



Botschaft des Regierungsrats über den Beitritt zur Zentralschweizer Fachhochschul- Vereinbarung

24. Januar 2012

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Kantonsratsbeschluss über den Beitritt zur Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung mit dem Antrag auf Eintreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Niklaus Bleiker
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli



I.	Das Wichtigste in Kürze	3
II.	Ausgangslage.....	4
	1. Nationaler Kontext	4
	2. Regionaler Kontext	5
	3. Zielsetzung	6
	4. Vorgehen zur Ausarbeitung der Vereinbarung	6
	5. Vernehmlassung	7
III.	Neukonzeption Trägerschaft.....	10
	6. Errungenschaften des FHZ-Konkordats vom 2. Juli 1999	10
	7. Problemfelder im Vollzug des FHZ-Konkordats	11
	8. Die neue Trägerschaft	12
	9. Rechtsgrundlage zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie des Wissenstransfers ausserhalb der Fachhochschule.....	15
IV.	Steuerung und Finanzierung	16
	10. Struktur der Finanzierung	16
	11. Berechnung der Trägerschaftsfinanzierung	17
	12. Steuerungsinstrumente und -prozesse	20
	13. Auswirkungen der Finanzierungskonzepts	22
	14. Finanzielle Konsequenzen der Vereinbarung für den Kanton Obwalden	23
V.	Erläuterungen zur Vereinbarung	24
	15. Struktur der Rechtsetzung.....	24
	16. Verwendete Begriffe	24
	17. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen	25
VI.	Modell Trägerschaft Luzern	33
	18. Finanzielle Konsequenzen und mögliche Auswirkungen auf den Leistungsauftrag.....	33
	19. Regionalpolitische Implikationen.....	34
	20. Bewertung der Trägerschaftsmodelle	34
	Beitritt des Kantons Obwalden zur neuen Vereinbarung	35
	21. Politische Erwägungen	35
	22. Rechtliche Erwägungen zur Zuständigkeiten für den Abschluss der Vereinbarung	35
VII.	Anhang	36
	23. Abkürzungen	36

I. Das Wichtigste in Kürze

Die Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ) wird unter der Bezeichnung Hochschule Luzern seit dem 1. Januar 2001 auf der Grundlage des Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordats vom 2. Juli 1999 geführt. Im Verlauf der erfolgreichen Aufbauphase haben sich jedoch auch die Grenzen des heutigen Trägerschafts- und Finanzierungskonzepts gezeigt. Daher sollen die heute weitgehend eigenständigen Teilschulen und die Direktion der Hochschule Luzern zu einer Institution zusammengeführt werden und eine kohärente Führungsstruktur erhalten. Gleichzeitig wird das Finanzierungskonzept grundlegend überarbeitet. Rechtliche Grundlage hierfür ist eine neue Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung (ZFHV).

Die folgende Aufstellung gibt einen Überblick über die wichtigsten Neuregelungen:

	Heutige Regelung	Vorgeschlagene Neuregelung
Trägerschaft	Direktion in regionaler Trägerschaft, Technik + Architektur, Wirtschaft sowie Gestaltung und Kunst in Trägerschaft des Kantons Luzern, Musik und Soziale Arbeit je in der Trägerschaft einer Stiftung	Gesamte Fachhochschule als eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt in der Trägerschaft der Regionskantone LU, UR, SZ, OW, NW und ZG
Leistungsauftrag	Mehrjährige Leistungsvereinbarungen in der Zuständigkeit des Konkordatsrats	Mehrjährige Leistungsaufträge (in der Regel für 4 Jahre) in der Zuständigkeit der Kantonsregierungen
Finanzierungsmodus	Über studienangabezogene Kostenabgeltungspauschalen	Variable Kosten über Pauschalbeiträge gemäss Interkantonaler Fachhochschulvereinbarung, Gemeinkosten über Globalbudget
Abgeltung Standortvorteil	12 % der Finanzierungsbeiträge der Regionskantone an die Studiengänge	6 % des im Standortkanton budgetierten Jahresumsatzes
Budget	In der Verantwortung der jeweiligen Trägerschaften; für die Gesamtinstitution gibt es keine klare Zuständigkeitsnorm.	Das Budget wird vom Fachhochschulrat beantragt und durch den Konkordatsrat genehmigt.
Jahresrechnung und Ergebnisverwendung	Auf die Teilschulen bezogene Regelungen, unklare Zuständigkeiten	Der Konkordatsrat genehmigt die Jahresrechnung.

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

Zum Projekt „Neue Rechtsgrundlagen für die Hochschule Luzern – FH Zentralschweiz“ wurde in der zweiten Hälfte 2008 eine Vernehmlassung durchgeführt. Die vorgeschlagene neue Rechtsgrundlage wurde darin grundsätzlich begrüsst. Kritisch aufgenommen wurden die vorgeschlagenen personalrechtlichen Regelungen, einzelne Entscheidungsbefugnisse des Konkordatsrats und des Fachhochschulrats, die Regelungen zum Eigenkapital sowie die Verantwortlichkeiten für die Liegenschaftsplanung und -bewirtschaftung. Die Vereinbarung wurde unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet und vom Konkordatsrat an der Sitzung vom 15. September 2011 zuhanden der Kantone verabschiedet. Der Konkordatsrat beantragt den Kantonsparlamenten, die Vereinbarung zu genehmigen.

Für den Kanton Obwalden ist besonders bedeutsam, dass in Art. 5 Abs. 3 der neuen Vereinbarung dem Konkordatsrat die Kompetenz erteilt wird, mit Institutionen oder Unternehmungen von regionaler Bedeutung zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie Wissenstransfer Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Darin sind auch der Finanzierungsschlüssel und die Berichterstattung festzulegen. Solche Leistungsvereinbarungen bedürfen der Einstimmigkeit des Konkordatsrats. Mit dieser Bestimmung wird eine rechtliche Grundlage für die Finanzierung des Micro Centers Central-Switzerland (MCCS) geschaffen. Für den Abschluss entsprechender Leistungsvereinbarungen ist somit der Konkordatsrat abschliessend zuständig.

Im Gesamtaufwand der FHZ von rund 192 Millionen Franken (Rechnung 2010) betrug die Trägerschaftsfinanzierung der Zentralschweizer Kantone knapp 64 Millionen Franken. Der Kanton Obwalden trug dazu rund 3,2 Millionen Franken bei. Aufgrund der höheren Standortabgeltung der Kantone Luzern und Zug können mit der neuen Vereinbarung rund Fr. 180 000.– oder knapp sechs Prozent des Obwaldner Beitrags (Basis Voranschlag 2011) eingespart werden.

II. Ausgangslage

1. Nationaler Kontext

Auf nationaler Ebene hat die Entwicklung des Hochschulbereichs eine hohe Dynamik. Nach der Annahme der neuen Bildungsverfassung werden zurzeit im Projekt „Hochschullandschaft Schweiz“ von Bund und Kantonen die Grundlagen für die Planung, Koordination und gemeinsame Steuerung der universitären Hochschulen und der Fachhochschulen, die Vereinheitlichung ihrer Finanzierung sowie die Verbesserung der Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen gelegt. Gesetzlicher Rahmen dafür soll das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) werden, welches gegenwärtig von den eidgenössischen Räten behandelt wird. Für den Bereich der Fach-

hochschulen haben die Kantone und der Bund im „Masterplan Fachhochschulen 2008–2011“ die Leitplanken für die mittelfristige Entwicklung des Fachhochschulbereichs gesetzt. Eines der strategischen Ziele des Masterplans ist die Entwicklung des Portfolios der Fachhochschulen mittels Schwerpunktbildung und Angebotskonzentration. Damit die Hochschule Luzern als Zentralschweizer Fachhochschule in diesem Kontext auch in Zukunft eine handlungsfähige Wettbewerberin sein kann, braucht sie Handlungsspielraum und weiterhin eine motivierte und engagierte Trägerschaft.¹

2. Regionaler Kontext

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

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

Der Steuerungsausschuss des Projekts „Hochschule Luzern-Zentralschweiz“ mit Vertretern der drei obersten Hochschulorgane entschied im Oktober 2006 aufgrund der Komplexität des Themas, die Thematik in 4 Teilaufgaben weiter bearbeiten zu lassen:

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

Die Bearbeitung der Teilaufgabe (2.) ist Gegenstand des Projekts, über das hier Bericht erstattet wird. An seiner Klausur vom 17. August 2007 prüfte der FHZ-Konkordatsrat verschiedene Trägerschaftsmodelle für die Fachhochschule Zentralschweiz. Aufgrund der Diskussionsergebnisse priorisierte der Konkordatsrat das Modell einer Fachhochschule als eigenständige Institu-

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

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

tion in der Trägerschaft der Region. Für die Projektarbeit wurden dabei die folgenden Ziele formuliert:

3. Zielsetzung

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

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

4. Vorgehen zur Ausarbeitung der Vereinbarung

Mit Beschluss vom 21. September 2007 setzte der Konkordatsrat eine Projektgruppe ein mit dem Auftrag, ein Trägerschaftskonzept für die Hochschule Luzern – FH Zentralschweiz als eigenständige Institution in der Trägerschaft der sechs Kantone der Region auszuarbeiten. Neben dem Modell einer regionalen Trägerschaft sollte auch ein solches für eine FHZ in der Trägerschaft des Kantons Luzern skizziert werden, wobei aufzuzeigen war, welche Auswirkungen dies für die Region und die Institution hätte.

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

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

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

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

Die Projektgruppe legte ihren Bericht und den Vereinbarungsentwurf im Sommer 2008 vor. Die Unterlagen wurden vom Konkordatsrat anschliessend mit einigen Änderungen bis 15. Januar 2009 in eine Vernehmlassung gegeben. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Vernehmlassung wurde die Vereinbarung überarbeitet und am 15. September 2011 vom FHZ-Konkordatsrat zuhanden der Kantone verabschiedet.

5. Vernehmlassung

Mit Brief vom 14. Januar 2009 nahm der Regierungsrat des Kantons Obwalden nach Anhörung der kantonsrätlichen Kommission für strategische Planungen und Aussenbeziehungen (KSPA) Stellung zum vorgelegten Entwurf. Er begrüßte die vorgeschlagene Vereinbarung grundsätzlich mit der Begründung, die vorgeschlagene Organisation der FHZ und die gemeinsame Trägerschaft verbessere die Führbarkeit der FHZ wesentlich.

Auch in den anderen Zentralschweizer Kantonen wurde der Vorschlag, für die Hochschule Luzern – Fachhochschule Zentralschweiz eine neue regionale Trägerschaft zu schaffen, sehr positiv aufgenommen. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die wichtigsten Rückmeldungen aus der Vernehmlassung gegeben (Rückmeldungen Kanton Obwalden siehe Kap. 5.9).

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

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

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

Die Mehrheit der Kantone (Uri, Schwyz, Nidwalden und Zug) wünscht, dass der Name der Hochschule der gemeinsamen Trägerschaft Rechnung trägt.

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

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

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

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

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

Die Stiftung MHS sowie der Fachhochschulrat erachten die Regelung als unglücklich. Sie beantragen die Streichung von Art. 5 Abs. 3 und die entsprechende Umformulierung von Art. 5 Abs. 2. Die Vereinbarung sollte ihrer Meinung nach ausschliesslich die Fachhochschule zum Regelungsgegenstand haben.

5.4 Finanzierungskonzept und das damit verbundene Steuerungsmodell

Dem vorgeschlagenen Finanzierungskonzept stimmten die meisten Vernehmlassungsteilnehmenden zu, allerdings viele mit Vorbehalten. Die Vorbehalte bezogen sich dabei auf die Kompetenzordnung, die Regelungen zum Eigenkapital und der Ergebnisverwendung und zum Themenkreis Immobilien. Kontrovers wurde auch die Abgeltung des Standortvorteils beurteilt. Während der Kanton Luzern die Standortabgeltung grundsätzlich in Frage stellt, stimmt der Kanton ZG dem Vorschlag von 4 Prozent zu. Die Kantone Uri, Schwyz und Nidwalden melden Vorbehalte gegenüber dem Ansatz von 4 Prozent an und stellen eine Erhöhung auf 6,6 Prozent – analog zur Pädagogischen Hochschule – zur Diskussion.

5.5 Zuständigkeit für die Regelung des Personalrechts

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

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

5.6 Rolle der Parlamente (Art. 15)

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

5.7 Ergebnisverwendung (Art. 32)

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

Eine Minderheit lehnte den Art. 32 mit unterschiedlicher Begründung ab. Der Kanton Luzern sowie die ZFDK plädierten für eine transparente Lösung, die nur zwei Kategorien von Eigenkapital vorsieht: Pflichtreserven und freie Reserven. Der Kanton Uri sprach sich mit dem Hinweis auf die Gefahr, dass mit diesen zusätzlichen Mitteln eigene Projekte finanziert werden, für eine ersatzlose Streichung des Art. 32 aus.

5.8 Konsequenzen aus der Vernehmlassung

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

- Personalrecht: Die Fachhochschule soll nicht, wie ursprünglich vorgeschlagen, ein eigenes Personalrecht erhalten. Vielmehr sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hochschule Luzern grundsätzlich nach dem Personalrecht des Kantons Luzern angestellt werden. Es soll dabei die Möglichkeit geben, besondere personalrechtliche Bestimmungen zu erlassen, mit denen die Bedürfnisse einer Hochschule berücksichtigt werden können.
- Anpassungen bei den Entscheidungsbefugnissen des Konkordatsrats und des Fachhochschulrats
- Abgeltung des Standortvorteils: Der Abgeltungssatz beträgt 6 Prozent.
- Regelungen zum Eigenkapital der Hochschule
- Verantwortlichkeiten für die Liegenschaftsplanung und -bewirtschaftung.

Im Einzelnen sind die Anpassungen in den folgenden Erläuterungen beschrieben.

5.9 Einbezug des Obwaldner Regierungsrats

Mit der neuen Rechtsgrundlage der FHZ hat sich der Obwaldner Regierungsrat bereits mehrmals auseinandergesetzt:

- Mit Brief vom 14. Januar 2009 nahm er nach Anhörung der kantonsrätlichen Kommission für strategische Planungen und Aussenbeziehungen (KSPA) im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zum vorgelegten Entwurf. Er begrüßte die vorgeschlagene Vereinbarung grundsätzlich mit der Begründung, die vorgeschlagene Organisation der FHZ und die gemeinsame Trägerschaft verbessere die Führbarkeit der FHZ.
- Im Hinblick auf die Konkordatsratssitzung vom 16. Dezember 2009 mandatierte der Regierungsrat den Vorsteher des Bildungs- und Kulturdepartements, sich bei der Bereinigung der letzten strittigen Punkte für eine Standortabgeltung von vier Prozent einzusetzen und der vorgeschlagenen Regelung zur baulichen Infrastruktur zuzustimmen. An der Konkordatsratssitzung vom 16. Dezember 2009 konnte keine Einigung erzielt werden.
- In der Frage der baulichen Infrastruktur konnte im Sommer 2010 eine Einigung erzielt werden. Der Regierungsrat mandatierte im Hinblick auf die Konkordatsratssitzung vom 27. September 2010 den Bildungsdirektor, einer Standortabgeltung zwischen vier und sieben Prozent zuzustimmen. Auch an dieser Konkordatsratssitzung konnte keine Einigung gefunden werden und das Geschäft wurde sistiert.
- Nach einer weiteren Aussprache des Konkordatsrats am 15. Juli 2011 konnte mit der Festlegung der Standortabgeltung auf sechs Prozent auch der letzte offene Punkt der Vereinbarung geklärt werden, und der Regierungsrat mandatierte den Bildungsdirektor mit Beschluss vom 29. August 2011, den Rechtsgrundlagen der FHZ zuzustimmen. An der Konkordatsratssitzung vom 15. September 2011 erfolgte die Verabschiedung der vorliegenden Rechtsgrundlagen.

III. Neukonzeption Trägerschaft

6. Errungenschaften des FHZ-Konkordats vom 2. Juli 1999

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

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

Der Integrationsprozess der fünf Teilschulen als Gesamtinstitution unter der Führung der Direktion war bis heute teilweise erfolgreich, dies namentlich auch aufgrund der Kooperationsbereitschaft der Geschäftsleitungsmitglieder. Als „Direktorium“ konzipiert, das sich laut FHZ-Statut aus dem Direktor / der Direktorin und den Rektoren bzw. Rektorinnen der Teilschulen zusammensetzt, hatte dieses Gremium ursprünglich lediglich die Aufgabe, dem Direktor / der Direktorin als Leitungs-, Koordinations- und Konsultationsorgan beratend zur Seite zu stehen. Der Devise folgend, Betroffene zu Beteiligten zu machen, wurde dieses Direktorium in den letzten Jahren zu einer eigentlichen Hochschulleitung (HSL) ausgebaut. In ihrer Funktion als HSL-Mitglieder haben die Teilschulleiter/in so progressiv Ressortaufgaben für die gesamte Hochschule übernommen, die sie in eigener Verantwortung im Auftrag der Hochschulleitung ausführen. Mit der Konzentration des Finanz- und Rechnungswesen, der Informations-Technologien (IT), der Software für die Schuladministration und der Personaladministration wurde zudem die zentrale Abteilung Finanzen & Services gebildet, welche von einem zusätzlichen HSL-Mitglied betreut wird. Auf den 1. Januar 2008 wurde zudem durch den Zusammenschluss der in den Teilschulen vorhandenen Ressourcen neu auch der Bereich Marketing & Kommunikation geschaffen. Dieser konzentriert und optimiert seither die Aktivitäten der Teilschulen im Bereich Marketing & Kommunikation und stimmt diese aufeinander ab. Die Abteilung Finanzen & Services erhielt per 1. Januar 2011 weitere Aufgaben (Hochschuldienste, Facility Management) von der Hochschulleitung.

Die Finanzierung der FHZ konnte durch das Konkordat auf die Region abgestützt werden. Dabei kann festgestellt werden, dass mit zwei Ausnahmen die Finanzierungsanteile der Konkordatskantone in etwa den Bevölkerungsanteilen in der Region entsprechen. Die Ausnahmen

betreffen die Kantone Luzern und Schwyz. In Luzern ist der überproportionale Finanzierungsanteil durch den Standort-Vorausanteil bedingt. Für den Kanton Schwyz ist der Studierendenanteil deutlich niedriger als in den übrigen Regionskantonen; dies erklärt sich insbesondere aus der geographischen Lage von Ausserschwyz, das sich im Einzugsgebiet der Fachhochschulen von Rapperswil und Zürich befindet.

7. Problemfelder im Vollzug des FHZ-Konkordats

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

7.1 Trägerschaftsstrukturen

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

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

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

7.2 Finanzierungskonzept

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

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

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

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

zu tun. So gesehen eignen sich die Kopf-Pauschalen in ihrer heute praktizierten Form nicht als Finanzierungsinstrument.

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

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

7.3 Rolle und Aufgabe der Organe / der Trägerschaften

Die Verantwortung für Strategie und Finanzen sollte bei derselben Instanz liegen. Dies ist heute nicht der Fall. Die Strategie wird vom Fachhochschulrat formuliert, die finanzielle Steuerung liegt beim Konkordatsrat. Die Stellung der Gremien zueinander ist nicht abschliessend geklärt. Rolle, Kompetenzen und Selbstverständnis der Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission bedürfen einer weiteren Klärung. Durch die relativ häufigen Mutationen in diesem Gremium sind der Informationsfluss und die Kontinuität der Arbeit der GPK nicht leicht zu sichern.

8. Die neue Trägerschaft

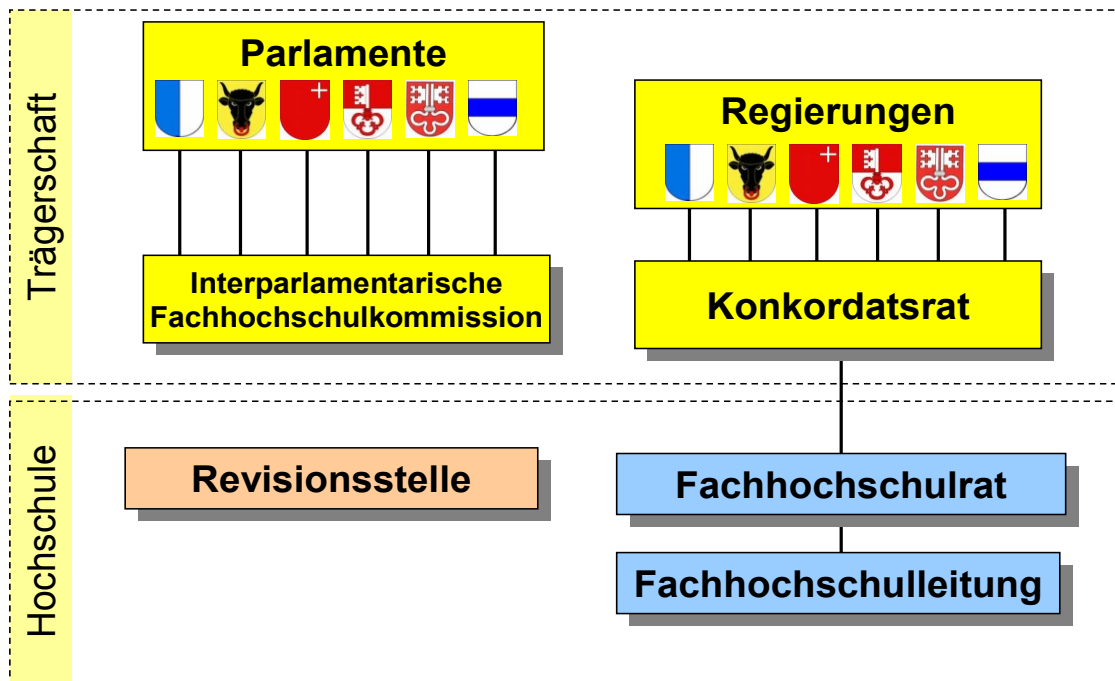
8.1 Fusion zu einer öffentlich-rechtlichen Anstalt

Um die beschriebenen Probleme anzugehen und der Fachhochschule eine klare Führungsstruktur zu geben, soll die Hochschule Luzern – FH Zentralschweiz eine einheitliche Trägerschaft erhalten. Als Rechtsform ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit vorgesehen. Diese öffentlich-rechtliche Anstalt entsteht aus einer Fusion der sechs eigenständigen Institutionen laut aktuellem FHZ-Konkordat (Direktion FHZ und die fünf Hochschulen). Voraussetzung dazu ist die Zustimmung der heutigen Träger (Konkordat für die Direktion FHZ; Kanton Luzern für die HTA, die HSW und die HGK sowie die beiden Stiftungen für die HSA und die MHS). Rechtsgrundlage ist eine Vereinbarung der sechs Zentralschweizer Kantone, die das heutige FHZ-Konkordat ablöst. Die Überführung der Teilschulen in privater Trägerschaft in die neue Institution wird über Verträge zwischen dem Konkordat und den heutigen Trägern geregelt.

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

8.2 Führungsstruktur auf Ebene Trägerschaft

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



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

Die **Interparlamentarische Fachhochschulkommission** setzt sich aus je zwei Parlamentarierinnen oder Parlamentariern aus jedem der Trägerkantone zusammen. Die Oberaufsicht beinhaltet eine politische Kontrolle der allgemeinen grossen Zusammenhänge, die langfristige Ausrichtung und die politischen Perspektiven der Vereinbarung und der Fachhochschule. Davon abzugrenzen ist einerseits die Betriebs- bzw. Verwaltungskontrolle, welche dem Konkordatsrat als Aufsichtsorgan obliegt, und andererseits die Prüfung der Buchführung und der Jahresrechnung, welche Aufgabe der Revisionsstelle ist. Eine so verstandene und umgesetzte Oberaufsicht wird sich im Normalfall mit Fragestellungen wie die Einhaltung der Bestimmungen der Vereinbarung, die Beurteilung der finanziellen Situation und der Leistungserbringung und die politischen Perspektiven der Institution und der Vereinbarung befassen.³

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

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

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

Die **Fachhochschulleitung** wird in der Vereinbarung nicht näher definiert. Dies ist Sache des Statuts. Die zukünftige interne Organisation der Fachhochschule ist nicht Gegenstand des vor-

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

liegenden Projekts. Grundlagen dazu hat Fachhochschulrat in einem betriebsinternen Organisationsentwicklungsprojekt unter dem Namen „Crescendo“ erarbeitet. Die Kompetenzordnung in Bezug auf die oberste Leitungsperson, die Fachhochschulleitung als Gremium und die einzelnen Funktionen der zweiten Führungsebene werden durch den Fachhochschulrat im Statut geregelt. Dies entspricht den Grundsätzen der Hochschulautonomie, speziell der Organisationsautonomie.

8.3 Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Parlamente

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

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

Im vorliegenden Vereinbarungsentwurf erhalten die Parlamente neu die Aufgabe, den mehrjährigen Leistungsauftrag zur Kenntnis zu nehmen. Die Parlamente haben die Möglichkeit, diese Kenntnisnahme zustimmend oder ablehnend zu beschliessen und, sofern es das kantonale Parlamentsrecht zulässt, Bemerkungen zuhanden der Regierung zu machen. Mit diesen Bemerkungen erhalten die jeweiligen Regierungen eine politische Richtungsweisung für die Mandatierung ihres Mitglieds im Konkordatsrat.

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

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

Dieser Prozess ist aufwendig. Nach Ansicht der Projektgruppe lässt sich dieser Aufwand nur alle vier Jahre rechtfertigen. Dadurch, dass die Interparlamentarische Fachhochschulkommission alle vier Jahre zum Leistungsauftrag Stellung nehmen kann und die Parlamente ihn zur Kenntnis nehmen, erhält dieses Instrument eine hohe politische Legitimation.

Die Projektgruppe hat andere Möglichkeiten der Verbesserung der Mitwirkung der Parlamente bei der Steuerung geprüft. Dazu gehörte die Regelung der Fachhochschule Nordwestschweiz, bei der die Kantonsparlamente aller beteiligten Kantone dem Leistungsauftrag zustimmen müssen. Diese Variante wurde verworfen, weil sie die Gefahr von Blockierungen beinhaltet, wenn eines oder mehrere Parlamente den Leistungsauftrag ablehnen. In einem solchen Fall wären Neuverhandlungen und erneute Genehmigungsverfahren in allen Parlamenten erforderlich. Zudem wäre die Möglichkeit zur Einflussnahme eher geringer, da die Parlamente erst beschliessen könnten, wenn die Inhalte ausgehandelt wären, und dann nur noch „Ja“ oder „Nein“ sagen könnten.

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

Zur Förderung des Wissens- und Technologietransfers unterstützen die Zentralschweizer Kantone den Verein „InnovationsTransfer Zentralschweiz“⁴ mit Sitz in Horw. Nach dem geltenden Konkordat geschieht dies im Rahmen des erweiterten Leistungsauftrags der FHZ. Der Verein bezweckt die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen der Zentralschweiz durch die Organisation des Wissens- und Technologietransfers (WTT) zwischen den Unternehmen und den Kompetenzzentren der Wissenschaft und Forschung sowie durch ergänzende Dienstleistungen. Die Tätigkeit des ITZ ist auch eine Massnahme zur Wirtschaftsförderung. Die Kosten werden nach Massgabe der eidgenössischen Betriebszählung auf die Konkordatskantone aufgeteilt (Art. 14 Abs. 8 des FHZ-Konkordats). Die bisherige Mitfinanzierung des ITZ basiert seit 1. Januar 2001 auf einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Konkordatsrat und dem Verein ITZ. Der Beitrag der Konkordatskantone an das ITZ betrug im Jahr 2010 Fr. 590 000.– bei einem Gesamtumsatz von etwas über Fr. 1 000 000.–.

9.1 Micro Center Central-Switzerland (MCCS)

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

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

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

Für diese Leistungsvereinbarungen gelten die Regelung der Steuerung und Finanzierung (Abschnitt F, Art. 25 bis 27 der Vereinbarung) nicht. Namentlich sollen andere Verteilschlüssel oder

⁴ Nähere Informationen zur Institution: www.itz.ch

auch andere Ansätze für die Anrechnung des Standortvorteils angewendet werden können. Diese Punkte sind in der jeweiligen Leistungsvereinbarung zu regeln. Das betrifft auch die Form der Berichterstattung.

9.2 Auswirkungen für Obwalden

Mit der neu geschaffenen Rechtsgrundlage wird die Basis für die Leistungsvereinbarung mit dem MCCS geschaffen. Den Antrag für eine solche hat das MCCS beim Konkordatsrat mit Schreiben vom 4. November 2011 gestellt. Der Konkordatsrat entschied am 16. Dezember 2011, eine Arbeitsgruppe für die Bearbeitung des Gesuchs und der Erarbeitung der Grundlagen einer Leistungsvereinbarung einzusetzen. Die finanzielle Beteiligung der Zentralschweizer Kantone am MCCS ist bisher sehr unterschiedlich. Für den Abschluss einer Leistungsvereinbarung bedarf es im Konkordatsrat eines einstimmigen Entscheids.


Mit dem Beitritt zu den neuen Rechtsgrundlagen ermächtigt der Kantonsrat den Regierungsrat, den Obwaldner Vertreter im Konkordatsrat für die Unterzeichnung einer Leistungsvereinbarung mit dem MCCS oder mit anderen Institutionen zu mandatieren. Finanzielle Verpflichtungen aus solchen Leistungsvereinbarungen gelten als gebundene Ausgaben.

IV. Steuerung und Finanzierung

10. Struktur der Finanzierung

Das Rechnungswesen der Fachhochschule⁵ wird nach den Vorgaben des Bundes strukturiert. Vereinfacht dargestellt wird die Fachhochschule nach der folgenden Struktur finanziert:⁶

Deckungsbeitrags-Stufen (DB) nach BBT-Definition	Lehre	Weiterbildung	F & E	Dienstleistungen
DB 1-3 Betriebskosten	Studierende, Bund, FHV FHV-Beiträge Trägerkantone	Dritte	Bund, Dritte Sockelbeitrag F&E	Dritte
DB 4-5 Gemeinkosten	Globalbeitrag Gemeinkosten			
DB 6 Infrastruktur	Bund Infrastrukturfinanzierung	Dritte	Bund Infrastrukturfinanzierung	Dritte

 durch Trägerschaft finanziert

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

⁶ Die Grafik stellt die Struktur der Finanzierung dar. Die Grösse der Felder steht in keinem Zusammenhang mit dem jeweiligen Finanzvolumen.

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

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

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

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

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

11. Berechnung der Trägerschaftsfinanzierung

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

11.1 Beiträge pro Studierende Person gemäss Fachhochschulvereinbarung (FHV)

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

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

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

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

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

11.2 Globalbeitrag an die Betriebskosten

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

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

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

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

11.3 Finanzierung baulicher Infrastruktur

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

11.4 Sockelbeitrag für Forschung und Entwicklung

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

11.5 Abgeltung der Standortvorteile

Bisher beträgt die Höhe der Abgeltung der Standortvorteile 12 Prozent der Kostenabgeltungspauschale, mit welcher die Konkordatskantone nach Massgabe der Studierendenzahl die FHZ finanzierten. Der Standortvorteil muss vom Standortkanton der Teilschulen geleistet werden. Standortkanton aller fünf Teilschulen ist heute Luzern, wobei der Kanton Zug für den Standortvorteil des Instituts für Finanzdienstleistungen Zug IFZ, welches zur Hochschule für Wirtschaft in Luzern gehört, seit 2009 (Beginn der ersten Diplomausbildungen am IFZ) ebenfalls eine Standortvorteilsabgeltung bezahlt.

Neu wird der gesamte Umsatz, welcher den volkswirtschaftlichen Nutzen widerspiegelt, als Basis für die Abgeltung der Standortvorteile genommen. Die neue Berechnungsbasis führt dazu, dass der Prozentsatz von bisher 12 Prozent auf 4 Prozent verringert werden könnte, wenn die Abgeltungen gleich hoch wie heute bleiben würden.

Im Rahmen des Projekts wurde die Höhe der Abgeltung für den Standortvorteil vom Konkordatsrat und vom Standortkanton Luzern sorgfältig überprüft. Der Konkordatsrat kam zur Erkenntnis, dass der Standortvorteil höher ist als bisher angenommen, die Vorteile aber nach wie vor hauptsächlich in den Standortkantonen anfallen. Der Konkordatsrat einigte sich deshalb

nach intensiven Verhandlungen und sorgfältiger Abwägung der politischen Implikationen auf einen Abgeltungssatz von 6 Prozent des Umsatzes. Alle Regierungen der Zentralschweizer Kantone stimmen dem zu. Die Berechnung des Standortvorteils sieht wie folgt aus:

Bisheriger Standortbeitrag (Basis Budget 2011)

Total Kostenabgeltungspauschale	67 656 000.–	
Standortvorteil (12 % der Pauschale)	8 118 700.–	
	LU	ZG
Aufteilung auf LU und ZG	8 014 000.–	104 700.–

Künftiger Standortbeitrag (Basis Budget 2011)

	LU	ZG
Budgetierter Umsatz 2011	190 000 000.–	8 000 000.–
Standortvorteil (6 % des Umsatzes)	11 401 000.–	479 000.–

Durch die summenmässige Erhöhung der Standortbeiträge reduzieren sich die übrigen Beiträge aller Kantone. Die Auswirkungen werden auf S. 22 dargestellt.

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

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

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

11.7 Verteilung der Finanzierungsbeiträge auf die Trägerkantone

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

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

12. Steuerungsinstrumente und -prozesse

12.1 Entwicklungs- und Finanzplan als Grundlage der strategischen Steuerung

Der Bund sieht in seiner Fachhochschul-Gesetzgebung den Entwicklungs- und Finanzplan (EFP) als zentrales Element der strategischen Steuerung der Fachhochschulen vor. Der EFP ist auf die vierjährigen Steuerungsperioden der BFI-Botschaften⁷ ausgerichtet. Sinnvollerweise bauen auch die Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente der Trägerschaft auf diesem Instrument auf und werden zeitlich damit koordiniert.

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

12.2 Mehrjähriger Leistungsauftrag der Trägerschaft

Aus dem Entwicklungs- und Finanzplan wird der mehrjährige Leistungsauftrag der Trägerschaft an die Fachhochschule abgeleitet. Er ist als verlässliches Instrument zur mittelfristigen Steuerung und Planung zu verstehen. In ihm werden die Entwicklungsschwerpunkte und die Leistungsziele der Fachhochschule sowie die geplanten, für die Erfüllung der Ziele nötigen Finanzierungsbeiträge der Trägerkantone festgelegt. Ausserdem wird im Leistungsauftrag die Form der Berichterstattung festgelegt.

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

12.3 Jährliche Finanzierungsbeschlüsse

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

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

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

⁷ Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation, die jeweils Grundlage der BFI-Bundesbeschlüsse ist. Dazu gehört auch der jeweils für vier Jahre gültige Bundesbeschluss über die Finanzierung der Fachhochschulen. Die aktuelle BFI-Periode umfasst die Jahre 2008 bis 2011.

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

Die jährlichen Finanzierungsbeschlüsse erfordern im Konkordatsrat Einstimmigkeit. Im geltenden FHZ-Konkordat ist nicht geregelt, wie eine geordnete Weiterführung des Betriebs der Fachhochschule sichergestellt werden kann, falls sich der Konkordatsrat nicht auf einen einstimmigen Beschluss einigen kann. Um hier die nötige Rechtssicherheit zu schaffen, enthält die neue Vereinbarung die Bestimmung, dass in einem solchen Fall der letzte Finanzierungsbeschluss weiter gilt.

12.4 Budget

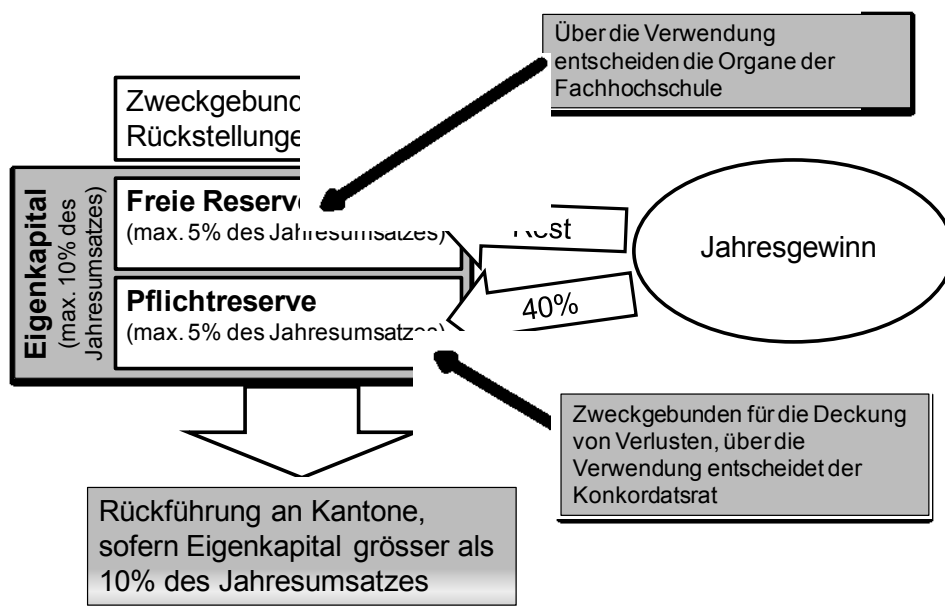
Das Budget der Fachhochschule wird vom Fachhochschulrat im Detail beraten und dem Konkordatsrat zur Genehmigung vorgelegt. Im Rahmen des Budgets kann der Fachhochschulrat über die freie Reserve und zweckgebundene Rücklagen verfügen, nicht jedoch über die Pflichtreserve.

12.5 Eigenkapital

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

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

Mindest- und Höchstbestand an Eigenkapital werden in der Verordnung festgelegt, ebenso die Modalitäten der Rückführung von Eigenkapital an die Kantone, wenn der Höchstbestand überschritten wird. Das heutige FHZ-Statut sieht für eine analoge Regelung einen Höchstbestand von 30 Prozent der jährlichen Betriebskosten vor. Neu wird der Höchstbestand auf maximal 10 Prozent des Jahresumsatzes beschränkt. Dies soll in der Verordnung geregelt werden, um Anpassungen an sich ändernde Rahmenbedingungen zu ermöglichen.



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

13. Auswirkungen der Finanzierungskonzepts

Die Finanzierungsbeiträge der Trägerkantone gemäss Art. 29 der neuen Vereinbarung setzen sich einerseits aus den Beiträgen zusammen, die sie gestützt auf die interkantonale Fachhochschule-Vereinbarung (FHV) bezahlen müssen, andererseits aus den spezifischen Trägerbeiträgen gestützt auf die vorliegende Vereinbarung. Die Trägerfinanzierung von 68,7 Millionen Franken, wie sie vom Konkordatsrat für das Jahr 2011 bewilligt wurde, setzt sich nach der neuen Vereinbarung wie folgt zusammen:

	Budget 2011
1 Beiträge gemäss Fachhochschulvereinbarung (FHV) - Art. 29.1 a	33 051 000
2 Trägerschaftsfinanzierung	
2.1 Globalbeitrag an Betriebskosten - Art. 29.1 b	10 469 000
2.2 Finanzierung bauliche Infrastruktur - Art. 29.1 c	13 721 000
2.3 Sockelbeitrag anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung 29.1 d	11 339 000
2.4 Finanzierung Konkordatsrat und IFHK - Art. 29.1 f	120 000
Total Trägerschaftsfinanzierung	35 649 000
Total Konkordatsfinanzierung	68 700 000

Bevor die Beiträge gemäss Ziff. 2.1 bis 2.3 der obigen Tabelle nach Massgabe der Studierendenzahl auf die Kantone verteilt werden, wird davon die Abgeltung des Standortvorteils in Abzug gebracht. Zu beachten ist weiter, dass die Direktion bisher als Konkordatsorgan gilt und von den Trägerkantonen zu gleichen Teilen finanziert wird, während sie künftig nach Massgabe der Studierendenzahl finanziert wird (vgl. Kap. 4.2.6).

Verteilung der Finanzierungsanteile auf die Trägerkantone

Budget 2011	LU	UR	SZ	OW	NW	ZG	Summe
Studierende in %	1216 58.6%	98 4.7%	205 9.9%	104 5.0%	125 6.0%	328 15.8%	2'075 100.0%
FHV-Beiträge	19'172'000	1'559'000	3'323'000	1'780'000	2'070'000	5'147'000	33'051'000
Abgeltung Standortvorteil	11'401'000	-				479'000	11'880'000
Restliches Globalbudget	13'858'000	1'112'000	2'341'000	1'182'000	1'419'000	3'737'000	23'649'000
Trägerschafts- organe	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	120'000
Träger- schaftsfinan- zierung	25'279'000	1'132'000	2'361'000	1'202'000	1'439'000	4'236'000	35'649'000
Total Konkordats- finanzierung	44'451'000	2'691'000	5'684'000	2'982'000	3'509'000	9'383'000	68'700'000
<i>Anteil in %</i>	<i>65%</i>	<i>4%</i>	<i>8%</i>	<i>4%</i>	<i>5%</i>	<i>14%</i>	<i>100%</i>
Nach heutigem Konkordat	43'035'200	2'996'100	6'062'200	3'162'800	3'752'200	9'691'500	68'700'000
<i>Anteil in %</i>	<i>63%</i>	<i>4%</i>	<i>9%</i>	<i>5%</i>	<i>5%</i>	<i>14%</i>	<i>100%</i>
Differenz	1'415'800	-305'100	-378'200	-180'800	-243'200	-308'500	-
<i>Differenz in %</i>	<i>3.3%</i>	<i>-10.2%</i>	<i>-6.2%</i>	<i>-5.7%</i>	<i>-6.5%</i>	<i>-3.2%</i>	<i>0.0%</i>

Der neue Berechnungsmodus ergibt für den Kanton Luzern aufgrund der höheren Standortvorteilsabgeltung und des höheren Anteils an der Finanzierung der Direktion einen Mehraufwand in der Grössenordnung von 1,4 Millionen Franken pro Jahr und für die anderen Kantone einen entsprechenden Minderaufwand. Da der Kanton Zug künftig ebenfalls eine höhere Abgeltung für den Standortvorteil entrichtet, fällt dessen Entlastung etwas geringer aus.

14. Finanzielle Konsequenzen der Vereinbarung für den Kanton Obwalden

Gemäss Voranschlag 2011 besuchen 104 Studierende des Kantons Obwalden die FHZ, was 5 Prozent der Zentralschweizer Studierenden entspricht. Aufgrund der höheren Abgeltung des Standortvorteils ergeben sich mit der neuen Berechnungsgrundlage Einsparungen von rund Fr. 180 000.–.

Wie in den Kap. 7.2 und 10 ausgeführt wurden bisher die Kosten der Studiengänge als Pro-Kopf-Pauschalen berechnet, was je nach Studierendenmix (regionale Studierende versus ausserkantonale Studierenden) zu unverhältnismässig hohen Pauschalen führte. Die neue Vereinbarung unterscheidet Beiträge pro Studierenden gemäss Fachhochschulvereinbarung und zusätzliche Trägerschaftskosten. Diese umfassen einen Globalbeitrag an die Betriebskosten, die Finanzierung der baulichen Infrastruktur und einen Sockelbeitrag für Forschung und Entwicklung und bilden damit die realen Kosten besser ab. Der Wechsel des Finanzierungssystems erfolgt kostenneutral.

In den letzten Jahren sind die Obwaldner Studierendenzahlen stark gestiegen. Während bei der Budgetierungsphase für das Jahr 2011 (im Mai 2010) mit 104 Studierenden aus dem Kanton Obwalden gerechnet wurde, haben sich für das Studienjahr 2011/2012 (Stichtag 15. Oktober 2011) 152 Studierende aus dem Kanton Obwalden angemeldet. Bei der Entwicklung der Zahl der Studierenden sind für die kommenden Jahre zwei gegenläufige Entwicklungen feststellbar. Einerseits bleiben Studien an Fachhochschulen attraktiv. Die Berufsmatura ist sehr beliebt und

wird von vielen Jugendlichen nach einer beruflichen Grundbildung mit dem Ziel eines Fachhochschulstudiums angestrebt. Andererseits kommen in den nächsten Jahren eher geburten-schwache Jahrgänge in das Alter, in dem eine Tertiärausbildung durchlaufen wird. Eine genaue Vorhersage der Studierendenzahlen bleibt schwierig.

V. Erläuterungen zur Vereinbarung

15. Struktur der Rechtsetzung

Die neuen Rechtsgrundlagen werden wie folgt strukturiert:

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

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

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

16. Verwendete Begriffe

- Fachhochschule: In der Vereinbarung wird der neutrale Begriff „Fachhochschule“ genannt, und nicht die Bezeichnung, unter der die Fachhochschule in der Öffentlichkeit auftritt (Hochschule Luzern mit dem Zusatz FH Zentralschweiz)
- Vereinbarung: Mit Vereinbarung ist immer die Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung (ZFHV) gemeint; andere Vereinbarungen werden jeweils mit der vollen Bezeichnung benannt.
- Verordnung: Fachhochschul-Verordnung zum Vollzug der Vereinbarung, vom Konkordatsrat zu erlassen.
- Trägerkantone: Trägerkantone sind die Zentralschweizer Kantone. Der Begriff Vereinbarungskantone wird nicht verwendet, um Verwechslungen mit den Vereinbarungskantonen der gesamtschweizerischen Fachhochschulvereinbarung (FHV) zu vermeiden.

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

17. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Zweck

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

Mit der Vereinbarung soll zudem eine Rechtsgrundlage für die Förderung von Forschung und Wissenstransfer durch weitere Institutionen ausserhalb der Fachhochschule geschaffen werden (Abs. 3). Die Einzelheiten werden in Art. 5 Abs. 3 geregelt. (vgl. auch Kap. III. 9)

Rechtsnatur, Name und Sitz

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

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

Aufgaben

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

Zusammenarbeit

Die Fachhochschule erhält hier einen umfassenden Auftrag zur Zusammenarbeit mit den Hochschulen im Raum Luzern – Zentralschweiz wie auch mit weiteren Hochschulen im In- und Ausland. Der Auftrag in Abs. 2, mit anderen Hochschulen gemeinsame Institute zu führen, gemeinsame Lehrveranstaltungen anzubieten, gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsprojekte durchzuführen und die Infrastruktur gemeinsam zu nutzen, zielt naturgemäss primär auf die Universität Luzern und die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz bzw. ab August 2013 die kantonalen pädagogischen Hochschulen.

Förderung der Forschung und Entwicklung sowie des Wissenstransfers

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

Im Rahmen dieser Vereinbarung wird für die Zentralschweizer Kantone eine Rechtsgrundlage geschaffen, auch ausserhalb der Fachhochschule Institutionen der Forschung und Entwicklung sowie des Wissenstransfers zu unterstützen (vgl. hierzu auch Kap. III. 9). Hierzu erhält der Konkordatsrat die Kompetenz, mit geeigneten Institutionen Leistungsvereinbarungen abzu-

schliessen. Aktuelle Anwendungsbeispiele für diese Bestimmung sind die Mitfinanzierung des Micro Center Central-Switzerland (MCCS) mit Sitz in Alpnach Dorf und des InnovationsTransfer Zentralschweiz (ITZ) in Horw. Für diese Leistungsvereinbarungen gelten die Regelung der Steuerung und Finanzierung (Abschnitt F, Art. 25 bis 27) nicht. Namentlich sollen andere Verteilungsschlüssel⁸ oder auch andere Ansätze für die Anrechnung des Standortvorteils angewendet werden können. Diese Punkte sind in der jeweiligen Leistungsvereinbarung zu regeln. Das betrifft auch die Form der Berichterstattung. Solche Leistungsvereinbarungen bedürfen der einstimmigen Zustimmung des Konkordatsrats.

Freiheit von Lehre und Forschung

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

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

Leistungsauftrag

Der mehrjährige Leistungsauftrag ist das zentrale Steuerungsinstrument der Trägerschaft. Zu den Einzelheiten wird auf die Erläuterungen in Kap. IV. 12 verwiesen.

Abs. 2 ermöglicht, auch Ausbildungsgänge, die nicht zur Fachhochschulstufe gehören, als Teil des regionalen Leistungsauftrags zu definieren und zu finanzieren, sofern ein solcher Ausbildungsgang von regionalem Interesse ist. Anwendungsbeispiele hierfür sind die Höhere Fachschule für Tourismus HFT, das Zulassungsstudium im Bereich Technik und Architektur oder einzelne Nicht-Fachhochschulausbildungen im Fachbereich Musik und Kunst (Propädeutikum, Vorkurs).

Aus- und Weiterbildung: Grundsatz

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

Zulassungsbeschränkungen

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

Die Befugnis, die Aufnahme zu limitieren, muss sich auf eine Ermächtigung des Gesetzgebers in einem Erlass, der dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht, stützen können. Die Delegationsnorm hat sich auf ein bestimmtes Gebiet zu beschränken und die für die Durchführung der Massnahme zuständige Behörde muss bestimmt sein. Im Weiteren wird verlangt, dass Art und Zweck einer Massnahme genannt sein müssen. Selbst die Auswahlkriterien

⁸ Die Kosten des ITZ werden heute anhand der Ergebnisse der Eidgenössischen Betriebszählung auf die Kantone verteilt.

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

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

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

Studiengebühren

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

Neu wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, von ausländischen Studierenden ohne Wohnsitz in der Schweiz in begründeten Fällen höhere Studiengebühren einziehen zu können. Dieselbe Regelung gilt auch für Studierende, die erst kurz vor Studienbeginn in der Schweiz einen Wohnsitz begründen.

Angehörige der Fachhochschule

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

Gleichstellung der Geschlechter

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

Personalrecht

In der Vernehmlassung wurde zur Diskussion gestellt, für die Fachhochschule ein eigenes Personalrecht zu schaffen, das sich an dem des Kantons Luzern orientiert. Von den Personalver-

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.

bänden wurde gefordert, dass die Anstellungsbedingungen des Personals in einem Gesamtarbeitsvertrag geregelt werden sollten. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung hat der Konkordatsrat entschieden, dass für das Personal der Fachhochschule grundsätzlich das Personalrecht des Kantons Luzern gelten soll. Es soll aber möglich sein, die für eine Hochschule nötigen Anpassungen vornehmen zu können. Der Konkordatsrat erlässt diese auf Antrag des Fachhochschulrats. Diese Regelung entspricht weitgehend derjenigen, die der Kanton Luzern für die Universität Luzern vorgesehen hat.

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

Rechte und Pflichten der Studierenden

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

Parlamente der Trägerkantone

Für die Beschreibung des Steuerungsmodells wird auf Kap. III. 8.2 verwiesen. In der Vernehmlassung wurde diskutiert, den mehrjährigen Leistungsauftrag den Parlamenten zur Stellungnahme vorzulegen. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung scheint eine solche Lösung wenig praktikabel. Daher soll der Leistungsauftrag den Parlamenten in Zukunft zur Kenntnis gebracht werden (vgl. Kap. 2.5.6).

Interparlamentarische Fachhochschulkommission¹¹

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

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

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

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

- Beurteilung der Perspektiven: Welche für die gemeinsame Einrichtung relevanten Umfeldentwicklungen sind zu erwarten? Besteht bezüglich der Vereinbarung Handlungsbedarf?

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

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

Die IFHK ist zudem ein wichtiges Organ zur Koordination zwischen den Parlamenten in Bezug auf die Stellungnahme zum mehrjährigen Leistungsauftrag. Zu den Einzelheiten wird auf die Erläuterungen zum Steuerungskonzept (vgl. Kap. III. 8.2) verwiesen.

Regierungen der Trägerkantone

Für die Beschreibung des Steuerungsmodells wird auf Kap. III. 8.2 verwiesen.

Konkordatsrat

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

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

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

Das Präsidium des Konkordatsrats steht wie bisher dem Kanton Luzern zu, da dieser rund $\frac{2}{3}$ der Beiträge der Trägerkantone leistet. Er hat jedoch die Möglichkeit, auf das Präsidium temporär zu verzichten, wenn ihm dies sachlich notwendig erscheint.

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.

Zuständigkeiten des Konkordatsrats

Für wichtige Entscheide, namentlich solche, die für die Kantone mit direkten oder indirekten finanziellen Verpflichtungen verbunden sind, ist Einstimmigkeit vorausgesetzt. Für die übrigen Beschlüsse des Konkordatsrats ist das einfache Mehr der Mitglieder nötig. Ein Stichentscheid

des Präsidenten/der Präsidentin ist nicht mehr vorgesehen. Das bedeutet, dass jeder Beschluss die Zustimmung von mindestens vier Mitgliedern des Konkordatsrats erfordert.

Organe der Fachhochschule

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

Fachhochschulrat

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

Zuständigkeiten des Fachhochschulrats

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

Fachhochschulleitung

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

Revisionsstelle

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

Steuerung

Vgl. hierzu Kap. IV. 12.1 und Kap. IV. 12.2.

Grundsätze des Finanz- und Rechnungswesens

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

Finanzierung

Hier werden die Finanzierungsquellen der Fachhochschule zusammengefasst.

Jährlicher Finanzierungsbeschluss

Vgl. hierzu Kap. IV. 12.3

Finanzierungsbeiträge der Trägerkantone

Vgl. hierzu Kap. IV. 11.7

Finanzkompetenz

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

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

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

Eigenkapital

Vgl. hierzu Kap. IV. 12.5

Ergebnisverwendung

Vgl. hierzu Kap. IV. 12.6

Bauliche Infrastruktur

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

Da der Kanton Luzern als Standort mehrerer Hochschulen ein berechtigtes Interesse an einer Gesamtplanung aller Hochschulliegenschaften am Standort Luzern hat, ist dieser in geeigneter Form in die Infrastrukturplanung einzubeziehen. Die Erarbeitung der langfristigen strategischen Infrastrukturplanung erfolgt daher durch den Standortkanton. Sie bedarf der Genehmigung durch den Fachhochschulrat und den Konkordatsrat und muss mit der Entwicklungs- und Finanzplanung der Fachhochschule abgestimmt werden.

Die Konkretisierung und Umsetzung der langfristigen Planung einschliesslich Realisierung einzelner Objekte erfolgt durch eine paritätische Kommission für bauliche Infrastruktur, in welcher der Standortkanton und die Fachhochschule paritätisch vertreten sind. Die Parität stellt sicher, dass ein Entscheid der Kommission nicht gegen die Interessen des Standortkantons zustande kommen kann.

Der Abschluss von Mietverträgen mit den Standortkantonen oder mit Dritten liegt in der Zuständigkeit der Fachhochschulleitung. Für grössere Objekte und langfristige Mietverträge ist zudem die einstimmige Zustimmung des Konkordatsrats nötig. Auch hier kann die Vertretung des Standortkantons die Realisierung eines Objekts verhindern, das nicht im Interesse des Standortkantons liegt. Die Verordnung regelt, für welche Mietverträge die Zustimmung des Konkordatsrats erforderlich ist. Damit kann die Regelung an die sich ändernden Verhältnisse angepasst werden, ohne die Fachhochschulvereinbarung durch alle Parlamente ändern zu müssen, beispielsweise zur Anpassung an die Geldwertentwicklung.

Steuerfreiheit

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

Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit

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

Vollzug

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

Titelschutz

Im Gegensatz zum Schutz der Bezeichnung der Fachhochschule, der inskünftig generell von Bundesrecht wegen erfolgen soll (Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich, HFKG), liegt der Schutz der von der einzelnen Fachhochschule abgegebenen Titel im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Hochschulträger und muss somit in den entsprechenden Rechtsgrundlagen erwähnt werden. Die Bestimmung über den Titelschutz ist daher zwingend.

Rechtsmittel

Für Entscheide, welche Studierende betreffen, wie Aufnahme-, Prüfungs- und Gebührenentscheide, ist neu die Einsprache das erste Rechtsmittel. Im Bereich der Prüfungsentscheide wird an der Hochschule Luzern bereits heute ein informelles Einspracheverfahren durchgeführt, welches sich sehr bewährt hat und für welches nun die Rechtsgrundlage geschaffen wird. Einspracheentscheide können danach mittels Verwaltungsbeschwerde angefochten werden. Das Bildungs- und Kulturdepartement des Kantons Luzern wird für die Aufgabe als Beschwerdeinstanz angemessen entschädigt.

Streitschlichtung

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

Beitritt

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

Kündigung

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

Inkrafttreten der Vereinbarung

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

Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen regeln insbesondere die Überführung der heutigen Teilschulen in die neue Trägerschaft. Für die Teilschulen in der Trägerschaft des Kantons Luzern ist diese Überführung Teil der vorliegenden Vereinbarung. Zusätzlich müssen mit den bisherigen Trä-

gern Verträge abgeschlossen werden, in denen die Übernahme von Rechten und Pflichten der bisherigen Träger sowie die Übernahme der Aktiven und Passiven geregelt werden. Die neu als öffentlich-rechtliche Anstalt konstituierte Fachhochschule übernimmt zudem die Rechtsnachfolge des bisher als öffentlich-rechtliche Körperschaft geführten Fachhochschul-Konkordats.

VI. Modell Trägerschaft Luzern

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

Das im Bericht dargestellte Modell liesse sich weitgehend auch in alleiniger Trägerschaft des Kantons Luzern realisieren. Auch hier läge die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt nahe. An die Stelle einer interkantonalen Vereinbarung würde als neue Rechtsgrundlage ein Fachhochschulgesetz des Kantons Luzern¹² treten. Der Konkordatsrat würde entfallen, seine Kompetenzen würden vom Regierungsrat des Kantons Luzern übernommen. Der Fachhochschulrat als strategisches Führungsorgan dürfte mit ähnlichen Kompetenzen ausgestattet werden wie im vorliegenden Projekt.

18. Finanzielle Konsequenzen und mögliche Auswirkungen auf den Leistungsauftrag

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

- der Globalbeitrag an die Betriebskosten (ca. 3,8 Millionen Franken pro Jahr);
- die Finanzierungsbeiträge an die bauliche Infrastruktur (ca. 4,9 Millionen Franken pro Jahr);
- der Sockelbeitrag für Forschung und Entwicklung (ca. 4 Millionen Franken pro Jahr).

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

Insgesamt würden sich die Mindererträge der Fachhochschule auf ca. Fr. 12.70 pro Jahr¹³ belaufen. Diese müssten entweder durch Mehrzahlungen des Kantons Luzern oder durch Leistungsabbau kompensiert werden. Dabei ist zu beachten, dass nur ein Drittel des Umsatzes der Hochschule Luzern durch das Konkordat finanziert wird. Dies bedeutet, dass zusätzlich zu den vom Kanton Luzern nicht kompensierten Finanzierungsbeiträgen der übrigen Regionskantone doppelt so viele Gelder aus anderen Quellen (FHV, BBT) wegfallen würden.

¹² Es war nicht Auftrag der Projektgruppe, einen Entwurf für ein solches Luzerner Fachhochschulgesetz auszuarbeiten.

¹³ Dieser Wert basiert auf dem verabschiedeten Budget 2011.

19. Regionalpolitische Implikationen

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

Ein Verzicht auf eine regionale Trägerschaft der Zentralschweizer Fachhochschule wäre ein schlechtes regionalpolitisches Signal. Damit würde neben der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz, welche nach der Kündigung durch den Kanton Luzern per Ende Juli 2013 aufgelöst wird, ein weiteres bisher bewährtes Zusammenarbeitsprojekt im Hochschulbereich aufgegeben. Es wären auch Auswirkungen auf weitere Projekte im Bereich der Forschung und Entwicklung oder der Kultur zu erwarten, wie zum Beispiel die Zusammenarbeit der sechs Kantone bei der regionalen Mitfinanzierung des Micro Center Central-Switzerland (MCCS) mit Sitz in Alpnach Dorf oder beim Kulturlastenausgleich. Ein Verzicht auf eine regionale Trägerschaft würde zudem tendenziell eine stärkere Ausrichtung der Kantone Zug und Schwyz auf die Zürcher Fachhochschule und die Fachhochschule Ostschweiz zur Folge haben.

Der Schwyzer Kantonsrat hat am 18. Mai 2011 im Rahmen der Behandlung des Massnahmenplans 2011 den Regierungsrat beauftragt, eine Kündigung des FHZ-Konkordats per Ende 2014 zu prüfen. Nachdem der Konkordatsrat die vorliegende Vereinbarung verabschiedet hat und insbesondere bei der Abgeltung der Standortvorteile eine tragfähige Lösung gefunden werden konnte, ist aus den oben dargestellten Gründen zu hoffen, dass der Regierungsrat des Kantons Schwyz dem Kantonsrat beantragen wird, nicht aus dem FHZ-Konkordat auszutreten.

20. Bewertung der Trägerschaftsmodelle

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

Kriterium	Regionale Trägerschaft	Kanton Luzern als alleiniger Träger
Höhe der finanziellen Mittel, die für die Fachhochschule zur Verfügung stehen, und damit verbunden das Entwicklungspotential der Fachhochschule	höher	tiefer, weil Luzern die ausfallenden Mittel der übrigen Kantone wahrscheinlich nicht vollständig durch höhere Zahlungen kompensieren würde
Steuerung der Hochschule	schwieriger und aufwendiger wegen der Konsensfindung zwischen den Kantonen	einfacher
Autonomie der Hochschule	eher grösser	eher kleiner wegen der direkteren Einflussnahme durch den Kanton Luzern

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

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

Beitritt des Kantons Obwalden zur neuen Vereinbarung

21. Politische Erwägungen

Mit dem Beitritt zur neuen Vereinbarung setzt der Kanton Obwalden seine Mitträgerschaft der Fachhochschule Zentralschweiz fort, die mit dem Zentralschweizer Fachhochschul-Konkordat vom 2. Juli 1999 begründet wurde. Damit leistet der Kanton einen entscheidenden bildungs- und regionalpolitischen Beitrag an eine Institution, deren Bedeutung für die Region in Kap. 19 dargestellt ist. Die FHZ ist eine der wichtigsten Ausbildungsinstitutionen der Region Zentralschweiz und hat mit ihren Bildungsgängen, Forschungsprojekten und Veranstaltungen eine Ausstrahlung, die weit über deren Grenzen hinaus reicht. Schliesslich ist zu betonen, dass Obwalden bildungs- und wirtschaftspolitisch auf gut ausgebildeten Nachwuchs an Fachkräften angewiesen ist und sich das Engagement im Rahmen der vorliegenden Vereinbarung auszahlt.

22. Rechtliche Erwägungen zur Zuständigkeiten für den Abschluss der Vereinbarung

Gemäss Art. 121 Abs. 6 Bst. b des Bildungsgesetzes vom 16. März 2006 (BiG; GDB 410.1) ist der Regierungsrat ermächtigt, Vereinbarungen abzuschliessen, welche den Besuch von Ausbildungseinrichtungen auf der Tertiär und Quartärstufe ermöglichen. Die neuen Rechtsgrundlagen der FHZ fallen in weiten Teilen unter diese Bestimmung. Mit der neuen Rechtsgrundlage wird aber auch die Grundlage für die gemeinsame Förderung der Forschung und Entwicklung sowie

des Wissenstransfers (Art. 1 Abs. 3, Art. 5 Abs. 2 und 3 der neuen Vereinbarung) geschaffen. Diese Bestimmungen gehen über die Kompetenz des Regierungsrats gemäss Bildungsgesetz hinaus. Gestützt auf Art. 59 Abs. 1 und Art. 70 Ziff. 5 und 13 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (KV; GDB 101) ist der Kantonsrat für den Beitritt zur Vereinbarung in diesem Bereich zuständig. Der Beitrittsbeschluss untersteht dem fakultativen Referendum nach Art. 59 Abs. 1 Bst. b KV, da die jährlich wiederkehrenden Ausgaben für die gemeinsame Förderung der Forschung und Entwicklung sowie des Wissenstransfers ohne Weiteres die Höhe von Fr. 200 000.– übersteigen können.

VII. Anhang

23. Abkürzungen

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

PHZ	Pädagogische Hochschule Zentralschweiz
WTT	Wissens- und Technologietransfer
ZFHV	Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung
ZRK	Zentralschweizer Regierungskonferenz
ZFDK	Zentralschweizer Finanzdirektoren-Konferenz
ZVDK	Zentralschweizer Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz
ZTL	Zentralschweizer Technikum Luzern (Vorgängerinstitution der HTA)

Beilagen:

- Beschlussantrag
- Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung
- Zentralschweizer Fachhochschul-Verordnung (Entwurf vom 15. September 2011)