

Regierungsratsbeschluss

vom 11. Juni 2012

Nr. 2012/1182

KR.Nr. A 214/2011 (DBK)

Auftrag Felix Wettstein (Grüne, Olten): Stärkung der Interparlamentarischen Kommission IPK FHNW (06.12.2011)
Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird aufgefordert, mit den Partnerkantonen der FHNW Gespräche mit dem Ziel aufzunehmen, dass der Interparlamentarischen Kommission IPK FHNW ein stärkeres Mitspracherecht eingeräumt wird. Insbesondere soll geprüft werden, in welcher Form die IPK konkrete Anträge an die Regierungen und/oder Parlamente der Partnerkantone einbringen kann und wie ein sachgerechter Einfluss bei der Ausarbeitung des Leistungsauftrags und des Globalbudgets sichergestellt werden kann.

2. Begründung

Die Interparlamentarische Kommission IPK ist das Organ der gemeinsamen Oberaufsicht der Parlamente der vier Trägerkantone über die FHNW. Jeder Kanton delegiert fünf Parlamentsmitglieder in die Kommission. Aktuell begleitet die IPK die FHNW und wird in einem beschränkten Rahmen über anstehende Probleme und Entscheidungen informiert. In der Praxis reduziert sich die Aufgabe jedoch auf das „zur Kenntnis nehmen“ von Entscheidungen und ggf. deren Weiterleitung an die kantonalen Parlamente, zum Beispiel des jährlichen Rechenschaftsberichts oder des neuen Leistungsauftrags mit Globalbudget.

Die FHNW erfordert von den Kantonen umfangreiche und steigende Finanzmittel. Eine parlamentarische Kontrolle ist kaum möglich, da sich die Fachhochschuldirektionen in harten Verhandlungen mit den entsprechenden Regierungsausschüssen einigen und die Regierungen dann diese Kompromisse ihren Parlamenten vorlegen. Dabei werden die Parlamente regelmässig vor eine „Vogel friss oder stirb“-Entscheidung gestellt, bei der dann gleich die Existenz der Institution bzw. der interkantonalen Kooperation auf dem Spiel steht. Eine sachgerechte Diskussion kann kaum stattfinden. Angesichts knapperer Finanzen ist zu erwarten, dass sich diese unbefriedigende Situation noch verschiedentlich wiederholen wird.

Eine Verbesserung kann durch eine Stärkung der IPK FHNW erreicht werden. In dieser Kommission besteht die Gelegenheit, mit dem Zugriff auf das nötige Wissen sachgerecht strategische Entscheide des Gemeinschaftswerks vorzubereiten. Die Erfahrung in anderen Kantonen mit IPK's zu vergleichbaren interkantonalen Werken zeigt, dass sehr oft kantons- und parteiübergreifend Konsens erzielt werden kann. Werden strategische Entscheide zu einem Gemeinschaftswerk in der IPK sorgfältig vorbereitet, so versachlicht dies die nachfolgende Debatte in den Kantonsparlamenten und vereinfacht die notwendigen Entscheide.

Hinweis: Praktisch gleich lautende parlamentarische Vorstösse werden zwischen 2.12. und 6.12.2011 in den Kantonen AG, BL und BS eingereicht.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Ende November/Anfang Dezember 2011 wurden in den Kantonsparlamenten der vier Trägerkantone der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) je ein ähnlich lautender Vorstoss betreffend die Stärkung der IPK FHNW eingereicht. Im Solothurner Kantonsrat wurde der Vorstoss am 6. Dezember 2011 von Kantonsrat Felix Wettstein (Grüne) als Auftrag eingereicht.

Am 19. März 2012 hat der Regierungsausschuss (RRA) beschlossen, neben der je kantonalen Behandlung der Vorstösse zusätzlich einen vierkantonalen Begleitbericht zu verfassen, der die Anliegen aus vierkantonomaler Perspektive beleuchtet, entsprechend der vierkantonomalen Zusammensetzung der Trägerschaft der FHNW und der IPK.

Der RRA plant, dass die IPK den Bericht bereits an ihrer Sitzung vom Juni 2012 diskutieren kann. Dieser enge Zeitplan trägt der schwierigen Debatte zum Leistungsauftrag 2012-2014 Rechnung, welche im Baselbieter Landrat auch zu einer Kritik an der Funktion der IPK im Zusammenhang mit der Leistungsauftragsverhandlungen geführt hatte.

3.2 Erwägungen

3.2.1 Die Forderungen des Auftrags im Einzelnen

Mit dem Auftrag werden die Regierungen aufgefordert, mit den Partnerkantonen der FHNW Gespräche aufzunehmen, mit dem Ziel, der IPK ein stärkeres Mitspracherecht einzuräumen. Insbesondere soll geprüft werden, in welcher Form die IPK konkrete Anträge an die Regierungen und/oder Parlamente der Partnerkantone einbringen und wie ein sachgerechter Einfluss bei der Ausarbeitung des Leistungsauftrags und des Globalbeitrags sichergestellt werden kann.

Dem Anliegen nach Diskussion unter den Partnerkantonen entsprechend, hat der RRA, dem gemäss Staatsvertrag die Bildungsdirektoren der Trägerkantone der FHNW angehören, nach Überweisung der Vorstösse in den Parlamenten das Thema mehrfach diskutiert. Als vierkantonomales Gremium ist der RRA, welcher gemäss Staatsvertrag die Geschäfte vierkantonomal zuhanden der Regierungen der Trägerkantone vorbereitet, das institutionelle Gefäss, welches den Regierungen der Vertragskantone für die Belange der FHNW zur Verfügung steht und entsprechend das Austauschgremium der Regierungen bildet.

Um der vierkantonomalen Zusammenarbeit gebührend Rechnung zu tragen, hat der RRA nach ersten Beratungen beschlossen, zusätzlich zu den kantonalen Antworten auf die Vorstösse mit einem vierkantonomalen Bericht die Anliegen ebenfalls aus vierkantonomaler Perspektive zu beleuchten (siehe Bericht). Zusätzlich hat der RRA beschlossen, das Konzept zur Erarbeitung des Leistungsauftrags 2012-2014 daraufhin zu prüfen, wie der sachgerechte Einfluss der IPK allenfalls optimiert werden könnte.

Der RRA hat grundsätzlich Verständnis für das in den Vorstössen geäusserte Anliegen, der IPK mehr Mitsprache einzuräumen, insbesondere im Anschluss an die Debatte zum Leistungsauftrag im Landrat des Kantons Basel-Landschaft. Die Analyse der rechtlichen Grundlagen und der bisherigen Praxis zeigt jedoch deutlich auf, dass die Einflussnahme der IPK einerseits klar gegeben ist, ihr aber andererseits aus zwei wesentlichen Gründen Schranken gesetzt sind. Der erste Grund liegt in der Gewaltentrennung und der damit verbundenen Abwicklung der Geschäftsabläufe: Das Parlament ist die gesetzgebende Behörde und oberste Aufsichtsinstanz, der Regierungsrat die leitende und vollziehende Behörde. Vor diesem Hintergrund kann die Sachzuständigkeit der IPK als eine interparlamentarische Kommission grundsätzlich nicht anders definiert werden als diejenige einer ordentlichen kantonalen parlamentarischen Sachkommission. Die zweite Einschränkung ergibt sich aus der Parallelität der vierkantonomalen Zusammenarbeit bei

gleichzeitig je kantonalen Entscheidungs- und Genehmigungsprozessen und dem daraus resultierenden Koordinationsbedarf für die kantonalen politischen Prozesse. Dieser Koordinationsbedarf ist letztlich der Hauptgrund für das Einrichten von Interparlamentarischen Kommissionen.

3.2.2 Die Funktion der IPK

Der Bericht des RRA kommt im Zusammenhang mit den im Staatsvertrag festgelegten Kompetenzen der IPK zum Schluss, dass der IPK sowohl die Funktion einer Sach- als auch einer Oberaufsichtskommission zukommt: Als Sachkommission soll die IPK den zuständigen kantonalen Sachkommissionen über die im Staatsvertrag definierten Geschäfte der FHNW berichten. Als Oberaufsichtskommission obliegen ihr insbesondere die Überprüfung und der Vollzug des Staatsvertrags sowie die Prüfung der Berichterstattungen der FHNW. Die Parlamente können im Rahmen des Oberaufsichtsrechts der IPK weitere Aufgaben und Befugnisse erteilen (§ 16 Absätze 5 und 6 des Vertrages zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz vom 9./10. November 2004; BGS 415.219. Siehe auch Bericht, Seite 2 ff.).

In der Begründung seines Auftrags hält Kantonsrat Wettstein fest: „Aktuell begleitet die IPK die FHNW und wird in einem beschränkten Rahmen über anstehende Probleme und Entscheidungen informiert. In der Praxis reduziert sich die Aufgabe jedoch auf das ‚zur Kenntnis nehmen‘ von Entscheiden und ggf. deren Weiterleitung an die kantonalen Parlamente (...)“.

Hinsichtlich der Kenntnisnahme ist auf den im Bericht ausgeführten „mitschreitenden Charakter“ der IPK hinzuweisen (siehe Bericht, Seite 4 ff.). Erfahrungen mit mehrkantonalen Kooperationen gemeinsam getragener Institutionen zeigen, dass eine interparlamentarische Kommission im Vergleich mit einer kantonalen Sachkommission einerseits die betroffene Institution aktiver mitverfolgen muss. Dies rührt daher, dass die Institutionen in der Regel durch die interkantonale Kooperation auch mehr Autonomie zugesprochen erhalten und sie quasi „weiter von den Parlamenten entfernt sind“. Andererseits müssen aber auch die Kompetenzbereiche gewahrt werden, das heisst, die aktivere Rolle des „Mitschreitens“ darf die Autonomie der betreffenden Institution nicht verletzen. Daraus folgt, dass die Rolle der IPK tatsächlich im Wesentlichen einem „Begleiten“ und „zur Kenntnis Nehmen“ entspricht, aber in einem durchaus aktiven Sinn. Mit „Mitschreiten“ soll somit das „aktive Begleiten“ hervorgehoben werden, bei gleichzeitiger Betonung des „Mit-Schreitens“, das dem Voranschreiten der Institution (Stichwort Autonomie) und der Regierung (Stichwort Gewaltentrennung) *nach*folgt.

Grundsätzlich ist dieses „nachfolgende Mitschreiten“ aufgrund der durch die politische Gewaltentrennung strukturierten Geschäftsabläufe unverzichtbar. Die IPK berät, kommentiert und leitet Regierungsbeschlüsse zuhanden der kantonalen Sachkommissionen weiter, analog einer kantonalen Sachkommission, welche Regierungsbeschlüsse berät und Anträge an das Parlament stellt.

3.2.3 Die Informationsrechte der IPK

Betreffend Information legt der Staatsvertrag fest, welche Geschäfte der IPK regelmässig vorzulegen sind. Darüber hinaus ermöglicht § 16 Absatz 5 Buchstabe c des Staatsvertrages der IPK eine aktive Rolle in der Beschaffung von Informationen: „Sie lässt sich von den Leitungs- und Aufsichtsorganen der FHNW rechtzeitig und umfassend informieren. Sie kann jederzeit Einsicht in die Akten nehmen und Auskünfte von Organen und Mitarbeitenden der Institution einholen.“ Entsprechend kann die IPK mitbestimmen, worüber sie informiert wird. Damit ist die Grundlage für ein „aktives Mitschreiten“ der IPK gegeben.

Im Rahmen seines Auftrages moniert Kantonsrat Wettstein: „Die FHNW erfordert von den Kantonen umfangreiche und steigende Finanzmittel. Eine parlamentarische Kontrolle ist kaum möglich (...)“

Angesichts des Artikels 16 des Staatsvertrags ist der RRA der Meinung, dass eine parlamentarische Kontrolle sehr wohl möglich ist. Erachtet es die IPK als nötig, kann sie nämlich entsprechende Informationen einfordern und den Finanzkontrollen Aufträge erteilen oder den Parlamenten besondere oberaufsichtsrechtliche Massnahmen beantragen.

In der Begründung des Auftrags wird weiter ausgeführt: „Dabei werden die Parlamente regelmässig vor eine ‚Vogel friss oder stirb‘-Entscheidung gestellt, bei der dann gleich die Existenz der Institution bzw. der interkantonalen Kooperation auf dem Spiel steht. Eine sachgerechte Diskussion kann kaum stattfinden.“

Der Bericht des RRA geht in Kapitel 4 detailliert auf die Frage der bisherigen Praxis ein und zeigt auf, dass die im Rahmen der Erarbeitung des Leistungsauftrages 2012–2014 praktizierte Mitwirkung der IPK FHNW und das der Mitwirkung zugrundeliegende Konzept betreffend Verhandlungsführung von Leistungsauftrag und Globalbeitrag deutlich über die Prüfungs- und Beantragungskompetenz hinausgehen, welche den parlamentarischen Sachkommissionen üblicherweise zugeordnet werden. Die der IPK FHNW in der Praxis zugeteilte Kompetenz steht damit ebenfalls im Einklang mit der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005. Diese empfiehlt für Interparlamentarischen Kommissionen angemessene Mitwirkungsrechte bei der Erarbeitung von Leistungsaufträgen und Globalbeiträgen. Sie korrespondiert zudem mit den Empfehlungen, welche von wissenschaftlicher Seite aus formuliert werden, um die Funktionseinschränkung der Parlamente im Zuge der Interkantonalisierung der Politik und der Auslagerung von Verwaltungsträgern auszugleichen (siehe Bericht, Seite 5 ff.).

Es ist hier aber auch darauf hinzuweisen, dass bei der Erarbeitung des Leistungsauftrags 2012–2014 insbesondere zu Beginn des Jahres 2011 Verzögerungen entstanden sind, die sich ungünstig ausgewirkt haben. Im Rückblick und unter Berücksichtigung der von Seiten der IPK geäusserten Kritiken ist davon auszugehen, dass der IPK zum Zeitpunkt der Mitberichtverfahren zu wenig klar war, dass auch sie eingeladen war, Stellung zu nehmen. Nur so lässt sich erklären, dass von der IPK keine Rückmeldungen erfolgt sind, darauf aber der Eindruck entstand, vor eine „Vogel-friss-oder-stirb“-Entscheidung gestellt zu werden. Der RRA hat deshalb das Konzept betreffend die Verhandlungsführung von Leistungsauftrag und Globalbeitrag zuhanden des Fachhochschulrats und der IPK überarbeiten lassen und am 23. April 2012 verabschiedet, um damit die Verfahrenssicherheit zu verbessern.

3.2.4 Schlussfolgerung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der IPK grundsätzlich ausreichende Mitwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, um die FHNW aktiv zu begleiten, und dass sie ihre Rolle vermutlich durch Wahrnehmung dieser Möglichkeiten noch aktiver gestalten könnte. Aufgrund der zu wahrenenden politischen und institutionellen Gewaltentrennung ergibt sich aber auch, dass die IPK nicht direkt in die Entscheidungsprozesse der FHNW, des Fachhochschulrates und des RRA eingreifen kann.

Daraus folgt, dass die im Auftrag vorgeschlagene Antragsstellung an die Regierungen und/oder die Parlamente der Partnerkantone nicht umgesetzt werden kann. Die IPK kann Anträge an den RRA richten oder sie kann über die Sachkommissionen in den Parlamenten Anträge stellen. Damit wird der kooperativen vierkantonalen Zusammenarbeit konsequent Rechnung getragen, die Zusammenarbeit erfolgt in gemeinsamen Gremien, nämlich im RRA auf Ebene der Regierungen und in der IPK auf Ebene der Parlamente.

Hinsichtlich des zweiten Anliegens betreffend sachgerechten Einfluss bei der Ausarbeitung des Leistungsauftrags und des Globalbeitrags ist der RRA der Meinung, dass durch die Optimierung der bestehenden Geschäftsabläufe die sachgerechte Einflussnahme der IPK verbessert werden kann, ohne an den bestehenden Strukturen und Prozessen grundlegende Änderungen vorzunehmen. Der IPK wird ihrerseits empfohlen, ihre Organisation zu überprüfen, die ihr zustehenden Mitwirkungsrechte adäquat zu nutzen und allenfalls in ihrer Geschäftsordnung zu präzisieren.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilagen

Bericht zu den parlamentarischen Vorstössen betreffend die Stärkung der Interparlamentarischen Kommission (IPK) Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)
Konzept betreffend die Verhandlungsführung von Leistungsauftrag und Globalbeitrag

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Verteiler

Departement für Bildung und Kultur (5) KF, VEL, DK, YJP, LS
Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (3)
Bildungsdepartemente AG, BL, BS (3, Versand durch ABMH)
Fachhochschulrat FHNW, Dr. Peter Schmid, Peter-Merian-Strasse 86, Postfach, 4002 Basel
Direktionspräsidium FHNW, Prof. Dr. Crispino Bergamaschi, Schulthess-Allee 1, 5402 Brugg
Aktuarin BIKUKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat