

# Regierungsratsbeschluss

vom 28. Oktober 2014

Nr. 2014/1874

KR.Nr. I 105/2014 (DBK)

## **Interpellation Rudolf Hafner (glp, Dornach): Öffentliche Probleme und Schwachstellen der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) (27.08.2014) Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Interpellationstext**

Ausgangslage: Es sind öffentlich Probleme und Schwachpunkte der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) – insbesondere der Pädagogischen Hochschule (PH) bekannt geworden. Die Leistungsgremien der FHNW anerkennen selber etlichen Handlungsbedarf. Den Interpellanten stellen sich jedoch eine Reihe von Fragen bezüglich Tempo und Tiefe in der Realisierung der nötigen Korrekturen. Es ist bekanntlich nicht selten, dass grosse, komplexe und mit öffentlichen Geldern finanzierte Institutionen Mühe haben mit der Vornahme von Korrekturen, die erhebliche Veränderungen bewirken können.

Die Diskussionen um das Globalbudget haben gezeigt, dass mit den Vertragsbestimmungen des Konkordates FHNW die Budgethoheit der Kantonsparlamente weitgehend ausgeschaltet wurde. Es ist jedoch fraglich, dass sich der Kantonsrat seiner diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Pflichten/Rechte der Budgethoheit weitgehend bewusst entledigen wollte.

Wir unterstützen den Regierungsrat in seiner Aufgabe, die Effizienz und Effektivität der FHNW zu steigern und eine bestmögliche Relation zwischen den eingesetzten Mitteln und der Leistung zu erzielen. Insbesondere erachten wir das vom DBK-Regierungsrat Remo Ankli angestrebte Ziel einer vermehrten Praxisorientierung der FHNW als äusserst wichtig.

Fragen:

1. Mit welchen Massnahmen und in welchem Zeitraum will der Regierungsrat einen Umbau/Umstrukturierung der FHNW mit vermehrter Praxisorientierung anstreben?
2. Versteht der Regierungsrat unter der Praxisorientierung auch die Zielsetzung – bei aller Anerkennung der Bemühungen für ausländische Sprachen und Kulturen – den Studierenden die Inhalte der Schweizer Kultur in der Pädagogik als Hauptschwerpunkt zu vermitteln?
3. Was sieht der Regierungsrat für Möglichkeiten, die Durchführung des Leistungsauftrags zu kontrollieren? Wie können die Mitspracherechte der Studierenden verstärkt werden?
4. Was hat der Regierungsrat für Möglichkeiten, die Vertragsbestimmungen des Konkordates für die FHNW zu verhandeln und korrigieren zu lassen, damit die Budgethoheit der Kantonsparlamente zukünftig wieder voll hergestellt werden kann?
5. Da die FHNW eine komplexe Institution darstellt und bisher nur eine bescheidene Mitwirkung des Kantonsrates möglich ist, stellt sich die Frage, welche Verbesserung der Mitwirkung des Kantonsrates der Regierungsrat sieht?

6. Ist der Regierungsrat bereit (in Verabredung mit den anderen Kantonen), sich für ein von der FHNW unabhängiges Monitoring mit ausgewiesenen Fachpersonen einzusetzen, welches z.B. jährlich zuhanden der interessierten Organe und Behörden Bericht erstattet?
7. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, um offensichtliche Zweckentfremdungen in der Verwendung von öffentlichen Mitteln (z.B. professorale Schwerpunkte und Projekte wie Bauchtanz und Design von Computergames) zu vermeiden (auch wenn die FHNW anerkannterweise einen operativen Freiraum innerhalb des Leistungsauftrags hat)?
8. Wie hoch ist der Anteil der solothurnischen Studierenden der Pädagogik, die nicht an der PHNW studieren; wie hoch sind die Kosten? Was sieht der Regierungsrat für Möglichkeiten, diese Kosten zu minimieren?
9. Was sieht der Regierungsrat für Gründe, weshalb die Absolventen der PH nur noch durchschnittlich gut 5 Jahre als Lehrpersonen tätig sind? Was sieht er für Massnahmen, damit die Motivation am Lehrberuf gesteigert werden kann und länger andauert? Gibt es eine Möglichkeit, die Verweildauer im Beruf als ein Subventionierungskriterium in die Vertragsbestimmungen des Konkordats einfließen zu lassen?

## 2. Begründung (Interpellationstext)

## 3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Zuständigkeiten und die Steuerung der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) werden im Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz (Staatsvertrag) vom 9./10. November 2004 (BGS 415.219) festgelegt. Da die Vertragskantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn die FHNW gemeinsam tragen und deren vier Parlamente gemäss § 15 Absatz 1 des Staatsvertrages die Oberaufsicht innehaben, ergibt sich eine komplexere Ausgangslage als bei rein kantonal geführten Institutionen. Deshalb sollen vorerst die Besonderheiten der vierkantonalen Zusammenarbeit erläutert werden.

### 3.1 Vorbemerkung

Bei der Behandlung der FHNW-Geschäfte gilt grundsätzlich der übliche politische Prozessablauf: Regierungen beschliessen Vorlagen, welche Sachkommissionen zuhanden der Debatte im Parlament beraten und entsprechende Empfehlungen abgeben. Abschliessend beschliesst das Parlament, dies gilt auch für vierkantonale Vorlagen. Im Unterschied zu einer rein kantonalen Vorlage erfolgt aber die Erarbeitung unter Einbezug aller Vertragskantone und des Fachhochschulrates (siehe unten), weshalb die FHNW-Geschäfte als vierkantonale Vorlagen in den kantonalen politischen Prozess gebracht werden und Beschlüsse ebenfalls von allen Kantonen gleich lautend erfolgen müssen, sowohl auf Ebene der Regierung als auch auf Ebene der Parlamente, damit sie gültig sind.

Für die vierkantonale Trägerschaft bedeutet dies, dass der Beschlussprozess einer vierkantonalen Vorlage einerseits in allen Kantonen je für sich laufen muss, um die Autonomie jedes Kantons respektive seiner Regierung und seines Parlaments zu gewährleisten. Andererseits bringt die vierkantonale Trägerschaft mit sich, dass es neben den kantonalen Gremien auch vierkantonale Gremien geben muss, welche *vorgelagert* die Koordination sicherstellen und die gemeinsame Steuerung der vier Kantone ermöglichen. Deswegen gibt es nach § 18 des Staatsvertrages den vierkantonalen Regierungsausschuss (RRA), der die Geschäfte zuhanden der kantonalen Regie-

rungen vorbereitet, sowie nach § 16 die Interparlamentarische Kommission (IPK), welche die Geschäfte berät und den kantonalen Sachkommissionen Empfehlungen abgibt. Es gibt jedoch kein gemeinsames vierkantonaies Parlament, weil die kantonalen Parlamente die Vorlagen letztlich autonom beschliessen, wobei ein vierkantonaler Beschluss nach Artikel 15 Absatz 2 nur zustande kommt, wenn alle vier Parlamente zustimmen.

Durch diese Parallelität von kantonalem und vierkantonaem Prozess und durch die politische Prozessabfolge entstehen für die kantonalen Sachkommissionen und die Parlamente in der vierkantonalen Zusammenarbeit zwei Schwierigkeiten, welche immer wieder zu Diskussionen Anlass geben:

Da jedes Parlament autonom beschliessen kann, ein Beschluss aber nur zustande kommt, wenn alle Parlamente gleichlautende Beschlüsse fällen, wird die Autonomie eines Kantons an sich eingeschränkt: Zusammenarbeit erfordert Kompromisse. Das gleiche gilt gemäss Artikel 17 Absatz 2 des Staatsvertrages auch für die Regierungen der vier Trägerkantone, ihre Beschlüsse müssen ebenfalls gleichlautend erfolgen.

Die zweite Schwierigkeit besteht darin, wie Sachkommissionen und Parlamente in dieser komplexeren Organisation Einfluss nehmen können.

Der Staatsvertrag legt in § 1 Absatz 2 fest: „Die FHNW ist eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht auf Selbstverwaltung im Rahmen dieses Vertrags und des Leistungsauftrags.“ In § 23 wird zudem festgehalten: „Die Fachhochschulleitung ist das operative Leitungsorgan der FHNW. Sie ist dem Fachhochschulrat für die Geschäftsführung verantwortlich. Organisation und Aufgaben der Fachhochschulleitung regelt der Fachhochschulrat.“ Damit wird deutlich, dass der Fachhochschulrat (FHR) gemäss Staatsvertrag das wesentliche Steuerungsgremium der FHNW darstellt. Entsprechend legt der Staatsvertrag in § 21 für den FHR fest: „Der Fachhochschulrat trägt die strategische Führungsverantwortung und übt Aufsicht über die FHNW aus.“

Der FHR ist nach § 22 des Staatsvertrags, welcher seine Aufgaben definiert, „verantwortlich für die Umsetzung des Leistungsauftrags und die Einhaltung des Budgets“, darüber hinaus hat der FHR die Qualität der FHNW zu überwachen, setzt die Hochschulleitung ein, erlässt die Studienordnungen und legt die Personalpolitik der FHNW fest. Alle wichtigen Berichterstattungen werden vom FHR zuhanden der Kantone verabschiedet. Dem FHR kommt deshalb in Zuständigkeits- und Steuerungsfragen der FHNW eine zentrale Rolle zu, insofern er das eigentliche Bindeglied zwischen FHNW und den Trägerkantonen darstellt und das wesentliche Steuerungsgremium der FHNW ist. Daraus folgt auch, dass nach Staatsvertrag § 6 Absatz 1 die politische Steuerung der FHNW in erster Linie über den Leistungsauftrag erfolgt, somit ist der Leistungsauftrag das zentrale Steuerungsinstrument der Politik.

Im Konzept betreffend die Verhandlungsführung von Leistungsauftrag und Globalbeitrag<sup>1)</sup> sind vier Phasen der Erarbeitung vorgesehen: 1. Antragsphase: Der RRA bespricht sich mit den Regierungen der Vertragskantone über Rahmenvorgaben betreffend die Auftragserteilung an den FHR, einen Antrag zum neuen Leistungsauftrag zu stellen. Diese Phase endet mit dem Antrag des FHR für eine neue Leistungsauftragsperiode. 2. Mandatsphase: Der Antrag des FHR wird vom RRA, den kantonalen Departementen (Mitberichtsverfahren) und den Regierungen geprüft, gewürdigt und mit allfälligen Änderungen versehen. Im Anschluss wird von den Regierungen das Verhandlungsmandat beschlossen, welches die Rahmenvorgaben für die weiteren Verhandlungen des RRA festlegt. 3. Verhandlungs- und Anhörungsphase: Für den eigentlichen Verhandlungsprozess mit dem FHR wird die IPK zu Beginn der dritten Phase ein erstes Mal einbezogen. Danach werden die Vorlagen unter Einbezug der Positionen der IPK erarbeitet und

<sup>1)</sup> Konzept betreffend die Verhandlungsführung von Leistungsauftrag und Globalbeitrag vom 21. Mai 2012. Beilage 2 zum RRB Nr. 2012/1182 vom 11. Juni 2012.

mit dem FHR verhandelt. Danach folgt ein weiterer Einbezug der IPK im darauffolgenden Mitberichtsverfahren, bei welchem die IPK eingeladen ist, sich zu beteiligen. Nach Einbezug der Rückmeldungen aus dem Mitberichtsverfahren werden zuhanden der Regierungen die definitiven Vorlagen ausgearbeitet. In der folgenden Beschlussphase (4.) wird die IPK nach Vorliegen der Regierungsbeschlüsse ein drittes Mal in den Prozess einbezogen.

Bei Erarbeitung und Beschlussfassung des aktuellen Leistungsauftrags 2012–2014 beklagte die IPK ihre mangelnde Einflussnahme, und es wurden in den Trägerkantonen parlamentarische Vorstösse eingereicht, die eine Stärkung des Einflusses der IPK forderten (vergleiche auch Frage 5). Zur Beantwortung der Vorstösse hat der RRA einen Bericht<sup>1)</sup> erstellt, mit welchem er die Rolle und die Einflussmöglichkeiten der vierkantonalen IPK aufzeigt. Er kommt zum Schluss, dass aufgrund der Gewaltentrennung von Parlament und Regierung eine direkte Antragsstellung der IPK an die Regierungen der Vertragskantone nicht möglich ist. Der daraus resultierenden Einschränkung der Einflussnahme kann mit Verweis auf den „mitschreitenden Charakter“ einer interkantonalen Kommission begegnet werden. Damit ist gemeint, dass interkantonale Kommissionen in aller Regel keinen *direkten* Einfluss auf die Gestaltung einer Institution ausüben können, da diese das Recht auf Selbstverwaltung hat, und darüber hinaus die Gewaltentrennung von Parlament und Regierungen berücksichtigt werden muss (institutionelle und politische Gewaltentrennung). Da solche Kommissionen darüber hinaus meist eine Doppelrolle zu erfüllen haben, einerseits als Sachkommission (vergleiche § 16 Absatz 3 des Staatsvertrages), andererseits als Oberaufsichtskommission (vergleiche § 16 Absatz 5 des Staatsvertrages), bedarf es unterstützender Massnahmen, damit ein „Mitschreiten“ der Kommission und die Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglicht werden kann. Deshalb nimmt der RRA Anträge der IPK entgegen, da es in Kompetenz des RRA liegt, den Regierungen Antrag zu stellen. Darüber hinaus hat der RRA beschlossen, der IPK jährlich auch den Budgetbericht und den Halbjahresbericht zur Kenntnis zu bringen, damit sie sich genügend detailliert über die Entwicklung der FHNW orientieren kann. Entsprechend sind der RRA und in der Folge die Regierungen zur Auffassung gelangt, dass die mit dem Staatsvertrag festgelegten Strukturen und Prozesse keiner Anpassung bedürfen, dass aber die IPK ihre Einflussmöglichkeiten vollumfänglich nutzen sollte.

Die vierkantonale Zusammenarbeit bedingt Kompromisse von allen beteiligten Gremien. Bei der Erarbeitung des Leistungsauftrags 2015–2017 konnten in der vierkantonalen Diskussion nicht alle unsere Haltungen berücksichtigt werden. Die Mitwirkung der Parlamente und der Sachkommissionen ist im Vergleich zu rein kantonalen Vorlagen gleichermassen Einschränkungen unterworfen. Diese Einschränkungen werden aber durch die Einflussmöglichkeiten der Parlamente und der IPK aufgefangen. Mit Hinweis auf den mitschreitenden Charakter der IPK und die ihr gegebenen Einflussmöglichkeiten vertreten wir die Auffassung, dass der offensichtlichen Schwierigkeit der parlamentarischen Einflussnahme unter vierkantonalen Rahmenbedingungen über das Gremium der IPK genügend Rechnung getragen wird.

### 3.2 Zu den Fragen

#### 3.2.1 Zu Frage 1:

*Mit welchen Massnahmen und in welchem Zeitraum will der Regierungsrat einen Umbau/Umstrukturierung der FHNW mit vermehrter Praxisorientierung anstreben?*

Wie in den Vorbemerkungen ausgeführt, kann der Regierungsrat eines Trägerkantons nur im Verbund mit den anderen Trägerkantonen die FHNW steuern. Diese Steuerung hat zudem die Autonomie der FHNW und den Zuständigkeitsbereich des FHR zu beachten.

<sup>1)</sup> Bericht des Regierungsausschusses des Bildungsraums Nordwestschweiz zu den parlamentarischen Vorstössen betreffend Stärkung der Interparlamentarischen Kommission Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW vom 23. April 2012. Beilage 1 zum RRB Nr. 2012/1182 vom 11. Juni 2012.

Die Fachhochschulen haben sowohl unter den noch geltenden Bundesvorgaben des Fachhochschulgesetzes als auch unter den Bestimmungen des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes (HFKG), welche voraussichtlich ab 2015 gelten, den expliziten Auftrag, Lehre und Forschung praxisorientiert auszurichten. Der aktuelle wie der neue Leistungsauftrag an die FHNW beinhaltet zudem unter Ziffer 1.1 (politische Zielsetzung) die Vorgabe: „Die FHNW bietet eine praxisorientierte, berufsqualifizierende und forschungsgestützte Ausbildung auf Hochschulniveau“ (SGB Nr. 086/2014, Beilage 2, Seite 2).

Die FHNW ihrerseits stellt die Praxisnähe in mehrfacher Hinsicht sicher:

- Als hauptamtliche Dozierende werden Fachleute mit mehrjähriger Praxiserfahrung eingestellt.
- In der Lehre sind zudem nebenamtliche Dozierende tätig, die ihre Haupttätigkeit im Praxisfeld ausüben.
- Die Entwicklung der Studienangebote erfolgt im engen und regelmässigen Austausch mit den Praxispartnern in Wirtschaft und Gesellschaft. Der Erfolg in der Ausbildung wird durch Absolvierenden- und Stakeholderbefragungen der FHNW überprüft. Dass die Absolventen und Absolventinnen auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind und sie die an der FHNW erworbene Qualifikation gut in die Praxis umsetzen können, zeigen diese Befragungen.
- In anwendungsorientierten Forschungsprojekten, die in enger Kooperation mit Partnern aus der Praxis entwickelt werden, werden aktuelle Problemstellungen und Fragen aus Wirtschaft und Gesellschaft aufgenommen und vertieft. Sowohl Problemstellungen als auch Erkenntnisse fliessen in die Ausbildung ein.

Wir sind deshalb der Auffassung, dass es keinen grundsätzlichen Umbau respektive keine Umstrukturierung der FHNW benötigt, um vermehrte Praxisorientierung zu gewährleisten. Wir anerkennen aber, dass die Praxisorientierung trotz der Rahmenvorgaben nicht bei allen Hochschulen gleichermassen umgesetzt ist, was auch der FHR im Hinblick auf die Diskussionen um die Pädagogische Hochschule der FHNW (PH) in seinem Bericht festgestellt hat<sup>1)</sup>. Deshalb unterstützen wir die Forderung, der Praxisorientierung insbesondere bei der PH mehr Nachdruck zu verleihen. Für die PH wurde deshalb unter Ziffer 4.1.2 im neuen Leistungsauftrag 2015–2017 bereits die Zielsetzung aufgenommen: „Im Rahmen der kontinuierlichen Qualitätsüberprüfung ihres Lehrangebots legt die Pädagogische Hochschule einen Schwerpunkt auf die berufspraktische Ausbildung. Die berufspraktische Ausbildung betreibt sie in enger Zusammenarbeit mit den öffentlichen Schulen des Bildungsraums NWCH.“ Der FHR erwartet die Ergebnisse zum Stand der Umsetzung der Vorgabe bis Ende 2015.

Mit Verweis auf die Steuerungsprozesse und Entscheidungsbefugnisse ist deshalb insbesondere die kontinuierliche Diskussion des RRA mit dem FHR wichtig, damit der FHR, der über das Ausbildungsangebot der FHNW entscheidet, die Fokussierung auf die Praxisorientierung konsequent weiterverfolgt. Dieses Anliegen wird der Solothurner Bildungsdirektor im RRA und insbesondere gegenüber dem FHR einbringen. Mit der aktuellen Fachhochschulratspräsidentin, Prof. Dr. Ursula Renold, verfügt der FHR zudem über eine dezidierte Verfechterin der Praxisorientierung, wie der RRA und die IPK in gemeinsamen Diskussionen mehrfach feststellen durften.

<sup>1)</sup> Pädagogische Hochschule PH FHNW: Aktuelle Handlungsfelder für den Fachhochschulrat. Schlussbericht des PH-Ausschusses des Fachhochschulrates der FHNW vom 6. Mai 2014.

### 3.2.2 Zu Frage 2:

*Versteht der Regierungsrat unter der Praxisorientierung auch die Zielsetzung – bei aller Anerkennung der Bemühungen für ausländische Sprachen und Kulturen – den Studierenden die Inhalte der Schweizer Kultur in der Pädagogik als Hauptschwerpunkt zu vermitteln?*

Neben dem Umstand, dass sich die Formulierung „Schweizer Kultur“ auf sehr viele Sachverhalte beziehen kann, ist unsere Haltung zu dieser Frage zweigliedrig: Selbstverständlich ist die Schweizer Kultur als Teil einer praxisorientierten Pädagogik zu vermitteln, aber ihr Hauptschwerpunkt kann sie nicht sein.

Wir sehen „Kulturvermittlung“ als Prozess, der ständig stattfindet und wirksam ist, insofern sich die Pädagogik, konkret der schulische Alltag, stets *innerhalb der Schweizer Kultur* abspielt und diese auch immer wieder zum Gegenstand hat und machen soll. Die praxisnahe Ausbildung der Studierenden richtet sich darauf aus, dass sie fachlich einen Unterricht gestalten können, der die Lehrpläne erfüllt. Die heutigen kantonalen Lehrpläne und der geplante einheitliche Lehrplan 21 beinhalten selbstverständlich „Schweizer Kultur“. Wir sind demnach überzeugt, dass durch die Ausrichtung auf die Praxis in der Ausbildung und später im Lehrberuf einerseits, sozusagen automatisch, „Schweizer Kultur“ einfließt. Darüber hinaus soll andererseits aber auch mittels schulischer Inhalte aktiv und stufengerecht versucht werden, „Schweizer Kultur“ zu vermitteln und sich mit ihr auseinanderzusetzen. Dem Bericht des FHR zur PH (siehe Fussnote 1) ist zu entnehmen, dass es dem FHR wichtig ist, dass die Dozierenden über langjährige Erfahrungen im schweizerischen Kontext verfügen.

Hauptschwerpunkt der Pädagogik und entsprechend der Hauptfokus der Lehrkräfteausbildung muss demgegenüber aber die Vermittlung von grundlegendem schulischem Wissen, von Fähigkeiten und Kompetenzen sein, welche als solche nicht vollständig von einer lokalen Kultur bestimmt sind. Das Lesen und Schreiben lernen Kinder in einem kulturellen Umfeld, konkret dem schweizerischen, aber trotzdem kann nicht von einem „Schweizerischen Lesen oder Schreiben“ gesprochen werden.

Aus unserer Sicht besteht demnach diesbezüglich kein Handlungsbedarf.

### 3.2.3 Zu Frage 3:

*Was sieht der Regierungsrat für Möglichkeiten, die Durchführung des Leistungsauftrags zu kontrollieren? Wie können die Mitspracherechte der Studierenden verstärkt werden?*

Zur Beantwortung der ersten Teilfrage ist neben dem Hinweis auf die Vorbemerkung (siehe Ziffer 3.1) auf die definierten Berichterstattungen hinzuweisen, welche einerseits im Staatsvertrag festgelegt wurden und andererseits mit dem Konzept für die Berichterstattung konkretisiert und erweitert wurden (vgl. RRB Nr. 2011/1373 vom 20.6.2011).

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Berichtarten und die Frage, welchen Gremien die Berichte in welcher Kompetenz vorgelegt werden (der Vollständigkeit halber ist auch der Leistungsauftrag aufgeführt).

	<b>RRA:</b>	<b>Regierungen:</b>	<b>IPK:</b>	<b>Parlamente:</b>
<b>Leistungsauftrag und Globalbeitrag</b>	<i>Antragstellung</i>	<i>Beschluss</i>	<i>Prüfung</i>	<i>Genehmigung</i>
<b>Bericht zum Abschluss einer Leistungsauftragsperiode</b>	<i>Antragstellung</i>	<i>Beschluss</i>	<i>Prüfung</i>	<i>Genehmigung</i>
<b>Jahresbericht</b>	<i>Antragstellung</i>	<i>Beschluss</i>	<i>Prüfung</i>	<i>Genehmigung</i>
<b>Halbjahresbericht</b>	<i>Kenntnisnahme</i>	<i>Kenntnisnahme</i>	<i>Kenntnisnahme</i>	
<b>Budgetbericht</b>	<i>Kenntnisnahme</i>	<i>Kenntnisnahme</i>	<i>Kenntnisnahme</i>	
<b>Berichte der Finanzkontrollen</b>	<i>Kenntnisnahme</i>	<i>Kenntnisnahme</i>	<i>Kenntnisnahme</i>	

Wir sind der Auffassung, dass die jetzigen Instrumente zur Kontrolle des Leistungsauftrages ausreichen.

Die zweite Teilfrage kann grundsätzlich ebenfalls mit Verweis auf den Staatsvertrag beantwortet werden. Der Staatsvertrag der FHNW sieht in § 10 Absatz 2 die Mitwirkung der Studierenden und Mitarbeitenden vor. Die Studierenden der FHNW sind gemäss Statut der FHNW Organ der FHNW. Die Studierenden der FHNW haben sich in den „students.fhnw“ organisiert. Sie haben mit beratender Funktion ständigen Einsitz im FHR der FHNW. Der Präsident oder die Präsidentin nimmt ausserdem einmal jährlich an einer Direktionssitzung teil und kann dort die Anliegen und Forderungen der „students.fhnw“ einbringen. Ausserdem findet viermal jährlich ein Treffen des Direktionspräsidenten FHNW mit dem Vorstand der „students.fhnw“ zum gegenseitigen Austausch statt. Auf Hochschulebene erfolgt die Zusammenarbeit über die Fachschaften der „students.fhnw“. Eine Vertretung ist jeweils in die Berufungsverfahren für Dozierende involviert.

Die Studierenden sind gut organisiert und deren Mitwirkung ist umgesetzt, wir sehen deshalb keinen Handlungsbedarf.

#### 3.2.4 Zu Frage 4:

*Was hat der Regierungsrat für Möglichkeiten, die Vertragsbestimmungen des Konkordates für die FHNW zu verhandeln und korrigieren zu lassen, damit die Budgethoheit der Kantonsparlamente zukünftig wieder voll hergestellt werden kann?*

Grundsätzlich kann der Staatsvertrag angepasst werden, wofür es aber der vierkantonalen Struktur folgend einen vierkantonalen Beschluss benötigt. Der Regierungsrat eines Vertragskantons kann über sein Mitglied im RRA einen entsprechenden Antrag einbringen. Folgt der RRA dem Antrag, stellt er Antrag an die Regierungen, welche zuhanden der Parlamente beschliessen.

Zur Budgethoheit: Das Parlament genehmigt den Leistungsauftrag. Da im Leistungsauftrag auch die von den Kantonen jährlich zu leistenden Finanzierungsbeiträge festgelegt sind (§ 6 Absatz 2 litera d des Staatsvertrages), binden sich die Kantone mit der Genehmigung des Leistungsauftrags auch bezüglich der während der Leistungsauftragsperiode zu leistenden jährlichen Beiträge. Eine Anpassung der jährlichen Finanzierungsbeiträge während der Laufzeit einer Leistungsvereinbarungsperiode ist nur dann möglich, wenn die Parlamente aller Vertragskantone einer solchen Änderung zustimmen (vergleiche § 15 Absatz 2 des Staatsvertrages), ansonsten gilt weiterhin der vereinbarte Beitrag. Der Globalbeitrag ist in § 26 Absatz 1 des Staatsvertrages definiert. Die Jahrestanche wird vom Parlament mit dem jeweiligen Voranschlag beschlossen.

Wir vertreten die Auffassung, dass es in erster Linie darum gehen muss, die weitere Kostenentwicklung bei der FHNW im Auge zu behalten. Der Solothurner Bildungsdirektor wurde mandatiert, sich dafür einzusetzen, dass der FHR die Kostenentwicklung zu bremsen versucht.

### 3.2.5 Zu Frage 5:

*Da die FHNW eine komplexe Institution darstellt und bisher nur eine bescheidene Mitwirkung des Kantonsrates möglich ist, stellt sich die Frage, welche Verbesserung der Mitwirkung des Kantonsrats der Regierungsrat sieht?*

Grundsätzlich ist bezüglich Mitwirkungsfragen auf die Vorbemerkung zu verweisen (s. Ziffer 3.1). Es ist zusammenfassend daran zu erinnern, dass die politische Steuerung der FHNW, durch die Regierungen wie auch durch die Parlamente, über den Leistungsauftrag erfolgt, dieser ist das zentrale Steuerungsinstrument der Politik.

Die Mitwirkung des Kantonsrats beziehungsweise der anderen Parlamente der Trägerkantone erfolgt unter den gegebenen Strukturen und Prozessen primär über die IPK (s. unten). Die Parlamente ihrerseits genehmigen den Leistungsauftrag und damit den Globalbeitrag, sie genehmigen die Berichterstattungen (siehe auch Antwort zur Frage 3), bewilligen ausserordentliche Beiträge und wählen ihre Mitglieder in die IPK. Darüber hinaus obliegt ihnen die Oberaufsicht, und jedes Parlament kann gemäss § 16 Absatz 6 der IPK im Rahmen des Oberaufsichtsrechts weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen.

Da, wie in der Vorbemerkung geschildert, die kantonalen Prozesse nicht ausgeschaltet werden, sondern neben den vierkantonalen Prozessen laufen, kann jedes Parlament über Vorstösse (wie den vorliegenden) Einfluss nehmen, wobei diese Einflussnahme vierkantonale Unterstützung erfahren muss, um eine Veränderung zu bewirken.

Den Parlamenten der Vertragskantone steht jedoch das vierkantonale Gremium der IPK zur Verfügung (siehe Ziffer 3.1). Wie erwähnt kann jedes Parlament im Rahmen seiner Oberaufsicht der IPK Aufträge erteilen und Befugnisse übertragen. Damit haben die Parlamente die Möglichkeit, ihre Anliegen einzubringen. Entsprechend der vierkantonalen Zusammenarbeit braucht es die Unterstützung der Mehrheit der IPK-Mitglieder, um das Anliegen eines Parlaments in einen Antrag an den RRA münden zu lassen.

Der IPK werden neben ihrer Funktion als Sachkommission (vergleiche Ziffer 3.1) in ihrer Rolle als Organ der Oberaufsicht der Parlamente gemäss § 16 Absatz 5 des Staatsvertrages folgende Aufgaben zugeteilt:

- a) Sie überprüft den Vollzug des Staatsvertrags und erstattet den Parlamenten Bericht;
- b) Sie prüft die Berichterstattung zum Leistungsauftrag durch die Staatsvertragskantone und nimmt den Geschäftsbericht und den Revisionsbericht zur Kenntnis;
- c) 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;
- d) Sie kann den Parlamenten Änderungen des Staatsvertrages oder besondere oberaufsichtsrechtliche Massnahmen beantragen;
- e) Sie kann den Finanzkontrollen Aufträge erteilen.

Angesichts dieser Aufgaben und Kompetenzen finden wir, dass der Kantonsrat mit Hilfe der IPK genügend Möglichkeiten zur Einflussnahme hat. Für eine detailliertere Begründung verweisen

wir auf die Vorbemerkung und den dort erwähnten Bericht des RRA zu den parlamentarischen Vorstössen betreffend die Stärkung der IPK FHNW hin (siehe Seite 4, Fussnote 2).

### 3.2.6 Zu Frage 6:

*Ist der Regierungsrat bereit (in Verabredung mit den anderen Kantonen), sich für ein von der FHNW unabhängiges Monitoring mit ausgewiesenen Fachpersonen einzusetzen, welches z.B. jährlich zuhanden der interessierten Organe und Behörden Bericht erstattet?*

Auch in dieser Frage sind wir der Auffassung, dass nicht die grundlegenden Strukturen und Prozesse in der Steuerung der FHNW Anlass zu Veränderungen nahelegen, sondern dass Verbesserungen in der Umsetzung und in der Zusammenarbeit der Gremien verfolgt werden sollen. Wie in der Vorbemerkung und in der Antwort zu Frage 3 ausgeführt wurde, besteht ein umfangreiches Berichterstattungssystem zur FHNW, weswegen wir ein externes Monitoring nicht als nötig erachten.

Strategisches Aufsichtsorgan der FHNW ist der von den Kantonsregierungen gewählte FHR. Die Regierungen der Trägerkantone üben gemeinsam die Aufsicht über die FHNW aus. Die Oberaufsicht über die FHNW liegt bei den Parlamenten der vier Trägerkantone, die zur Vorbereitung der parlamentarischen Geschäfte die IPK einsetzen. Die Finanzen der FHNW werden von einer unabhängigen und von den Regierungen der Trägerkantone gewählten Kontrollstelle überprüft. Die Finanzaufsicht über die FHNW wird durch die Finanzkontrollen der Trägerkantone wahrgenommen. Ein unabhängiges und mehrstufiges Monitoring ist somit sichergestellt.

### 3.2.7 Zu Frage 7:

*Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, um offensichtliche Zweckentfremdungen in der Verwendung von öffentlichen Mitteln (z.B. professorale Schwerpunkte und Projekte wie Bauchtanz und Design von Computergames) zu vermeiden (auch wenn die FHNW anerkannterweise einen operativen Freiraum innerhalb des Leistungsauftrags hat)?*

Wir haben bei der FHNW zu diesen beiden Fragen eine Stellungnahme eingeholt. Die FHNW weist darauf hin, dass die vom Interpellanten genannten Schwerpunkte Bauchtanz und Design von Computergames nicht als Schwerpunkte an der FHNW existieren. Die FHNW geht davon aus, dass der Interpellant das Entwicklungsprojekt „Orientalischer Tanz – Türöffner für fremde Bewegungskulturen“ meint, das im Rahmen der „Bewegungsförderung und Sportdidaktik im Kindesalter“ an der PH FHNW angeboten wird. Die PH FHNW hat mit dem Projekt ein Bedürfnis aus der Schulpraxis aufgenommen und als Entwicklungsprojekt umgesetzt.

Beim zweiten genannten Projekt vermutet die FHNW, dass der Interpellant das Modul „Spiel-Design und -Entwicklung“ der Hochschule für Technik FHNW anspricht. Dieses Modul im Umfang von 3 ECTS wird im Bachelorstudiengang Informatik angeboten. Die Game-Industrie hat in den vergangenen Jahren einen gewaltigen Boom erlebt, die Nachfrage nach Computerspielen ist gross. Das Entwickeln neuer Computerspiele ist deshalb zu einem bedeutenden Wirtschaftszweig geworden, für den Fachleute ausgebildet werden müssen. So bieten verschiedene Hochschulen im deutschsprachigen Raum sogar eigene Studiengänge für Game-Designer an (unter anderem die Zürcher Hochschule der Künste [ZHdK]). An der Hochschule für Technik FHNW wird das Modul als Fächerweiterung angeboten.

Soweit die Stellungnahme der FHNW. Wir können zu dieser Frage kein abschliessendes Urteil fällen, zumal es um sehr operative Belange geht, wofür wir weder zuständig sind noch über die nötigen Detailinformationen verfügen.

## 3.2.8 Zu Frage 8:

*Wie hoch ist der Anteil der solothurnischen Studierenden der Pädagogik, die nicht an der PHNW studieren; wie hoch sind die Kosten? Was sieht der Regierungsrat für Möglichkeiten, diese Kosten zu minimieren?*

Im Jahr 2013 wurden ausserhalb der PH FHNW 205 Studierende (Vollzeitäquivalente) ausgebildet und dem Kanton über die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) in Rechnung gestellt. Der dafür nötige Aufwand betrug 4'016'822 Franken.

An der FHNW wurden im gleichen Jahr 296 Studierende (Vollzeitäquivalente) aus dem Kanton Solothurn gezählt. Damit studieren von allen Solothurner Studierenden in Studiengängen der Lehrkräfteausbildung 59 % an der PH FHNW und 41 % an anderen PH der Schweiz (BE: 29 %, das heisst 2'842'073 Franken; LU: 4.9 %, das heisst 503'701 Franken, ZH: 6.3 %, das heisst 591'106 Franken sowie an weiteren PH 0.8 %, das heisst 79'942 Franken).

Wie der Vorlage zum neuen Leistungsauftrag zu entnehmen war, konnte sich das neue Studienangebot Sek I am Standort Solothurn nicht etablieren, so dass es auf die neue Leistungsauftragsperiode 2015–2017 nicht mehr angeboten werden wird. Im Hochschulbereich gilt die freie Studienwahl, die Studierenden können nicht für ein Studium an einer bestimmten Hochschule verpflichtet werden.

Die Studierenden der Vertragskantone aus Gebieten südlich des Jura zeigen eine deutlich höhere Tendenz, ausserhalb der FHNW zu studieren. Angesichts der kleinräumigen Schweiz wählen diese Studierenden auch Institutionen in Bern, Zürich und Luzern.

## 3.2.9 Zu Frage 9:

*Was sieht der Regierungsrat für Gründe, weshalb die Absolventen der PH nur noch durchschnittlich gut 5 Jahre als Lehrpersonen tätig sind? Was sieht er für Massnahmen, damit die Motivation am Lehrberuf gesteigert werden kann und länger andauert? Gibt es eine Möglichkeit, die Verweildauer im Beruf als ein Subventionierungskriterium in die Vertragsbestimmungen des Konkordats einfliessen zu lassen?*

Tatsächlich verlässt ein Teil der ausgebildeten Lehrpersonen die Schulen nach einer gewissen Zeit wieder. Die Gründe sind vielfältiger Art. Einer der Gründe ist der hohe Frauenanteil in diesem Beruf. Viele junge Frauen gründen wenige Jahre nach der Ausbildung zur Lehrerin eine Familie und steigen dann ganz oder teilweise aus dem Beruf aus. Andere Gründe liegen darin, dass der Berufsalltag einer Lehrperson sehr herausfordernd, anspruchsvoll und verantwortungsvoll ist.

Die PH FHNW hat im Jahr 2010 einen Vorschlag zur Verminderung der Abbrecherquote in den ersten Berufsjahren ausgearbeitet und verschiedene Veranstaltungen in ihr Angebot aufgenommen. So realisiert die PH FHNW im Kanton Solothurn ein Angebot mit Praxisgruppen und fachdidaktischen Angeboten für Berufseinsteigerinnen.

Wir erachten den Einbezug der Verweildauer im Beruf als „Subventionierungskriterium“ nicht als sinnvolles Leistungskriterium, weil einerseits der Zusammenhang zwischen der Ausbildung und der Verweildauer im Beruf keine einfache Kausalität darstellt und andererseits die Erhebung der Verweildauer nicht einfach zu bewerkstelligen wäre. Wenn beispielsweise Lehrerinnen Kinder bekommen und aus dem Beruf aussteigen (und nach einigen Jahren vielleicht wieder einsteigen), kann die für die Ausbildung zuständige Institution dafür nicht verantwortlich gemacht werden. Die Anstellungsbehörden müssten zudem die Daten zu den Anstellungen weitergeben respektive letztlich müssten die Berufsbiographien der Absolventen und Absolventin-

nen der PH verfolgt werden, um die nötigen Daten für die Umsetzung des Vorschlags zu erheben.

Wir sind aber ebenfalls der Meinung, dass der in der Frage festgestellte Befund auf Probleme hindeutet, vor allem, weil dieser Sachverhalt den Mangel an Lehrpersonen zusätzlich verschärft. Es ist aber unklar, ob die Ursachen dieses Befunds mehr mit der Ausbildung, dem späteren Berufsalltag oder sogar in erster Linie mit den Rahmenbedingungen zusammenhängen, weswegen die Frage nach geeigneten Massnahmen äusserst schwierig zu beantworten ist. Deshalb sehen wir diesbezüglich aktuell keinen Handlungsbedarf, sind aber der Auffassung, dass dieser Umstand genau verfolgt werden muss und die zuständigen FHNW-Gremien angehalten werden sollen, die Praxisorientierung der Ausbildung auf eine konkrete Berufspraxis auszurichten und die Studierenden damit bestmöglich auf den Berufsalltag vorzubereiten.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

### **Verteiler**

Departement für Bildung und Kultur (5) AN, VEL, DK, YJP, MK

Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (3)

Volksschulamt

Fachhochschulrat FHNW, Prof. Dr. Ursula Renold, Bahnhofstrasse 6, 5210 Windisch

Direktionspräsidium FHNW, Prof. Dr. Crispino Bergamaschi, Bahnhofstrasse 6, 5210 Windisch

Bildungsdepartemente der Kantone Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt (3, Versand durch ABMH)

Parlamentdienste

Traktandenliste Kantonsrat