

Optimierung der Führungsstrukturen der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz

Bericht zur Vernehmlassung

vom Konkordatsrat am 19.9.2009 zur Vernehmlassung freigegeben

Inhalt

1	Das Wichtigste in Kürze	3
2	Auftrag des Projekts „Optimierung PHZ“	5
3	Betriebskonzept und Führungsstruktur	7
3.1	Heutige Situation	7
3.2	Integration der drei Teilschulen und der Direktion in eine Institution mit einer Trägerschaft	8
3.3	Betriebliche Organisation der PHZ	10
4	Finanzierungskonzept	18
4.1	Berechnung der Trägerschaftsfinanzierung	19
4.2	Steuerungsinstrumente und –prozesse	21
4.3	Auswirkungen des Finanzierungskonzepts	23
5	Entwurf eine neue PHZ-Vereinbarung	29
5.1	Struktur der Rechtsetzung	29
5.2	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen	30
6	Möglichkeiten der Optimierung unter dem heutigen Konkordat	40
7	Überführung der heutigen Teilschulen in die neue Trägerschaft	42
7.1	Zeitplan für die neuen Rechtsgrundlagen	42
7.2	Internes Reorganisationsprojekt	42
8	Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	44
9	Anhang	45
9.1	Abkürzungen	45
9.2	Funktionendiagramm	46

Der Vereinbarungsentwurf liegt dem Bericht als separates Dokument bei.

1 Das Wichtigste in Kürze

Die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz wird seit 2002 auf der Grundlage des PHZ-Konkordats vom 15.12.2000 als Verbund von drei teilautonomen Teilschulen in Luzern, Schwyz und Zug geführt, die sich in ihrem Leistungsangebot teilweise konkurrenzieren. Die Tätigkeit der drei Teilschulen wird durch eine gemeinsame Direktion koordiniert. Trotz engagierter und erfolgreicher Aufbauarbeit an allen drei Teilschulen haben sich Betriebskonzept und Führungsstruktur nur beschränkt bewährt. Die Hauptprobleme liegen in den unterschiedlichen Trägerschaften der Teilschulen, der Konkurrenz unter den Teilschulen, den teilweise ineffizienten Betriebsgrössen mit Parallelstrukturen sowie im Finanzierungskonzept.

Diese Probleme sollen durch eine Fusion der drei Teilschulen und der Direktion zu einer einzigen Institution mit Standorten in Luzern, Goldau (SZ) und Zug angegangen werden. Rechtsgrundlage wird eine neue Vereinbarung der Zentralschweizer Kantone sein, welche das heutige PHZ-Konkordat ab 2010 ablösen soll. Die PHZ soll eine klare Führungsstruktur und ein neues Finanzierungskonzept erhalten. Das Leistungsangebot an den Standorten soll nach betrieblichen Kriterien definiert werden. Die Standorte sollen sich nicht mehr konkurrenzieren, und ineffiziente Parallelangebote sollen soweit möglich zusammengefasst werden.

Die folgende Aufstellung gibt eine Übersicht über die wichtigsten Neuregelungen:

	Heutige Regelung	Vorgeschlagene Neuregelung
Trägerschaft	Direktion in regionaler Trägerschaft, Hochschulen Luzern und Schwyz in der Trägerschaft der Standortkantone, Hochschule Zug in der Trägerschaft der Schulen St. Michael Zug	Gesamte Pädagogische Hochschule als eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt in der Trägerschaft der Regionalkantone LU, UR, SZ, OW, NW und ZG
Betriebskonzept	Drei teilautonome Teilschulen, die sich teilweise im Ausbildungsangebot konkurrenzieren	Eine Institution mit Standorten in den Kantonen Luzern, Schwyz und Zug; keine Konkurrenz zwischen den Standorten
Führungsstruktur	Jede Teilschule wird von einer Rektorin /einem Rektor geleitet; die Direktion hat nur wenige direkte Führungskompetenzen und weitgehend koordinierende Aufgaben	Klare Führungsstruktur über die Gesamtinstitution
Leistungsauftrag	Mehrjährige Leistungsvereinbarungen in der Zuständigkeit des Konkordatsrats	Mehrjährige Leistungsaufträge (in der Regel für 4 Jahre) in der Zuständigkeit der Kantonsregierungen und Mitsprachemöglichkeit der Kantonsparlamente

	Heutige Regelung	Vorgeschlagene Neuregelung
Finanzierungsmodus	über studiengangbezogene Kostenabteilungspauschalen, die sich an der kostengünstigsten Teilschule orientieren; Differenz dazu muss von den Trägerkantonen der übrigen Teilschulen getragen werden.	Variable Kosten über Pauschalbeiträge gemäss Interkantonaler Fachhochschulvereinbarung. Gemeinkosten über Globalbudget, verteilt auf die Kantone anhand der Studierendenzahlen des vorletzten Kalenderjahres
Abteilung Standortvorteil	12% der Finanzierungsbeiträge der Regionskantone an die Studiengänge	6.6% des im Standortkanton budgetierten Jahresumsatzes
Budget	In der Verantwortung der jeweiligen Trägerschaften; für die Gesamtinstitution gibt es keine klare Zuständigkeitsnorm.	Jährliche Finanzierungsbeschlüsse durch den Konkordatsrat, das Budget wird vom Hochschulrat beschlossen.
Jahresrechnung und Ergebnisverwendung	auf die Teilschulen bezogen Regelungen, unklare Zuständigkeiten	Der Konkordatsrat genehmigt die Jahresrechnung und beschliesst über die Ergebnisverwendung.
Personal	Es gilt das Personalrecht der jeweiligen Trägerschaft, für die Direktion und für die Dozierenden aller Teilschulen das des Kantons Luzern.	Die Pädagogische Hochschule erhält ein eigenes öffentlich-rechtliches Personalrecht.
Infrastruktur	Bereitstellung der Infrastruktur ist Sache der jeweiligen Träger	Infrastrukturplanung und –bewirtschaftung liegt in der Verantwortung der Hochschule, Mitbestimmung der Standortkantone bleibt gewährleistet.
Eigenkapital	im Konkordat nicht geregelt	Geklärte Regelungen und Kompetenzen

Die neue Vereinbarung über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz ist bis zum 15.1.2009 in der Vernehmlassung. Sie deckt sich weitgehend mit der Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung, über die bis 15.1.2009 ebenfalls eine Vernehmlassung durchgeführt wird. Es ist vorgesehen, beide Vereinbarungen in der ersten Hälfte 2009 zu bereinigen. Die Genehmigung durch die kantonalen Parlamente folgt in der zweiten Jahreshälfte 2009 und sollte bis April 2010 abgeschlossen werden. Das erlaubt ein Inkrafttreten der neuen Rechtsgrundlagen auf Beginn des Studienjahres 2010/11.

2 Auftrag des Projekts „Optimierung PHZ“

Im September 2006 erteilte der PHZ-Konkordatsrat einer unabhängigen Fachperson den Auftrag, die Führungsstrukturen und –instrumente der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ) zu überprüfen. Im Bericht der Expertin, der im April 2007 vorlag, wurden verschiedene Problemzonen im Bereich der Betriebs- und Führungsstrukturen beschrieben, und es wurde der sich daraus ergebende Handlungsbedarf aufgezeigt. Der Konkordatsrat hat dieser Analyse und dem aufgezeigten Handlungsbedarf zugestimmt und sich dafür ausgesprochen, die anstehenden Probleme wirkungsvoll und nachhaltig anzugehen. Mit der Feststellung der Probleme im Bereich der Betriebs- und Führungsstrukturen wurde die erfolgreiche Aufbauarbeit an allen drei Teilschulen der PHZ ausdrücklich nicht in Frage gestellt.

In der Folge hat der Konkordatsrat die Eckpunkte für die anzugehende Strukturreform beschlossen und diese durch die einzelnen Kantonsregierungen bestätigen lassen. Die wichtigsten sind:

- Die Konkordatskantone stehen zur PHZ in regionaler Trägerschaft. Lehrerinnen- und Lehrerbildung ist auch in Zukunft Aufgabe aller Kantone. In der Zentralschweiz soll dieser Auftrag weiterhin gemeinsam wahrgenommen werden.
- Die Standorte in Luzern, Goldau und Zug sollen beibehalten werden.
- Die drei Standorte sollen aber nicht mehr als teilautonome Schulen ausgestaltet sein, sondern in eine standortübergreifende kohärente Führungsstruktur eingebettet werden. Die oberste Führungsebene soll dabei nicht mehr nach Standorten, sondern nach Leistungsbereichen definiert werden.
- Das Leistungsangebot an den drei Standorten soll nach betriebswirtschaftlichen Kriterien definiert werden. Das kann zur Folge haben, dass an den drei Standorten nicht mehr je das volle Leistungsangebot erbracht wird.
- Das Finanzierungskonzept muss an die neue Betriebs- und Führungsstruktur angepasst werden.

Zur Ausarbeitung der Entscheidungsgrundlagen für die angestrebte Strukturreform setzte der Konkordatsrat am 7. Dezember 2007 die Projektgruppe „Optimierung PHZ“ ein mit folgendem Auftrag:

- Ausarbeitung eines strategisch ausgerichteten Grobkonzepts für die Betriebs- und Führungsstruktur als Entscheidungsgrundlage für die politischen Entscheidungsträger (Kantonsregierungen)
- Analyse der finanziellen Rahmenbedingungen und Klärung der finanziellen Realisierbarkeit innerhalb der politischen Vorgaben
- Ausarbeitung eines Entwurfs für ein geändertes PHZ-Konkordat
- Darstellung der Optimierungsmöglichkeiten ohne Konkordatsänderung

Ergänzend zu den erwähnten Eckpunkten gab der Konkordatsrat der Projektgruppe die folgenden Vorgaben:

- Bezüglich Leistungsangebot und strategische Ausrichtung der PHZ als Gesamtinstitution ist vom Status quo auszugehen; es ist grundsätzlich vom heutigen Angebot an Diplomstudiengängen auszugehen.
- Die Ausarbeitung der Führungsstruktur beschränkt sich auf ein Grundkonzept der Betriebsstruktur mit Darstellung der obersten Führungsebenen.
- Zum Leistungsangebot an den Standorten sind mögliche Szenarien zu skizzieren. Es ist dabei aufzuzeigen, wie die Vorgabe, dass alle Standorte einen substantiellen Beitrag an die Erfüllung des Leistungsauftrags leisten, umgesetzt werden kann. Die Konkretisierung und detaillierte Konzeption der Aufgabenzuweisung bleibt einem anschliessenden operativen Umsetzungsprojekt vorbehalten.
- Die Arbeiten am Finanzierungskonzept und am Konkordatsentwurf für das Modell I orientieren sich inhaltlich an den Arbeiten im Projekt „Neue Rechtsgrundlage Fachhochschule Zentralschweiz“; Abweichungen sollten nur dort vorgesehen werden, wo dies aufgrund von Unterschieden im Leistungsauftrag bzw. der Standortsituation nötig ist.
- Verbindliche Rahmenvorgabe ist, dass die PHZ mit den neuen Strukturen für jeden einzelnen Konkordatskanton nicht teurer werden darf als heute. Im Projekt ist nachzuweisen, ob und wie diese Vorgabe ohne Leistungsabbau und Qualitätsverlust realisiert werden kann. Grundlage hierfür ist eine Analyse der heutigen Situation in den Bereichen Finanzen und Ressourcen an den drei Teilschulen.

In der Projektgruppe haben mitgearbeitet:

- Christoph Mylaeus-Renggli, Sekretär des Konkordatsrats (Leitung)
- Willi Stadelmann, Direktor PHZ
- Michael Zutavern, Vertreter der Direktionskonferenz PHZ
- Karin Pauleweit, Bildungs- und Kulturdepartement Luzern
- Peter Horat, Bildungs- und Kulturdirektion Uri (Nichtstandortkantone)
- Kuno Blum, Bildungsdepartement Schwyz
- Max Bauer, Direktion für Bildung und Kultur Zug
- Gabrielle Schlittler, vianova GmbH, Zürich (externe Beratung)
- Otilie Mattmann, Luzern (juristische Beratung)
- Bruno Rihs, PHZ Direktion (wissenschaftlicher Mitarbeiter)

Die Projektgruppe wurde für die Finanzfragen durch eine Arbeitsgruppe Finanzen unterstützt. In der Arbeitsgruppe haben mitgearbeitet:

- Christoph Mylaeus-Renggli (Leitung)
- Andreas Kämpfer, Res Publica Consulting, Bern (externer Experte)
- Roberto Lehner, PHZ-Direktion
- Michael Gisler, PHZ Luzern
- Peter Stehrenberger, PHZ Zug
- Ruth Vogelsang, PHZ Schwyz

Die Projektgruppe hat ihren Auftrag an 10 Sitzungen bearbeitet und legt den folgenden Bericht vor.

3 Betriebskonzept und Führungsstruktur

3.1 Heutige Situation

Die heutige Struktur der PHZ basiert auf dem Konzept teilautonomer Teilschulen. Beim Aufbau der PHZ stand der Gedanke im Vordergrund, dass die drei Zentralschweizer Kantone, in denen bisher Lehrerinnen- und Lehrerbildung betrieben wurde, weiterhin mit je eigenem Gestaltungsraum in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung aktiv sind. Die Reduktion der Zahl der Institutionen, die in der Zentralschweiz vorher Lehrerinnen- und Lehrerbildung betrieben, auf drei PHZ-Teilschulen stellte einen ersten wichtigen Integrationschritt in der Lehrerbildung der Zentralschweiz dar. Konzipiert wurde die PHZ dabei als Verbund von drei teilautonomen Teilschulen mit je eigener Trägerschaft, die alle drei in allen Leistungsbereichen (Grundausbildung, Weiterbildung, Forschung & Entwicklung) tätig sind und dabei auch in Konkurrenz zueinander stehen. Die Tätigkeit der drei Teilschulen wird durch die gemeinsame Direktion koordiniert.

Dieses Konzept hat sich nur beschränkt bewährt. Mit grossem Engagement wurde an allen drei Standorten die Aufbauarbeit der Teilschulen vorangetrieben, und es wird allen drei Standorten gute fachliche Arbeit geleistet. Als Schwachpunkte haben sich jedoch die folgenden konzeptionellen Eckwerte erwiesen:

- Die unterschiedlichen Trägerschaften der drei Teilschulen und die fehlenden Entscheidungskompetenzen der Direktion erschweren bzw. verunmöglichen eine stringente Führung der Gesamteinstitution.
- Die drei Teilschulen konkurrenzieren sich im Bereich der Grundausbildung bei den Studiengängen Kindergarten / Unterstufe sowie Primarstufe. Das führt an den beiden kleinen Standorten zu unwirtschaftlichen Betriebsgrössen. Die Konkurrenz um Studierende behindert einen einheitlichen Auftritt der Institution PHZ, führt zu parallelen Werbeaktionen der Teilschulen in der Region. Sie behindert durch die Notwendigkeit zur Profilierung eine stärkere inhaltliche Zusammenarbeit der Teilschulen und erschwert eine stärkere Integration der Gesamteinstitution.
- Auch in den übrigen Leistungsbereichen (Weiterbildung, Forschung und Entwicklung) führt dieses Konzept bei den kleinen Teilschulen eher zu ineffizienten Betriebsstrukturen.
- Das Finanzierungskonzept, das getrennte Rechnungen für die drei Teilschulen vorsieht und je unterschiedliche Zuständigkeiten für Budgetbeschlüsse bei den Konkordatsorganen sowie den Standortkantonen (insbesondere für die Ergänzungspauschalen) vorsieht, verunmöglicht eine Führung der Gesamteinstitution nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und erschwert Transparenz über die Finanzsituation der Gesamteinstitution. Es fördert zudem das unerwünschte Konkurrenzverhalten der Teilinstitutionen.

Diese Probleme sind im politischen Kompromiss angelegt, der der Ausarbeitung des bestehenden PHZ-Konkordats zugrundelag. Um sie nachhaltig angehen zu können, müssen die folgenden Grundsätze umgesetzt werden:

- Integration der drei Teilschulen und der Direktion in eine Institution mit einer Trägerschaft und konsistenten Führungsstrukturen
- Arbeitsteilige Definition der Aufgaben der drei Standorte (anstelle von konkurrenzierenden Angeboten)
- Neukonzeption der Finanzierung und der finanziellen Steuerung der Gesamtinstitution.

3.2 Integration der drei Teilschulen und der Direktion in eine Institution mit einer Trägerschaft

3.2.1 Fusion zu einer öffentlich-rechtlichen Anstalt

Die beschriebenen Probleme lassen sich nur nachhaltig angehen, wenn die drei Teilschulen und die Direktion zu einer Institution mit konsistenten Führungsstrukturen zusammengefasst werden. Wie dies auch bei der Fachhochschule geplant ist, sollen die bestehenden Institutionen zu einer Institution in der Rechtsform einer interkantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit zusammengeführt werden. Träger sind die sechs Zentralschweizer Kantone. Als Rechtsgrundlage dient ein vollständig revidiertes PHZ-Konkordat.

3.2.2 Führungsstruktur auf Ebene Trägerschaft

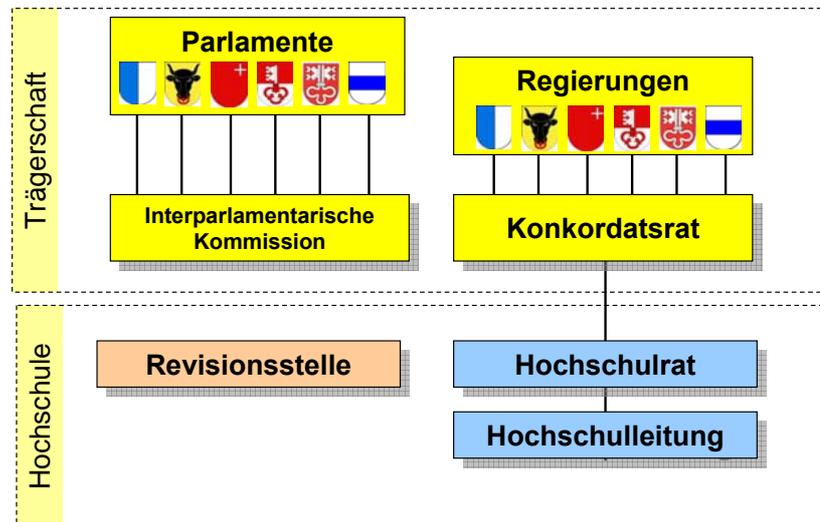
Bisher war der Konkordatsrat als oberstes Organ der PHZ definiert. Gleichzeitig hat er der Hochschule gegenüber die Interessen der Konkordatskantone als Träger und Finanzierer zu vertreten. Hier soll eine Rollenklärung vorgenommen werden. Es wird zukünftig zwischen den Instanzen der Trägerschaft und 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 Kommission und die Regierungen den Konkordatsrat ein.

Die **Parlamente** haben die Oberaufsicht über die Pädagogische Hochschule. Sie handeln durch die Interparlamentarische PH-Kommission.¹

Die **Interparlamentarische PH-Kommission** setzt sich aus je zwei Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus jedem der Trägerkantone zusammen. Die Oberaufsicht beinhaltet eine politische Kontrolle der allgemein grossen Zusammenhänge, die langfristige Ausrichtung und die politischen Perspektiven des Konkordats und der Pädagogischen Hochschule. Davon abzugrenzen ist einerseits die Betriebs- bzw. Verwaltungskontrolle,

¹ Möglichkeiten zur Verbesserung der Einflussnahme durch die Parlamente werden im Vernehmlassungsbericht zur Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung (Kap. 3.3.3, S. 12 ff) diskutiert. Die dort gemachten Ausführungen gelten hier sinngemäss. Die für die FH gewählte Regelung soll auch für die PH angewendet werden.

welche dem Konkordatsrat als strategisches Führungsorgan obliegt, und andererseits die Prüfung der Buchführung und des Jahresabschlusses, welche Aufgabe der Revisionsstelle ist. Eine so verstandene und umgesetzte Obergrenze wird sich im Normalfall mit Fragestellungen wie der Einhaltung der Bestimmungen des Konkordats, die Beurteilung der finanziellen Situation und der Leistungserbringung und den politischen Perspektiven der Institution und des Konkordats befassen.²



Die **Regierungen der Trägerkantone** erteilen der Pädagogischen Hochschule 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 Pädagogischen Hochschule ist der **Hochschulrat**. 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. Im Hochschulrat der Pädagogischen Hochschule sollten auch Persönlichkeiten vertreten sein, die aufgrund ihrer beruflichen Position vertieften Einblick in die Volksschule der Zentralschweiz haben (z.B. Personen aus Schulleitungen, Schulbehörden oder Lehrerorganisationen) und die über einen Erfahrungshintergrund im Bereich der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen verfügen.

Die **Hochschulleitung** wird in der Vereinbarung nicht näher definiert. Dies ist Sache des Statuts. Die Projektgruppe geht davon aus, dass es eine oberste Leitungsperson (Direktor/in oder Rektor/in, Bezeichnung noch offen) gibt und dass die zweite Führungsebene nach Leistungsbereichen organisiert wird. Es soll keine auf die Standorte bezogene

² 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

Führungsebene geben. Die Kompetenzordnung in Bezug auf die oberste Leitungsperson, die Hochschulleitung als Gremium und die einzelnen Funktionen der 2. Führungsebene wird durch den Hochschulrat im Statut geregelt. Dies entspricht den Grundsätzen der Hochschulautonomie, speziell der Organisationsautonomie. Wahlbehörde für die Mitglieder der Hochschulleitung ist der Hochschulrat.

3.3 Betriebliche Organisation der PHZ

3.3.1 Weiterhin drei Standorte

Die PHZ wird weiterhin an den drei Standorten Luzern, Goldau und Zug geführt. Dies entspricht den politischen Vorgaben des Konkordatsrats an das Projekt „Optimierung PHZ“, wonach die drei traditionellen Standorte der Lehrerinnen- und Lehrerbildung auch in Zukunft einen substantiellen Beitrag an die Erfüllung des Leistungsauftrags der PHZ leisten sollen und wollen. Diese Standorte werden nicht mehr als Teilschulen verstanden. Über die Nutzung der Gebäude an den drei Standorten wird nach betrieblichen Grundsätzen entschieden. Die Hochschulleitung muss dabei auf zukünftige Entwicklungen, beispielsweise steigende oder sinkende Studierendenzahlen, reagieren können.

Es kann daher nicht Aufgabe der Projektgruppe sein, Vorschläge für eine definitive betriebliche Organisation vorzulegen. Es geht hier vielmehr darum, anhand einzelner exemplarischer Szenarien die Möglichkeiten zur betrieblichen Optimierung abzuschätzen. Sie sind daher auch nicht ausführungsreif ausgearbeitet. Sie sind als Einstiegszenarien zu verstehen, die sich auf die heutigen Studierendenzahlen abstützen. Sie müssen für zukünftige Entwicklungen offen sein. Definitive Entscheide über die zukünftige betriebliche Organisation müssen in einer nächsten Projektphase im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprozess durch die operative Leitung vorbereitet und von den zuständigen Instanzen beschlossen werden. Das betrifft insbesondere auch die Ansiedlung der Leitung und Administration der Gesamteinstitution, des Weiterbildungsbereichs sowie die Zukunft der Institute.

3.3.2 Szenarien für die betriebliche Organisation des Leistungsbereichs Ausbildung

Für die Organisation des Leistungsbereichs Ausbildung geht die Projektgruppe von den folgenden Grundsätzen aus:

- Für die Studiengänge werden möglichst optimale Gruppengrössen angestrebt.
- Wenn ein Studiengang an mehreren Standorten geführt wird, sollen sich diese Standorte nicht konkurrenzieren.
- Es werden für die Studierenden gute Lösungen angestrebt.
- Die Studiengänge werden jeweils aus einer Hand geführt, auch wenn sie an mehreren Standorten angeboten werden.
- Für die Infrastruktur der drei Standorte wird eine möglichst gute Ausnutzung angestrebt.
- Das Arbeitsumfeld muss für qualifizierte Dozierende attraktiv sein.

Die Projektgruppe hat den Szenarien die folgenden Kapazitätsabschätzungen der drei Standorte zugrundegelegt: In Luzern besteht heute Platz für ca. 1'100 Studierende, in Zug und Schwyz für je etwa 200-250 Studierende. Insgesamt bestehen zurzeit Kapazitäten für ca. 1'500 - 1'600 Studierenden. Im Studienjahr 2007/08 besuchen 1'436 Studierende die Diplomstudiengänge der drei Teilschulen.³ Um den Bedarf an Lehrpersonen in der Zentralschweiz zu decken, braucht es ca. 1'500 bis 1'800 Studienplätze.

Wie sich die Zahl der am Standort Luzern verfügbaren Studienplätze entwickelt wird, ist heute nur schwer abschätzbar. Alle drei Hochschulen arbeiten an grösseren Infrastrukturprojekten (Postgebäude für Universität und PHZ, Planungsprojekte der Fachhochschule / Neubauprojekt Musikhochschule). Je nach Ausgang dieser Planungen könnten zusätzliche Raumkapazitäten für die PHZ frei werden oder Provisorien weiter genutzt werden. Alle diese Projekte gehen von einem Realisierungszeitraum 2012 und später aus. Die angestrebte Reorganisation der PHZ soll bis dahin bereits umsetzbar sein, sodass das Projekt mit den heute zur Verfügung stehenden Kapazitäten realisiert werden können muss. Gleichzeitig muss das Betriebskonzept so flexibel ausgestaltet werden, dass auf zukünftige Entwicklungen bezüglich Bedarf an Studienplätzen wie auch im Angebot der Studienplätze an den drei Standorten flexibel reagiert werden kann.

	Luzern	Schwyz	Zug	Summe
Grundjahr für KGU, Primar und Sek. I	234	47	74	355
KGU ab. 2. Jahr	39	22	20	81
Primar ab 2. Jahr	149	82	114	345
Sek. I ab 2. Jahr	503			503
SHP Master	152			152
Summe	1077	151	208	1'436

Übersicht Studierendenzahl Studienjahr 2007/08

Aufgrund der heutigen Studierendenzahlen hat die Projektgruppe geprüft, welche Möglichkeiten es gibt, effizientere Betriebsstrukturen zu erreichen und die Studiengänge an möglichst wenigen Standorten zu konzentrieren. Eine Analyse der heutigen Studierendenzahlen führt zu folgenden Ergebnissen:

- Der Studiengang KGU lässt sich heute an einem der beiden Standorte SZ oder ZG konzentrieren. Allerdings ist davon auszugehen, dass die heutigen Studierendenzahlen dieses Studiengangs den Bedarf mittelfristig nicht decken vermögen und dass für diesen Studiengang Platzreserven nötig sind.
- Der Studiengang Primar (inkl. Grundjahr 520 Studierende) lässt sich nicht an einem der kleineren Standorte konzentrieren. Auch am Platz Luzern lässt er

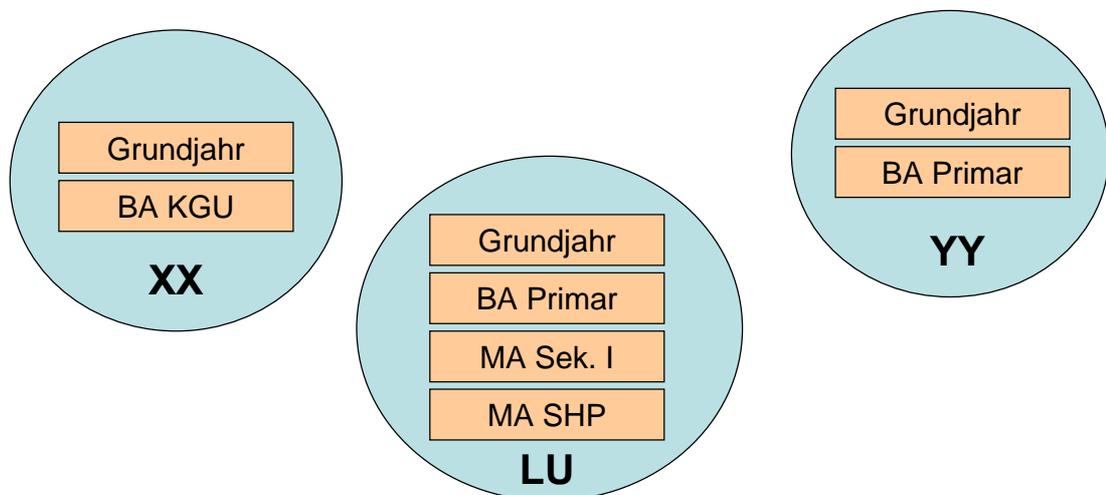
³ Studiengang Master in Schulischer Heilpädagogik: angenommene Studierendenzahl im Vollausbau mit 3 Studienjahren

sich nur dann konzentrieren, wenn dort auf die Führung des Grundjahrs verzichtet oder zusätzlicher Raum geschaffen wird.

- Der Studiengang Sekundarstufe I sollte aufgrund seiner differenzierten Möglichkeiten zur Fächerwahl sinnvoller Weise nur an einem Standort geführt werden. Bei den heutigen Studierendenzahlen ist dies nur in Luzern möglich.
- Der Masterstudiengang Schulische Heilpädagogik wird heute mit ca. 150 Studierenden und einer Aufnahmebeschränkung in Luzern geführt. Wie sich die Studierendenzahlen mittelfristig nach der beschlossenen Aufhebung der Aufnahmebeschränkung entwickeln werden, ist zur Zeit noch schwer abzuschätzen. Die Projektgruppe geht von 240-300 Studierenden aus, davon der grössere Teil mit berufsbegleitendem Studium.
- Das gemeinsame Grundjahr (350-360 Studierende) kann nicht an einem der kleinen Standorte konzentriert werden; es muss mindestens an zwei Orten geführt werden.

Die Projektgruppe hat eine Reihe von Szenarien diskutiert und davon die folgenden in ihre Beurteilung einbezogen:

Szenario 1:

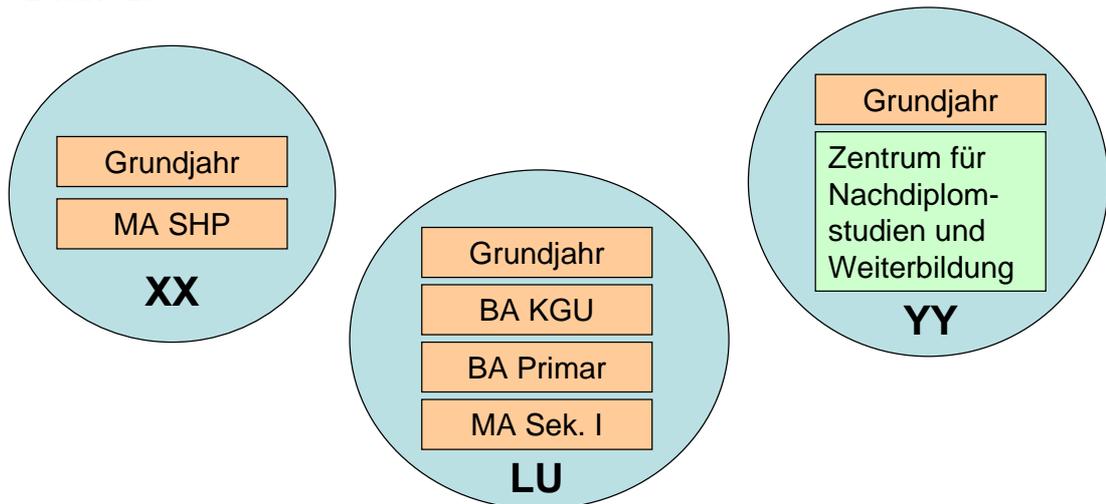


Das Grundjahr wird an allen drei Standorten geführt. Die Studierenden können im ersten Studienjahr wie heute wohnortnah studieren. Anschliessend ist je nach Stufenwahl ein Wechsel des Studienortes nötig. Die KGU-Ausbildung wird an einem der kleinen Standorte (SZ oder ZG) konzentriert. Am diesem Standort wird auf die Führung des Primar-Studiengangs verzichtet; dieser wird in Luzern und an dem anderen der kleinen Standorte geführt. Die Studiengänge Sekundarstufe I und Schulische Heilpädagogik werden unverändert in Luzern geführt.

Bewertung: Das Szenario erlaubt eine Optimierung der Gruppengrössen bei den Studiengängen KGU und Primarstufe, nicht jedoch im Grundjahr. Beim Grundjahr und der Primarstufe bleiben Parallelangebote erhalten. Für Studierende ist die

Möglichkeit, im Grundjahr zwischen den drei Standorten zu wählen, attraktiv. Für die KGU-Ausbildung entsteht nach dem Grundjahr die Gefahr der Isolation („Kindergarten-Seminar“). Die alleinige Führung an einem der Standorte SZ oder ZG reduziert die Attraktivität für Studierende aus den Kantonen OW und NW sowie aus Teilen des Kantons Luzern, die in Luzern Richtung Zug oder Goldau umsteigen müssen (Entlebuch, Region Sursee, Seetal).

Szenario 2:

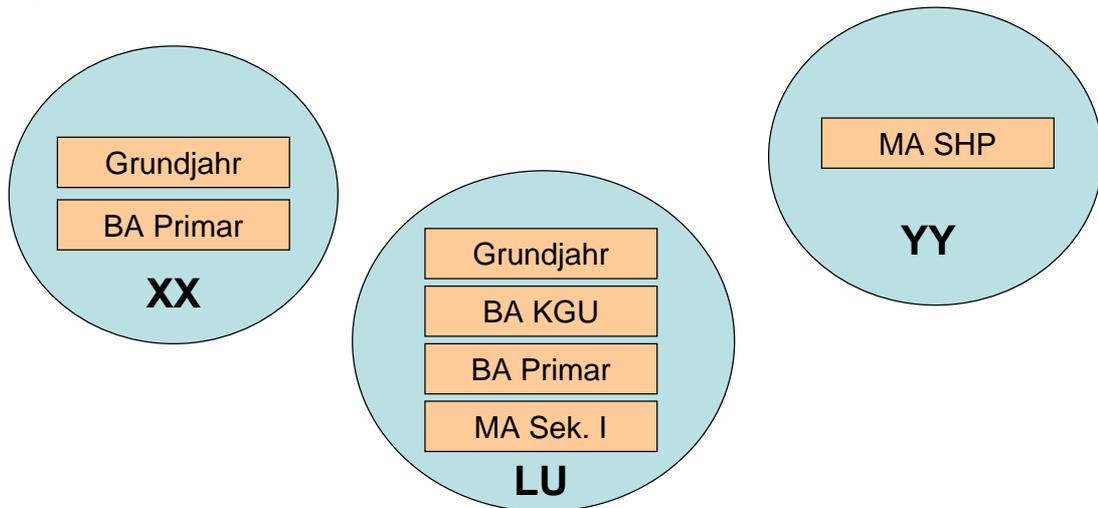


Das Grundjahr wird an allen drei Standorten geführt. Die Studierenden können im ersten Studienjahr wie heute wohnortnah studieren. Die anschliessenden stufenbezogenen Studiengänge werden in Luzern konzentriert. Der Masterstudiengang Schulische Heilpädagogik wird an einen der kleineren Standorte verlegt; dies erlaubt, dort einen Kompetenzschwerpunkt für die Schulische Heilpädagogik zu bilden. Der andere kleinere Standort wird zu einem Zentrum für Nachdiplomstudien und Weiterbildung.⁴

Bewertung: Das Szenario erlaubt eine Optimierung der Gruppengrössen bei den Studiengängen KGU und Primarstufe, nicht jedoch im Grundjahr. Nur beim Grundjahr bleiben Parallelangebote erhalten. Für Studierende ist die Möglichkeit, im Grundjahr zwischen den drei Standorten zu wählen, attraktiv. Für den Luzern ist vorteilhaft, dass hier bei diesem Szenario alle Stufenausbildung geführt werden. Hingegen erlaubt das isolierte Grundjahr an den beiden kleineren Standorten keinen hochschulähnlichen Studienbetrieb.

⁴ Aufgrund fehlender Modellannahmen zum Zentrum Nachdiplomstudien und Weiterbildung wurde für dieses Szenario auf eine Modellrechnung der finanziellen Konsequenzen verzichtet.

Szenario 3:



Das Grundjahr und der Studiengang für die Primarstufe werden an zwei Standorten konzentriert. Der KGU-Studiengang wird in Luzern zusammengefasst. Einer der kleineren Standorte (Vorschlag: SZ) wird zum Zentrum für schulische Heilpädagogik. Die Ausbildung für die Sekundarstufe I bleibt in Luzern.

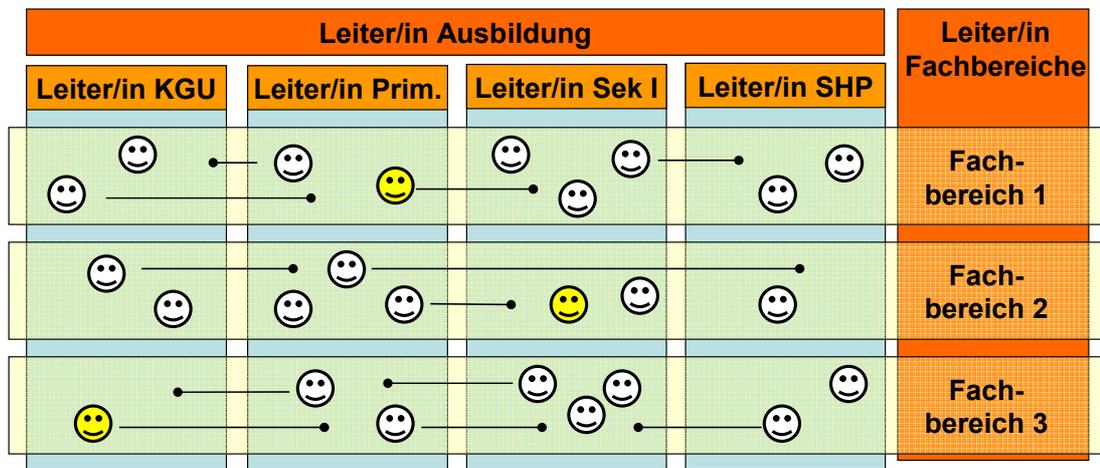
Bewertung: Das Szenario erlaubt eine Verbesserung der Gruppengrößen beim Grundjahr und bei den Studiengängen KGU und Primarstufe. Beim Grundjahr und der Primarstufe bleiben Parallelangebote erhalten. Für Studierende ist die Möglichkeit, im Grundjahr zwischen den zwei Standorten zu wählen, attraktiv. Die zentrale Führung der KGU-Ausbildung in Luzern ist für einen grossen Teil der Studierenden eine attraktive Lösung. Die dezentrale Lösung für den SHP-Studiengang ist für Studierende aus OW / NW / Entlebuch / Region Sursee / Seetal sowie für Studierende aus nördlichen Nachbarkantonen eher weniger attraktiv.

3.3.3 Führungsstruktur des Leistungsbereichs Ausbildung

Der Leistungsbereich Ausbildung erhält eine standortunabhängige Führungsstruktur. Die Führungsstruktur wird nach Studiengängen gegliedert, d.h. es gibt je eine/n Leiter/in für die Studiengänge KGU, Primarstufe, Sekundarstufe I und Schulische Heilpädagogik. Die Dozierenden sind den jeweiligen Studiengangleiter/innen unterstellt.

Um die inhaltliche Zusammenarbeit innerhalb der Fachbereiche sicherzustellen, wird eine Matrix-Struktur der Fachbereiche geschaffen. Für die Zuteilung der Dozierendenpensen und für die Anstellung neuer Dozierender arbeiten die Studiengangleitungen mit den Leitungen der Fachbereiche zusammen. So wird sichergestellt, dass die Dozierenden nicht nur in dem Studiengang, für den sie primär angestellt wurden, unterrichten, sondern auch Lehrveranstaltungen für in anderen Studiengängen anbieten. Die Leiterinnen und Leiter der Fachbereiche sollen zudem zu einer konsistenten fachlich-inhaltlichen Entwicklung ihres Fachbereichs beitragen. Da sich das Wirkungsfeld der Fachbereiche nicht nur auf den Leistungsbereich Ausbildung beschränkt, sondern auch in der Weiterbildung sowie im Bereich

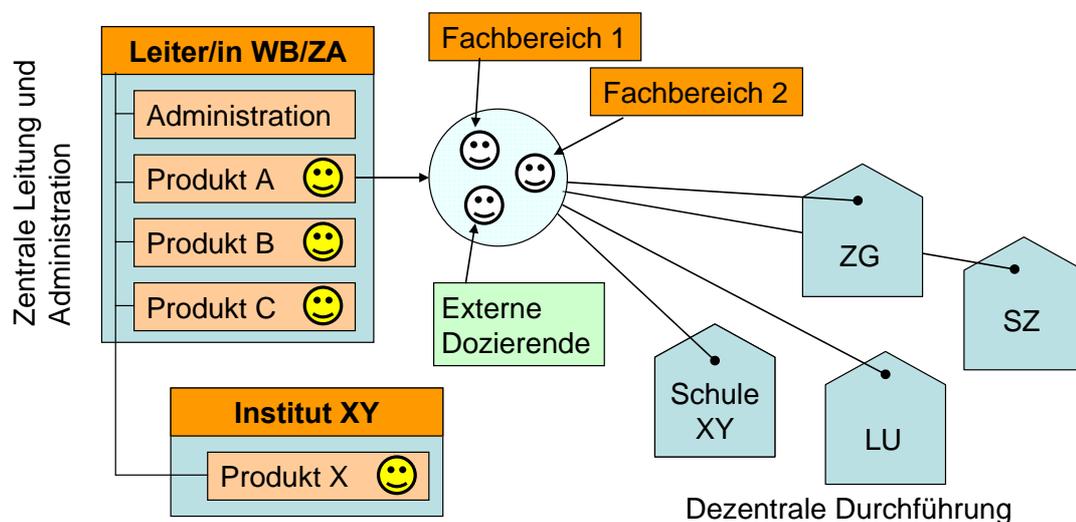
Forschung & Entwicklung / Dienstleistungen Aufgaben zu erfüllen hat, wird die/der Leiter/in der Fachbereiche auf der 2. Führungsebene angesiedelt, d.h. er / sie ist Mitglied der Hochschulleitung.



Die definitive Struktur des Bereichs Ausbildung wird im Rahmen des Organisationsentwicklungsprozesses in der nächsten Projektphase erarbeitet. Dabei wird auch zu klären sein, mit wie vielen Leitungspersonen der Bereich Ausbildung in der Hochschulleitung vertreten sein wird.

3.3.4 Weiterbildung

Der Leistungsbereich Weiterbildung untersteht einer (zentralen) Leitung und verfügt über eine zentrale Administration, angesiedelt an einem der drei Standorte. Dort werden die verschiedenen Produkte geleitet und administriert. Wo es von der Sache her sinnvoll ist, kann die Leitung eines Produkts auch einer anderen Organisationseinheit (z.B. einem Institut) übertragen werden. Geeignete Dozierende werden über die Fachbereichsleitungen rekrutiert oder von aussen beigezogen (externe Dozierende). Die Durchführung der Weiterbildungsveranstaltungen geschieht dezentral an allen drei Standorten der PHZ und – je nach Bedarf und Adressatenkreis - an weiteren Orten in den allen Trägerkantonen.



3.3.5 Forschung & Entwicklung

Der Bereich Forschung & Entwicklung muss gezielt gestärkt werden. Die heutige zersplitterte Struktur fördert unsinnige Konkurrenz innerhalb der Institution, anstatt die Gesamtinstitution nach aussen zu profilieren. Die zukünftige Organisation muss sich an den folgenden Leitgedanken ausrichten:

- Es braucht eine strategische Gesamtleitung.
- Es braucht eine Schwerpunktbildung mit einer Konzentration auf einige wenige Kompetenzschwerpunkte, in denen national und auch international beachtete Forschung betrieben werden kann.
- Daneben braucht es Strukturen, in denen kleinere Forschungsprojekte, Evaluationsstudien und ähnliches abgewickelt werden können. Hierfür muss kompetente Unterstützung, beispielsweise im Fragen der Forschungsmethodik, angeboten werden können.
- Die Strukturen müssen flexibler werden, die Institutsstrukturen sind zu überprüfen („weniger Geld für Strukturen, mehr für Inhalte“).
- Der Bereich Forschung und Entwicklung sollte soweit möglich örtlich konzentriert werden („Man muss Forschende zusammenbringen.“).

Was wird aus den heutigen Instituten? Ein Institut kann ein sinnvolles Instrument sein, um einen Kompetenzschwerpunkt sichtbar zu machen (Beispiel: Zentrum Lesen der FH NW). Daher sollen auch in Zukunft für strategische Schwerpunkte mit klarem Profil (Kompetenzzentrum) Institute geführt werden (können), aber die Zahl muss reduziert werden (max. 2-3 Institute). Diese Institute sind in eine Führungs- und Betriebsstruktur für die Bereiche F&E und Dienstleistungen eingebettet. Sie dienen nicht der Profilierung eines Standorts, sondern der Profilierung der Gesamtinstitution.

3.3.6 Dienstleistungen

Der Bereich Dienstleistungen wird zentral geführt, das Leistungsangebot wird aber dezentral erbracht. Die heutigen Medienzentren, die sowohl von den Studierenden als auch von der aktiven Lehrerschaft genutzt werden, sollen an den heutigen Standorten weitergeführt werden. Zu den Dienstleistungen gehört namentlich auch der Beratungssektor (Fachberatung, Lehrpersonen- und Schulberatung). Der Bereich Dienstleistung wird im Rahmen von kantonalen und regionalen Leistungsaufträgen selbsttragend finanziert.

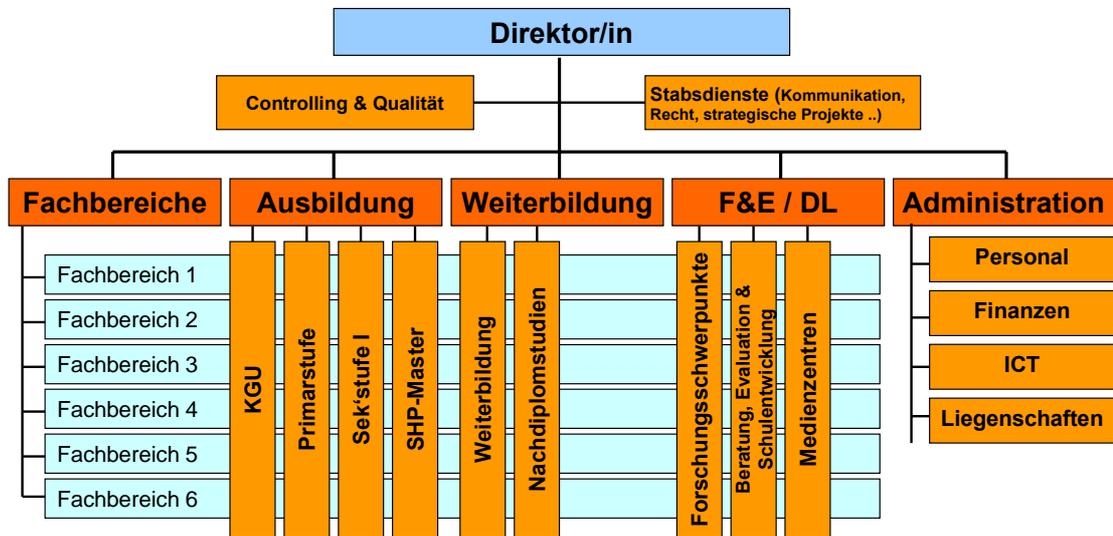
3.3.7 Administration

Die PHZ verfügt über *eine* Administration, die für alle drei Standorte zuständig ist. Wo dies betrieblich nötig ist (z.B. für die Studierendendienste, die Hausdienste, den First-Level-Support im ICT-Bereich), werden an den Standorten die nötigen Filialdienste geführt.

Die Administration wird durch eine/n Bereichsleiter/in „Administration“ geführt; diese/r ist Mitglied der Hochschulleitung. Da die Administration zum produktiven Bereich der Hochschule zählt, wird sie im Organigramm in die Linie gestellt und nicht zum Stab gezählt. Die Stabsdienste beschränken sich auf die Führungsunterstützung im engeren Sinne und werden entsprechend klein gehalten.

3.3.8 Hochschulleitung

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die folgende Führungsstruktur:



Die zweite Führungsebene ist nach Leistungsbereichen, die dritte Führungsebene nach Produkten strukturiert. Die Hochschulleitung setzt sich zusammen aus der/dem (Di-) Rektor/in sowie den Bereichsleiter/innen Fachbereiche, Ausbildung, Weiterbildung, F&E / DL und Administration. Zur Stärkung der fachbezogenen Zusammenarbeit über die Leistungsbereiche und Studiengänge hinweg werden Fachbereiche geführt. Die Leitung der Fachbereiche ist ebenfalls auf der 2. Führungsebene verankert.

In dieser Führungsstruktur gibt es keine Leitung der Standorte der PHZ. Es wird also keinen Rektor Luzern, Schwyz oder Zug mehr geben. Wenn an einem Standort eine Führungsperson der 2. oder 3. Hierarchiestufe sein Büro hat, hat sie dies, weil dort ihr Leistungsbereich angesiedelt ist.

Die Projektgruppe hat als Variante zu dieser Führungsstruktur auch geprüft, die Matrixorganisation zu drehen, d.h. sie so auszugestalten, dass die Fachbereiche die 2. Führungsebene bilden. Sie hat diesen Ansatz nicht weiterverfolgt, da eine Pädagogische Hochschule anders als eine Universität ihre Ausbildung nicht primär fachbezogen, sondern mit Bezug auf das angestrebte Berufsdiplom gestaltet.

4 Finanzierungskonzept

Für die PHZ wird dasselbe Finanzierungskonzept vorgeschlagen wie für die Fachhochschule. Es orientiert sich an der Struktur der Rechnungslegung, die der Bund für die Fachhochschulen vorgibt. Die Finanzierung strukturiert sich wie folgt:

DB-Stufen nach BBT-Definition	Lehre	Weiterbildung	F & E	Dienstleistungen
DB 1-3 Betriebskosten	Studierende, FHV FHV-Beiträge Trägerkantone	Teilnehmende	Bund, Dritte	Kantonale und regionale Leistungsaufträge Dritte
DB 4-5 Gemeinkosten	Globalbeitrag Gemeinkosten	Sockelfinanzierung WB	Sockelbeitrag F&E	
DB 6 Infrastruktur	Infrastrukturfinanzierung	Teilnehmende	Infrastrukturfinanzierung	

- Der Leistungsbereich **Lehre** wird finanziert aus den Beiträgen der Nicht-Trägerkantone nach Massgabe der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV), aus Studiengebühren und durch Finanzierungsbeiträge der Trägerschaft.
- Der Leistungsbereich **Weiterbildung** wird heute durch kantonale Leistungsaufträge finanziert. Die Arbeiten an einem regionalen Leistungsauftrag laufen in einem eigenen Projekt. Darin ist vorgesehen, dass die Erarbeitung des Weiterbildungsangebots und die Administration über eine Sockelfinanzierung durch die Trägerkantone finanziert werden. Die Teilnehmenden finanzieren die durch die Durchführung der Kurse entstehenden variablen Kosten (insbesondere Entlöhnung der Dozierenden und Infrastruktur). Für Nachdiplomstudien werden kostendeckende Beiträge erhoben.
- Der Leistungsbereich **anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung** wird durch Bundesmittel der Forschungsförderung und Drittmittel sowie durch Finanzierungsbeiträge der Trägerschaft finanziert.
- Der Leistungsbereich **Dienstleistungen** wird selbsttragend durch die Nutzenden bzw. die Auftraggeber finanziert. Hier handelt es sich zum überwiegenden Teil um kantonale Leistungsaufträge.

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;
- die Sockelfinanzierung für die Weiterbildung;
- ein Sockelbeitrag an die Finanzierung der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung;
- die Globalfinanzierung der baulichen Infrastruktur nach Abzug der Deckungsbeiträge der Leistungsbereiche Weiterbildung und Dienstleistungen.

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

4.1 Berechnung der Trägerschaftsfinanzierung

Der Finanzierungsbedarf der PHZ soll anhand definierter Parameter ermittelt werden:

4.1.1 Beiträge pro Studierende 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 Pädagogischen Hochschule 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 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 dieselbe 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 Einschränkung des Leistungsangebots der PHZ die Studierenden an andere Pädagogische Hochschulen ausweichen und dort dann über die FHV dieselben Kantonsbeiträge geschuldet sind.

4.1.2 Globalbeitrag an die Betriebskosten

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

- allfällige Deckungsbeiträge aus den Erträgen der Fachhochschulvereinbarung FHV;

- die nicht durch die FHV gedeckten variablen Betriebskosten für ausländische Studierende;

Der Globalbeitrag an die Gemeinkosten ist fix 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.

4.1.3 Finanzierung bauliche Infrastruktur

Im Rahmen der Erarbeitung des Leistungsauftrages wird dem Konkordatsrat eine mittelfristige Infrastrukturplanung vorgelegt. Die für die Finanzierung der Infrastruktur nötigen Beiträge werden – nach Abzug der erwarteten Deckungsbeiträge aus den Leistungsbereichen Weiterbildung und Dienstleistungen - im Leistungsauftrag aufgenommen.

Die jährlichen Finanzierungsbeiträge sind zweckgebunden. In einem Rechnungsjahr nicht verwendete Infrastrukturmittel werden einem zweckgebundenen Eigenkapital zugewiesen.

4.1.4 Sockelbeitrag für Forschung und Entwicklung

Bereits heute wird die Grundfinanzierung der Forschung über einen Sockelbeitrag sichergestellt. Der jährliche Beitrag wird im Leistungsauftrag festgelegt. Er berücksichtigt den Finanzierungsbedarf aufgrund des Entwicklungs- und Finanzplans sowie allfällige Steuervorgaben der EDK. Als Orientierungsgrössen kommen schweizerische Vergleichswerte zur Anwendung.

4.1.5 Abgeltung der Standortvorteile

Die Höhe der Abgeltung der Standortvorteile durch die Standortkantone soll sich in der Summe gegenüber dem heutigen Konkordat nicht ändern. Neu wird aber der gesamte Umsatz, welcher den volkswirtschaftlichen Nutzen widerspiegelt, und nicht nur der Beitrag der Trägerkantone als Basis genommen. Die neue Berechnungsbasis führt dazu, dass sich der Prozentsatz von bisher 12% auf 6.6% verringert, ohne dass die Summe der Standortvorteilsabgeltungen verändert wird.

Bei der Fachhochschule ergab sich beim neuen Berechnungsmodus neu ein Ansatz von 4% des Umsatzes. Der Unterschied liegt darin begründet, dass sich die Fachhochschule zu einem deutlich grösseren Teil aus Bundesmitteln, aus Finanzierungsbeträgen weiterer Kantone und aus Drittmitteln finanziert als die PHZ. Würde bei der PHZ derselbe Ansatz wie bei der Fachhochschule (4%) angewendet, würde die Abgeltung des Standortvorteils gegenüber heute um 40% sinken (Fr. 2.57 Mio. anstelle der heutigen Fr. 4.24 Mio. für alle drei Standorte zusammen). Die Vernehmlassungsteilnehmer sind eingeladen, zu dieser Thematik Stellung zu nehmen.

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

Bisher wurden die Konkordatsorgane (Konkordatsrat, Hochschulrat, GPK und Direktion im „engeren Sinne“) von den Konkordatskantonen zu gleichen Teilen finanziert, dies mit der Begründung, dass im Konkordatsrat jeder Kanton dasselbe Stimmrecht hat. Diese Regelung ist in Bezug auf die Direktion nicht mehr praktikabel, da der Direktion zunehmend Querschnittsaufgaben für die Gesamtinstitution übertragen werden (ICT, Aufnahmeverfahren u.ä.). Eine betragsmässige Abgrenzung der Organfunktion des Direktors ist heute nicht mehr möglich, sodass hier heute ein politisch begründeter Pauschalansatz zur Anwendung kommt.

Für die neue Rechtsgrundlage wird vorgeschlagen, die Regelung nur noch für die Instanzen der Trägerschaft anzuwenden, in denen die Kantone auch zu gleichen Teilen vertreten sind, d.h. auf den Konkordatsrat und die Interparlamentarische Fachhochschulkommission. Die Organe der PHZ (Hochschulrat, Hochschulleitung) werden über das Budget der PHZ finanziert.

4.1.7 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: Wird vorab von den Standortkantonen getragen
- Finanzierung des Konkordatsrats und der Interparlamentarischen PHZ-Kommission: Aufteilung auf die Kantone zu gleichen Teilen.

4.2 Steuerungsinstrumente und –prozesse

4.2.1 Entwicklungs- und Finanzplan als Grundlage der strategischen Steuerung

Analog zur Bundesregelung zu den Fachhochschulen soll auch die Pädagogische Hochschule über einen Entwicklungs- und Finanzplan (EFP) als zentrales Element der strategischen Steuerung verfügen. Im Entwicklungs- und Finanzplan wird die mittelfristige strategische Ausrichtung der Pädagogischen 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 Hochschulrats erarbeitet und vom Konkordatsrat genehmigt.

4.2.2 Mehrjähriger Leistungsauftrag der Trägerschaft

Aus dem Entwicklungs- und Finanzplan wird der Leistungsauftrag der Trägerschaft an die Pädagogische Hochschule abgeleitet. Er ist als verlässliches Instrument zur mittelfristigen Steuerung und Planung zu verstehen. In ihm werden die Entwicklungsschwerpunkte und die

Leistungsziele der Hochschule sowie die geplanten, für die 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. Um einen angemessenen Einbezug der Legislative gewährleisten zu können, wird der Leistungsauftrag vor der Verabschiedung den kantonalen Parlamenten zur Stellungnahme vorgelegt.

4.2.3 Jährliche Finanzierungsbeschlüsse

Gestützt auf den Leistungsauftrag und eine rollende Finanzplanung werden jährlich die definitiven Finanzierungstranchen 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 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 Beschlussgegenstand des Finanzierungsbeschlusses.

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

Mit den jährlichen Finanzierungsbeschlüssen beschliesst der Konkordatsrat nicht über das Budget der Hochschule, sondern nur über die Finanzierungsanteile der Trägerschaft.

4.2.4 Budget

Die Genehmigung des Detail-Budgets der Pädagogischen Hochschule obliegt dem Hochschulrat auf Antrag der Hochschulleitung. Bei seinen Budgetbeschlüssen kann der Hochschulrat über Rückstellungen und zweckgebundene Rücklagen verfügen, nicht jedoch über nicht zweckgebundenes Eigenkapital. Ein Defizit darf nur in begründeten Ausnahmefällen mit Zustimmung des Konkordatsrats budgetiert werden.

4.2.5 Eigenkapital

Die Handhabung des Eigenkapitals soll in Zukunft mit der neuen Vereinbarung klar geregelt werden. Hierfür wird zwischen zweckgebundenem und übrigem Eigenkapital unterschieden. Zweckgebundenes Eigenkapital sind beispielsweise Rücklagen zur Finanzierung der Infrastruktur. Zweckgebundene Positionen werden in der Bilanz ausgewiesen. Das übrige, nicht zweckgebundene Eigenkapital dient dem Ausgleich von Defiziten.

Mindest- und Höchstbestand an nicht zweckgebundenem Eigenkapital sollen in der Verordnung festgelegt werden, ebenso die Modalitäten der Rückführung von Eigenkapital an die Kantone, wenn der Höchstbestand überschritten wird. Das heutige PHZ-Statut sieht für eine analoge Regelung einen Höchstbestand von 30% der jährlichen Betriebskosten vor. Die Projektgruppe sieht einen Mindestbestand in der Grössenordnung von 5% bis 10% und einen Höchstbestand von 25% bis 30% als angemessen an. Dies soll in der Verordnung geregelt werden, um Anpassungen an sich ändernde Rahmenbedingungen zu ermöglichen, beispielsweise wenn im Zusammenhang mit dem Erwerb einer Liegenschaft ein höherer Eigenkapitalbedarf besteht.

4.2.6 Ergebnisverwendung

Über die Verwendung des Ertrags- oder Aufwandüberschuss entscheidet der Konkordatsrat mit Genehmigung der Jahresrechnung. Bis der zur Risikodeckung nötige Mindestbestand an Eigenkapital erreicht ist, werden Ertragsüberschüsse grundsätzlich dem Eigenkapital zugewiesen.

Analog zur Fachhochschule soll auch die Pädagogische Hochschule ein Anreizsystem erhalten, welches die Organisationseinheiten, die zum Entstehen von Ertragsüberschüssen beigetragen haben, belohnt. Dafür sollen diesen Organisationseinheiten aus dem Ertragsüberschuss zusätzliche Mittel für eigene Projekte zugewiesen werden, die für Forschungsprojekte, Weiterbildungsangebote, ausserordentliche Massnahmen zur Erhöhung der Fachkompetenz des Lehrkörpers usw. eingesetzt werden können. Bonuszahlungen sind nicht vorgesehen. Hochschuldozierende sind sehr auf Ihre Fachthemen fokussiert, mit einem Anreizsystem, welches Ihnen mehr finanzielle Mittel bei der Arbeit garantiert, könnte kostenbewusstes Arbeiten gefördert werden.

Der Konkordatsrat soll der Fachhochschulleitung zu diesem Zweck einen Teil des Ertragsüberschusses (40% bzw. 60%) zur Verfügung stellen können, sofern der Mindestbestand an Eigenkapital gesichert ist. Der Rest des Ertragsüberschusses wird zur Bildung von Eigenkapital verwendet. Die Einzelheiten sollen in der Verordnung geregelt werden.

4.3 Auswirkungen des Finanzierungskonzepts

4.3.1 Heutige Situation (Basis: Rechnungsjahr 2007)

Die bisherigen Finanzierungsregelungen der PHZ basieren auf dem Konzept der Konkurrenz zwischen den drei Teilschulen. Die von den Konkordatskantonen zu finanzierenden Beiträge (konkordatäre Kostenabgeltungspauschale pro Studierende/r) orientierten sich am Aufwand der kostengünstigsten Teilschule. Können an einer Teilschule die Kosten nicht mit dieser Abgeltungspauschale gedeckt werden, deckt der Standortkanton diesen höheren Aufwand durch eine Ergänzungspauschale. Eine Übersicht über die Finanzierung der PHZ ist in der Tabelle auf Seite 25 dargestellt.

Die Ausbildungskosten pro Studierenden unterscheiden sich an den drei Teilschulen deutlich. Aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen an den drei Teilschulen sind allerdings die Kosten nur bedingt vergleichbar.⁵ Die Auswertung der Jahresrechnung hat für die drei Teilschulen die folgenden Brutto-Vollkosten ergeben (Durchschnitt je über alle Studiengänge:

Teilschule	Brutto-Vollkosten pro Studierende/r		Betriebskosten ohne Infrastrukturkosten	
Luzern	32'571	100%	29'392	100%
Zug	41'700	128%	33'545	114%
Schwyz	47'874	147%	36'963	126%
Schnitt PHZ	36'066		31'000	

Die Kostenunterschiede sind im Wesentlichen durch zwei Faktoren bedingt: die Infrastrukturkosten und der Personalaufwand. Die Unterschiede in den Infrastrukturkosten erklären ungefähr die Hälfte der Kostenunterschiede zwischen den Teilschulen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Teilschulen Zug und Schwyz die Nutzung ihrer Infrastruktur für die Weiterbildung nicht abgegrenzt haben sowie ihre Infrastruktur aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Aufbauphase im Rechnungsjahr 2007 noch nicht voll ausgelastet haben. Auf der andern Seite sind die Infrastrukturkosten bei der PHZ Luzern durch die hohe Ausnutzung der Gebäude gemeinsam mit anderen Institutionen ausserordentlich niedrig. Die Unterschiede im Personalaufwand sind darin begründet, dass die kleineren Teilschulen im Verhältnis zu ihrer Studierendenzahlen mehr Dozierende beschäftigen als die Teilschule Luzern.

4.3.2 Änderungen aufgrund des neuen Trägerschafts- und Finanzierungskonzepts

Vorgabe an das Projekt ist, dass das neue Trägerschafts- und Finanzierungskonzepts für keinen der Konkordatskantone zu höheren Kosten führen darf. Die Projektgruppe hat daher abzuschätzen versucht, wie sich die Neukonzeption auf die Kostenstruktur und die Finanzierung der PHZ auswirken wird.

⁵ Die Vergleichbarkeit der Finanzdaten zwischen den Teilschulen ist erschwert und in einzelnen Positionen nicht möglich, weil

- die Standorte SZ und ZG ein Jahr nach Luzern den Betrieb aufgenommen haben und erst 2008 den Vollausbau erreichen (z.B. Integration der Weiterbildung in Zug; Parallelführung mit der alten Lehrerbildung in SZ mit tiefen Studierendenzahlen im 1. Jahr);
- in der Praxis diverse Tatbestände in der Buchhaltung unterschiedlich behandelt werden (unterschiedliche Anforderungen der einzelnen Trägerschaften);
- grosse Kostenblöcke direkt auf die einzelnen Leistungsbereiche umgelegt werden, was die Ermittlung relevanter Kennzahlen erschwert;
- die steuerungsrelevanten Kennzahlen und deren Ermittlung nicht genau definiert sind; so sind direkte Vergleiche zwischen den Teilschulen schwierig, da z.B. die Personalkategorien nicht einheitlich definiert wurden.

Finanzierung PHZ

Basis: Rechnung 2007

	Luzern	Uri	Schwyz	Obwalden	Nidwalden	Zug	Summe Konkordat	übrige Kantone	Direkte Erlöse und Drittmittel	Total	Anteil
Finanzierungspauschalen	13'881'892	2'255'350	5'779'230	1'416'630	1'671'890	5'005'286	30'010'278	4'233'721	1'778'850	36'022'849	70.5%
Standortvorausanteil	3'017'318		515'576			506'127	4'039'021			4'039'021	7.9%
Ergänzungspauschalen			1'157'000			2'515'644	3'672'644			3'672'644	7.2%
Zwischensumme Lehre Hochschulbereich	16'899'210	2'255'350	7'451'806	1'416'630	1'671'890	8'027'057	37'721'943	4'233'721	1'778'850	43'734'514	85.6%
<i>Anteil am Total</i>	38.6%	5.2%	17.0%	3.2%	3.8%	18.4%	86.3%	9.7%	4.1%	100.0%	
<i>Anteil Konkordat</i>	44.8%	6.0%	19.8%	3.8%	4.4%	21.3%	100.0%				
Direktion und Konkordatsorgane	557'000	163'000	289'000	161'000	169'000	251'000	1'590'000			1'590'000	3.1%
Forschung & Entwicklung	1'114'125	183'125	471'500	115'250	136'375	406'625	2'427'000		1'870'236	4'297'236	8.4%
Lehre Nichthochschulbereich	582'400	100'800	217'000	28'000	75'600	222'600	1'226'400	190'400	81'500	1'498'300	2.9%
Zwischentotal regionale Leistungsaufträge	19'152'735	2'702'275	8'429'306	1'720'880	2'052'865	8'907'282	42'965'343	4'424'121	3'730'586	51'120'050	100.0%
<i>Anteil am Total</i>	37.5%	5.3%	16.5%	3.4%	4.0%	17.4%	84.0%	8.7%	7.3%	100.0%	
<i>Anteil Konkordat</i>	44.6%	6.3%	19.6%	4.0%	4.8%	20.7%	100.0%				
Kant. Leistungsauftrag Weiterbildung	2'840'000		607'817				3'447'817		3'209'158	6'656'975	13.0%
Kant. Leistungsauftrag Dienstleistungen	2'970'000		40'000				3'010'000		1'355'138	4'365'138	8.5%
Summe Rechnung 2007	24'962'735	2'702'275	9'077'123	1'720'880	2'052'865	8'907'282	49'423'160	4'424'121	8'294'882	62'142'163	
<i>Anteil am Total</i>	40.2%	4.3%	14.6%	2.8%	3.3%	14.3%	79.5%	7.1%	13.3%	100.0%	
Studierende	450.8	73.1	191.1	46.3	55.8	162.8	979.9	204.7		1'184.6	
<i>Anteil am Total</i>	38.1%	6.2%	16.1%	3.9%	4.7%	13.7%	82.7%	17.3%		100.0%	
<i>Anteil Konkordat</i>	46.0%	7.5%	19.5%	4.7%	5.7%	16.6%	100.0%				

Um die Kostenfolge der Neukonzeption abzuschätzen, werden nur die heutigen regional finanzierten Leistungsbereiche berücksichtigt; die heutigen kantonalen Leistungsaufträge in den Bereichen Weiterbildung und Dienstleistungen werden in die Vergleichsrechnungen nicht einbezogen. Für die Erstellung der Vergleichsbasis wurde vom Rechnungsabschluss 2007 ausgegangen. Basis ist die Summe der Konkordatsfinanzierung für die regionalen Leistungsaufträge der PHZ im Jahre 2007 (Fr. 43 Mio.). Für das zukünftige Betriebskonzept wird vom Vollausbau des Masterstudiengangs für Schulische Heilpädagogik ausgegangen, der sich im Jahr 2007 erst im Aufbau befand (Mehraufwand: ca. Fr. 3,4 Mio.). Ausserdem wurden aus dem Rechnungsabschluss der Ertragsüberschuss sowie die Rücklagenbildungen sowie die Auflösung von Rücklagen hinausgenommen (Saldo aller Korrekturen: ca. Fr. -1,12 Mio.). Daraus ergibt sich für die Finanzierung der regionalen Leistungsaufträge eine Vergleichsbasis von Fr. 45,3 Mio.

Berechnung der Vergleichsbasis

Summe Konkordatsfinanzierung an die regionalen Leistungsaufträge der PHZ im Jahre 2007	42'965'343
Mehraufwand für Vollausbau des Studiengangs Schulische Heilpädagogik	3'442'502
Saldo aus verschiedenen Abgrenzungspositionen (Ertragsüberschuss, Rücklagenbildung und Auflösung von Rücklagen)	-1'120'805
Vergleichsbasis	45'287'040

Die Modellrechnung zur Abschätzung der finanziellen Konsequenzen basiert auf folgenden Annahmen:

- Die FHV-Beiträge pro Studierenden basieren auf den aktuellen Tarifen der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung.
- Bei den Studierendenzahlen wird von den Ist-Werten des Studienjahrs 2007 ausgegangen. Für den SHP-Studiengang wird mit 174 Studierenden mit 2jährigem Studiengang ausgegangen.
- Bei den Infrastrukturkosten wird davon ausgegangen, dass durch die Verrechnung der Infrastruktur für Nutzung im Leistungsbereich Weiterbildung oder ähnlichen Fremdnutzungen an den Standorten Zug und Goldau SZ die der Lehre zu belastenden Infrastrukturkosten dort um je Fr. 400'000 gekürzt werden können.
- Die Kosten für die Konkordatsorgane werden mit Fr. 120'000 angenommen analog zum Entwurf für die Fachhochschulvereinbarung.
- Die Finanzierung des Bereichs Forschung & Entwicklung durch die Trägerkantone wird mit Fr. 2,5 Mio. konstant gehalten.
- Der Bereich Lehre Nichtfachhochschule (Vorbereitungskurse) wird ebenfalls konstant gehalten, obwohl hier in den nächsten Jahren mit einem Rückgang der Kosten zu rechnen ist.

Will man die Vorgabe, dass die Restrukturierung für keinen Kanton mit Mehrkosten verbunden sein darf, umsetzen, so sind Kosteneinsparungen in den Bereichen Lehre Hochschule und Administration von insgesamt Fr. 2,6 Mio. nötig. Synergieeffekte in dieser Grössenordnung sollten realisierbar sein.

1. durch Einsparungen von Personal im Bereich Leitung und Verwaltung. Durch die Zusammenlegung der drei heute institutionell eigenständigen Schulen und der Direktion zu einer Institution kann die Führungsstruktur gestrafft und die Parallelität von Verwaltungsstrukturen abgebaut werden. In der Modellrechnung wird hierfür mit der Einsparung von einer Leitungsstelle und sechs Verwaltungsstellen gerechnet. Bezogen auf die im Jahr 2007 bestehenden 96.2 Vollzeitstellen in Leitung und Verwaltung bedeutet dies ein Personalabbau von 7.3%.
2. durch Einsparungen im Bereich der Dozierendenpensen. Durch die Konzentration der Studiengänge an einem oder zwei Standorten wird eine effizientere Lerngruppenbildung möglich. Beim Szenario 3 wird davon ausgegangen, dass sich das Betreuungsverhältnis beim Studiengang KGU – heute 0.127 Dozierende pro Studierende - auf den heutigen Ansatz der Primarstufen-Ausbildung, d.h. 0.11 Dozierende pro Studierende, gesenkt werden kann. Auch bei der Primarstufen-Ausbildung werden solche Effizienzsteigerungen bei der Konzentration auf 2 anstelle von heute 3 Ausbildungsstandorten möglich sein. In der Modellrechnung wird mit einer Reduktion der Dozierendenstellen von heute 135.8 auf 127.8 (-5.9%) gerechnet. Damit reduziert sich das Betreuungsverhältnis über alle Studiengänge der PHZ von heute 0.101 Dozierende pro Studierende/n auf 0.095.

Die Ergebnisse dieser Modellrechnung sind in der Tabelle auf Seite 28 dargestellt. Mit dieser Rechnung wäre die Vorgabe, dass die Reorganisation für keinen Kanton zu Mehrkosten führen darf, erfüllt. Dieser Modellrechnung liegt das Szenario 3 zugrunde.

Die Modellrechnung ergibt durchschnittliche Betriebskosten (ohne Infrastruktur) von Fr. 30'100 pro Studierenden. Gemäss Kostenerhebung der EDK (PH-Reporting) liegen gesamtschweizerisch die durchschnittlichen Betriebskosten der Pädagogischen Hochschulen bei Fr. 30'800 pro Studierende/n (Rechnungsjahr 2008). Damit liegt das Ergebnis der Modellrechnung knapp unter dem schweizerischen Durchschnittswert und somit in einer plausiblen Grössenordnung.

Modellrechnung PHZ nach neuem Betriebs- und Finanzierungskonzept

<i>Modellrechnung für Szenario 3</i>	Luzern	Uri	Schwyz	Obwalden	Nidwalden	Zug	Summe Konkordat	übrige Kantone	Direkte Erlöse und Drittmittel	Total
FHV-Beiträge pro Studierende	12'729'600	1'949'800	5'369'025	1'233'775	1'426'300	4'365'175	27'073'675	5'664'400	2'013'900	34'751'975
Gobalbeitrag Gemeinkosten	679'463	104'079	286'580	65'855	76'131	232'998	1'445'106			1'445'106
Standortvorausanteil	2'920'358		528'498			791'192	4'240'048			4'240'048
Infrastrukturfinanzierung	2'635'683	403'730	1'111'665	255'455	295'318	903'816	5'605'667			5'605'667
Zwischensumme Lehre Hochschulbereich	18'965'104	2'457'609	7'295'768	1'555'085	1'797'749	6'293'181	38'364'496	5'664'400	2'013'900	46'042'796
<i>Anteil am Total</i>	41.2%	5.3%	15.8%	3.4%	3.9%	13.7%	83.3%	12.3%	4.4%	100.0%
<i>Anteil Konkordat</i>	49.4%	6.4%	19.0%	4.1%	4.7%	16.4%	100.0%			
Konkordatsorgane	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	120'000			120'000
Forschung & Entwicklung	1'175'456	180'054	495'777	113'927	131'705	403'081	2'500'000		1'870'236	4'370'236
Lehre Nichthochschulbereich	582'400	100'800	217'000	28'000	75'600	231'000	1'226'400	176'400	81'500	1'484'300
Summe regionale Leistungsaufträge	20'742'960	2'758'463	8'028'545	1'717'012	2'025'054	6'947'262	42'210'896	5'840'800	3'965'636	52'017'332
<i>Anteil am Total</i>	39.9%	5.3%	15.4%	3.3%	3.9%	13.4%	81.1%	11.2%	7.6%	100.0%
<i>Anteil Konkordat</i>	49.1%	6.5%	19.0%	4.1%	4.8%	16.5%	100.0%			
Vergleichsbasis	20'745'499	2'784'634	8'855'017	1'757'094	2'097'511	9'047'285	45'287'040			
Differenz	-2'539	-26'171	-826'472	-40'082	-72'457	-2'100'023	-3'076'144			

Studierende	529	79	219	50	60	178	1'115	229		1'344
<i>Anteil am Total</i>	39.4%	5.9%	16.3%	3.7%	4.5%	13.2%	83.0%	17.0%		100.0%
<i>Anteil Konkordat</i>	47.4%	7.1%	19.6%	4.5%	5.4%	16.0%	100.0%			

5 Entwurf eine neue PHZ-Vereinbarung

Der Entwurf für eine neue PHZ-Vereinbarung ist in weiten Teilen deckungsgleich mit den neuen Rechtsgrundlagen für die Hochschule Luzern - FH Zentralschweiz⁶. Nur dort, wo von der Sache her nötig, wurden Anpassungen vorgenommen. Im folgenden Kommentar wird jeweils angegeben, ob und warum die PHZ-Vereinbarung vom Entwurf der FH-Vereinbarung abweicht.

In der Vernehmlassung zur Zentralschweizer FH-Vereinbarung werden zu verschiedenen Bestimmungen Varianten zur Diskussion gestellt. Es wurde hier darauf verzichtet, diese Varianten erneut zur Diskussion zu stellen. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung zur FH-Vereinbarung sollen die entsprechenden Bestimmungen der PH-Vereinbarung in demselben Sinne übernommen werden.

Der Rechtstext wird neu als „Vereinbarung“ bezeichnet und nicht mehr als „Konkordat“. Diese Änderung ist rein sprachlicher Natur, weil „Vereinbarung“ als modernerer Begriff empfunden wird. Von der Sache her handelt es sich weiterhin um eine rechtsetzende interkantonale Vereinbarung auf Gesetzesstufe. Mangels einer besseren Bezeichnung wird hingegen der Begriff „Konkordatsrat“ weiter benutzt.

5.1 Struktur der Rechtsetzung

Die neuen Rechtsgrundlagen werden wie folgt strukturiert:

Zuständigkeit	Rechtstext	Inhalt
Parlament	Vereinbarung	gesetzliche Grundlage
Konkordatsrat	PH-Verordnung	Detailregelungen zum Vollzug der Vereinbarung
	Personalverordnung	Regelung des öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses des Personals
Hochschulrat	Statut	Organisation der Pädagogischen Hochschule
	Reglemente	Regelung der Ausbildung, der Aufnahme, der Prüfungen, der Rechtsstellung der Studierenden
	Gebührenreglement	Regelung der Gebühren

⁶ Neue Rechtsgrundlage für die Hochschule Luzern – FH Zentralschweiz. Bericht zur Vernehmlassung. Luzern, Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz. Die Vernehmlassung zum Entwurf für eine neue Zentralschweizer Fachhochschulvereinbarung dauert vom 1.8.2008 – 15.11.2008. Die entsprechenden Unterlagen sind im Internet unter www.bildung-z.ch abrufbar.

Damit wird in der neuen Rechtsetzung eine Trennung zwischen Vollzug der Vereinbarung und Organisation der Pädagogischen Hochschule eingeführt. Das heutige Statut, das vom Konkordatsrat beschlossen wird, enthält beides: Bestimmungen zur Organisation der Institution sowie solche zum Vollzug des Konkordats. Der Grundsatz der Organisationsautonomie der Hochschule legt nahe, dies 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 Pädagogischen Hochschule im Rahmen des Statuts dem Hochschulrat als oberstem Organ der Pädagogischen Hochschule.

5.2 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen⁷

- Art. 1 Zweck** *vgl. ZFHV Art. 1, materiell angepasst*
Hiermit wird die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz als Institution in regionaler Trägerschaft definiert. Die Formulierung berücksichtigt, dass die Pädagogischen Hochschulen anders als die Fachhochschulen nicht durch Bundesrecht geregelt sind. Die Anerkennung der Diplome der PH stützt sich auf die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18.2.1993⁸.
- Art. 2 Rechtsnatur, Name und Sitz** *vgl. ZFHV Art. 2, materiell angepasst*
Die Pädagogische Hochschule soll in der Rechtsform einer interkantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt geführt werden.
Als Sitz der Institution wird Luzern definiert. Die PHZ verfügt weiterhin über Standorte in Luzern, Goldau SZ und Zug.
- Art. 3 Aufgaben** *vgl. ZFHV Art. 3, materiell angepasst*
Die Kernaufgaben werden in der Vereinbarung definiert. Die Konkretisierung geschieht in der Verordnung und im Leistungsauftrag.
Bei der FH wird zwischen Kernaufgaben und weiteren Aufgaben unterschieden, um zu signalisieren, dass das Angebot von Weiterbildung und Dienstleistungen nicht in allen Fachbereichen dieselbe Bedeutung haben muss. Bei der PH gehören Weiterbildung und Dienstleistungen zum zwingenden Angebot der PH, weshalb auf die Differenzierung verzichtet wird.
- Art. 4 Zusammenarbeit** *vgl. ZFHV Art. 4*
Die Pädagogische Hochschule erhält hier einen umfassenden Auftrag zur Zusammenarbeit mit den Hochschulen im Raum Luzern – Zentralschweiz wie auch mit weiteren Hochschulen

⁷ Im Titel zu jedem Artikel ist angegeben, welches der entsprechende Artikel in der Vernehmlassungsfassung der Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung (ZFHV) ist und ob es materielle Unterschiede zwischen den beiden Vereinbarungen gibt. Ohne Hinweis auf materielle Anpassungen wurden die Bestimmungen in Bezug auf die Bezeichnung (FH oder PH) geändert.

⁸ Rechtssammlung der EDK Ziffer 4.1

im In- und Ausland. Der Auftrag in Abs. 2, mit anderen Hochschulen gemeinsame Institute zu führen, gemeinsame Lehrveranstaltungen anzubieten, gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsprojekte durchzuführen und die Infrastruktur gemeinsam zu nutzen, zielt naturgemäss primär auf die Universität Luzern und die Hochschule Luzern / FH Zentralschweiz.

Art. 5 Förderung des Wissenstransfers und der Schulentwicklung

vgl. ZFHV Art. 5, materiell angepasst

Als Kompetenzzentrum im Pädagogischen Feld hat die PHZ auch den Auftrag, Schulen und Behörden in pädagogischen Fragen fachlich zu unterstützen.

Bei der PH entfällt die Notwendigkeit, sich an Unternehmen zu beteiligen oder mit Dritten für Aufträge im Bereich Wissenstransfer Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Daher wurde auf die Abs. 2 und 3 der FH-Vereinbarung verzichtet.

Art. 6 Freiheit von Lehre und Forschung

vgl. ZFHV Art. 6

Diese Bestimmung beinhaltet einen Auftrag an die PHZ, 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 PHZ als Ganzes gegenüber Dritten. Sie hindert sie grundsätzlich nicht, im internen Verhältnis ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu ihrer Tätigkeit in Lehre und Forschung Vorgaben zu machen.

Art. 7 Leistungsauftrag

vgl. ZFHV Art. 7

Der Leistungsauftrag ist das zentrale Steuerungsinstrument der Trägerschaft. Zu den Einzelheiten wird auf die Erläuterungen in Kap. 4.2.2 verwiesen.

Abs. 2 ermöglicht, auch Ausbildungsgänge, die nicht auf Fachhochschulstufe lokalisiert sind, als Teil des regionalen Leistungsauftrags zu definieren und zu finanzieren, sofern ein solcher Ausbildungsgang von regionalem Interesse ist. Anwendungsbeispiele sind hier zur Zeit die Vorbereitungskurse.

Art. 8 Regelung des Angebots

vgl. ZFHV Art. 8, materiell angepasst

Die Regelung der Unterrichtsberufe ist Sache der Kantone. Die Kantone regeln die interkantonale Anerkennung der Lehrdiplome im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18.2.1993. Eine interkantonale Anerkennung aufgrund dieser Vereinbarung setzt die Anerkennung im Standortkanton voraus. Für die Zentralschweizer Kantone stützt sich die Anerkennung auf diese Bestimmung in der PHZ-Vereinbarung, wie dies bereits beim geltenden PHZ-Konkordat der Fall ist.

Für grundsätzliche Entscheide, beispielsweise welche Lehrerkategorien an der PHZ ausgebildet werden und wie diese definiert werden, soll der Konkordatsrat zuständig sein. In der Verordnung soll zudem festgehalten werden, dass neue Studienpläne für Bachelor- und Masterstudiengänge der Genehmigung durch den Konkordatsrat bedürfen.

In der FH-Vereinbarung steht an Stelle dieser Bestimmungen ein Hinweis auf das anwendbare Recht, da dort die Regelung der Ausbildungsabschlüsse zum überwiegenden Teil in der Zuständigkeit des Bundes liegt.

Art. 9 Regelung von Diplomen und Zertifikaten *in ZFHV nicht vorgesehen*

Die detaillierten Reglemente zur Zulassung zum Studium sowie zu den von der PHZ abgegebenen Diplomen und Zertifikaten werden vom Hochschulrat erlassen.

Im bisherigen PHZ-Konkordat gab es auch Regelungen zur Anerkennung weiterer in- und ausländischer Ausbildungsabschlüsse. Auf eine solche Bestimmung kann in Zukunft verzichtet werden, da diese Thematik gestützt auf die Diplomanerkennungsvereinbarung weitgehend durch die EDK geregelt ist. Die auf den eigenen Kanton bezogene Anerkennung weiterer Ausbildungsabschlüsse bleibt ohnehin vorbehalten.

Ein solcher Artikel ist bei der FH-Vereinbarung nicht vorgesehen, da dort die Regelung der Ausbildungsabschlüsse in der Zuständigkeit des Bundes liegt.

Art. 10 Zulassungsbeschränkungen *vgl. ZFHV Art. 9*

Nach Praxis des Bundesgerichts und übereinstimmender Lehre ist die Beschränkung des Zugangs zu allen Ausbildungen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe möglich, die Ermächtigung zur Einführung von Zulassungsbeschränkungen aber zumindest in den Grundzügen auf der Stufe eines formellen Gesetzes zu treffen. In Anwendung der in Rahmend 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 in jedem Falle 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.⁹

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.¹⁰

⁹ 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.

¹⁰ BGE 103 Ia 381ff.

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.

Die zulässigen Beschränkungsmassnahmen werden in der Vereinbarung abschliessend aufgeführt. Danach können Herkunftskriterien bei dieser Formulierung nicht angewendet werden. So wäre eine Beschränkung der Aufnahme auf Studierende aus den Trägerkantonen nicht möglich.

Zulassungsbeschränkungen sind politisch sensibel. Da sie immer auch mit der Frage verbunden sind, ob die Trägerschaft der Pädagogischen Hochschule bereit und in der Lage ist, eventuell auch die Kapazität an Studienplätzen auszubauen, soll der Hochschulrat nicht allein über Zulassungsbeschränkungen beschliessen können. Da auch eine allfällige Finanzierung zusätzlicher Studienplätze als Alternative zu einer Zulassungsbeschränkung nur mit einem einstimmigen Beschluss möglich ist, soll auf für den Erlass einer Zulassungsbeschränkung ein einstimmiger Beschluss des Konkordatsrats nötig sein (vgl. auch Art. 19 Abs. 2).

Art. 11 Studiengebühren

vgl. ZFHV Art. 10

Die Regelung der Gebühren soll grundsätzlich in der Autonomie der Pädagogischen Hochschule liegen. Der Hochschulrat hat jedoch darauf zu achten, dass die Gebühren den in der Schweiz üblichen Rahmen einhalten. Die Vereinbarung enthält die für die Gebührenerhebung notwendige gesetzliche Grundlage.

Art. 12 Angehörige der Pädagogischen Hochschule

vgl. ZFHV Art. 11

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

Art. 13 Gleichstellung der Geschlechter

vgl. ZFHV Art. 12

Die PHZ 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. 14 Personalrecht

vgl. ZFHV Art. 13

Das Personal wird – entsprechend der für die PHZ gewählten Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt – grundsätzlich öffentlich-rechtlich angestellt. Der Konkordatsrat regelt das Personalrecht auf Antrag des Hochschulrats. Das Personalrecht soll sich an dem des Kantons Luzern orientieren. Im Rahmen der Personalverordnung kann dann ein grosser Teil des kantonalen Personal- und Besoldungsrechts übernommen werden. Gleichzeitig muss den Erfordernissen einer Hochschule Rechnung getragen werden können, dies in Abgleich mit den Regelungen der Universität Luzern und der Fachhochschule.

Bei der FH-Vereinbarung ist zu diesem Artikel eine Variante zur Zuständigkeit (Konkordatsrat / Fachhochschulrat) zur Diskussion gestellt.

Art. 15 Disziplinarbestimmungen

vgl. ZFHV Art. 14

Für schwerwiegende Disziplinar massnahmen wie einen Ausschluss aus dem Studium braucht es eine gesetzliche Grundlage, die mit dieser Bestimmung geschaffen wird.

Art. 16 Parlamente der Trägerkantone

vgl. ZFHV Art. 15

Für die Beschreibung der Führungsstruktur auf Ebene Trägerschaft und die Rolle der Parlamente wird auf Kap. 3.2.2 verwiesen.

Art. 17 Interparlamentarische PH-Kommission¹¹

vgl. ZFHV Art. 16

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument der Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission wird dieses Gremium neu definiert. Die Interparlamentarische PH-Kommission soll das Organ sein, das es den Parlamenten erlaubt, die ihnen zugewiesene Aufgabe der Oberaufsicht gemeinsam wahrzunehmen. Diese Oberaufsicht soll eine politische Kontrolle umfassen, insbesondere die Kontrolle der allgemein grossen Zusammenhänge, die langfristige Ausrichtung und die politischen Perspektiven. Davon abzugrenzen ist einerseits die Betriebs- bzw. Verwaltungskontrolle, welche dem Hochschulrat 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 des Konkordats: Erfüllt die gemeinsame Einrichtung die im Konkordat festgelegten Zwecke? Sind Aufbau- und Ablauforganisation gemäss Konkordat zweckmässig umgesetzt? Entsprechen Betrieb und Finanzierung der gemeinsamen Einrichtung den konkordatären Bestimmungen? Sind die aufgrund des Konkordats 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 des Konkordats Handlungsbedarf? Ist die konkordatäre Lösung nach wie vor richtig?

Zur Bearbeitung der obgenannten Fragestellungen hat die Interparlamentarische PH-Kommission das Recht, vom Konkordatsrat und den Organen der PHZ Auskunft und Einsicht in Akten zu verlangen. Weiter hat sie die Möglichkeit, in begründeten Ausnahmefällen der Revisionsstelle einen Prüfauftrag zu erteilen.

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

¹¹ 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 IPHK 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. 4.2) verwiesen.

Art. 18 Regierungen der Trägerkantone *vgl. ZFHV Art. 17*

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

Art. 19 Konkordatsrat *vgl. ZFHV Art. 18, materiell angepasst*

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

Im Konkordatsrat hat jeder Trägerkanton das gleiche Stimmrecht. Für wichtige Entscheide, namentlich solchen, 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 müssen. Eine solche Regelung setzt aber auch die Bereitschaft zum Konsens und zum Kompromiss voraus.

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.

Während bei der Fachhochschule aufgrund der Standortkonzentration in Luzern das Präsidium des Konkordatsrats fest beim Kanton Luzern liegt, konstituiert sich der Konkordatsrat der PH selbst.

Art. 20 Zuständigkeiten des Konkordatsrats *vgl. ZFHV Art. 19, materiell angepasst*

Aufgrund der Bedeutung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung für die Steuerung der kantonalen Bildungssysteme bedarf bei der PH der Erlass neuer Studienpläne und der Beschluss wesentlicher Änderungen daran der Genehmigung durch den Konkordatsrat. Bei der FH liegt diese Kompetenz abschliessend beim Fachhochschulrat, der seinerseits durch die bundesrechtlichen Vorgaben gebunden ist.

Für 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. 21 Organe der PHZ *vgl. ZFHV Art. 20*

Die PHZ 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. 22 Hochschulrat** *vgl. ZFHV Art. 21*
Der Hochschulrat ist das oberste Organ der PHZ. Er ist kein politisches, sondern ein strategisches Führungsorgan. Eine Einsitznahme von Regierungsmitgliedern ist nicht vorgesehen. Parlamentarier können im Einzelfall in den Hochschulrat gewählt werden, wobei eine gleichzeitige Einsitznahme in der Interparlamentarischen Fachhochschulkommission nicht möglich sein sollte.
- Art. 23 Zuständigkeiten des Hochschulrats** *vgl. ZFHV Art. 22*
Die Zuweisung der Zuständigkeiten auf die verschiedenen Organe und Instanzen ist im Funktionendiagramm im Anhang dargestellt.
- Art. 24 Hochschulleitung** *vgl. ZFHV Art. 23*
Die Vereinbarung definiert die Hochschulleitung als Inhaber der operativen Führungsverantwortung. Wie sie sich zusammensetzt und welche Kompetenzen sie hat, wird aufgrund der Organisationsautonomie der PHZ durch den Hochschulrat im Statut geregelt. – Der Hochschulrat wählt die Mitglieder der Hochschulleitung, d.h. die oberste Leitungsperson sowie die Leitungspersonen der Leistungsbereiche (2. Führungsebene).
- Art. 25 Revisionsstelle** *vgl. ZFHV Art. 24*
Die Revisionsstelle kann eine kantonale Finanzaufsicht oder eine externe, nicht kantonale Buchprüfungsstelle sein.
- Art. 26 Steuerung** *vgl. ZFHV Art. 25*
Vgl. hierzu Kap. 4.2.2.
- Art. 27 Grundsätze des Finanz- und Rechnungswesens** *vgl. ZFHV Art. 26, materiell angepasst*
Das Finanz- und Rechnungswesen der Pädagogischen Hochschule wird im wesentlichen nach denselben Vorgaben geführt, die der Bund für die Fachhochschulen erlässt.
- Art. 28 Finanzierung** *vgl. ZFHV Art. 17, materiell angepasst*
Hier werden die Finanzierungsquellen der PHZ zusammengefasst. Bei der PH entfällt die Mitfinanzierung durch den Bund.
- Art. 29 Jährlicher Finanzierungsbeschluss** *vgl. ZFHV Art. 28*
Vgl. hierzu Kap. 4.2.3.
- Art. 30 Finanzierungsbeiträge der Trägerkantone** *vgl. ZFHV Art. 29, materiell angepasst*
Vgl. hierzu Kap. 4.1. – Dieser Artikel ist mit Ausnahme des Ansatzes für die Abgeltung des Standortvorteils in Abs. 4 identisch mit dem entsprechenden Artikel der ZFHV, vgl. hierzu Kap. 4.1.5.
- Art. 31 Finanzkompetenz** *vgl. ZFHV Art. 30*
Das Budget der PHZ beschliesst der Hochschulrat. Für die Höhe der Finanzierungsbeiträge der Trägerkantone ist der Hochschulrat dabei an die Finanzierungsbeschlüsse des Konkor-

datsrats gebunden (siehe Art. 29). Ein negativer Jahresabschluss darf nur mit Zustimmung des Konkordatsrats budgetiert werden (siehe hierzu Art. 32 Abs. 2).

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

Grundsätzlich soll die PHZ 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. 32 Eigenkapital *vgl. ZFHV Art. 31*

Vgl. hierzu Kap. 4.2.5

Art. 33 Ergebnisverwendung *vgl. ZFHV Art. 32*

Vgl. hierzu Kap. 4.2.6. Die Regelung zur leistungsorientierten Steuerung der Hochschule in Abs. 2 ist hier analog zur Fachhochschule übernommen. Der für diese Aufgabe auszuscheidende Prozentsatz des Ertragsüberschusses (40% oder 60%) ist Gegenstand der Vernehmlassung zu den neuen Rechtsgrundlagen der Fachhochschule. Es ist vorgesehen, in der definitiven Fassung hier denselben Wert wie bei der Fachhochschule einzusetzen.

Art. 34 Bauliche Infrastruktur *vgl. ZFHV Art. 33*

Grundsätzlich soll für die bauliche Infrastruktur die heutige Regelung weitergeführt werden, wonach die Liegenschaften den Standortkantonen oder Dritten angemietet werden. Neu soll allerdings auch die Möglichkeit geschaffen werden, dass die PHZ selber Liegenschaften erwerben oder bauen kann.

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 Liegenschaftsbewirtschaftung einzu beziehen. Analoges gilt für die beiden anderen Standortkantone. Die nötigen Regelungen sollen auf Verordnungsebene getroffen werden. Da der Erlass der Verordnung im Konkordatsrat Einstimmigkeit erfordert, ist sichergestellt, dass die Interessen der Standortkantone gewahrt werden können.

Art. 35 Dotationskapital und Trägerschaftskredite *vgl. ZFHV Art. 34*

Die Schaffung von Dotationskapital kann beispielsweise zum Abbau eines Bilanzfehlbetrags oder zur Aufstockung des Eigenkapitals zum Zweck des Erwerbs von Liegenschaften nötig sein. Dotationskapital kann nur mit Zustimmung aller Trägerkantone geschaffen werden. Die Zuständigkeit für diese Beschlüsse wird den Kantonsregierungen zugewiesen.

Alternativ besteht die Möglichkeit von Trägerschaftskrediten. An solchen müssen sich nicht alle Kantone beteiligen; die Kredite werden zu marktüblichen Zinssätzen verzinst.

Art. 36 Steuerfreiheit *vgl. ZFHV Art. 35*

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

Art. 37 Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit *vgl. ZFHV Art. 36*

Die abschliessende vermögensrechtliche Verantwortlichkeit liegt bei den Trägerkantonen.
Die Regelung entspricht Art. 19 der IRV

Art. 38 Vollzug *vgl. ZFHV Art. 37*

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. 39 Titelschutz und Schutz der Bezeichnung „Pädagogische Hochschule“
vgl. ZFHV Art. 38, materiell angepasst

Diese Schutz- und Strafbestimmungen gelten für alle Konkordatskantone. Bei der PH wird in Ergänzung zur ZFHV auch die Bezeichnung „Pädagogische Hochschule“ geschützt, dies ist nötig, da diese Bezeichnung im Gegensatz zur Bezeichnung Fachhochschule nicht durch Bundesrecht geschützt ist.

Art. 40 Rechtsmittel *vgl. ZFHV Art. 39*

Die vorgeschlagene Regelung entspricht der heutigen Regelung. Die Projektgruppe hat als Variante geprüft, ob für die PHZ eine eigene Rekurskommission geschaffen werden könnte. Der Aufbau und Betrieb einer solchen Instanz wäre jedoch sehr aufwändig und teuer, so dass dieser Vorschlag nicht weiterverfolgt wurde. Die heutige Regelung hat sich bewährt und ist kostengünstig. Das Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern wird für die Aufgabe als Beschwerdeinstanz angemessen entschädigt.

Art. 41 Streitschlichtung *vgl. ZFHV Art. 40*

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

Art. 42 Beitritt *vgl. ZFHV Art. 41*

Für das Beitrittsverfahren ist der Konkordatsrat des geltenden Konkordats zuständig.

Art. 43 Kündigung *vgl. ZFHV Art. 42*

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 PHZ ab. Daher kann hier nur die Zuständigkeit für die Regelung der Modalitäten (die Kantonsregierungen) und zwei zentrale Grundsätze festgelegt. Sollte es bei einer Auflösung des Konkordats zu keiner Einigung über die Modalitäten geben, käme das Streitschlichtungsverfahren (Art. 40) zur Anwendung.

Art. 44 Inkrafttreten der Vereinbarung

vgl. ZFHV Art. 43

Voraussetzung für das Inkrafttreten der Vereinbarung ist neben der Zustimmung aller Kantonsparlamente auch der erfolgreiche Abschluss des Vertrags mit der Trägerschaft der heutigen privaten Teilschule. 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. 45 Übergangsbestimmungen

vgl. ZFHV Art. 44, materiell angepasst

Die Übergangsbestimmung regelt insbesondere die Überführung der heutigen Teilschulen in die neue Trägerschaft. Für die Teilschulen in der Trägerschaft der Kantone Luzern und Schwyz kann diese im Rahmen der vorliegenden Vereinbarung getan werden. Mit der Trägerschaft der Teilschule Zug muss ein entsprechender Vertrag abgeschlossen werden.

6 Möglichkeiten der Optimierung unter dem heutigen Konkordat

Der Auftrag der Projektgruppe umfasst auch aufzuzeigen, welche Möglichkeiten der Verbesserung der Führungs- und Betriebsstrukturen innerhalb des heutigen Konkordats möglich sind. Die wichtigsten Rechtstexte, welche die Führungs- und Betriebsstruktur der PHZ festlegen, sind das PHZ-Konkordat vom 15.12.2000, das Statut vom 13.9.2002 und die Verträge zwischen dem Konkordat und den Standortkantonen aus dem Jahre 2004. Das Statut und die Verträge können durch den Konkordatsrat und die Trägerkantone jederzeit geändert werden, sofern man sich über die nötigen Änderungen einig ist. Eine Änderung des Konkordats bedarf der Zustimmung aller sechs Kantonsparlamente.

Das Konkordat basiert auf dem Konzept dreier teilautonom, sich konkurrenzierender Teilschulen, die je in der Trägerschaftsverantwortung des Standortkantons liegt (im Kanton Zug delegiert an die private Trägerschaft). Dieses Konzept ist die zentrale Ursache für die festgestellten Führungsprobleme, und von diesem Konzept lässt sich nicht ohne eine grundlegende Neufassung des Konkordats abrücken.

In Art. 4 des Konkordats wird die Trägerschaft der Teilschulen durch die Standortkantone bzw. durch Private im Auftrag der Standortkantone festgeschrieben. Damit ist eine Fusion der Teilschulen und der Direktion unter einer operativen Führung ohne Konkordatsänderung nicht möglich. Mit der Trägerschaft ist auch die abschliessende wirtschaftliche und rechtliche Verantwortung der Träger für den Betrieb verbunden. Davon nicht trennbar ist die Personalverantwortung der Träger für die Leitung der Teilschulen. Durch eine Kompetenzdelegation an die Direktion könnte diese Verantwortung teilweise weitergegeben werden, dies allerdings um den Preis der Verschärfung des aus der Doppelunterstellung entstehenden Konfliktpotentials.

Auch das in Art. 21 des Konkordats festgeschriebene Konzept der Finanzierung der Studiengänge über Kostenabgeltungspauschalen, die sich an den Kosten der kostengünstigsten Teilschule orientieren, kann nicht ohne Konkordatsänderung geändert werden.

Welche Verbesserungen sind möglich? Die Projektgruppe hat die folgenden Ansätze diskutiert:

- **Veränderungen im Leistungsangebot an den drei Standorten**

Das langfristige Leistungsangebot der drei Teilschulen wird in den Verträgen zwischen dem Standortkanton und dem Konkordatsrat festgelegt. Will man Studiengänge an einem oder zwei Standorten konzentrieren, so ist dies durch Vertragsänderung möglich. Für eine solche Vertragsänderung bedarf es der Zustimmung der Kantonsregierungen der betroffenen Standortkantone und des Konkordatsrats.

- **Stärkung der Kompetenzen des Direktors / der Direktorin gegenüber den Rektorinnen und Rektoren der Teilschulen**

Gemäss Art. 16 Abs. 2 überträgt der Konkordatsrat der Direktion alle jene Vollzugsaufgaben, welche für die Sicherstellung der Kohärenz der PHZ notwendig sind. Die Umsetzung ist in Art. 9, 10 und 12 des Statuts konkretisiert. Das würde es dem Konkordatsrat ermöglichen, die Zuordnung von Kompetenzen auf Direktor, Direktionskonferenz und Rektoren der Teilschulen ohne Konkordatsänderung anzupassen. Zudem könnten die Verträge zwischen dem Konkordat und den Trägern so angepasst werden, dass die Trägerschaft die Rektor/innen der Teilschulen führungsmässig soweit rechtlich möglich der Direktion unterstellt.¹² – Durch eine solche Konstruktion lässt sich allerdings keine nachhaltige Lösung der Führungsprobleme erreichen. Eine rein administrative Unterstellung der Rektorinnen und Rektoren unter die Behörden der Standortkantone und fachliche Unterstellung unter den Direktor bietet wesentlich grösseres Konfliktpotential als der heutige Status.

- **Führung der Kompetenzbereiche aus einer Hand**

Denkbar ist eine vollständige Neuordnung der operativen Führungsstruktur im Statut, abgesichert durch entsprechende Regelungen in den Verträgen. Bei einem solchen Modell könnte eine teilschulunabhängige und produktebezogene 2. Führungsebene in der Direktion geschaffen werden. Diese Führungsebene ersetzt die heutigen Koordinationskonferenzen; sie wird zuständig für die operative Leitung des Betriebs in den drei Teilschulen. – Auch dieser Ansatz wird von der Projektgruppe zumindest für den Kompetenzbereich Ausbildung verworfen. Es würde aufgrund der Trägerschaftssituation eine Trennung zwischen inhaltlich-fachlicher Unterstellung und administrativer Unterstellung entstehen. Position und Funktion der Rektorinnen und Rektoren der Teilschulen werden ausgehöhlt; in einem solchen Konzept würden die Teilschulen lediglich Administratoren und keine Rektoren mehr benötigen. Ausserdem entsteht in der Direktion eine zusätzliche Führungsebene, ohne dass in den Teilschulen eine solche abgebaut werden kann, da die Dozierenden ja weiterhin bei den Teilschulen angestellt sind und dort auch geführt werden müssen. – Für den Kompetenzbereich Weiterbildung / Zusatzausbildung hingegen lässt sich dieser Ansatz realisieren.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Probleme der Betriebs- und Führungsstruktur der PHZ ohne Konkordatsänderung nicht nachhaltig angehen lassen. Allerdings sind punktuelle Verbesserungen in drei Bereichen möglich:

- Zusammenlegung von Studiengängen an einzelnen Standorten
- Führung des Leistungsbereichs Weiterbildung/Zusatzausbildung auf Ebene Direktion
- Stärkung der Weisungsbefugnis des Direktors durch Anpassungen am Statut.

¹² Eine solche Regelung bedingt unter Umständen auch eine Anpassung von kantonalem Recht.

7 Überführung der heutigen Teilschulen in die neue Trägerschaft

Die vorgeschlagene Neugestaltung der Führungs- und Betriebsstrukturen hat weitreichende Folgen für die gesamte Institution. Der Überführungsprozess vom heutigen Konkordat in die zukünftigen Führungsstrukturen muss sorgfältig gestaltet werden. Dabei müssen der PHZ-interne Reorganisationsprozess und der politische Entscheidungsprozess zu den neuen Rechtsgrundlagen aufeinander abgestimmt werden.

7.1 Zeitplan für die neuen Rechtsgrundlagen

19.9.2008	Konkordatsrat: Freigabe des Projektberichts zur Vernehmlassung
1.10.-15.1.2009	Vernehmlassung
6.3.2009	Konkordatsrat (BKZ): Kenntnisnahme der Ergebnisse der Vernehmlassung, Steuerungsentscheide zum weiteren Vorgehen
2.4.2009	1. Lesung Vereinbarungsentwurf im Konkordatsrat
15.6.2009	2. Lesung Vereinbarungsentwurf im Konkordatsrat
bis April 2010	Ratifizierungsverfahren in den Kantonen
1.8.2010	Inkrafttreten der neuen Rechtsgrundlagen

7.2 Internes Reorganisationsprojekt

Die Überführung der heutigen Teilschulen in eine einzige Institution bedarf eines sorgfältig geplanten Organisationsentwicklungsprozesses. Durch ein gezieltes Informationsmanagement muss sichergestellt werden, dass unter den Mitarbeitenden wie auch unter den Studierenden möglichst wenig Verunsicherung entsteht. Einer Abwanderung von qualifizierten Dozierenden und Leitungspersonen muss gezielt entgegengewirkt werden. Um Abwanderungen aufgrund Unsicherheiten zur beruflichen Zukunft zu verhindern, müssen Personalentscheide möglichst bald gefällt werden. Auch die Studierenden müssen wissen, ob und welche Konsequenzen die Reorganisation der PHZ für ihr Studium haben wird.

Diesem Bedürfnis nach möglichst schneller Klärung steht die politische Notwendigkeit gegenüber, dass die Einleitung von Reorganisationsmassnahmen die Entscheide der Parlamente über die neuen Rechtsgrundlagen nicht vorwegnehmen darf. Das PHZ-interne Reorganisationsprojekt kann daher erst lanciert werden, wenn die neue Vereinbarung vom Konkordatsrat beschlossen und den Kantonen zur Ratifizierung zugestellt wurde. Die Steuerung dieses Projekts soll möglichst frühzeitig vom späteren Hochschulrat übernommen werden. Es wird daher vorgeschlagen, die Mitglieder des Hochschulrats möglichst frühzeitig zu bezeichnen und diesem Gremium bis zum Inkrafttreten der neuen Vereinbarung den Status eine Steuergruppe des Reorganisationsprojekts zu geben. Dadurch kann der spätere Hochschulrat die nötigen Personalentscheide für die Einsetzung der Hochschulleitung treffen. Die Abwicklung des Reorganisationsprojekts wird bis zur Wahl des neuen Direktors /

der neuen Direktorin einer externen Projektleitung übertragen. Verbindliche Verträge mit den Mitgliedern der neuen Hochschulleitung können erst nach Abschluss des Ratifizierungsverfahrens abgeschlossen werden; vorher arbeiten sie als Mitglieder der Projektorganisation mit. Der Auftrag des Reorganisationsprojekts wird in einem Mandat festgehalten; darin sind auch die Verantwortlichkeiten des Konkordatsrats zu definieren, der die politische Verantwortung für das Reorganisationsprojekts tragen wird.

Die Projektgruppe schlägt das folgende Vorgehen vor:

a) Selektion 2. Führungsebene

ab 2.4.2009	Selektion geeigneter Mitglieder für den späteren Hochschulrat
Juni 2009	Einsetzung des designierten Hochschulrats als Steuergruppe Mandatierung einer externen Projektleitung
Bis Dez. 2009	Internes Selektionsverfahren für die 2. Führungsebene
Dezember 2009	Bezeichnung der designierten Mitglieder der 2. Führungsebene (Geschäftsleitung); sofern nicht alle Funktionen besetzt werden konnten: öffentliche Ausschreibung der verbleibenden GL-Mitglieder

b) Selektion Direktor/in

September 2009	Einsetzung Findungskommission und Ausschreibung der Stelle der Direktor/in / des Direktors
April 2010	Wahl neue Direktorin / Direktor
1.8.2010	Amtsantritt neue Hochschulleitung

c) Interner Reorganisationsprozess

Dezember 2009	Einsetzung Projektgruppe unter Leitung der externen Projektleiter/in und unter Mitarbeit des amtierenden Direktors, der designierten Mitglieder der 2. Führungsebene und den heutigen Rektor/innen der Teilschulen (soweit nicht bereits als Mitglieder der 2. Führungsebene designiert).
---------------	--

8 Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Die Projektgruppe hat zu Beginn ihrer Tätigkeit 8 Kriterien formuliert, denen die vorgeschlagene Lösung genügen soll. Im Vergleich mit der heutigen Situation kommt die Projektgruppe zur folgenden Beurteilung der vorgeschlagenen Lösung:

Kriterium	Neue Vereinbarung	Heutiges Konkordat
Wettbewerbsfähigkeit der PH	verbessert	eingeschränkt
Gewährleistung und Weiterentwicklung des Hochschulstatus	Verbessert, weil notwendige Grösse erreicht wird	An den kleineren Teilschulen eingeschränkt
Politische und strategische Führbarkeit	Verbessert	Eingeschränkt
Operative Führbarkeit	Klar verbessert	Auf Ebene Teilschulen gut, für die Gesamtinstitution stark eingeschränkt
Wirtschaftlichkeit	Höher, weil Gesamtkosten bei gleichen Leistungen sinken	Tiefer
Politische Akzeptanz und Umsetzbarkeit	Offen, vermutlich in den einzelnen Kantonen unterschiedlich	Niedrig bzw. fehlt
Attraktivität für das Personal	Positive und negative Effekte überlagern sich. Die Übergangsphase kann verunsichern, längerfristig ist eine hohe Attraktivität möglich	ist gegeben. In Leitungsfunktionen aufgrund der Konkurrenz der Teilschulen eingeschränkt.
Attraktivität für die Studierenden und weitere Anspruchsgruppen	Kein Unterschied, soweit Wahlmöglichkeiten bleiben. Konzentration stärkt das Hochschulambiente und das inhaltliche Angebot.	Hoch, insbesondere wegen Wahlmöglichkeiten und Möglichkeit des wohnortnahen Studiums

9 Anhang

9.1 Abkürzungen

BKZ	Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz (früher IEDK)
COHEP	Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen
DB	Deckungsbeitragsstufe
DL	Dienstleistungen
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFP	Entwicklungs- und Finanzplan
FB	(jährlicher) Finanzierungsbeschluss
F&E	Forschung und Entwicklung
F-E-D	Forschung, Entwicklung und Dienstleistungen
FH	Fachhochschule
FHR	Fachhochschulrat
FHZ	Fachhochschule Zentralschweiz
FHV	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung vom 12.6.2003 (Rechtssammlung der EDK, Ziffer 3.3)
GPK	Geschäftsprüfungskommission gemäss geltendem PHZ-Konkordat
HR	Hochschulrat
ICT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IEDK	Innerschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (heute BKZ)
IPHK	Interparlamentarische PH-Kommission (nach neuer Vereinbarung)
IRV	Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
KGU	Kindergarten und Unterstufe: Kursbezeichnung für Bachelor-Studiengang, dessen Abschluss zum Unterricht im Kindergarten und an der Unterstufe der Primarschule (1./2. Klasse) berechtigt.
KR	Konkordatsrat
KU	wird synonym zu KGU verwendet; siehe dort
LA	(mehrjähriger) Leistungsauftrag
PHZ	Pädagogische Hochschule Zentralschweiz
PRST	Primarstufe
Sek. I	Sekundarstufe I
SHP	Schulische Heilpädagogik
WTT	Wissens- und Technologietransfer
ZFDK	Zentralschweizer Finanzdirektoren-Konferenz
ZRK	Zentralschweizer Regierungskonferenz

9.2 Funktionendiagramm

Legende:	PV	Prozessverantwortung	K	Kenntnisnahme
	A	Antrag	M	Mitsprache / Mitbericht
	E	Entscheid	E1 - Einstimmig	
	G	Genehmigung	G1 - Einstimmig	

Aufgabe	Rechtsgrundlage	Behörden der Trägerschaft				Organe der Hochschule		Bemerkungen
		Parlamente	Interparl. PH-Kommission	Regierungen	Konkordatsrat	Hochschulrat	Hochschul-leitung	
Rechtsetzung / Normative Entscheide								
Änderungen des Konkordats		G1	M	A	E / PV	M	M	
Erlass der PH-Verordnung	Art. 20				E1 / PV	M	M	
Erlass Personalverordnung	Art. 14 / Art. 20				E / PV	M	M	vgl. auch Vernehmlassungsvariante zur FH-Vereinbarung
Erlass Zulassungsbeschränkungen	Art. 10 / Art. 20				G1	E	A / PV	
Regelung der Organisation durch Statut	Art. 23					E	A / PV	
Erlass Reglemente	Art. 8 / Art. 23					E	A / PV	
Erlass Gebührenreglement	Art. 11					E	A / PV	
Studienpläne	Art. 20				G	E	A / PV	G nur für neue Studienpläne und wesentliche Änderungen
Wahlen								
Wahl der Mitglieder der IPHK	Art. 16 / Art. 17	E						
Wahl der Mitglieder des Konkordatsrats	Art. 18			E				
Wahl der Mitglieder des Hochschulrats	Art. 20				E1 / PV			
Wahl der Revisionsstelle	Art. 20				E / PV			
Wahl der Hochschulleitung	Art. 23					E / PV		
Steuerung und Finanzierung								
Entwicklungs- und Finanzplan	Art. 20, 23				E1	A	M / PV	
Mehrjähriger Leistungsauftrag	Art. 16, 23, 26	M	M	G1	E	A	PV	
Jährlicher Finanzierungsbeschluss	Art. 20, 23, 29				E1	A	PV	
Budget	Art. 23, 31					E	A / PV	
Beschluss über Dotationskapital	Art. 18 / Art. 35			E1	A		PV	
Festlegung der Vergütung des Hochschulrats	Art. 20				E / PV			
Berichterstattung								
Berichterstattung zum mehrjährigen Leistungsauftrag	Art. 16	K	K	G	E	A	PV	
Genehmigung der Jahresrechnung, Beschluss über Ergebnisverwendung	Art. 20, 23, 33				E	A	PV	
Bericht der IPHK	Art. 17	G	E					
Genehmigung des jährlichen Geschäftsberichts	Art. 23				G	E	A	