



An den Grossen Rat

24.5360.02

ED/P245360

Basel, 13. November 2024

Regierungsratsbeschluss vom 12. November 2024

Schriftliche Anfrage Sandra Bothe-Wenk betreffend «die Chancen und Herausforderungen privater Institute in der Lehrpersonenausbildung auf der Primarstufe im Kanton Basel-Stadt»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Sandra Bothe-Wenk dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Eine exzellente Ausbildung für Lehrpersonen ist von entscheidender Bedeutung, da sie die Attraktivität des Berufs stärkt und sicherstellt, dass der Anschluss an die beruflichen Anforderungen trotz der zunehmenden Komplexität des Lehrberufs gewahrt bleibt. Darüber hinaus kann eine solche Ausbildung eine inspirierende und motivierende Lernumgebung schaffen, die das Interesse am Lehrberuf zusätzlich steigert. Dadurch trägt eine attraktive berufliche Ausbildung auch dazu bei, dem Mangel an Lehrpersonen auf der Primarstufe entgegenzuwirken.

In der Schweiz bieten bereits renommierte private Hochschulinstitute eine umfassende und praxisnahe Ausbildung für Lehrpersonen an. Forschung und Entwicklung gehen Hand in Hand mit der Lehre, und die Institute arbeiten eng mit den Pädagogischen Hochschulen ihrer Kantone zusammen, wobei die Abschlüsse gleichwertig sind. Die etablierten und bewährten Institute, wie die NMS in Bern und das Unterstrass in Zürich, profilieren sich seit Jahrzehnten als wertvolle Ergänzung zum staatlichen Bildungsangebot.

Es könnte eine vielversprechende Möglichkeit sein, dass auch in Basel private Institutionen erfolgreich die Ausbildung von Lehrpersonen für die Primarstufe (Kindergarten und Primarschule) als Hochschulstudiengang anbieten. Ein kleineres Institut kann flexibel auf Herausforderungen reagieren und bedarfsgerechte Aus- und Weiterbildungsgänge auf der Tertiärstufe anbieten, wodurch dem Bedürfnis nach einer anpassungsfähigeren Lehrpersonenausbildung gezielt begegnet werden kann.

Derzeit haben die Parlamente in der Nordwestschweiz wenig direkten Einfluss, da alle vier kantonalen Parlamente einen breiten Konsens finden müssen, um nachhaltige Veränderungen in Gang zu setzen. Dies, obwohl die Kantone die Ausbildung der Lehrpersonen an der PH FHNW finanzieren. Durch die Einführung kleinerer, privater Ausbildungseinrichtungen könnte ein gewisser Wettbewerb gefördert werden, der zu einer positiven Entwicklung der Lehrerinnen- und Lehrerausbildung führen könnte. Rasche Anpassungen an lokale Gegebenheiten, eine stärkere Praxisorientierung der Ausbildungslehrgänge sowie ein effizienteres Einschreibeverfahren wären möglich, und der Kanton könnte direkten Einfluss auf die Aufnahmekriterien und Bildungsgänge nehmen.

Aufgrund der genannten Argumente bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie bewertet der Regierungsrat die Wirksamkeit und den Erfolg der privaten Ausbildungsinstitutionen für Lehrpersonen der Primarstufe in den Kantonen Bern und Zürich?
2. Welche Vorteile, Chancen und mögliche Risiken sieht der Regierungsrat darin, private Ausbildungseinrichtungen für Lehrpersonen in Basel zuzulassen?

3. Ist eine Finanzierung einer privaten Ausbildungsinstitution mittels eines Pro-Kopf-Beitrags, wie dieser für die Pädagogische Hochschule FHNW geleistet wird, möglich?
4. Welche finanziellen Auswirkungen wären zu erwarten und gibt es alternative Finanzierungsmöglichkeiten, die in Betracht gezogen werden könnten?
5. Inwiefern unterstützen die bildungspolitischen baselstädtischen Rahmenbedingungen die Gründung privater Institute auf Tertiärstufe? Falls Anpassungen der kantonalen gesetzlichen Rahmenbedingungen erforderlich sind, um die Gründung solcher Institutionen zu ermöglichen, welche Bereiche müssten gegebenenfalls angepasst werden?

Sandra Bothe-Wenk»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Pädagogischen Hochschulen (PH) als Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung für die Primarstufe (einschliesslich Kindergarten oder Eingangsstufe), die Sekundarstufe I und für gymnasiale Maturitätsschulen und Fachmittelschulen sowie für die Lehrberufe im pädagogisch-therapeutischen Bereich fallen in der Schweiz grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Kantone. Das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011 (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG; SR 414.20) enthält jedoch einige Bestimmungen zur nationalen Koordination. So steht das Bezeichnungsrecht als «Pädagogische Hochschule» (oder davon abgeleitete Bezeichnungen) und die Gewährung von Projektbeiträgen des Bundes für Aufgaben von gesamtschweizerischer hochschulpolitischer Bedeutung unter der Voraussetzung einer institutionellen Akkreditierung durch den Schweizerischen Akkreditierungsrat und die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung.

In der Schweiz sind aktuell 15 PH als öffentlich-rechtliche Institutionen in kantonaler oder interkantonaler Trägerschaft tätig (BE, VS, GR, FR, TG, VD, LU, ZG, SZ, BE-JU-NE, SH, SG, ZH, AG-BL-BS-SO, TI). Sie treten häufig als eigenständige Institutionen auf; die Pädagogische Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz (PH FHNW) ist allerdings, wie etwa die PH der Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI), Teil einer regionalen Fachhochschule.

Die Landschaft der schweizerischen PH wird ergänzt durch spezialisierte Angebote wie die Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung (EHB), die interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich (HfH), die Schweizer Hochschule für Logopädie Rorschach (SHLR) sowie das Pädagogische Hochschulinstitut NMS Bern. Nur die beiden letzteren Institutionen stehen in privater Trägerschaft. Sowohl die SHLR wie die NMS sind jedoch als PH institutionell akkreditiert und werden vom jeweiligen Standortkanton (SG bzw. BE) finanziell unterstützt.

Für die Berufsausübung an privaten Schulen existieren zudem teilweise freie, nicht gesamtschweizerisch akkreditierte und staatlich nicht kontrollierte Ausbildungsangebote, wie etwa der Bachelor of Arts in Waldorfpädagogik an der Akademie für Bewegung und Bildung an der Rudolf Steiner Schule in Basel.

PH haben den Auftrag, qualifizierte Lehrerinnen und Lehrer für alle Schulstufen auszubilden. Neben Lehre, Forschung und Entwicklung sind die PH zudem für Weiterbildungen und Zusatzausbildungen zuständig. Die Studiengänge der Lehrerinnen- und Lehrerbildung sind berufsqualifizierend und enthalten fachwissenschaftliche, fachdidaktische sowie erziehungswissenschaftliche und berufspraktische Anteile. Die Ausbildung erfolgt nach dem zweistufigen Modell mit Bachelor- und Masterstudiengängen gemäss der Verordnung des Hochschulrats über die Koordination der Lehre an den Schweizer Hochschulen vom 29. November 2019 (SR 414.205.1). Absolventinnen und Absolventen von PH erhalten zusammen mit ihrem grundständigen akademischen Titel (Bachelor,

Master) gleichzeitig ein Berufsdiplom – ein Lehrdiplom für die jeweilige Schulstufe oder ein Berufsdiplom im Bereich der Sonderpädagogik. Diese kantonalen oder kantonal anerkannten Lehrdiplome (Vorschulstufe, Primarstufe, Sekundarstufe I, Maturitätsschulen) oder Berufsdiplome können von der Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) gesamtschweizerisch anerkannt werden, was die Zulassung zur Ausübung des Berufs auf der jeweiligen Schulstufe in der gesamten Schweiz ermöglicht. Heute verfügen alle Studiengänge der Vorschulstufe und Primarstufe über eine gesamtschweizerische Anerkennung durch die EDK. Diese Anerkennung garantiert die gesamtschweizerische und internationale Mobilität der Lehrpersonen.

Da die PH in Verantwortung der Kantone stehen, erhalten sie keine Grundbeiträge des Bundes. Die Beteiligung der Wohnsitzkantone der Studierenden an den Kosten der Träger erfolgt auch für PH über die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung vom 12. Juni 2003 (FHV; SG 428.300). Die FHV fördert den interkantonalen Lastenausgleich, die Freizügigkeit für Studierende sowie die Optimierung des Angebots. Sie trägt zu einer koordinierten schweizerischen Hochschulpolitik bei.

1.1 Neue Mädchenschule Bern

Die Neue Mädchenschule (NMS) Bern wurde 1851 als evangelische Privatschule in Bern gegründet. Bereits seit 1853 führt sie eine eigene Lehrerinnen- und Lehrerausbildung. Die NMS versteht sich als Ergänzung zum staatlichen Bildungsangebot und bietet heute eine Volksschule von der ersten bis zur neunten Klasse (und eine zehnte Klasse für Realschülerinnen und -schüler), ein vierjähriges Gymnasium mit kantonal und eidgenössisch anerkannter Matur sowie eine Fachmittelschule und eine PH, die seit ihrer Gründung im Jahr 2001 bis Anfang 2023 als Institut der staatlichen PH Bern angegliedert war.

Die NMS ist als Verein organisiert. Unter dem Dach des Schulrats finden sich einerseits die PH (mit Institutsrat und Rektorin), andererseits die weiteren Bildungsangebote. Die PH NMS ist institutionell akkreditiert. Die Diplome der PH NMS sind gemäss Reglement über die Anerkennung von Lehrdiplomen für den Unterricht auf der Primarstufe der EDK anerkannt. Die NMS stellt jährlich rund 70 Lehrdiplome aus.

Der Kanton Bern kennt, wie der Kanton Basel-Stadt, grundsätzlich kein eigenes Verfahren zur Anerkennung, Akkreditierung oder Zulassung privater Hochschulen oder privater Hochschulaktivitäten auf dem Kantonsgebiet. Das bernische Gesetz über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule (PHG, BSG 836.91) enthält allerdings Bestimmungen zur Zusammenarbeit mit der PH NMS. Der Kanton Bern schliesst einen Leistungsvertrag mit der PH NMS ab und entrichtet auf dieser Grundlage für die Durchführung der Studiengänge einen Beitrag. Dieser entspricht dem Pauschalbeitrag pro Studierenden der FHV für Studierende mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern.

1.2 Unterstrass Zürich

Unterstrass.edu, wie sich die Schule in Zürich heute nennt, wurde 1869 als Evangelisches Lehrerseminar gegründet. 2002 wurde das Primarlehrerseminar und das Kindergärtnerinnenseminar zum «Institut Unterstrass an der Pädagogischen Hochschule Zürich» der staatlichen PH angegliedert. Innerhalb der gesamtschweizerisch akkreditierten und von der EDK anerkannten PH Zürich ist das Institut jedoch selbständig und den Werten der Gründer verpflichtet.

Unterstrass.edu ist als Verein organisiert, der sich u.a. durch Gaben evangelisch-reformierter Landeskirchen im Kanton Zürich sowie privaten Spenderinnen und Spender finanziert. Neben dem Institut zur Ausbildung von Kindergarten- und Primarlehrpersonen (inkl. Forschung und Entwicklung, Weiterbildung und Dienstleistung) führt unterstrass.edu ein Gymnasium. Jährlich werden rund 50 Lehrdiplome ausgestellt.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie bewertet der Regierungsrat die Wirksamkeit und den Erfolg der privaten Ausbildungsinstitutionen für Lehrpersonen der Primarstufe in den Kantonen Bern und Zürich?*

Wie einleitend dargestellt, erfüllen die NMS Bern aufgrund einer Übertragung im Gesetz und Unterstrass Zürich infolge der Angliederung an die kantonale PH heute eine öffentliche Aufgabe.

Gemeinsam haben die NMS Bern und Unterstrass Zürich neben ihrer konfessionellen Prägung und dem historischen Gründungskontext, dass sie sich als Ergänzung zum Angebot der staatlichen PH verstehen. Eine solche Ergänzung kann mit Blick auf die Diversität der Bildungsherkunft der Studierenden, aber auch der künftigen Berufskontexte als Lehrperson gewinnbringend sein. Zudem haben kleinere Institutionen oftmals die Möglichkeit, agil auf individuelle Bedürfnisse und Veränderungen zu reagieren. Wie es sich bei den beiden Institutionen NMS Bern und Unterstrass Zürich damit genau verhält, kann hier nicht beurteilt werden. Jedenfalls aber ist ihre private Tätigkeit insofern zu relativieren, als sie, wie erwähnt, inzwischen zusammen mit den jeweils kantonalen PH eine öffentliche Aufgabe erfüllen.

Die PH FHNW ist designierte Ausbildungsstätte für das integrale Schulsystem der vier Trägerkantone und ist daher deutlich umfassender und breiter konzipiert als die privaten Institute für die Primarstufe in Bern und Zürich. Insgesamt erhielten im Jahr 2024 819 neue pädagogische Fachpersonen ihr Diplom an der PH FHNW.

2. *Welche Vorteile, Chancen und mögliche Risiken sieht der Regierungsrat darin, private Ausbildungseinrichtungen für Lehrpersonen in Basel zuzulassen?*

Es gibt keinerlei juristische Einschränkungen für die Aufnahme privater Hochschulaktivitäten auf dem Kantonsgebiet. Ein privates Angebot der Lehrerinnen- und Lehrerbildung kann mit dem staatlichen Angebot der PH konkurrieren (was in gewissem Mass ein Risiko darstellen könnte), Studierenden gleichzeitig aber auch komplementäre Bildungswege eröffnen (was als Chance zählen könnte). Letzteres zeigt sich an den Beispielen der NMS Bern und Unterstrass Zürich, wobei auf die historisch gewachsene Nähe beider Institutionen zum Staat hinzuweisen ist. Beide Institutionen nehmen heute eine staatliche Aufgabe wahr (vgl. Antwort zu Frage 1). Vor diesem Hintergrund ist fraglich, auf welche Weise eine neue private PH, die im Auftrag des Kantons tätig wäre, das bestehende staatliche Angebot der PH FHNW ergänzen könnte. Zudem wäre mit nennenswerten Mehrkosten für den Kanton und Auswirkungen auf die Finanzierung der PH FHNW zu rechnen.

3. *Ist eine Finanzierung einer privaten Ausbildungsinstitution mittels eines Pro-Kopf-Beitrags, wie dieser für die Pädagogische Hochschule FHNW geleistet wird, möglich?*

Der Kanton Basel-Stadt richtet keine Pro-Kopf-Beiträge für Studierende an der PH FHNW aus. Vielmehr leistet er gemäss Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) vom 9. November 2004 (FHNW-Vertrag, SG 428.100) einen Globalbeitrag an die gesamte FHNW. Die Budgethoheit und damit die Allokation von Mitteln an die einzelnen Hochschulen unter dem Dach der FHNW obliegt dem Fachhochschulrat (§ 27 FHNW-Vertrag).

Im Kanton Basel-Stadt ist, anders als in Bern und Zürich, kein privates Angebot historisch gewachsen, und bisher wurde auch kein entsprechender Bedarf geäussert. Im Bereich der staatlichen Aufgabe, Studiengänge für die Grundausbildung von Lehrpersonen anzubieten, besteht in Basel-Stadt deshalb aktuell keine Rechtsgrundlage für eine – teilweise – Übertragung auf eine private PH und in der Folge deren Mitfinanzierung. § 21 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV; SG 111.100) sieht vor, dass der Kanton eine Universität und Fachhochschulen im Rahmen kantonsübergreifender Trägerschaften selbst betreibt.

Voraussetzung für eine Aufgabenübertragung wäre zudem, dass die private PH gemäss HFKG akkreditiert ist und deren Abschlüsse von der EDK anerkannt werden (vgl. Art. 67 Abs. 2 PHG zur NMS Bern).

4. *Welche finanziellen Auswirkungen wären zu erwarten und gibt es alternative Finanzierungsmöglichkeiten, die in Betracht gezogen werden könnten?*

Der Anhang zur FHV für das Studienjahr 2023/24 sieht Pauschalbeiträge von 25'300 Franken pro Jahr und Studierende für pädagogische Studienrichtung vor. Dieser Beitrag deckt gemäss Art. 9 FHV konzeptionell 85% der Ausbildungskosten (Betriebskosten abzüglich der individuellen Studiengebühren, der Infrastrukturkosten und allfälliger Bundesbeiträge).

Die hypothetische Mitfinanzierung einer privaten PH seitens Kanton Basel-Stadt auf Kantonsgebiet, die über solche Betriebsbeiträge hinausginge, – zum Beispiel als Anschubfinanzierung – wäre allenfalls in der Form einer Finanzhilfe gemäss § 3 des Staatsbeitragsgesetzes (SG 610.500) denkbar.

Inwieweit dem Kanton durch die Finanzierung einer privaten PH mit Betriebsbeiträgen und allenfalls zusätzlichen Finanzhilfen Mehrkosten entstehen würden und sich dies auf die Finanzierung der PH FHNW auswirken würde, lässt sich derzeit nicht abschätzen.

5. *Inwiefern unterstützen die bildungspolitischen baselstädtischen Rahmenbedingungen die Gründung privater Institute auf Tertiärstufe? Falls Anpassungen der kantonalen gesetzlichen Rahmenbedingungen erforderlich sind, um die Gründung solcher Institutionen zu ermöglichen, welche Bereiche müssten gegebenenfalls angepasst werden?*

Die aktuelle Gesetzeslage im Kanton Basel-Stadt behindert die Gründung privater Hochschulaktivitäten nicht. In seiner Rolle als Regulator des Hochschulbereichs hat der Kanton bisher davon abgesehen, eigene, über Bundesrecht hinausgehende Bestimmungen zu erlassen. Insofern bestehen im Kanton Basel-Stadt auch keine besonderen Anreize für die Gründung privater Bildungseinrichtungen auf Tertiärstufe. In seiner Rolle als Gewährleister des kantonalen Wissenschafts- und Ausbildungsbetriebs konzentriert sich der Kanton auf seine verfassungsmässige Aufgabe, eine eigene Universität und Fachhochschulen in kantonsübergreifender Trägerschaft zu betreiben (§ 21 KV; vgl. oben Antwort zu Frage 3).

Soweit die verfassungsrechtlichen Bestimmungen es überhaupt zulassen, müssten gesetzliche Grundlagen für eine Aufgabenübertragung auf private Hochschulen und deren Mitfinanzierung also erst geschaffen werden. Damit einhergehen müsste zwingend auch eine neue hochschulpolitische Schwerpunktsetzung.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin