



**Kantonsratsbeschluss
über die Auflösung des Konkordats betreffend die Schweizerische Hochschule für
Landwirtschaft**

Bericht und Antrag der Konkordatskommission
vom 10. März 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat den oben erwähnten Kantonsratsbeschluss an einer Sitzung vom 10. März 2011 beraten. Von der Volkswirtschaftsdirektion standen uns Volkswirtschaftsdirektor Matthias Michel, Generalsekretär Gianni Bomio und der Leiter des Landwirtschaftsamts, Roger Bisig, für Auskünfte zur Verfügung. Das Protokoll führte Rita Weiss Schreggenberger.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung
4. Schlussabstimmung

Anhang: Exkurs „Tätigkeit und Arbeitsweise der Konkordatskommission“

1. Ausgangslage

Die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft (SHL) war bisher der Berner Fachhochschule angegliedert, verfügt aber über eine eigene Trägerschaft der 26 Schweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein. Nachdem sich eine Konzentration in der schweizerischen Fachhochschullandschaft abzeichnet, welche vom Bund intensiv gefordert und gefördert wird, gelangten mehrere Kantone mit der Bitte an das Konkordat, dieses aufzulösen und den Betrieb der Konkordatsfachhochschule an die Berner Fachhochschule zu übertragen. Ausgelöst wurde diese Diskussion auch durch die Finanzierung eines nötig gewordenen Erweiterungsbaus. Die bernischen Behörden haben in den letzten Monaten die entsprechenden Beschlüsse gefasst, so dass das Konkordat per Ende 2011 aufgelöst werden kann. Im Konkordatsrat besteht grundsätzlich Einigkeit, dass die Auflösung Sinn macht und mit der vorgesehenen Lösung der Integration in die Berner Fachhochschule eine für alle Beteiligten kurz- bis mittelfristig vorteilhafte Lösung erreicht werden kann.

Der Kommission wurde versichert, dass der Zugang für Zuger Studierende aus dem landwirtschaftlichen Bereich auch weiterhin bei der Berner Fachhochschule gewährleistet ist und der Inhalt der Ausbildung keinerlei Einschränkungen erfährt. Im Gegenteil, die Berner Fachhochschule erachte ihre neue Teilschule als wichtigen Pfeiler des Angebots und garantiere ein optimales Ausbildungsangebot für die Studierenden, die nach Abschluss ihrer Ausbildung auf dem Markt sehr gut nachgefragt sind.

Im Rahmen der Fragerunde wurden denn vor allem Fragen zu den finanziellen Auswirkungen für den Kanton Zug bei einer Aufhebung des Konkordats gestellt. Dies vor dem Hintergrund, dass die bisherige Trägerschaft Eigentümerin der ca. 50-jährigen Schulgebäude, die auf einem Baurecht des Kantons Bern erstellt worden sind, ist und diese Gebäude durch einen Erweite-

rungsbau, der zurzeit erstellt wird, ergänzt werden und die Konkordatskantone diese Erweiterung finanziert haben.

Gemäss Botschaft des Kantons Bern an seinen Grossen Rat haben die buchhalterisch vollständig abgeschriebenen alten Schulgebäude einen aktuellen Wert von 20 Mio. Franken. Daran partizipiert der Kanton Zug mit 1,28 %, mithin 256'000 Franken. Dieser Prozentsatz errechnet sich aus den durchschnittlichen Schülerzahlen der letzten 10 Jahre und entspricht dem allgemeinen Verteilschlüssel für die finanziellen Belastungen der einzelnen Konkordatskantone. Er ist entsprechend in Art. 6 des Konkordats festgelegt.

Mit Bezug auf den Erweiterungsbau trägt der Kanton Bern den Hauptteil der Kosten von 35,5 Mio. Franken. Diese werden wie folgt finanziert: Der Bund leistet 7,8 Mio. Franken als Subvention; 0,5 Mio. Franken leistet das Konkordat aus eigenen Mitteln. Die restlichen 27,2 Mio. Franken werden zu 20 Mio. Franken durch die Konkordatskantone nach dem normalen Verteilschlüssel finanziert. Die verbleibenden 7,2 Mio. Franken werden vom Kanton Bern finanziert, der zudem als Konkordatskanton nochmals 6,4 Mio. Franken, d.h. insgesamt 13,2 Mio. Franken an den Erweiterungsbau beisteuert. Der Kanton Zug beteiligt sich also nochmals mit 1,28 % an den Kosten von 20 Mio. Franken des Erweiterungsbaus, d.h. mit ebenfalls 256'000 Franken. Der Kommission wurde mitgeteilt, dass dieser Betrag gemäss geltendem Konkordatsrecht vom Regierungsrat zu Lasten der Investitionsrechnungen 2009, 2010 und 2011 finanziert werden konnte. Alle anderen Kantone haben ihre Beiträge an den Erweiterungsbau ebenfalls bezahlt.

Zur Zeit verfügt das Konkordat noch über Rückstellungen von 937'000 Franken, der Anteil des Kantons Zug daran beträgt ebenfalls 1,28 %, d.h. 12'000 Franken.

Wenn nun das Konkordat aufgehoben wird, "entgehen" dem Kanton Zug Vermögenswerte von insgesamt 524'000 Franken. Im Gegenzug wird der kantonale Beitrag pro Studierende/r um rund 12'300 Franken pro Jahr tiefer, da nicht mehr eine Konkordatspauschale von rund 38'300 Franken pro Jahr geschuldet ist, sondern nur noch die Pauschale gemäss schweizerischem Fachhochschulkonkordat von rund 26'000 Franken. Da aus dem Kanton Zug im Durchschnitt pro Jahr vier bis fünf Studierende an der Fachhochschule eingeschrieben sind, beträgt die Ersparnis für den Kanton Zug pro Jahr rund 49'000 Franken.

Letztlich entspricht das Vorgehen der Konzentrationstendenz in der schweizerischen Fachhochschullandschaft, wo acht grössere Fachhochschulen tätig sind bzw. in den nächsten Jahren tätig sein werden. Das Vorgehen der Aufhebung der SHL ist ähnlich wie bei der vergleichbaren Fachhochschule Wädenswil (Integration in die Zürcher Fachhochschule).

2. Eintretensdebatte

In der Debatte war unbestritten, dass Eintreten auf die Vorlage Sinn macht, nachdem das Bildungsangebot bei einem Wechsel der Trägerschaft nicht leidet und mittel- bis langfristig der Verzicht auf die Vermögenswerte als Konkordatskanton durch die tieferen Pauschalen für Zuger Studierende ausgeglichen wird. Ebenfalls wurde angeführt, dass die Weiterführung des Konkordats objektiv illusorisch wird, wenn mehrere grosse Konkordatskantone eine Aufhebung des Konkordats verlangen und darüber im Konkordatsrat Einigkeit besteht. Bemängelt wurde die relativ intransparente Abwicklung der Ausfinanzierung des Übergangs vom alten zum neuen Träger, da die effektiven Finanzflüsse teilweise schwierig nachvollziehbar sind. Der Kommission wurden aber die entsprechenden Unterlagen zur Verfügung gestellt bzw. aufbereitet.

Eintreten war unbestritten und wurde mit 5:0 Stimmen ohne Enthaltungen beschlossen.

3. Detailberatung

In der Detailberatung wurden keine Anträge gestellt.

4. Schlussabstimmungen

In der Schlussabstimmung wurde der Vorlage Nr. 1991.2 - 13612 mit 5:0 Stimmen ohne Enthaltungen zugestimmt.

Steinhausen, 10. März 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Konkordatskommission

Der Präsident: Andreas Hausheer

Anhang: Exkurs „Tätigkeit und Arbeitsweise der Konkordatskommission“

Anhang: Exkurs „Tätigkeit und Arbeitsweise der Konkordatskommission“

Die Konkordatskommission nimmt den vorliegenden ersten Kommissionsbericht der neuen Legislatur zum Anlass, über ihre Tätigkeit und Arbeitsweise in allgemeiner Weise zu informieren.

Die Konkordatskommission wurde vom Kantonsrat im Rahmen der sogenannten „Kleinen Parlamentsreform“ ab dem 1. Mai 2004 als ständige Kommission eingesetzt. Es handelte sich in der Schweiz um ein Novum. Entsprechend konnte nicht auf ein schon bestehendes Modell zurückgegriffen werden. Daher erarbeitete die damalige Kommission und der damalige Regierungsrat ein Arbeitspapier, in welchem Tätigkeit und Arbeitsweise der Kommission konkretisiert wurden. Dieses Arbeitspapier vom 18. August 2004 bildet auch heute noch die Grundlage für Tätigkeit und Arbeitsweise der Konkordatskommission.

Die Mitglieder des Kantonsrates erhielten das Arbeitspapier letztmals am 1. September 2004.

Nachdem sich Kantonsrat und Regierungsrat in der Zwischenzeit personell verändert haben, erachtet es die Konkordatskommission als sinnvoll, den Inhalt des Arbeitspapierses Parlament und Regierung wieder einmal in Erinnerung zu rufen. Es wird nachfolgend im vollständigen Wortlaut wiedergegeben.

Zusammenfassend sei auf die zwei wichtigsten Punkte hingewiesen:

Zweistufiges Verfahren bei rechtssetzenden Konkordaten

Bei rechtssetzenden Konkordaten ist ein zweistufiges Verfahren vorgesehen. Im Rahmen dieses zweistufigen Verfahrens hat die Konkordatskommission die Möglichkeit, Empfehlungen zum Konkordatstext zu Händen des Regierungsrates zu formulieren. Faktisch ist dies die einzige parlamentarische Möglichkeit, auf einen Konkordatstext Einfluss nehmen zu können. Dieses zweistufige Verfahren wurde in der jüngsten Vergangenheit gleich zwei Mal nicht mehr eingehalten. Grundangabe des Regierungsrates: Externer Termindruck. Die Konkordatskommission wird dies künftig nicht mehr akzeptieren.

Einspruchsverfahren

Über Verwaltungsvereinbarungen (rechtsgeschäftliche Konkordate) kann grundsätzlich der Regierungsrat in eigener Kompetenz entscheiden. Gemäss geltender Praxis werden solche Verwaltungsvereinbarungen der Konkordatskommission im Rahmen des Einspruchsverfahrens unterbreitet (Ziff. 2.4. des Arbeitspapierses). Die Konkordatskommission wird in Zukunft über erfolgte Einspruchsverfahren informieren. Nachfolgend erfolgt dies erstmals.

Einspruchsverfahren Januar 2011 bis März 2011

Vereinbarung	Ergebnis des Einspruchsverfahrens
Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit in den Bereichen Ordnungsdienst und Intervention.	Kein Einspruch

Arbeitspapier für die kantonsrätliche Konkordatskommission

vom 18. August 2004

(gemeinsam verabschiedet von Konkordatskommission und Regierungsrat)

Zweck des Arbeitspapiers

Die neue Konkordatskommission (im Folgenden „Kommission“ genannt) ist schweizerisch mutmasslich ein Novum. Es kann nicht auf andere Modelle zurückgegriffen werden. Dieses Dokument dient dazu, die Arbeit der neuen Kommission zu strukturieren.

1. Rechtsgrundlagen

- 1.1. Gemäss § 41 Bst. i der Kantonsverfassung obliegt dem Kantonsrat „die Genehmigung aller Verträge mit anderen Kantonen“. Die Genehmigung ist Gültigkeitsvoraussetzung. Es handelt sich um einen allgemeinverbindlichen Kantonsratsbeschluss, der dem fakultativen Referendum gemäss § 34 der Kantonsverfassung untersteht. Die Genehmigungskompetenz umfasst nur rechtssetzende Verträge.
- 1.2. Gemäss § 19^{bis} der Kleinen Parlamentsreform vom 28. Januar 2004 wird mit Wirkung ab 1. Mai 2004 eine ständige Konkordatskommission mit genau umschriebenen Aufgaben eingesetzt. Die Kommission wurde an der Kantonsratssitzung vom 26. Februar 2004 gewählt.

2. Rechtssetzende Konkordate und Verwaltungsvereinbarungen

Gegenstand der Kommissionstätigkeit sind nur rechtssetzende Konkordate (in der Zuständigkeit des Kantonsrates) und nicht rechtsgeschäftliche bzw. Verwaltungsvereinbarungen zwischen den Kantonen (in der Zuständigkeit des Regierungsrates bzw. der Verwaltung). Die Unterscheidung ist gelegentlich schwierig. Es gilt im Folgenden einfache Kriterien für die Zuteilung zu schaffen.

2.1. Rechtssetzende Konkordate

In folgenden wichtigsten Anwendungsfällen liegt ein rechtssetzendes Konkordat vor (alternativ):

- 2.1.1. Es fehlt innerkantonal eine gesetzliche Grundlage (formelles Gesetz) für die Bewältigung einer bestimmten Aufgabe. Diese wird neu geschaffen.
- 2.1.2. Es werden neue Zuständigkeiten in Abweichung formeller Gesetze geschaffen.
- 2.1.3. Es sind neue Rechtsgrundlagen für Ausgaben nötig (eventuell sogar referendumspflichtig).
- 2.1.4. Es werden geltende Gesetze im formellen Sinne geändert.
- 2.1.5. Es wird in wichtigen Bereichen neues Organisationsrecht geschaffen.

2.1.6. Es werden nicht nur die Kantone, sondern auch die Bürgerinnen und Bürger berechtigt und/oder verpflichtet.

Es gibt zwei Formen von rechtssetzenden Verträgen, nämlich

- unmittelbar rechtssetzende Verträge, welche Private und Behörden direkt berechtigen und/oder verpflichten. Eine Übernahme ins innerkantonale Recht ist nicht nötig. Sie können wie Gesetze unmittelbar anwendbar sein.
- mittelbar rechtssetzende Verträge. Sie weisen keine direkt anwendbaren generell-abstrakten Normen auf, sondern verpflichten die beteiligten Kantone, ihr internes Recht nach den Bestimmungen des Vertrages zu gestalten. Es ergeben sich für die Privaten keine direkten Rechte und/oder Pflichten.

Die Konkordatskommission ist für beide Formen rechtssetzender Konkordate zuständig.

2.2. Verwaltungsvereinbarungen als Rechtsanwendung

Im Gegensatz zu rechtssetzenden Konkordaten schaffen Verwaltungsvereinbarungen (auch rechtsgeschäftliche Vereinbarungen genannt) nicht neues Recht, sondern **vollziehen** bestehendes Recht. Es besteht bereits eine gesetzliche Grundlage für eine bestimmte Aufgabe. Es geht im Wesentlichen um die Verständigung mindestens zweier Kantone über eine gemeinsame Verwaltungsaufgabe (vgl. BGE 97 1244). Beispiel: Kantone Zug und Schwyz vereinbaren, dass der Kanton Schwyz während einer Übergangszeit 1 - 2 Plätze in der Strafanstalt Zug durch Gefangene aus dem Kanton Schwyz belegen darf.

2.3. Mischformen

Ein interkantonaler Vertrag kann Elemente beider Kategorien enthalten. Sofern ein Vertrag - auch nur teilweise - rechtssetzende Elemente enthält, ist die Konkordatskommission zuständig.

2.4. Unklarheit über die rechtliche Qualifikation als Verwaltungsvereinbarung oder als rechtssetzendes Konkordat

Alle Verwaltungsvereinbarungen, die der Regierungsrat in eigener Kompetenz abschliesst, werden der Konkordatskommission nach der ersten Lesung zugestellt. Die Konkordatskommission kann innert 20 Tagen seit dem Regierungsratsbeschluss Einspruch erheben und geltend machen, es handle sich um ein rechtssetzendes Konkordat. Die Staatskanzlei sorgt nach der ersten Lesung im Regierungsrat für die sofortige Zustellung des Vertragsentwurfes an die Mitglieder der Konkordatskommission.

3. Zeitpunkt der Anhörung der Kommission

Es gibt folgende beiden Hauptgruppen von rechtssetzenden Konkordaten:

3.1. Konkordate im Rahmen der Zentralschweizerischen Regierungskonferenz (ZRK)

Der Zeitpunkt der Anhörung der Kommission (kurz für „Anhörung“, „Meinungsäusserung“, „Empfehlung“ gemäss Geschäftsordnung) richtet sich nach der „Richtlinie (RL) zur Durchführung

von Zusammenarbeitsprojekten in der Zentralschweiz" vom 23. Mai 2003. Die Kommission ist vor dem Entscheid des Regierungsrates zu einem Projekt gemäss Ziff. 33 RL anzuhören.

3.2. Konkordate ausserhalb der ZRK

Sobald der Regierungsrat zum ersten Male zu einem ausformulierten Entwurf oder zu zentralen Einzelfragen (Beispiel: Finanzierungsmodell, Rechtsform) Stellung nimmt, wird vorgängig die Kommission angehört.

3.3. Änderung bestehender Konkordate

Anhörung bei zentralen Einzelfragen wie oben Ziff. 3.2.

3.4. Ersatzlose Aufhebung bzw. Kündigung bestehender Konkordate

Anhörung.

4. Kantonsrätliche Kommissionen

Die Fraktionsleitungen werden ersucht, die Konkordatskommission bei rechtssetzenden Konkordaten in der Regel als vorberatende Kommission einzusetzen. Die Vorberatung durch die Staatswirtschaftskommission bleibt bezüglich finanzieller Aspekte unverändert. Vorbehalten bleibt zudem die Vorberatung durch die „nicht ständigen Kommissionen mit Dauerauftrag“, sofern ein Konkordat schwergewichtig in einen solchen Aufgabenkreis gehört. Dies bewirkt, dass - im Extremfall - bis drei Kommissionen ein Geschäft vorberaten.

5. Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen (IGPK)

Die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV, Bestandteil des Neuen Finanzausgleiches) sieht in den Zusammenarbeitsfeldern nach Art. 48 a der Bundesverfassung zwingend die Bestellung von einer IGPK vor. In der Zentralschweiz bestehen bereits zwei derartige IGPK, nämlich beim FHZ-Konkordat (Fachhochschule) und beim PHZ-Konkordat (Pädagogische Hochschule). Der Kanton Zug hat dies in dem Sinne geregelt, dass die jeweiligen beiden Mitglieder der erweiterten Staatswirtschaftskommission, die die Delegation einer bestimmten Direktion bilden, automatisch auch Mitglieder der betreffenden IGPK in ihrem Fachbereich sind.

Dieses bewährte System, an dem sich auch andere Kantone orientieren, wird durch die Konkordatskommission nicht geändert. Die Konkordatskommission ist somit allein während der Vorbereitung - entsprechend § 19^{bis} der Geschäftsordnung - bis zum Inkrafttreten eines Konkordates zuständig, nicht jedoch danach in der Umsetzungsphase.

6. Umfang der Überprüfung der Konkordate (Kognition)

Die Konkordate werden von der Kommission inhaltlich umfassend wie bei einem normalen Gesetz überprüft, wobei folgende Schwerpunkte gesetzt werden:

- Notwendigkeit des Beitrittes zum Konkordat
- Umfang der Abgabe von Souveränitätsrechten an die Konkordatsorgane.

7. Administration und Koordination

Die zuständige Direktion übernimmt - für das jeweilige Geschäft - das Sekretariat der Konkordatskommission¹⁾. Die Staatskanzlei achtet darauf, dass die Konkordatskommission im Rahmen dieses Arbeitspapiers rechtzeitig in den Meinungsbildungsprozess eingebunden wird.

Regierungsrat/Konkordatskommission

¹⁾ Aktualisierung durch Landschreiber: In der Regel übernimmt das ständige Sekretariat bei der Finanzdirektion diese Funktion.