



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.5327.02

ED/P115327

Basel, 7. Juni 2012

Anzug Elisabeth Ackermann und Konsorten betreffend Stärkung der IPK FHNW

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Februar 2012 den nachstehenden Anzug *Elisabeth Ackermann und Konsorten betreffend Stärkung der IPK FHNW* dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

"Die FHNW ist auch im fünften Jahr nach der Fusion insgesamt gewachsen. Wie bereits in den Vorjahren ist die Anzahl der Immatrikulierten auch 2010 gestiegen, die Zahl der Studierenden auf Masterstufe nahm um 25% zu gegenüber dem Vorjahr. Der quantitative und qualitative Ausbau verlangt auch nach zusätzlichen finanziellen Mitteln. Um diese Mittel sicherzustellen, ist eine breite politische Abstützung der FHNW unabdingbar.

In diesem Sinn wird der Regierungsrat aufgefordert, mit den Partnerkantonen der FHNW Gespräche aufzunehmen, mit dem Ziel, dass der 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 könnte und wie ein grösserer Einfluss der IPK bei der Ausarbeitung des Leistungsauftrages und des Globalbudgets erreicht werden kann."

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

In den vier Trägerkantonen der Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW wurden Ende des Jahres 2011 fünf ähnlich lautende Vorstösse eingereicht, die nach einem stärkeren Mitspracherecht der Interparlamentarischen Kommission (IPK) FHNW verlangen. Die Regierungen der vier Partnerkantone werden in den Vorstössen aufgefordert, hierzu untereinander Gespräche aufzunehmen und die Anliegen gemeinsam zu prüfen. Aus diesem Grund wurde der Antwortentwurf vierkantonal erarbeitet und in allen vier Kantonen in parallel verlaufenden Mitberichtsverfahren aus rechtlicher Perspektive überprüft. Wir erlauben uns deshalb, zum Anzug Elisabeth Ackermann und Konsorten betreffend Stärkung der IPK FHNW mittels des beiliegenden, vierkantonalen Berichtsentwurfs zu beantworten.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage:

Vierkantonaler Berichtsentwurf zu den parlamentarischen Vorstössen betreffend Stärkung der Interparlamentarischen Kommission Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW vom 23. April 2012



REGIERUNGSRAT DES KANTONS AARGAU
REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT
REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-STADT
REGIERUNGSRAT DES KANTONS SOLOTHURN

Bericht

zu den parlamentarischen Vorstössen

**betreffend Stärkung der Interparlamentarischen Kommission
Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW**

23. April 2012

Inhalt

1.	Fragestellungen und Grundlagen	3
2.	Die IPK FHNW als Sach- und Obergeraufsichtskommission	4
3.	Der «mitschreitende» Charakter der IPK FHNW	6
4.	Die bisherige Praxis und ihre konzeptionellen Grundlagen	7
5.	Stellungnahme zu den Anträgen	10

1. Fragestellungen und Grundlagen

In den vier Trägerkantonen der Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW wurden Ende des Jahres 2011 fünf ähnlich lautende Vorstösse eingereicht, die – auf der Grundlage unterschiedlicher Argumentarien – nach einem stärkeren Mitspracherecht der Interparlamentarischen Kommission (IPK) FHNW verlangen.¹ Die Regierungen der vier Partnerkantone werden aufgefordert, hierzu untereinander Gespräche aufzunehmen und insbesondere die folgenden zwei Anliegen zu prüfen:

- a) In welcher Form kann die IPK FHNW konkrete Anträge an die Regierungen und/oder die Parlamente der Partnerkantone einbringen?
- b) Wie kann ein grösserer und sachgerechter Einfluss der IPK FHNW bei der Ausarbeitung des Leistungsauftrags und des Globalbeitrags erreicht werden?

Die in den Vorstössen formulierten Fragen verlangen nach einer grundsätzlichen Vergewisserung der vertraglichen und konzeptionellen Grundlagen betreffend die Führung der FHNW und nach einer Aufarbeitung der bisher getätigten Mitwirkungspraxis. In einem ersten Schritt ist deshalb festzuhalten, welche *Kompetenzen der IPK FHNW* im Staatsvertrag über die Fachhochschule Nordwestschweiz vom 27. Oktober/9. November 2004 zukommen **(2.)**.

In einem zweiten Schritt ist zu klären, wie diese vertraglich fundierten Kompetenzen *auszu-legen* sind **(3.)**. Hierzu sind nicht nur die im Staatsvertrag definierten Zuständigkeiten weiterer kantonaler Behörden wie Regierungen und Parlamente (viertes Kapitel) mitzubedenken, sondern auch die dem Staatsvertrag FHNW zugrundeliegenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Als Auslegungshilfe dienen ausserdem die Public Corporate Governance-Richtlinien der Kantone² sowie die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005.

In einem dritten Schritt sind *die bisherige Praxis und die ihr zugrundeliegenden konzeptionellen Grundlagen* zu befragen **(4.)**. Von Relevanz sind hier das 2011 revidierte und von den Regierungen im Juni 2011 verabschiedete Reportingkonzept sowie das vom Regierungsausschuss, dem Fachhochschulrat und der IPK FHNW 2009 erlassene Konzept betreffend Verhandlungsführung Leistungsauftrag.

In einem vierten abschliessenden Schritt wird konkret auf die unter a) und b) aufgeführten Fragen eingegangen **(5.)**.

¹ Kanton Aargau: Postulat der Fraktion der Grünen betreffend Stärkung der Interparlamentarischen Kommission FHNW, am 13. März 2012 dem Regierungsrat überwiesen.

Kanton Basel-Landschaft: Postulat von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion: Stärkung der IPK FHNW, am 24. Mai 2012 (traktandiert) dem Regierungsrat überwiesen; Postulat von Karl Willimann, SVP Fraktion: Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW: Mitbestimmung der Parlamente verbessern, am 24. Mai 2012 (traktandiert) dem Regierungsrat überwiesen.

Kanton Basel-Stadt: Anzug Elisabeth Ackermann und Konsorten betreffend Stärkung der IPK FHNW, am 15. Februar 2012 dem Regierungsrat überwiesen.

Kanton Solothurn: Auftrag Felix Wettstein, Grüne, Olten: Stärkung der Interparlamentarischen Kommission IPK FHNW, A 214/2011 vom 6. Dezember 2011.

² Kanton Aargau: 7. März 2007; Kanton Basel-Landschaft: LRV 2009-159 vom 2. Juni 2009; Kanton Basel-Stadt: RRB Nr. 10/24/41 vom 17. August 2010; Kanton Solothurn: RRB Nr. 2010/326 vom 23. Februar 2010.

2. Die IPK FHNW als Sach- und Obergerichtskommission

Aufgaben und Kompetenzen der IPK FHNW werden im Staatsvertrag FHNW vom 27. Oktober/9. November 2004 inklusive Ergänzung vom 18./19. Januar 2005 wie folgt geregelt:

§ 16 Interparlamentarische Kommission

1 Die Kantone setzen eine interparlamentarische Kommission ein (IPK).

2 Jeder Vertragskanton wählt für die Dauer der jeweiligen kantonalen Legislaturperiode fünf Parlamentsmitglieder in die IPK.

3 Die IPK berät die Geschäfte der FHNW zuhanden der in den Kantonen zuständigen parlamentarischen Kommissionen vor und erstattet ihnen Bericht.

4 Die IPK gibt sich eine Geschäftsordnung, die insbesondere die Organisation und das Abstimmungsverfahren regelt.

5 Die interparlamentarische Kommission ist Organ der gemeinsamen Obergerichtsprüfung der Parlamente mit folgenden Aufgaben:

a. Sie überprüft den Vollzug des Staatsvertrages 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 Institutionen einholen;

d. sie kann den Parlamenten Änderungen des Staatsvertrages oder besondere obergerichtsprüfungrechtliche Massnahmen beantragen;

e. sie kann den Finanzkontrollen Aufträge erteilen.

6 Ihr können von jedem Parlament der Vertragskantone im Rahmen des Obergerichtsprüfungsrechts weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen werden.

Die die IPK betreffenden Bestimmungen im Staatsvertrag FHNW zeigen auf, dass der IPK FHNW, welche zum Zweck der interkantonal koordinierten Beteiligung eingerichtet wurde, sowohl die Funktion einer Sach- wie auch die Funktion einer Obergerichtsprüfungskommission zukommt: So berät die IPK gemäss § 16 Abs. 3 zum einen die Geschäfte der FHNW zuhanden der in den Kantonen zuständigen parlamentarischen Kommissionen vor; zum anderen übernimmt sie gemäss § 16 Abs. 5 auch die Aufgabe der gemeinsamen Geschäftsprüfung.

Im Zusammenhang mit den hier interessierenden Fragestellungen ist darauf hinzuweisen, dass die Absätze 5 und 6 des Paragraphen 16 (Obergerichtsprüfungsfunktion) erst in Folge der parlamentarischen Beratung des Staatsvertrages hinzugefügt wurden.³ Dies zeigt auf, dass die Frage der Kompetenzzuteilung an die IPK bereits in der Bearbeitung und Beratung des Staatsvertrages kontrovers diskutiert wurde.

Hatten die Bildungsdirektionen im ersten Entwurf des Staatsvertrages analog zur heute gültigen Fassung eine einzige Interparlamentarische Kommission vorgesehen, die sowohl die Funktion einer vorberatenden Fachkommission als auch die Funktion einer Geschäftsprüfungskommission innehaben sollte, so wies man der IPK in der Vernehmlassungsfassung aufgrund der Intervention der Spezialkommission Parlament und Verwaltung des Landrats des Kantons Basel-Landschaft allein die Zuständigkeit einer Geschäftsprüfungskommission

³ Kanton Aargau: GRB 2005–2403 vom 8. März 2005; Kanton Basel-Landschaft: Ergänzungsvorlage 2004/284A vom 18. Januar 2005, LRB vom 21. April 2005; Kanton Basel-Stadt: Ergänzungsratschlag zum Ratschlag 9399 betreffend Staatsvertrag über die Einrichtung und Führung der FHNW, GRB vom 9. März 2005; Kanton Solothurn: KRB vom 4. Mai 2005 (SGB 229/2004).

zu und delegierte die Regelung der Vorberatung der materiellen Geschäfte an die Parlamente.

Diese Funktionszuordnung in der Vernehmlassungsfassung wurde in Folge der Vernehmlassungsauswertung gerade umgekehrt: So ist die IPK in der ersten Fassung des Staatsvertrags, die im November 2004 von den Regierungen in die parlamentarische Beratung verabschiedet wurde, nur mehr eine reine Sachkommission; die Aufgabe der koordinierten Geschäftsprüfung ist den Parlamenten zugeordnet. In den Detailerläuterungen zum Staatsvertrag § 16 heisst es entsprechend:

Gegenüber der bisherigen kantonalen bzw. bikantonalen Form von Steuerung kommt neu das Element der interkantonalen Koordination hinzu. Denn für die Vorberatung der laufenden Geschäfte, das heisst insbesondere des Leistungsauftrags und der dazu gehörigen Berichterstattung, ist eine Abstimmung der parlamentarischen Arbeit notwendig. Aus diesem Grund sieht der SV in § 16 vor, dass die vier Parlamente eine gemeinsame Sachkommission bilden. Der bisherige kantonsinterne Beratungsprozess wird damit nicht tangiert, sondern vorausgesetzt. Aus diesem Grund ist in Abs. 3 ausdrücklich vorgesehen, dass die IPK den zuständigen Sachkommissionen – und nicht etwa den Parlamenten direkt – berichtet.

Die heute gültige Fassung, die sich wie erwähnt an den ursprünglichen Vorschlag der Bildungsdirektionen anlehnt, wurde wiederum in Folge einer Intervention des Kantons Basels-Landschaft, diesmal der landrätlichen Erziehungs- und Kulturkommission sowie der Interparlamentarischen Begleitkommission, ausgearbeitet. Damit wird deutlich, dass die Doppelfunktion der IPK FHNW – ihre Sach- wie auch ihre Geschäftsprüfungszuständigkeit – politisch gewollt ist und über längere Zeit ausdiskutiert wurde. In ihr fliessen zwei Funktionen zusammen, die in der kantonalen parlamentarischen Kommissionsarbeit normalerweise getrennt werden. Die auf der Basis des Staatsvertrags verbrieften Kompetenzen der IPK FHNW gehen denn auch über die üblichen Zuständigkeiten Interparlamentarischer Geschäftsprüfungskommissionen (IGPK) hinaus; als Beispiel angeführt sei der Staatsvertrag über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel, in welcher die Zuständigkeit für die Sachberatung nicht explizit der IGPK zugewiesen wird, ihr aber gemäss § 20 Abs. 6 von den Parlamenten übertragen werden kann. Nicht von ungefähr hat sich die IPK FHNW an ihrer Sitzung vom 23. Juni 2008 über diese ihre Doppelzuständigkeit als Sachberatungs- und als Oberaufsichtsorgan und ihre sowohl prospektive wie auch retrospektive Funktion nochmals verständigen müssen.

Unter Verweis auf § 16 des Staatsvertrags und dessen Erarbeitungsgeschichte kann also die Zweifachfunktion der IPK FHNW zweifelsfrei festgehalten werden. Diese trägt dem Umstand Rechnung, dass interkantonale Institutionen besondere Anforderungen an die parlamentarische Kontrolle stellen. Die Frage nach der konkreten Ausgestaltung dieser der IPK zugeordneten Sach- und Prüfungszuständigkeit ist damit allerdings noch nicht geklärt. Diese Frage kann denn auch nicht allein mit Bezug auf den IPK-Paragraphen, sondern muss wie erwähnt unter Berücksichtigung der weiteren Funktionszuordnungen im Staatsvertrag FHNW sowie der entsprechenden Regelungen in den zugrunde liegenden Kantonsverfassungen und weiterer Regelwerke beantwortet werden.

3. Der «mitschreitende» Charakter der IPK FHNW

§ 17 des Staatsvertrages hält fest, dass die Regierungen der Vertragskantone die gemeinsame *Aufsicht* über die FHNW innehaben; sie *beschliessen* den mehrjährigen Leistungsauftrag zuhanden der Parlamente. Gemäss § 18 setzen die Regierungen zur Vorbereitung der Geschäfte einen ständigen Regierungsausschuss ein; dieser führt insbesondere mit dem Fachhochschulrat der FHNW die Verhandlungen zum Leistungsauftrag (vgl. dazu den Bericht zum Staatsvertrag unter 3.4). Den Parlamenten wiederum obliegt gemäss § 15 des Staatsvertrages die *Oberaufsicht*; sie *genehmigen* den mehrjährigen Leistungsauftrag.

Sowohl der Staatsvertrag FHNW wie auch die im Zuge der Verselbständigungen ehemaliger kantonaler Organisationseinheiten ausgearbeiteten Public Corporate Governance (PCG)-Richtlinien der Kantone⁴ verdeutlichen, dass die Sach- und Oberaufsichtsfunktion der IPK FHNW determiniert wird durch das Prinzip der Gewaltenteilung und den aus diesem Grundsatz abgeleiteten Zuständigkeiten; diesen entsprechend ist das Parlament das gesetzgebende und oberste aufsichtsführende Organ des Kantons, der Regierungsrat die leitende und oberste vollziehende sowie die Beaufsichtigungsbehörde über die Verwaltung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben.⁵ Vor diesem Hintergrund kann die Sachzuständigkeit der IPK FHNW als einer interparlamentarischen Kommission grundsätzlich nicht anders definiert werden als die Sachzuständigkeit einer ordentlichen parlamentarischen Sachkommission, der es gemäss den Geschäftsordnungen der kantonalen Parlamente⁶ obliegt, die an sie überwiesenen Geschäfte zu prüfen, dem Parlament Bericht zu erstatten und entsprechend Antrag zu stellen.

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 von 2009 gehen allerdings deutlich über die den Sachkommissionen zugeordnete Prüfungs- und Beantragungskompetenz hinaus (s. dazu unten unter 4.). Die der IPK FHNW in der Praxis zugeteilte Kompetenz sieht sich damit in Einklang mit der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005, welche angemessene Mitwirkungsrechte der Interparlamentarischen Kommissionen bei der Erarbeitung eines Leistungsauftrages und Globalbeitrags empfiehlt.⁷ Sie korrespondiert zudem mit den Empfehlungen, welche von wissenschaftlicher Seite aus formuliert werden, um den Funktionsverlust der Parlamente im Zuge der Interkantonalisierung der Politik und der Auslagerung von Verwaltungsträgern auszugleichen.⁸ So wird dort der «mitschreitende Charakter» der Interparlamentarischen

⁴ Vgl. dazu die PCG-Richtlinien des Kantons Aargau, S. 1 ff., des Kantons Basel-Landschaft, S. 3 ff., des Kantons Basel-Stadt, S. 10 f., und des Kantons Solothurn, S. 6 ff.

⁵ Vgl. dazu die Kantonsverfassungen: Kanton Aargau vom 25. Juni 1980, §§ 80, 87 und 90; Kanton Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984, §§ 61, 71 und 76; Kanton Basel-Stadt vom 23. März 2005, §§ 90, 101, 108; Kanton Solothurn vom 8. Juni 1986: §§ 58, 66 und 77 (BGS 111.1).

⁶ Kanton Aargau: § 18 des Dekrets über die Geschäftsführung des Grossen Rats; Kanton Basel-Landschaft: § 18 der Geschäftsordnung des Landrats; Kanton Basel-Stadt: § 71 der Geschäftsordnung des Grossen Rats; Kanton Solothurn: § 25 des Geschäftsreglements des Kantonsrates von Solothurn (BGS 121.2).

⁷ So hält Art. 15 Abs. 4 der Vereinbarung fest, dass Interparlamentarische Kommissionen den Trägerkantonen Änderungen des Vertrages beantragen können und dass sie im Rahmen der Erarbeitung eines Leistungsauftrages und Globalbeitrags angemessene Mitwirkungsrechte haben. In den Erläuterungen zu diesem Paragraphen wird allerdings festgehalten, dass die Ausgestaltung der Kooperation zwischen Regierung und Parlament vor und nach Abschluss interkantonalen Verträge grundsätzlich den einzelnen Kantonen obliegt. – Die IRV ist schweizweit am 11. Mai 2007 in Kraft getreten. Die Partnerkantone sind wie folgt beigetreten: Kanton Aargau 28. Juni 2006; Kanton Basel-Landschaft 26. September 2006; Kanton Basel-Stadt 1. Dezember 2006; Kanton Solothurn 4. Dezember 2006.

⁸ Für die Beantwortung der vorliegenden Vorstösse wurden die folgenden Publikationen herbeigezogen: Silvano Moeckli, Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik, in: Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizeri-

Kommissionen hervorgehoben, was den Einbezug in die Ausarbeitung interkantonaler Vereinbarungen und eine Kontrollfunktion erfordert, die nicht allein retrospektiv wahrgenommen werden könne. Allerdings hätten die Parlamente dabei die «Organadäquanz» zu berücksichtigen: Sie sollten keine exekutiven Aufgaben übernehmen und hätten somit «am Verhandlungstisch (...) nichts zu suchen».⁹ Gemäss der wissenschaftlichen Expertise ist es also durchaus organadäquat, dass der Regierungsausschuss zunächst mit der FHNW und in einem zweiten Schritt mit den Regierungen verhandelt, bevor der ausgehandelte Kompromiss der IPK FHNW zur Begutachtung und in Folge den Parlamenten zum Entscheid vorgelegt wird.

Was der in den Vorstössen ebenfalls vorgebrachte Wunsch nach Vorbereitung sachgerechter strategischer Entscheide anbelangt, so würde eine solche Mitwirkung die strategische Autonomie der Institution auf der Grundlage eines mehrjährigen Leistungsauftrages sowie ebenfalls die im Staatsvertrag den kantonalen Behörden und Organen der FHNW zugewiesenen Kompetenzen (Fachhochschulrat: strategische Führungsverantwortung und Aufsicht; Regierungen: gemeinsame Aufsicht; Parlamente: Oberaufsicht) in Frage stellen.

4. Die bisherige Praxis und ihre konzeptionellen Grundlagen

Die folgenden Ausführungen sollen den in Abschnitt 3 der IPK FHNW zugewiesenen «mitschreitenden Charakter» unter Bezugnahme auf die bisherige Praxis und die entsprechenden konzeptionellen Grundlagen ausführen.

Eine wichtige Grundlage für die Ausübung der der IPK zugeordneten Funktion der gemeinsamen Oberaufsicht bildet das *Reportingkonzept*, dessen revidierte Version im Mai/Juni 2011 im Rahmen der Verabschiedung des Leistungsauftrages FHNW 2012–2014 von den Regierungen verabschiedet und am 27. Juni 2011 von der Interparlamentarischen Kommission FHNW zur Kenntnis genommen wurde. Dem Konzept entsprechend erhält die IPK FHNW sämtliche Berichtsarten zur Prüfung (jährliche Berichterstattung zum Leistungsauftrag sowie die Berichterstattung zum Abschluss einer Leistungsauftragsperiode) oder zur Kenntnisnahme (Halbjahresbericht und Budgetbericht). Im Staatsvertrag FHNW selber ist nur das Reporting betreffend die jährliche Berichterstattung geregelt, da die weiteren Berichtsarten (Halbjahresbericht und Budget) genau genommen Bestandteil der operativen Umsetzung des Leistungsauftrages sind. Zugunsten einer offenen Information werden alle Berichtsarten aber sowohl an die Regierungen wie auch an die IPK zur Kenntnisnahme weitergeleitet. Mit der Weiterleitung des Halbjahresberichts und des Budgets auch an die IPK FHNW wird also auf eine vollständig stufengerechte Unterscheidung zwischen Aufsichts- (Regierungen) und Oberaufsichtsfunktion (IPK) verzichtet. Dementsprechend liegt dem Reportingkonzept die bereits angeführte, von rechtstheoretischer Seite aus empfohlene Haltung zugrunde, dass sich «Parlamentarische Kontrolle (...) je länger desto weniger darin erschöpfen (kann), die Aufgabenerfüllung hauptsächlich aufgrund der jährlichen Berichterstattung zu überprüfen.» Die Einsicht in den Budget- und den Halbjahresbericht ermöglicht ihr also die geforderte «mitschreitende Kontrolle».¹⁰ Dies verdeutlicht, dass die IPK FHNW keineswegs nur den jährlichen Rechenschaftsbericht, sondern sämtliche gemäss Reportingkonzept an die Regierungen adressierten Berichtsarten zur Kenntnis nehmen kann.

An der IPK-Sitzung vom 14. November 2011 ist mit der IPK zudem vereinbart worden, dass

schen Gesellschaft für Parlamentsfragen, November 2009, Nr. 3, 12. Jhrg., und Andreas Lienhard, Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament, in: Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, November 2008, Nr. 3, 11. Jhrg.

⁹ Vgl. dazu Moeckli, These 4.

¹⁰ Vgl. dazu Lienhard, These 5.

sie künftig auch die Prüfberichte der Finanzkontrollen zur Kenntnisnahme erhält. Deren Aufsichtsbereich umfasst ja ebenfalls die ausgelagerten Verwaltungsträger sowie die Überprüfung von deren Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.

Der mehr prospektiv ausgerichteten Mitwirkungspraxis am Leistungsauftrag wiederum liegt das *Konzept betreffend Verhandlungsführung von Leistungsauftrag und Globalbeitrag vom 26. Januar 2009* zugrunde. Dieses wurde am 15. Juni 2009 der IPK vorgestellt und von ihr für gut befunden; für die Verhandlungen des Leistungsauftrages 2015–2017 wurde es bereits revidiert. Das revidierte Verhandlungskonzept wird der IPK zeitgleich mit den kantonalen Stellungnahmen zu den Vorstössen betreffend Mitwirkung IPK zur Kenntnis gebracht.

Der Einbezug der IPK wurde im Konzept für die Verhandlungsführung des Leistungsauftrages 2012–2014 wie folgt vorgesehen:

- Erstes Verhandlungsjahr (2010): Beratung der revidierten *Struktur* des Leistungsauftrages inklusive Neuformulierungen der politischen Ziele, der Leistungsziele, der Entwicklungsschwerpunkte und der Sondervorgaben an die Pädagogische Hochschule.
- Dezember des ersten Verhandlungsjahres (2010)/Januar des zweiten Verhandlungsjahres (2011): Beratung des *Entwurfs* des Leistungsauftrags und des Begleitberichts (*vor* der Verabschiedung durch den Regierungsausschuss, den Fachhochschulrat und die Regierungen, aber auf der Grundlage des von den Regierungen erteilten Verhandlungsmandats).
- Juni 2011: Erste Beratung des Leistungsauftrages und des Begleitberichts (*nach* Verabschiedung durch die Regierungen) und allenfalls Verabschiedung zuhanden der kantonalen Parlamente.
- September 2011: Bei Bedarf zweite Beratung des Leistungsauftrages und des Begleitberichts und Verabschiedung zuhanden der kantonalen Parlamente.

Der tatsächliche Einbezug der IPK in die Erarbeitung des Leistungsauftrages und des Globalbeitrages 2012–2014 fand wie folgt statt:

- 15. November 2010: Information zu den Überarbeitungen und Neuerungen in der Struktur des Leistungsauftrages; Diskussion und Entgegennahme von Änderungsvorschlägen.
- 21. Februar 2011: Information der IPK über den Antrag der FHNW und über Stand der politischen Diskussion. Im Konzept über die Verhandlungsführung war vorgesehen, dass das Mandat der Regierungen im September des ersten Verhandlungsjahres vorliegt (2010). Diese Frist konnte aufgrund der Komplexität des Verhandlungsgegenstandes (neue Mietzinsregelung, neue Grundsätze betreffend Infrastruktur, parallele Verhandlungen betreffend Zusatzfinanzierung, grundsätzliche Überarbeitung der Struktur des Leistungsauftrages und der Leistungsziele, finanzielle Situation in den Trägerkantonen) nicht eingehalten werden. Das Mandat der Regierungen lag mit grosser Verzögerung deshalb erst Ende Februar 2011 vor. Aus diesem Grund konnte die gemäss Konzept für den Januar vorgesehene Beratung des Entwurfs des Leistungsauftrags und des Begleitberichts durch die IPK erst an einer Sondersitzung der IPK im April 2011 stattfinden.
- 7. April 2011: Beratung des Entwurfs des Leistungsauftrags und Globalbeitrags; Information des Regierungsausschusses über die Anpassungen im Leistungsauftrag aufgrund der IPK-Diskussion im November 2010; Diskussion des Antrags Oswald Inglin und Marc Joset betreffend Studiengang Sekundarstufe I.

- 27. Juni 2011: Beratung des Leistungsauftrages und des Globalbeitrags sowie Verabschiedung zuhanden der kantonalen Kommissionen und Parlamente; Diskussion des Antrags der IPK-Delegation des Kantons Basel-Stadt betreffend Qualitätsüberprüfung an der Pädagogischen Hochschule (bereits im Leistungsauftrag berücksichtigt).

Wie das Konzept Verhandlungsführung und die bei der Bearbeitung des Leistungsauftrages 2012–2014 getätigte Praxis zeigen, war die IPK mit dem Ziel der breiten politischen Abstützung mehrmals in den Verhandlungsprozess einbezogen; ihre Rolle reduziert sich also keineswegs nur auf eine Kenntnisnahme von Geschäften. Der Einbezug basierte auf dem von der IPK zur Kenntnis genommenen Konzept und wich nur in den Terminen, nicht aber in der Logik von der Planung ab. So wurde die IPK wie vorgesehen in die Überarbeitung der *Struktur* des Leistungsauftrages, in die Beratung des *Entwurfs* des Leistungsauftrages und des Begleitberichts (vor Verabschiedung durch Regierungsausschuss, Fachhochschulrat und Regierungen) sowie in die Beratung der eigentlichen *Parlamentsvorlage* einbezogen. Die ersten beiden Mitwirkungsmöglichkeiten wurden für den Leistungsauftrag 2012–2014 neu eingeführt und wie erwähnt von der IPK gutgeheissen. An allen der Beratung vorbehaltenen Sitzungen wurden die Dokumente Seite für Seite durchgegangen und die Anträge der IPK ausführlich diskutiert. Die von der IPK gewünschten Ergänzungen wurden jeweils in die Dokumente aufgenommen; ihre Anträge konnten entweder erfüllt werden oder wurden in einen weiteren Bearbeitungsprozess des Regierungsausschusses aufgenommen (so der Antrag Oswald Inglin und Marc Joset betreffend Studiengang Sekundarstufe I). In der Zeit der kantonalen verwaltungsinternen Mitberichtsverfahren (April 2011) war die IPK zudem eingeladen, sich schriftlich zuhanden des Regierungsausschusses zu Leistungsauftrag und Begleitbericht zu äussern. Sie hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht, sondern befand die Diskussion an der IPK-Sitzung vom 7. April 2011 für genügend. Übergeordnete und komplexe Themen wie die Parallelisierung von Angeboten an der Universität Basel und der FHNW in einzelnen Studiengängen sowie die Frage der Wachstumsbeschränkung (Numerus Clausus) wurden erörtert, konnten aber aufgrund ihrer strukturellen Reichweite (ersteres betrifft letztlich die Frage nach der Existenzberechtigung zweier ‚andersartiger, aber gleichwertiger‘ Hochschultypen) nur andiskutiert oder mussten aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen der Kantone als zwingender Tatbestand entgegengenommen werden (die Wachstumsrate steht in unmittelbarem Zusammenhang zur Höhe des Globalbeitrags bzw. zu den finanziellen Möglichkeiten der Kantone). Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass auch an der Schlussbesprechung vom 27. Juni 2011 kein Antrag betreffend die Kürzung der vorgesehenen Globalbeitragserhöhung formuliert wurde. Der entsprechende Antrag der Regierungen an die Parlamente wurde im Gegenteil von einer Mehrheit der IPK gutgeheissen (10 Zustimmungen, 1 Ablehnung, 3 Enthaltungen).

Die konzeptionellen Grundlagen und die bisherige Praxis bestätigen also deutlich die Doppelfunktion der IPK FHNW als einer Sach- wie auch einer Oberaufsichtskommission und belegen die Bemühungen, die IPK FHNW «organadäquat» an der Ausfertigung des Leistungsauftrages mitwirken zu lassen. Ausgehend von diesem Sachverhalt und auf der Grundlage der Ausführungen unter 3. und 4. ist zu den konkreten Anliegen in den parlamentarischen Vorstössen damit folgendes zu bemerken:

5. Stellungnahme zu den Anträgen

A) In welcher Form kann die IPK FHNW konkrete Anträge an die Regierungen und/oder die Parlamente der Partnerkantone einbringen?

Wie jede andere parlamentarische Kommission berichtet die IPK FHNW an die Parlamente und nicht direkt an die Regierungen; entsprechend kann sie gemäss § 16 Abs. 5 lit. d des Staatsvertrages Änderungen des Staatsvertrages oder besondere oberaufsichtsrechtliche Massnahmen den Parlamenten beantragen. Die Parlamente wiederum können die Regierungen mit Mehrheitsbeschluss zu einer Handlung beauftragen, nicht aber an diese einen Antrag stellen.

In diesem Sinne berät die IPK FHNW die Geschäfte der FHNW inklusive Leistungsauftrag zuhanden der in den Kantonen zuständigen parlamentarischen Kommissionen vor und kann im Rahmen ihrer Berichterstattung an die Kommissionen Antrag stellen. Die zitierte Erläuterung zur sachberatenden Funktion der IPK im Staatsvertrag (vgl. oben S. 5) verdeutlicht, dass dadurch der übliche kantonsinterne Beratungsprozess nicht tangiert, sondern vorausgesetzt wird. Aus diesem Grund ist in Abs. 3 von § 16 vorgesehen, dass die IPK den zuständigen Sachkommissionen – und nicht etwa den Parlamenten direkt – berichtet.

Die Antragstellung an die Regierungen ist gemäss Staatsvertrag § 18 Abs. 3 lit. a dem Regierungsausschuss vorbehalten; diese im Staatsvertrag definierte Funktion des Regierungsausschusses («Vorbereiten der Geschäfte, die von den Regierungen beschlossen werden und Antragstellen an diese») macht ebenfalls deutlich, dass die IPK FHNW nicht direkt die Regierungen adressieren kann. Durchaus möglich und bereits realisiert sind aber natürlich Anträge an den Regierungsausschuss als Vertretungsgremium der Regierungen (siehe dazu die Ausführungen auf S. 9).

Um bei der Antragsstellung an die Parlamente Rechts- und Verfahrenssicherheit zu gewährleisten, wäre es sinnvoll, wenn mögliche Gründe für eine Antragsstellung und der entsprechende Prozess in der Geschäftsordnung der IPK erörtert und festgelegt würden. Ebenfalls zum Zweck der Rechts- und Verfahrenssicherheit müsste das (bereits praktizierte) Verfahren der Antragsstellung zuhanden des Regierungsausschusses in der Geschäftsordnung der IPK vom 20. November 2006 erläutert werden. Wie die bisherigen Antragsstellungen und ihre Behandlung zeigen (Antrag Oswald Inglin und Marc Joset betreffend Sekundar-I-Ausbildung, Antrag IPK-Delegation des Kantons Basel-Stadt betreffend Qualitätsüberprüfung der Pädagogischen Hochschule), gibt es hier Verbesserungsmöglichkeiten insbesondere beim Eingabemodus, der Traktandierung durch die IPK sowie der transparenten Information betreffend Bearbeitung und deren Resultate durch den Regierungsausschuss.

B) Wie kann ein grösserer und sachgerechter Einfluss der IPK FHNW bei der Ausarbeitung des Leistungsauftrags und des Globalbeitrags erreicht werden?

Mit Blick auf die bisherige Praxis und die entsprechenden konzeptionellen Grundlagen sowie unter Berücksichtigung der verfassungsmässigen und vertraglichen Grundlagen und ihrer wissenschaftlichen Auslegung erachten die Regierungen der Vertragskantone den bisherigen Einbezug der IPK FHNW in die Ausarbeitung des Leistungsauftrags und Globalbeitrags für ausreichend und adäquat. Es ist den Regierungen nicht ersichtlich, wie eine stärkere Mitwirkung der IPK FHNW in den Bearbeitungsprozess des Leistungsauftrages möglich sein soll, ohne den in der Verfassung verankerten Grundsatz betreffend Gewaltenteilung und die der Exekutive und der Legislative zugeordneten Kompetenzen zu verletzen. Um die Mitwirkung wie auch die Möglichkeit der Antragsstellung aber transparent sowie rechts- und ver-

fahrenssicher zu gestalten, ist es ratsam, das Konzept betreffend Verhandlungsführung Leistungsauftrag für eine neue Verhandlungsphase jeweils zu revidieren und das revidierte Konzept wie bereits praktiziert an einer IPK-Sitzung behandeln zu lassen. Die Regierungen würden es zudem begrüssen, wenn auch die Geschäftsordnung der IPK FHNW vom 20. November 2006 entsprechend ergänzt würde. Eine sachgerechte und zielführende Mitwirkung ist nur möglich, wenn das Mitwirkungsorgan sich entsprechend zweckmässig organisiert, die ihm zur Verfügung stehenden formellen und informellen Instrumente nutzt sowie deren Gebrauch regelt bzw. festhält. In diesem Zusammenhang von Bedeutung ist auch die Regelung der Zusammenarbeit und des Informationsflusses zwischen der IPK FHNW und den zuständigen parlamentarischen Sachkommissionen.