Regierungsrat des Kantons Schwyz

kantonschwyz

Beschluss Nr. 332/2011
Schwyz, 29. März 2011 / bz

Aufhebung des Konkordats über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ)
Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Nach der Kündigung der Mitgliedschaft im Konkordat zur Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ) durch den Kanton Luzern haben die anderen fünf Zentralschweizer Konkordatsmitglieder die Lage und das weitere Vorgehen analysiert. Sie kamen zum Schluss, dass eine Aufrechterhaltung des Konkordats, über den Zeitpunkt des Austritts des Kantons Luzern am 31. Juli 2013 hinaus, keinen Sinn macht. Eine reguläre Kündigung der einzelnen Kantone auf diesen Zeitpunkt ist jedoch nicht mehr möglich. Der Konkordatsrat hat daher einerseits die vorzeitige Aufhebung des PHZ-Konkordats auf den 31. Juli 2013 sowie andererseits eine Vollzugsregelung für die Aufhebung beschlossen. Er beantragt den betroffenen Zentralschweizer Kantonen, diesen Vereinbarungen zur Aufhebung des PHZ-Konkordats zuzustimmen.

Aus der Sicht des Kantons Schwyz macht eine einvernehmliche Auflösung des Konkordats per 31. Juli 2013 Sinn. Mit der zustimmenden Kenntnisnahme des Kantonsrats am 23. März 2011 zum Bericht über die Zukunft der Lehrerinnen- und Lehrerbildung wurde der Regierungsrat beauftragt, die Rechtsgrundlagen für die Führung einer eigenständigen PH zu erarbeiten. Damit ergibt sich die zeitliche Zielvorgabe, dass die künftige PH Schwyz in Goldau ihren Betrieb unmittelbar nach der definitiven Auflösung des PHZ-Konkordats aufnimmt. Die Schaffung der dafür notwendigen Rechtsgrundlagen ist allerdings nicht Gegenstand dieser Vorlage, sondern wird als separates Geschäft dem Kantonsrat unterbreitet.

2. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 19. Juli 2010 hat der Kanton Luzern seinen Austritt aus dem PHZ-Konkordat erklärt. Gemäss der in Art. 29 des PHZ-Konkordats definierten Kündigungsfrist wird die Kündigung per 31. Juli 2013 rechtskräftig. Mit dem Austritt des Kantons Luzern wird das Konkordat jedoch nicht aufgehoben; es besteht weiterhin. Gemäss Art. 29 Abs. 2 des Konkordats entscheiden die verbleibenden Kantone über allfällige Anpassungen am Konkordat. Für die im Konkordat verbleibenden fünf Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug gibt es grundsätzlich die Möglichkeit der Weiterführung oder der Kündigung. Die Kündigung könnte individuell durch jeden Kanton und unter Einhaltung einer dreijährigen Frist jeweils auf den 31. Juli eines Jahres

erfolgen, das heisst frühestens auf den 31. Juli 2014. Möglich ist aber auch eine einvernehmliche Auflösung des Konkordats zu einem früheren Zeitpunkt.

Eine Weiterführung des Konkordats mit den verbleibenden fünf Kantonen – nach dem Ausscheiden der grössten Teilschule – macht keinen Sinn. Die beiden verbleibenden Teilschulen könnten zwar theoretisch die Aufgaben teilweise übernehmen. Angesichts dessen, dass mit der Kündigung des Kantons Luzern die grösste Teilschule im Konkordat wegfällt und dass bezüglich Studienort in der Lehrerbildung schweizweite Freizügigkeit herrscht, macht es wenig Sinn, ein Konkordat unter den verbleibenden fünf Kantonen aufrecht erhalten zu wollen. Es ist unrealistisch, dass Studierende etwa aus den Kantonen Nid- und Obwalden die Teilschulen in Schwyz oder Zug besuchen würden. Zudem gäbe es innerhalb des Konkordats kein Angebot mehr für die Ausbildung zur Lehrperson der Sekundarstufe I.

Die Konsequenzen für die Lehrerinnen- und Lehrerbildung nach der Auflösung des Konkordats sind für alle Kantone der Zentralschweiz unterschiedlich und müssen daher in jedem Kanton individuell beurteilt und entsprechende Lösungen getroffen werden.

Im Kanton Schwyz hat der Kantonsrat mit zustimmender Kenntnisnahme des regierungsrätlichen Berichts über die Zukunft der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Schwyz (RRB Nr. 161 vom 8. Februar 2011) den Grundsatzentscheid des Regierungsrats für den Aufbau und Betrieb einer eigenständigen PH in Goldau unterstützt und den Regierungsrat beauftragt, die Rechtsgrundlagen zu erarbeiten. Die Behandlung im Kantonsrat ist spätestens in der ersten Jahreshälfte 2012 geplant. Es ist vorgesehen, den Betrieb der zukünftigen PH Schwyz unmittelbar nach der definitiven Auflösung des PHZ-Konkordats, also am 1. August 2013, aufzunehmen.

3. Prozess zur Auflösung des PHZ-Konkordats

3.1 Grundsätzliches

Der PHZ-Konkordatsrat hat nach ausführlicher Diskussion der Sachlage beschlossen, den fünf Kantonsparlamenten eine einvernehmliche Aufhebung des Konkordats auf das Datum des Ausscheidens des Kantons Luzern, das heisst auf den 31. Juli 2013, zu beantragen. Die Aufhebung des Konkordats auf dieses Datum ist nur in einer einvernehmlichen Lösung möglich. Die Kündigungsfrist beträgt nämlich drei Jahre und kann jeweils nur auf den 31. Juli eines Jahres erfolgen. Unter Einhaltung der im Konkordat festgehaltenen Kündigungsfrist und -zeitpunkt wäre der nächstmögliche reguläre Kündigungstermin der 31. Juli 2014.

Der Konkordatsrat erarbeitete daher die Vereinbarung über die Aufhebung des Konkordats über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz, welche eine einvernehmliche Aufhebung des PHZ-Konkordats bereits auf den 31. Juli 2013 zum Inhalt hat. Vertragspartner dieser Vereinbarung sind die nach dem Austritt des Kantons Luzern verbleibenden Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug.

Unter Einbezug *aller* bisheriger Konkordatspartner (also auch des Kantons Luzern) ist die Ratifizierung einer zweiten Vereinbarung – die Vereinbarung über den Vollzug der Aufhebung des Konkordats über die PHZ – vorgesehen. In dieser Vereinbarung geht es im Wesentlichen darum, die notwendigen Regelungen für eine geordnete Auflösung des PHZ-Konkordats zu treffen.

Der PHZ-Konkordatsrat verabschiedete am 10. Februar 2011 die erwähnten zwei Vereinbarungen und lud die PHZ-Kantone mit Schreiben vom 14. Februar 2011 ein, die Vereinbarungen den Kantonsparlamenten zur Genehmigung zu unterbreiten.

3.2 Rechtliche Grundlagen

Gestützt auf § 1 der Verordnung über den Beitritt zum Konkordat über die Pädagogische Hoch-

schule Zentralschweiz und die Teilschule Schwyz vom 12. September 2001 (PHZ-Verordnung; SRSZ 631.510) ist der Kanton Schwyz dem PHZ-Konkordat beigetreten. Für die Kündigung bzw. die einvernehmliche Auflösung ist der Kantonsrat zuständig. Mit der Zustimmung zur Vereinbarung über die Aufhebung des PHZ-Konkordats wird die kantonsrätliche PHZ-Verordnung mit Wirkung per 31. Juli 2013 gegenstandslos. Dieser Akt hebt die Verordnung als Ganzes jedoch nicht auf. Dies soll erst anlässlich der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die zukünftige Lösung zur Lehrpersonenbildung im Kanton Schwyz erfolgen.

3.3 Erläuterung der Vereinbarung über die Aufhebung des Konkordats über die PHZ

Mit dieser Vereinbarung erklären die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug die Aufhebung des PHZ-Konkordats auf den 31. Juli 2013, also auf den gleichen Zeitpunkt, wie der Kanton Luzern die Kündigung seiner Mitgliedschaft im Konkordat beschlossen hat. Die Kantone vereinbaren somit einen früheren Kündigungszeitpunkt, als er im Konkordat vorgesehen wäre. Aufgrund der Tatsache, dass die Weiterführung des PHZ-Konkordats ohne den Kanton Luzern sinnlos ist, haben sich die Mitglieder des Konkordatsrats für diese Vorverlegung des Kündigungstermins entschieden und beantragen den Parlamenten, der Vereinbarung zuzustimmen.

3.4 Erläuterung der Vereinbarung über den Vollzug der Aufhebung des Konkordats über die PHZ

Art. 1
Da das Konkordat keine Regelungen für die Aufhebung des Konkordats enthält, werden mit dieser Vereinbarung die wichtigsten Vollzugsfragen geklärt. Regelungen und Beschlüsse, welche der Konkordatsrat gestützt auf das geltende Konkordat beschliessen kann, werden hier nicht aufgeführt. So wird der Konkordatsrat in eigener Kompetenz die Verträge gemäss Art. 5 des Konkordats fristgerecht kündigen; diese Verträge sind mit einer Kündigungsfrist von einem Jahr kündbar. Analoges gilt für Verträge gemäss Art. 7 des Konkordats. Auch das konkordatäre Vollzugsrecht (Statut, Reglemente und Verordnungen) wird vom Konkordatsrat auf den Zeitpunkt der Aufhebung des Konkordats aufgehoben.

Art. 2
Für die Zukunft der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Zentralschweiz ist es von zentraler Bedeutung, dass die Anerkennung der Abschlüsse der Studierenden durch die EDK sichergestellt bleibt. Daher verpflichten sich die Standortkantone im Rahmen der Vereinbarung zur Konkordatsauflösung, für Studierende, welche ihre Ausbildung vor dem 31. Juli 2013 an der PHZ beginnen und nach dem 1. August 2013 an einer kantonalen Hochschule abschliessen, den Studienbetrieb so sicherzustellen, dass die EDK-Anerkennung gewährleistet bleibt.

Art. 3
Nach Aufhebung des Konkordats soll die Bezeichnung "PH Zentralschweiz" nur dann von einer zukünftigen Institution verwendet werden können, wenn alle Zentralschweizer Kantone damit einverstanden sind.

Art. 4
Diese Bestimmungen regeln, wie die aus der Auflösung des Konkordats entstehenden Kosten getragen werden sollen. Die an den Teilschulen entstehenden Kosten sollen vom jeweiligen Trägerkanton finanziert werden. Für die Konkordatsorgane gilt bis zur Auflösung des Konkordats der im Konkordat (Art. 20 Abs. 1) festgelegte Finanzierungsschlüssel. Die Kosten, die in der Direktion oder beim Konkordatsrat entstehen und nicht über das laufende Budget finanziert werden können, sollen durch die Konkordatskantone nach Massgabe des Einwohnerschlüssels finanziert werden. Dieser Finanzierungsschlüssel wurde auch für die Aufbauphase der PHZ (Art. 27) angewendet. Die Auswirkungen dieser Regelung für den Kanton Schwyz sind in Kap. 4.2 aufgeführt.

Art. 5 und 6
Diese Bestimmungen regeln, in welcher Zuständigkeit (Art. 5) und nach welchem Recht (Art. 6) Entscheide zu fällen sind, die in Zusammenhang mit der Auflösung des Konkordats anstehen. Das PHZ-Konkordat enthält hierzu keine Aussagen. Für solche Entscheide soll während der Geltungsdauer des Konkordats der Konkordatsrat zuständig sein. Da auch nach Auflösung des Konkordats Entscheide anstehen werden, soll die Zuständigkeit dann zur Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz (BKZ) übergehen. Vorbehalten bleibt die Genehmigung der Schlussabrechnung und der Verteilung der Aktiven und Passiven, die sich aus der Schlussabrechnung ergeben. Für diese Entscheide soll das Recht des PHZ-Konkordats einschliesslich der Vollzugserlasse sinngemäss gelten.

Art. 7
Die Inkraftsetzung der Vollzugsregelungen setzt voraus, dass das Konkordat auf den 31. Juli 2013 aufgehoben werden kann.

3.5 Vorsorgliche Kündigung als vorbehaltener Entschluss

Sollte der Fall eintreten, dass aus irgendwelchen Gründen diese Vereinbarung durch eines oder mehrere Parlamente nicht rechtzeitig ratifiziert wird, müssen die Kantone im Sinne eines vorbehaltenen Entschlusses vorsorglich den nächstmöglichen regulären Kündigungstermin, nämlich der 31. Juli 2011, nutzen können. Eine solche Kündigung würde – unter Einhaltung der dreijährigen Kündigungsfrist – allerdings erst per 31. Juli 2014 wirksam. Dennoch kann damit erreicht werden, dass spätestens dann der Austritt aus dem Konkordat realisiert werden kann. Nachdem im Konkordatsrat Einstimmigkeit herrscht in Bezug auf den Zeitpunkt der Auflösung des Konkordats, ist ein solches Szenario jedoch relativ unwahrscheinlich.

4. Auswirkungen

4.1 Allgemeines

Im Grundsatz wird mit der Zustimmung zu den Vereinbarungen die vorzeitige Kündigung bzw. die einvernehmliche Aufhebung des PHZ-Konkordats per 31. Juli 2013 beschlossen. Die Zusammenarbeit im Bereich der Lehrpersonenbildung in der Zentralschweiz ist ab diesem Zeitpunkt aufgehoben. Der Kanton Schwyz wird von seinen Pflichten als Trägerkanton der PHZ entbunden. Die *direkten* Auswirkungen aufgrund dieser Terminfestlegung der Aufhebung sind relativ bescheiden.

Die Konsequenzen für die Zukunft der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Kanton Schwyz sind zwar sehr bedeutend. Sie sind jedoch nicht Gegenstand dieses Geschäfts, sondern werden bei der Schaffung der Rechtsgrundlagen für die Führung und den Betrieb der künftigen PH Schwyz aufgezeigt.

Gemäss Art. 2 der Vollzugsvereinbarung verpflichtet sich der Kanton Schwyz, allen Studierenden, die während des Konkordats in die PHZ Hochschule Schwyz eingetreten sind (letztmalige Eintritte sind im Studienjahr 2012 / 2013 möglich), den Abschluss ihres Studiums ohne Nachteile zu ermöglichen. Dies bietet dann wenige Probleme, wenn auch in Zukunft am Standort Goldau eine PH betrieben wird. Die Studierenden können dann nämlich innerhalb der neuen Ausbildungskonzeption, die sich rein strukturell nicht stark unterscheidet, ihr Studium nach der PHZ-Regelung vollenden. Dieser Verpflichtung wird der Kanton Schwyz nachkommen, indem bei den Rechtsgrundlagen für die künftige PH Schwyz entsprechende Übergangsbestimmungen erlassen werden.

4.2 Finanzielle Auswirkungen

Für die Auflösung des PHZ-Konkordats ist nach Schätzungen der PHZ-Direktion mit Gesamtkosten von rund 1.3 Mio. Franken für das ganze Konkordat zu rechnen: Die Kosten werden dann nach Grösse der Bevölkerung auf die Kantone verteilt. Die PHZ-Direktion konnte in den letzten

Jahren Rücklagen generieren und im Jahr 2010 zusätzlich Rückstellungen vornehmen. Es ist anzunehmen, dass diese Rückstellungen zusammen mit den erwarteten Minderaufwendungen im Jahr 2011 die geschätzten Auflösungskosten decken werden.

Allfällige Kosten, die aufgrund von Übergangslösungen für die *zukünftigen* PH Schwyz entstehen, sind nicht Gegenstand dieses Berichts, sondern müssen im Bericht zur Schaffung der Rechtsgrundlagen für die künftige PH Schwyz dargelegt werden.

Mit der Aufhebung des Konkordats wird der Kanton Schwyz per 31. Juli 2013 von seinen spezifischen finanziellen Verpflichtungen des Konkordats entbunden. Dabei geht es einerseits um die Rest- bzw. Trägerschaftskosten: Diese decken die Differenz zu den Kosten, die dem Kanton entstehen würden, wenn die Studierenden eine ausserkonkordatäre PH besuchen würden und der Kanton den Betrag gemäss Fachhochschulvereinbarung von Fr. 25 500.-- pro Studierenden zu entrichten hätte. Weitere Kostenbestandteile sind die Direktionspauschale sowie die Ergänzungspauschale. Die Restkosten sowie die Ergänzungspauschale sind abhängig von der Anzahl der Schwyzer Studierenden an der PHZ. Ausgehend von einer Anzahl von 220 Schwyzer Studierenden innerhalb der PHZ und der momentan festgelegten Kostenabgeltungspauschale von Fr. 30 500.-- pro Studierenden und Jahr, ergibt dies einen Restkostenbetrag von Fr. 1 100 000.--. Die Direktionspauschale beträgt zurzeit Fr. 150 000.-- pro Jahr. Es ist allerdings möglich, dass dieser Betrag in den kommenden Jahren bis zur effektiven Auflösung des Konkordats noch reduziert wird. Die Ergänzungspauschale ist für das Jahr 2011 mit Fr. 1 900 000.-- veranschlagt. Zusammenfassend ergeben sich somit bei einer Aufhebung des Konkordats für den Kanton Schwyz folgende Minderkosten:

Trägerschaftskosten	Fr. 1 100 000.--
Direktionspauschale	Fr. 150 000.--
Ergänzungspauschale	Fr. 1 900 000.--
Total	Fr. 3 150 000.--

Diese Minderkosten sind als grobe Schätzung zu verstehen. Sie sind, wie bereits oben erläutert, einerseits abhängig von der im Jahr 2013 vorliegenden Anzahl von Schwyzer Studierenden innerhalb des PHZ-Konkordats bzw. an der PHZ Hochschule Schwyz. Andererseits würde im Jahr 2013 lediglich ein Anteil von gut 40% dieses Betrags anfallen, weil die Auflösung erst ab dem 1. August 2013 wirksam wird.

Die Minderkosten sind als eine kalkulatorische Grösse zu sehen, die nach der Auflösung des Konkordats dem Kanton Schwyz nicht mehr anfallen: Sie erscheinen nicht mehr in der Staatsrechnung. Angesichts der Tatsache, dass eine eigenständige PH im Kanton Schwyz aufgebaut werden soll, werden diese Minderkosten jedoch sofort wieder kompensiert werden durch finanzielle Aufwände, die bei der Führung einer eigenständigen PH entstehen.

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe zur operativen Abwicklung der Auflösung des PHZ-Konkordats wird noch zu klären sein, wie die Auflösung der materiellen und immateriellen Aktiven und Passiven erfolgen soll. Es besteht demnach die Option, dass der Kanton Schwyz Rückzahlungen von Aufbaukosten zu Gunsten von Einrichtungen der PHZ erhält.

4.3 Personelle Auswirkungen

Mit der Zustimmung des Kantonsrats zum Bericht über die zukünftige Lehrpersonenbildung im Kanton Schwyz an der bereits bestehenden Hochschule in Goldau sind durch die Auflösung des PHZ-Konkordats keine wesentlichen personellen Auswirkungen zu erwarten. Man geht davon aus, dass das heutige Personal an die zukünftige PH Schwyz übernommen wird.

4.4 Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt, Bezirke und Gemeinden

Infolge der geplanten Aufhebung des PHZ-Konkordats sind keine unmittelbaren wirtschaftlichen Auswirkungen zu erwarten.

5. Schlussfolgerungen

5.1 Nach der Kündigung des PHZ-Konkordats durch den Kanton Luzern macht eine Weiterführung dieses Konkordats lediglich unter den verbleibenden Kantonen keinen Sinn. Das Konkordat hat ohne die grösste und zentral gelegene Teilschule, die zudem als einzige auch die Ausbildung zur Sekundarlehrperson anbietet, keine Daseinsberechtigung mehr.

5.2 Es ist somit auch im Interesse des Kantons Schwyz, dass eine einvernehmliche Aufhebung des Konkordats durch die noch verbleibenden fünf Zentralschweizer Kantone auf den 31. Juli 2013 – also auf den gleichen Zeitpunkt wie der beschlossene Austritt des Kantons Luzern aus dem Konkordat – erreicht werden kann.

5.3 Sollte eine einvernehmliche Aufhebung des Konkordats infolge der Nicht-Zustimmung eines oder mehrerer Parlamente nicht möglich sein, so soll dem Regierungsrat im Sinne eines vorbehaltenen Entschlusses die Kompetenz eingeräumt werden, seinerseits den nächstmöglichen regulären Kündigungstermin wahrzunehmen.

5.4 Für den Vollzug der Auflösung des Konkordats müssen verbindliche Regelungen getroffen werden, da diese im Konkordat fehlen. So muss etwa den Studierenden, die das Studium während dem PHZ-Konkordat begonnen haben, ermöglicht werden, dass sie dieses auch ordnungsgemäss abschliessen können.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und Regierungsrates; Bildungsdepartement (2, für sich und zuhanden des Amtes für Mittel- und Hochschulen); Rektorat der PHZ Hochschule Schwyz (2, für sich und zuhanden der Verwaltung); Direktion der PHZ (Prof. Dr. Brigit Eriksson-Hotz, Zentralstrasse 18, 6006 Luzern); Sekretariat des Konkordatsrats der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ), Zentralstrasse 18, 6003 Luzern; Mitglieder der Konkordatskantone; Schwyzer Mitglieder der Interkantonalen Geschäftsprüfungskommission; Finanzdepartement; Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates:

Armin Hüppin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber