



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 152

zum Entwurf eines Dekrets über die Genehmigung des Austritts des Kantons Luzern aus dem PHZ-Konkordat

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Dekrets über die Genehmigung des Austritts des Kantons Luzern aus dem Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat). Dieses Konkordat datiert vom 15. Dezember 2000. Es trat am 1. Januar 2002 in Kraft. Es gehören ihm alle Zentralschweizer Kantone an. Die Hochschule wird als Verbund dreier teilautonomer Teilschulen mit den Standorten Luzern (1210 Studierende), Zug (237 Studierende) und Goldau (157 Studierende) geführt.

Seit der Errichtung der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ) wurde die Hochschule auf fachlichem Gebiet zwar erfolgreich positioniert, doch es zeigten sich immer deutlicher Mängel und Probleme in den Führungsstrukturen. Um diese zu beheben, setzte der Konkordatsrat im September 2006 eine Arbeitsgruppe ein mit dem Auftrag, Vorschläge für eine Optimierung der Strukturen und eine Neugestaltung des Konkordats auszuarbeiten. Die politische Vorgabe lautete, dass weiterhin alle drei Standorte der Ausbildung bestehen bleiben und kein Konkordatskanton finanziell mehr belastet werden darf als bisher.

In der Vernehmlassung über den Bericht der Arbeitsgruppe stiessen deren Vorschläge auf unterschiedliches Echo. Insbesondere das Festhalten an den drei Standorten, trotz teilweise zu geringer Betriebsgrössen, der vorgesehene Finanzierungsmodus und die weiterhin ungenügenden Steuerungsmöglichkeiten gaben vor allem dem Kanton Luzern Anlass zu Kritik. Als Reaktion auf den Bericht erteilte der Regierungsrat im April 2009 dem Bildungs- und Kulturdepartement den Auftrag, die Konsequenzen einer Kündigung des Konkordats zu prüfen.

Da auch die nach der Vernehmlassung überarbeiteten Vorschläge zur Optimierung der Führungsstrukturen und das neue Konkordat nicht zu überzeugen vermögen, beabsichtigt der Regierungsrat, aus dem Konkordat auszutreten und die Pädagogische Hochschule (PH) Luzern künftig in eigener Trägerschaft als eigenständige Hochschule mit schlanken und übersichtlichen Strukturen zu führen. Da eine kohärente Lehrpersonenbildung in der Zentralschweiz und die Zusammenarbeit mit den Zentralschweizer Kantonen weiterhin wichtig sind, werden anstelle des Konkordats Kooperations- und Leistungsvereinbarungen mit den bisherigen Konkordatspartnern angestrebt. Nach den Bestimmungen des Konkordats ist ein Austritt aus dem Konkordat unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von drei Jahren jeweils auf den 31. Juli eines Jahres möglich. Wie bei jedem Vertrag ist eine Auflösung im gegenseitigen Einverständnis aber jederzeit möglich.

Berechnungen des Bildungs- und Kulturdepartementes, der PHZ Luzern und der Finanzkontrolle des Kantons Luzern haben ergeben, dass eine Kündigung des Konkordats im Bereich des Betriebs, der fachlichen Ausbildung und der Infrastruktur keine negativen Auswirkungen auf die PH Luzern hätte. Auch finanziell würden durch den Ausstieg unmittelbar keine höheren Kosten entstehen. Allerdings hätte der Kanton Luzern als alleiniger Träger einer Pädagogischen Hochschule Luzern in Zukunft sämtliche allenfalls entstehenden Mehrkosten selbst zu tragen, was je nach Entwicklung der Hochschule und externer Faktoren zu Mehrkosten von etwa 0,2 bis 1,5 Millionen Franken führen könnte. In einem Konkordat würden alle entstehenden Mehrkosten zu rund einem Drittel von den Partnern mitgetragen.

Die möglichen Chancen und Risiken einer Kündigung des Konkordats wurden sorgfältig abgewogen. Die zuletzt vorgenommenen Änderungen am Konkordatsentwurf stellen zwar tatsächlich Verbesserungen gegenüber der Vernehmlassungsfassung dar. Grundsätzlich wäre auch eine koordinierte Lehrpersonenausbildung in der Zentralschweiz erwünscht. Der Regierungsrat ist dennoch überzeugt, dass das Festhalten an den drei Ausbildungsstandorten eine betriebswirtschaftlich effiziente Führung der Hochschule verunmöglicht. Die vorgesehenen neuen Strukturen bleiben schwerfällig, und die Einflussmöglichkeiten der luzernischen Behörden auf die Steuerung der Hochschule entsprechen nach der Meinung des Regierungsrates nicht den Grössenverhältnissen unter den Teilschulen und dem damit verbundenen Budget. Mit dem vorgeschlagenen Konkordatsmodell wird die Hochschule zudem über lange Zeit in aufwendige Umstrukturierungsprozesse eingebunden. Bildungspolitisch und betriebswirtschaftlich ist die Führung der Hochschule ohne Einbindung in ein Konkordat deutlich einfacher, und mit der Schaffung eines kantonalen Lehrerbildungsgesetzes kann der Kantonsrat direkten Einfluss auf die Gestaltung der Lehrerbildung nehmen. Der Regierungsrat beabsichtigt deshalb, sobald als möglich aus dem Konkordat auszutreten, und beantragt dem Kantonsrat, den Austritt zu genehmigen.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beantragen Ihnen mit dem Entwurf eines Dekrets, den Austritt des Kantons Luzern aus dem Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat) vom 15. Dezember 2000 (SRL Nr. 515) zu genehmigen.

I. Ausgangslage

Die Reform der Lehrerinnen- und Lehrerbildung stand in den 1990er-Jahren in einem engen Zusammenhang mit der Entwicklung der höheren Fachschulen zu Fachhochschulen. 1993 veröffentlichte die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) «Thesen zur Entwicklung Pädagogischer Hochschulen». Diese entfachten auch in der Zentralschweiz eine breite Diskussion über die künftige Ausbildung der Lehrpersonen, da sie für die Zukunft generell eine tertiarisierte Lehrerinnen- und Lehrerbildung postulierten.

1996 entstand ein «Rahmenkonzept für die Weiterentwicklung der Lehrerinnen- und Lehrerbildung in der Zentralschweiz». Dieses sah vor, die Zentralschweizer Lehrerinnen- und Lehrerbildung an einer Pädagogischen Hochschule mit drei Teilschulen in Luzern, Schwyz und Zug anzusiedeln.

In den Zentralschweizer Kantonen ergaben sich daraus heftige Diskussionen. Im Kanton Luzern wurde mit einer Volksinitiative versucht, den seminaristischen Weg der Lehrpersonenausbildung beizubehalten. Diese wurde allerdings im Jahre 2000 wieder zurückgezogen; so war auch der Kanton Luzern bereit, sich auf die Schaffung der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ) einzulassen.

Die Trägerschaft der PHZ wurde im Rahmen eines Konkordats ausgestaltet, analog zu dem im Jahre 2001 in Kraft gesetzten Konkordat der Fachhochschule Zentralschweiz (vgl. Zentralschweizer Fachhochschulkonkordat [FHZ-Konkordat] vom 2. Juli 1999, SRL Nr. 520). Ausdrücklich hat man dabei die Option geprüft, die PHZ in die Fachhochschule und deren Konkordat einzubinden. Davon wurde aus verschiedenen Gründen aber Abstand genommen: Zum einen hätte diese Konstruktion eine komplizierte Verschachtelung zweier unterschiedlicher Institutionen ergeben, zum anderen sollte die Lehrpersonenausbildung, die eng mit den Entwicklungen der kantonalen Schulsysteme zusammenhängt, weiterhin in der unmittelbaren Zuständigkeit der jeweiligen Bildungsdirektionen bleiben. Ausserdem wurde aufgrund der prognostizierten Studierendenzahlen befürchtet, dass eine PHZ, die nach den damaligen Berechnungen fast so viele Studierende gehabt hätte wie die gesamte FHZ, das Gleichgewicht innerhalb der FHZ gestört hätte. Deshalb wurde auf eine Zusammenführung der beiden Hochschulen verzichtet. In das Konkordat (Art. 28) wurde aber die Forderung aufgenommen, eine Integration später zu prüfen.

Die Schaffung der PHZ und des entsprechenden Konkordats führten im Jahre 2001 zu Diskussionen in der vorbereitenden Kommission Ihres Rates und in Ihrem Rat. Neben der Tertiarisierung der Lehrpersonenbildung und der damit verbundenen Aufhebung der Seminarien gaben auch die Rechtsform und die Ausgestaltung des Konkordats zu reden. Es wurde in erster Linie befürchtet, dass der Regierungsrat und das Luzerner Parlament dadurch zu viele Einflussmöglichkeiten im Hinblick auf die Ausbildung der Luzerner Lehrerinnen und Lehrer verlieren würden. So hätte der Kanton Luzern nur noch einen Sechstel der Stimmen im Konkordatsrat, und das, obwohl er die grösste Teilschule stellen würde. Die Überlebensfähigkeit der kleineren Teilschulen wurde immer wieder bezweifelt, und es wurden Bedenken geäussert, dass Luzern solche zu kleinen Teilschulen künstlich oder gar mit Zwangszuteilungen von Studierenden am Leben erhalten müsste. Den Ausschlag zugunsten einer Annahme der vorgeschlagenen Konkordatslösung gaben damals aber regionalpolitische Überlegungen, die der Zusammenarbeit zugunsten der Lehrpersonenausbildung in der Zentralschweiz insgesamt einen hohen Stellenwert zumassen. So wurde das PHZ-Konkordat von Ihrem Rat am 10. September 2001 gebilligt und nach der Zustimmung aller Konkordatskantone auf den 1. Januar 2002 in Kraft gesetzt.

II. Aufbau und Struktur der PHZ

Beim Aufbau der PHZ stand der Gedanke im Vordergrund, dass alle drei Kantone, in welchen bisher Lehrpersonen ausgebildet wurden, auch in Zukunft Lehrerinnen- und Lehrerbildung betreiben können. In einem ersten Integrationsschritt wurden dabei die Seminare in den einzelnen Kantonen zu je einer Pädagogischen Hochschule zusammengefasst, sodass die drei PHZ-Teilschulen entstanden. Die PHZ ist nun ein Verbund dieser drei teilautonomen Teilschulen Luzern, Zug und Goldau, welche alle über eine je eigene Trägerschaft verfügen und alle drei in sämtlichen Leistungsbereichen (Grundausbildung, Weiterbildung, Forschung und Entwicklung, Dienstleistungen) tätig sind und sich dabei gegenseitig teilweise konkurrenzieren. Die Tätigkeit der drei Teilschulen wird durch eine gemeinsame Direktion koordiniert.

Die PHZ-Teilschule Luzern nahm ihren Betrieb im Jahr 2003 mit 250 Studierenden auf. Damit wurde die Prognose aus unserer Botschaft B 85 vom 6. März 2001 an Ihren Rat bereits deutlich übertroffen (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2001, S. 1042). Die Teilschulen Zug und Schwyz wurden im Jahr 2004 eröffnet. Seit dem Jahr 2006 beziehungsweise 2007 werden die Studiengänge an der PHZ als Bachelor- (Kindergarten/Unterstufe, Primarstufe) und Masterstudiengänge (Sekundarstufe I, Schulische Heilpädagogik) angeboten. Daneben gibt es Studiengänge, die Diplomerweiterungen ermöglichen.

Gemäss dem im Konkordat festgehaltenen vierfachen Leistungsauftrag bietet die PHZ an ihren Teilschulen ein breites Spektrum von Weiterbildungen und Zusatzausbildungen an; verschiedene Institute sind im Forschungs- und Entwicklungsbereich tätig, und es werden über Fachstellen und Zentren Dienstleistungen zugunsten der Schulen und Dritter erbracht.

1. Die drei Teilschulen im Portrait

PHZ Luzern (Stand Ende 2009)

Anzahl Studierende	1210
Anzahl Mitarbeitende (Personen)	367
Anzahl Vollzeitstellen	216
Institute	– Institut für Lehren und Lernen – Institut für Pädagogische Professionalität und Schulkultur – Institut für Schule und Heterogenität
Bachelor- und Masterstudiengänge	– Bachelorstudiengang Kindergarten/Unterstufe – Bachelorstudiengang Primarstufe – Masterstudiengang Sekundarstufe 1 – Masterstudiengang Schulische Heilpädagogik
Weiterbildungsgänge und Zusatzausbildungen (im Auftrag der Gesamt-PHZ)	In Luzern werden insgesamt 5 MAS-Studiengänge (Master of Advanced Studies) und 6 CAS-Studiengänge (Certificate of Advanced Studies) angeboten.
Dienstleistungen	– Pädagogische Medienzentren Luzern Stadt und Luzern Land (Sursee) – Studienbibliothek der PHZ Luzern – Psychologische Beratungsstelle für Studierende und Mitarbeitende der PHZ Luzern und der übrigen Hochschulen auf dem Platz Luzern – Fachberatungen – Zentrum Theaterpädagogik – Zentrum Medienbildung – Zentrum E-Learning – Zentrum Menschenrechtsbildung – Fachstelle Tagungs-, Event- und Publikationsmanagement

PHZ Schwyz (Stand Ende 2009)

Anzahl Studierende	157
Anzahl Mitarbeitende (Personen)	66
Anzahl Vollzeitstellen	35
Institut	– Medien und Schule
Bachelor- und Masterstudiengänge	– Bachelorstudiengang Kindergarten/Unterstufe – Bachelorstudiengang Primarstufe – Grundjahr für Masterstudiengang Sekundarstufe 1 an der PHZ Luzern
Weiterbildungsgänge und Zusatzausbildungen (im Auftrag der Gesamt-PHZ)	– CAS Ethik, Philosophie, Religion und Kultur – CAS Musik und Theater – CAS E-Learning an Hochschulen
Dienstleistungen	– Beratung im Schulfeld – Fachstelle Ethik, Religion und Kultur – Fachberatung für Heterogenität und Integration – Fachstelle für Musik und Theater

PHZ Zug (Stand Ende 2009)

Anzahl Studierende	237
Anzahl Mitarbeitende	116
Anzahl Vollzeitstellen	64,24
Institute	– Bildungsmanagement und Bildungsökonomie – Internationale Zusammenarbeit in Bildungsfragen
Bachelor- und Masterstudiengänge	– Bachelorstudiengang Kindergarten/Unterstufe – Bachelorstudiengang Primarstufe – Grundjahr für Masterstudiengang Sekundarstufe 1 an der PHZ Luzern
Weiterbildungsgänge und Zusatzausbildungen (im Auftrag der Gesamt-PHZ)	– CAS Deutsch als Zweitsprache und Interkulturalität (in Zusammenarbeit mit der PHZ Luzern)
Dienstleistungen	– Zentrum für Beratung und Schulentwicklung – Zentrum Mündlichkeit (im Aufbau)

2. Entwicklung der Studierendenzahlen

Die PHZ als Ganzes und insbesondere die PHZ Luzern hat sich sehr erfolgreich in der schweizerischen Lehrerbildungslandschaft etabliert. Entgegen den in den Diskussionen zu Beginn geäusserten Befürchtungen haben sich auch die Studierendenzahlen sehr erfreulich entwickelt. Die Botschaft zum PHZ-Konkordat von 2001 ging von einer Gesamtstudierendenzahl von 1260 Studierenden aus (828 in Luzern, 259 in Schwyz und 173 in Zug) (vgl. GR 2001 S. 1066).

Im Herbstsemester 2009 weist die PHZ folgende Studierendenzahlen aus:

	PHZ Luzern	PHZ Schwyz	PHZ Zug
Kindergarten/Unterstufe ¹	91	30	47
Primarstufe ¹	358	122	179
Sekundarstufe 1 ^{1, 2}	569	1	0
Schulische Heilpädagogik ³	177	0	0
Diplomerweiterungsstudium	15	4	11
Total	1210	157	237

¹ inkl. obligatorisches Grundjahr

² Studierende der Sekundarstufe I wechseln im zweiten Studienjahr nach Luzern

³ Masterstudiengang, wird nur in Luzern angeboten

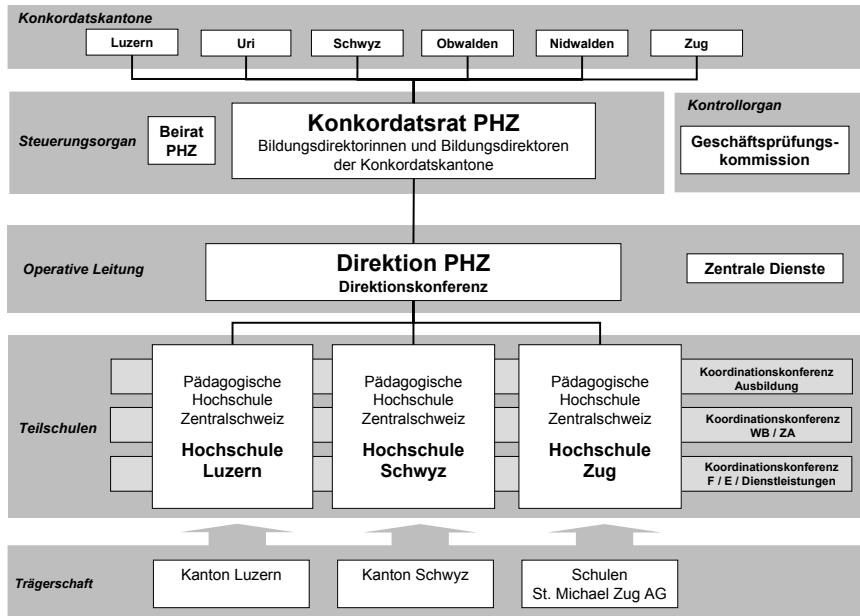
Herkunft der Studierenden an den einzelnen Teilschulen (im Herbstsemester 2009)

	PHZ Luzern	PHZ Schwyz	PHZ Zug
Luzern	665	6	13
Zug	105	5	82
Schwyz	117	101	25
NW/OW/UR	172	27	15
übrige Schweiz	151	18	102
Ausland*	0	0	0
Total	1210	157	237

* Berichtigung: Hier wurden versehentlich 16 an der PHZ Luzern immatrikulierte ausländische Studierende und 1 an der PHZ Schwyz studierender Ausländer nicht aufgeführt.

3. Führungsstrukturen der PHZ

Die heutige Führungsstruktur der PHZ



Mit dem Betrieb der PHZ wurde einerseits eine erfolgreiche Positionierung der Hochschule auf fachlichem Gebiet erreicht, andererseits zeigten sich Mängel und Probleme in den Führungsstrukturen. Diese Probleme wurden vom Konkordatsrat erkannt. Er startete 2006 ein Projekt zur Optimierung der Führungsstrukturen und beauftragte eine externe Expertin mit der Überprüfung der Führungsstrukturen und -instrumente der PHZ. Dabei wurde eine vertiefte Analyse von Problemfeldern im Bereich der Führung erstellt, und es wurden erste Lösungsvorschläge gemacht. Als politische Vorgabe zum Prozess wurde festgehalten, dass alle drei Teilschulen erhalten bleiben sollen.

Im Rahmen der Analyse wurden folgende *Hauptproblemzonen* erkannt:¹

- Weil die Teilschulen an ihre Trägerkantone gebunden sind, wird die PHZ bis tief in ihre Strukturen hinein von politischen Überlegungen und Kräfteverhältnissen gesteuert. Dies führt dazu, dass die Steuerung und die Koordination der PHZ primär über die hierarchischen, politisch ausgerichteten Gremien erfolgen. Durch die unterschiedlichen Trägerschaften der Teilschulen und der Direktion wird eine stringente Führung der PHZ verunmöglicht.

¹ Bericht zum Projekt «Optimierung der Führungsstruktur der PHZ», erstellt von Dr. Gabrielle Schlittler im Auftrag des Konkordatsrates PHZ, vom 16. April 2007

- Die strategische Führung weist Mängel auf: Die Direktion funktioniert mit viel Mühe, wird zwischen den vielen Gremien zerrieben und verfügt nur über sehr knappe Ressourcen.
- Das Finanzierungskonzept, das getrennte Rechnungen für die drei Teilschulen vorsieht und die Finanzierung durch die Regionskantone an den Kosten des kostengünstigsten Standorts ausrichtet, verunmöglicht eine Führung der Gesamteinstitution nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und erschwert Transparenz über die Finanzsituation der Gesamteinstitution.
- Die drei Teilschulen konkurrenzieren sich im Bereich der Grundausbildung bei den Studiengängen Kindergarten/Unterstufe sowie Primarstufe gegenseitig; dies führt an den zwei kleinen Standorten zu unwirtschaftlichen Betriebsgrössen. Die Konkurrenz behindert einen einheitlichen Auftritt der PHZ und erschwert eine stärkere Integration der Gesamteinstitution.
- Das bestehende Konzept führt bei den kleinen Teilschulen auch in den Leistungsbereichen Weiterbildung sowie Forschung und Entwicklung zu ineffizienten Betriebsstrukturen und behindert eine partnerschaftliche Zusammenarbeit und Kohärenz.

III. Projekt Optimierung PHZ

1. Projektauftrag

Gemäss der Expertise bestand in den folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

- Klärung der grundlegenden Ausrichtung und der Strategie der PHZ,
- Erarbeitung eines neuen Finanzierungskonzeptes,
- Klärung der Fragen rund um das Konkordat,
- Verbesserung der Strukturen und Managementsysteme,
- Optimierungen im Bereich des Personals, auf Teamebene und in der Kommunikation.

Aufgrund der Erkenntnisse aus der Expertise setzte der Konkordatsrat eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Sekretärs des Konkordatsrates ein, die folgende Aufgaben erfüllen sollte:

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

2. Vorschläge zur Optimierung des Konkordats

Die Vorschläge zur Optimierung des Konkordats wurden unter der Prämisse ausgearbeitet, dass alle drei Standorte zwingend erhalten bleiben und kein Konkordatskanton finanziell stärker belastet sein dürfe als bisher. Der Bericht der Projektgruppe² wurde am 24. September 2008 zur Vernehmlassung an die Konkordatskantone und weitere interessierte Kreise gegeben.

Die Vernehmlassung ergab zwar eine breite, grundsätzliche Zustimmung zur regionalen Zusammenarbeit in der Lehrpersonenbildung, jedoch unterschieden sich die Positionen vor allem bezüglich der Standortfrage deutlich. Während die Kantone Schwyz und Zug nicht auf die Ausbildungsangebote an ihren Standorten verzichten wollen, fordern der Kanton Luzern und die Nicht-Standortkantone eine effiziente Organisation und eine sinnvolle Aufteilung der Angebote. Einer solchen Optimierung der PHZ steht jedoch die Vorgabe, an den drei Standorten festzuhalten, im Wege.

Zudem äusserte sich unser Rat auch kritisch zu weiteren Elementen der Vorlage. Wir beanstandeten insbesondere, dass

- die Einflussmöglichkeiten des Kantons Luzern, der weiterhin die weitaus grösste Teilschule führt und rund 50 Prozent des Budgets der PHZ finanziert, mit den vorgeschlagenen Strukturen immer noch viel zu klein sind,
- sich der Kanton Luzern an den hohen Kosten der betriebswirtschaftlich ineffizienten kleinen Teilschulen mitbeteiligen muss, während vor allem diese von den neuen Finanzierungsstrukturen sehr stark profitieren.

Einige der Kritikpunkte wurden aufgrund der Vernehmlassung in einen überarbeiteten Entwurf für das erneuerte PHZ-Konkordat aufgenommen.

Das überarbeitete «Optimierungskonzept» präsentiert sich nun wie folgt:

a. Institution und Führungsstruktur

- Vorgesehen ist eine *Fusion der drei Teilschulen und der Direktion* zu einer interkantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Rechtspersönlichkeit. Trotz der Fusion wird an den Standorten der PHZ in Luzern, Goldau und Zug festgehalten. Träger dieser neugegründeten Anstalt sind die bisherigen Konkordatskantone.
- Im Rahmen der Fusion zu einer Anstalt soll auch die *Führungsstruktur der Hochschule* angepasst werden, die Unterscheidung zwischen den Instanzen der Trägerschaft und den Organen der Hochschule soll die Rollen der einzelnen Gremien klären.

Zu den Instanzen der Trägerschaft zählen nach den Vorschlägen der Projektgruppe künftig die Parlamente (Interparlamentarische Kommission) sowie die Regierungen (Konkordatsrat) der Trägerkantone. Die Parlamente üben durch die *Interparlamentarische Kommission* die Oberaufsicht über die PHZ aus. Die Oberaufsicht befasst sich mit den allgemeinen, grossen Fragen und Zusammenhängen rund um die Strategie und Entwicklung der politischen Perspektiven des Konkordats und der Pädagogischen Hochschule. Die Regierungen wiederum erteilen der Pädagogischen Hochschule den Leistungsauftrag und üben durch ihre Vertreter

² Bericht zur Vernehmlassung «Optimierung der Führungsstrukturen der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz» des Konkordatsrates der PHZ vom 19. September 2009, publiziert auf der Seite der BKZ (www.bildung-z.ch/bkz) in «Medienmitteilungen Archiv»

im *Konkordatsrat* die Aufsicht sowie die Steuerung über die Hochschule aus. Er überwacht den Vollzug des Konkordats und vertritt die Interessen der Trägerschaft in den Organen der Hochschule. Im Konkordatsrat sitzt je ein Mitglied jedes Trägerkantons.

Die Organe der Hochschule sind der Hochschulrat und die Hochschulleitung. Der *Hochschulrat* ist das oberste Organ der Pädagogischen Hochschule und trägt die strategische Führungsverantwortung. Er besteht aus fünf bis neun Mitgliedern aus Gesellschaft, Bildung und Wissenschaft sowie Wirtschaft und Kultur.

Die *Hochschulleitung* und ihre Aufgaben sind im Optimierungsvorschlag nicht genau definiert, die Projektgruppe geht aber davon aus, dass es eine oberste Leitungsperson (Rektor/in beziehungsweise Direktor/in) sowie eine nach Leistungsbereichen organisierte zweite Führungsebene geben wird. Fest steht hingegen, dass es keine auf die Standorte bezogene Führungsebene geben soll.

Rückmeldungen Vernehmlassung:

Die Fusion der drei Teilschulen zu einer einzigen Institution wurde von allen Kantonen und den meisten übrigen Vernehmlassungsteilnehmern begrüsst.

Änderungen nach Vernehmlassung:

Keine

b. Betriebliche Organisation der PHZ

Die *Beibehaltung der drei bisherigen Standorte* der PHZ entspricht den politischen Vorgaben des Konkordatsrates. Die Nutzung der Gebäude soll nach betrieblichen Grundsätzen erfolgen; die definitive Organisation liegt deshalb in der Kompetenz der Hochschulleitung. Aus diesem Grund zeigt der Bericht zur Optimierung der Führungsstrukturen der PHZ bloss verschiedene Szenarien auf, wie der Betrieb zukünftig optimiert werden könnte. Die Szenarien wurden unter anderem nach den folgenden Grundsätzen ausgearbeitet: Für die Studiengänge sollen möglichst optimale Gruppengrössen angestrebt werden, die Standorte sollen sich untereinander nicht konkurrieren, die Studiengänge werden jeweils «aus einer Hand» geführt, und die Infrastruktur soll möglichst gut ausgenutzt werden. Ausserdem soll die PHZ ein attraktives Arbeitsumfeld für qualifizierte Dozierende bieten. Allen Szenarien gemeinsam ist, dass die einzelnen Leistungsbereiche Ausbildung, Weiterbildung, Forschung und Entwicklung und Dienstleistungen sowie die Administration jeweils eine zentrale Gesamtleitung erhalten, die für alle Standorte zuständig ist. Die Leistungen sollen aber trotzdem weiterhin dezentral an allen drei Standorten erbracht werden, sodass beispielsweise Grundausbildungsgänge weiterhin parallel an verschiedenen Standorten angeboten werden.

Rückmeldungen Vernehmlassung:

Der Kanton Luzern lehnt die Beibehaltung der drei Standorte mit parallelen Ausbildungsgängen ab. Auch die Kantone Ob- und Nidwalden stehen diesem Punkt kritisch gegenüber und weisen darauf hin, dass die Beibehaltung der drei Standorte eine Optimierung der PHZ erschwere. Die vorgestellten Szenarien für die betriebliche Organisation stiessen auf breite Ablehnung.

Änderungen nach Vernehmlassung:

Die Projektgruppe hält aufgrund der politischen Vorgabe daran fest, dass die Standorte der heutigen drei Teilschulen erhalten bleiben, aber nicht mehr als Teilschulen verstanden werden sollen. Welches Leistungsangebot an den drei Standorten mittelfristig geführt wird, soll nicht mehr auf der Grundlage der im Bericht entwickelten Szenarien, sondern im Rahmen einer dreijährigen Entwicklungsphase geklärt werden. Als zentrales Kriterium gilt dabei neben der Qualität und Attraktivität des Angebots für die Studierenden und das Personal auch die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Erste betriebliche Optimierungen sollen dabei schon während der Entwicklungsphase getroffen werden. Im neuen Konkordat sind keine Standort- oder Besitzstandsgarantien vorgesehen.

c. Finanzierungskonzept

Die Arbeitsgruppe schlägt in ihrem Optimierungsbericht für die PHZ dasselbe Finanzierungskonzept vor, wie es für das revidierte Konkordat der Fachhochschule vorgesehen ist. Dieses Konzept orientiert sich an der Struktur der Rechnungslegung, die der Bund für die Fachhochschulen vorgibt. Die Finanzierung der vier Leistungsbereiche Ausbildung, Weiterbildung, Forschung und Entwicklung und Dienstleistungen wird nach diesem Konzept unterschiedlich strukturiert.

Die folgenden Kosten hat die Trägerschaft nach dem neuen Finanzierungskonzept zu tragen:

- die *variablen Betriebskosten* für die Ausbildung der Studierenden aus der Zentralschweiz sowie die Kosten für Studierende aus dem Ausland, für die keine FHV-Beiträge geleistet werden (vgl. Interkantonale Fachhochschulvereinbarung ab 2005 vom 12. Juni 2003, SRL Nr. 535),
- eine *Sockelfinanzierung der Weiterbildung*; darunter fallen auch die Kosten für die Entwicklung der Weiterbildungsangebote sowie die Administration,
- einen Sockelbeitrag an die Finanzierung der anwendungsorientierten *Forschung und Entwicklung*,
- die Globalfinanzierung der baulichen Infrastruktur nach Abzug der Deckungsbeiträge der Leistungsbereiche Weiterbildung und Dienstleistungen.

Berechnung der Trägerschaftsfinanzierung:

- *Beiträge pro Studierende gemäss Fachhochschulvereinbarung (FHV)*: Es werden für alle Studierenden, auch für jene aus den Trägerkantonen, dieselben Sätze verrechnet. Diese Pro-Kopf-Beiträge nach FHV aus den Kantonen sowie die Gebühren der Studierenden decken für den Leistungsbereich Ausbildung die vollen Betriebskosten und einen Teil der Gemeinkosten. Die Trägerkantone können diese Position steuern, indem sie die Bestimmungen über die anzubietenden Ausbildungsgänge im Leistungsauftrag ändern oder notfalls sogar Zulassungsbeschränkungen erlassen.
- *Globalbeitrag an die Betriebskosten*: Der Globalbeitrag an die Betriebskosten deckt alle nicht durch andere Finanzierungsquellen gedeckten Gemeinkosten im Leistungsbereich Ausbildung. Dieser Betrag ist fix und hängt nicht von der Anzahl Studierender ab; bei der Festlegung der Jahresbeiträge im Leistungsauftrag

wird pro Jahr jedoch eine Teuerungsanpassung mitberücksichtigt. Durch diese Regelung müssen die Mehrkosten, die durch die Verteilung der Ausbildung auf drei Standorte entstehen, vom Kanton Luzern mitgetragen werden.

- *Finanzierung bauliche Infrastruktur:* Im Rahmen der Erarbeitung des Leistungsauftrages wird dem Konkordatsrat eine mittelfristige Infrastrukturplanung vorgelegt. Die für die Finanzierung der Infrastruktur nötigen Beiträge werden (nach Abzug der erwarteten Deckungsbeiträge aus den Leistungsbereichen Weiterbildung und Dienstleistungen) im Leistungsauftrag aufgenommen. Die gesprochenen jährlichen Finanzierungsbeiträge sind zweckgebunden, und die in einem Rechnungsjahr nicht verwendeten Infrastrukturmittel werden dem zweckgebundenen Eigenkapital zugeführt.
- *Sockelbeitrag für Forschung und Entwicklung:* Die Grundfinanzierung der Forschung soll wie im heutigen System durch einen Sockelbeitrag sichergestellt werden, wobei der jährliche Beitrag im Leistungsauftrag festgelegt ist. Bei der Festlegung des Sockelbeitrags wird der Finanzierungsbedarf berücksichtigt, der durch den Entwicklungs- und Finanzplan sowie durch Vorgaben der EDK entsteht.
- *Abgeltung der Standortvorteile:* Die Höhe der Abgeltung der Standortvorteile durch die Standortkantone soll sich gegenüber dem aktuellen Konkordat nicht ändern, die Abgeltung wird jedoch auf einer neuen Basis berechnet. Neu wird dafür der gesamte Umsatz, welcher den volkswirtschaftlichen Nutzen widerspiegelt, berücksichtigt und nicht wie bis anhin nur der Beitrag der Konkordatskantone.
- *Pauschale für die Finanzierung der Tätigkeit des Konkordatsrats und der Interparlamentarischen PHZ-Kommission:* Im bisherigen System werden die Konkordatsorgane (Konkordatsrat, Hochschulrat, Geschäftsprüfungskommission und Direktion im «engeren Sinne») von den Konkordatskantonen zu gleichen Teilen finanziert. Begründet wird dies damit, dass im Konkordatsrat alle Kantone über dasselbe Stimmrecht verfügen. Im überarbeiteten Konkordat ist diese Lösung nur noch für jene Instanzen der Trägerschaft vorgesehen, in denen die Kantone auch tatsächlich zu gleichen Teilen vertreten sind, somit nur noch im Konkordatsrat und in der Interparlamentarischen PHZ-Kommission. Die Instanzen der PHZ, der Hochschulrat und die Hochschulleitung, sollen künftig über das Budget der PHZ finanziert werden.
- *Verteilung der Finanzierungsbeiträge auf die Trägerkantone:* Als Basis für die Bemessung der Finanzierungsbeiträge, die ein Trägerkanton zu leisten hat, soll die Studierendenzahl des vorletzten Kalenderjahres verwendet werden. Dieser Grundsatz gilt nicht bei den Pro-Kopf-Beiträgen für die Studierenden gemäss der Fachhochschulvereinbarung, die Abgeltung des Standortvorteils sowie die Finanzierung des Konkordatsrates und der Interparlamentarischen PHZ-Kommission.

Rückmeldungen Vernehmlassung:

Luzern bemängelte insbesondere den vorgesehenen Globalbeitrag an die Betriebskosten. Dadurch muss sich Luzern an den Mehrkosten beteiligen, die durch die betriebswirtschaftlich ineffizienten kleinen Teilschulen Schwyz und Zug und den mit ihrer Erhaltung verbundenen Doppelspurigkeiten entstehen. Der Kanton Luzern sowie die PHZ Luzern stellen sich ausserdem gegen die Neuformulierung der Abgeltung des Standortvorteils, weil Luzern damit zu stark benachteiligt wird.

Änderungen nach Vernehmlassung:

Im neuen Konkordat sollen sich die *Kostenpauschalen*, die von den Konkordatskantonen zur Finanzierung der PHZ-Studiengänge entrichtet werden müssen, an den Kosten der kostengünstigsten Teilschule orientieren. Die ungedeckten Kosten, die an den übrigen Teilschulen entstehen, tragen die jeweiligen Standortkantone («Ergänzungspauschale»). Neu werden die von den Trägerkantonen zu tragenden Kosten so kalkuliert, als ob die Studiengänge nur an einem Standort geführt würden. Auch die *Mehrkosten*, die durch die Parallelführung von Studiengängen an mehreren Standorten entstehen, müssen von den Standortkantonen getragen werden, die an einer solchen Parallelführung interessiert sind. Abgesehen von diesen neu geregelten Punkten hält der Konkordatsrat am vorgeschlagenen Finanzierungskonzept mit den darin enthaltenen Finanzierungsanteilen der Trägerkantone fest.

Steuerungsinstrumente und -prozesse im Finanzierungskonzept:

- *Entwicklungs- und Finanzplan als Grundlage der strategischen Steuerung:* Die PHZ soll in Zukunft über einen Entwicklungs- und Finanzplan als zentrales Element strategischer Steuerung verfügen. In diesem Plan werden die mittelfristige strategische Ausrichtung der PHZ festgelegt, die Entwicklungsziele definiert, und es werden die zur Erreichung der gegebenen Ziele notwendigen finanziellen Mittel ausgemacht. Die Erarbeitung des Entwicklungs- und Finanzplans liegt im Aufgabenbereich des Hochschulrats, der Plan muss jedoch vom Konkordatsrat genehmigt werden.
- *Mehrjähriger Leistungsauftrag der Trägerschaft:* Auf der Basis des Entwicklungs- und Finanzplans wird der Leistungsauftrag der Trägerschaft an die Pädagogische Hochschule erarbeitet, der als verbindliches Instrument der mittelfristigen Steuerung und Planung dienen soll. Im Leistungsauftrag werden neben den Entwicklungsschwerpunkten und den geplanten Leistungszielen der Hochschule auch die zur Erfüllung der Ziele notwendigen Finanzierungsbeiträge der Trägerkantone festgelegt. Der vom Konkordatsrat ausgearbeitete Leistungsauftrag muss von den Kantonsregierungen genehmigt werden, den kantonalen Parlamenten wird die Möglichkeit zu einer Stellungnahme gegeben.
- *Jährliche Finanzierungsbeschlüsse:* Gestützt auf den Leistungsauftrag sollen jährlich die definitiven Finanzierungstranchen beschlossen werden. Sie sind so zu bemessen, dass die im Leistungsauftrag definierten Ziele damit erreicht werden können. Die Finanzierungsbeschlüsse des Konkordatsrats definieren nicht das Budget der PHZ, sondern nur die Finanzierungsanteile der Trägerschaft.
- *Budget:* Der Hochschulrat genehmigt auf Antrag der Hochschulleitung das Detail-Budget der PHZ. Der Hochschulrat darf bei seinen Budgetbeschlüssen nur über Rückstellungen und zweckgebundene Rücklagen verfügen, jedoch nicht über nicht zweckgebundenes Eigenkapital.
- *Eigenkapital:* Im neuen Konkordat soll die Handhabung des Eigenkapitals klar geregelt werden; zu diesem Zweck wird zwischen zweckgebundenem und übrigen Eigenkapital unterschieden. Während unter das zweckgebundene Eigenkapital beispielsweise Rücklagen für Investitionen in die Infrastruktur fallen, soll das nicht zweckgebundene Eigenkapital zum Ausgleich von Defiziten verwendet werden. Der Mindest- und Höchstbestand an nicht zweckgebundenem Eigenkapital ist Gegenstand einer separaten Verordnung.

- *Ergebnisverwendung:* Der Konkordatsrat entscheidet über die Verwendung des Ertrags- oder Aufwandüberschusses. Ertragsüberschüsse werden grundsätzlich dem Eigenkapital zugeführt, solange der zur Risikodeckung nötige Mindestbestand an Eigenkapital noch nicht erreicht ist. Wie bei der Fachhochschule soll auch in der PHZ ein Anreizsystem etabliert werden, das die Organisationseinheiten belohnt, die zu einem Ertragsüberschuss beigetragen haben. Diese Einheiten sollen als Belohnung für ihre Sparbemühungen für ihre eigenen Projekte zusätzliche Mittel aus dem Ertragsüberschuss zugewiesen erhalten. Zu diesem Zweck soll der Konkordatsrat der Hochschulleitung einen Teil des Ertragsüberschusses zur Verfügung stellen.

Rückmeldungen Vernehmlassung:

In der Vernehmlassung wurden Kritikpunkte angebracht, die in der Folge berücksichtigt wurden (vgl. dazu die folgenden Ausführungen).

Änderungen nach Vernehmlassung:

Mehrjähriger Leistungsauftrag der Trägerschaft: Der Leistungsauftrag soll weiterhin vom Konkordatsrat ausgearbeitet werden und von den Regierungen der Trägerkantone genehmigt werden. Den Parlamenten soll der Leistungsauftrag zur Kenntnisnahme vorgelegt werden.

Budget: Der Hochschulrat berät das Detail-Budget; die Genehmigung obliegt dem Konkordatsrat. Der Hochschulrat erhält die Kompetenz, im Rahmen des Budgets über Rückstellungen und zweckgebundene Rücklagen zu verfügen, jedoch nicht über die Pflichtreserven.

Eigenkapital: Das Eigenkapital wird in eine Pflichtreserve einerseits und freie Reserven andererseits unterteilt. Die Pflichtreserve entspricht dem zweckgebundenen Eigenkapital aus dem ersten Entwurf und dient wie dieses zur Deckung von Betriebsverlusten oder für Massnahmen zur Weiterführung der Pädagogischen Hochschule bei schlechtem Geschäftsgang.

Ergebnisverwendung: Die Verwendung des Ertrags- oder Aufwandüberschusses wird neu in der Vereinbarung geregelt. 40 Prozent des Überschusses werden der Pflichtreserve zugewiesen, bis diese 50 Prozent des maximal zulässigen Eigenkapitals erreicht hat. Bis das maximal zulässige Eigenkapital erreicht ist, wird der restliche Teil des Gewinns den freien Reserven zugewiesen. Ist das erlaubte Maximum erreicht, werden die Überschüsse an die Trägerkantone zurückerstattet. Die im ersten Entwurf vorgesehene Idee, Organisationseinheiten für ihren Beitrag zu Ertragsüberschüssen zu belohnen, wurde wieder fallengelassen.

Erwartete Auswirkungen des Finanzierungskonzepts im Vergleich:

- *Heutige Situation (neu auf Basis des Budgets 2010):* Das heutige Finanzierungskonzept stellt sicher, dass die durch den auf drei Standorte verteilten Schulbetrieb entstehenden Mehrkosten von den an dieser Lösung interessierten Kantonen Zug und Schwyz getragen werden.
- *Finanzierungskonzept im Vernehmlassungsbericht:* Bei der Ausarbeitung der Optimierungsvorschläge galt die Prämisse, dass keinem Konkordatskanton Mehrkosten aus den Änderungen am Trägerschafts- und Finanzierungskonzept entstehen dürfen. Deshalb sind bei der Neukonzeption des Konkordats Kostenein-

sparungen in den Bereichen Lehre Hochschule und Administration im Umfang von 2,6 Millionen Franken nötig. Diese Einsparungen sollten durch Abbau von Personal im Bereich Leitung und Verwaltung sowie durch Einsparungen im Bereich der Dozierendenpensen möglich sein.

- *Finanzierungskonzept im überarbeiteten Vernehmlassungsbericht:* Angesichts der Vernehmlassungsergebnisse wurde die Ergänzungsfinanzierung durch die Kantone Schwyz und Zug wieder ins Finanzierungskonzept aufgenommen. Damit müssen diese Kantone wie bisher die Mehrkosten selber tragen, welche durch den Schulbetrieb an mehreren Standorten verursacht werden. Ausserdem soll die Konkordatsfinanzierung neu an den kalkulatorischen Kosten ausgerichtet werden, die entstehen würden, wenn die Ausbildung ausschliesslich an einem Ort durchgeführt würde. Dies führt gegenüber der ersten Berichtfassung zu einer leichten Entlastung des Kantons Luzern auf Kosten der beiden anderen Standortkantone.

3. Zusammenfassung der Optimierungsvorschläge

In der folgenden Tabelle sind die wichtigsten Optimierungsvorschläge gegenüber dem heutigen Konkordat aufgezeigt. Änderungen am Bericht nach der Vernehmlassung gegenüber der ersten Version sind *hervorgehoben*, sie entsprechen den aktuellen Vorschlägen des Konkordatsrates für die Optimierung des PHZ-Konkordats.³

	Optimierungsvorschläge zur Vernehmlassung	Optimierungsvorschläge nach Vernehmlassung
Trägerschaft	Die gesamte PHZ wird als eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt in der Trägerschaft der Konkordatskantone LU, NW, OW, UR, SZ und ZG organisiert.	Die gesamte PHZ wird als eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt in der Trägerschaft der Konkordatskantone LU, NW, OW, UR, SZ und ZG organisiert.
Betriebskonzept	Die drei teilautonomen Teilschulen in Luzern, Schwyz und Zug werden zu einer Institution zusammengeführt. Keine Konkurrenz mehr zwischen den Standorten.	Die drei teilautonomen Teilschulen in Luzern, Schwyz und Zug werden zu einer Institution zusammengeführt. Keine Konkurrenz mehr zwischen den Standorten.

³ Die Angaben stammen aus den Berichten zur Optimierung der Führungsstrukturen der PHZ (Bericht zur Vernehmlassung (vgl. Fussnote 2) sowie Berichtsentwurf vom 11. Januar 2010).

	Optimierungsvorschläge zur Vernehmlassung	Optimierungsvorschläge nach Vernehmlassung
Führungsstruktur	Klare Führungsstruktur mit der Unterscheidung zwischen den Instanzen der Trägerschaft und den Organen der Hochschule für die Gesamteinstitution.	Klare Führungsstruktur mit der Unterscheidung zwischen den Instanzen der Trägerschaft und den Organen der Hochschule für die Gesamteinstitution.
Leistungsauftrag	Die Kantonsregierungen erteilen mehrjährige Leistungsaufträge (in der Regel für 4 Jahre) unter Mitsprachemöglichkeit der Parlamente.	Die Kantonsregierungen erteilen mehrjährige Leistungsaufträge (in der Regel für 4 Jahre), <i>die Parlamente nehmen Kenntnis davon.</i>
Finanzierungsmodus	Die variablen Kosten werden über Pauschalbeiträge gemäss der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung gedeckt. Die Gemeinkosten werden über ein Globalbudget gedeckt, die Anteile der einzelnen Kantone errechnen sich auf Basis der Studierendenzahlen des vorletzten Kalenderjahres. Dadurch trägt der Kanton Luzern neu die Mehrkosten mit, die durch die Beibehaltung der drei Ausbildungsstandorte und die höheren Produktionskosten in Schwyz und Zug entstehen.	Die variablen Kosten werden über Pauschalbeiträge gemäss der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung gedeckt. Die Gemeinkosten werden über ein Globalbudget gedeckt, die Anteile der einzelnen Kantone errechnen sich auf Basis der Studierendenzahlen des vorletzten Kalenderjahres. <i>Die durch die Parallelführung von Studiengängen an mehreren Standorten entstehenden Mehrkosten werden von den Standortkantonen getragen.</i>
Abgeltung Standortvorteil	Die Standortvorteile werden mit 6,6 Prozent des im Standortkanton budgetierten Jahresumsatzes abgegolten.	Die Standortvorteile werden mit 6,6 Prozent des im Standortkanton budgetierten Jahresumsatzes abgegolten.
Budget	Der Konkordatsrat fasst die jährlichen Finanzierungsbeschlüsse, der Hochschulrat setzt das Budget fest.	<i>Sowohl über die jährlichen Finanzierungsbeschlüsse als auch über das Budget befindet der Konkordatsrat.</i>

	Optimierungsvorschläge zur Vernehmlassung	Optimierungsvorschläge nach Vernehmlassung
Jahresrechnung und Ergebnisverwendung	Die Jahresrechnung wird vom Konkordatsrat genehmigt, er beschliesst auch über die Ergebnisverwendung.	Die Jahresrechnung wird vom Konkordatsrat genehmigt. <i>Die Ergebnisverwendung wird in der Konkordatsvereinbarung klar geregelt.</i>
Personal	Die PHZ soll ein eigenes öffentlich-rechtliches Personalrecht erhalten.	<i>Für das Personal der PHZ gilt das Personalrecht des Kantons Luzern, wobei die Möglichkeit zur Anpassung an die Verhältnisse der Hochschule besteht.</i>
Infrastruktur	Die Hochschule trägt die Verantwortung für die Infrastrukturplanung und -bewirtschaftung, wobei die Standortkantone Mitbestimmung behalten.	Die Hochschule trägt die Verantwortung für die Infrastrukturplanung und -bewirtschaftung, wobei die Standortkantone mitbestimmen können. ⁴
Eigenkapital	Die genauen Regelungen und Kompetenzen werden in der Konkordatsvereinbarung definiert.	Die genauen Regelungen und Kompetenzen werden in der Konkordatsvereinbarung definiert.

4. Bewertung des «Optimierungsmodells»

Ohne Zweifel ist eine gemeinsam organisierte Aus- und Weiterbildung für die Lehrpersonen in der Zentralschweiz die beste Lösung für diesen relativ kleinen geographischen Raum und angesichts der Vielzahl von Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz. Das Optimierungsmodell schlägt dafür ein Konkordat vor, das im Unterschied zu heute die Trägerschaft von den Standortkantonen der Teilschulen zu den Konkordatskantonen verlagert und damit eine zentrale Führung der gesamten Hochschule erlaubt, die bisher aufgrund der Teilautonomie der Teilschulen nicht möglich war. Insofern ist das vorgeschlagene Modell eine schlüssige Weiterentwicklung der bestehenden Situation.

Als Reaktion auf die Vernehmlassungsergebnisse wurde das für Luzern besonders stossende Finanzierungskonzept des Optimierungsmodells korrigiert. Dadurch entfällt einer der Luzerner Kritikpunkte, da die in Zug und Schwyz deutlich höheren Ausbildungskosten Luzern beziehungsweise den Nicht-Standortkantonen nicht mehr belastet werden sollen, sondern von den Kantonen Schwyz und Zug zu tragen sind.

Die Befürworter des Modells setzen auf die Stärkung der zentralen Führung, die die Steuerung und Verantwortung von den Teilschulen nimmt, um sie bei den neu zu

⁴ Diese Fassung steht im Rahmen der neuen Rechtsgrundlagen zum Fachhochschul-Konkordat noch zur Diskussion.

besetzenden Führungspositionen für die verschiedenen Aufgabenbereiche (nicht mehr pro Teilschule) zu verankern. Gleichzeitig bleiben jedoch diese Aufgabenbereiche auf die Standorte verteilt. Es fragt sich, ob diese Führungsstruktur in der Praxis so schlank funktionieren kann, wie sie gedacht ist.

Die vorgeschlagenen Szenarien für die Verteilung der Aus- und Weiterbildungen auf die Standorte zeigen das Dilemma des Modells: jede Aufteilung der Aufgaben auf die Standorte, wenn sie wirtschaftlich und sachlich vertretbar sein soll, stösst bei den Standortkantonen auf Ablehnung. Luzern hat daher schon früh die Meinung vertreten, dass nur eine Zentralisierung der Ausbildung an einem Ort eine konsequente Lösung darstellt. Obwohl diese Meinung sachlich auch von den anderen Konkordatskantonen geteilt wird, ist sie offensichtlich politisch nicht durchsetzbar, weil weder Zug noch Schwyz bereit sind, auf ihre (Ausbildungs-)Standorte zu verzichten.

Wird auf die Optimierungsvariante eingetreten, so argumentieren die Befürworter, dass mit den neu gewählten zentralen Führungspersonen mittel- bis langfristig eine Zentralisierung der Ausbildung erreicht werden kann. Für die nächsten drei Jahre gilt jedoch eine Art Schonfrist für alle Standorte. In dieser Zeit soll die Führung nicht ohne Zustimmung des Konkordatsrates Angebotsteile zwischen den Standorten verschieben können. Aus unserer Sicht ist eine Zentralisierung der Ausbildung auf diesem Weg nicht zu erreichen, weil mit dem Optimierungsmodell die drei Teilschulen zwar nicht formal als Hochschulen, wohl aber als Standorte mit einem bedeutenden Anteil am Ausbildungsangebot politisch und de facto festgeschrieben werden. Es ist mehr als zweifelhaft, ob es einer neuen Führung gelingen wird, gegen den Willen der Verantwortlichen und gegen den erklärten politischen Willen der Standortkantone eine Verschiebung von Ausbildungsangeboten durchzusetzen. Gleichzeitig wird der Anspruch an die neue Führung (die zunächst noch gefunden werden muss), die heutigen Strukturen grundsätzlich zu verändern und alle Verantwortlichkeiten neu zu definieren und zu besetzen, die Hochschule über Jahre mit internen Organisationsentwicklungsmassnahmen in Atem halten und die Zeit der Unsicherheit an den Teilschulen verlängern. Die Kosten für diese Prozesse sind bisher nicht beziffert worden, werden aber erheblich sein.

Ein weiteres grundlegendes Dilemma ergibt sich aus den unausgewogenen Grössenverhältnissen der drei Teilschulen. Während Luzern sich mit über tausend Studierenden zur viertgrössten der 15 Pädagogischen Hochschulen der Schweiz entwickelt hat, die mit dieser Grösse sowohl wirtschaftlich als auch fachlich und atmosphärisch im Kontext von Universität und Fachhochschule als autarke tertiäre Bildungs- und Wissenschaftsinstitution funktionieren kann, sind die beiden anderen Teilschulen trotz anerkennenswerter Anstrengungen aller Beteiligten nicht über ihre unterkritische Grösse hinausgewachsen. Es ist offensichtlich, dass die Studierenden den Standort Luzern für ihr Studium bevorzugen. Ob dies durch die Attraktivität des städtischen Umfelds, durch die Nähe zu den beiden anderen Hochschulen (Universität und Fachhochschule) oder durch ein attraktives Ausbildungskonzept und grössere Wahlmöglichkeiten während der Ausbildung bedingt ist, wissen wir nicht. Es kann jedenfalls nicht im Luzerner, aber auch nicht im übergeordneten Interesse sein, Ausbildungsangebote aus diesem – offensichtlich attraktiven – Angebotspaket herauszulösen und nach Zug oder Goldau zu verschieben, um Strukturhaltung zu betreiben, zumal dies wegen der dort höheren Kosten auch nicht wirtschaftlich wäre.

IV. Prüfung der Kündigung des Konkordats

Da sich schon früh abzeichnete, dass der Kanton Luzern mit den Rahmenbedingungen und den Lösungsvorschlägen der Projektarbeit in wesentlichen Teilen nicht einverstanden sein würde, beauftragte unser Rat das Bildungs- und Kulturdepartement im April 2009 mit der Prüfung alternativer Modelle. Insbesondere sollten die Konsequenzen einer Kündigung des PHZ-Konkordats und einer Neuregelung der Lehrerbildung geprüft und aufgezeigt werden.

Der unserem Rat im Sommer 2009 vorgelegte Bericht⁵ kam zu folgenden Ergebnissen:

1. Fachliche Konsequenzen

Aus fachlicher Sicht entstehen für die PH Luzern und für den Kanton Luzern durch eine Auflösung des Konkordats keine Nachteile. Die heute vorhandene hohe Qualität der Ausbildung ist nach wie vor gewährleistet. Durch die Konzentration der Studiengänge und Studienprogramme an einer Hochschule wären sogar Vorteile zu erwarten, denn so lassen sich die Synergien optimal nutzen, und eine koordinierte und kooperative Ausbildung der Volksschullehrpersonen wird ermöglicht. Da sich die Ausbildung in Luzern über alle Schultypen und Schulstufen erstreckt, ist sie entsprechend attraktiv. Die verschiedenen Studiengänge können voneinander profitieren.

Da auch bei einer Auflösung des Konkordats alle vier Leistungsbereiche (Ausbildung, Weiterbildung/Zusatzausbildung, Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistungen) weiterhin in Luzern angeboten würden, können auch sie miteinander verknüpft und aufeinander abgestimmt werden. Zu prüfen wird sein, ob in diesen Bereichen, insbesondere im Bereich Forschung und Entwicklung, die Organisation und der Finanzierungsmodus gleich bleiben.

2. Betriebliche Konsequenzen

In diesem Bereich würden sich durch eine alleinige Trägerschaft des Kantons für die Hochschule Vorteile ergeben: Die Konzentration der Leistungsbereiche an einem Ort ermöglicht eine radikale Verschlankeung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen. Die bisherigen Schnittstellen in der Struktur der PHZ werden massiv abgebaut, der Koordinationsaufwand kann auf allen Ebenen wirksam reduziert werden. Leitung, Vernetzung und Kommunikation innerhalb der Hochschule werden erheblich erleichtert, die Kompetenzen und Ansprechpersonen sind für alle klar und transparent definiert. Wichtige Aufgaben wie Fachentwicklung, Qualitätsmanagement und anderes können zentral und wirkungsvoll wahrgenommen werden. Wenn auch noch

⁵ Pädagogische Hochschule Zentralschweiz PHZ: Neuregelung der Zentralschweizer Lehrpersonenbildung. Bericht über die Prüfung möglicher Konsequenzen, zuhanden des Regierungsrates erstellt von der Dienststelle Hochschulbildung, Kultur und Sport, vom 29. Juni 2009.

eine Konzentration der Infrastruktur auf wenige Standorte gelingt, werden die Wege für Studierende, Dozierende und Mitarbeitende kürzer, die Effizienz der Hochschule grösser.

3. Konsequenzen für die Infrastruktur

Die PHZ Luzern und die Dienststelle Immobilien haben die Frage des Raumbedarfs der PH Luzern im Fall einer Kündigung des PHZ-Konkordats geprüft. Das Wachstum der PHZ Luzern hat in den vergangenen Jahren zu problematischen Platzverhältnissen an der Hochschule geführt. Die zusätzlichen Bedürfnisse sind in den Bericht zur Infrastruktur vom Dezember 2008⁶ eingeflossen. Diese Raumbedürfnisse bestehen unabhängig vom Konkordat und spielen bei diesen Betrachtungen daher keine Rolle.

In ihren Ausführungen hält die Dienststelle Immobilien fest, dass der Raumbedarf der PH Luzern viel stärker von ihrem internen (von einer allfälligen Konkordatsauflösung unabhängigen) Wachstum bestimmt wird als von Faktoren, die von einer Vertragsauflösung abhängen. Die Dienststelle Immobilien und die Verwaltung der PH Luzern sind daher der Meinung, dass mit Blick auf die Infrastruktur einer Auflösung des Konkordats nichts entgegensteht.

Unabhängig von der zukünftigen Trägerschaft und Rechtsform wird der künftige Raumbedarf der PH Luzern im Rahmen des Projektes «Immobilienstrategie für den tertiären Bildungsbereich» geklärt.

4. Finanzielle Konsequenzen

Die PHZ Luzern hat die finanziellen Konsequenzen einer Auflösung des Konkordats für den Kanton Luzern berechnet. Diese Berechnungen wurden durch die Finanzkontrolle des Kantons Luzern auf ihre Plausibilität hin überprüft.

Grundsätzlich würden sich bei einer alleinigen Trägerschaft der PH Luzern durch den Kanton neue Finanzierungsmechanismen ergeben:

- Die Kostenabgeltungspauschale des Konkordats für die Studierenden aus den Konkordatskantonen würde durch Beiträge der Kantone gemäss der Fachhochschulvereinbarung (FHV) ersetzt.
- Die Finanzierung des Bereichs Forschung und Entwicklung müsste neu geregelt werden. Hier besteht je nach gewähltem Ansatz im Vergleich zu heute ein gewisses Sparpotenzial, ohne dass die Leistungen vermindert werden müssten.
- Die Bereiche Weiterbildung/Zusatzausbildungen und Dienstleistungen müssen grundsätzlich kostendeckend angeboten werden.
- Die Kosten für die Direktion entfallen. Sie müssten allerdings teilweise ersetzt werden, weil die Direktion heute Leistungen erbringt, welche eine PH Luzern weiterhin braucht.

⁶ Bericht zur Infrastrukturplanung Bildung im Kanton Luzern, erstellt durch die Dienststelle Hochschulbildung, Kultur und Sport im Auftrag des Regierungsrates, vom 3. Dezember 2008.

- Die Standortpauschale, die Luzern heute bezahlt, würde entfallen. Sie würde allerdings durch die Reduktion der Zentralschweizer Kopfpauschalen auf die FHV-Beiträge indirekt weiterbestehen, weil im System der FHV ein Standortvorteil mit einberechnet ist.

Berechnungen 2008 ohne Konkordat

Als Basis für die Berechnungen der PHZ Luzern und der Finanzkontrolle diene der bereinigte Jahresabschluss 2008 der PHZ Luzern. Dieser wurde reduziert um die Kosten, die Luzern anteilig für die Direktion der PHZ zu tragen hat. Da ein Teil dieser Arbeiten der Direktion auch ohne Konkordat zu leisten sein wird, wurden die dafür notwendigen Stellenprozente zum Aufwand addiert. Bei allen anderen Bereichen (Weiterbildung, Forschung und Entwicklung, Dienstleistungen) wurde der bestehende Zustand zugrunde gelegt. Es wurde zudem ohne Gewinn oder Reservenbildung kalkuliert.

Wäre die PH Luzern im Jahre 2008 ohne Konkordat allein durch den Kanton Luzern getragen worden, ergaben sich auf dieser Basis keine finanziellen Veränderungen für den Kanton Luzern. Dieses Ergebnis wurde auch durch die Überprüfung der Finanzkontrolle bestätigt.

Berechnungen für den Fall einer Kündigung des Konkordats

Da gemäss Artikel 29 des Konkordats die formale Kündigungsfrist für die Auflösung des Konkordats drei Jahre beträgt und der Austritt aus dem Konkordat nach dieser Bestimmung jeweils nur auf den 31. Juli eines Jahres erfolgen kann, ist ein Alleingang der Pädagogischen Hochschule Luzern grundsätzlich ab August 2013 möglich. Bis dahin gelten die bisherigen Rechtsgrundlagen und Finanzierungsmechanismen. Zudem ist die gegenwärtige Pauschale der Fachhochschulvereinbarung (FHV-Pauschale) noch bis 2011 festgelegt. Deshalb sind die Aussagen über die während dieser Zeit anfallenden Kosten und allfällige Kostensteigerungen für die Analyse der Konsequenzen einer Konkordatsauflösung nicht relevant. Eine Steuerung der Kosten in dieser Zeit ist nur auf der Grundlage der bisherigen oder allenfalls neuen Konkordatsmechanismen möglich. Zu beachten ist allerdings, dass eine Auflösung des PHZ-Konkordats im gegenseitigen Einverständnis wie bei jedem Vertrag jederzeit möglich ist.

Nach einer Auflösung des Konkordats

Die PHZ Luzern und die kantonale Finanzkontrolle haben im Sommer 2009 ebenfalls die Kosten für einen Alleingang der PH Luzern für die Folgejahre nach dem 31. Juli 2013 berechnet, um festzustellen, ob eine alleinige Trägerschaft durch den Kanton diesem erhebliche Mehrkosten verursachen würde. Dabei ging man von der bereinigten Rechnung der PHZ Luzern für 2008 aus. Zusätzlich wurde vorausgesetzt, dass die PH Luzern keine neuen Angebote generiert, keine neuen Stellen schafft (ausser jenen, die zur Kompensation der Leistungen der Direktion nötig sind), Forschung und Entwicklung sowie die Dienstleistungen auf dem bisherigen Stand verbleiben, keine Reserven gebildet werden und kein Gewinn entsteht.

Bei den Berechnungen musste der besondere Mechanismus der Finanzierung der PHZ über Pro-Kopf-Beiträge berücksichtigt werden, sei es über die Konkordatspauschale oder über die Beiträge gemäss der FHV.

- Die Konkordatspauschale bemisst sich an den Kosten der günstigsten Teilschule der gesamten PHZ, das heisst der Schule Luzern. Für 2010 wurde die Pauschale, auf Druck des Kantons Luzern, auf 28000 Franken pro Studierenden aus den Konkordatskantonen (rund 34% der Studierenden der PHZ Luzern, 2008/09: 362 Personen) festgelegt. Der Kanton Luzern drängt seit Jahren immer wieder auf die Senkung der Pauschale (2009 noch 30000 Franken), um die Kosten zu optimieren. Mit dem ab 2010 geltenden Satz ist das Sparpotenzial allerdings ausgeschöpft.
- Der FHV-Beitrag für die Pädagogischen Hochschulen ist bis 2011 auf 25 500 Franken festgelegt, danach muss er neu bestimmt werden. Er orientiert sich an den Durchschnittskosten aller Pädagogischen Hochschulen der Schweiz. Die PHZ Luzern bekommt diesen Betrag für alle Studierenden, die aus den übrigen Kantonen der Schweiz stammen.
- Nach einer allfälligen Auflösung des Konkordats würde die Konkordatspauschale wegfallen. Auch für die 34 Prozent Zentralschweizer Studierenden würden nur noch Beiträge gemäss FHV entrichtet, es sei denn, es würden anderslautende Vereinbarungen und Leistungsverträge ausgehandelt.

Da gegenwärtig die Pro-Kopf-Kosten der PHZ Luzern die tiefsten der gesamten PHZ sind und heute auch unter den schweizerischen Durchschnittskosten liegen, an denen sich die FHV-Beiträge orientieren, würde ein Alleingang bei gleichbleibendem Kostenniveau keine Mehrkosten verursachen.

Steigen die Kosten der Pädagogischen Hochschule Luzern jedoch in Zukunft an, würden für den Kanton Luzern zusätzliche Kosten anfallen. Die Finanzkontrolle hat berechnet, dass sich beim Erreichen des schweizerischen Durchschnitts Mehrkosten von rund 0,6 Millionen Franken ergeben. Diese Kosten können unabhängig davon entstehen, ob die Pädagogische Hochschule Luzern in einem Konkordat eingebunden ist oder nicht. Über die Konkordatspauschale tragen die übrigen Kantone jedoch entsprechend ihrer Studierendenzahl die Kosten zu einem Drittel mit. Wenn nach einer Auflösung des Konkordats auch für die Zentralschweizer Studierenden nur noch Beiträge nach FHV entrichtet würden, müsste der Kanton Luzern die allenfalls entstehenden zusätzlichen Kosten zu 100 Prozent selber tragen.

Dieser gleiche Mechanismus gilt auch für die übrigen Risiken und möglichen Kostentreiber, denen die PHZ in Zukunft ausgesetzt ist, wie steigende Studierendenzahlen und Personalkosten, Ausgaben für die Infrastruktur oder politische Entscheide, die sich auf das Angebot oder die Struktur der Hochschule auswirken. Alle diese in Betracht gezogenen Kostentreiber und entsprechenden Risiken bestehen unabhängig davon, ob die PH Luzern in ein Konkordat eingebunden ist oder nicht. Die Mehrkosten werden im Konkordat den anderen Kantonen entsprechend ihrer Studierendenzahl zu einem Drittel belastet, dem Kanton Luzern jeweils zu zwei Dritteln. Bei einer Auflösung des Konkordats müsste Luzern also auch noch jenes Drittel übernehmen, das sonst die übrigen Kantone tragen würden.

Dieses Drittel der Mehrkosten ist äusserst schwierig zu beziffern, da verschiedene Faktoren mitspielen und die Eintretenswahrscheinlichkeit der oben erwähnten Risiken unterschiedlich gross ist. Somit ist die Bandbreite der möglichen Mehrausgaben

gross. Die Finanzkontrolle kommt in ihrem Bericht zum Schluss, dass die für den Kanton Luzern zu erwartenden Mehrkosten sich pro Jahr auf 0,2 Millionen Franken im besten und rund 1,5 Millionen Franken im schlechteren Fall belaufen könnten.

Nicht berücksichtigt bei diesen Berechnungen wurde der erhebliche volkswirtschaftliche Nutzen, den die Pädagogische Hochschule in Luzern generiert. Die Studie der Universität St. Gallen⁷ berechnete 2006 für die damals 500 Studierenden der PHZ Luzern einen Nutzen von rund 3,5 Millionen Franken. Somit ist eine attraktive und starke Hochschule für den Kanton Luzern auch aus volkswirtschaftlicher Sicht ein Gewinn.

Unser Rat nahm an der Sitzung vom 3. Juli 2009 Kenntnis von diesen Ergebnissen. Da wir zwar an einer koordinierten Lehrpersonenausbildung in der Zentralschweiz festhalten wollen, diese jedoch aufgrund der dargelegten Ausgangslage zukünftig nicht mehr in einem Konkordat regeln wollen, sondern mit einfachen und klaren Strukturen, beauftragten wir in der Folge das Bildungs- und Kulturdepartement, mit den anderen Konkordatskantonen Verhandlungen über eine mögliche alternative Organisation der Lehrpersonenbildung in der Zentralschweiz zu führen.

5. Reaktion der Konkordatspartner

Mit Schreiben vom 12. Januar 2010 und einer entsprechenden Medienmitteilung forderte der Konkordatsrat der PHZ unseren Rat eindringlich auf, auf die Kündigung des Konkordats zu verzichten und stattdessen auf das Optimierungsmodell des Konkordats einzutreten. Er erinnerte dabei an die äusserst erfolgreiche Zusammenarbeit der Zentralschweizer Kantone im Bereich der Bildung und verwies auf die Pläne, nach denen die zukünftige Betriebsstruktur während einer dreijährigen Entwicklungsfrist durch die operative Führungsebene erarbeitet werden solle. Dafür sei jedoch ein neues Konkordat nötig, weil die heutige Führungsstruktur für eine solche Aufgabe nicht geeignet sei. Der Konkordatsrat erwartet bei einem Austritt des Kantons Luzern aus dem Konkordat ausserdem eine Verschärfung der Konkurrenz unter den Standorten und bedauert die wegfallenden Synergien zwischen den Teilschulen. Er warnt den Kanton Luzern zudem vor Einnahmehinbussen in Millionenhöhe, weil die anderen Kantone nach der Auflösung des Konkordats nur noch die tieferen Beiträge gemäss FHV bezahlen würden. Auch bezweifelt er, dass die Infrastruktur im Kanton Luzern für die Führung einer selbständigen Pädagogischen Hochschule ausreicht.

Im Antwortschreiben vom 22. Januar 2010 äusserte unser Rat Verständnis für die Befürchtungen der Konkordatspartner. Wir betonten aber zugleich, dass wir den Vorschlägen des Optimierungsmodells nach wie vor kritisch gegenüberstünden und insbesondere wegen des Festhaltens an den drei Standorten erhebliche Zweifel an der Zukunftsfähigkeit dieses Optimierungsprojektes hegten.

Die Berechnungen des Konkordatsrates, die eine erhebliche Mehrbelastung für den Kanton Luzern prognostizieren, beruhen aus Sicht des Bildungs- und Kulturdepartementes auf nicht korrekten Annahmen und berücksichtigen verschiedene zu

⁷ Strauf, Simone und Behrendt, Heiko: Regionalwirtschaftliche Effekte der Hochschulen im Kanton Luzern. Universität St. Gallen, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, August 2006, Seite 23, publiziert auf der Seite des Bildungs- und Kulturdepartementes, Dienststelle Hochschulbildung (www.lu.ch/index/bildung_kultur/bkd_dienststellen.htm).

erwartende Entwicklungen nicht. Deshalb bleiben für unseren Rat die Berechnungen aus dem Bericht vom 29. Juni 2009 massgebend, die von der kantonalen Finanzkontrolle auf ihre Plausibilität hin untersucht wurden.

Die vorgesehenen neuen Strukturen bleiben schwerfällig, und die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten des Kantons Luzern als Träger der grössten Teilschule auf die Lehrerbildung im Kanton Luzern bleiben in der Rechtsform des Konkordats weiterhin unbefriedigend.

Was die Infrastruktur angeht, so hat die Prüfung der Dienststelle Immobilien klar ergeben, dass diese bei einer Kündigung des Konkordats keine entscheidende Rolle spielt. Die bestehenden Probleme müssen mit oder ohne Konkordat gelöst werden und sind Teil der Immobilienstrategie Tertiäre Bildung.

6. Gegenüberstellung Kündigung und Optimierungsmodell

In der folgenden Tabelle werden die organisatorischen und betrieblichen Konsequenzen der beiden Szenarien «Kündigung Konkordat» sowie «Optimierung Konkordat» zusammenfassend dargestellt:

	Situation nach Kündigung des Konkordats	Vorschläge zur Optimierung des Konkordats
Trägerschaft	Die PH Luzern wird vom Kanton Luzern getragen. Es wird geprüft, ob eine spätere Anbindung an die Fachhochschule, die Universität oder die Führung als selbständige Hochschule sinnvoll ist.	Die gesamte PHZ wird als eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt in der Trägerschaft der Konkordatskantone LU, NW, OW, UR, SZ und ZG organisiert.
Betriebskonzept	Die PH Luzern wird als eigenständige Hochschule weiterbetrieben. Die Kooperation mit den Zentralschweizer Kantonen wird in Verhandlungen angestrebt.	Die drei teilautonomen Teilschulen in Luzern, Schwyz und Zug werden rechtlich zu einer Institution zusammengeführt. Die Standorte und eine Aufteilung der Angebote bleiben erhalten.
Führungsstruktur	Eine radikale Verschlan- kung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen wird ermöglicht. In einer ersten Phase wird die PH Luzern der Dienststelle Hochschulbildung, Kultur und Sport zugeordnet. Die strategische Führung liegt beim Kanton Luzern, die operative bei der Hochschulleitung.	Führungsstruktur mit der Unterscheidung zwischen den Instanzen der Trägerschaft (Parlamente und Konkordatsrat) und den Organen der Hochschule (Hochschulrat, Direktion) für die Gesamtinstitution. Die Ebene der Teilschulrektoren wird abgeschafft.

	Situation nach Kündigung des Konkordats	Vorschläge zur Optimierung des Konkordats
Leistungsauftrag	Wird vom Kanton Luzern erteilt.	Die Kantonsregierungen erteilen mehrjährige Leistungsaufträge (in der Regel für 4 Jahre), <i>die Parlamente nehmen Kenntnis davon.</i>
Finanzierungsmodus	Globalbeitrag, der nach Abzug aller Erträge durch den Kanton Luzern bezahlt wird (ähnlich wie Modus der Universität).	Die variablen Kosten werden über Pauschalbeiträge gemäss der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung gedeckt. Die Gemeinkosten werden über ein Globalbudget gedeckt, die Anteile der einzelnen Kantone errechnen sich auf Basis der Studierendenzahlen des vorletzten Kalenderjahres. <i>Die durch die Parallelführung von Studiengängen an mehreren Standorten entstehenden Mehrkosten werden von den Standortkantonen getragen.</i>
Abgeltung Standortvorteil	Fällt in der gegenwärtigen Form weg, bleibt indirekt über die FHV-Pauschalen der ausserkantonalen Studierenden bestehen.	Die Standortvorteile werden mit 6,6 Prozent des im Standortkanton budgetierten Jahresumsatzes abgegolten.
Budget	Budget wird durch den Kanton Luzern gemäss Leistungsauftrag bewilligt.	<i>Sowohl die jährlichen Finanzierungsbeschlüsse als auch das Budget werden vom Konkordatsrat beschlossen.</i>
Jahresrechnung und Ergebnisverwendung	Jahresrechnung wird vom Kanton genehmigt, die Ergebnisverwendung wird kantonal geregelt.	Die Jahresrechnung wird vom Konkordatsrat genehmigt. <i>Die Ergebnisverwendung wird in der Konkordatsvereinbarung klar geregelt.</i>
Personal	Für das Personal der PH Luzern gilt das Personalrecht des Kantons Luzern. Anpassungen an hochschulspezifische Bedürfnisse sind möglich (ähnlich Universität).	<i>Für das Personal der PHZ gilt das Personalrecht des Kantons Luzern, wobei die Möglichkeit zur Anpassung an die Verhältnisse der Hochschule besteht.</i>

	Situation nach Kündigung des Konkordats	Vorschläge zur Optimierung des Konkordats
Infrastruktur	Wird wie bisher vom Kanton bereitgestellt.	Die Hochschule trägt die Verantwortung für die Infrastrukturplanung und -bewirtschaftung, wobei die Standortkantone mitbestimmen können. ⁸
Eigenkapital	Wird kantonal geregelt, ähnlich wie Universität.	Die genauen Regelungen und Kompetenzen werden in der Konkordatsvereinbarung definiert.

V. Zukünftige Organisation der Lehrpersonenbildung

1. Verhandlungen mit den Konkordatskantonen

Mit Beschluss vom 3. Juli 2009 beauftragte unser Rat das Bildungs- und Kulturdepartement, mit den anderen Konkordatskantonen Verhandlungen über die künftige Organisation der Lehrpersonenbildung in der Zentralschweiz zu führen (vgl. Kap. IV. 4 am Ende). Die Verhandlungen des Bildungs- und Kulturdirektors mit den fünf Konkordatspartnern haben in den einzelnen Kantonen die im Folgenden dargestellten Ergebnisse erbracht.

a. Nicht-Standortkantone Nidwalden, Obwalden, Uri

Neben verschiedenen Gesprächen machte der Bildungs- und Kulturdirektor mit Schreiben vom 12. Januar 2010 den Nicht-Standortkantonen den Vorschlag, künftig auf der Basis einer Leistungsvereinbarung an der Gestaltung der Lehrpersonenbildung mitzuwirken. Ein erster Entwurf für eine solche mögliche Leistungsvereinbarung wurde beigelegt, welcher die folgenden Kernpunkte enthielt:

- *Leistungsgegenstand*: Unter diesem Punkt soll das Leistungsangebot in groben Zügen festgehalten und der Zugang der Studierenden zum Leistungsangebot festgelegt werden.
- *Leistungsentschädigung*: Unter dieser Ziffer wird das Verfahren bestimmt, nach dem der Preis der Leistungen definiert werden soll. Daneben werden die Zahlungsmodalitäten festgelegt. Je nach Leistungsumfang würde die von den Leistungsempfängern zu zahlende Pauschale pro Studierenden um einen gewissen

⁸ Diese Fassung steht im Zusammenhang mit den neuen Rechtsgrundlagen für die Fachhochschule Zentralschweiz, die im Moment erarbeitet werden, noch zur Diskussion.

Betrag höher als die FHV-Pauschale, die auch ohne Leistungsvereinbarung zu zahlen wäre.

- *Qualität der Leistungen:* Unter dieser Ziffer werden Vorgaben zum Qualitätsmanagement des von der Vereinbarung erfassten Leistungsangebots definiert.
- *Nichterbringung vereinbarter Leistungen:* Unter dieser Ziffer werden die Rechte des Leistungsempfängers im Fall von Nicht- oder Schlechterbringung der Leistungen umschrieben.

Der Entwurf der Leistungsvereinbarung sollte als Diskussionsbasis dienen. Alle Details wären zwischen Luzern und den Nicht-Standortkantonen auszuhandeln.

Die Mitsprache der Nicht-Standortkantone wäre nicht mehr in dem Umfang gegeben, wie sie heute im bestehenden Konkordat oder im Optimierungsmodell gegeben ist. Eine angemessene Mitsprache wäre aber weiterhin in Form einer Vertretung in den strategischen Gremien der PH vorgesehen, um sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der Zentralschweiz in der Lehrpersonenbildung auch in Zukunft berücksichtigt würden.

Die Nicht-Standortkantone sind zunächst nicht auf diesen Vorschlag eingetreten und haben stattdessen den Kanton Luzern in einem gemeinsamen Schreiben der Konkordatspartner um seinen Verbleib im Konkordat und um Zustimmung zum Optimierungsmodell eines revidierten Konkordats ersucht (vgl. Kap. IV. 5).

b. Kanton Schwyz

Gemäss unseren Vorstellungen sollte der Standort Goldau in Zukunft zwar weiterbestehen, jedoch nicht als eigentlicher Ausbildungsstandort, sondern als regionales Zentrum für Angebote, die sinnvollerweise vor Ort organisiert werden (z.B. Weiterbildungskurse, Beratungen, Medien und Information sowie Forschungsprojekte und Ähnliches). Das Bildungs- und Kulturdepartement machte deshalb der Schwyzer Bildungsdirektion einen entsprechenden Vorschlag.

In den folgenden Verhandlungen ergab sich jedoch keine Einigung, weil Schwyz auf der Weiterführung wesentlicher Aus- und Weiterbildungsangebote in Goldau besteht und mit der Wandlung seiner Teilschule zu einem regionalen Zentrum nicht einverstanden ist. Im Fall eines Luzerner Ausstiegs aus dem Konkordat werde Schwyz für seine Teilschule über andere Kooperationen und Lösungen der Weiterführung nachdenken. Dies wurde auch mehrmals öffentlich in der Presse betont – unter anderem am 11. Februar 2010 in der «Neuen Luzerner Zeitung», wo das Bildungsdepartement des Kantons Schwyz wie folgt zitiert wird: «Sollte der Kanton Luzern die Ankündigung umsetzen und das Konkordat aufkündigen, konzentriere sich der Kanton Schwyz auf die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für einen Alleingang.»

c. Kanton Zug

Auch hinsichtlich der Teilschule in Zug halten wir die Weiterführung als regionales Zentrum für den idealen Weg, der konsequent unserer Linie einer zentralisierten

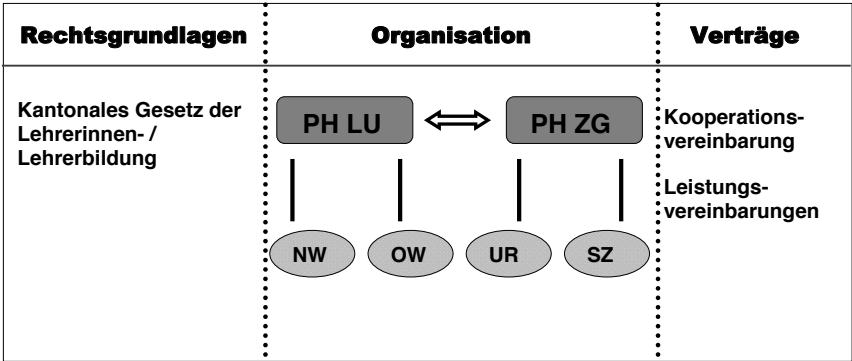
Ausbildung in Luzern entspräche. Da jedoch auch der Kanton Zug nicht bereit ist, seine Teilschule in diesem Sinn zu verändern oder gar ganz aufzugeben, sondern entschlossen ist, diese weiterzuführen, und dafür mögliche Kooperationen mit anderen Pädagogischen Hochschulen prüft, sehen wir hier die Chance einer Kooperation unserer beiden Hochschulen. Die Teilschule in Zug ist nicht nur etwas grösser als die Teilschule in Schwyz, sondern hat auch ein bewährtes Ausbildungskonzept mit einem eigenen Profil. Luzern und Zug konkurrenzieren sich dadurch nur bedingt, weil Studierende den Standort Zug entweder aus geografischen Gründen oder bewusst wegen seines Ausbildungskonzeptes und seiner Tradition wählen.

Anlässlich mehrerer Gespräche wurde das Modell einer vertraglich geregelten Kooperation definiert und durch externe Berater in enger Zusammenarbeit mit dem Rektor und der Rektorin der Hochschulen konkretisiert. Im Unterschied zur komplexen und schwerfälligen Konstruktion des Konkordats ist die geplante Kooperation der Pädagogischen Hochschule Luzern mit der PH Zug eine pragmatische Lösung mit einer schlanken Struktur.

Die beiden Pädagogischen Hochschulen Luzern und Zug sollen auch in Zukunft als autonome Institutionen geführt werden, auf strategischer und operativer Ebene sollen die Schulen jedoch verstärkt zusammenarbeiten. Trotz der Kooperation behalten die jeweiligen Trägerkantone den Einfluss auf ihre Hochschule. Im Rahmen einer Vereinbarung ist aber auch die geregelte Mitsprache von weiteren interessierten Zentralschweizer Kantonen vorstellbar und erwünscht. Die Zusammenarbeit auf operativer Ebene geschieht in erster Linie zwischen den Rektoren und Prorektoren der beiden Hochschulen, welche gemeinsam die Kooperationsprojekte leiten. Verschiedene Details der Kooperation stehen noch zur Diskussion. Das generelle strategische Ziel der Absprachen ist die Verminderung von Doppelspurigkeiten im Angebot beziehungsweise eine Abgrenzung der Angebote durch eine klare Profilbildung. Zur genauen Ausgestaltung und zum Umfang der künftigen Kooperation zwischen einer PH Luzern und einer PH Zug stehen zurzeit zwei verschiedene Modelle zur Debatte.

Im Auftrag des Zuger und des Luzerner Bildungsdirektors wird eine Arbeitsgruppe nun diese Modellvarianten bewerten und grundlegende Eckwerte für eine weitere Konkretisierung dieses schlanken Kooperationsmodells erarbeiten. Mit den Ergebnissen dieser Arbeitsgruppe wird eine konkrete Basis für den endgültigen Entscheid über diese Kooperation vorliegen, die politisch und fachlich grundsätzlich von beiden Kantonen begrüsst würde und als Chance für den Kern einer nachhaltigen, zukunftsgerichteten Organisation der Zentralschweizer Lehrerbildung gesehen wird.

Die mögliche zukünftige Form der Zentralschweizer Lehrpersonenbildung:



2. Organisationsform, Optionen für die mittel- und langfristige Entwicklung

Wenn das PHZ-Konkordat aufgelöst wird, braucht es für die Pädagogische Hochschule Luzern ein neues Rechtsgefäss. Für eine Konsolidierungsphase von etwa fünf Jahren wollen wir die Hochschule als Verwaltungseinheit führen. Ein Rahmengesetz für die Lehrpersonenbildung im Kanton Luzern soll dazu die rechtliche Grundlage bilden, jedoch ohne die Organisationsform der Hochschule im Detail festzuschreiben.

Unabhängig davon, ob eine Kooperation mit der Pädagogischen Hochschule Zug zustande kommt oder nicht, soll nach der Konsolidierungsphase die Frage der institutionellen Verankerung nochmals geprüft werden. Dabei bieten sich, wie im Folgenden dargelegt, drei alternative Modelle an: eine selbständige Hochschule in der Trägerschaft des Kantons, eine Anbindung an die Universität Luzern oder eine Integration in die Hochschule Luzern (Fachhochschule Zentralschweiz).

a. Selbständige Hochschule

Mit ihren rund 1200 Studierenden hat die PHZ Luzern die kritische Grösse für eine unabhängige Hochschule. Dies wird in Zukunft umso wichtiger sein, als die zuständigen nationalen Gremien planen, auch die Pädagogischen Hochschulen im Hinblick auf die Qualität zu evaluieren und analog den anderen Hochschultypen zu akkreditieren. Rechtsform und Finanzierung einer solchen unabhängigen, vom Kanton Luzern allein getragenen Hochschule wären im Detail festzulegen und die entsprechenden Rechtsgrundlagen zu schaffen.

b. Anbindung an die Universität Luzern

Bereits heute besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen der PHZ Luzern und der Universität Luzern. In Europa herrscht die Tendenz vor, die Ausbildung von Lehrpersonen im universitären Bereich anzusiedeln. Allerdings ist dies in der Schweiz nicht üblich, einzig in Genf ist die Volksschullehrerbildung in die Universität integriert. Eine vollständige Integration der PH Luzern in die Universität könnte zudem die Gefahr bergen, dass die Studierendenbeiträge der anderen Kantone nicht mehr über die Fachhochschulvereinbarung (FHV) bezahlt würden, sondern über die erheblich niedrigeren Sätze der Interkantonalen Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (SRL Nr. 543a). Deshalb müsste gegebenenfalls eine Form der Anbindung gesucht werden, welche die finanziellen und ausbildungsbezogenen Aspekte berücksichtigt. Vorstellbar wäre hier ein der Universität angegliedertes Zentrum für Lehrerbildung.

c. Integration in die Fachhochschule

Schon bei der Gründung der beiden konkordatären Hochschulen FHZ und PHZ wurde eine Integration der beiden Hochschulen in Erwägung gezogen. Bei der Überarbeitung der Konkordate wurde darauf geachtet, dass beide Rechtsgrundlagen nur in spezifischen Punkten voneinander abweichen. Da die Pädagogischen Hochschulen im Hochschulsystem zu den Fachhochschulen gerechnet werden, wäre diese Integration systemisch durchaus passend.

Die Pädagogische Hochschule könnte als «Departement Pädagogik» in die Fachhochschule integriert werden und würde damit wahrscheinlich zu deren grösstem Departement. Die Integration würde auch eine Unterstellung unter die Direktion der Fachhochschule und die Einpassung in die Hochschulleitung bedeuten. Dabei fragt es sich, ob die Führung der Pädagogischen Hochschule nicht erneut in unnötig komplizierte Strukturen gepresst würde. Allerdings wäre es so möglich, durch Synergien und die Integration von zentralen Diensten die administrativen Kosten zu senken. Solche kooperativen Lösungen sind aber auch ohne die rechtliche Integration möglich.

In der Schweiz sind nur drei Pädagogische Hochschulen Teil einer Fachhochschule, nämlich die PH Nordwestschweiz, die PH Zürich und die PH Tessin. Im Fall von Zürich ist die Pädagogische Hochschule allerdings eigenständiger Teil eines lockeren Verbundes von drei Teilschulen.

Weil die Frage der langfristigen Organisation der PH Luzern nach Ablauf der pragmatisch organisierten Konsolidierungsphase erneut geprüft wird, können hochschulpolitische und betriebswirtschaftliche Entwicklungen flexibel berücksichtigt werden, ohne dass die Institution nach der Konkordatsauflösung in langwierige Organisationsentwicklungsprozesse verstrickt wird.

3. Finanzen

Die Konkordatskantone haben dem Kanton Luzern in einer eigenen Rechnung im Fall eines Ausstiegs aus dem Konkordat Mehrkosten in der Höhe von 2,2 Millionen Franken in Aussicht gestellt. Sie berücksichtigen dabei

- 0,45 Millionen Franken Mehrkosten für die PH Luzern durch den Wegfall der Direktion,
- 1,0 Millionen Franken Mehrkosten durch Wegfall der F+E-Pauschale der Konkordatskantone,
- 1,0 Millionen Franken Mehrkosten aus der Differenz zwischen der bisherigen Pauschale und dem FHV-Beitrag,
- 0,1 Millionen Franken Minderkosten durch günstigere Beiträge (FHV-Beitrag) an ZG und SZ.

Das Bildungs- und Kulturdepartement kommt dagegen zu folgendem Schluss:

- Es ist nicht nachvollziehbar, warum durch den Wegfall der PHZ-Direktion Mehrkosten entstehen sollen. Selbst wenn die PH Luzern einen Teil der Direktionsarbeiten übernehmen muss und dafür Stellenprozente vorsieht, ergibt sich ein geschätztes Sparpotenzial von 0,36 Millionen Franken.

- Tatsächlich entfällt ohne Konkordat die Forschungspauschale der Konkordatskantone (2500 Franken pro Studierenden). Da jedoch die Direktion bisher einen Teil der Forschungspauschale einbehalten hat, um einen Fonds zu äufnen, kann der Kanton Luzern den Wegfall der Konkordatspauschale teilweise kompensieren, ohne den Umfang der bisherigen Leistungen an die PHZ Luzern zu reduzieren (Sparpotenzial: 1,1 Mio. Fr.).
- Die Mehrkosten aus die Differenz zwischen Konkordatspauschale und FHV-Beitrag (2500 Franken pro Zentralschweizer Studierenden) fallen tatsächlich an: $394 \times 2500 = 985\,000$ Franken.

Die sorgfältigen und vorsichtigen Berechnungen der PHZ Luzern und der Luzerner Finanzkontrolle haben ergeben, dass der Ausstieg aus dem Konkordat dem Kanton Luzern bei aktuellem Kostenstand keine unmittelbaren Mehrkosten verursacht. Entwickeln sich jedoch die Kosten der Hochschule durch verschiedene Faktoren wie Teuerung, veränderten Studierendenmix, Änderung der FHV-Pauschale, könnten auf den Kanton Luzern geschätzte Mehrkosten zwischen 0,2 und 1,5 Millionen Franken zukommen, weil die anteilige Kostenbeteiligung der Konkordatskantone entfällt. Es ist dabei zu beachten, dass durch die stetige Senkung des kantonalen Beitrags an die PHZ Luzern in den letzten Jahren, welche auch zu einer weitgehenden Auflösung der Rücklagen führte, für weitere Einsparungen kein Spielraum mehr besteht.

Sollten die Verhandlungen mit den Zentralschweizer Kantonen im Sinne einer Neuordnung der Lehrerbildung erfolgreich sein, besteht die Chance, dass der Wegfall der heutigen Konkordatspauschale zugunsten der FHV-Pauschale teilweise aufgefangen wird.

Risiken und Chancen der Optionen

Chancen	Kündigung des Konkordats, Alleingang Luzerns	Kündigung des Konkordats, Kooperationsvereinbarungen	Optimiertes Konkordat
	+ Als alleiniger Träger der PH Luzern wäre der Kanton in der Führung und Steuerung im Rahmen der nationalen Vorgaben und der akademischen Freiheit unabhängig. Dies wäre sowohl bildungspolitisch wie auch betriebswirtschaftlich von Vorteil, Luzern könnte die Lehrpersonenbildung selber direkt steuern. + Durch die selbständige Führung der PH Luzern könnten die Führungs- und Verwaltungsstrukturen vereinfacht und die Entscheidungswege bedeutend verkürzt werden. Bildungspolitische und betriebswirtschaftliche Vorgaben könnten einfacher ausgehandelt, Entscheidungen schneller gefällt und umgesetzt werden. Insgesamt würde die Effizienz der Hochschule gesteigert.	+ Wie beim Luzerner Alleingang, zusätzlich: + Durch die Kooperation kann eine gemeinsame Strategie mit den anderen Teilschulen gefunden werden, ohne dabei in die Strukturen eines Konkordats eingebunden zu sein. + Luzern behält den Einfluss auf die Weiterentwicklung der PH Luzern. + Werden in den Kooperationsvereinbarungen Bestimmungen über Beiträge der Partner festgehalten, die über die FHV-Pauschale hinausgehen, verbessert dies die finanzielle Bilanz.	+ Die Zusammenarbeit mit den Zentralschweizer Kantonen wird bestätigt, es sind keine negativen Reaktionen der Regionskantone in anderen Politikfeldern zu erwarten. + Künftig auftretende Mehrkosten werden von den anderen Konkordatskantonen zu rund einem Drittel mitgetragen. + Gegenüber der heutigen Situation ist das neue Konkordat in sich konsequenter strukturiert und eröffnet Chancen für betriebswirtschaftliche Verbesserungen.

Kündigung des Konkordats, Alleingang Luzerns	Kündigung des Konkordats, Kooperationsvereinbarungen	Optimiertes Konkordat
+ Eine starke, kompakte und schlank organisierte PH ist für Luzern und aus gesamtschweizerischer Sicht sinnvoll. Eine solche Hochschule mit einer sinnvollen Grösse ist in der Schweiz konkurrenzfähiger als die PHZ in der heutigen Form. Zwar soll mit dem Konkordatsentwurf auf die Konkurrenz zwischen den Standorten verzichtet werden, trotzdem entstehen Koordinationskosten zwischen den drei Schulen. Der Koordinationsaufwand entfällt mit der selbständigen Führung durch Luzern. + Die regionale Zusammenarbeit könnte ohne Konkordat durch einfache Verträge auf Verwaltungsebene effizienter geregelt werden, wenn die Zentralschweizer Kantone dazu bereit sind.		

Kündigung des Konkordats, Alleingang Luzerns	Kündigung des Konkordats, Kooperationsvereinbarungen	Optimiertes Konkordat
Risiken - Schon die Infragestellung des Konkordats durch Luzern hat heftige Reaktionen von Seiten der Konkordatspartner ausgelöst. Dem Kanton Luzern wird unterstellt, nicht an der regionalen Zusammenarbeit interessiert zu sein. Die Zuverlässigkeit Luzerns als Partner in der Zentralschweiz wird in Frage gestellt. - Durch die Kündigung des Konkordats könnte das Verhältnis zu den Zentralschweizer Kantonen und die regionale Zusammenarbeit in anderen Bereichen nachhaltig beschädigt werden. - Nach der Kündigung müssen konkordatsunabhängige Mehrkosten allein vom Kanton Luzern getragen werden, die anderen Zentralschweizer Kantone übernehmen nicht mehr wie bisher rund ein Drittel dieser Kosten. - Falls die Teilschulen Schwyz und Zug weiterbestehen, werden sie nach der Auflösung des Konkordats in Konkurrenz zur PH Luzern stehen.	- Je nach Vereinbarung mit den Zentralschweizer Kantonen besteht weiterhin das Risiko, einen Teil der künftigen Mehrkosten allein tragen zu müssen.	- Die Handlungsspielräume des Kantons Luzern bleiben durch die Einbindung in das Konkordat eingeschränkt. Luzern kann dadurch nicht gleich frei über das Angebot und die Leistungen der Hochschule entscheiden wie bei einer selbständigen Führung der PH. - Luzern hat gemessen an seiner Bedeutung für das gesamte Konkordat (Anzahl Studierende am Standort Luzern, Anteil der Luzerner Studierenden an der PHZ allgemein, Anteil am Budget der PHZ) zu wenig Einfluss auf die Entscheidungen im Konkordat. - Die Unsicherheit über die künftigen Leistungsangebote an den einzelnen Standorten bleibt bestehen, weil diese erst während der dreijährigen Entwicklungsphase festgelegt werden sollen. - Trotz Straffung benötigt die konkordatäre Lösung eine grössere Administration als ein Alleingang Luzerns und verursacht dementsprechend mehr Verwaltungs- und Koordinationskosten.

VI. Zusammenfassende Bewertung

Ein Austritt aus dem PHZ-Konkordat bringt für den Kanton Luzern Risiken mit sich. Allerdings eröffnet er auch Chancen für die Zukunft.

Die grössten Risiken sind die politischen Folgen, die der Austritt Luzerns aus dem PHZ-Konkordat haben könnte, indem die Zentralschweizer Zusammenarbeit nachhaltig beschädigt werden und negative Folgen für andere Kooperationsprojekte auftreten könnten. Zwar sind wir weiterhin vom Wert einer engen Zentralschweizer Kooperation im Bereich der Lehrerbildung überzeugt, wollen diese aber in Zukunft durch Kooperations- und Leistungsverträge organisieren. Unsere Verhandlungen mit den Zentralschweizer Partnern zielen in diese Richtung. Dem Risiko, dass diese Kooperation nicht gelingt, müssen wir uns jedoch stellen.

Auch ein gewisses finanzielles Risiko ist zu beachten, indem zwar keine unmittelbaren Mehrkosten durch den Austritt zu befürchten sind, aber zukünftige Mehrkosten für die Hochschule nicht mehr von den Konkordatspartnern mitgetragen würden (zu einem Drittel). Wir erachten dies aber als tragbar.

Bildungspolitisch wie auch betriebswirtschaftlich ist die Führung der PH Luzern durch den Kanton Luzern ohne Einbindung in ein Konkordat deutlich einfacher, die Entwicklung der Hochschule ohne Koordinationsaufwand möglich. Mit der Schaffung eines kantonalen Lehrerbildungsgesetzes kann der Kantonsrat direkten Einfluss auf die Gestaltung der Lehrerbildung nehmen.

Die Komplexität der Führung der heutigen PHZ macht einer schlanken Hochschulleitung ohne Koordinationsaufwand und Konkurrenzprobleme Platz. Dies stärkt die Hochschule auch in der Konkurrenz mit den anderen Schweizer Hochschulen.

Wenn es gelingt, die regionale Zusammenarbeit ohne Konkordat durch einfache Verträge auf Verwaltungsebene zu regeln, dann wäre dies eine wesentlich effizientere Organisation der Zentralschweizer Lehrerbildung als ein Konkordat und würde Luzern einen angemessenen Einfluss bei deren Gestaltung sichern, ohne die Zentralschweizer Partner von der Mitsprache auszuschliessen.

Unser Rat ist deshalb zu dem Schluss gekommen, dass der Ausstieg aus dem PHZ-Konkordat trotz der aufgezeigten Risiken der richtige Entscheid für die Organisation der Lehrerbildung im Kanton Luzern ist.

VII. Verfahrensrechtliches

Wie der Beitritt bedarf bei interkantonalen Verträgen auch der Austritt der Genehmigung des Kantonsrates, wenn der Regierungsrat nicht allein für den Abschluss oder die Auflösung des Vertrages zuständig ist (vgl. Botschaft B 123 vom 22. November 2005 zum seinerzeitigen Entwurf der Kantonsverfassung, in: GR 2006 S. 1756). Das PHZ-Konkordat beinhaltet Gesetzesrecht, und weder das Gesetz noch das Konkordat ermächtigen den Regierungsrat zum Vertragsaustritt aus eigener

Kompetenz. Unser Rat kann daher nur aus dem Konkordat austreten, wenn Ihr Rat diesen Austritt genehmigt (vgl. § 48 Abs. 1 i.V.m. § 59 der Kantonsverfassung [KV, SRL Nr. 1]). Insgesamt ist das Austrittsverfahren spiegelbildlich zum Beitrittsverfahren. Das gebietet schon der Grundsatz der Parallelität der Formen, wonach Rechtsnormen im gleichen Verfahren geändert oder aufgehoben werden müssen, in welchem sie erlassen wurden. Da das PHZ-Konkordat Gesetzesrecht beinhaltet, unterliegt Ihr Beschluss, den Vertragsaustritt unserem Antrag entsprechend zu genehmigen, dem fakultativen Referendum (vgl. § 24 Unterabs. c KV). Er ist deshalb (im Gegensatz zu einer Nichtgenehmigung, die nicht dem Referendum unterstehen würde) nach § 47 des Kantonsratsgesetzes (SRL Nr. 30) als Dekret zu verabschieden.

Nach Artikel 29 Absatz 1 des Konkordats kann der Austritt aus dem Konkordat unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von drei Jahren jeweils auf den 31. Juli eines Jahres erfolgen. Eine Kündigung ist somit aus heutiger Sicht frühestens auf den 31. Juli 2013 möglich. Kündigungen sind grundsätzlich bedingungsfeindlich. Eine verbindliche Kündigung des Konkordates auf den frühestmöglichen Zeitpunkt ist daher nur möglich, wenn keinerlei verfahrensmässige Verzögerungen oder Weiterungen erfolgen. Wird gegen Ihren Genehmigungsbeschluss das Referendum ergriffen, könnte das Konkordat bei einer Gutheissung des Austritts durch die Stimmberechtigten erst auf einen späteren Zeitpunkt gekündigt werden. Da aber ein Vertragsaustritt im gegenseitigen Einverständnis jederzeit möglich ist, erachten wir uns gestützt auf Ihren Beschluss als befugt, mit den Vertragspartnern allenfalls einen früheren Austrittszeitpunkt auszuhandeln. Wir haben Ziffer 1 des Dekretsentwurfs jedenfalls entsprechend offen formuliert.

VIII. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, der Kündigung des PHZ-Konkordats zuzustimmen.

Luzern, 16. März 2010

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Anton Schwingruber
Der Staatsschreiber: Markus Hodel

Dekret über die Genehmigung des Austritts des Kantons Luzern aus dem PHZ-Konkordat

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 16. März 2010,

beschliesst:

1. Der Austritt des Kantons Luzern aus dem Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat) vom 15. Dezember 2000 wird genehmigt.
2. Das Dekret unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: