

**Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW); Leistungsauftrag 2012–2014; Genehmigung; Globalkredit; Staatsvertrag; Änderung**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen, gestützt auf die §§ 6 und 15 des Staatsvertrags zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) den Leistungsauftrag 2012–2014 zur Genehmigung.

**Zusammenfassung**

Der Leistungsauftrag 2012–2014 bildet den strategischen und finanziellen Rahmen für die dritte Leistungsauftragsperiode der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW). Standen in der zweiten Periode der Aufbau und der Beginn der Masterstudiengänge, eine gemeinsame Pensionskassenlösung FHNW sowie die Planung der Campus-Projekte im Vordergrund, so setzt die FHNW in ihrer dritten Leistungsauftragsperiode einerseits auf die Konsolidierung des Erreichten, andererseits auf einen punktuellen, gezielten Ausbau ihres Angebots insbesondere in der Pädagogischen Hochschule (PH) sowie – bereichsspezifisch – in der Forschung. Gesamtstrategisch streicht die FHNW vor allem ihr spezifisches Profil einer Mehrspartenhochschule heraus, welches sie im Rahmen von hochschulübergreifenden Lehr- und Forschungsprojekten fördern wird. Die dritte Leistungsauftragsperiode wird zudem in besonderer Weise durch den Bezug der Campus-Neubauten in Olten, Brugg-Windisch und Basel ausgezeichnet. 2010 waren an der FHNW rund 7'280 Bachelor- und Master-Studierende immatrikuliert; sie ist damit nach der Fachhochschule der französischsprachigen Schweiz (HES-SO) und der Zürcher Fachhochschule (ZFH) die drittgrösste Fachhochschule in der Schweiz. Das Total der Trägerbeiträge für 2009–2011 beläuft sich auf rund 595 Millionen Franken. Auf dieser Finanzierungsgrundlage kann die FHNW ihre zweite Leistungsperiode ausgeglichen abschliessen und auch den Verlustvortrag aus der ersten Periode 2006–2008 abtragen.

Damit die FHNW den politisch bestellten Leistungsumfang des Jahrs 2011 halten, der Nachfrage nach zusätzlichen Studienplätzen moderat begegnen, Angebot und Forschungsleistungen punktuell erweitern und den Mehraufwand im Infrastrukturbereich infolge der Neubaubezüge finanzieren kann, beantragen die Regierungen den Parlamenten für die Leistungsauftragsperiode 2012–2014 eine Erhöhung des Trägerbeitrags um 80 Millionen Franken auf insgesamt 674,9 Millionen Franken. Der Kanton Aargau finanziert gemäss dem Lastenverteilungsschlüssel 38,4 % der gesamten Trägerbeiträge, das heisst 259,33 Millionen Franken für die Jahre 2012–2014. Der Antrag setzt sich zusammen aus dem Erhalt der Leistungen auf dem Niveau von 2011 (24,4 Millionen Franken), aus dem Mehraufwand Infrastruktur (21,8 Millionen Franken) und aus einer Aufwandposition moderate Entwicklung (33,8 Millionen Franken)

Der Leistungsauftrag an die FHNW wird von den Regierungen erteilt und von den Parlamenten genehmigt. Ihm kommt der Status eines Staatsvertrags zwischen den Trägerkantonen zu, der nur Gültigkeit erlangt, wenn ihn alle vier Parlamente genehmigen.

Als Nachvollzug einer Änderung des Bundesgerichtsgesetzes haben die Regierungen zudem § 33 des Staatsvertrags über die FHNW revidiert und somit die Rechtsschutzbestimmungen für die Beschwerdeführenden an die neue Gesetzeslage angepasst. Diese per se nicht gesetzeswesentliche Änderung ist ebenfalls von den vier Kantonsparlamenten zu genehmigen.

## **1. Ausgangslage**

Gemäss Staatsvertrag über die Errichtung und Führung der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) führen die Trägerkantone die FHNW mit einem Leistungsauftrag. Der Leistungsauftrag wird von den Regierungen erteilt und von den Parlamenten genehmigt. Per 1. Januar 2012 muss der dreijährige Leistungsauftrag inklusive Globalbeitrag erneuert werden. Ihm kommt der Status eines Staatsvertrags zwischen den Trägerkantonen zu, der nur Gültigkeit erlangt, wenn ihn alle vier Parlamente genehmigen. Mit der Sicherung des finanziellen Fundaments über mehrere Jahre hinweg ermöglichen die Trägerkantone der FHNW eine längerfristige Planung, die für eine strategisch profilierte Entwicklung ihres Lehrangebots und ihrer Forschungsschwerpunkte unabdingbar ist.

## **2. Leistungsauftrag und Globalbeitrag**

Der Leistungsauftrag muss möglichst präzise – bei gleichzeitiger Wahrung der strategischen Autonomie der FHNW – angeben können, für welche Ziele und auf der Grundlage welcher Vorgaben die Trägerbeiträge gesprochen werden. Für die nunmehr dritte Leistungsperiode der FHNW und in Berücksichtigung der in den parlamentarischen Debatten geäusserten Anliegen wurde der Leistungsauftrag umfassend überarbeitet. Er hat eine stärkere strategische Fundierung erhalten, und die Indikatoren und die Standards für die Berichterstattung wurden präzisiert. Für die strategische und finanzielle Planung, die FHNW-interne Prozessorganisation sowie für die Raumbewirtschaftung wurden neue Ziele und Grundsätze formuliert.

Die Entwicklungsschwerpunkte der FHNW in den Jahren 2012–2014, die Vorgaben an die FHNW sowie die formalen und inhaltlichen Änderungen des Leistungsauftrags sind im vierkantonalen Bericht zum Leistungsauftrag ausführlich kommentiert. Der von den vier Regierungen erteilte und von den Parlamenten zu genehmigende Leistungsauftrag ist ebenfalls Bestandteil dieser Parlamentsbotschaft.

### 3. Finanzielle Auswirkungen für den Kanton Aargau

#### 3.1 Trägerbeiträge 2012–2014 an die FHNW

Damit die FHNW den politisch bestellten Leistungsumfang des Jahres 2011 halten, der Nachfrage nach zusätzlichen Studienplätzen moderat begegnen, Angebot und Forschungsleistungen punktuell erweitern und den Mehraufwand im Infrastrukturbereich infolge der Neubaubezüge finanzieren kann, beantragen die Regierungen den Parlamenten eine Erhöhung des Trägerbeitrags in der Leistungsauftragsperiode 2012–2014 um insgesamt 80 Millionen Franken auf neu 674,9 Millionen Franken. Im Einzelnen setzt sich der Antrag wie folgt zusammen:

1. 24,4 Millionen Franken für den Erhalt der Leistungen gemäss Leistungsauftrag 2009–2011 in Lehre und Forschung auf dem Niveau von 2011.  
Dieser Betrag ist nötig, um den mit dem jetzigen Leistungsauftrag bestellten Leistungsumfang in Lehre und Forschung auf dem Niveau von 2011 zu halten. Die Zahl der Studierenden etwa ist in den Jahren 2009–2011 um 12 % gewachsen.
2. 21,8 Millionen Franken für den Mehraufwand im Infrastrukturbereich.  
Bedingt durch den Bezug der neuen Campus-Projekte ab 2013 und die damit verbundenen höheren Miet- und Abschreibungskosten verzeichnet der Infrastrukturaufwand in der Leistungsauftragsperiode einen überdurchschnittlichen Anstieg. Dem Wachstum der Mietausgaben stehen Mieteinnahmen gegenüber, die die Trägerkantone von der FHNW erhalten (92,1 Millionen Franken für 2012–2014).
3. 33,8 Millionen Franken für die moderate Entwicklung in den Jahren 2012–2014: Die Finanzierung ist nötig, um der FHNW ein moderates Wachstum zu ermöglichen. Nach Abzug von Teuerung und Massnahmen bei der Pädagogischen Hochschule (PH) und Optometrie verbleiben für drei Jahre 7,2 Millionen Franken für den strategischen Ausbau.

Für die weitere Herleitung und Begründung des Trägerbeitrags sei auf den vierkantonalen Bericht zum Leistungsauftrag verwiesen (Ziffer 5).

Der Kanton Aargau finanziert gemäss dem Lastenverteilschlüssel 38,42 % der gesamten Trägerbeiträge. Dieser richtet sich nach Herkunft und Studienort der Studierenden innerhalb der vier Trägerkantone 2009–2011.

| Trägerbeitrag<br>in Millionen Franken<br>je Kanton | 2009   | 2010   | 2011             | Total<br>2009–<br>2011 | 2012   | 2013   | 2014   | Total<br>2012–2014 |
|--|--------|--------|------------------|------------------------|--------|--------|--------|--------------------|
| Aargau   | 76,724 | 78,263 | 78,911<br>40,50% | 233,898                | 81,336 | 83,872 | 94,120 | 259,328<br>38,42%  |

### **3.2 Finanzrechtliche Einordnung**

Der Leistungsauftrag stützt sich auf den Staatsvertrag über die Errichtung und Führung der FHNW vom 27. Oktober 2004/10. November 2004, und hier namentlich auf § 6. Der Staatsvertrag sieht vor, dass der Leistungsauftrag mehrjährig ist und die Vertragskantone damit auch entsprechende mehrjährige Beiträge vereinbaren. Die interkantonale Regelung geht dem kantonalen Recht vor, das als Grundsatz das Jährlichkeitsprinzip vorsieht.

Da der Kanton Aargau mit dem Abschluss eines mehrjährigen Leistungsauftrags auch eine mehrjährige finanzielle Verpflichtung eingeht, ist gemäss § 18 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) ein Globalkredit notwendig. Die Kompetenz darüber liegt beim Grossen Rat. Da die Ausgabe mit dem Staatsvertrag FHNW begründet ist, untersteht der Kreditbeschluss des Grossen Rats nicht dem Ausgabenreferendum gemäss den §§ 62 Abs. 1 lit. e oder 63 Abs. 1 lit. d der Kantonsverfassung (KV).

### **4. Erwägungen des Regierungsrats**

Soll die FHNW in ihrer dritten Leistungsauftragsperiode in die Lage versetzt werden, ihren bisher mit Erfolg verfolgten Kurs weiterzuführen, die benötigten Studienplätze zur Verfügung zu stellen und ihre gute Positionierung im Vergleich zu den anderen sechs Schweizer Fachhochschulen zu halten, ist die Erhöhung des Globalbeitrags an die FHNW unumgänglich. Ein ungebremstes Wachstum ist aber nicht nur wegen der finanziellen Situation in den Trägerkantonen, sondern auch aus Qualitätsüberlegungen und aus Kapazitätsgründen weder realistisch noch zu verantworten.

In Anbetracht der beschränkten Ressourcen und mit dem Bestreben, die Qualität der Leistungen zu halten beziehungsweise weiter zu verbessern, soll die Studierendenzahl in den Diplomstudiengängen in den nächsten drei Jahren gemäss Planung der FHNW um insgesamt moderate 4 % (rund 1,3 % pro Jahr) ansteigen. Nach Abschluss der Einführung der Master-Studiengänge und der ersten Aufbauphase der jungen Hochschulen für Angewandte Psychologie und für Life Sciences verzeichnet die FHNW ab 2012 ein nunmehr geringeres Wachstum. So sieht die Planerfolgsrechnung per 2016 rund 7'960 Studierende (FTE [Full-time equivalent], das heisst in Vollzeitäquivalenten) vor, was einer Konsolidierung der Studierendenzahlen gleich kommt. Ein durchschnittliches Wachstum der Studierendenzahlen ab 2010–2016 gemäss Prognosen des Bundesamts für Statistik würde per 2016 insgesamt 8'300, also 340 zusätzliche Vollzeit-Studienplätze bedeuten. Die FHNW verzichtet damit auf ein Wachstum 'mit dem Markt', wie sie es in ihrem Antrag ursprünglich vorgesehen hatte. Die Wachstumssteuerung erfolgt über das existierende Instrument der Zulassungsbeschränkungen, mit welchem im Rahmen eines moderaten Studierendenwachstums sprungfixe Kosten vermieden werden sollen. Als Ausnahme von dieser Regel soll an der Pädagogischen Hochschule aufgrund des herrschenden Lehrkräftemangels jedoch zusätzlich ein bildungs- und arbeitsmarktpolitisch begründeter Angebotsausbau erfolgen. Bei der Hochschule für Technik ist das Angebot so festgelegt worden, dass zurzeit keine Zulassungsbeschränkungen wirksam werden.

Der ungebrochene Zustrom der Studierenden an die FHNW ist die Folge der Stärkung des dualen Bildungssystems, der erfolgreichen Etablierung der Berufsmatur und der Fachmatur sowie der hervorragenden Berufsaussichten der FH-Absolventinnen und FH-Absolventen (Arbeitsmarktfähigkeit).

Der von den Regierungen den Parlamenten beantragte Finanzierungsbeitrag erlaubt es der FHNW, das heutige Angebot im vierfachen Leistungsauftrag fortzuführen, die neuen Infrastrukturen zu finanzieren und eine praxisorientierte, berufsqualifizierende und forschungsgestützte Ausbildung auf Hochschulniveau in den Fachbereichen, die heute die FHNW ausmachen, sicherzustellen. Neue Entwicklungen oder ein Wachstum in bestimmten Bereichen während der neuen Leistungsperiode bedingen allerdings strategische Entscheide des Fachhochschulrats (Umverteilung der Mittel).

## **5. Änderung von § 33 des Staatsvertrags über die FHNW**

Wegen einer am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Änderung des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) sind die Rechtsschutzbestimmungen in § 33 Abs. 6 des Staatsvertrags über die FHNW nicht mehr anwendbar. Um die Rechtssicherheit für die Beschwerdeführenden zu gewährleisten, ist der Staatsvertrag an die neue Rechtslage anzupassen. § 33 Abs. 6 Satz 1 des Staatsvertrags hält bis anhin fest, dass Beschwerdeentscheide über das Ergebnis von Prüfungen endgültig sind und nicht wie die übrigen Beschwerdeentscheide mit verwaltungsrechtlicher Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau weiter gezogen werden können. Mit dem neuen Bundesgerichtsgesetz (BGG) ist dieser Rechtsmittelausschluss bundesrechtswidrig geworden. Nach dem Bundesgerichtsgesetz sind Entscheide über Prüfungsergebnisse bei einer richterlichen Behörde überprüfbar; auf kantonaler Ebene hat letztinstanzlich ein oberes Gericht zu befinden. Da die Beschwerdekommision der FHNW keine oberste kantonale Instanz ist, müssen die von ihr gefällten Prüfungsent-scheide an die letzte kantonale Instanz – im Fall der FHNW das Verwaltungsgericht Aargau – weitergezogen werden können. Ebenfalls aus Gründen des Rechtsschutzes werden im Weiteren drei organisatorische Bestimmungen präziser geregelt. So werden neu die für die Entscheidfähigkeit erforderliche Zahl der Kommissionsmitglieder genannt (§ 33 Abs. 4), die Grundlage für das interne Reglement der Beschwerdekommision verankert (§ 33 Abs. 2<sup>bis</sup>) und die Unentgeltlichkeit der Entscheide in personalrechtlichen Streitigkeiten festgelegt (§ 33 Abs. 5<sup>bis</sup>).

Die beantragten Änderungen sind in einer Synopse (Beilage 3) dargestellt und erläutert. Die Änderungen sind in der gleichen Form zu erlassen, wie sie beim Erlass des Staatsvertrags galt (Grundsatz der Parallelität bei Revisionen). Gemäss § 82 Abs. 1 KV genehmigt der Grosse Rat die interkantonalen Verträge, soweit nicht der Regierungsrat durch Gesetz zum endgültigen Abschluss als zuständig erklärt wird. Konsequenz der grossrätlichen Zuständigkeit ist das fakultative Referendum (§ 63 Abs. 1 lit. c KV) und dies wiederum verlangt gemäss § 66 Abs. 2 KV nach einer Anhörung. Dem Verfassungskommentar EICHENBERGER ist allerdings zu entnehmen, dass es Ausnahmen von dieser Anhörungspflicht gibt, wo eine materielle Bearbeitung und inhaltliche Gestaltung durch den Grossen Rat nicht möglich ist (N 13 zu § 66). Nach dem Dafürhalten des Regierungsrats ist im vorliegenden Fall eine Ausnahme von der Anhörungspflicht zulässig.

*Zum Antrag:*

*Der Beschluss gemäss Ziffer 3 (Änderung Staatsvertrag) untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. c der Kantonsverfassung, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt. Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1. lit. e der Kantonsverfassung ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.*

**Antrag:**

1.

Der Leistungsauftrag der Regierungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn an die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) für die Jahre 2012–2014 wird genehmigt.

2.

Für die Jahre 2012–2014 wird ein Globalkredit für einen einmaligen Nettoaufwand in der Höhe von Fr. 259'328'000.– beschlossen.

3.

Die vorliegende Änderung von § 33 des Vertrags zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) wird zum Beschluss erhoben.

4.

Die Beschlüsse 1.–3. stehen unter dem Vorbehalt, dass die Partnerkantone im gleichen Sinne entscheiden.

Aarau, 8. Juni 2011

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatschreiber:

Dr. Urs Hofmann

Dr. Peter Grünenfelder

Beilagen:

Beilage 1: Leistungsauftrag 2012–2014 mit Kommentar der Regierungen

Beilage 2: Bericht zum Leistungsauftrag 2012–2014 der FHNW

Beilage 3: Synopse Staatsvertrag

Beilage 4: Staatsvertrag (inklusive Änderung)