

Konkordatsrat des Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordats

Entwurf nach redaktioneller Bereinigung,
Grundlage für die 2. Lesung im
Konkordatsrat, Sitzung vom 17.12.2009

Neue Rechtsgrundlage für die Hochschule Luzern – FH Zentralschweiz

Bericht

Entwurf, Stand 5.11.2009

Inhalt

1	Das Wichtigste in Kürze	3
2	Ausgangslage	5
2.1	Nationaler Kontext	5
2.2	Regionaler Kontext	5
2.3	Zielsetzung	6
2.4	Vorgehen zur Ausarbeitung der Vereinbarung	7
2.5	Ergebnisse der Vernehmlassung	7
3	Neukonzeption Trägerschaft	11
3.1	Errungenschaften des FHZ-Konkordats vom 2. Juli 1999	11
3.2	Problemfelder im Vollzug des FHZ-Konkordats	12
3.3	Die neue Trägerschaft	13
3.4	Rechtsgrundlage zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie des Wissenstransfers ausserhalb der Fachhochschule	17
4	Steuerung und Finanzierung	19
4.1	Struktur der Finanzierung	19
4.2	Berechnung der Trägerschaftsfinanzierung	20
4.3	Steuerungsinstrumente und –prozesse	23
4.4	Auswirkungen des Finanzierungskonzepts	25
5	Erläuterungen zur Vereinbarung	28
5.1	Struktur der Rechtsetzung	28
5.2	Verwendete Begriffe	28
5.3	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen	29
6	Modell Trägerschaft Luzern	38
6.1	Finanzielle Konsequenzen und mögliche Auswirkungen auf den Leistungsauftrag	38
6.2	Regionalpolitische Implikationen	39
6.3	Bewertung der Trägerschaftsmodelle	39
7	Anhang	41
7.1	Abkürzungen	41
7.2	Funktionendiagramm	42
7.3	Steuerungsmodell	43

Der Vereinbarungstext liegt dem Bericht als separates Dokument bei.

1 Das Wichtigste in Kürze

Die Hochschule Luzern wird seit dem 1.1.2001 auf der Grundlage des Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordats vom 2. Juli 1999 geführt. Im Verlauf der erfolgreichen Aufbau-phase haben sich jedoch auch die Grenzen des heutigen Trägerschafts- und Finanzierungs-konzepts gezeigt. Daher sollen die heute weitgehend eigenständigen Teilschulen und die Direktion der Hochschule Luzern zu einer Institution zusammengeführt werden und eine kohärente Führungsstruktur erhalten. Gleichzeitig wird das Finanzierungskonzept grund-legend überarbeitet. Rechtliche Grundlage hierfür ist eine neue Zentralschweizer Fachhoch-schul-Vereinbarung.

Die folgende Aufstellung gibt einen Überblick über die wichtigsten Neuregelungen:

	Heutige Regelung	Vorgeschlagene Neuregelung
Trägerschaft	Direktion in regionaler Trägerschaft, Technik + Architektur, Wirtschaft sowie Gestaltung und Kunst in Trägerschaft des Kantons Luzern, Musik und Soziale Arbeit je in der Trägerschaft einer Stiftung	Gesamte Fachhochschule als eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt in der Träger-schaft der Regionskantone LU, UR, SZ, OW, NW und ZG
Leistungs-auftrag	Mehrjährige Leistungsvereinba-rungen in der Zuständigkeit des Konkordatsrats	Mehrjährige Leistungsaufträge (in der Regel für 4 Jahre) in der Zuständigkeit der Kantons-regierungen
Finanzierungs-modus	über studiengangsbezogene Kostenabgeltungspauschalen	Variable Kosten über Pauschal-beiträge gemäss Interkantonaler Fachhochschulvereinbarung, Gemeinkosten über Globalbudget
Abgeltung Standortvorteil	12% der Finanzierungsbeiträge der Regionskantone an die Studien-gänge	4% des im Standortkanton budgetierten Jahresumsatzes
Budget	In der Verantwortung der jeweiligen Trägerschaften; für die Gesamt-institution gibt es keine klare Zuständigkeitsnorm.	Das Budget wird vom Fachhochschulrat beantragt und durch den Konkordatsrat genehmigt.
Jahresrechnung und Ergebnis-verwendung	auf die Teilschulen bezogene Regelungen, unklare Zuständig-keiten	Der Konkordatsrat genehmigt die Jahresrechnung.

	Heutige Regelung	Vorgeschlagene Neuregelung
Personal	Es gilt das Personalrecht der jeweiligen Trägerschaft, für die Direktion das des Kantons Luzern.	Es gilt im Grundsatz das Personalrecht des Kantons Luzern; Anpassungen an die Erfordernisse einer Hochschule sind möglich.
Infrastruktur	Bereitstellung der Infrastruktur ist Sache der jeweiligen Träger.	Infrastrukturplanung und –bewirtschaftung liegt in der Verantwortung der Hochschule, Mitbestimmung der Standortkantone ist gewährleistet.
Eigenkapital	im Konkordat nicht geregelt	Geklärte Regelungen und Kompetenzen

Zum Projekt „Neue Rechtsgrundlagen für die Hochschule Luzern – FH Zentralschweiz“ wurde in der 2. Hälfte 2008 eine Vernehmlassung durchgeführt. Die vorgeschlagene neue Rechtsgrundlage wurde darin grundsätzlich begrüsst. Kritisch aufgenommen wurden die vorgeschlagenen personalrechtlichen Regelungen, einzelne Entscheidungsbefugnisse des Konkordatsrats und des Fachhochschulrats, die Regelungen zum Eigenkapital sowie die Verantwortlichkeiten für die Liegenschaftenplanung und –bewirtschaftung. Die Vereinbarung wurde unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet und vom Konkordatsrat an der **Sitzung vom ...** zuhanden der Kantone verabschiedet. Der Konkordatsrat beantragt den Kantonsparlamenten, die Vereinbarung zu genehmigen.

2 Ausgangslage

2.1 Nationaler Kontext

Auf nationaler Ebene hat die Entwicklung des Hochschulbereichs eine hohe Dynamik. Nach der Annahme der neuen Bildungsverfassung werden zurzeit im Projekt „Hochschullandschaft Schweiz“ von Bund und Kantonen die Grundlagen für die Planung, Koordination und gemeinsame Steuerung der universitären Hochschulen und der Fachhochschulen, die Vereinheitlichung ihrer Finanzierung sowie die Verbesserung der Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen gelegt. Für den Bereich der Fachhochschulen haben die Kantone und der Bund im „Masterplan Fachhochschulen 2008-2011“ die Leitplanken für die mittelfristige Entwicklung des Fachhochschulbereichs gesetzt. Eines der strategischen Ziele des Masterplans ist die Entwicklung des Portfolios der Fachhochschulen mittels Schwerpunktbildung und Angebotskonzentration. Diese Neuorganisation der Hochschullandschaft Schweiz fällt zusammen mit der Umstellung der Hochschulen auf das Bologna-System. Damit die Hochschule Luzern als Zentralschweizer Fachhochschule in diesem Kontext auch in Zukunft eine handlungsfähige Wettbewerberin sein kann, braucht sie Handlungsspielraum und weiterhin eine motivierte und engagierte Trägerschaft.¹

2.2 Regionaler Kontext

Der FHZ-Konkordatsrat² hat 2004 einen Zwischenbericht zu den Problemen der heutigen Trägerschaftsstrukturen der FHZ bei den Kantonsregierungen und den Trägern der Teilschulen der FHZ in eine Vernehmlassung gegeben, in welchem die Probleme der heutigen Strukturen dargestellt und Szenarien für die Weiterentwicklung der Trägerschaftsstrukturen aufgezeigt wurden. In diesem Zwischenbericht wurde vorgeschlagen, die Direktion und die Teilschulen der FHZ zu einer Institution zusammenzuführen. Für Trägerschaft und Finanzierung wurde ein Trägerschafts- oder ein Finanzierungskonkordat zur Diskussion gestellt. Der Konkordatsrat sprach sich dafür aus, den Vorschlag weiterzuverfolgen und die Direktion und die Teilschulen der FHZ zu einer Institution zusammenzuführen.

¹ Ein weiterer, weniger wichtiger Grund für eine Überprüfung der Strukturen liegt in der Mehrwertsteuerthematik. Aufgrund einer Ausnahmeregelung der Mehrwertsteuerverwaltung für den Hochschulbereich sind die Teilschulen der heutigen FHZ untereinander (noch) nicht mehrwertsteuerpflichtig. Falls der Bund die Vereinfachung der Mehrwertsteuer weiter mit der heutigen Stossrichtung vorantreibt, werden mittelfristig keine solchen Ausnahmeregelungen mehr möglich sein. Dies würde in der heutigen Struktur der FHZ jährlich wiederkehrend Mehrkosten von ca. einer halben Million CHF verursachen.

² Seit dem 15.10.2007 tritt die Fachhochschule Zentralschweiz unter der Bezeichnung „Hochschule Luzern – FH Zentralschweiz“ auf. Da die zurzeit geltende Rechtsgrundlage der Fachhochschule weiterhin den Titel „Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat (FHZ-Konkordat)“ trägt, wird in diesem Bericht bei Bezugnahme auf das heutige Konkordat und dessen Konkordatsrat weiterhin die Bezeichnung FHZ verwendet. Ebenso werden für die 5 Teilschulen der FHZ weiterhin die Bezeichnungen verwendet, mit denen sie in Art. 3 des geltenden Konkordats aufgeführt sind.

Der in der Folge eingebrachte Gedanke einer engeren Zusammenarbeit der drei Hochschulen im Raum Luzern-Zentralschweiz führte zur Lancierung des Projekts „Hochschule Luzern Zentralschweiz“. Innerhalb dieses Projekts sollte die Machbarkeit eines einheitlichen und auf der administrativen und strategischen Ebene zusammengeführten Führungs-, Trägerschafts- und Finanzierungsmodells für alle drei Hochschulen in der Zentralschweiz (UNI, FH und PH) geprüft werden.

Die Steuerungsgruppe des Projekts „Hochschule Luzern-Zentralschweiz“ entschied im Oktober 2006 aufgrund der Komplexität des Themas, die Thematik in 4 Teilaufgaben weiter bearbeiten zu lassen:

- (1) die Erarbeitung von Vorschlägen für die inhaltliche Zusammenarbeit der drei Hochschulen,
- (2) die Erarbeitung von Vorschlägen zur FHZ-internen Reform von Trägerschaft und Rechtsform,
- (3) die Erarbeitung von Vorschlägen zur Optimierung der Struktur und Rechtsform der PHZ sowie
- (4) die Formulierung von Überlegungen zur Erzielung von Synergien im Logistik-Bereich der Hochschulen.

Die Bearbeitung der Teilaufgabe (2) ist Gegenstand des Projekts, über das hier Bericht erstattet wird. An seiner Klausur vom 17.8.2007 prüfte der FHZ-Konkordatsrat verschiedene Trägerschaftsmodelle für die Fachhochschule Zentralschweiz. Aufgrund der Diskussionsergebnisse priorisierte der Konkordatsrat das Modell einer Fachhochschule als eigenständige Institution in der Trägerschaft der Region. Für die Projektarbeit wurden dabei die folgenden Ziele formuliert:

2.3 Zielsetzung

Mit der Neufassung der Rechtsgrundlagen der Hochschule Luzern - FH Zentralschweiz werden die folgenden Ziele verfolgt:

- Die Fachhochschule positioniert sich als wettbewerbsfähige Hochschule in der Schweizerischen Hochschullandschaft.
- Die Fachhochschule erhält durch die Fusion der Institutionen einheitliche Trägerschafts- und Führungsstrukturen mit geklärten Verantwortlichkeiten und Kompetenzen für eine bessere Führbarkeit und eine Reduktion der Komplexität.
- Es sollen Möglichkeiten aufgezeigt werden, durch den Einbezug der Parlamente und der Regierungen der Regionskantone die demokratische Abstützung der Institution in den Kantonen zu stärken.
- Die Fachhochschule erhält als eigenständige Körperschaft eine definierte Autonomie.
- Das Finanzierungskonzept wird optimiert, ohne die heutige Kostenverteilung unter den Trägerkantonen grundsätzlich in Frage zu stellen.

2.4 Vorgehen zur Ausarbeitung der Vereinbarung

Mit Beschluss vom 21.9.2007 setzte der Konkordatsrat eine Projektgruppe ein mit dem Auftrag, ein Trägerschaftskonzept für die Hochschule Luzern - FH Zentralschweiz als eigenständige Institution in der Trägerschaft der sechs Kantone der Region auszuarbeiten. Neben dem Modell einer regionalen Trägerschaft sollte auch ein solches für eine FHZ in der Trägerschaft des Kantons Luzern skizziert werden, wobei aufzuzeigen war, welche Auswirkungen dies für die Region und die Institution hätte.

Der Projektauftrag fokussiert auf die Fachhochschule. Im Rahmen der Projektarbeit wurden aber auch die Entwicklungen im Projekt zur Optimierung der Führungsstruktur der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz mit berücksichtigt.

Die Abwicklung des Projekts stand unter der politischen Führung des FHZ-Konkordatsrats. In der Projektgruppe haben mitgearbeitet:

- Christoph Mylaeus-Renggli, Sekretär des Konkordatsrats (Leitung)
- Markus Hodel, Hochschule Luzern (bis April 2008)
- Sabine Jaggy, Hochschule Luzern (ab Mai 2008)
- Karin Pauleweit, Bildungs- und Kulturdepartement Luzern
- Felix Oesch, Stiftungsrat Hochschule für Soziale Arbeit
- Peter Horat, Bildung- und Kulturdirektion Uri
- Gianni Bomio, Volkswirtschaftsdirektion Zug
- Otilie Mattmann-Arnold, juristische Beratung
- Josef Baumann, Hochschule Luzern, wissenschaftliche Sachbearbeitung

Die Projektgruppe wurde für die fachtechnischen Fragen durch eine Teilprojektgruppe Finanzen unterstützt. In dieser arbeiteten mit:

- Christoph Mylaeus-Renggli, Sekretär des Konkordatsrats (Leitung)
- Hans-Peter Heini, Bildungs- und Kulturdepartement Luzern
- Oscar Amstad, Finanzdirektion Nidwalden
- Patrick von Dach, Erziehungsdepartement Schwyz
- Andreas Kallmann, Hochschule Luzern
- Markus Schröter, Hochschule Luzern

Die Projektgruppe legte ihren Bericht und den Vereinbarungsentwurf im Sommer 2008 vor. Die Unterlagen wurden vom Konkordatsrat anschliessend mit einigen Änderungen bis 15.1.2009 in eine Vernehmlassung gegeben. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Vernehmlassung wurde die Vereinbarung überarbeitet und am ... vom FHZ-Konkordatsrat zuhanden der Kantone verabschiedet.

2.5 Ergebnisse der Vernehmlassung

In der Vernehmlassung wurde der Vorschlag, für die Hochschule Luzern – Fachhochschule Zentralschweiz eine neue regionale Trägerschaft zu schaffen, sehr positiv aufgenommen. Im

Folgendes wird ein kurzer Überblick über die wichtigsten Rückmeldungen aus der Vernehmlassung gegeben.

2.5.1 Trägerschaftskonzept (Fusion der Teilschulen zu einer Institution in regionaler Trägerschaft)

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst das vorgeschlagene Trägerschaftskonzept. Sie unterstützt die Fusion der bisherigen Teilschulen, die verstärkte regionale Verankerung sowie die vorgeschlagene Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Das vorgeschlagene Trägerschaftskonzept trägt gemäss Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden zu einer Stärkung der Hochschule Luzern, einer Verstärkung der regionalen Verankerung sowie einer Verbesserung der Stellung der Hochschule in der schweizerischen Hochschullandschaft bei.

Die privatrechtlichen Stiftungen wünschen im Hinblick auf die Klärung ihrer Zukunft, dass die Vertragsverhandlungen für die Überführung der Trägerschaft zügig angegangen werden. Der Konkordatsrat hat diese Arbeiten nach Abschluss der Vernehmlassung bereits in Auftrag gegeben.

Die Mehrheit der Kantone (UR, SZ, NW, ZG) wünscht, dass der Name der Hochschule der gemeinsamen Trägerschaft Rechnung trägt.

2.5.2 Führungsstruktur auf Ebene Trägerschaft, Einbezug der Parlamente und Neudefinition der Interparlamentarischen Fachhochschulkommission

Die Meinungen der Vernehmlassungsteilnehmenden zur Führungsstruktur auf Ebene Trägerschaft divergieren. Kanton NW, Stiftung HSA, GPK FHZ und der Verband der HTA-Absolventen befürworteten die vorgeschlagene Führungsstruktur.

Die restlichen Vernehmlassungsteilnehmenden stimmten dem Vorschlag unter Vorbehalt zu. Diskussionspunkte bildeten die Kompetenzen und Zuständigkeiten des Konkordatsrats, des Fachhochschulrats, der Fachhochschulleitung und der Parlamente (insbesondere hinsichtlich der Punkte Strategieverantwortung, Leistungsauftrag, Finanzen, Revisionsbericht, Finanzierungsbeitrag). Es wurde weitere Klärung gewünscht, was in der Fachhochschulverordnung durch den Konkordatsrat und was im Statut durch den Fachhochschulrat geregelt werden soll. Der Konkordatsrat hat daher die Erarbeitung eines Entwurfs für die Fachhochschulverordnung in Auftrag gegeben.

2.5.3 Regelung der Förderung von Forschung & Entwicklung sowie des Wissenstransfers, namentlich in Bezug auf die Mitfinanzierung von ITZ und MCCS

Die vorgeschlagene Regelung der Förderung von Forschung & Entwicklung sowie des Wissenstransfers fand bei den meisten Vernehmlassungsteilnehmenden Zustimmung, teilweise mit Vorbehalten. Diskussionspunkte waren die Zuständigkeit zum Abschluss der Leistungsvereinbarungen (Regierungen oder Konkordatsrat?) sowie Fragen der Rechenschaftslegung und des Controllings.

Die Stiftung MHS sowie der Fachhochschulrat erachten die Regelung als unglücklich. Sie beantragen die Streichung von Art. 5 Abs. 3 und die entsprechende Umformulierung von

Art. 5 Abs. 2. Die Vereinbarung sollte ihrer Meinung nach ausschliesslich die Fachhochschule zum Regelungsgegenstand haben.

2.5.4 Finanzierungskonzept und das damit verbundene Steuerungsmodell

Dem vorgeschlagenen Finanzierungskonzept stimmten die meisten Vernehmlassungsteilnehmenden zu, allerdings viele mit Vorbehalten. Die Vorbehalte bezogen sich dabei auf die Kompetenzordnung, die Regelungen zum Eigenkapital und der Ergebnisverwendung und zum Themenkreis Immobilien. Kontrovers wurde auch die Abgeltung des Standortvorteils beurteilt. Während der Kanton Luzern die Standortabgeltung grundsätzlich in Frage stellt, stimmt der Kanton ZG dem Vorschlag von 4% zu. Die Kantone UR, SZ und NW melden Vorbehalte gegenüber dem Ansatz von 4% an und stellen eine Erhöhung auf 6.6% - analog zur Pädagogischen Hochschule – zur Diskussion.

2.5.5 Zuständigkeit für die Regelung des Personalrechts

Der Vernehmlassungsvorschlag, gemäss dem der Konkordatsrat das Personalrecht regelt, wurde von drei Kantonen sowie der Zentralschweizer Finanzdirektoren-Konferenz (ZFDK) begrüsst. Die übrigen Vernehmlassungsteilnehmenden favorisierten jedoch die Variante, nach der das Personalrecht vom Fachhochschulrat geregelt werden soll. Auch zur Orientierung am Luzerner Personalrecht gab es divergierende Rückmeldungen. Verschiedentlich wird darauf hingewiesen, dass bei einer Orientierung am Personalrecht des Kantons Luzern mittels speziellen Bestimmungen den Erfordernissen der Hochschule Rechnung zu tragen ist.

Die an der Fachhochschule aktiven Personalverbände plädierten für eine Regelung der Anstellungsbedingungen in einem Gesamtarbeitsvertrag.

2.5.6 Rolle der Parlamente (Art. 15)

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden stimmt Art. 15 zu, jedoch grösstenteils mit Vorbehalten. Es gab mehrere Hinweise auf die Schwerfälligkeit und Langwierigkeit der vorgeschlagenen Lösung, wonach die Parlamente zum Leistungsauftrag Stellung nehmen. Aus diesem Grunde wurde von verschiedenen Seiten der Vorschlag gemacht, dass die Parlamente zum mehrjährigen Leistungsvertrag und zur Berichterstattung nicht Stellung nehmen, sondern diese lediglich zur Kenntnis nehmen. - Zwei Kantone haben den Artikel 15 in der Vernehmlassungsfassung abgelehnt.

2.5.7 Ergebnisverwendung (Art. 32)

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden stimmte der vorgeschlagenen Regelung zu, wonach ein Teil des Ertragsüberschusses zur leistungsorientierten Steuerung genutzt werden kann, und befürworteten einen Anteil von 60% des Ertragsüberschusses zur leistungsorientierten Steuerung.

Eine Minderheit lehnt den Artikel 32 mit unterschiedlicher Begründung ab. Der Kanton Luzern sowie die ZFDK plädieren für eine transparente Lösung, die nur zwei Kategorien von Eigenkapital vorsieht: Pflichtreserven und freie Reserven. Der Kanton UR spricht sich mit

dem Hinweis auf die Gefahr, dass mit diesen zusätzlichen Mitteln eigene Projekte finanziert werden, für eine ersatzlose Streichung des Art. 32 aus.

2.5.8 Konsequenzen aus der Vernehmlassung

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wurde die Vorlage überarbeitet. Die wichtigsten Änderungen betreffen die folgenden Punkte:

- Personalrecht: Die Fachhochschule soll nicht, wie ursprünglich vorgeschlagen, ein eigenes Personalrecht erhalten. Vielmehr sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hochschule Luzern grundsätzlich nach dem Personalrecht des Kantons Luzern angestellt werden. Es soll dabei die Möglichkeit geben, besondere personalrechtliche Bestimmungen zu erlassen, mit denen die Bedürfnisse einer Hochschule berücksichtigt werden können.
- Anpassungen bei den Entscheidungsbefugnissen des Konkordatsrats und des Fachhochschulrats
- Regelungen zum Eigenkapital der Hochschule
- Verantwortlichkeiten für die Liegenschaftenplanung und –bewirtschaftung.

Im Einzelnen sind die Anpassungen in den folgenden Erläuterungen beschrieben.

3 Neukonzeption Trägerschaft

3.1 Errungenschaften des FHZ-Konkordats vom 2. Juli 1999

Mit dem Abschluss des FHZ-Konkordats gelang ein Durchbruch in der regionalen Zusammenarbeit in der Zentralschweiz. Die FHZ ist vermutlich das bisher grösste Zusammenarbeitsprojekt der Zentralschweizer Kantone überhaupt. Mit dem Abschluss des FHZ-Konkordats wurde ein Kompromiss zwischen regionaler Finanzierung und strategischer Führung sowie zwischen kantonaler und privater Trägerschaft gefunden, der es ermöglichte, die bisherigen höheren Fachschulen in eine Fachhochschule zusammenzuführen. Die FHZ - heute Hochschule Luzern (HSLU) - konnte in den vergangenen Jahren erfolgreich aufgebaut und in der schweizerischen Fachhochschullandschaft gut positioniert werden. Die HSLU als Gesamtinstitution wie auch die Studiengänge sind vom Bund genehmigt und geniessen auf nationaler Ebene einen ausgezeichneten Ruf.

Im Bereich der Trägerschaften bestanden in den Fachbereichen sehr unterschiedliche Ausgangslagen. In der Musikhochschule (MHS) wurden drei unterschiedlich getragene Ausbildungsinstitutionen (Konservatorium, Akademie für Schul- und Kirchenmusik, Jazzschule) unter dem Dach der Stiftung Musikhochschule zusammengeführt. Die Hochschule für Soziale Arbeit (HSA) ging aus der Höheren Fachschule für Sozialarbeit Zentralschweiz (HFS) hervor, die ihrerseits anfangs 1995 aus der Fusion von ehemals drei autonomen Höheren Fachschulen entstanden war. Die Hochschule für Technik + Architektur (HTA) hat den Ausbildungsbetrieb des bereits von einem Konkordat der Zentralschweizer Kantone getragenen Zentralschweizerischen Technikums (ZTL) und des privat getragenen Abendtechnikums der Innerschweiz (ATIS) übernommen und in diese Hochschule integriert. Die Integrationsprozesse an allen drei Teilschulen (MHS, HSA und HTA) können heute als erfolgreich bezeichnet werden. Bei allen drei Teilschulen sind diese Prozesse inzwischen abgeschlossen und in den heutigen Betriebsstrukturen nicht mehr erkennbar.

Der Integrationsprozess der fünf Teilschulen als Gesamtinstitution unter der Führung der Direktion war bis heute teilweise erfolgreich, dies namentlich auch aufgrund der Kooperationsbereitschaft der Geschäftsleitungsmitglieder. Als "Direktorium" konzipiert, das sich laut FHZ-Statut aus dem Direktor / der Direktorin und den Rektoren bzw. Rektorinnen der Teilschulen zusammensetzt, hatte dieses Gremium ursprünglich lediglich die Aufgabe, dem Direktor / der Direktorin als Leitungs-, Koordinations- und Konsultationsorgan beratend zur Seite zu stehen. Der Devise folgend, Betroffene zu Beteiligten zu machen, wurde dieses Direktorium in den letzten Jahren zu einer eigentlichen Geschäftsleitung (GL) ausgebaut. In Ihrer Funktion als GL-Mitglieder haben die Teilschulleiter/in so progressiv Ressortaufgaben für die gesamte Hochschule übernommen, die sie in eigener Verantwortung im Auftrag der Geschäftsleitung ausführen. Mit der Konzentration des Finanz- und Rechnungswesen, der Informations-Technologien (IT), der Software für die Schuladministration und eines Teils der Personaladministration wurde zudem die zentrale Abteilung Finanzen & Services gebildet, welche von einem zusätzlichen GL-Mitglied betreut wird. Auf den 1.1.2008 wurde zudem

durch den Zusammenzug der in den Teilschulen vorhandenen Ressourcen neu auch der Bereich Marketing & Kommunikation geschaffen. Dieser konzentriert und optimiert seither die Aktivitäten der Teilschulen im Bereich Marketing & Kommunikation und stimmt diese aufeinander ab.

Die Finanzierung der FHZ konnte durch das Konkordat auf die Region abgestützt werden. Dabei kann festgestellt werden, dass mit zwei Ausnahmen die Finanzierungsanteile der Konkordatskantone in etwa den Bevölkerungsanteilen in der Region entsprechen. Die Ausnahmen betreffen die Kantone Luzern und Schwyz. In Luzern ist der überproportionale Finanzierungsanteil durch den Standort-Vorausanteil bedingt. Für den Kanton Schwyz ist der Studierendenanteil deutlich niedriger als in den übrigen Regionskantonen; dies erklärt sich insbesondere aus der geographischen Lage von Ausserschwyz, das sich im Einzugsgebiet der Fachhochschulen von Rapperswil und Zürich befindet.

3.2 Problemfelder im Vollzug des FHZ-Konkordats

Die Problemfelder beim Vollzug des heutigen Konkordats lassen sich in drei Bereiche gliedern: die Trägerschaftsstrukturen, das Finanzierungskonzept sowie die Rolle und Aufgabe der Organe bzw. der Trägerschaften.

3.2.1 Trägerschaftsstrukturen

Die unterschiedliche Trägerschaft für die Teilschulen (Kanton Luzern, private Träger) und die Direktion (Konkordat) hat disparate Zuständigkeiten, namentlich für die Bereiche Strategie, Finanzen, Infrastruktur und Personal zur Folge. Diese Trägerschaftsstruktur ergibt eine relativ schwache Stellung der Direktorin / des Direktors, da die Rektorinnen und Rektoren der Teilschulen personalrechtlich nicht ihr / ihm, sondern den jeweiligen Trägerschaftsorganen unterstellt sind. Die institutionelle Eigenständigkeit der Direktion und der Teilschulen erschwert die Zusammenführung von Administrations-, Querschnitts- und Stabsaufgaben bei der Direktion.

Das Nebeneinander von privaten Trägerschaften und öffentlich-rechtlichen Trägerschaften gibt den Teilschulen unterschiedliche Handlungsfreiheit, insbesondere im Personalrecht, aber auch bei Infrastrukturfragen. Die privat getragenen Institutionen erwarten und wünschen zudem unternehmerische Freiheiten, die sie faktisch nicht haben können, da sie vertraglich ans Konkordat gebunden sind und Träger und Finanzierer nicht identisch sind.

Schliesslich erschwert die heutige, historisch gewachsene und vom geltenden Konkordat ausdrücklich festgeschriebene Trägerschaftsstruktur, welche die FHZ in fünf weitgehend autonome, thematisch orientierte Hochschulen gliedert, die schulübergreifende Zusammenarbeit und erschwert zukünftige Neugliederungen derselben.

3.2.2 Finanzierungskonzept

Das heutige Finanzierungskonzept erschwert eine integrale Steuerung der Finanzen der Gesamtinstitution. Dies aus folgenden Gründen:

Die rechtliche Budgethoheit für die Einzelinstitutionen liegt bei der jeweiligen Trägerschaft, die Finanzierungshoheit beim Konkordatsrat. Das führt beispielsweise hinsichtlich der Finanzhoheit gemäss Verfassung des Kantons Luzern zu Kompetenzkonflikten (Beispiel: Beschlüsse zur Erweiterung der Infrastruktur).

Faktisch erfolgt die finanzielle Steuerung durch den Konkordatsrat über ein auf Annahmen gestütztes Globalbudget. Die Finanzierung geschieht dann aber über Kopfpauschalen anhand konkreter Studierendenzahlen. Da diese schwer zu prognostizieren sind und die einzelnen Teilschulen nur beschränkt Einfluss auf die Entwicklung der Studierendenzahlen nehmen können, lässt sich die reale Entwicklung des Finanzvolumens nur schwer steuern.

Das Finanzierungskonzept mittels Pro-Kopf-Pauschalen, die sich nur auf die Anzahl der Studierenden aus der Zentralschweiz beziehen, führt zum Teil zu unrealistisch hohen Kopfpauschalen, welche zu den realen Kosten des Studiengangs in keinem realistischen Verhältnis stehen. Veränderungen haben oft mehr mit Schwankungen im „Studierenden-Mix“ (regionale Studierende versus ausserregionale Studierende) als mit realen Entwicklungen in den Betriebskosten zu tun. So gesehen eignen sich die Kopf-Pauschalen in ihrer heute praktizierten Form nicht als Finanzierungsinstrument.

Die dem Konkordat zugrunde liegende Annahme, dass anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung (F&E) selbsttragend finanziert werden kann, konnte bis heute nicht umgesetzt werden. Das aus diesem Grund vom Konkordatsrat eingeführte Instrument der Sockelfinanzierung für F&E bewährt sich zwar und wird auch in Zukunft nötig sein; ihm fehlt jedoch eine explizite Rechtsgrundlage im Konkordat.

Schliesslich fehlt dem Konkordatsrat bei seinen Finanzierungsbeschlüssen das Steuerungswissen, das ihm hierfür durch das Controlling zur Verfügung gestellt werden müsste. Die hierzu nötigen Instrumente, insbesondere die im Konkordat vorgesehene Leistungsvereinbarung zwischen ihm und dem Fachhochschulrat, fehlten bisher.

3.2.3 Rolle und Aufgabe der Organe / der Trägerschaften

Die Verantwortung für Strategie und Finanzen sollte bei derselben Instanz liegen. Dies ist heute nicht der Fall. Die Strategie wird vom Fachhochschulrat formuliert, die finanzielle Steuerung liegt beim Konkordatsrat. Die Stellung der Gremien zueinander ist nicht abschliessend geklärt.

Rolle, Kompetenzen und Selbstverständnis der Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission bedürfen einer weiteren Klärung. Durch die relativ häufigen Mutationen in diesem Gremium sind der Informationsfluss und die Kontinuität der Arbeit der GPK nicht leicht zu sichern.

3.3 Die neue Trägerschaft

3.3.1 Fusion zu einer öffentlich-rechtlichen Anstalt

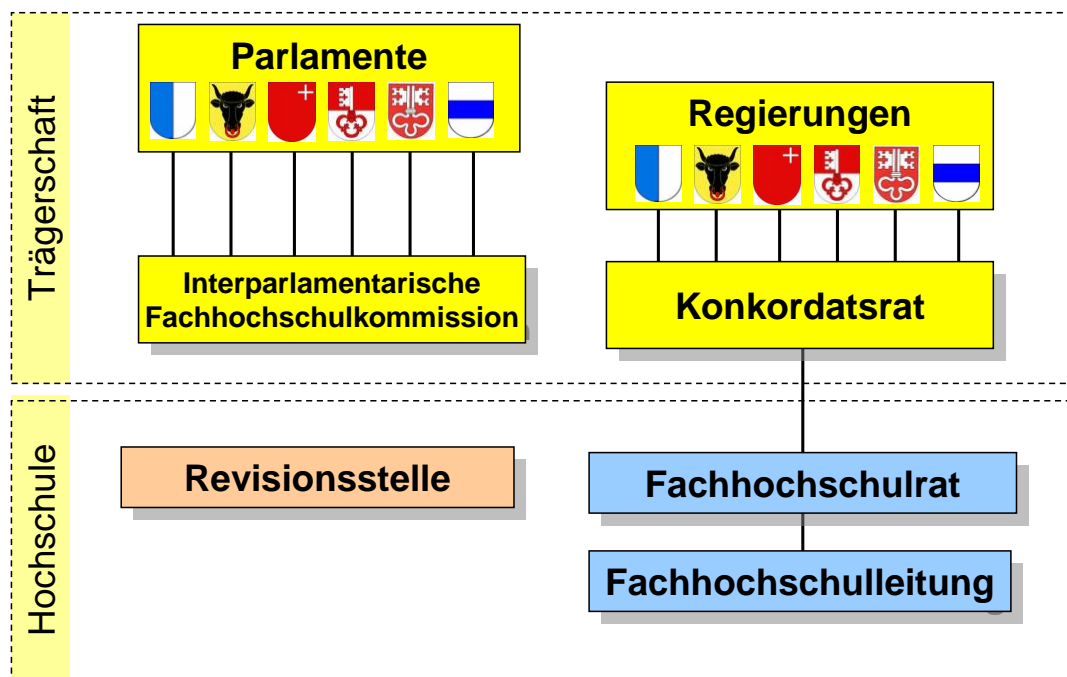
Um die beschriebenen Probleme anzugehen und der Fachhochschule eine klare Führungsstruktur zu geben, soll die Hochschule Luzern – FH Zentralschweiz eine einheitliche Trägerschaft erhalten. Als Rechtsform ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtsper-

sönlichkeit vorgesehen. Diese öffentlich-rechtliche Anstalt entsteht aus einer Fusion der sechs eigenständigen Institutionen laut aktuellem FHZ-Konkordat (Direktion FHZ und die fünf Hochschulen). Voraussetzung dazu ist die Zustimmung der heutigen Träger (Konkordat für die Direktion FHZ; Kanton Luzern für die HTA, die HSW und die HGK sowie die beiden Stiftungen für die HSA und die MHS). Rechtsgrundlage ist eine Vereinbarung der sechs Zentralschweizer Kantone, die das heutige FHZ-Konkordat ablöst. Die Überführung der Teilschulen in privater Trägerschaft in die neue Institution wird über Verträge zwischen dem Konkordat und den heutigen Trägern geregelt.

Die Hochschule erhält im Rahmen ihrer Rechtsgrundlage und ihres Leistungsauftrags die erforderliche Autonomie für eine eigenständige Entwicklung und das Recht zur Selbstverwaltung.

3.3.2 Führungsstruktur auf Ebene Trägerschaft

Bisher war der Konkordatsrat als oberstes Organ der FHZ definiert. Gleichzeitig hat er der Hochschule gegenüber die Interessen der Konkordatskantone zu vertreten. Hier soll eine Rollenklärung vorgenommen werden. Es wird zukünftig zwischen den Instanzen der Trägerschaft und den Organen der Hochschule unterschieden. Zu den Instanzen der Trägerschaft zählen die Parlamente und die Regierungen der Trägerkantone. Um auf interkantonaler Ebene handlungsfähig zu sein, setzen die Parlamente eine interparlamentarische Fachhochschulkommission und die Regierungen den Konkordatsrat ein.



Die **Parlamente** haben die Oberaufsicht über die Fachhochschule. Sie handeln durch die Interparlamentarische Fachhochschulkommission.

Die **Interparlamentarische Fachhochschulkommission** setzt sich aus je zwei Parlamentarierinnen oder Parlamentariern aus jedem der Trägerkantone zusammen. Die Oberaufsicht beinhaltet eine politische Kontrolle der allgemeinen grossen Zusammenhänge,

die langfristige Ausrichtung und die politischen Perspektiven der Vereinbarung und der Fachhochschule. Davon abzugrenzen ist einerseits die Betriebs- bzw. Verwaltungskontrolle, welche dem Konkordatsrat als Aufsichtsorgan obliegt, und andererseits die Prüfung der Buchführung und der Jahresrechnung, welche Aufgabe der Revisionsstelle ist. Eine so verstandene und umgesetzte Oberaufsicht wird sich im Normalfall mit Fragestellungen wie die Einhaltung der Bestimmungen der Vereinbarung, die Beurteilung der finanziellen Situation und der Leistungserbringung und die politischen Perspektiven der Institution und der Vereinbarung befassen.³

Die **Regierungen der Trägerkantone** erteilen der Fachhochschule den Leistungsauftrag und nehmen über ihre Vertreterinnen und Vertreter im Konkordatsrat die Aufsicht über die Hochschule und die Steuerung auf normativer Ebene wahr.

Im **Konkordatsrat** ist jeder Kanton mit einem Regierungsmitglied vertreten. Er ist für den Vollzug der Vereinbarung zuständig und vertritt gegenüber den Organen der Hochschule die Interessen der Trägerschaft.

Oberstes Organ der Fachhochschule ist der **Fachhochschulrat**. Er trägt die strategische Führungsverantwortung. Er besteht aus fünf bis neun Mitgliedern und setzt sich aus Persönlichkeiten aus Gesellschaft, Bildung und Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur zusammen.

Die **Fachhochschulleitung** wird in der Vereinbarung nicht näher definiert. Dies ist Sache des Statuts. Die zukünftige interne Organisation der Fachhochschule ist nicht Gegenstand des vorliegenden Projekts. Hierzu führt der Fachhochschulrat zurzeit ein betriebsinternes Organisationsentwicklungsprojekt unter dem Namen „Crescendo“ durch. Die Kompetenzordnung in Bezug auf die oberste Leitungsperson, die Fachhochschulleitung als Gremium und die einzelnen Funktionen der 2. Führungsebene wird durch den Fachhochschulrat im Statut geregelt. Dies entspricht den Grundsätzen der Hochschulautonomie, speziell der Organisationsautonomie.

3.3.3 Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Parlamente

Interkantonale Vereinbarungen bzw. Konkordate erschweren die direkte Einflussnahme der kantonalen Parlamente. Es ist daher in der Vereinbarung eine Möglichkeit zur Verbesserung der Einflussnahme bei der Steuerung der Fachhochschule vorgesehen.

Eine direkte Steuerung interkantonaler Institutionen durch gleichlautende Beschlüsse aller Parlamente würde die Entscheidungsprozesse langwierig und schwerfällig machen. Die Konsensfindung unter den beteiligten Kantonen muss ohnehin auf der Ebene der Kantonsregierungen bzw. ihrer Vertreterinnen und Vertreter im Konkordatsrat stattfinden. Auf diese Prozesse können die kantonalen Parlamente auch heute über die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente (Parlamentarische Vorstösse) indirekt Einfluss nehmen.

³ Vgl. hierzu ausführlicher: Controlling im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit: Steuerung der gemeinsamen Einrichtungen. Bericht der Zentralschweizer Finanzdirektorenkonferenz ZFDK zuhanden der Zentralschweizer Regierungen. Luzern, 29.10.2007, insbesondere Kap. 3.1.5 und Kap. 3.2.3

Im vorliegenden Vereinbarungsentwurf erhalten die Parlamente neu die Möglichkeit, zum mehrjährigen Leistungsauftrag Stellung zu nehmen, bevor dieser von den Regierungen definitiv beschlossen wird. Die Vorbereitung der Beratung in den kantonalen Parlamenten geschieht durch die Interparlamentarische Fachhochschulkommission. Die Parlamente haben die Möglichkeit, ihren Regierungen eine Stellungnahme oder Bemerkungen zu überweisen. Diese Stellungnahmen haben ein hohes politisches Gewicht, sind aber für die Aushandlung der definitiven Fassung des Leistungsauftrags nicht bindend. Damit erhalten die Regierungen eine politische Richtungsweisung für die Verhandlungen mit den übrigen Konkordatskantonen und der Fachhochschule, und behalten gleichzeitig den nötigen Verhandlungsspielraum für die Aushandlung einer konsensfähigen Lösung.

Nach diesem Vorschlag stellt sich der Prozess der Erarbeitung und Beschlussfassung zum mehrjährigen Leistungsauftrag wie folgt dar:

- **Fachhochschulleitung** und **Fachhochschulrat** erarbeiten basierend auf Rahmenvorgaben des Konkordatsrats den Entwicklungs- und Finanzplan und – darauf abgestützt – einen mehrjährigen Leistungsauftrag.
- Der **Konkordatsrat** prüft den Entwurf ein erstes Mal und kann ihn, wenn er es für nötig erachtet, zur Überarbeitung an den Fachhochschulrat zurückweisen. Wenn er ihn als geeignete Grundlage für die politische Diskussion in den Kantonen beurteilt, gibt er ihn zur Beratung in den Kantonen frei.
- Die **Interparlamentarische Fachhochschulkommission** berät den Entwurf und nimmt dazu Stellung. Durch die gemeinsame Vorbereitung im Rahmen der Interparlamentarischen Kommission wird die Möglichkeit geschaffen, in den Parlamenten zu Beschlüssen mit ähnlicher Stossrichtung zu gelangen.
- Die **kantonalen Parlamente** beraten den Entwurf und haben die Möglichkeit, ihren Regierungen eine Stellungnahme zu überweisen.
- Der **Konkordatsrat** bereinigt den Leistungsauftrag unter Berücksichtigung der von den Kantonsparlamenten eingegangenen Bemerkungen und stellt die definitive Fassung den Kantonsregierungen zur Genehmigung zu.
- Die **Kantonsregierungen** genehmigen den definitiven mehrjährigen Leistungsauftrag.

Dieser Prozess ist aufwändig. Nach Ansicht der Projektgruppe lässt sich dieser Aufwand nur alle vier Jahre rechtfertigen. Dadurch, dass die Parlamente jedoch alle vier Jahre zum Leistungsauftrag Stellung nehmen können, erhält dieses Instrument eine hohe politische Legitimation.

Die Projektgruppe hat andere Möglichkeiten der Verbesserung der Mitwirkung der Parlamente bei der Steuerung geprüft. Dazu gehörte die Regelung der Fachhochschule Nordwestschweiz, bei der die Kantonsparlamente aller beteiligten Kantone dem Leistungsauftrag zustimmen müssen. Diese Variante wurde verworfen, weil sie die Gefahr von Blockierungen beinhaltet, wenn eines oder mehrere Parlamente den Leistungsauftrag ablehnen. In einem solchen Fall wären Neuverhandlungen und erneute Genehmigungsverfahren in allen Parlamenten erforderlich. Zudem wäre die Möglichkeit zur Einflussnahme

eher geringer, da die Parlamente erst beschliessen könnten, wenn die Inhalte ausgehandelt wären, und dann nur noch „Ja“ oder „Nein“ sagen könnten.

3.4 Rechtsgrundlage zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie des Wissenstransfers ausserhalb der Fachhochschule

Zur Förderung des Wissens- und Technologietransfers unterstützen die Zentralschweizer Kantone den Verein „InnovationsTransfer Zentralschweiz“⁴ mit Sitz in Horw. Nach dem geltenden Konkordat geschieht dies im Rahmen des erweiterten Leistungsauftrags der FHZ. Der Verein bezweckt die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen der Zentralschweiz durch die Organisation des Wissens- und Technologietransfers (WTT) zwischen den Unternehmen und den Kompetenzzentren der Wissenschaft und Forschung sowie durch ergänzende Dienstleistungen. Die Tätigkeit des ITZ ist auch eine Massnahme zur Wirtschaftsförderung. Die Kosten werden nach Massgabe der eidgenössischen Betriebszählung auf die Konkordatskantone aufgeteilt (Art. 14 Abs. 8 des FHZ-Konkordats). Die bisherige Mitfinanzierung des ITZ basiert seit 1.1.2001 auf einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Konkordatsrat und dem Verein ITZ. Der Beitrag der Konkordatskantone an das ITZ betrug im Jahr 2007 CHF 540'000.- bei einem Gesamtumsatz von Fr. 1'000'000.-

Ausserhalb des FHZ-Konkordats leisten die Zentralschweizer Kantone seit einigen Jahren Beiträge an das Micro Center Central-Switzerland (MCCS)⁵ mit Sitz in Sarnen. Das MCCS fördert die industrielle Kompetenz in Mikrotechnologie, um die Innovationskraft von technologieorientierten Unternehmen zu stärken und wertschöpfungsintensive Arbeitsplätze zu schaffen. Die finanzielle Unterstützung für das MCCS durch die Regionalkantone erfolgte bisher ohne interkantonale Rechtsgrundlage gestützt auf Einzelbeschlüsse der Kantone, die über die Zentralschweizer Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (ZVDK) koordiniert werden.

Die ZVDK hat angeregt, dass mit den neuen Rechtsgrundlagen der Fachhochschule auch eine Rechtsgrundlage zur gemeinsamen Förderung von Institutionen des Wissenstransfers sowie der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung geschaffen werden soll, sofern an solchen Institutionen ein regionales Interesse besteht.

Eine solche Rechtsgrundlage wird in Art. 5 Abs. 3 geschaffen. Für den Abschluss entsprechender Leistungsvereinbarungen soll der Konkordatsrat zuständig sein. Es bedarf hierfür eines einstimmigen Beschlusses des Konkordatsrats. Da es sich bei diesen Institutionen um Dritte handelt, werden diese Institutionen ausserhalb des Leistungsauftrags und der Führungsorganisation der Fachhochschule angesiedelt. Die Verantwortung für diese Leistungsvereinbarungen liegt damit beim Konkordatsrat; der Fachhochschulrat ist an diesen Geschäften nicht beteiligt. Mit dieser Regelung sollen Interessenkonflikte zwischen der Fachhochschule und den übrigen Institutionen vermieden werden.

⁴ Nähere Informationen zur Institution: www.itz.ch

⁵ Nähere Informationen zur Institution: www.mccs.ch


Für diese Leistungsvereinbarungen gelten die Regelung der Steuerung und Finanzierung (Abschnitt F, Art. 25 bis 27 der Vereinbarung) nicht. Namentlich sollen andere Verteilschlüssel oder auch andere Ansätze für die Anrechnung des Standortvorteils angewendet werden können. Diese Punkte sind in der jeweiligen Leistungsvereinbarung zu regeln. Das betrifft auch die Form der Berichterstattung.

4 Steuerung und Finanzierung

4.1 Struktur der Finanzierung

Das Rechnungswesen der Fachhochschule⁶ wird nach den Vorgaben des Bundes strukturiert. Vereinfacht dargestellt wird die Fachhochschule nach der folgenden Struktur finanziert:⁷

Deckungsbeitrags-Stufen (DB) nach BBT-Definition	Lehre	Weiterbildung	F & E	Dienstleistungen
DB 1-3 Betriebskosten	Studierende, Bund, FHV	Dritte	Bund, Dritte	Dritte
	FHV-Beiträge Träger- kantone		Sockel- beitrag F&E	
DB 4-5 Gemeinkosten	Globalbeitrag Gemeinkosten			
DB 6 Infrastruktur	Bund Infrastruktur- finanzierung	Dritte	Bund Infrastruktur- finanzierung	Dritte

 durch Trägerschaft finanziert

- Der Leistungsbereich **Lehre** wird finanziert aus Bundesbeiträgen (BBT), aus den Beiträgen der Nicht-Trägerkantone nach Massgabe der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV), aus Studiengebühren und durch Finanzierungsbeiträge der Trägerschaft.
- Der Leistungsbereich Weiterbildung wird weitgehend selbsttragend von den Teilnehmenden finanziert. Die Beiträge der Teilnehmenden decken die variablen Betriebskosten und die Nutzung der Infrastruktur. Die Gemeinkosten werden nur teilweise gedeckt.
- Der Leistungsbereich Forschung und Entwicklung wird durch Bundesmittel und Drittmittel sowie durch Finanzierungsbeiträge der Trägerschaft finanziert.

⁶ Dieses Kapitel befasst sich nur mit der Finanzierung der Fachhochschule Zentralschweiz. Die Finanzierung des Wissenstransfers und der Forschung durch andere Institutionen (ITZ, MCCS, vgl. Art. 5 des Vereinbarungsentwurfs) wird hier nicht berücksichtigt (vgl. hierzu Kap. 3.4).

⁷ Die Grafik stellt die Struktur der Finanzierung dar. Die Grösse der Felder steht in keinem Zusammenhang mit dem jeweiligen Finanzvolumen.

- Der Leistungsbereich Dienstleistungen wird ebenfalls weitgehend selbsttragend durch die Nutzenden finanziert. Die Erträge decken die variablen Betriebskosten und die Nutzung der Infrastruktur. Die Gemeinkosten werden nur teilweise gedeckt.

Der Anteil, der durch die Trägerschaft zu finanzieren ist, strukturiert sich wie folgt:

- die variablen Betriebskosten der Lehre (DB 1-3) für die Studierenden aus den Zentralschweizer Kantonen sowie die Kosten für Studierende aus dem Ausland, für die keine FHV-Beiträge geleistet werden;
- ein Sockelbeitrag an die Finanzierung von Forschung und Entwicklung;
- ein Globalbeitrag an die Gemeinkosten; bei der Berechnung dieser Position werden die Deckungsbeiträge der Leistungsbereiche Weiterbildung und Dienstleistungen angerechnet;
- die Globalfinanzierung der baulichen Infrastruktur nach Abzug der Deckungsbeiträge der Leistungsbereiche Weiterbildung und Dienstleistungen sowie der Bundesbeiträge.

Daneben sind für die Festlegung der Trägerschaftsfinanzierung die folgenden Positionen zu berücksichtigen:

- die Abgeltung des Standortvorteils durch die Standortkantone;
- die Finanzierung der Tätigkeit des Konkordatsrats und der Interparlamentarischen Fachhochschulkommission.

4.2 Berechnung der Trägerschaftsfinanzierung

Der Finanzierungsbedarf der Hochschule Luzern soll anhand definierter Parameter ermittelt werden:

4.2.1 Beiträge pro studierende Person gemäss Fachhochschulvereinbarung (FHV)

Für alle Studierenden, also auch für diejenigen aus den Trägerkantonen, werden dieselben Beiträge verrechnet, die nach der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung für den Besuch einer Fachhochschule in anderen Kantonen geschuldet sind. Damit verfügt die Hochschule über eine mengenabhängige Finanzierung der variablen Betriebskosten.

Die Pro-Kopf-Beiträge nach FHV aus den Trägerkantonen und aus den übrigen Kantonen sowie die BBT-Beiträge und die Studiengebühren der Studierenden decken für den Leistungsbereich Lehre die vollen Betriebskosten (DB 1-3) und einen Teil der Gemeinkosten (DB 4-5).

Die Modalitäten der Rechnungsstellung (Definition des zahlungspflichtigen Kantons, Höhe der Beiträge, Termine und Fristen der Rechnungsstellung) richten sich nach den Bestimmungen der FHV und sind für die Trägerkantone dieselben wie für die übrigen Kantone.

Eine Steuerung dieser Position ist möglich über die Bestimmung der anzubietenden Ausbildungsgänge (Leistungsauftrag), notfalls auch über Zulassungsbeschränkungen. Im Übrigen entzieht sich diese Position der Steuerung durch die Trägerschaft, da bei einer Ein-

schränkung des Leistungsangebots der Zentralschweizer Fachhochschule die Studierenden an andere Fachhochschulen ausweichen und diesen dann über die FHV dieselben Kantonsbeiträge geschuldet werden.

4.2.2 Globalbeitrag an die Betriebskosten

Der Globalbeitrag an die Betriebskosten deckt alle nicht durch andere Finanzierungsquellen gedeckten Gemeinkosten (DB 4-5). Bei der Festlegung einzukalkulieren sind:

- allfällige Deckungsbeiträge aus den Erträgen der Fachhochschulvereinbarung FHV;
- die nicht durch die FHV gedeckten variablen Betriebskosten für ausländische Studierende;
- die Deckungsbeiträge der Leistungsbereiche Weiterbildung und Dienstleistungen.

Der Globalbeitrag an die Gemeinkosten wird grundsätzlich im mehrjährigen Leistungsauftrag für dessen Laufzeit fix definiert und hängt nicht von Veränderungen der Studierendenzahlen ab. Bei der Festlegung der Jahresbeiträge im Leistungsauftrag wird pro Jahr eine Teuerungsanpassung mitberücksichtigt.

Der Anteil für die FHV-Beiträge der ausländischen Studierenden wird im Rahmen der Finanzierungsberechnung anhand der geplanten Studierenden ermittelt.

4.2.3 Finanzierung bauliche Infrastruktur

Im Rahmen der Erarbeitung des mehrjährigen Leistungsauftrages wird dem Konkordatsrat eine mittelfristige Infrastrukturplanung vorgelegt. Für diese werden die schweizerischen Werte gemäss Flächeninventar des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) als Vergleichsbasis herangezogen. Gestützt darauf wird der Finanzierungsbedarf für die nächste Leistungsauftragsperiode definiert. Er umfasst die laufenden Kosten für die Mieten und den baulichen Unterhalt.

4.2.4 Sockelbeitrag für Forschung und Entwicklung *(nach definitiver Lösung überprüfen)*

Bereits heute wird die Grundfinanzierung der Forschung über einen Sockelbeitrag sichergestellt. Der jährliche Beitrag wird im mehrjährigen Leistungsauftrag festgelegt. Er berücksichtigt den Finanzierungsbedarf aufgrund des Entwicklungs- und Finanzplans sowie die relevanten Steuerungsvorgaben von Bund und Kantonen (Masterplan Fachhochschulen). Als Orientierungsgrössen kommen schweizerische Vergleichswerte zur Anwendung.

4.2.5 Abgeltung der Standortvorteile *(Pendenz, an die definitive Lösung anzupassen!)*

Bisher betrug die Höhe der Abgeltung der Standortvorteile 12% der Kostenabgeltungspauschale, mit welcher die Konkordatskantone nach Massgabe der Studierendenzahl die FHZ finanzierten. Dies hatte zur Folge, dass der Kanton Zug für den Standortvorteil des Instituts für Finanzdienstleistungen Zug IFZ keine Abgeltung leisten musste. Neu wird der gesamte Umsatz, welcher den volkswirtschaftlichen Nutzen widerspiegelt, als Basis für die Abgeltung der Standortvorteile genommen. Die neue Berechnungsbasis führt dazu, dass zum einen neu auch der Kanton Zug eine Abgeltung des Standortvorteils leisten und dass zum anderen dass der Prozentsatz von bisher 12% auf 4% verringert werden kann, ohne dass sich der Gesamtbetrag der Abgeltung frankenmässig ändert.

Im Rahmen des Projekts wurde die Höhe der Abgeltung von einer Arbeitsgruppe der Zentralschweizer Finanzdirektorenkonferenz (ZFDK) geprüft. Diese Prüfung basierte auf einem Grundlagenpapier der ZFDK über die Abgeltung von Standortvorteilen⁸. Über die Ergebnisse wurden die Zentralschweizer Finanzdirektoren und der Konkordatsrat der FHZ in einem Bericht informiert⁹. Die Arbeitsgruppe hat die Höhe des volkswirtschaftlichen Nettonutzens für das Rechnungsjahr 2005 auf 10 bis 15 Mio. Fr. bei einem Gesamtaufwand der FHZ von 136 Mio. Fr. geschätzt, was 7 bis 11 Prozent des Umsatzes entspricht.

Aufgrund der geographischen Verhältnisse muss davon ausgegangen werden, dass nicht nur die Kantone Luzern und in geringerem Umfang auch Zug als Standortkantone aus der Fachhochschule Zentralschweiz einen volkswirtschaftlichen Nutzen ziehen, sondern ebenso die Nachbarkantone. Eine Abgrenzung des volkswirtschaftlichen Nutzens zwischen den Standortkantonen und den übrigen Trägerkantonen ist schwierig. Um diesen Effekten Rechnung zu tragen, wird in der revidierten Vereinbarung der Abgeltungssatz auf 4 Prozent festgelegt. Mit diesem Ansatz liegt das Total der Abgeltungen in derselben Grössenordnung wie im FHZ-Konkordat von 1999. Die folgende Tabelle bildet die finanziellen Auswirkungen dieser Regelung ab:

Konkordatsfinanzierung	ohne Abgeltung Standortvorteil	mit Abgeltung Standortvorteil	Differenz	in %
Luzern	34'322'0000	36'906'0000	2'584'0000	7.5%
Uri	2'909'0000	2'584'0000	-325'0000	-11.2%
Schwyz	5'839'0000	5'166'0000	-673'0000	-11.5%
Obwalden	2'481'0000	2'195'0000	-286'0000	-11.5%
Nidwalden	3'766'0000	3'341'0000	-425'0000	-11.3%
Zug	10'193'0000	9'318'0000	-875'0000	-8.6%
Summe	59'510'0000	59'510'0000	-	

Basis: Budget 2009

4.2.6 Pauschale für die Finanzierung der Tätigkeit des Konkordatsrats und der Interkantonalen Fachhochschulkommission

Bisher wurden die Kosten der Konkordatsorgane (Konkordatsrat, Fachhochschulrat, GPK und Direktion im „engeren Sinne“) von den Konkordatskantonen mit der Begründung, dass im Konkordatsrat jeder Kanton dasselbe Stimmrecht hat, zu gleichen Teilen finanziert. Diese Regelung ist in Bezug auf die Direktion schon seit längerer Zeit nicht mehr praktikabel, da der Direktion zunehmend Stabsdienste (Finanzen, Controlling, Marketing, Kommunikation usw.) angegliedert wurden. Eine betragsmässige Abgrenzung der Organfunktion der Direktorin / des Direktors ist heute nicht mehr möglich, sodass hier heute ein politisch begründeter Pauschalansatz zur Anwendung kommt.

⁸ Zentralschweizer Regierungskonferenz: Grundlagenpapier über die Abgeltung von Standortvorteilen, von der ZFDK zuhanden der Kantonsregierungen verabschiedet am 13. Mai 2005

⁹ Bericht über die Abgeltung der Standortvorteile beim Konkordat FHZ vom 15. Mai 2009

Neu wird diese Regelung nur noch für die Instanzen der Trägerschaft angewendet, in denen die Kantone auch zu gleichen Teilen vertreten sind, d.h. auf den Konkordatsrat und die Interparlamentarische Fachhochschulkommission. Die Organe der Fachhochschule (Fachhochschulrat, Fachhochschulleitung, Revisionsstelle) werden über das Budget der Fachhochschule finanziert.

4.2.7 Verteilung der Finanzierungsbeiträge auf die Trägerkantone

Die Finanzierungsbeiträge werden – soweit nicht ausdrücklich andere Schlüssel zur Anwendung kommen - nach Massgabe der durchschnittlichen Studierendenzahlen des vorletzten Kalenderjahres auf die Trägerkantone aufgeteilt. Von diesem Grundsatz wird für die folgenden Positionen abgewichen:

- Beiträge pro Studierenden gemäss FHV: Hier werden jeweils die aktuellen Studierendenzahlen verwendet;
- Abgeltung des Standortvorteils: Dieser wird vorab von den Standortkantonen getragen;
- Finanzierung des Konkordatsrats und der Interparlamentarischen Fachhochschulkommission: Aufteilung der Kosten auf die Kantone zu gleichen Teilen.

4.3 Steuerungsinstrumente und –prozesse

4.3.1 Entwicklungs- und Finanzplan als Grundlage der strategischen Steuerung

Der Bund sieht in seiner Fachhochschul-Gesetzgebung den Entwicklungs- und Finanzplan (EFP) als zentrales Element der strategischen Steuerung der Fachhochschulen vor. Der EFP ist auf die vierjährigen Steuerungsperioden der BFI-Botschaften¹⁰ ausgerichtet. Sinnvollerweise bauen auch die Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente der Trägerschaft auf diesem Instrument auf und werden zeitlich damit koordiniert.

Im Entwicklungs- und Finanzplan wird die mittelfristige strategische Ausrichtung der Hochschule festgelegt, es werden die Entwicklungsziele definiert, und es werden in einem Finanzplan die zur Erreichung dieser Ziele nötigen Mittel definiert. Der EFP wird jeweils – basierend auf Rahmenvorgaben des Konkordatsrats - unter der Leitung des Fachhochschulrats erarbeitet und vom Konkordatsrat zuhanden der zuständigen Bundesstellen verabschiedet.

4.3.2 Mehrjähriger Leistungsauftrag der Trägerschaft

Aus dem Entwicklungs- und Finanzplan wird der mehrjährige Leistungsauftrag der Trägerschaft an die Fachhochschule abgeleitet. Er ist als verlässliches Instrument zur mittelfristigen Steuerung und Planung zu verstehen. In ihm werden die Entwicklungsschwerpunkte und die Leistungsziele der Fachhochschule sowie die geplanten, für die

¹⁰ Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation, die jeweils Grundlage der BFI-Bundesbeschlüsse ist. Dazu gehört auch der jeweils für vier Jahre gültige Bundesbeschluss über die Finanzierung der Fachhochschulen. Die aktuelle BFI-Periode umfasst die Jahre 2008 bis 2011.

Erfüllung der Ziele nötigen Finanzierungsbeiträge der Trägerkantone festgelegt. Ausserdem wird im Leistungsauftrag die Form der Berichterstattung festgelegt.

Der Leistungsauftrag wird in der Prozessverantwortung des Konkordatsrats ausgearbeitet und bedarf der Zustimmung aller Kantonsregierungen der Trägerkantone. Den kantonalen Parlamenten wird der Leistungsauftrag zur Kenntnisnahme vorgelegt.

4.3.3 Jährliche Finanzierungsbeschlüsse

Gestützt auf den Leistungsauftrag und eine rollende Finanzplanung werden jährlich die definitiven Finanzierungsbeiträge beschlossen. Mit dem Instrument einer rollenden Finanzplanung werden die dem EFP und dem Leistungsauftrag zugrunde liegenden Planzahlen jährlich aktualisiert. Das erlaubt es, bei den Finanzierungsbeschlüssen veränderte Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Zu den Veränderungen der Rahmenbedingungen zählen beispielsweise:

- Unerwartet hohe Aufwand- oder Ertragsüberschüsse;
- Gravierende Veränderungen in den volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Teuerung, Steuererträge u.ä.);
- Veränderungen in den Beitragstarifen des Bundes oder der Nicht-Trägerkantone (FHV-Beiträge);
- Im Leistungsauftrag nicht vorgesehene Änderungen des Umfangs der zu erbringenden Leistungen (z.B. Eröffnung oder Schliessung von Studiengängen).

Veränderungen in den Studierendenzahlen haben direkten Einfluss auf die von den Kantonen zu leistenden FHV-Beiträge. Sie fliessen in die rollende Finanzplanung ein, sind jedoch nicht Gegenstand des Finanzierungsbeschlusses.

Grundsätzlich sind die jährlichen Finanzierungsbeiträge so zu bemessen, dass die im mehrjährigen Leistungsauftrag definierten Leistungsziele mit den bereitgestellten Mitteln erreicht werden können.

4.3.4 Budget

Das Budget der Fachhochschule wird vom Fachhochschulrat im Detail beraten und dem Konkordatsrat zur Genehmigung vorgelegt. Im Rahmen des Budgets kann der Fachhochschulrat über die freie Reserve und zweckgebundene Rücklagen verfügen, nicht jedoch über die Pflichtreserve.

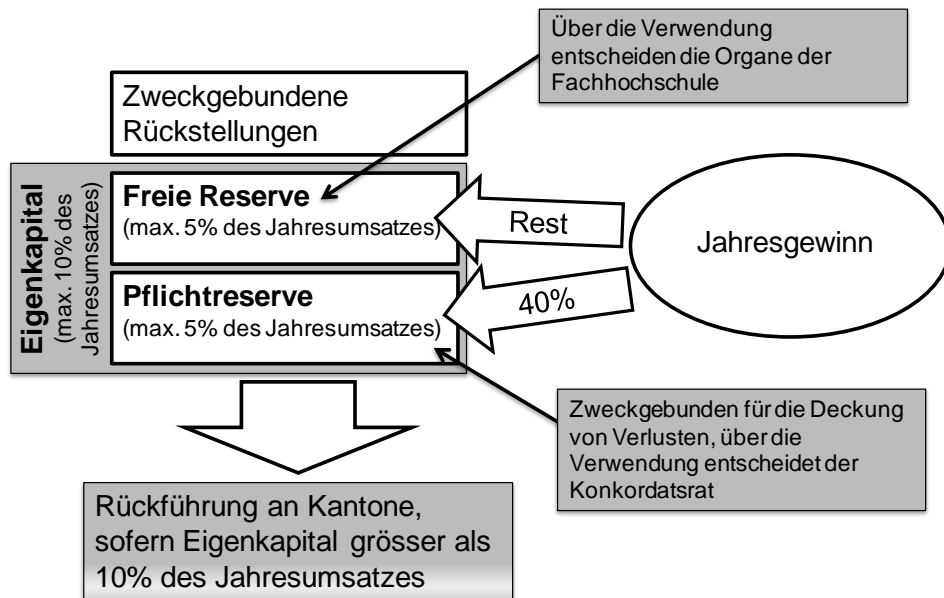
4.3.5 Eigenkapital

In der Vergangenheit haben das Eigenkapital der Fachhochschule und die Fragen, wie es zu verwenden sei und wer darüber verfügen kann, immer wieder zu Diskussionen geführt. Daher wird diese Thematik mit der neuen Vereinbarung nun klar geregelt.

Hierfür wird zwischen einer Pflichtreserve und einer freien Reserve unterschieden. Die Pflichtreserve dient der Deckung von Betriebsverlusten oder für Massnahmen zur Weiterführung der Fachhochschule bei schlechtem Geschäftsgang. Die Kompetenzen zur Verwendung der freien Reserve werden in der Verordnung geregelt.

Mindest- und Höchstbestand an Eigenkapital sollen in der Verordnung festgelegt werden, ebenso die Modalitäten der Rückführung von Eigenkapital an die Kantone, wenn

der Höchstbestand überschritten wird. Das heutige FHZ-Statut sieht für eine analoge Regelung einen Höchstbestand von 30% der jährlichen Betriebskosten vor. Neu wird der Höchstbestand auf maximal 10% des Jahresumsatzes beschränkt. Dies soll in der Verordnung geregelt werden, um Anpassungen an sich ändernde Rahmenbedingungen zu ermöglichen.



4.3.6 Ergebnisverwendung

Die Verwendung des Ertrags- oder Aufwandüberschuss wird neu in der Vereinbarung geregelt. Es werden 40% des Jahresgewinns der Pflichtreserve zugewiesen, bis diese 50% des maximal zulässigen Eigenkapitals erreicht. Der restliche Jahresgewinn wird der freien Reserve zugewiesen, bis das maximale Eigenkapital erreicht ist. Danach verbleibende Überschüsse werden den Kantonen zurückerstattet.

4.4 Auswirkungen des Finanzierungskonzepts

Zur Abschätzung der finanziellen Konsequenzen wurden Vergleiche für das Rechnungsjahr 2007 sowie für das Budget 2009 vorgenommen. Die folgende Aufstellung gibt einen Überblick über die Finanzierungsbeiträge der Konkordatskantone gemäss Art. 29 der neuen Vereinbarung. Dabei sind zwei Faktoren zu berücksichtigen, welche den Betriebsaufwand und die Trägerschaftsfinanzierung für das Budget 2009 nach oben drücken:

1. Im Zusammenhang mit dem Fachhochschul-Masterplan von Bund und Kantonen werden im Budget 2009 die Bundesbeiträge sowie die Beiträge aufgrund der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) gesenkt werden und dadurch der Finanzierungsanteil der Trägerkantone auf das Budget 2009 überproportional steigen.
2. Die Zahl der Studierenden aus den Trägerkantonen wächst um 15.5% von 1'348 auf 1'557.

Konkordatsfinanzierung nach neuem Finanzierungsmodell

	Ist 2007	Budget 2009
1 Beiträge gemäss Fachhochschulvereinbarung (FHV)	24'915'000	25'392'000
2 Trägerschaftsfinanzierung		
2.1 Globalbeitrag an die Betriebskosten	11'443'000	13'226'000
2.2 Finanzierung bauliche Infrastruktur	9'791'000	11'625'000
2.3 Sockelbeitrag Forschung & Entwicklung	8'060'000	9'147'000
2.4 Trägerschaftsorgane	120'000	120'000
Total Trägerschaftsfinanzierung	29'414'000	34'118'000
Total Konkordatsfinanzierung	54'329'000	59'510'000

Die Berechnung des Standortvorteils basiert neu auf dem Umsatz. Für 2007 wurde der effektive Umsatz, für 2009 der budgetierte Umsatz zugrunde gelegt. Es ergeben sich für die beiden Standortkantone die folgenden Beträge:

Berechnung der Abgeltung des Standortvorteil

Ist 2007	LU	ZG
effektiver Umsatz 2007	145'350'000	6'850'000
Ansatz	4%	4%
Betrag	5'814'000	274'000

Budget 2009	LU	ZG
budgetierter Umsatz 2009	163'300'000	7'700'000
Ansatz	4%	4%
Betrag	6'532'000	308'000

Der neue Berechnungsmodus ergibt für den Kanton Luzern eine Entlastung in der Grössenordnung von Fr. 300'000 pro Jahr und für den Kanton Zug einen entsprechenden Mehraufwand.

In den Tabellen auf Seite 27 sind die Konsequenzen des neuen Finanzierungskonzepts auf die Beiträge der Konkordatskantone dargestellt. Dabei wird zum einen das Rechnungsjahr 2007 anhand der neuen Finanzierungsbestimmungen simuliert und mit den ordentlichen Finanzierungsbeiträgen nach heutigem Konkordat verglichen (obere Tabelle). Zum andern wird das Budget 2009 nach heutigem und nach neuem Finanzierungskonzept verglichen (untere Tabelle).

Die Vergleiche zeigen, dass sich die Verteilung der Trägerschaftslasten unter den Kantonen durch das neue Finanzierungskonzept nur unbedeutend verändert. Am markantesten sind die Mehrkosten für den Kanton Zug. Diese ergeben sich einerseits durch den stetigen (überproportionalen) Anstieg der Studierenden aus dem Kanton Zug sowie aus der neuen Abgeltung des Standortvorteils für das Institut für Finanzdienstleistungen Zug (IFZ).

Der Kanton Luzern profitiert zwar vom Standortvorteil, den Zug neu entrichtet. Er muss dafür jedoch den Hauptteil des bisher von den Konkordatskantonen zu gleichen Teilen getragenen Finanzierungsanteils der Direktion übernehmen. Per Saldo ist das Ergebnis für den Kanton Luzern neutral.

Verteilung der Finanzierungsanteile auf die Trägerkantone

Ist 2007	LU	UR	SZ	OW	NW	ZG	Summe
Studierende	789	61	126	56	91	225	1'348
<i>Anteil Studierende in %</i>	58.5%	4.5%	9.3%	4.2%	6.8%	16.7%	100.0%
FHV-Beiträge	14'595'000	1'234'000	2'309'000	1'040'000	1'699'000	4'038'000	24'915'000
Abgeltung Standortvorteil	5'814'000					274'000	6'088'000
Restliches Globalbudget	13'578'000	1'052'000	2'173'000	960'000	1'568'000	3'875'000	23'206'000
Trägerschaftsorgane	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	120'000
Trägerschaftsfinanzierung	19'412'000	1'072'000	2'193'000	980'000	1'588'000	4'169'000	29'414'000
Total Konkordatsfinanzierung	34'007'000	2'306'000	4'502'000	2'020'000	3'287'000	8'207'000	54'329'000
<i>Anteil in %</i>	62.6%	4.2%	8.3%	3.7%	6.1%	15.1%	100.0%
nach heutigem Konkordat	34'221'000	2'372'000	4'676'000	2'122'000	3'273'000	7'665'000	54'329'000
<i>Anteil in %</i>	63.0%	4.4%	8.6%	3.9%	6.0%	14.1%	100.0%
Differenz	-214'000	-66'000	-174'000	-102'000	14'000	542'000	-
<i>Differenz in %</i>	-0.6%	-2.8%	-3.7%	-4.8%	0.4%	7.1%	0.0%

Budget 2009	LU	UR	SZ	OW	NW	ZG	Summe
Studierende	903	74	153	65	97	265	1'557
<i>Anteil Studierende in %</i>	58.0%	4.8%	9.8%	4.2%	6.2%	17.0%	100.0%
FHV-Beiträge	14'590'000	1'273'000	2'473'000	1'042'000	1'635'000	4'379'000	25'392'000
Abgeltung Standortvorteil	6'532'000					308'000	6'840'000
Restliches Globalbudget	15'746'000	1'291'000	2'673'000	1'133'000	1'686'000	4'629'000	27'158'000
Trägerschaftsorgane	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	120'000
Trägerschaftsfinanzierung	22'298'000	1'311'000	2'693'000	1'153'000	1'706'000	4'957'000	34'118'000
Total Konkordatsfinanzierung	36'888'000	2'584'000	5'166'000	2'195'000	3'341'000	9'336'000	59'510'000
<i>Anteil in %</i>	62.0%	4.3%	8.7%	3.7%	5.6%	15.7%	100.0%
nach heutigem Konkordat	36'784'000	2'764'000	5'292'000	2'407'000	3'578'000	8'685'000	59'510'000
<i>Anteil in %</i>	61.8%	4.6%	8.9%	4.0%	6.0%	14.6%	100.0%
Differenz	104'000	-180'000	-126'000	-212'000	-237'000	651'000	-
<i>Differenz in %</i>	0.3%	-6.5%	-2.4%	-8.8%	-6.6%	7.5%	0.0%

5 Erläuterungen zur Vereinbarung

5.1 Struktur der Rechtsetzung

Die neuen Rechtsgrundlagen werden wie folgt strukturiert:

Zuständigkeit	Rechtstext	Inhalt
Parlament	Vereinbarung	gesetzliche Grundlage
Konkordatsrat	Fachhochschul-Verordnung	Detailregelungen zum Vollzug der Vereinbarung
	Gebührenverordnung	Regelung der Gebühren
Fachhochschulrat	Statut	Organisation der Fachhochschule
	Reglemente	Regelung der Ausbildung, der Aufnahme, der Prüfungen, der Rechtsstellung der Studierenden

Damit wird in der neuen Rechtsetzung eine Trennung zwischen Vollzug der Vereinbarung und Organisation der Fachhochschule eingeführt. Das heutige Statut, das vom Konkordatsrat beschlossen wurde, enthält beides: Bestimmungen zur Organisation der Institution sowie solche zum Vollzug des Konkordats. Der Grundsatz der Organisationsautonomie der Hochschule legt nahe, diese beiden Rechtsetzungsfelder zu trennen und dem jeweils zuständigen Gremium zuzuweisen:

- die Vollzugsregelungen zur Vereinbarung dem Konkordatsrat mit der Kompetenz, Verordnungen zu erlassen, und
- die interne Organisation der Fachhochschule im Rahmen des Statuts dem Fachhochschulrat als oberstem Organ der Fachhochschule.

5.2 Verwendete Begriffe

Fachhochschule: In der Vereinbarung wird der neutrale Begriff „Fachhochschule“ genannt, und nicht die Bezeichnung, unter der die Fachhochschule in der Öffentlichkeit auftritt (Hochschule Luzern mit dem Zusatz FH Zentralschweiz)

Vereinbarung: Mit Vereinbarung ist immer die vorliegende Vereinbarung gemeint; andere Vereinbarungen werden jeweils mit der vollen Bezeichnung benannt.

Verordnung: Fachhochschul-Verordnung zum Vollzug der Vereinbarung, vom Konkordatsrat zu erlassen.

Trägerkantone: Trägerkantone sind die Zentralschweizer Kantone. Der Begriff Vereinbarungskantone wird nicht verwendet, um Verwechslungen mit den

Vereinbarungskantonen der gesamtschweizerischen Fachhochschulvereinbarung (FHV) zu vermeiden.

Leistungsauftrag: Die Begriffe Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung werden an anderen Orten oft in ähnlicher Bedeutung verwendet. Hier wird in Bezug auf die Fachhochschule nur der Begriff „Leistungsauftrag“ verwendet; damit wird eine Verwechslung mit der Vereinbarung vermieden.

5.3 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Mit Art. 1 wird die Fachhochschule als Institution in regionaler Trägerschaft definiert. Der Betrieb der Fachhochschule basiert auf der Bundesgesetzgebung über die Fachhochschulen. Die Fachhochschule hat eine regionale und überregionale Bedeutung; entsprechend bezieht sich die Forderung, ein bedarfsgerechtes Angebot sicherzustellen, nicht nur auf den Bedarf der Zentralschweiz. Was bedarfsgerecht ist, ist auch unter Aspekten der nationalen Fachhochschulpolitik zu beurteilen.

Mit der Vereinbarung soll zudem eine Rechtsgrundlage für die Förderung von Forschung und Wissenstransfer durch weitere Institutionen ausserhalb der Fachhochschule geschaffen werden (Abs. 3). Die Einzelheiten werden in Art. 5 Abs. 3 geregelt. (vgl. auch Kap. 3.4)

Art. 2 Rechtsnatur, Name und Sitz

Die Fachhochschule soll in der Rechtsform einer interkantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt geführt werden.

Der Name der Fachhochschule soll nicht in der Vereinbarung festgelegt werden, weil sonst eine allfällige Änderung der Bezeichnung einen einstimmigen Beschluss aller Parlamente der Vereinbarungskantone nötig machen würde. Die Kompetenzdelegation an den Konkordatsrat, der den Namen in der Verordnung festlegt, schafft die nötige Flexibilität für künftige Entwicklungen.

Art. 3 Aufgaben

Die Kernaufgaben werden in der Vereinbarung definiert. Die Konkretisierung geschieht im Leistungsauftrag. Zudem werden die Aufgaben der Fachhochschulen im Fachhochschulgesetz des Bundes umschrieben, nach dem sich auch die Hochschule Luzern auszurichten hat.

Art. 4 Zusammenarbeit

Die Fachhochschule erhält hier einen umfassenden Auftrag zur Zusammenarbeit mit den Hochschulen im Raum Luzern - Zentralschweiz wie auch mit weiteren Hochschulen im In- und Ausland. Der Auftrag in Abs. 2, mit anderen Hochschulen gemeinsame Institute zu führen, gemeinsame Lehrveranstaltungen anzubieten, gemeinsame Forschungs- und Ent-

wicklungsprojekte durchzuführen und die Infrastruktur gemeinsam zu nutzen, zielt naturgemäss primär auf die Universität Luzern und die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz.

Art. 5 Förderung der Forschung und Entwicklung sowie des Wissenstransfers

Der Austausch von Wissen, Können und Technologie mit Wirtschaft und Gesellschaft gehört zu den Kernaufgaben einer praxisorientierten Hochschule. Zu diesem Zweck soll die Fachhochschule auch die Möglichkeit haben, sich im Rahmen ihres Leistungsauftrags an Unternehmen und Institutionen zu beteiligen.

Im Rahmen dieser Vereinbarung wird für die Zentralschweizer Kantone eine Rechtsgrundlage geschaffen, auch ausserhalb der Fachhochschule Institutionen der Forschung und Entwicklung sowie des Wissenstransfers zu unterstützen (vgl. hierzu auch Kap. 3.4). Hierzu erhält der Konkordatsrat die Kompetenz, mit geeigneten Institutionen Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Aktuelle Anwendungsbeispiele für diese Bestimmung sind die Mitfinanzierung des Micro Center Central Switzerland (MCCS) in Sarnen und des InnovationsTransfer Zentralschweiz (ITZ) in Horw. Für diese Leistungsvereinbarungen gelten die Regelung der Steuerung und Finanzierung (Abschnitt F, Art. 25 bis 27) nicht. Namentlich sollen andere Verteilschlüssel¹¹ oder auch andere Ansätze für die Anrechnung des Standortvorteils angewendet werden können. Diese Punkte sind in der jeweiligen Leistungsvereinbarung zu regeln. Das betrifft auch die Form der Berichterstattung.

Solche Leistungsvereinbarungen bedürfen der einstimmigen Zustimmung des Konkordatsrats.

Art. 6 Freiheit von Lehre und Forschung

Diese Bestimmung beinhaltet einen Auftrag an die Fachhochschule, sich im Zusammenhang mit Kooperationsprojekten mit Dritten, durch Sponsoring und Drittmittelfinanzierung nicht in Abhängigkeit von Dritten zu begeben. Dieser Grundsatz soll zudem auch für den Leistungsauftrag durch die Trägerschaft gelten.

Die Bestimmung bezieht sich auf die Stellung der Fachhochschule als Ganzes gegenüber Dritten. Sie hindert die Fachhochschule grundsätzlich nicht, im internen Verhältnis ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu ihrer Tätigkeit in Lehre und Forschung Vorgaben zu machen.

Art. 7 Leistungsauftrag

Der mehrjährige Leistungsauftrag ist das zentrale Steuerungsinstrument der Trägerschaft. Zu den Einzelheiten wird auf die Erläuterungen in Kap. 4.3 verwiesen.

Abs. 2 ermöglicht, auch Ausbildungsgänge, die nicht zur Fachhochschulstufe gehören, als Teil des regionalen Leistungsauftrags zu definieren und zu finanzieren, sofern ein solcher Ausbildungsgang von regionalem Interesse ist. Anwendungsbeispiele hierfür sind die Höhere Fachschule für Tourismus HFT, das Zulassungsstudium im Bereich Technik und

¹¹ Die Kosten des ITZ werden heute anhand der Ergebnisse der Eidgenössischen Betriebszählung auf die Kantone verteilt.

Architektur oder einzelne Nicht-Fachschulausbildungen im Fachbereich Musik und Kunst (Propädeutikum, Vorkurs).

Art. 8 Aus- und Weiterbildung: Grundsatz

Für die Zulassung zu Aus- und Weiterbildung wie auch für die Studiendauer, -inhalte und –abschlüsse sind die massgeblichen bundesrechtlichen Bestimmungen wie auch die interkantonalen Mindestanforderungen gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen und den darauf beruhenden Anerkennungsreglementen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) anzuwenden.

Art. 9 Zulassungsbeschränkungen

Nach Praxis des Bundesgerichts und übereinstimmender Lehre ist die Beschränkung des Zugangs zu den Ausbildungen der Tertiärstufe möglich. Die Ermächtigung zur Einführung von Zulassungsbeschränkungen ist aber zumindest in den Grundzügen auf der Stufe eines formellen Gesetzes zu treffen. In Anwendung der im Rahmen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Delegationsregeln haben sich in Lehre und Praxis für die Zulassungsbeschränkungen im Bildungsbereich folgende Grundzüge entwickelt:

Die Befugnis, die Aufnahme zu limitieren, muss sich auf eine Ermächtigung des Gesetzgebers in einem Erlass, der dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht, stützen können. Die Delegationsnorm hat sich auf ein bestimmtes Gebiet zu beschränken und die für die Durchführung der Massnahme zuständige Behörde muss bestimmt sein. Im Weiteren wird verlangt, dass Art und Zweck einer Massnahme genannt sein müssen. Selbst die Auswahlkriterien für die Zulassungsbeschränkung sind zwingend in der gesetzlichen Ermächtigungsvorschrift aufzuführen, wobei bei einer Zulassungsbeschränkung mangels Bedarf höhere Anforderungen gestellt werden. Des Weiteren wird gefordert, dass Zulassungsbeschränkungen zeitlich und ihrem Umfang nach limitiert sein müssen und das Gesetz entsprechende Schranken enthalten soll.¹²

Diese hohen Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einerseits und der Lehre andererseits werden nur bei der Gesetzesdelegation im Hochschulbereich in dem Sinne gelockert, als weniger strenge Anforderungen hinsichtlich der gesetzlichen Auswahlkriterien gefordert werden.¹³

In der vorliegenden Vereinbarung wird entsprechend den oben erwähnten Grundsätzen die Grundlage für den Erlass von *Zulassungsbeschränkungen mangels Platz* geschaffen: Sie werden ergriffen, wenn die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen das Angebot übersteigt.

Zulassungsbeschränkungen sind politisch sensibel. Da sie immer auch mit der Frage verbunden sind, ob die Trägerschaft der Hochschule bereit und in der Lage ist, eventuell

¹² BGE 103 Ia 369 ff.; BGE 103 Ia 394 ff.; BGE 104 Ia 305ff.; 121 I 22ff.; 125 I 173 ff.; Urteil vom 14. März 2006 i.S. A. gegen GL; Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Auflage 2003, S. 362 ff.

¹³ BGE 103 Ia 381ff.

auch die Kapazität an Studienplätzen auszubauen, sollen Zulassungsbeschränkungen auf Antrag des Fachhochschulrats durch den Konkordatsrat beschlossen werden. Da auch eine allfällige Finanzierung zusätzlicher Studienplätze als Alternative zu einer Zulassungsbeschränkung nur mit einem einstimmigen Beschluss möglich ist, soll auch für den Erlass einer Zulassungsbeschränkung ein einstimmiger Beschluss des Konkordatsrats nötig sein (vgl. auch Art. 19 Abs. 2).

Art. 10 Studiengebühren

Die Studiengebühren werden vom Konkordatsrat festgelegt. Dabei hat er darauf zu achten, dass die Gebühren den in der Schweiz üblichen Rahmen einhalten. Dazu gehört auch, dass für den Weiterbildungs- und Dienstleistungsbereich in der Regel kostendeckende Ansätze verlangt werden sollen. Die Vereinbarung enthält die für die Gebührenerhebung notwendige gesetzliche Grundlage.

Art. 11 Angehörige der Fachhochschule

Die Umsetzung dieser Bestimmung betreffend Information und Mitwirkung der Mitarbeitenden und Studierenden wird im Statut zu konkretisieren sein.

Art. 12 Gleichstellung der Geschlechter

Die Fachhochschule erhält den expliziten Auftrag, die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern. Ziel ist eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter in allen Bereichen und auf allen Hierarchiestufen. Hierzu gehören auch konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Studium, Beruf und Familie.

Art. 13 Personalrecht

In der Vernehmlassung wurde zur Diskussion gestellt, für die Fachhochschule ein eigenes Personalrecht zu schaffen, das sich an dem des Kantons Luzern orientiert. Von den Personalverbänden wurde gefordert, dass die Anstellungsbedingungen des Personals in einem Gesamtarbeitsvertrag geregelt werden sollten. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung hat der Konkordatsrat entschieden, dass für das Personal der Fachhochschule grundsätzlich das Personalrecht des Kantons Luzern gelten soll. Es soll aber möglich sein, die für eine Hochschule nötigen Anpassungen vornehmen zu können. Der Konkordatsrat erlässt diese auf Antrag des Fachhochschulrats. Diese Regelung entspricht weitgehend derjenigen, die der Kanton Luzern für die Universität Luzern vorgesehen hat.

Inhaltlich werden in der Verordnung die gleichen Themen behandelt werden, wie sie auch in den Personalverordnungen der Universität Luzern (SRL Nr. 539a) oder der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz erlassen worden sind. Es geht dabei um die Klärung der Zuständigkeiten und differenzierte Regeln zu den Arbeitsverhältnissen (Befristungen, Nebentätigkeiten, usw.). Klare Vorgaben sind auch nötig für die Berechnung der Arbeitsleistung (Lektionen) und für den Umgang mit Mehr- und Minderstunden im Lehrbetrieb. Im Weiteren sind die Pauschalabgeltungen für die individuelle selbstorganisierte Weiterbildung sowie für allgemeine Hochschulaufgaben zu definieren. Schliesslich sind Fragen des Urheberrechts und der Mitbestimmung des Personals zu klären.

Art. 14 Rechte und Pflichten der Studierenden

Für schwerwiegende Disziplinar massnahmen wie den Ausschluss aus dem Studium braucht es eine gesetzliche Grundlage, die in diesem Artikel geschaffen wird.

Art. 15 Parlamente der Trägerkantone

Für die Beschreibung des Steuerungsmodells wird auf Kap. 3.3.2 verwiesen. In der Vernehmlassung wurde diskutiert, den mehrjährigen Leistungsauftrag den Parlamenten zur Stellungnahme vorzulegen. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung scheint eine solche Lösung wenig praktikabel. Daher soll der Leistungsauftrag den Parlamenten in Zukunft zur Kenntnis gebracht werden (vgl. Kap.2.5.6).

Art. 16 Interparlamentarische Fachhochschulkommission¹⁴

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument der Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission wird dieses Gremium neu definiert. Die Interparlamentarische Fachhochschulkommission soll das Organ sein, das es den Parlamenten erlaubt, die ihnen zugewiesene Aufgabe der Oberaufsicht gemeinsam wahrzunehmen. Diese Oberaufsicht umfasst eine politische Kontrolle, insbesondere die Kontrolle der allgemein grossen Zusammenhänge, die langfristige Ausrichtung und die politischen Perspektiven. Davon abzugrenzen ist einerseits die Betriebs- bzw. Verwaltungskontrolle, welche dem Fachhochschulrat als strategischem Führungsorgan obliegt, und andererseits die Prüfung der Buchführung und des Jahresabschlusses, welche Aufgabe der Revisionsstelle ist.

Eine so verstandene und umgesetzte Oberaufsicht wird im Normalfall insbesondere folgende Fragestellungen bearbeiten:

- Einhaltung der Bestimmungen der Vereinbarung: Erfüllt die gemeinsame Einrichtung die in der Vereinbarung festgelegten Zwecke? Sind Aufbau- und Ablauforganisation gemäss Vereinbarung zweckmässig umgesetzt? Entsprechen Betrieb und Finanzierung der gemeinsamen Einrichtung den Bestimmungen der Vereinbarung? Sind die erforderlichen Steuerungsinstrumente vorhanden? Hat der Konkordatsrat die Jahresrechnung abgenommen? Liegt ein Revisionsbericht ohne Vorbehalte vor?
- Beurteilung der finanziellen Situation: Wie sind die zentralen Kenngrössen der Bilanz und Erfolgsrechnung zu beurteilen?
- Beurteilung der Perspektiven: Welche für die gemeinsame Einrichtung relevanten Umfeldentwicklungen sind zu erwarten? Besteht bezüglich der Vereinbarung Handlungsbedarf?

Zur Bearbeitung der obgenannten Fragestellungen hat die Interparlamentarische Fachhochschulkommission (IFHK) das Recht, von den Organen der Fachhochschule Auskunft und Einsicht in Akten zu verlangen. Weiter hat sie die Möglichkeit, in begründeten Ausnahmefällen der Revisionsstelle einen Prüfauftrag zu erteilen.

¹⁴ Die folgenden Erläuterungen stützen sich weitgehend auf den Bericht der Zentralschweizer Finanzdirektoren-Konferenz „Controlling in der Interkantonalen Zusammenarbeit – Steuerung gemeinsamer Einrichtungen“ vom 29.10.2007

Die IFHK erstattet den Parlamenten regelmässig Bericht über die Ergebnisse der von ihr durchgeführten Prüftätigkeit.

Die IFHK ist zudem ein wichtiges Organ zur Koordination zwischen den Parlamenten in Bezug auf die Stellungnahme zum mehrjährigen Leistungsauftrag. Zu den Einzelheiten wird auf die Erläuterungen zum Steuerungskonzept (vgl. Kap. 3.3.2) verwiesen.

Art. 17 Regierungen der Trägerkantone

Für die Beschreibung des Steuerungsmodells wird auf Kap. 3.3.2 verwiesen.

Art. 18 Konkordatsrat

Der Konkordatsrat vertritt gegenüber den Organen der Fachhochschule die Interessen der Trägerkantone. Er macht die interkantonale Trägerschaft handlungsfähig und ist in dieser Funktion Verhandlungspartner des Fachhochschulrats.

Im Konkordatsrat hat jeder Trägerkanton das gleiche Stimmrecht. Für wichtige Entschiede, namentlich solche, die für die Kantone mit direkten oder indirekten finanziellen Verpflichtungen verbunden sind, ist Einstimmigkeit vorausgesetzt. Das verhindert, dass einzelne Kantone – unabhängig von ihrer Grösse oder Finanzkraft – majorisiert werden können. Eine solche Regelung setzt aber auch die Bereitschaft zum Konsens und zum Kompromiss voraus.

Aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung wurde eine Variante geprüft, bei der anstelle der Einstimmigkeitsregel bei wichtigen Entscheiden die Stimmen im Konkordatsrat zur Hälfte nach den Finanzierungsanteilen der Kantone gewichtet werden. Die Prüfung hat ergeben, dass bei einem solchen Modell der Kanton Luzern durch die anderen Kantone überstimmt werden könnte. Eine solche Lösung liegt nicht im Interesse des Kantons Luzern als Kanton mit den höchsten Finanzierungsanteilen. Wollte man das System so ausgestalten, dass der Kanton Luzern nicht überstimmt werden kann, dann hätte dies zur Folge, dass der Kanton Luzern seinerseits die übrigen Kantone in jedem Fall allein überstimmen könnte. Damit würde es den übrigen Kantonen unmöglich, ihre Anliegen im Konkordatsrat Beachtung zu verschaffen. Es hat sich gezeigt, dass die Einstimmigkeitserfordernis die sinnvollste Regelung für eine gemeinsame Trägerschaft darstellt.

Der Konkordatsrat benötigt, wenn er seine Aufgaben sachgerecht wahrnehmen will, die hierfür erforderliche fachliche Unterstützung. Dies beinhaltet namentlich ein Sekretariat, einen Controlling-Dienst sowie Zugang zu juristischer Fachkompetenz.

Art. 19 Zuständigkeiten des Konkordatsrats

Für die meisten Beschlüsse des Konkordatsrats ist das einfache Mehr der Mitglieder nötig. Ein Stichentscheid des Präsidenten ist nicht mehr vorgesehen. Das bedeutet, dass jeder Beschluss die Zustimmung von mindestens vier Mitgliedern des Konkordatsrats erfordert.

Art. 20 Organe der Fachhochschule

Die Fachhochschule soll ihre Organisation im Statut autonom gestalten können. Daher werden hier nur die zwingend nötigen Organe definiert. Im Statut sollen weitere Organe definiert werden können.

Art. 21 Fachhochschulrat

Der Fachhochschulrat ist das oberste Organ der Fachhochschule. Er ist kein politisches, sondern ein strategisches Führungsorgan. Eine Einsitznahme von Regierungsmitgliedern ist nicht vorgesehen. Parlamentarier können im Einzelfall in den Fachhochschulrat gewählt werden, wobei eine gleichzeitige Einsitznahme in der Interparlamentarischen Fachhochschulkommission nicht möglich sein sollte.

Art. 22 Zuständigkeiten des Fachhochschulrats

Die Zuweisung der Zuständigkeiten auf die verschiedenen Organe und Instanzen ist im Funktionendiagramm im Anhang dargestellt.

Art. 23 Fachhochschulleitung

Die Vereinbarung definiert die Fachhochschulleitung als Inhaber der operativen Führungsverantwortung. Wie sie sich zusammensetzt und welche Kompetenzen sie hat, wird aufgrund der Organisationsautonomie der Fachhochschule durch den Fachhochschulrat im Statut geregelt.

Art. 24 Revisionsstelle

Die Revisionsstelle kann eine kantonale Finanzaufsicht oder eine externe, nicht kantonale Buchprüfungsstelle sein.

Art. 25 Steuerung

Vgl. hierzu Kap. 4.3.1 und Kap. 4.3.2.

Art. 26 Grundsätze des Finanz- und Rechnungswesens

Das Finanz- und Rechnungswesen wird im Wesentlichen nach den Vorgaben des Bundes geführt.

Art. 27 Finanzierung

Hier werden die Finanzierungsquellen der Fachhochschule zusammengefasst.

Art. 28 Jährlicher Finanzierungsbeschluss

Vgl. hierzu Kap. 4.3.3

Art. 29 Finanzierungsbeiträge der Trägerkantone

Vgl. hierzu Kap. 4.2.7

Art. 30 Finanzkompetenz

Das Budget der Fachhochschule beschliesst der Fachhochschulrat; es bedarf der Genehmigung durch den Konkordatsrat. Für die Höhe der Finanzierungsbeiträge der Trägerkantone ist der Fachhochschulrat dabei an die Finanzierungsbeschlüsse des Konkordatsrats gebunden (siehe Art. 29).

Für beschlossene oder begonnene Projekte, die im Rechnungsjahr nicht abgeschlossen werden können, kann die Fachhochschule zweckgebundene Rückstellungen bilden.

Grundsätzlich soll die Fachhochschule mehrjährige Verpflichtungen, die über die Leistungsauftragsperiode hinausgehen, eingehen können, sofern dafür keine Erhöhung der Finanzierung durch die Trägerkantone nötig ist. Werden zusätzliche Mittel nötig, ist dies nur mit Zustimmung des Konkordatsrats statthaft.

Art. 31 Eigenkapital

Vgl. hierzu Kap. 4.3.5

Art. 32 Ergebnisverwendung

Vgl. hierzu Kap. 4.3.6

Art. 33 Bauliche Infrastruktur

Grundsätzlich soll für die bauliche Infrastruktur die heutige Regelung weitergeführt werden, wonach die Liegenschaften vom Kanton Luzern oder Dritten angemietet werden.

Da der Kanton Luzern als Standort mehrerer Hochschulen ein berechtigtes Interesse an einer Gesamtplanung aller Hochschulliegenschaften am Standort Luzern hat, ist dieser in geeigneter Form in die Infrastrukturplanung und die Liegenschaftenbewirtschaftung einzu-beziehen. Die nötigen Regelungen sollen auf Verordnungsebene getroffen werden. Dort sind auch Regelungen vorgesehen für die Berechnung der Mietzinsen bei Bauten, die mit Bundesmitteln subventioniert oder durch Trägerkantone mitfinanziert wurden. Da der Erlass der Fachhochschul-Verordnung im Konkordatsrat Einstimmigkeit erfordert, ist sichergestellt, dass die Interessen der Standortkantone, namentlich des Kantons Luzern, gewahrt werden können.

Art. 34 Steuerfreiheit

Die Fachhochschule wird hiermit in den Trägerkantonen von kantonalen und kommunalen Steuern befreit.

Art. 35 Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit

Die abschliessende vermögensrechtliche Verantwortlichkeit liegt bei den Trägerkantonen. Die Regelung entspricht Art. 19 der Rahmenvereinbarung für die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV).

Art. 36 Vollzug

Für den Vollzug der Vereinbarung ist der Konkordatsrat zuständig. Er erlässt namentlich eine Vollzugsverordnung zur Vereinbarung. Für Bereiche, die in der Vereinbarung und den Folgeerlassen nicht geregelt werden, kommt subsidiär das Recht des Kantons Luzern zur Anwendung.

Art. 37 Titelschutz

Im Gegensatz zum Schutz der Bezeichnung der Fachhochschule, der inskünftig generell von Bundesrecht wegen erfolgen soll (Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich, HFKG), liegt der Schutz der von der einzelnen Fachhochschule abgegebenen Titel im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Hoch-

schulträger und muss somit in den entsprechenden Rechtsgrundlagen erwähnt werden. Die Bestimmung über den Titelschutz ist daher zwingend.

Art. 38 Rechtsmittel

Die vorgeschlagene Regelung entspricht der heutigen Regelung. Diese hat sich bewährt und ist kostengünstig. Das Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern wird für die Aufgabe als Beschwerdeinstanz angemessen entschädigt.

Art. 39 Streitschlichtung

Die vorgeschlagene Regelung entspricht der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV), der alle Zentralschweizer Kantone beigetreten sind.

Art. 40 Beitritt

Für das Beitrittsverfahren ist der Konkordatsrat des zurzeit noch geltenden FHZ-Konkordats zuständig.

Art. 41 Kündigung

Nach welchen Modalitäten die Vereinbarung im Falle einer Kündigung aufgehoben wird, lässt sich nicht im Voraus festlegen. Das hängt im Wesentlichen von den Gründen der Kündigung und von den Rahmenbedingungen für die Weiterführung der Fachhochschule ab. Daher können in der Vereinbarung nur die Zuständigkeit für die Regelung der Modalitäten (die Kantonsregierungen) und zwei zentrale Grundsätze festgelegt werden. Sollte es bei einer Auflösung des Konkordats zu keiner Einigung über die Modalitäten geben, käme das Streitschlichtungsverfahren (Art. 39) zur Anwendung.

Art. 42 Inkrafttreten der Vereinbarung

Voraussetzung für das Inkrafttreten der Vereinbarung ist neben der Zustimmung aller Kantonsparlamente auch der erfolgreiche Abschluss der Verträge mit den Trägern der heutigen privat getragenen Teilschulen. Daher kann die neue Vereinbarung nicht automatisch nach Zustimmung der Parlamente in Kraft treten. Der Konkordatsrat legt das Inkrafttreten fest, wenn die nötigen Voraussetzungen erfüllt sind.

Art. 43 Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen regeln insbesondere die Überführung der heutigen Teilschulen in die neue Trägerschaft. Für die Teilschulen in der Trägerschaft des Kantons Luzern ist diese Überführung Teil der vorliegenden Vereinbarung. Zusätzlich müssen mit den bisherigen Trägern Verträge abgeschlossen werden, in denen die Übernahme von Rechten und Pflichten der bisherigen Träger sowie die Übernahme der Aktiven und Passiven geregelt werden. Die neu als öffentlich-rechtliche Anstalt konstituierte Fachhochschule übernimmt zudem die Rechtsnachfolge des bisher als öffentlich-rechtlicher Körperschaft geführten Fachhochschul-Konkordats.

6 Modell Trägerschaft Luzern

Die Projektgruppe hatte den Auftrag, neben einem Modell für eine regionale Trägerschaft auch ein Modell zu skizzieren für eine Fachhochschule in der Trägerschaft des Kantons Luzern, wobei aufzuzeigen war, welche Auswirkungen dies für die Region und die Institution hätte.

Das im Bericht dargestellte Modell liesse sich weitgehend auch in alleiniger Trägerschaft des Kantons Luzern realisieren. Auch hier läge die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt nahe. An die Stelle einer interkantonalen Vereinbarung würde als neue Rechtsgrundlage ein Fachhochschulgesetz des Kantons Luzern¹⁵ treten. Der Konkordatsrat würde entfallen, seine Kompetenzen würden vom Regierungsrat des Kantons Luzern übernommen. Der Fachhochschulrat als strategisches Führungsorgan dürfte mit ähnlichen Kompetenzen ausgestattet werden wie im vorliegenden Projekt.

6.1 Finanzielle Konsequenzen und mögliche Auswirkungen auf den Leistungsauftrag

Die wichtigsten Änderungen würden sich bei der Finanzierung ergeben. Bei einer Trägerschaft durch den Kanton Luzern entfällt die Mitträgerschaft der übrigen Zentralschweizer Kantone und damit auch die Mitverantwortung und Mitfinanzierung durch diese mit dem heute hohen Kostendeckungsgrad. Mit einer Aufhebung des Zentralschweizer Fachhochschulkonkordats reduzieren sich die Beiträge der übrigen Zentralschweizer Kantone auf die Beiträge, die gemäss Interkantonaler Fachhochschulvereinbarung geschuldet werden. Damit würden der Fachhochschule die folgenden Finanzierungsbeiträge der übrigen Zentralschweizer Kantone entfallen:

- der Globalbeitrag an die Betriebskosten (ca. Fr. 4.6 Mio. pro Jahr),
- die Finanzierungsbeiträge an die bauliche Infrastruktur (ca. Fr. 4.1 Mio. pro Jahr),
- der Sockelbeitrag für Forschung und Entwicklung (ca. Fr. 3.1 Mio. pro Jahr).

Die wegfallenden Finanzierungsbeiträge an die Aufwendungen des Konkordatsrats und der interparlamentarischen Fachhochschulkommission wären für die Fachhochschule erfolgsneutral, da auch der entsprechende Aufwand entfällt.

Insgesamt würden sich die Mindererträge der Fachhochschule auf ca. Fr. 11.7 pro Jahr¹⁶ belaufen. Diese müssten entweder durch Mehrzahlungen des Kantons Luzern oder durch Leistungsabbau kompensiert werden. Dabei ist zu beachten, dass nur ein Drittel des Umsatzes der Hochschule Luzern durch das Konkordat finanziert wird. Dies bedeutet, dass zusätzlich zu den vom Kanton Luzern nicht kompensierten Finanzierungsbeiträgen der

¹⁵ Es war nicht Auftrag der Projektgruppe, einen Entwurf für ein solches Luzerner Fachhochschulgesetz auszuarbeiten.

¹⁶ Dieser Wert basiert auf dem Budget 2009, Planungsstand Juni 2008. Im Rechnungsjahr 2007 hätten die Einnahmehausfälle Fr. 10 Mio. betragen.

übrigen Regionskantone doppelt so viele Gelder aus anderen Quellen (FHV, BBT) wegfallen würden.

6.2 Regionalpolitische Implikationen

Die Fachhochschule Zentralschweiz ist heute in der Zentralschweiz breit abgestützt und hat eine starke regionalpolitische Bedeutung. Die fachlichen, technologischen und wissenschaftlichen Kompetenzen der Fachhochschule stärken die Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft aller Regionskantone. Die qualifizierten Absolventinnen und Absolventen der Fachhochschule sind eine wichtige Ressource für den Arbeitsmarkt in der Region. Aus diesem Grund waren die Zentralschweizer Kantone bisher bereit, sich am Aufbau und der Trägerschaft der FHZ zu beteiligen und ihren Beitrag an die Finanzierung zu leisten. Eine solche Mitverantwortung und Mitfinanzierung durch alle Regionskantone entspricht den politischen Grundsätzen des Neuen Finanzausgleichs und der daraus entstandenen Verpflichtung zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

Ein Verzicht auf eine regionale Trägerschaft der Zentralschweizer Fachhochschule wäre ein schlechtes regionalpolitisches Signal. Damit würden bewährte Zusammenarbeitsprojekte im Hochschulbereich und im Bereich der Forschung und Entwicklung belastet oder in Frage gestellt wie zum Beispiel die Zusammenarbeit der sechs Kantone bei der Pädagogischen Hochschule, beim Institut für Finanzdienstleistungen in Zug oder bei der regionalen Mitfinanzierung des Micro-Center-Central Switzerland (MCCS) in Sarnen. Ein Verzicht auf eine regionale Trägerschaft würde zudem tendenziell eine stärkere Ausrichtung der Kantone Zug und Schwyz auf die Zürcher Fachhochschule und die Fachhochschule Ostschweiz zur Folge haben.

6.3 Bewertung der Trägerschaftsmodelle

Die folgende Übersicht stellt dar, was für eine regionale Trägerschaft und was für eine Lösung Luzern als Träger der Fachhochschule spricht.

Kriterium	Regionale Trägerschaft	Kanton Luzern als alleiniger Träger
Höhe der finanziellen Mittel, die für die Fachhochschule zur Verfügung stehen, und damit verbunden das Entwicklungspotential der Fachhochschule	höher	tiefere, weil Luzern die ausfallenden Mittel der übrigen Kantone wahrscheinlich nicht vollständig durch höhere Zahlungen kompensieren würde
Steuerung der Hochschule	schwieriger und aufwändiger wegen der Konsensfindungsprozesse zwischen den Kantonen	einfacher

Kriterium	Regionale Trägerschaft	Kanton Luzern als alleiniger Träger
Autonomie der Hochschule	eher grösser	eher kleiner wegen der direkteren Einflussnahme durch den Kanton Luzern
Koordination des Hochschulangebots auf dem Platz Luzern	eher aufwändiger, da verschiedene Träger mitbeteiligt sind	eher einfacher, da direkter steuernder Eingriff des Kantons möglich
Einfluss von Luzern	kleiner	grösser
Einfluss der übrigen Zentralschweizer Kantone	grösser	kleiner
Identifikation der Region mit ihrer Fachhochschule	grösser	kleiner
Position in der Hochschullandschaft Schweiz	stärker aufgrund der politischen Unterstützung durch mehrere Kantone (und deren politische Vertretung in Bundes-Bern)	schwächer

Alle Zentralschweizer Kantone haben ein Interesse an einer starken Fachschule in der Zentralschweiz. Bei einer allfälligen Aufhebung des Konkordats und der Unterstellung der Fachhochschule unter die alleinige Trägerschaft von Luzern würden die übrigen Zentralschweizer Kantone wahrscheinlich nur noch jene finanziellen Mittel bereitstellen, zu denen sie gemäss Fachhochschulvereinbarung verpflichtet sind. Es ist davon auszugehen, dass der Fachhochschule in diesem Falle weniger Mittel zur Verfügung stehen würden als bei einer Konkordatslösung. Dies wiederum würde unmittelbar zu einem Abbau der bestehenden Leistungen und damit zu einer Schwächung der Position der Fachhochschule Zentralschweiz auf dem schweizerischen und internationalen Markt führen. Der Konkordatsrat vertritt deshalb die Meinung, dass der aufgezeigte Weg über ein neues Konkordat gegenüber der Lösung Kanton Luzern als alleinigem Träger entscheidende Vorteile hat.

7 Anhang

7.1 Abkürzungen

ATIS	Abendtechnikum der Innerschweiz (Vorgängerinstitution der HTA)
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BKZ	Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz (früher IEDK)
DB	Deckungsbeitragsstufe
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFP	Entwicklungs- und Finanzplan
F & E	(angewandte) Forschung und Entwicklung
FB	(jährlicher) Finanzierungsbeschluss
FH	Fachhochschule
FHR	Fachhochschulrat
FHZ	Fachhochschule Zentralschweiz
FHV	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung vom 12.6.2003 (Rechtssammlung der EDK, Ziffer 3.3)
GPK	Geschäftsprüfungskommission gemäss geltendem FHZ-Konkordat
HGK	Hochschule für Gestaltung und Kunst, Teilschule der FHZ
HSA	Hochschule für Soziale Arbeit Luzern, Teilschule der FHZ
HSLU	Hochschule Luzern (Bezeichnung der FHZ seit Oktober 2007)
HSW	Hochschule für Wirtschaft, Teilschule der FHZ
HTA	Hochschule Technik + Architektur, Teilschule der FHZ
HWV	Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule (Vorgängerinstitution der HSW)
IEDK	Innerschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (heute BKZ)
IFHK	Interparlamentarische Fachhochschulkommission (nach neuer Vereinbarung)
IFZ	Institut für Finanzdienstleistungen Zug
IRV	Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
ITZ	InnovationsTransfer Zentralschweiz
KR	Konkordatsrat
LA	(mehrjähriger) Leistungsauftrag
MCCS	Micro Center Central-Switzerland
MHS	Musikhochschule Luzern, Teilschule der FHZ
PHZ	Pädagogische Hochschule Zentralschweiz
WTT	Wissens- und Technologietransfer
ZRK	Zentralschweizer Regierungskonferenz
ZFDK	Zentralschweizer Finanzdirektoren-Konferenz
ZVDK	Zentralschweizer Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz
ZTL	Zentralschweizer Technikum Luzern (Vorgängerinstitution der HTA)

7.2 Funktionendiagramm

Legende:		PV	Prozessverantwortung			K	Kenntnisnahme	
	A	Antrag				M	Mitsprache / Mitbericht	
	E	Entscheid			E1 - Einstimmig			
	G	Genehmigung			G1 - Einstimmig			
		Behörden der Trägerschaft				Organe der Hochschule		
Aufgabe	Rechtsgrundlage	Parla-mente	Interparl. FH-Kommission	Regie-rungen	Konkor-datsrat	Fachhoch-schulrat	Hochschul-leitung	Bemerkungen
Rechtsetzung / Normative Entscheide								
Änderungen des Konkordats		G1	M	A	E / PV	M	M	2stufiges Verfahren
Erlass der Fachhochschulverordnung	Art. 19				E1 / PV	M	M	
Erlass besonderer personalrechtlicher Bestimmungen	Art. 13 / Art. 19				E / PV	A	M	im Grundsatz gilt Luzerner Personalrecht
Erlass Zulassungsbeschränkungen	Art. 9 / Art. 19				E1	A / PV	M	
Regelung der Organisation durch Statut	Art. 22					E	A / PV	
Erlass Reglemente	Art. 22					E	A / PV	
Erlass Gebührenverordnung	Art. 10				E	A	M / PV	
Wahlen								
Wahl der Mitglieder der IFHK	Art. 15 / Art. 16	E						
Wahl der Mitglieder des Konkordatsrats	Art. 17			E				
Wahl der Mitglieder des Fachhochschulrats	Art. 19				E(1) / PV			E1 für Präsidium, sonst E
Wahl der Revisionsstelle	Art. 19				E / PV			
Wahl der Hochschulleitung	Art. 22					E / PV		
Steuerung und Finanzierung								
Entwicklungs- und Finanzplan	Art. 19, 25				E1	A	M / PV	
Mehrfähriger Leistungsauftrag	Art. 15 / Art. 22	K	M	G1	E	A	PV	
Jährlicher Finanzierungsbeschluss	Art. 19, 22, 27				E1	A	PV	
Budget	Art. 22, 30				G1	E	A / PV	
Beschluss über Dotationskapital	Art. 17 / Art. 34			E1	A		PV	
Leistungsvereinbarungen mit Institutionen der Forschung und des Wissenstransfers	Art. 5 Abs. 3				E1 / PV			
Festlegung der Vergütung des Fachhochschulrats	Art. 19				E / PV			
Berichterstattung								
Berichterstattung zum mehrjährigen Leistungsauftrag	Art. 15	K	K	G	E	A	PV	
Genehmigung der Jahresrechnung, Beschluss über Ergebnisverwendung	Art. 19, 22, 32				E1	A	PV	
Bericht der IFHK / IPHK	Art. 16	G	E					
Genehmigung des jährlichen Geschäftsberichts	Art. 22				G	E	A	

7.3 Steuerungsmodell

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EFP 07 - 11											
Vorgaben KR und FHR	Erarbeitung EFP12+13-16	Genehmigung EFP12+13-16	EFP 12 + 13 - 16								
				Vorgaben KR und FHR	Erarbeitung EFP 17-20	Genehmigung EFP 17-20 Bund	EFP 17 - 20				
Vorgaben KR und FHR	Erarbeitung LA 12 - 15	Vorbereitung Umsetzung LA	Leistungsauftrag 12 - 15 (inkl. Finanzplanung)								
				Vorgaben KR und FHR	Erarbeitung LA 16 - 19	Vorbereitung Umsetzung LA	Leistungsauftrag 16 - 19 (inkl. Finanzplanung)				
		Verifikation Finanzen LA	finanz. LA + Budget 12	Finanzplanung 13 - 15							
		Verifikation Finanzen LA	finanz. LA + Budget 13	Finanzplanung 14 - 16							
				Verifikation Finanzen LA 14	finanz. LA + Budget 14	Finanzplanung 15 - 17					
					Verifikation Finanzen LA 15	finanz. LA + Budget 15	Finanzplanung 16 - 18				
						Verifikation Finanzen LA 16	finanz. LA + Budget 16	Finanzplanung 17 - 19			
Legende											
LA = Leistungsauftrag											
EFP = Entwicklungs- und Finanzplan											