

Bericht und Antrag 09-63
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
die kantonale Volksinitiative für den Ausbau des
Hochschulstandorts Schaffhausen (Hochschulinitiative)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Volksinitiative der Alternativen Liste (AL) mit folgendem Wortlaut:

«Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizer Bürgerinnen und Bürger stellen das Begehren auf Revision des Schulgesetzes dahingehend, eine zusätzliche Hochschule im Kanton mit mindestens 100 Ausbildungsplätzen pro Jahrgang zu schaffen.»

Das Volksbegehren ist am 30. Juni 2009 mit 1'014 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Der Regierungsrat hat es am 7. Juli 2009 als zustande gekommen erklärt (vgl. Amtsblatt 2009, S. 979 f.). Gemäss Art. 77 des Wahlgesetzes (Wahlg, SHR 160.100) hat der Kantonsrat innerhalb von 6 Monaten nach Einreichung des Begehrens zu beschliessen, ob er ihm zustimmt oder es ablehnt. Diese Behandlungsfrist endet am 30. Dezember 2009.

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, die Volksinitiative den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

1. Allgemeines

In Art. 4 Abs. 1 lit. f und Art. 5 Abs. 6 des Schulgesetzes vom 27. April 1981 (SchG; SHR 410.100) ist als eine der öffentlichen Schulen des Kantons Schaffhausen die Pädagogische Hochschule aufgeführt. Sie steht unter kantonaler Trägerschaft und ist in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Zürich zu führen. Pädagogische Hochschulen unterstehen zurzeit keiner bundesrechtlichen Regelung. Die eidgen-

nössische Fachhochschulgesetzgebung findet für sie keine Anwendung, obschon die Pädagogischen Hochschulen als Fachhochschulen gelten. Der Bund beteiligt sich daher auch nicht an deren Finanzierung. Die Kantone können in eigener Kompetenz solche Hochschulen errichten und führen.

Anders verhält es sich bei den Fachhochschulen in den Fachbereichen

- Technik und Informationstechnologie
- Architektur, Bau und Planungswesen
- Chemie und Life Sciences
- Land- und Forstwirtschaft
- Wirtschaft und Dienstleistungen
- Design
- Gesundheit
- soziale Arbeit
- Musik, Theater und andere Künste
- angewandte Psychologie
- angewandte Linguistik

Sie fallen alle unter den Geltungsbereich des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 (Fachhochschulgesetz [FHSG]; SR 414.71). Deren Errichtung und Führung bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 14 Abs. 1 FHSG). Der diesbezügliche Handlungsspielraum der Kantone ist daher erheblich eingeschränkt.

2. Was will die Initiative?

Die Initiantinnen und Initianten wollen das Bildungsangebot im Kanton Schaffhausen verbessern, erachten sie dieses doch primär auf Hochschulebene (also im tertiären Bereich) als unzulänglich. Es soll damit die Attraktivität des Kantons Schaffhausen für die junge Generation erhöht und so eine Verjüngung der Bevölkerungsstruktur eingeleitet werden. Zudem soll der Wirtschaftsstandort gestärkt werden, indem ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften durch die Möglichkeit der Anstellung besser ausgebildeter Arbeitskräfte aus der Region behoben werden könne. Des Weiteren argumentieren sie, im Umfeld einer Hochschule würden überdurchschnittlich viele so genannte „Start-Up-Unternehmen“

gegründet. In grundsätzlich bildungspolitischer Sicht beurteilen sie die Rendite von Investitionen in die Bildung als ungleich höher als jene von Steuersenkungen. Für Absolventinnen und Absolventen einer Mittelschule gebe es im Kanton zu wenige Hochschulausbildungsplätze.

3. Stellungnahme zur Initiative

a. Hochschulpolitische Beurteilung der Initiative

Wie bereits unter Ziff. 1 dieser Vorlage und in der Beantwortung der Kleinen Anfrage von Kantonsrat Florian Keller vom 23. März 2009 mit dem Titel "Ist der Hochschulstandort Schaffhausen bedroht?" erläutert, bedürfen die Errichtung und die Führung einer Fachhochschule der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 14 Abs. 1 FHSG). Dieser hat am 15. Dezember 2003 für insgesamt sieben Fachhochschulen mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft und regionaler Ausrichtung eine unbefristete Genehmigung erteilt. Im Jahr 2005 erhielt die "Kalaidos Fachhochschule" als erste Fachhochschule mit privater Trägerschaft eine unbefristete Genehmigung. 2008 erhielt die private Hochschule "Les Roches-Gruyère" eine befristete Bewilligung bis 2011. Es ist aus heutiger Sicht unwahrscheinlich, dass der Bundesrat von seinem Konzept abweicht und eine achte öffentlich-rechtliche Fachhochschule bewilligen würde. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen vom 11. September 1996 (Fachhochschulverordnung [FHSV] SR 414.711) die Fachhochschulen in den Dienst einer standortgebundenen gesamtschweizerischen Koordination stellt. Damit folgt der Bundesrat einem bereits in der seinerzeitigen Botschaft zum Fachhochschulgesetz enthaltenen Hinweis, dass Fachhochschulen eine gesamtschweizerische Aufgabe darstellen. Es wird unter anderem auch auf die Notwendigkeit einer gewissen Grösse hingewiesen. Im Weiteren hat der Bundesrat bereits im Jahr 1996 in den Zielvorgaben von ungefähr zehn Fachhochschulen gesprochen; es wurden zwischenzeitlich - wie angeführt - deren sieben genehmigt. Es sind dies

- Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale
- Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana
- Berner Fachhochschule
- Fachhochschule Nordwestschweiz

- Zürcher Fachhochschule
- Fachhochschule Zentralschweiz
- Fachhochschule Ostschweiz

Diese Zielvorgaben wurden zwischenzeitlich durch neue abgelöst: Weitgehend unbestritten ist jedoch, dass der Konzentrationsprozess weitergeführt werden soll. Ausbildungsangebote sind regional und überregional zusammenzufassen.

Es ist in der Fachhochschulwelt unbestritten, dass zur Führung einer Hochschule und zur Einhaltung der hohen Qualitätskriterien im gesamten Leistungsauftrag - wozu Lehre, anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistungen gehören - eine Mindestgrösse, die so genannte kritische Masse, notwendig ist. Dies macht auch aus rein ökonomischen Überlegungen durchaus Sinn. Genannten Ansprüchen vermag ein kleiner Standort- bzw. Trägerkanton weder formal, inhaltlich noch finanziell zu genügen. Es würde dies im Übrigen im offensichtlichen Widerspruch zu genannter, in der schweizerischen Hochschulpolitik in den vergangenen Jahren zu Recht verfolgter Strategie der Konzentration der Kräfte im Sinne der Bildung von auch international konkurrenzfähigen, wissenschaftlich leistungsfähigen Kompetenzzentren stehen, wenn man hier gleichsam auf kleinstem Feuer eigenständige Angebote aufrechterhalten oder gar neu schaffen wollte. Die Strategie des Bundesrates ist daher zu unterstützen. Eine Neugründung einer Fachhochschule im Kanton Schaffhausen im Sinne der Absichten der Initiative hätte kaum eine Chance für eine Genehmigung durch den Bundesrat. Sie wäre in realistischer Betrachtung der Rahmenbedingungen und der Möglichkeiten des Kantons Schaffhausen weder mittel- noch langfristig finanzierbar und könnte sich weder im nationalen noch gar im internationalen Wettbewerb etablieren. Schliesslich steht die Gründung einer eigenen Universität ausser Frage.

Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass der Kanton Schaffhausen aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung vom 20. September 1999 der Fachhochschule Ostschweiz (FHO) angehört, ohne indessen Mitträger einer der vier Teilhochschulen (FHS St. Gallen, HSR Rapperswil, HTW Chur und NTB Buchs) zu sein. Er ist im Fachhochschulrat durch die Vorsteherin des Erziehungsdepartementes vertreten. Die eigentliche Verantwortung für die Führung und die Finanzierung der Teilhochschulen tragen die jeweiligen Trägerkantone.

Zu beachten gilt es auch, dass die Schaffhauser Absolventinnen und Absolventen einer Berufsmatura im Rahmen der interkantonalen Freizü-

gigkeit ihre Studien an denjenigen Schweizer Fachhochschulen absolvieren können, die über die besten Ausbildungsgänge in den entsprechenden Fachgebieten verfügen. Dies ist basierend auf der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung vom 12. Juni 2003 (SHR 414.120), welcher der Kanton Schaffhausen mit Beschluss des Regierungsrates vom 2. September 2003 beigetreten ist (SHR 414.121), sichergestellt. Gleiches gilt für die Absolventinnen und Absolventen der gymnasialen Matura, die aufgrund der Interkantonalen Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (SHR 414.110; Beitritt des Kantons Schaffhausen durch Beschluss des Grossen Rates vom 30. März 1998) an der Schweizer Universität ihrer Wahl studieren können. Die Schaffhauser Berufsmaturandinnen und -maturanden haben also wie die gymnasialen Maturandinnen und Maturanden eine optimale Wahlmöglichkeit. Mit der Schaffung einer eigenen Kleinst-Fachhochschule, die sich wohl auf nur wenige Studiengänge beschränken müsste, würde diese kaum verbessert. Wichtig für den Wirtschaftsstandort Schaffhausen ist primär die Qualität der Ausbildung und nicht der Ort, wo diese in der Schweiz stattfindet. Am Rande sei bemerkt, dass Studierende aus dem Kanton Schaffhausen erfahrungsgemäss eine vergleichsweise starke Bindung zu ihrem Herkunftskanton haben und sich daher oftmals eine Anstellung in einer hier domizilierten Unternehmung suchen. Diese Feststellung findet ihre Bestätigung in den jeweils von Schaffhauser Studierenden sehr gut besuchten, jährlich stattfindenden „Sprungbrett-Events“, welche einen ganztägigen, praxisorientierten Kontakt mit Vertretungen von Industriebetrieben aus der Region Schaffhausen ermöglichen und damit deren Anbindung zum Schaffhauser Wirtschaftsraum intensivieren.

Der Regierungsrat hat in seinem Legislaturprogramm 2009 - 2012 seine Absicht, sich im Bereich der Hochschulpolitik zugunsten einer vertieften Zusammenarbeit auf interkantonalen Ebene verstärkt zu engagieren, ausdrücklich festgehalten (vgl. Legislaturprogramm 2009 - 2012, S. 10: Legislaturziele 2009 - 2012 Hochschulbildung). Er bringt damit seinen Willen unmissverständlich zum Ausdruck, im Interesse des Kantons, seiner Studierenden und der Schaffhauser Wirtschaft den Zugang zu den Hochschulen mit den besten Studienangeboten zu sichern und zu stärken.

Des Weiteren gilt es ebenfalls zu beachten, dass der Kanton Schaffhausen über ein vielfältiges und qualitativ gutes Ausbildungsangebot auf der Tertiärstufe verfügt. Letzteres umfasst nämlich nicht nur die Fachhochschulen gemäss FHG, die Pädagogischen Hochschulen und die universitären Hochschulen, wie nachfolgende Ausführungen zeigen.

b. Ausbildungsangebote im Kanton Schaffhausen auf der Tertiärstufe

Wie angeführt, gehören nicht nur die Fachhochschulen und universitären Hochschulen, sondern auch die so genannte höhere Berufsbildung zum tertiären Bildungsbereich. Er umfasst die eidgenössischen Berufsprüfungen (Fachausweise wie z.B. Ausbildungsgänge zum Vorarbeiter, Polier etc.), die eidgenössischen Höheren Fachprüfungen (Diplome wie z.B. Meisterprüfungen, eidgenössisch diplomierte Marketingleiter etc.) und die Höheren Fachschulen. Ihr kommt im Rahmen der schweizerischen Bildungssystematik eine grosse Bedeutung zu, insbesondere was die Attraktivität für Gewerbe, Dienstleistungsbetriebe und Industrie betrifft. Diesem Umstand trägt der Kanton Schaffhausen Rechnung, indem er die ausserkantonale stattfindenden Ausbildungsgänge mitfinanziert und bei den Höheren Fachschulen sogar über eigene, im interkantonalen Vergleich sehr gut positionierte Bildungsangebote verfügt, die in den letzten Jahren konstant gefördert und ausgebaut worden sind:

- Die Höhere Fachschule Schaffhausen HFS ist dem Berufsbildungszentrum Schaffhausen BBZ angegliedert und besteht aus dem Studiengang Pflege (HF Pflege) und dem Studiengang Technik (HF Technik), letzterer mit den Fachrichtungen Elektrotechnik, Maschinenbau und Informatik.
 - Der Studiengang Pflege wird an der HFS seit August 2007 geführt. Diese Ausbildung führt zum Abschluss mit dem gesetzlich geschützten Titel "diplomierter Pflegefachfrau HF" bzw. "diplomierter Pflegefachmann HF". Er ist sehr gut besucht und umfasst zurzeit 41 Studierende. Das Verfahren zur Anerkennung des Studienganges läuft.
 - Der Studiengang Technik wird seit 1971 angeboten. Die Ausbildung führt zum Abschluss mit dem gesetzlich geschützten Titel "diplomierter/-r Techniker/-in HF". Er ist ebenfalls sehr gut besucht und umfasst zurzeit 52 Studierende der Fachrichtung Elektrotechnik, 93 der Fachrichtung Maschinenbau und 12 der Fachrichtung Informatik. Alle Fachrichtungen sind eidgenössisch anerkannt.
- Die Höhere Fachschule für Wirtschaft Schaffhausen ist der Handelsschule des KVS angegliedert und wird seit 1991 geführt. Die Ausbildung führt zum Abschluss mit gesetzlich geschütztem Titel

“diplomierte/-r Betriebswirtschafter/-in HF“. Der Studiengang umfasst zurzeit 37 Studierende und ist auch eidgenössisch anerkannt.

Diese gut frequentierten Ausbildungen tragen Wesentliches bei zur Attraktivität des Wohn-, Bildungs- und Wirtschaftsstandortes Schaffhausen. Sie werden von den ortsansässigen KMU, Dienstleistungs- und Industrieunternehmungen aufgrund der hohen Qualität der angebotenen Studiengänge geschätzt. Gleiches kann auch für die von zahlreichen Jugendlichen und jungen Erwachsenen genutzte Möglichkeit, während oder nach ihrer Berufsausbildung am Berufsbildungszentrum Schaffhausen BBZ und an der Handelsschule des KVS die Berufsmaturität und damit die Studienreife für die Fachhochschule zu erlangen, gesagt werden. Der Weg über die Fachhochschule ist zu einer echten Alternative zum seinerzeit klassischen Weg über die Kantonsschule bzw. das Gymnasium an die Universität geworden. Zählt man die gymnasialen und die Berufsmaturitäten zusammen, so zeigt sich im Übrigen, dass in den letzten Jahren vor allem die Zahl der Absolvierenden männlichen Geschlechts zugenommen hat, was auf die Zunahme der Zahl der Berufsmaturitäten zurückzuführen ist. Anzuführen gilt es schliesslich noch, dass von den gymnasialen Maturandinnen und Maturanden in den vergangenen sechs Jahren durchschnittlich 21 % nicht den Weg an eine Universität gesucht, sondern ein Studium an einer Fachhochschule (oder höheren Fachschule) ergriffen haben. Beim Fachhochschulstudium handelt es sich demzufolge um einen auch aus Sicht der Studierenden mit der Universitätsausbildung durchaus vergleichbaren und damit um einen ebenbürtigen Bildungsweg.

c. Bildungspolitische Beurteilung und Zielsetzung

Der Regierungsrat erachtet es als vordringliches hochschulpolitisches Ziel, in der Schweiz generell qualitativ auf höchstem Niveau stehende Ausbildungsgänge auf Stufe Fachhochschule anzubieten. Diese Zielsetzung hat Vorrang gegenüber Bestrebungen, die aus rein föderalistischen - aus hochschulpolitischer Sicht jedoch falschen und kurzsichtigen - Überlegungen heraus den Aufbau von kleinen und kleinsten Fachhochschulen den Vorzug geben möchten. Deshalb steht er vorbehaltlos hinter der unter Ziff. 3.a dieser Vorlage dargelegten Strategie des Bundes. Aus diesen Gründen wird er sich aber auch künftig nebst dem angestrebten erhöhten hochschulpolitischen Engagement im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit und der nunmehr beschlossenen Stärkung der Pädagogischen Hochschule Schaffhausen prioritär für eine

weitere Verbesserung der Studienangebote im Bereich der höheren Berufsbildung, insbesondere im Bereich der Höheren Fachschulen, einsetzen. Er wird dies in bewährter Zusammenarbeit mit den Vertretungen des Gewerbes, der Industrie und der Dienstleistungsunternehmen tun.

Selbstverständlich unterstützt und begrüsst er von privater Hand getragene Studienangebote auf Stufe FH, so wie das seit einigen Jahren in Neuhausen am Rheinfall domizilierte International Packaging Institute, welches einen Studiengang zu einem Master-Abschluss in Kooperation mit der Hochschule Konstanz Technik, Wirtschaft und Gestaltung anbietet.

Wie von der Initiative gefordert, wird sich der Regierungsrat auch für eine Ansiedlung von Instituten ausserkantonaler Fachhochschulen im Kanton Schaffhausen einsetzen und dafür besorgt sein, dass die entsprechenden Rahmenbedingungen optimal ausgestaltet werden. Gespräche und Abklärungen zur Realisierung eines solchen Projektes werden seit einigen Monaten zusammen mit der Wirtschaftsförderung geführt. Der Regierungsrat wird dem Kantonsrat zu gegebener Zeit eine Vorlage unterbreiten.

Die Schaffung einer eigenen (Fach-)Hochschule im Kanton Schaffhausen, wie sie die Initiative verlangt, erweist sich indessen als nicht möglich. Deshalb wird die Ablehnung der Initiative beantragt.

4. Gegenvorschlag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen sieht der Regierungsrat keine Veranlassung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Initiative.

5. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form einer allgemeinen Anregung gehalten. Für die weitere Behandlung gilt gemäss Art. 29 der Kantonsverfassung Folgendes: Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens, ob er ihm zustimmt oder ob er es ablehnt. Bei Ablehnung ist innert weiterer 6 Monate die Volksabstimmung durchzuführen.

Ist der Kantonsrat mit der Initiative als allgemeine Anregung einverstanden, so ist innerhalb von 18 Monaten nach der Beschlussfassung eine Vorlage im Sinne der Initiative auszuarbeiten und innerhalb weiterer 6 Monate vom Kantonsrat zu beraten. Dieser Vorlage könnte ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Initiative für den Ausbau des Hochschulstandortes Schaffhausen den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 22. September 2009

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Rosmarie Widmer Gysel

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger