

Bericht 2007

der Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission an die Parlamente der Konkordatskantone

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|---|
| 1. Einleitung | 2 |
| 2. Die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ) | 3 |
| 2.1 Die Konkordatsorgane der PHZ | 3 |
| 2.2 Zusammensetzung der Geschäftsprüfungskommission | 3 |
| 2.3 Auftrag und Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommission | 4 |
| 3. Das aktuelle Konkordat im Urteil der Geschäftsprüfungskommission PHZ | 4 |
| 4. Praxisausbildung | 6 |
| 5. Ergänzende Erläuterungen zum Bericht 2007 | 7 |
| 5.1 Studierendenzahlen | 7 |
| 5.2 Finanzen | 7 |

Anhang:

- Erfolgsrechnungen 2007 (alle Teilschulen und Direktion)
- Bilanz per 31. 21. 2007 (alle Teilschulen und Direktion)

1. Einleitung

Die Geschäftsprüfungskommission der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ) hat im vergangenen Jahr nicht nur die Entwicklung innerhalb der Hochschule, sondern auch die Veränderungen in der Schweizerischen Hochschullandschaft sowie die Bedarfsprognosen für Lehrpersonen mit grosser Aufmerksamkeit verfolgt. Im Zentrum der Gespräche mit den Teilschulen steht seit geraumer Zeit klar die Situation des Konkordats. Diese Diskussion um die Reorganisation des Konkordats wird die Geschäftsprüfungskommission über das Berichtsjahr hinaus beschäftigen. Die anstehenden Entscheide werden von der Geschäftsprüfungskommission im nächsten Jahresbericht gewürdigt. Die Zukunft der PHZ wird sehr stark davon abhängen, wie diese ausfallen. Die Geschäftsprüfungskommission PHZ hat deshalb für die Berichterstattung über das Tätigkeitsjahr 2007 den Fokus ihrer Berichterstattung auf die Erfahrungen mit dem geltenden Konkordat gelegt und dabei die Ergebnisse der Gespräche mit der Direktion und mit den Teilschulen einbezogen, die Anfang 2008 stattfanden und den Stand 2007 reflektierten.

Die Geschäftsprüfungskommission dankt allen Beteiligten für die offene Haltung und das klar erkennbare Bemühen, konstruktive Beiträge zur Lösung der anstehenden Probleme zu leisten. Divergierende Interessen waren dabei nicht zu verkennen. Die unterschiedlichen Positionen waren aber stets vom Verständnis für andere Überzeugungen geprägt. Die Beteiligten stimmen darin überein, dass die Probleme in allererster Linie struktureller Natur sind und die grundsätzlich einvernehmliche Zusammenarbeit dadurch nicht gefährdet ist.

Für die Übersichten zu Personalstatistik, Studierendenstatistik etc. verweisen wir auf den beiliegenden Tätigkeitsbericht 2007 der PHZ.

Allen, die in irgendeiner Weise am Erfolg der PHZ beteiligt sind, dankt die Geschäftsprüfungskommission für die geleistete, wertvolle Arbeit. Dieser Dank gilt ganz besonders der Direktion, der Geschäftsleitung, den Rektoraten und allen Mitarbeitenden an den Teilschulen der PHZ. Gleichzeitig statue ich dem scheidenden Präsidenten Felix Muheim den gebührenden Dank für seine Arbeit für die Geschäftsprüfungskommission PHZ ab.

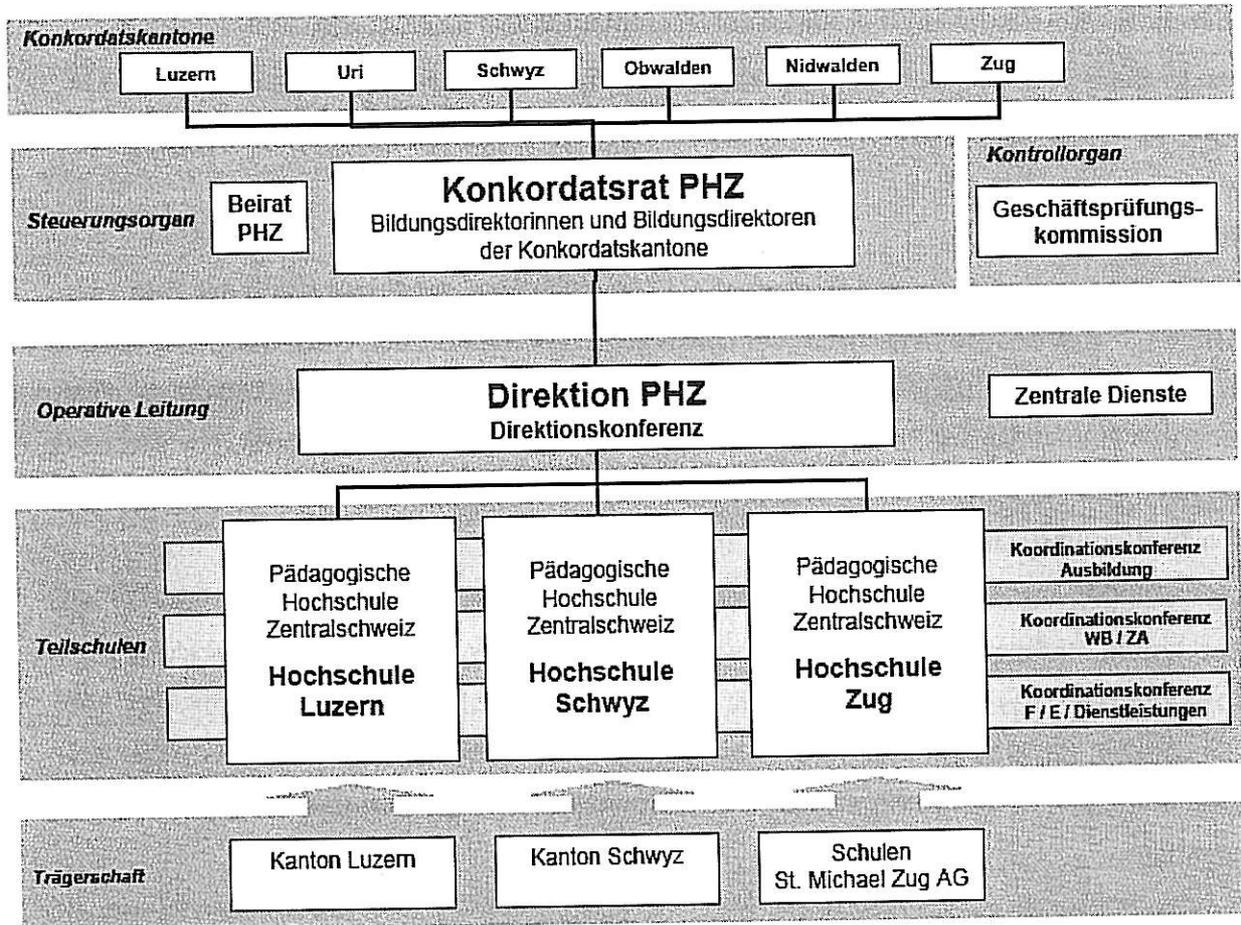
Im Juni 2008

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission PHZ:

Franz Enderli, Präsident

2. Die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz

2.1. Die Konkordatsorgane der PHZ



2.2. Zusammensetzung der Geschäftsprüfungskommission

| | | |
|-----------|--------------------------------------|---------------|
| Uri | Felix Muheim | |
| | <i>vakant</i> | |
| Schwyz | Alois Gmür | |
| | Ruedi Sutter | |
| Obwalden | Franz Enderli | Präsident |
| | Heidi Wernli Gasser | |
| Nidwalden | Toni Niederberger | |
| | Willy Frank | Vizepräsident |
| Zug | Hans-Peter Schlumpf († 22. Mai 2008) | |
| | Martin Lehmann | |
| Luzern | Margrit Steinhauser | |
| | Markus Gehrig | |

2.3. Auftrag und Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommission

Gemäss Art. 18 des Konkordatsvertrags prüft die GPK „im Rahmen der Oberaufsicht den Vollzug des Konkordats und erstattet den Parlamenten der Konkordatskantone Bericht.“

Den Umfang ihrer Tätigkeit und die Arbeitsweise hat die Geschäftsprüfungskommission im Laufe ihrer Praxis entwickelt und definiert. Mit dem Einsichtsrecht in alle wichtigen Unterlagen des Konkordats und der PHZ verfügt die Geschäftsprüfungskommission über einen breiten Informationsfundus.

Die Oberaufsicht wird als eine Begleitung und Beobachtung der Entwicklung der PHZ verstanden, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung des Konkordats. Stellt die Geschäftsprüfungskommission Unregelmässigkeiten oder Handlungsbedarf auf einem Gebiet fest, nimmt sie durch ihre Mitglieder Einfluss auf die Kantonsvertretung im Konkordatsrat, um Verbesserungen oder Änderungen zu veranlassen. Die Praxis zeigt, dass bei kleineren Problemen der direkte Weg über die Direktion sinnvoll und effizient ist.

Die Geschäftsprüfungskommission versteht sich als Bindeglied zwischen den Organen des Konkordats und den kantonalen Parlamenten. Sie orientiert sich über die Entwicklung der Teilschulen der PHZ, namentlich mittels Gesprächen mit deren Leitungen, nimmt aber keinen direkten Einfluss auf operative Entscheide der Teilschulen oder der Direktion. Die Aufgabe der Rechnungsprüfung wird durch die Finanzkontrolle des Kantons Luzern wahrgenommen.

Die Geschäftsprüfungskommission traf sich im Berichtsjahr zu zwei ordentlichen Sitzungen. Die Subkommissionen, bestehend aus je drei Mitgliedern, besuchten die Teilschulen und die Direktion und erstatteten der Gesamtkommission Bericht.

Das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission wird im Auftragsverhältnis vom Parlamentsdienst der Staatskanzlei Luzern geführt.

3. Das aktuelle Konkordat im Urteil der Geschäftsprüfungskommission

Die Subkommissionen der Geschäftsprüfungskommission haben mit der Direktion und den Teilschulen intensive Gespräche geführt über die bisherigen Erfahrungen und die aktuelle Befindlichkeit im Umgang mit dem Konkordat. Dabei sind die Vor- und Nachteile dieses unter den bekannten historischen und politischen Bedingungen entstandenen Konkordats angesprochen worden. Ebenso wurden die heute real existierenden Probleme, die sich aus der Führungspraxis der Organisation PHZ ergeben, thematisiert. Die GPK hat die Sichtweisen der Direktion und Teilschulen zur Kenntnis genommen und beurteilt die Praxis des Konkordats wie folgt:

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission ist die Überzeugung in der Direktion und in allen Teilschulen der PHZ hoch und klar gewachsen, dass unter den bisherigen Strukturen des Konkordats eine erfolgreiche Weiterentwicklung der PHZ und die Behauptung ihrer erreichten Stellung innerhalb der schweizerischen Lehrerbildung für die Zukunft ernsthaft in Frage gestellt ist. Die sich aus dem Konkordat ergebenden Konkurrenzverhältnisse zwischen den Teilschulen haben sich zu einer in wichtigen Teilbereichen lähmenden Hypothek entwickelt, die einerseits eine gegenüber der starken Konkurrenz der Pädagogischen Hochschulen Zürich, Nordwestschweiz und Bern notwendige Qualitätsentwicklung innerhalb der PHZ als Gesamteinstitution behindert, wenn nicht verunmöglicht, und andererseits erhebliche Kosten und zusätzlichen Koordinationsbedarf auslöst. In einzelnen Teilbereichen, z. B. Weiterbildung, arbeiten die Teilschulen der PHZ durchaus erfolgreich zusammen. Weiter ist die Geschäftsprüfungskommission überzeugt, dass die Pro-Kopf-Finanzierung durch einen neuen Modus der Finanzierung abgelöst werden muss, der einer schädigenden gegenseitigen Konkurrenzierung der Teilschulen der PHZ Einhalt gebietet.

Die bisherigen Strukturen verunmöglichen eine weitere Profilierung der PHZ auf schweizerischer Ebene. Nach wie vor werden die drei Teilschulen hauptsächlich als eigenständige Akteure wahrgenommen, denen es an einem einheitlichen konzeptionellen Gesamtauftritt wie auch an einer erkennbaren strategischen Gesamtausrichtung fehlt. Die Geschäftsprüfungskommission wünscht, dass die neuen Konkordatsstrukturen sich in erster Linie an den Qualitätsansprüchen der Auftragserfüllung orientieren. Gleichzeitig erwartet die Kommission, dass die neuen Konkordatsstrukturen ein partnerschaftliches Handeln der Zentralschweizer Kantone begünstigen.

Aus der Sicht der Geschäftsprüfungskommission bieten die drei Teilschulen im Moment nach wie vor eine zeitgemässe, konkurrenzfähige und qualitativ hochstehende Ausbildung an. An allen drei Teilschulen werden intensive Anstrengungen unternommen, um die jeweilige Teilschule im Markt optimal zu positionieren. Zwangsläufig setzt sich damit jede Teilschule auch in Konkurrenz zu den beiden anderen Teilschulen der PHZ. Begünstigt durch die Bestimmungen des Konkordatsvertrags, entstand zwischen den Teilschulen der PHZ mittlerweile eine deutliche Konkurrenzsituation. Gleichzeitig verhindern die Bestimmungen des Konkordatsvertrages, dass die Direktion ihre Aufgabe der Führung der gesamten Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz in genügendem Mass wahrnehmen und die drei Teilschulen als Einheit, als eine einzige Pädagogische Hochschule Zentralschweiz profilieren kann. Die PHZ wird heute gleichzeitig von „oben“ – durch den Konkordatsrat strategisch-normativ und durch die Direktion operativ – und von „unten“ – über die Trägerschaft der Standortkantone Luzern und Schwyz sowie in Zug über die Trägerschaft der Schulen St. Michael politisch – geführt.

Diese Entwicklung war als Folge der politischen Konsenslösung, welche aufgrund der zahlreichen Zugeständnisse zur Begründung der PHZ nötig war, absehbar, hat sich aber zunehmend zugespitzt. Der Konkordatsrat sah sich deshalb veranlasst, im Berichtsjahr eine externe Überprüfung mit nachfolgender Berichterstattung („Bericht Schlittler“) in Auftrag zu geben.

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst, dass der Konkordatsrat sich der Problematik rasch und intensiv angenommen hat. Die Kommission teilt die Auffassung der Direktion und der Rektorate der drei Teilschulen, dass unaufschiebbare Entscheide zur Zukunft des Konkordates PHZ und damit zur Zukunft der Lehrerbildung in der Zentralschweiz anstehen. Ohne zeitgemässe Strukturen wird die PHZ auf Dauer aber als Konkordat nicht bestehen können. Die bevorstehenden Änderungen der Strukturen beschäftigen die Leitungen der Teilschulen in hohem Masse, ohne jedoch die Leistungserbringung an der Front nachhaltig zu beeinträchtigen. Auf Stufe der Dozierenden ist eine deutliche Verunsicherung festzustellen. Diese ruft nach einer schnellen Umsetzung der Entscheide bezüglich der künftigen Konkordatsstrukturen, auch deshalb, um der drohenden Abwanderung von Dozierenden aufgrund der ungewissen Situation zu begegnen. Die derzeitigen Konkordatsstrukturen behindern und verzögern in verschiedenen Bereichen erwünschte Entwicklungen, beispielsweise die Etablierung eines übergreifenden Qualitätssicherungssystems für die PHZ.

4. Praxisausbildung

Das zweite Schwerpunktthema der Besuche der Subkommissionen im Jahre 2007 bei den Teilschulen und der Direktion war die Praxisausbildung. Die Subkommissionen liessen sich orientieren über Konzept, Organisation und Umsetzung der Praxisausbildung der Studierenden an der PHZ. Ebenso wurden die Zusammenarbeit mit den Praxisschulen und den Praxislehrpersonen sowie der Vergleich zur früheren Seminarbildung in diesem Bereich angesprochen.

Die Geschäftsprüfungskommission stellt fest, dass der Praxisausbildung an der PHZ auf allen Ebenen grösste Beachtung geschenkt wird. Die heutige Praxisausbildung lässt sich mit jener an den ehemaligen Lehrerseminarien kaum mehr vergleichen: Sie nimmt innerhalb der Ausbildung rund doppelt soviel Zeit ein, ist sowohl für die Ausbildungspersonen wie für die Studierenden um einiges anspruchsvoller und enthält viele Elemente der Rückkoppelung für die fortwährende Qualitätsentwicklung. Durch die enge Verbindung von Theorie und Praxis schon ab Ausbildungsbeginn werden die Studierenden in der Selbstverantwortung mehr gefordert und ihre Eignung für den Berufsalltag kann schneller überprüft werden. Hinsichtlich

der Praxisausbildung wird nach Meinung der Geschäftsprüfungskommission ein klar erkennbares, zukunftstaugliches Konzept der PHZ in allen Teilschulen einheitlich umgesetzt.

5 Ergänzende Erläuterungen zum Bericht 2007

5.1 Studierendenzahlen

Die Studierendenzahlen sind an der Teilschule Luzern ansprechend und an der Teilschule Zug ausreichend. An der Teilschule Schwyz liegen sie klar unter den erforderlichen Werten. Als Gründe für die insgesamt knapp befriedigenden Bestandeszahlen der PHZ werden namentlich die gute Wirtschaftslage, die zum Teil als unzureichend erachteten Verdienstmöglichkeiten und insbesondere die bescheidenen Aufstiegsmöglichkeiten im Lehrfach bezeichnet. Entscheidenden Anteil am beschränkten Interesse für die Ausbildungsangebote haben das in der Öffentlichkeit wenig attraktive Bild und der bescheidene gesellschaftliche Status von Lehrpersonen. Die Pädagogische Hochschule Luzern verspürt zudem zunehmend die Konkurrenz von Ausbildungsangeboten im gesellschaftlichen und sozialen Bereich der Hochschule Luzern und anderer Fachhochschulen. Die zunehmende Dominanz von weiblichen Studierenden, vor allem in der Kindergarten- und Unterstufenausbildung, ist auch an der PHZ festzustellen. Diese trägt dazu bei, diese Ausbildungen für männliche Interessenten unattraktiv werden zu lassen.

Mit den heutigen und absehbaren Absolventenzahlen der Pädagogischen Hochschulen der Schweiz wird sich innert weniger Jahre ein akuter Mangel an Lehrkräften für alle Bildungsstufen der obligatorischen Schule (Kindergarten, Primarstufe, Sekundarstufe I) einstellen. Die Zahl der Lehrkräfte, die in den nächsten Jahren in Pension gehen, übersteigt die prognostizierten Absolventenzahlen deutlich.

Diese allgemeine Konkurrenz unter den Pädagogischen Hochschulen der Schweiz um die verminderte Zahl von Ausbildungsinteressierten setzt sich bei der PHZ als Konkurrenz zwischen den Teilschulen fort.

5.2 Finanzen

Unter anderem aufgrund des Skaleneffekts durch die hier konzentrierte Ausbildung der Sekundarlehrerstudierenden kann die Teilschule Luzern ihre Leistungen günstiger anbieten. Die damit verbundenen Kostennachteile für die Teilschulen Zug und Schwyz äussern sich in Ergänzungspauschalen und im Berichtsjahr für die Teilschule Schwyz in zusätzlichen Zah-

lungen aus dem Ausgleichsfonds. Die Teilschulen Zug und Schwyz bemängeln eine bis heute nicht rechtzeitige Bedienung mit für sie selbst wie auch für die Kantone Zug und Schwyz notwendigen Finanzzahlen seitens des Konkordats. Die nötige Planungssicherheit im Finanzbereich ist bisher nicht erreicht worden. Der Zeitpunkt der Festlegung der Kostenabgeltungspauschale durch den Konkordatsrat hinkt regelmässig der Budgetierung durch die Kantone hinterher. Eine zeitliche Synchronisierung der Budgetprozesse und der politischen Planungszyklen zwischen Konkordat und Kantonen erachtet die Geschäftsprüfungskommission als zwingend, ungeachtet der Entwicklungen in der Konkordatsfrage. Der Optimierung des allgemeinen Datenflusses im Finanzbereich zwischen der Direktion und den Teilschulen ist zudem erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. Die weitere Verteilung der Finanzmittel der PHZ nach Studierendenzahlen beurteilt die Geschäftsprüfungskommission für eine gedeihliche Entwicklung der Gesamtinstitution PHZ als sehr problematisch.

Die Geschäftsprüfungskommission stellt fest, dass der Kanton Luzern wiederholt mit Finanzierungsbeschlüssen des Parlaments konkordatswidrig in die Finanzierung der PHZ eingegriffen hat. Während die weiteren Standortkantone Schwyz und Zug dadurch kurzfristig erhöhte Finanzleistungen erbringen mussten, sanken dadurch gleichzeitig die finanziellen Beteiligungsleistungen der Nichtstandortkantone Uri, Obwalden und Nidwalden. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission stellt dies ein ausgesprochen unerwünschtes Verhalten eines Konkordatskantons dar und die Auswirkungen davon unterminieren den Solidaritätsgedanken zwischen den Trägerkantonen der Zentralschweiz.