

Bericht der Bildungs- und Kulturkommission des
Grossen Rates

zum

**Ratschlag betreffend Genehmigung des Vertrages
zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-
Landschaft über die Hochschule für Pädagogik
und Soziale Arbeit beider Basel
(HPSA-BB) (Nr. 9131)**

vom 19. April 2002 / P012061

Partnerschaftliches Geschäft

1. Die Vorlage im Überblick

Im Januar 2000 genehmigten die beiden Parlamente BS und BL einen Vertrag zwischen den beiden Kantonen, welcher die gemeinsame Trägerschaft und Finanzierung der Höheren Fachschule für Soziale Arbeit beider Basel (HFS-BB) regelte. Im August 2000 wurde diese Institution in den Status einer Fachhochschule für Soziale Arbeit (FHS-BB) umgewandelt. Schon damals wurde auf die konkrete Absicht hingewiesen, in naher Zukunft die FHS-BB mit der Hochschule für Pädagogik zusammenzuführen. Mit dem von den beiden Regierungen ausgearbeiteten Vertrag sollen nun einerseits die beiden noch getrennt geführten Ausbildungseinrichtungen für Lehrer/innen - nämlich das Pädagogische Institut Basel (Ausbildung von Lehrkräften des Kindergartens, der Primarschule sowie der Sekundarstufen I und II) sowie des Lehrerseminar Liestal (Ausbildung von Lehrkräften des Kindergartens und der Primarschule sowie berufsbegleitende Nachdiplomausbildung für Realschule und Textiles Gestalten) - zusammengefasst und andererseits mit der HFS-BB zu einer Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel (HPSA-BB) vereint werden. Die HPSA-BB wird den Status einer Fachhochschule haben und zunächst zwei Departemente umfassen, nämlich Pädagogik mit rund 710 Studierenden und Soziale Arbeit mit rund 330 Studierenden. Erweiterungen sind möglich; vorgesehen ist, dass in einer späteren Phase das an der Uni Basel angesiedelte Institut für Spezielle Pädagogik und Psychologie (ISP) in die HPSA-BB integriert werden soll. Die neue Fachhochschule bildet einerseits die Lehrkräfte für alle Schulstufen aus und andererseits die Berufsleute für Sozialarbeit und Sozialpädagogik aus.

Mit der auf den 1.7.2002 geplanten Gründung der HPSA-BB ist ein teilweiser Systemwechsel der Finanzierung verbunden, indem nun auch für die Lehrkräfte-Ausbildung die insgesamt anfallenden Kosten im Verhältnis der Studierendenzahlen aus den beiden Kantonen (BL: 63%; BS: 37%) aufgeteilt werden, eine Regelung, die bei der Fachhochschule für Soziale Arbeit bereits in Kraft ist, ebenso auch bei der Fachhochschule beider Basel (FH-BB).

2. Die Beratung in der Kommission

2.1 Organisation und Aufgabenteilung

Die BKK hat die Vorlage an 7 Sitzungen beraten, am 9. Januar (noch unter dem Vorsitz von Martin Cron) mit Regierungsrat Dr. Christoph Eymann und Joakim Rüegger, Leiter des Ressorts Hochschulen im ED BS, an den weiteren Sitzungen unter Teilnahme des Letztgenannten. Es wurden dabei zur Hauptsache die unter Ziffer 2.2 aufgeführten Fragen, sowie der Mitbericht der Finanzkommissionen behandelt.

Am 11. 4.02 fand eine gemeinsame Sitzung mit der Erziehungs- und Kulturkommission (EKK) des Landrats BL statt, an welcher - nebst den bereits vorgängig erwähnten Herren aus der Verwaltung BS - Regierungspräsident Peter Schmid, basellandschaftlicher Erziehungsdirektor und Frau Karin Hiltwein (Leiterin der Stabsstelle für Hochschulfragen in der EKD BL) sowie Martin

Leuenberger (Generalsekretär EKD), teilnahmen. Eingeladen waren und teilgenommen haben auch die Präsidenten der Finanzkommissionen der beiden Parlamente, Daniel Wunderlin (BS) resp. Roland Plattner (BL). Die gemeinsame Sitzung diente vor allem der Abstimmung der Meinungen und Vorstellungen betr. Vertragsinhalt sowie der Behandlung und Einarbeitung der von den beiden Finanzkommissionen ausgearbeiteten Empfehlungen. Das gewählte Vorgehen, zu dem die beiden Regierungsvertreter spontan Hand geboten haben, war insofern unorthodox, als der von den Regierungen ausgehandelte Vertrag einer gemeinsamen Überarbeitung unterzogen wurde. Die von den Regierungen der beiden Halbkantone am 23. April 2002 verabschiedete Fassung liegt dem Bericht bei.

2.2 Erwägungen der Kommissionen

In beiden Kommissionen waren vor allem drei Fragen ausschlaggebend, nämlich

- Ist eine gemeinsame Ausbildung der Lehrkräfte sinnvoll?
- Wie präsentiert sich die vorgesehene Lösung im gesamtschweizerischen und internationalen Quervergleich?
- Braucht es ein neues Fachhochschulgebilde oder wäre eine Integration der beiden Departemente in die FHBB nicht zweckmässiger?
- In der BKK BS wurde zudem die Frage der parlamentarischen Oberaufsicht eingehend behandelt, wie sie dann auch von den Finanzkommissionen in die gemeinsame Behandlung des Geschäfts am 11. April in Liestal eingebracht wurde.

Die gemeinsame Ausbildung der Lehrkräfte ist aus der Sicht der BKK wie der EKK sinnvoll und ein Gebot der Zeit. Sie bedeutet zudem eine Stärkung der Hochschullandschaft Nordwestschweiz, auch wenn nicht alle Teile der Region mitmachen.

Zur Zeit gibt es noch keine gesamtschweizerische Diplomanerkennung für LehrerInnen. Die Erziehungsdirektoren-Konferenz (EDK) hat jedoch sowohl Profile für pädagogische Hochschulen als auch ein Anerkennungsreglement erlassen. Werden die im Reglement erlassenen Voraussetzungen erfüllt, finden die Diplome der einzelnen Ausbildungsstätten in der ganzen Schweiz Anerkennung. Seit 1993 ist zudem in der Schweiz ein grosser Wandel im Gange, der u.a. zur Gründung von rund 15 pädagogischen Hochschulen geführt hat. Ob und wann das Bundesamt für Bildung und Technologie (BBT) die Anerkennung und Subventionierung der Lehrkräfteausbildung übernehmen wird, ist derzeit schwer abschätzbar. International ist es so, dass die Lehrer/innen-Ausbildung fast ausnahmslos universitär organisiert ist. In der Schweiz wird mehrheitlich wie in den beiden Basel das berufsfeldorientierte Ausbildungsmodell bevorzugt: Die eigentliche Berufsausbildung der Lehrkräfte aller Stufen erfolgt an der Pädagogischen Fachhochschule, wobei die Fachausbildung für Lehrkräfte der Sekundarstufen I und II von der Universität angeboten wird. Dieses Modell hat nicht zuletzt auch zulassungstechnische Vorteile, indem der Zugang zur Lehrkräftebildung der Kindergarten- und Primarschulstufe ohne Matur möglich ist.

Zur Frage der Integration der beiden Departemente Pädagogik und Soziale Arbeit in die FHBB spricht sich die Vorlage gegen eine Integration aus, mindestens für die Startphase. Als Gründe werden die Komplexität des Fusionsprozesses und insbesondere auch die unterschiedlichen Kulturen (Bedeutung der Noten, das unterschiedliche Modell der praktischen Ausbildung, die Vorstellungen betr. Mitwirkung/Mitbestimmung), die sich in den beiden Ausbildungsstätten für LehrerInnen etabliert haben, ins Feld geführt. Die Haltung in dieser Frage war innerhalb der EKK BL gespalten. Auf der einen Seite wurde davor gewarnt, das "Fuder" zu überladen und auf der anderen Seite wurde auf gewichtige Synergien - nicht nur im materiellen Bereich - und Vorteile hingewiesen, welche für eine "Fachhochschule unter einem Dach" entstehen würden. Da die Bildungs- und Kulturkommission BS in dieser Frage die regierungsrätliche Beurteilung stützt, wird nun als Kompromiss verlangt, dass im Vertrag festgehalten werde, eine Intergration sei nach einer ersten Phase der Konsolidierung anzustreben. Die Regierungen haben die Auflage, bis 2005 zum Thema zu berichten.

Die baselstädtische Kommission hat einhellig die inhaltliche Neuausrichtung der Lehrkräftebildung sowie die bikantonale Trägerschaft begrüsst. Organisatorisch wurde aber die Frage aufgeworfen, ob ein politisch zentraler Bereich wie die Ausbildung der künftigen Lehrkräfte sinnvollerweise einer autonomen Rechtskörperschaft mit eingeschränkter direkter Einflussnahme der Parlamente zu überantworten sei. Insbesondere wurde moniert, dass der regierungsrätliche Ratschlag das Erlassen des Leistungsauftrags nach FHBB-Vorbild dem Hochschulrat zuschreibe. Aufgrund der Empfehlung der Finanzkommissionen, die Bewilligung des Leistungsauftrags im Rahmen der von beiden Regierungen zu erlassenden Grundsätze doch den Parlamenten zu überantworten, wurde an der gemeinsamen Kommissionssitzung schliesslich eine Lösung formuliert, die breite Zustimmung gefunden hat. Damit liegt nun eine Lösung vor, welche die Bewilligung des Globalbeitrags an einen Leistungsauftrag bindet, wie dies § 19 FHG vorsieht.

2.3 Detailberatung

2.3.1 Vertrag

Der von den Regierungen vorgelegte Vertrag wurde anlässlich der gemeinsamen Sitzung der beiden Kommissionen eingehend beraten. Daraus sind folgende Punkte festzuhalten:

- Das dem Vertragswerk zugrunde liegende Modell (in Anlehnung an den FHBB-Vertrag) wird von beiden Kommissionen grossmehrheitlich als richtig befunden.
- Der Sitz der HPSA-BB ist Liestal und wird im Vertrag auf Empfehlung der Finanzkommissionen BS und BL aufgeführt (§1)
- Auf das Angebot von kantonalen Ausbildungen von weniger als drei Jahren und damit auch auf kantonale Diplome wird verzichtet (§ 12 resp. § 17)
- Die Begründung öffentlich-rechtlicher Arbeitsverhältnisse auf der Grundlage der Personalgesetzgebung Basel-Landschaft wird bestätigt, ebenso die Möglichkeit, dass der Hochschulrat in begründeten Fällen in einem Statut abweichende Bestimmungen festlegen kann (§ 27)
- Die Anforderungen an die Mitglieder des Hochschulrates werden um die explizite Nennung der Fach-, Finanz- und Sozialkompetenz ergänzt (§ 31).
- Die Revisionsstelle erhält den Auftrag, die formelle Einhaltung der im Leistungsauftrag definierten Anforderungen zu prüfen; Empfehlung der Finanzkommissionen (§ 36)
- Den Finanzkontrollen wird - analog Uni-Vertrag - der Zugang zu den Informationen und Akten ermöglicht, verbunden mit dem Auftrag der Berichterstattung z.H. Hochschulrat und Direktion HPSA-BB (neuer §)
- Die Zuständigkeit der kantonalen Behörden wird - auf Empfehlung der Finanzkommissionen - dahingehend angepasst, dass die Parlamente mit dem Voranschlag auch jeweils den Leistungsauftrag genehmigen. Die Grundsätze für den Leistungsauftrag definieren die beiden Kantonsregierungen. Diese Änderung bedingt, dass sich die Regierungen der beiden Basel auf einen Detailgrad des Leistungsauftrags einigen, der eine Verabschiedung durch die Kantonsparlamente sowohl nach WOF- wie nach NPM-Kriterien zulässt. Dies erfordert beidseits gewisse Anpassungen, zu denen man jedoch bereit ist, um das Anliegen der Einflussnahme der Parlamente auf den Leistungsauftrag zu ermöglichen. Die Kommissionen nehmen zur Kenntnis, dass es für die Verwirklichung des Anliegens noch Vorkehrungen im Rechnungswesen braucht, welche in der Startphase noch nicht verfügbar sein werden (§§ 47 und 48).
- In den Schluss- und Übergangsbestimmungen wird ein neuer § eingefügt, welcher die Regierungen verpflichtet, die Integration der HPSA-BB in die FHBB ab dem Jahr 2007 anzupeilen und daher den beiden Parlamenten im Jahr 2005 eine entsprechende Vorlage mit einer Beurteilung dieses Schrittes und Antrag zu unterbreiten.

2.3.2 Finanzen

Die Vorlage (s. S. 32) sieht für den Kanton Basel-Landschaft ab dem 1.7.2002 jährliche Mehraufwendungen im Ausmass von CHF 4,2 Mio vor, während für den Kanton Basel-Stadt Einsparungen in der Höhe von CHF 1,92 Mio. resultieren. Die Mehrkosten für BL ergeben sich aus Lohnanpassungen aus der Besoldungsrevision BL, welche bis zur Gründung der HPSA-BB zurückgestellt

worden sind, sowie aus dem Umstand, dass die vom Kanton BS bezogenen Ausbildungsleistungen für die Lehrkräfte der Sekundarschulen in der Vergangenheit nicht kostendeckend waren. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass beide Faktoren auch dann zu Mehrkosten führen würden, wenn die HPSA-BB nicht zustande kommt. In diesen Mehrkosten sind die Raumkosten für die Pädagogik nicht enthalten (jene für das Dep. Soziale Arbeit sind hingegen berücksichtigt). In beiden Kantonen wird der benötigte Raum nicht in Rechnung gestellt; gemäss Vorlage müsste mit einem Betrag von rund CHF 2,16 Mio. gerechnet werden, wobei beide Kantone annähernd gleich viel Raum zur Verfügung stellen.

Da jedoch ein örtliches Zusammenführen des Dep. Pädagogik an einem gemeinsamen Standort baldmöglichst erfolgen soll, ist mit weiteren Kosten zu rechnen. Es ist allerdings zur Zeit noch offen, ob ein Neubau erstellt oder ein Objekt, das von einem Investor erstellt wird, gemietet werden soll. Somit sind konkrete Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen des Neubauprojekts, wie dies die Finanzkommissionen gewünscht haben, jetzt noch nicht möglich, jedoch im nächsten Finanzplan einzuarbeiten. Im Vordergrund steht derzeit ein Neubau auf dem Areal "Gründen" in Muttenz. Sollte es dazu kommen, müsste - aufgrund von ersten Berechnungen - mit einer Investitionssumme von CHF 47 Mio (Genauigkeit: +20% / - 10%) gerechnet werden. Die heute belegten Räumlichkeiten stünden dann für eine anderweitige Verwendung zur Verfügung. Welche Variante auch immer zur Realisierung kommt, die beiden Parlamente werden im Rahmen der Verabschiedung der Globalbudgets oder allenfalls im Rahmen eines Kreditbegehrens eingeschaltet und entscheiden müssen.

2.3.3 Kosten für einheitliche Informationstechnologie (IT) sowie Vernetzung der HPSA-BB

Für die ebenfalls von der Finanzkommission gewünschte Ermittlung der mit der Gründung anfallenden IT-Kosten kann auf ein Papier Bezug genommen werden, welches zuhanden des Hochschulrates erstellt worden ist. Für eine Harmonisierung der heute völlig verschieden ausgerüsteten Institutionen (Seminar, Päd. Institut, FHS-BB) wird - ohne Kosten für Netzstrukturen - mit einmaligen Aufwändungen zwischen CHF 300'000.-- bis 510'000.-- (je nach Wahl der Software) und mit jährlich wiederkehrenden Kosten von CHF 125'000.-- gerechnet.

2.3.4 Weitere Empfehlungen der Finanzkommissionen

- Ausser den bereits in den vorangehenden Kapiteln eingearbeiteten Empfehlungen der Fiko übernehmen EKK und BKK ferner noch folgenden Auftrag zuhanden der Regierungen: In Zusammenarbeit mit den Finanzkontrollen beider Basel ist vor Beginn des operativen Betriebes der HPSA-BB eine korrekte und umfassende Übernahme- und Fusionsbilanz zu erstellen.
- Betreffend Umgang mit Überschüssen und Fehlbeträgen wird die Fiko selber - in Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung - Richtlinien zur konkreten Handhabung der vertraglich verankerten Bestimmungen erarbeiten.

3. Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat mit grossem Mehr, den nachstehenden Beschlussesentwurf anzunehmen, sowie die Anzüge

- Christian Klemm und Konsorten für eine Pädagogische Fachhochschule Nordwestschweiz mit europatauglicher Lehrkräfteausbildung,
- Dr. Roman Geeser und Konsorten betreffend die Integration der Hochschule für Pädagogik und der Fachhochschule für Soziale Arbeit beider Basel als zusätzliche Departemente in die bestehenden Strukturen der FHBB,
- Gisela Traub und Konsorten betreffend Änderung im Bereich der Anstellungspraxis an den Primarschulen vor Beginn der gemeinsamen PrimarlehrerInnen-Ausbildung BS/BL,
- Rolf Häring und Konsorten betreffend Schaffung eines Lehrstuhls für Heilpädagogik, Anzug und
- Eva Huber-Hungerbühler und Konsorten betreffend Kompensation der IV-Bundessubventionen zur Aus- und Weiterbildung am ISP,

als erledigt zu erklären.

Basel, den 19. April 2002

Im Namen der Bildungs- und Kulturkommission
Der Präsident: Pius Marrer

Beilage: Schreiben der Regierungsrates an die Mitglieder des Grossen Rates und bereinigter Vertrag

Grossratsbeschluss

betreffend

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem fakultativen Referendum.