



Regierungsrat
Hans Wallimann
Präsident der ZFDK
St. Antonistrasse 4
6060 Sarnen

Tel. 041 666 62 57

An
Zentralschweizer Kantonsregierungen

Sarnen, 29. Oktober 2008

**Vernehmlassung zur Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung und zur Vereinbarung über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz:
Stellungnahme der Zentralschweizer Finanzdirektorenkonferenz (ZFDK) zuhanden der Zentralschweizer Regierungen**

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin
Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Die Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung und die Vereinbarung über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz waren mit Datum vom 29. Juli 2008 bzw. 24. September 2008 in die Vernehmlassung gegeben worden. Die ZFDK nimmt gerne Stellung zuhanden der Zentralschweizer Kantonsregierungen und bittet diese, die nachfolgenden Anmerkungen und Vorschläge zu berücksichtigen. Weiter begrüsst die ZFDK, dass die Kantonsregierungen an der 83. ZRK vom 21. November 2008 ihre Haltungen zu den beiden Vereinbarungsentwürfen präsentieren und diskutieren.

Im Auftrag der Zentralschweizer Kantonsregierungen bearbeitet die ZFDK seit einiger Zeit Fragen der Steuerung von gemeinsamen, d.h. interkantonalen Einrichtungen (Projekt „Controlling in der interkantonalen Zusammenarbeit“), dies immer auch mit Blick auf die FHZ und PHZ. In diesem Kontext waren den Kantonsregierungen in der Vergangenheit verschiedene Dokumente unterbreitet worden, namentlich ein Analysebericht der Konkordate FHZ und PHZ unter dem Aspekt des Controllings (76. ZRK vom 3. Juni 2005), ein auf dem bisherigen Konkordat basierender Leitfaden für ein stufengerechtes Controlling (79. ZRK vom 2. November 2006), Grundsatzfragen betreffend Führungsrhythmus und Zuständigkeiten bei gemeinsamen Einrichtungen (79. ZRK vom 2. November 2006), ein erster Entwurf eines Konzepts für die Steuerung gemeinsamer Einrichtungen (81. ZRK vom 23. November 2007) sowie die Vernehmlassungsergebnisse zu diesem Konzeptentwurf (82. ZRK vom 16. Mai 2008).

Basierend auf den aus den jeweiligen Rückmeldungen der Kantonsregierungen gewonnen Erkenntnissen wird die ZFDK demnächst das „Grundlagenpapier über die Steuerung der gemeinsamen Einrichtungen“ den Regierungen zur Genehmigung vorlegen. Dieses Grundlagenpapier bildet die Basis für die nachfolgende Stellungnahme der ZFDK. In ihrer Stellungnahme geht die ZFDK davon aus, dass sowohl die Fachhochschule als auch die Pädagogische Hochschule gemeinsame Trägerschaften sein werden.

1. Zusammenfassende Empfehlungen

Die ZFDK begrüsst, dass einzelne Erkenntnisse aus dem ZRK-Grundlagenpapier bereits in die beiden Vernehmlassungsvorlagen eingeflossen sind. Sie empfiehlt in Abweichung zu den Vernehmlassungsvorlagen folgende Punkte in der weiteren Arbeit zu berücksichtigen:

1. Der Fachhochschulrat bzw. der Hochschulrat ist aus Gründen der politischen und betriebswirtschaftlichen Führungseffizienz als Beirat des Konkordatsrats einzusetzen.
2. Als Folge daraus sind die Kompetenzen neu zu regeln (siehe beiliegendes Funktionendiagramm). Der Konkordatsrat hat die Rolle eines Verwaltungsrats.
3. Der von den Kantonsregierungen genehmigte mehrjährige Leistungsauftrag mit Finanzplan enthält die Vorgaben für den Entwicklungs- und Finanzplan (und nicht umgekehrt).
4. In der Vereinbarung ist ein Grundsatz zur Steuerung festzuhalten, aus dem klar hervorgeht, dass mit Leistungs-, Wirkungs- und Finanzzielen geführt werden muss (gemäss ZRK-Grundlagenpapier). Im vorliegenden Entwurf ist nur von Leistungszielen die Rede.
5. Der Konkordatsrat hat die Ergebnisverwendung mit den Stimmen aller Mitglieder zu beschliessen; somit haben die Kantone ein faktisches Veto-Recht.
6. Das Personalrecht des Sitzkantons ist zu übernehmen.
7. Der Rechnungslegungsstandard ist in der Vereinbarung im Rahmen der „Grundsätze des Finanz- und Rechnungswesens“ gemäss ZRK-Grundlagenpapier (Standard HRM2) festzuhalten.
8. Eigenkapital plus Rückstellungen sind auf 10 Prozent des jährlichen Aufwandes zu beschränken.
9. Die Immobilien sind grundsätzlich aufgrund einer einfacheren Finanzierung von den Standortkantonen zu mieten. Auf die Mitgabe von Dotationskapital kann für diesen Zweck verzichtet werden.
10. Auf zweckgebundene Reserven für die bauliche Infrastruktur und die leistungsorientierte Steuerung ist im Grundsatz zu verzichten.
11. Die Struktur bezüglich Reservearten und Ergebnisverwendung sind möglichst einfach zu gestalten und durch den Konkordatsrat den Regierungen der Trägerkantone vorzulegen.

2. Beantwortung der Fragen zur Hochschule Luzern

In der Folge wird auf die im Vernehmlassungsschreiben aufgeworfenen Fragen eingegangen.

1. *Sind Sie mit dem vorgeschlagenen Trägerschaftskonzept (Fusion der Trägerschaften zu einer Institution in regionaler Trägerschaft) grundsätzlich einverstanden?*

Die gemeinsame Trägerschaft und die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit werden begrüsst.

2. *Sind Sie mit der Führungsstruktur auf Ebene Trägerschaft, namentlich auch mit der vorgeschlagenen Form des Einbezugs der Parlamente und der Neudefinition der Interparlamentarischen Fachhochschulkommission einverstanden?*

Die Führungsstrukturen auf Ebene Trägerschaft erscheinen bis auf die Frage der strategischen Verantwortlichkeit und der Rolle des Fachhochschulrats bzw. Hochschulrats gut gelöst.

Die Strategieverantwortung (Bsp. Eigentümerstrategie) hat bei den Trägerkantonen (Regierungen) zu liegen und ist durch diese wahrzunehmen.

Der Fachhochschulrat bzw. der Hochschulrat ist als Beirat des Konkordatsrats einzusetzen, der Entscheide des Konkordatsrats vorberät und Empfehlungen abgibt. Der Konkordatsrat soll die Rolle eines Verwaltungsrats haben. Die strategischen Kompetenzen sollen beim Konkordatsrat, die operativen Kompetenzen bei der Fachhochschulleitung bzw. bei der Hochschulleitung liegen. Die Steuerung ist dadurch einfacher und frei von potentiellen Konflikten zwischen Konkordatsrat-Fachhochschulrat bzw. Konkordatsrat-Hochschulrat einerseits und Fachhochschulrat-Fachhochschulleitung bzw. Hochschulrat-Hochschulleitung andererseits. Das sich in der Beilage befindende Funktionendiagramm zeigt die neue Aufteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen.

Der Miteinbezug der Parlamente ist – mit einer Ausnahme – sachlich richtig und angemessen gelöst. Die Interparlamentarische Fachhochschulkommission bzw. die Interparlamentarische PH-Kommission übernimmt die Oberaufsicht, die gemäss ZRK-Grundlagenpapier verstanden wird. Unnötig ist die Stellungnahme zum mehrjährigen Leistungsauftrag (Art. 16 Abs. 3 lit. b bzw. Art. 17 Abs. 3 lit. b), weil dadurch die Gefahr einer Vermischung der Kompetenzen zwischen Kantonsregierungen und Kantonsparlamenten entstehen kann und der ohnehin schon enge Zeitplan zusätzlich strapaziert würde. Art. 16 Abs. 3 lit. b bzw. Art. 17 Abs. 3 lit. b ist deshalb in Anlehnung an das ZRK-Grundlagenpapier ersatzlos zu streichen.

3. *Sind Sie mit der vorgeschlagenen Regelung der Förderung von Forschung & Entwicklung sowie des Wissenstransfers, namentlich in Bezug auf die Mitfinanzierung von ITZ und MCCS, einverstanden?*

Es erscheint zweckmässig, dass neue Rechtsgrundlagen zur gemeinsamen Förderung von Institutionen des Wissenstransfers sowie der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung geschaffen werden. Über die daraus entstehenden Projekte und Anstrengungen ist angemessen Rechenschaft abzulegen, nicht zuletzt bezüglich des wirksamen Mitteleinsatzes.

Der Konkordatsrat soll gemäss Entwurfvorlage die Kompetenz erhalten, mit Dritten Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Die ZFDK beantragt mit Blick auf eine gute politische Abstützung, dass die Kantonsregierungen der beteiligten Kantone über diese Vereinbarungen zu entscheiden haben.

4. *Sind Sie mit dem Finanzierungskonzept und dem damit verbundenen Steuerungsmodell einverstanden?*

Die Grundsätze des Finanz- und Rechnungswesens sind zwingend zu ergänzen um eine Bestimmung, welche die Rechnungslegung festlegt. Für die finanzielle Transparenz ist dies von entscheidender Bedeutung. Das ZRK-Grundlagenpapier sieht für interkantonale Einrichtungen HRM2 vor.

Die differenzierte Darstellung der Finanzierungsbeiträge der Trägerkantone (Art. 29) wird begrüsst. Bezüglich der Genehmigung der Kantonsbeiträge verweisen wir auf das ZRK-Grundlagenpapier. Art. 28 ist dementsprechend anzupassen.

5. *Wie stehen Sie zu den im Vereinbarungsentwurf zur Diskussion gestellten Varianten in Bezug auf*
 5.1 *die Zuständigkeit für die Regelung des Personalrechts (Art. 13, 19, 22)*

Das Personalrecht des Sitzkantons ist zu übernehmen. Angestellte des Sitzkantons und Angestellte von ausgelagerten staatlichen Betrieben im Sitzkanton sind möglichst gleich zu behandeln (z.B. Lohnentwicklung).

- 5.2 *die Rolle der Parlamente (Art. 15, siehe auch Kap. 2.3.3 des Berichts)*

Der vorgeschlagene Weg bei der Definition der Rolle der Parlamente und der parlamentarischen Mitbestimmung ist im Grundsatz als gelungen zu würdigen. Von der Variante „Vernehmlassung mit Einbezug der parlamentarischen Kommissionen“ ist abzusehen (siehe Pkt. 2).

- 5.3 *die Ergebnisverwendung (Art. 32)*

Es sind im Sinne einer einfachen und transparenten Lösung nur zwei Kategorien von Eigenkapital (Pflichtreserven und freie Reserven) einzuführen. Pflichtreserven dürfen nur für die Deckung von Verlusten oder für Massnahmen zur Weiterführung des Unternehmens bei schlechtem Geschäftsgang verwendet werden. Die Pflichtreserven würden aus 20 Prozent des Jahresgewinnes gebildet, bis diese 50 Prozent des maximal zulässigen Eigenkapitals erreichen.

6. *Haben Sie Bemerkungen zu den übrigen Bestimmungen des Vereinbarungsentwurfs?*

...

7. *Haben Sie weitere Bemerkungen zu diesem Geschäft?*

...

3. Beantwortung der Fragen zur Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz

In der Folge wird auf die im Vernehmlassungsschreiben aufgeworfenen Fragen eingegangen.

Um Wiederholungen zu verhindern, wird auf jene Punkte, die bereits bei der FHZ-Stellungnahme aufgenommen und besprochen wurden, im Rahmen der Stellungnahme PHZ nicht mehr vertieft eingegangen (z.B. Rolle und Funktion der Parlamente, der Regierungen, des Konkordatsrats und des Hochschulrats; Finanz- und Rechnungswesen).

1. *Sind Sie mit dem vorgeschlagenen Trägerschaftskonzept (Fusion der Trägerschaften zu einer Institution in regionaler Trägerschaft) grundsätzlich einverstanden?*

Die Zusammenführung der drei Teilschulen zu einer einzigen Institution ist zu begrüßen. Ebenso die Aufrechterhaltung der Standorte Goldau, Zug und Luzern. Die zu erwartenden Synergieeffekte können in andere Bereiche der Schule investiert werden und schaffen somit aus Sicht der Institution einen Mehrwert.

2. *Wie beurteilen Sie die im Bericht diskutierten Szenarien für die betriebliche Organisation des Leistungsbereichs Ausbildung (Kap. 3.3.2)? Sehen Sie allenfalls realistisch umsetzbare Alternativen?*

Die ZFDK befürwortet im Grundsatz eine kostenoptimierte Lösung. Die Szenarien sind durch die Kantonsregierungen zu beurteilen.

3. *Wie beurteilen Sie die vorgeschlagene Abgeltung des Standortvorteils (vgl. Kap. 4.1.5)?*

Wir begrüßen es, dass neu der gesamte Umsatz und nicht nur der Beitrag der Trägerkantone als Basiswert für die Abgeltung der Standortkantone verwendet wird.

4. *Haben Sie Bemerkungen zu den Bestimmungen des Vereinbarungsentwurfs? Wir bitten Sie, insbesondere zu den Bestimmungen Stellung zu nehmen, die sich vom Entwurf für die Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung unterscheiden. Diese sind im Kommentar mit dem Vermerk „materiell angepasst“ kenntlich gemacht.*

Art. 20 Zuständigkeit des Konkordatsrats

- c. erlässt die Personalverordnung, die sich an dem Personalrecht des Kantons Luzern orientieren soll;
 - d. genehmigt das jährliche Budget, den Entwicklungs- und Finanzplan sowie die Infrastruktur- und Investitionsplanung;
 - k. genehmigt den jährlichen Geschäftsbericht und die Jahresrechnung und beschliesst gemäss den Bestimmungen des Konkordats über die Ergebnisverwendung;
- neu: erarbeitet zuhanden der Kantonsregierungen den mehrjährigen Leistungsauftrag mit Finanzplan

Art. 30 Finanzierungsbeiträge der Trägerkantone

Abs. 3 Antrag: Auf die automatische Zuweisung, der in einem Jahr nicht verwendeten Infrastrukturmittel zu einem zweckgebundenen Eigenkapital soll verzichtet werden.

5. *Haben Sie weitere Bemerkungen zu diesem Geschäft?*

...

Wir danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und möchten betonen, dass es uns in erster Linie um einen starken Bildungsplatz Zentralschweiz geht. Die Institutionen, die diesen Bildungsplatz repräsentieren und fördern, haben aufgrund des wirtschaftlichen Einsatzes von öffentlichen Geldern der Führung und Aufsicht der Trägerkantone zu unterliegen. Das ZRK-Grundlagenpapier über die Steuerung der gemeinsamen Einrichtungen enthält diesbezüglich Standards, die aus Sicht der ZFDK in den beiden interkantonalen Vereinbarungen zu berücksichtigen sind.

Freundliche Grüsse

Regierungsrat Hans Wallimann
Präsident der ZFDK

Beilage: Funktionendiagramm

Funktionendiagramm "Grundlagenbericht"

	Kantons- parlamente	Kantons- regierungen	Konkordats- rat	Geschäfts- leitung	I.parlam. Geschäfts- prüfungs- kommission	Revisions- stelle
Grundlagenbericht	I, S	G₁ , V	Is	Is	Is	Is
Mehrjähriger Leistungsauftrag		G₁	A	V	I	I
Finanzplan		M	G₁	V	I	I
Jahresplan mit Budget		M	G	V	I	I
Bericht der I.parlam. GPK	I	I	I, S	I	V, A	I
Revisionsbericht	I	I	I	I	I	V, A

G = Genehmigung, einfaches Mehr
 G₁ = Genehmigung, Einstimmigkeit
 I = Information, zur Kenntnis
 M = Mandatierung

V = Vorarbeit, Erstellung
 A = Antrag
 Is = Information zu einem späteren Zeitpunkt
 S = Stellungnahme, Rückmeldung

Funktionendiagramm "Fachhochschul-Vereinbarung (Vernehmlassungsvariante)"

	Grundlage	Kantons- parlamente	Kantons- regierungen	Konkordats- rat	Fachhoch- schulrat	Fachhoch- schulleitung	I.parlam. Fachhoch- schul- kommission	Revisions- stelle
Name der Fachhochschule	Art. 2		←	←	G			
Leistungsvereinbarung Institut.	Art. 5		←	G ₁				
Mehrjähriger Leistungsauftrag	Art. 7, 15		G ₁				S	
Zulassungsbeschränkungen	Art. 9			G ₁				
Studiengebühren	Art. 10			←	G			
Personalrecht	Art. 13	Personalrecht des Sitzkantons						
Disziplinarordnung	Art. 14				G			
Bericht der I.parlam. GPK	Art. 16						V, A	
Dotationskapital, Darlehen	Art. 17, 34		G ₁					
Fachhochschulverordnung	Art. 19			G ₁				
Personalverordnung	Art. 19			G ₁				
Entwicklungs- und Finanzplan	Art. 19, 25			G ₁				
Infrastruktur-, Investitionsplan	Art. 19			G ₁				
Kantonsbeiträge	Art. 19, 28		←	G ₁				
Wahl, Entschäd. Fachhochschulrat	Art. 19			G				
Wahl Revisionsstelle	Art. 19			G				
Jahresbericht, -rechnung	Art. 19			G				
Ergebnisverwendung	Art. 19, 32			G				

Funktionendiagramm "Fachhochschul-Vereinbarung (Vernehmlassungsvariante)"

	Grundlage	Kantons- parlamente	Kantons- regierungen	Konkordats- rat	Fachhoch- schulrat	Fachhoch- schulleitung	I.parlam. Fachhoch- schul- kommission	Revisions- stelle
Statut	Art. 22			←	G			
Wahl Fachhochschulleitung	Art. 22			←	G			
Budget	Art. 22, 30			←	G			
Erlässt notwendige Reglemente	Art. 22				G			
Revisionsbericht	Art. 24							V,A
Grundsätze F+R	Art. 26	Rechnungslegung: Ist im Konkordat zu regeln -> HRM2						
Rückstellungen	Art. 30	Eine Frage der Rechnungslegung. Diese Bestimmung gehört nicht ins Konkordat.						
Mindestbestand Eigenkapital	Art. 31			G	Ist allgemein im Konkordat zu regeln.			
Finanzkompetenzen Bau	Art. 33			G	Ist allgemein im Konkordat zu regeln.			

Mehrjähriger Leistungsauftrag mit Finanzplan muss die Vorgaben für den Entwicklungs- und Finanzplan enthalten (und nicht umgekehrt)!

G = Genehmigung, einfaches Mehr
G₁ = Genehmigung, Einstimmigkeit
I = Information, zur Kenntnis
M = Mandatierung

V = Vorarbeit, Erstellung
A = Antrag
Is = Information zu einem späteren Zeitpunkt
S = Stellungnahme, Rückmeldung

Funktionendiagramm "PHZ-Vereinbarung (Vernehmlassungsvariante)"

	Grundlage	Kantons- parlamente	Kantons- regierungen	Konkordats- rat	Hoch- schulrat	Hoch- schulleitung	I.parlam. PH- Kommission	Revisions- stelle
Name der Pädagogischen Hochschule	Art. 2	G	Name ist im Konkordat geregelt (im Gegensatz zu FHZ).					
Mehrjähriger Leistungsauftrag	Art. 7, 16		G ₁				S	
Zulassung Studium, Diplome	Art. 9				G			
Zulassungsbeschränkungen	Art. 10			G				
Studiengebühren	Art. 11				G			
Personalrecht	Art. 14	Personalrecht des Sitzkantons						
Disziplinarordnung	Art. 15				G			
Bericht der I.parlam. GPK	Art. 16						V, A	
Dotationskapital, Darlehen	Art. 17, 35		G ₁					
PHZ-Verordnung	Art. 20			G ₁				
Personalverordnung	Art. 20			G ₁				
Entwicklungs- und Finanzplan	Art. 20, 26			G ₁				
Infrastruktur-, Investitionsplan	Art. 20			G ₁				
Kantonsbeiträge	Art. 20, 29			G ₁				
Wahl, Entschäd. Fachhochschulrat	Art. 20			G				
Studienpläne	Art. 20			G				
Wahl Revisionsstelle	Art. 20			G				
Jahresbericht, -rechnung	Art. 20			G				

Funktionendiagramm "PHZ-Vereinbarung (Vernehmlassungsvariante)"

	Grundlage	Kantons- parlamente	Kantons- regierungen	Konkordats- rat	Hoch- schulrat	Hoch- schulleitung	I.parlam. PH- Kommission	Revisions- stelle
Ergebnisverwendung	Art. 20, 33			G				
Statut	Art. 23			←	G			
Wahl Hochschulleitung	Art. 23			←	G			
Budget	Art. 23, 31			←	G			
Erlässt notwendige Reglemente	Art. 23				G			
Revisionsbericht	Art. 25							V,A
Grundsätze F+R	Art. 26	Rechnungslegung: Ist im Konkordat zu regeln -> HRM2						
Rückstellungen	Art. 31	Eine Frage der Rechnungslegung. Diese Bestimmung gehört nicht ins Konkordat.						
Mindestbestand Eigenkapital	Art. 32			G	Ist allgemein im Konkordat zu regeln.			
Finanzkompetenzen Bau	Art. 34			G	Ist allgemein im Konkordat zu regeln.			

Mehrjähriger Leistungsauftrag mit Finanzplan muss die Vorgaben für den Entwicklungs- und Finanzplan enthalten (und nicht umgekehrt)!

G = Genehmigung, einfaches Mehr
G₁ = Genehmigung, Einstimmigkeit
I = Information, zur Kenntnis
M = Mandatierung

V = Vorarbeit, Erstellung
A = Antrag
Is = Information zu einem späteren Zeitpunkt
S = Stellungnahme, Rückmeldung