

Vorlage an den Landrat

**Abschlussbericht Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020–2023 im
Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen
2023/160**

vom 28. März 2023

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 1. | Bericht | 2 |
| 1.1. | Ausgangslage | 2 |
| 1.2. | Ergebnisse der Aufgabenüberprüfung der Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen | 3 |
| 1.3. | Strategische Verankerung / Bezug zum Regierungsprogramm (Referenz-Nr.) oder zur Langfristplanung | 4 |
| 1.4. | Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum | 4 |
| 1.5. | Finanzielle Auswirkungen | 5 |
| 1.6. | Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung | 5 |
| 2. | Anträge | 5 |
| 2.1. | Beschluss | 5 |
| 3. | Anhang | 6 |

1. Bericht

1.1. Ausgangslage

Gemäss § 129 Absatz 3 der Kantonsverfassung (SGS 100) 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 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG – SGS 310) ermöglicht die systematische Umsetzung in Bezug auf bereits bestehende Staatsaufgaben.

Um für eine Generelle Aufgabenüberprüfung eine faktenbasierte Basis legen zu können, gab der Regierungsrat über die Finanz- und Kirchendirektion 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 BAK-Studie zeigt für sämtliche Aufgabenfelder die Kostendifferenziale zu vergleichbaren Kantonen auf. Dabei werden strukturelle Besonderheiten des Kantons Basel-Landschaft und der Vergleichskantone (Peerkantone) berücksichtigt.

Der Regierungsrat hat eine Priorisierung der in der aktuellen Legislaturperiode zu überprüfenden Aufgabenfelder anhand dieser Kostendifferenziale vorgenommen. Er bestimmte jene Aufgabenfelder für eine vertiefte Aufgabenüberprüfung nach § 11 FHG, welche die höchsten Kostendifferenziale gegenüber den Peerkantonen aufwiesen¹:

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

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 Einzel-

¹ Zurückgestellt wurden Aufgabenfelder, die zwar ebenfalls überdurchschnittliche Kostendifferenziale aufwiesen, bei welchen aber bereits grössere Überprüfungsprojekte am Laufen waren. Hierzu gehören die Bereiche universitäre Hochschulen, Invalidität sowie die Spitäler inkl. psychiatrische Kliniken.

projekte zu einem Programm zusammengefasst und durch eine permanente Programmorganisation (insbesondere durch einen Programmausschuss) gesteuert.

Die erste Generelle Aufgabenüberprüfung in der Rechtsprechung wurde im Mai 2021 abgeschlossen. Der Landrat hat die Abschlussberichte von Staatsanwaltschaft / Jugendanwaltschaft ([LRV 2021/352](#)) und der Gerichte ([LRV 2021/358](#)) am 2. Dezember 2021 zur Kenntnis genommen. Die beiden Projekte zu den Aufgabenfeldern Berufsbildung und Umweltschutz wurden zeitlich vorgezogen und im Februar 2022 abgeschlossen. Die entsprechenden Abschlussberichte wurden mit [LRV 2022-93](#) (Berufsbildung) und [LRV 2022-94](#) (Umweltschutz) gleichzeitig am 15. September 2022 vom Landrat zur Kenntnis genommen.

Die Verantwortlichen des Aufgabenfelds Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen haben ihre Aufgaben und Ausgaben auf Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf finanzielle Auswirkungen und Tragbarkeit hin geprüft (siehe Anhang «Abschlussbericht Programm zur Generelle Aufgabenüberprüfung 2020-2023 - Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen»). Damit ist das erste Programm zur Generellen Aufgabenüberprüfung abgeschlossen. Das Folgeprogramm hat bereits begonnen.

Gemäss § 11 Absatz 3 FHG unterbreitet der Regierungsrat dem Landrat das Ergebnis der Prüfungen mit Einschluss von Massnahmenvorschlägen.

1.2. Ergebnisse der Aufgabenüberprüfung der Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen

Das Projektziel des PGA 20-23 im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen bestand in der Verifizierung der in der BAK-Studie berechneten Kostendifferenziale sowie in der Erarbeitung möglicher Massnahmen zu deren Beseitigung. Das Ergebnis der BAK-Studie war aufgrund der Datengrundlage sowie der Wahl der Vergleichskantone verzerrt. Vor diesem Hintergrund wurden für das Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen geeignete Vergleichskantone festgelegt und eine Aktualisierung für das Jahr 2019 bei der BAK in Auftrag gegeben. Die Fallkosten des Kantons Basel-Landschaft lagen bei diesem Vergleich knapp unter dem Schweizer Durchschnitt.

Der Kanton Basel-Landschaft hat gemäss § 53 Absatz 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 folgenden 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 Pädagogischen Hochschule und der Fachhochschule. 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 Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen vorgenommen. Entsprechend wurde ein Kantons- und ein Hochschulvergleich vorgenommen. Als Vergleichsinstitutionen wurden für den Hochschulvergleich neben der FHNW die Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen 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 Ausbildungsbeträgen 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 Fachhochschule über den Erwerb einer Berufsmaturität führt, welcher im Stipendienwesen als Zweitausbildung gilt, ist der Anteil an Empfängerinnen und Empfängern der höheren Stipendienkategorie im Kanton Basel-Landschaft relativ hoch. Aufgrund des Fachkräftemangels und dem gesamtschweizerischen Trend zur Erhöhung von Ausbildungsbeiträgen wird jedoch auf die Empfehlung von Massnahmen verzichtet.

Hochschulvergleich

Während dem die Pädagogische Hochschule der 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 Pädagogischen Hochschulen bei Fächern mit geringer Auslastung der Ausbildungsgefässe als Vorgabe in den kommenden Leistungsauftrag 2025–2028 aufgenommen werden.

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

1.3. Strategische Verankerung / Bezug zum Regierungsprogramm (Referenz-Nr.) oder zur Langfristplanung

Die Steuerung der finanziellen Entwicklung des Finanzhaushaltes des Kantons wurde im Rahmen der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes optimiert. Ziel ist das Ablösen von Entlastungspaketen zugunsten einer kontinuierlichen Haushaltspolitik. Insbesondere Instrumente wie der Aufgaben- und Finanzplan und die Generelle Aufgabenüberprüfung tragen dazu bei, dass eine Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben des Kantons sowie Handlungsspielräume für neue Aufgabefelder geschaffen werden (siehe Seiten 68 bis 70 im AFP 2023-2026).

1.4. Rechtsgrundlagen; Finanz- oder Planungsreferendum

§ 129 Absatz 3 der Kantonsverfassung verlangt, dass alle Aufgaben und Ausgaben vor der entsprechenden Beschlussfassung und in der Folge periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu prüfen sind. Der Aufgaben- und Finanzplan, die finanzhaushaltsrechtliche Prüfung und die Ausgabenbewilligung setzen diesen Verfassungsauftrag in Bezug auf neue Aufgaben und Ausgaben stringent um. Die Generelle Aufgabenüberprüfung gemäss § 11 des Finanzhaushaltsgesetzes ermöglicht nun auch die systematische Umsetzung in Bezug auf bestehende Aufgaben.

1.5. Finanzielle Auswirkungen

Voraussichtliche Mehr- oder Minderausgaben resp. Mehr- oder Mindereinnahmen (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):

Ja Nein

Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):

Ja Nein

Im Aufgaben- und Finanzplan 2023-2026 sind ab 2025 2,0 Millionen Franken als Optimierungspotenzial aus der Generellen Aufgabenüberprüfung im Transferaufwand der Hochschulen eingestellt.

Da die empfohlene Massnahme nicht unmittelbar zu Entlastungen führt, entfällt das im AFP 2023-2026 eingestellte Optimierungspotenzial. Dies hat folgende Auswirkungen auf den AFP:

| Profit-Center | Kontengruppe | Mehrausgaben ab 2025 in CHF Mio. |
|-------------------|--------------------|----------------------------------|
| P2518 Hochschulen | 36 Transferaufwand | +2,0 |

Auswirkungen auf den Stellenplan (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):

Ja Nein

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Risiken (§ 35 Abs. 1 Bst. k, § 49–51 Vo FHG):

Im Rahmen dieser Aufgabenüberprüfung wurde die Wirtschaftlichkeit überprüft. Eine Übersicht der Analysen und Aussagen zur Wirksamkeit finden sich in Kapitel 3 (Kantonsvergleich) und Kapitel 4 (Hochschulvergleich) des beiliegenden Abschlussberichts zur Generellen Aufgabenüberprüfung im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen.

1.6. Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 12 des Finanzhaushaltsgesetzes geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

2. Anträge

2.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Der Landrat nimmt den Abschlussbericht Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020-2023 im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen zur Kenntnis.

Liestal, 28. März 2023

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Kathrin Schweizer

Der 2. Landschreiber:

Nic Kaufmann

3. Anhang

- Entwurf Landratsbeschluss
- Abschlussbericht Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020-2023 im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen (nur online)

Landratsbeschluss

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

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Landrat nimmt den Abschlussbericht Programm Generelle Aufgabenüberprüfung 2020-2023 im Aufgabenfeld Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen zur Kenntnis.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Die Präsidentin:

Die Landschreiberin: