



Controlling in der interkantonalen Zusammenarbeit – Auswertung der Vernehmlassung und weiteres Vorgehen

Bericht der ZFDK zuhanden der 82. ZRK vom 16. Mai 2008

1. Ausgangslage

An der 81. ZRK vom 23. November 2007 ist der Bericht „Controlling im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit: Steuerung der gemeinsamen Einrichtungen“ der ZFDK vom 29. Oktober 2007 vorgestellt und den Kantonsregierungen der Antrag unterbreitet worden, das Konzept zu genehmigen und den Beschluss bis Ende Dezember 2007 mitzuteilen. Die ZRK hat beschlossen, den Bericht im Rahmen einer ersten Lesung zur Kenntnis zu nehmen und die ZFDK aufgefordert,

- a) den Bericht den Kantonsregierungen und Konkordatsräten gemeinsamer Einrichtungen zur Vernehmlassung zuzustellen,
- b) die Antworten aus der Vernehmlassung auszuwerten und zu prüfen, ob der vorliegende Bericht aufgrund der Antworten anzupassen sei sowie
- c) an der 82. ZRK vom 16. Mai 2008 erneut Bericht zu erstatten.

Mit Schreiben vom 3. Dezember 2007 hat der ZFDK-Präsident die Zentralschweizer Regierungen und die Konkordatsräte der Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ), der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ), der Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA), der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (IPH) und des Laboratoriums der Urkantone zur Vernehmlassung eingeladen und die Stellungnahmen bis 31. Januar 2008 erbeten.

2. Vernehmlassungsergebnis

An der Vernehmlassung haben sich alle sechs Kantone beteiligt. Seitens der Konkordatsräte haben der FHZ/PHZ-Konkordatsrat (in beiden Einrichtungen bilden die Bildungsdirektoren den Konkordatsrat) und der ZBSA-Konkordatsrat eine Stellungnahme eingereicht. Bei der IPH hat sich der Direktor ohne Einbezug des Konkordatsrats vernehmen lassen.

2.1 Kantone

Die Vereinheitlichung der Steuerung der gemeinsamen Einrichtungen mit dem Ziel, dass die Kantone auf die von ihnen mitgetragenen und finanziell stark unterstützten Einrichtungen Einfluss haben, wird generell begrüsst.

Steuerungsinstrumente

Die Rückmeldungen zur Frage der Steuerungsinstrumente ergeben folgendes Bild:

LU schlägt vor:

- Mehrjähriger Leistungsauftrag, ohne Globalbudget (d.h. ohne verbindliche finanzielle Aussagen), einstimmige Genehmigung durch Regierungen;
- Jährliche Leistungsvereinbarung mit verbindlichem Budget, qualifizierter Mehrheitsentscheid (Mehrheit der Kantone, welche gleichzeitig die Mehrheit der Kantonsbeiträge bezahlen) des Konkordatsrats;
- Rollender Mittelfristplan, qualifizierter Mehrheitsentscheid (Mehrheit der Kantone, welche gleichzeitig die Mehrheit der Kantonsbeiträge bezahlen) des Konkordatsrats.

UR hält fest, dass ein einjähriger Leistungsauftragsrhythmus terminlich kaum umsetzbar ist und schlägt einen zweijährigen Leistungsauftrag mit Budget vor.

SZ begrüsst die Jährlichkeit der Leistungsaufträge und Budgets.

OW, NW und ZG sprechen sich für mehrjährige, in der Regel vierjährige Leistungsaufträge (Genehmigung durch Kantonsregierungen) und Jahresplanung mit Budget (Genehmigung durch Konkordatsrat nach vorgängiger Mandatierung durch Kantonsregierungen) aus.

Organisation und Zuständigkeiten

Die Rückmeldungen zu den Aspekten der Organisation und Zuständigkeiten sind vielfältig und zum Teil auch widersprüchlich (Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission). Inwieweit diese zu berücksichtigen sind, hängt nicht zuletzt auch von der Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente ab (Jährlichkeit/Mehrjährlichkeit). Es wird mehrfach darauf hingewiesen, dass bei der Fachhochschule auf der strategischen Ebene neben dem Konkordatsrat ein Fachhochschulrat vorzusehen ist.

2.2 Konkordate

Steuerungsinstrumente

Bezüglich der Steuerungsinstrumente befürworten die Konkordatsräte der FHZ, der PHZ und der ZBSA die verbindliche mehrjährige Leistungsvereinbarungen, während der Direktor der IPH sich für die Jährlichkeit ausspricht.

Organisation und Zuständigkeiten

FHZ und PHZ fordern für ihre Bereiche, dass der Fachhochschulrat als strategisches Führungsorgan weiterhin vorgesehen werden kann, dass die Finanzierungsbeschlüsse sich auf die Kantonsbeiträge beschränken und keine detaillierteren Budgets umfassen, dass im Zentrum der Berichterstattung die Berichterstattung der Institution steht und dass das Berichtswesen als Ganzes (und nicht nur der parlamentarische Prüfbericht) dargestellt wird.

3. Weiteres Vorgehen

Richtlinien zur Steuerung gemeinsamer Einrichtungen werden allgemein begrüsst und als notwendig erachtet. Sollen diese in Zukunft wegleitend sein – sei dies bei der Erarbeitung neuer bzw. bei der Überarbeitung bestehender Konkordate – muss es das Ziel sein, von allen Regierungen getragen zu werden. Dies ist im heutigen Zeitpunkt nicht durchwegs der Fall; die Meinungen gehen insbesondere bei der Frage auseinander, mit welcher zeitlichen Verbindlichkeit (jährlich oder mehrjährlich) seitens der Kantone inhaltliche und finanzielle Zusagen gemacht werden sollen. Deshalb ist zunächst (wieder) diese Grundsatzfrage zu klären.

3.1 Neuer Ansatz bezüglich Mehrjährigkeit

Im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Leistungsauftrag für gemeinsame Einrichtungen liegt der Knackpunkt bei der Frage, ob und inwieweit die Kantone mehrjährige finanzielle Zusagen machen wollen. Umstritten sind nicht die inhaltlichen Vorgaben der Kantone an die gemeinsamen Einrichtungen über mehrere Jahre, sondern die Kantonsbeiträge bzw. die finanziellen Verpflichtungen, welche die Kantone als Träger der Einrichtungen gegenüber diesen über mehrere Jahre eingehen. Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung weisen darauf hin, dass ein gangbarer Weg darin bestehen könnte, die mehrjährigen Kantonsbeiträge differenziert zu betrachten.

1. Differenzierte Betrachtung der Kantonsbeiträge (Beschreibung)

Wir gehen davon aus, dass der Leistungsbezug massgebend für die Festlegung des Kantonsbeitrags ist.

Falls der gesamte Kantonsbeitrag gemäss Leistungsbezug geplant und abgerechnet wird, gilt:

Kantonsbeitrag = Menge mit Leistungsbezug x Abgeltung pro Mengeneinheit mit Leistungsbezug

Beispiele:

Kantonsbeitrag = Anzahl Schüler x Kostenpauschale pro Schüler

Kantonsbeitrag = Anzahl Patienten x Fallkosten pro Patient

Die Kantone bezahlen nach Ablauf einer Leistungsperiode ihre Beiträge gemäss dem effektiven Leistungsbezug. Sie beeinflussen die Menge in der Regel nicht. Wollten sie dies tun, müssten sie Mengenbeschränkungen festlegen (Bsp. Schule: Einführung des numerus clausus, d.h. Zulassung nur noch einer bestimmten Schülerzahl).

Neben der effektiven Menge ist die vereinbarte Abgeltung (Kostenpauschale) entscheidend. Diese resultiert aus einer Kalkulation, die sich aus dem Leistungsauftrag ableitet. Will heissen: Hinter den kalkulierten Kosten stehen die von den Kantonen verlangten bzw. bestellten Leistungsangebote.

→ Neuer Ansatz:

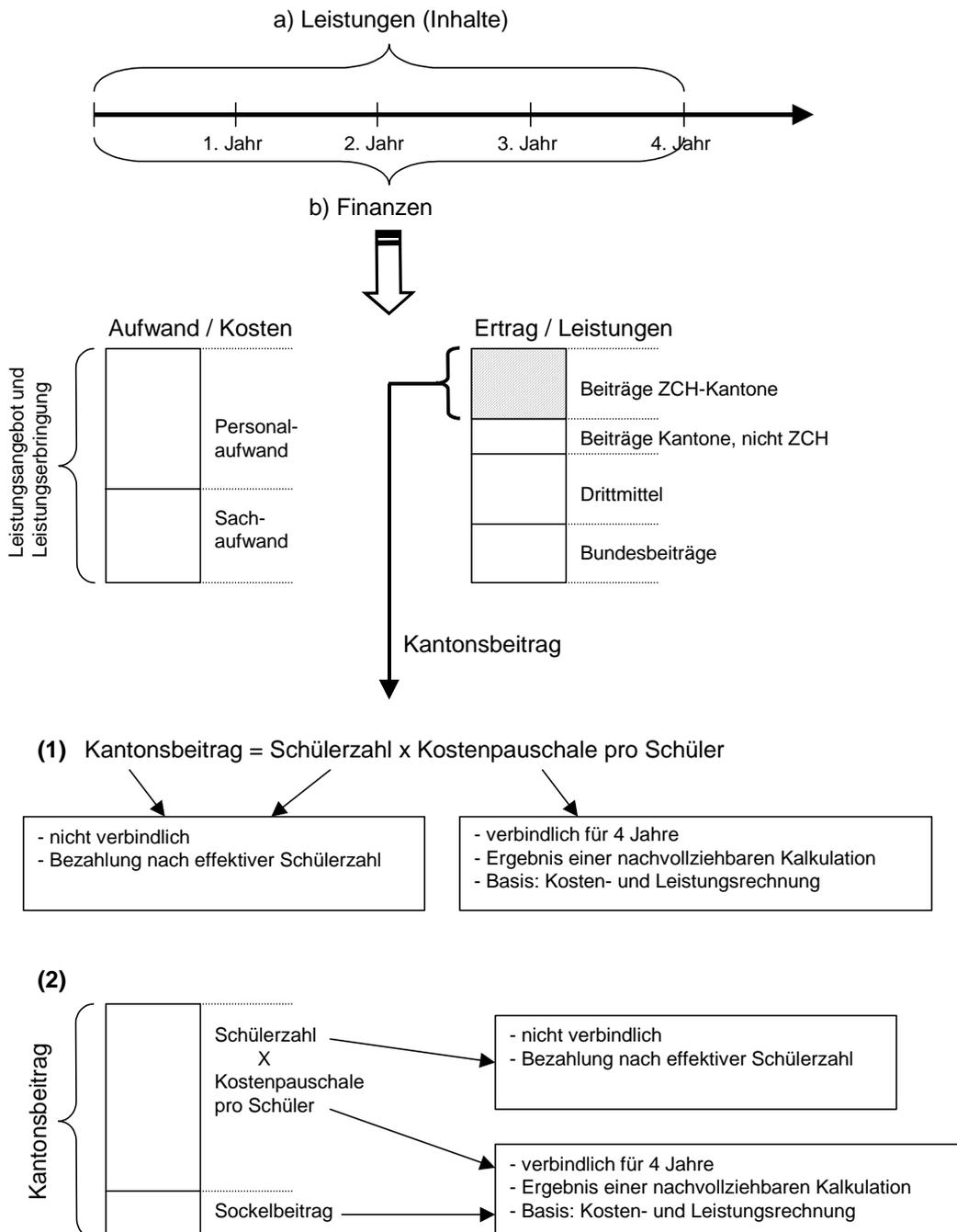
Im mehrjährigen Leistungsauftrag werden die Inhalte (zu erbringenden Leistungen, Leistungsangebote über vier Jahre) und die Abgeltung pro Mengeneinheit mit Leistungsbezug („Preis/Leistungseinheit für

vier Jahre“) geregelt. Bei diesem Ansatz sprechen die Kantone keine verpflichtenden, mehrjährigen fixen Beiträge zum Voraus. Die in den rollenden, mehrjährigen Finanzplänen der Einrichtung enthaltenen Kantonsbeiträge sind Planungsgrössen und somit nicht verpflichtend. Die Kantone verpflichten sich einzig, für eine bestimmte Mengeneinheit (1 Schüler) eine bestimmte Abgeltung (Abgeltung pro Schüler) zu entrichten. Der von den Kantonen tatsächlich zu bezahlende Beitrag hängt zu guter Letzt von den effektiven Mengen (Schülerzahlen) ab. Dieser minimale Verpflichtungsgrad ist für beide Seiten von Wichtigkeit, damit die finanziellen Planungen eine gewisse Sicherheit beinhalten.

Der Kantonsbeitrag kann sich auch aus zwei Komponenten zusammensetzen: aus einer Leistungskomponente und aus einem vom Leistungsbezug unabhängigen Sockelbetrag. Ein Sockelbeitrag wird in der Regel mit Infrastrukturleistungen oder mit einem definierten Grundangebot an Leistungen begründet. Bemessen und auf die Kantone verteilt wird er nach bestimmten Kriterien (Einwohnerzahl, Anzahl Kantone, fachliche Kriterien, usw.). Falls der Sockelbeitrag klar kleiner ist als die Leistungskomponente des Kantonsbeitrags (was in der Regel der Fall sein müsste) und falls der Sockelbeitrag mit der Abdeckung langfristiger Leistungen auf Konstanz ausgerichtet ist (was ebenfalls der Fall sein müsste), macht es Sinn, wenn er über mehrere Jahre vereinbart wird.

2. Differenzierte Betrachtung der Kantonsbeiträge (Skizze)

Mehrjähriger Leistungsauftrag regelt ...



3. Führungsinstrumente

a) Mehrjähriger Leistungsauftrag

- Regelt verbindlich für die nächsten vier Jahre:
 - 1) Leistungen, vierjähriger Finanzplan;
 - 2) bezüglich Kantonsbeitrag: Abgeltung pro Mengeneinheit mit Leistungsbezug, Sockelbeitrag.
- Nicht verbindlich für die nächsten vier Jahre:
Kantonsbeitrag.
- Alle vier Jahre, rechtzeitig vor Ablauf einer Auftragsperiode, sind die Leistungen vertieft zu prüfen hinsichtlich Leistungsumbau, Leistungsausbau, Leistungsabbau. Die Analyseergebnisse sind in einem Bericht festzuhalten. Es ist genügend Zeit für Analyse, Zielsetzung, Meinungsbildung und Entscheidungsfindung einzuplanen.
- Genehmigung durch Kantonsregierungen. Bedarf der Einstimmigkeit.

b) Jahresplanung mit Budget

- Genehmigung durch Konkordatsrat nach vorgängiger Mandatierung durch die Kantonsregierungen.

c) Rollender mehrjähriger Leistungsauftrag

- Zeigt die mittelfristigen Perspektiven.
- Ist unverbindlich.
- Ist eine Beilage zur Jahresplanung mit Budget.

d) Jahresrechnung und Jahresbericht

- Genehmigung durch Konkordatsrat nach vorgängiger Mandatierung durch die Kantonsregierungen.

3.2 Organisatorische Aspekte

Aufgrund der Vernehmlassungsantworten hat die ZFDK vom 31. März 2008 weiter die nachfolgenden Aspekte der Organisation und der Zuständigkeiten diskutiert und diesbezüglich Weichen gestellt:

- ***Interkantonale Geschäftsprüfungskommission***

Vorschlag UR:

Nicht jede interkantonale Einrichtung braucht eine interkantonale Geschäftsprüfungskommission. Es soll im Einzelfall beurteilt werden, ob die (politische) Natur der Einrichtung ein solches zusätzliches Gremium erfordert.

Die Vorgeschlagene Unterstützung der interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission durch eine professionelle Dienststelle ist unnötig. Ziffer 3.1.5.3 ist ersatzlos zu streichen.

Haltung der ZFDK:

Die Parlamente sind in geeigneter Weise in die Zusammenarbeit einzubinden. Die interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission stellt diesbezüglich eine gute Form dar. Eine interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission benötigt nicht die Unterstützung einer professionellen Dienststelle. Die entsprechende Ziffer im Konzept ist zu streichen.

- ***Strategisches Führungsorgan: Fachhochschulrat***

Vorschlag NW, ZG, FHZ/PHZ:

Für den Hochschulbereich ist weiterhin ein Fachhochschulrat vorzusehen, ohne damit die Kompetenzen des Konkordatsrats zu beschneiden.

Haltung der ZFDK:

Der Konkordatsrat ist das strategische Führungsorgan (im Sinne eines Verwaltungsrats bei der AG). Er kann Beiräte einsetzen und diesen Aufgaben übertragen. Die strategischen Entscheide sind allerdings immer durch den Konkordatsrat zu fällen. Bsp.: Die Wahl des Direktors der gemeinsamen Einrichtung erfolgt durch den Konkordatsrat; der Beirat kann diese Wahl vorbereiten.

- ***Berichterstattung zuhanden der Parlamente***

Vorschlag FHZ/PHZ:

Im Kapitel 3.2 soll das Berichtswesen als Ganzes (und nicht nur der parlamentarische Prüfbericht) im Überblick dargestellt werden.

Haltung der ZFDK:

Die Berichterstattung ist im Zusammenhang mit unterschiedlichen Organen geregelt. Eine Abhandlung der Berichterstattung unter einem eigenen Kapitel macht vor dem Hintergrund des vorliegenden Konzeptes wenig Sinn, weil sie zu Überschneidungen und Doppelspurigkeiten führen würde. Die Aussagen zum parlamentarischen Prüfbericht sind in der Vernehmlassung mehrfach begrüsst worden.

- ***Budget- bzw. Finanzierungsbeschlüsse***

Vorschlag FHZ/PHZ:

Für die Kantone sind die jährlichen Beiträge relevant. Da die Hochschulen namentlich im Bereich des erweiterten Leistungsauftrags (Weiterbildung, F+E, Dienstleistungen) teilweise eigenwirtschaftlich oder mit einem definierten Kostendeckungsgrad arbeiten, scheint eine Steuerung der Institution via Detailbudgets über die Gesamtinstitution wenig sinnvoll.

Haltung der ZFDK:

Die Kantone sind die Träger der gemeinsamen Einrichtungen, definieren die Leistungsangebote und regeln die Finanzierung. Wollen sie dies tun, benötigen sie eine Gesamtsicht mit dem nötigen Detaillierungsgrad. Die Kantonsregierungen definieren den Detaillierungsgrad.

- ***Rechnungslegungsnormen***

Vorschlag UR:

Anlehnung an Rechnungslegungsvorschriften von Aktiengesellschaften.

(Anmerkung ZRK-Sekretariat: ... oder an Swiss GAAP FER. -> Prüfung dieser Frage mit Einbezug kantonalen Finanzkontrollen)

Haltung der ZFDK:

Die Arbeitsgruppe hat die Frage der Rechnungslegungsnorm vertieft zu prüfen und der ZFDK Varianten vorzulegen.

3.3 Auftrag an die Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe hat den Bericht der ZFDK vom 29. Oktober 2007 gemäss den Punkten 3.1 und 3.2 des vorliegenden Berichts zu überarbeiten und der ZFDK vom 20. Oktober 2008 Bericht zu erstatten.

4. Antrag der ZFDK zuhanden der 82. ZRK vom 16. Mai 2008

Die ZRK nehme den Bericht der ZFDK zur Kenntnis