereichen zusammen: Design und Bildende Kunst, Wirtschaft und Dienstleistungen, Ingenieurwesen und Architektur, Musik und Darstellende Künste, Gesundheit und Soziale Arbeit. Die Kantone Genf und Waadt nehmen bei der Steuerung eine dominante Rolle ein.

Das Konkordat der HES-SO legt im Hinblick auf die Finanzierung folgendes fest (Art 52 Abs. 1): Die Ressourcen der HES-SO bestehen im Wesentlichen aus den Finanzierungsbeiträgen der Kantone, den Bundesbeiträgen, den Beiträgen gemäss FHV sowie Beiträgen von Dritten (Drittmittel).

Die finanziellen Beiträge der Kantone werden vom Regierungsausschuss im Rahmen eines vierjährigen Finanzplans unter Vorbehalt der Budgetkompetenzen der Kantonsparlamente festgesetzt und bestehen aus drei Säulen (Art. 52 Abs. 2):

- a) einem von den Vertragskantonen bezahlten Pauschalbeitrag (Mitspracherecht), der 5% des Gesamtbetrags ausmacht;
- b) einem Beitrag, der von allen Vertragskantonen proportional zur Anzahl ihrer Studierenden an der HES-SO bezahlt wird (Gemeinwohl) und der 50% des Gesamtbetrags ausmacht;
- c) einem Beitrag, der von den Vertragskantonen als Sitzkantone einer oder mehrerer Ausbildungsstätten proportional zur Anzahl Studierender, die sie an den im Kanton befindlichen Ausbildungsstätten aufnehmen, bezahlt wird (Standortvorteil) und der 45% des Gesamtbetrags ausmacht.

Art. 52 Abs. 3 verweist für die Regeln bezüglich der Verteilung auf die Säulen auf ein detailliertes Reglement, welches Teil der vierjährigen Zielvereinbarung ist. Die Erläuterungen zum Konkordat zeigen, dass die Mechanismen für die Verteilung der Beträge auf die Kantone in Verbindung mit dem *Standortvorteil*, dem *Gemeinwohl*, der *Berechnung der Schlüssel* und dem *Mitspracherecht* geregelt sind. Diese müssen anhand der im Rahmen der vierjährigen Zielvereinbarung für jede Periode spezifischen Elemente festgelegt werden.

Hochschule Luzern

Für die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug bildet die Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung vom 15. September 2011 die rechtliche Grundlage für die gemeinsame Trägerschaft der Hochschule Luzern. Die Vereinbarung wurde vom Konkordatsrat der Zentralschweizer Fachhochschule verabschiedet und von den oben genannten Kantonen ratifiziert. Sie trat am 1. Januar 2013 in Kraft. Im Konkordatsrat ist je ein Regierungsmitglied der Trägerkantone vertreten. Der Vorsitz steht dem Kanton Luzern zu.

Der Sitz der Hochschulen ist Luzern. Sie hat Standorte in den Kantonen Luzern und Zug. Den Studierenden bietet sie Ausbildungen in den Fachbereichen Technik & Architektur, Informatik, Wirtschaft, Soziale Arbeit, Design & Kunst und Musik.

Artikel 29 der Vereinbarung legt die Finanzierungsbeiträge der Trägerkantone fest. Diese sind so zu bemessen, dass die im mehrjährigen Leistungsauftrag definierten Leistungsziele erreicht werden können. Sie setzen sich wie folgt zusammen:

- a. Beiträge pro studierende Person aus den Trägerkantonen, wie sie gemäss FHV auch für Studierende aus Nicht-Trägerkantonen geschuldet sind,
- b. Globalbeitrag an die Betriebskosten,
- c. Finanzierung der baulichen Infrastruktur (d.h. Finanzierung der laufenden Kosten für die bauliche Infrastruktur einschliesslich Abschreibungen und Verzinsungen),
- d. Sockelbeitrag für die anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung,
- e. Abgeltung der Standortvorteile durch die Standortkantone der Fachhochschule und

- f. Pauschale zu gleichen Teilen für alle Trägerkantone für die Finanzierung der Aufwendungen des Konkordatsrats und der Interparlamentarischen Fachhochschulkommision.

Von der Summe der Beiträge gemäss b–d wird die Abgeltung des Standortvorteils gemäss Absatz 1e in Abzug gebracht. Die verbleibenden Beiträge werden nach Massgabe der durchschnittlichen Zahl der Studierenden des vorletzten Kalenderjahrs auf die Trägerkantone aufgeteilt.

Die Finanzierungsbeiträge basieren auf einer rollenden vierjährigen Finanzplanung, werden jedoch jährlich angepasst.

Die Abgeltung der Standortvorteile der Kantone Luzern und Zug (Punkt e) beträgt 6 Prozent des Umsatzes, der gemäss Budget im jeweiligen Standortkanton von einer zur Fachhochschule gehörenden Institution zu erwarten ist.

Vergleich der Verteilmechanismen der OST, der HES-SO und der HSLU mit dem Verteilschlüssel gemäss Staatsvertrag FHNW

Paritätisches Verhältnis der Trägerkantone

Ein ausgewogenes Verhältnis der Kantone ist für das Gelingen einer mehrkantonalen Hochschulträgerschaft von grosser Bedeutung.

Mit dem Verteilschlüssel für die FHNW und weiteren Bestimmung des Staatsvertrags wird ein ausgewogenes Verhältnis der Trägerkantone erreicht. Dies hat sich in der Vergangenheit insbesondere in den Verhandlungen als wertvoll erwiesen.

Bei der OST und HSLU besteht ein deutliches Ungleichgewicht hinsichtlich der Bedeutung der Trägerkantone. Bei der OST stellt der Kanton St. Gallen mit seinem Globalbeitrag die Erfüllung des Leistungsauftrags sicher, während Partnerkantone «lediglich» zur Restfinanzierung beitragen. Hinzu kommt, dass alle Standorte der OST sich im Kanton St. Gallen befinden. Bei der HSLU macht der bereits die Bezeichnung der Fachhochschule deutlich, dass Luzern als grösster Kanton der Zentralschweiz bei der Führung der HSLU eine dominante Rolle einnimmt. Darüber hinaus steht der Vorsitz des Konkordatsrats Luzern zu. Da der Unterschied bei der Höhe der Finanzierungsbeiträge sehr gross ist, haben bei der HES-SO die grossen Kantone ein stärkeres Gewicht im Verhältnis der Trägerkantone.

Planungssicherheit

Neben den eigentlichen Verteilschlüsseln ist die Sicherstellung von Planungssicherheit ein weiterer wichtiger Faktor für die Beurteilung der Finanzierungsvorgaben einer Fachhochschule.

Die Festlegung eines von den Parlamenten der Trägerkantone genehmigten, mehrjährigen Leistungsauftrags für vier Jahre gibt sowohl der FHNW als auch den Trägerkantonen Planungssicherheit in Bezug auf den Globalbeitrag einerseits und aus den Kantonsbeitrag andererseits. Die Veränderungen bei den Studierendenzahlen üben jeweils einen Einfluss auf die Berechnung des Verteilschlüssels aus, nämlich vor Beginn einer neuen Leistungsauftragsperiode.

Die FHV-Beiträge werden jährlich anhand der Studierendenzahlen eines Kantons festgelegt. Diese können somit von Jahr zu Jahr unterschiedlich hoch ausfallen. Bei den Mitträgern der OST – Schwyz, Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Thurgau sowie das Fürstentum Liechtenstein – kommt der darauf zu zahlende Zuschlag dazu. Damit erhöht sich die Planungsunsicherheit in Bezug auf die zu leistenden Beiträge weiter.

Bei der HSLU können Finanzierungsbeiträge jährlich angepasst werden. Die Veränderungen der Studierendenzahlen haben damit einen direkten Einfluss auf die Beiträge der Kantone und werden diesen als Pauschale in Rechnung gestellt. Die Finanzierungsbeiträge werden

vom Konkordatsrat beschlossen. Der Einbezug der Regierungen oder der Kantonsparlamente ist nicht vorgesehen.

Fazit

Der Vergleich hat gezeigt, wie komplex die Verteilschlüssel bei allen gemeinsam getragenen Fachhochschulen sind. Es lassen sich kaum Aussagen machen, mit welchen im positiven oder negativen Sinne eine Variante hervorgehoben werden könnte. Bei den Aspekten paritätisches Verhältnis der Trägerkantone und Planungssicherheit fällt der Vergleich zugunsten der Regelung für die FHNW aus. Einen direkten Einfluss auf die Höhe des jeweiligen Anteils haben diese jedoch nicht.

In den verschiedenen Varianten werden mehr oder weniger dieselben Themen geregelt. Die Verschränkung der Höhe des Anteils mit den FHV-Beiträgen an den Trägerbeiträgen führt bei der OST und bei der HSLU zu einer gewissen Planungsunsicherheit. Ob der Unterschied zwischen den Verteilschlüsseln in absoluten Zahlen letztlich signifikant abweicht, ist nicht zu eruieren, da die Parameter (Studierendenzahlen, Standortvorteilsbeurteilung, etc.) je Kanton zu unterschiedlich sind.

8.4 Höhe der FHV-Beiträge im Jahr 2019

Im Anhang zur FHV werden folgende Fachbereiche definiert, für welche im Studienjahr 2018/2019 die folgenden Beiträge festgelegt wurden.

Tabelle 29: FHV-Beiträge 2018/2019 in CHF

FH Fachbereiche	FHV-Beiträge 2018/2019 in CHF
Architektur, Bau und Planungswesen	21'000
Technik und IT	22'100
Chemie und Life Science	27'600
Land- und Forstwirtschaft	24'800
Wirtschaft und Dienstleistungen	9'800
Wirtschaft und Dienstleistungen ²⁷	12'900
Design	21'300
Gesundheit	15'700
Soziale Arbeit	12'200
Musik	25'700
Theater	29'000
Kunst	21'100
Angewandte Psychologie	9'800
Angewandte Linguistik	14'000
Lehrpersonenbildung	24'000
Lehrpersonenbildung II (Berufsfach-Lehrpersonen)	24'000

²⁷ Hotellerie, Facility Management

8.5 Kostenrechnungsmodell der Fachhochschule

Ziel des Kostenrechnungsmodells FH ist eine hohe Qualität der Daten der Kosten- und Leistungsrechnung. Damit soll eine von allen Beteiligten anerkannte Vergleichbarkeit der Kostenrechnungsergebnisse unter den Fachhochschulen erreicht werden. Die Kostenrechnung erfasst den effektiven betrieblichen Güterverzehr und nicht finanzbuchhalterische Zahlungsvorgänge (Beispiel: zur Berechnung der Lohnkosten werden nicht die bezahlten Löhne, sondern die Arbeitsstunden, multipliziert mit einem zuvor festgelegten Stundensatz, in die Kostenrechnung übernommen). Abgrenzungen gegenüber der Finanzbuchhaltung können zudem durch die unterschiedliche Bewertung von Aktiven und Passiven oder Aufwand und Ertrag notwendig werden. Je nach gewünschter Information können jedoch Daten aus der Finanzbuchhaltung direkt in die Kostenrechnung übernommen werden. Die Kostenrechnung teilt sich in drei Teilrechnungen auf, die drei unterschiedliche Fragen beantworten:

- die Kostenartenrechnung (welche Arten von Kosten entstehen?)
- die Kostenstellenrechnung (wo entstehen Kosten?)
- die Kostenträgerrechnung (für welche Leistungen entstehen Kosten?).

Im Weiteren müssen die Fachhochschulen eine Deckungsbeitragsrechnung (Teilkostenrechnung) führen. Die wichtigsten Eigenschaften einer Teilkostenrechnung bestehen darin, dass fixe Kosten und Gemeinkosten nicht auf die einzelne Leistungseinheit zugeteilt werden, sondern summarisch den erzielten Erträgen gegenübergestellt werden. Der Überschuss der Erträge über diese Teilkosten ist der Deckungsbeitrag. Da Kosten, die für eine bestimmte Leistung Fixkosten oder Gemeinkosten darstellen, für eine ganze Leistungsgruppe wiederum Einzelkosten darstellen können, ist eine Untergliederung in mehrere Deckungsbeiträge bzw. Deckungsbeitragsstufen möglich.

Die Deckungsbeiträge sind wichtige Instrumente zur Steuerung der FHNW. Diese können als Indikatoren im Leistungsauftrag dienen. Für den Bereich Forschung musste die FHNW in den Jahren 2015–2017 72 % der direkten Kosten erwirtschaften, ab 2018 mit Beginn einer neuen Leistungsauftragsperiode waren es 75 %. In den Bereichen Weiterbildung und Dienstleistungen musste sie 2015–2017 120 % bzw. 125 % und ab 2018 für beide Bereiche 125 % der direkten Kosten erwirtschaften.

Die Kostenrechnungsdaten der Fachhochschulen werden als Grundlage für die Berechnung der Referenzkosten an das SBFI geliefert und vom SBFI an das Bundesamt für Statistik (BFS) weitergeleitet. Die Referenzkosten stellen die Basis zur Berechnung der Grundbeiträge des Bundes dar.

Das Kostenrechnungsmodell des Bundes dient somit als Steuerungselement für die Trägerkantone einerseits und als Berechnungsgrundlage für die Bundesbeiträge, welche gemäss HFKG 30 % der Betriebskosten betragen sollen.

8.5.1 Problematik betreffend Kostenrechnungsmodell für die Pädagogischen Hochschulen

Die pädagogischen Hochschulen werden vollständig von den Kantonen finanziert und unterliegen deshalb nicht den gleichen (Finanzierungs-)Regeln wie die Fachhochschulen. Seit 2007 teilen auch PHs ihre Kostendaten dem BFS mit. Die Vergleichbarkeit zwischen den Hochschulen wird durch Vertreterinnen und Vertreter der PHs und weiteren Akteure immer wieder angezweifelt, da die ausgewiesenen Kennzahlen trotz einheitlichen Kostenrechnungsrichtlinien differieren. Das BFS publiziert daher nicht alle Daten.

2020 hat der Kanton Aargau einen Vergleich der öffentlich zugänglichen Daten des BFS zusammengestellt, um der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK) die Problematik der ungenügenden Vergleichbarkeit der Kostenrechnungsmodelle bei den PHs aufzuzeigen.

Obschon grundsätzlich alle pädagogischen Hochschulen verpflichtet sind, gemäss einheitlichen Kriterien Erträge und Kosten zu verbuchen, zeigt sich in den Auswertungen ein derart heterogenes Bild, dass der Schluss naheliegt, dass die Kostendaten nicht einheitlich erhoben oder die Kosten unterschiedlichen Finanzierungsarten zugewiesen werden. Der Deckungsgrad in der Weiterbildung zeigt diesen Unterschied sehr deutlich. Dieser liegt zwischen 1 % und 105 %, wie folgende Abbildung zeigt.

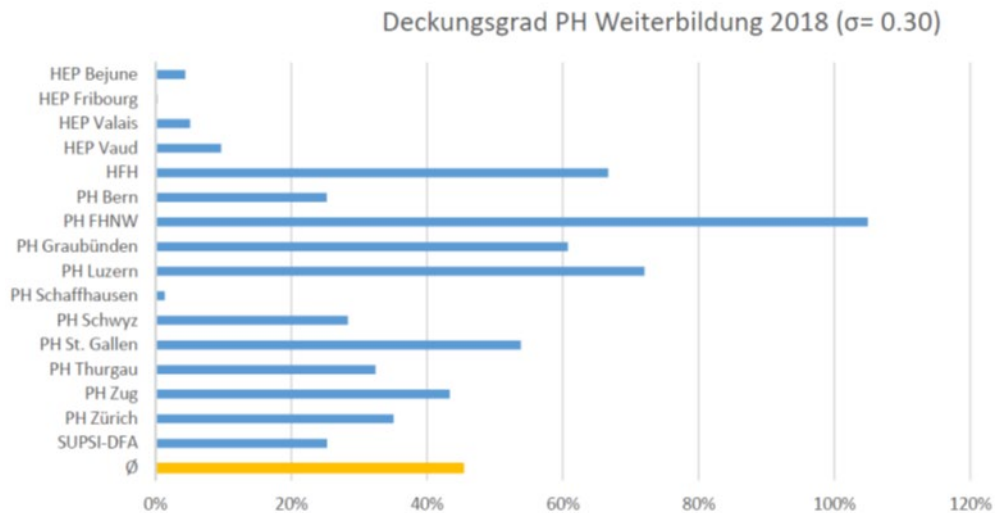


Abbildung 6

Der hohe Deckungsgrad von 105 % wird von der PH FHNW aufgrund der Vorgaben der Trägerkantone im Leistungsauftrag erreicht. Insgesamt ist die Abweichung vom Durchschnittswert bei den PHs bis zu doppelt so hoch als bei den FHs.

Im November 2020 hat die Plenarversammlung der SHK vom ausgewiesenen Handlungsbedarf im Bereich der Kosten- und Leistungsdaten der PH Kenntnis genommen und ein Mandat dazu genehmigt. In einem anschliessenden Schreiben hat der Vorsitzende der SHK, Bundesrat Guy Parmelin, die EDK darüber informiert und sie eingeladen, den Mandatsentwurf zu diskutieren und zu übernehmen. Erste Ergebnisse dieser Arbeiten werden voraussichtlich gegen Ende des Jahres 2023 vorliegen.

8.6 Liste der neuen Studiengänge seit 2015

Tabelle 30: Neue Studiengänge seit 2015

Hochschule	Bezeichnung	Studienbeginn	Link / Kurzbeschreibung
BFH	Bachelor of Science in Wirtschaftsingenieurwesen	ab HS 2017/18	https://www.bfh.ch/de/studium/bachelor/wirtschaftsingenieurwesen/
BFH	Master of Science Hebamme (konsekutiv)	ab HS 2017/18	In Kooperation mit ZHAW https://www.bfh.ch/de/studium/master/hebamme/
BFH	Master of Science Ernährung und Diätetik (konsekutiv)	ab HS 2019/20	https://www.bfh.ch/de/studium/master/ernaehrung-diaetetik/
BFH	Bachelor of Science International Business Administration	ab HS 2020/21	https://www.bfh.ch/en/studies/bachelor/international-business-administration/
BFH	Master of Science Digital Business Administration	ab HS 2020/21	https://www.bfh.ch/de/studium/master/digital-business-administration/
BFH	Master of Arts Multimedia Communication & Publishing	ab HS 2020/21	https://www.bfh.ch/de/studium/master/multimedia-communication-publishing/
FHGR	Bachelor of Science in Photonics	ab HS 2016/17	https://www.fachhochschulen.net/studium/bachelorstudium_photonics_2326
FHGR	Bachelor of Arts in Architektur	ab HS 2017/18	https://www.fachhochschulen.net/studium/architektur_b.a._2359
FHNW	Bachelor of Science in Data Science	ab HS 2019/20	https://www.fhnw.ch/de/studium/technik/data-science
FHNW	Master of Science in Medical Informatics	ab HS 2019/20	https://www.fhnw.ch/de/studium/lifesciences/master/medical-informatics
FHO	Bachelor of Arts FHO in Architektur	ab HS 2017/18	https://www.ost.ch/de/studium/architektur-bau-landschaft-raum/bachelor-architektur
FHO	Bachelor of Science FHO in Wirtschaftsinformatik	ab HS 2017/18	https://www.ost.ch/de/studium/wirtschaft/bachelor-wirtschaftsinformatik
HES-SO	Master of Science HES-SO Global Hospitality Business	ab HS 2015/16	https://www.hes-so.ch/en/master/global-hospitality-business
HES-SO	Master of Science HES-SO Integrated Innovation for Product and Business Development - Innokick	ab HS 2015/16	https://www.hes-so.ch/master/hes-so-master/formations/innokick
HES-SO	Master of Arts HES-SO Ethnomusicologie	ab HS 2016/17	https://www.hes-so.ch/master/ethnomusicologie
HES-SO	Master of Science HES-SO en Osteopathie	ab HS 2017/18	https://www.hes-so.ch/de/master/osteopathie
HES-SO	Master of Science HES-SO	ab HS 2017/18	In Kooperation mit der UniL (Schwerpunkte: Ergotherapie, Ernährung und Diätetik, Physiotherapie, Hebamme, medizinisch-technische Radiologie) https://www.hes-so.ch/de/master/hes-so-master/formations/sciences-de-la-sante