

# Herausforderungen einer *Finanziellen* Steuerung an der Pädagogischen Hochschule Zürich im Rahmen von Globalbudget und Leistungsauftrag

---

## Ein Erfahrungsbericht

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Ritz**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasser: **Eckehart Messer**  
aus Deutschland  
Südstrasse 16 B in 8610 Uster

Bern, 30. November 2012

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt beim Verfasser.



Quelle: Der Bund vom 11.12.2006, Seite 19, Orlando Eisenmann

## Vorwort

Die vorliegende Projektarbeit befasst sich mit der *Finanziellen* Steuerung einer Pädagogischen Hochschule, welche über ein Globalbudget für die Erfüllung ihres Leistungsauftrags verfügt. Thematisiert wird die operative Ebene der *Finanziellen* Steuerung, wie sie seitens der Hochschule als Auftragnehmer angewendet wird; strategische Aspekte einer *Finanziellen* Steuerung durch die Politik als Auftraggeber werden nur insoweit behandelt, als sie die Festlegung des Globalbudgets und damit die Finanzierung der Hochschule betreffen.

Der Gedanke, die „*Finanzielle* Steuerung an Pädagogischen Hochschulen“ in geeigneter Form im Rahmen der Projektarbeit zu thematisieren, kam mir bei der Mitarbeit in einem Projekt der COHEP zur „Standardisierung der Kostenrechnung an Pädagogischen Hochschulen“, welches aufgrund der damals nur bedingt befriedigenden Datenqualität im COHEP-Reporting initiiert wurde.

Die Arbeit ist als Erfahrungsbericht abgefasst und thematisiert sieben Herausforderungen, welche die PH Zürich beim Aufbau ihrer *Finanziellen* Steuerung zu meistern hatte. Um die Erfahrungen zu spiegeln, wurde ein Fragebogen zu den sieben Herausforderungen entworfen und im Rahmen von Interviews mit drei vergleichbaren Pädagogischen Hochschulen besprochen. Die Antworten zeigen, dass auch andere Pädagogische Hochschulen bei der *Finanziellen* Steuerung ähnliche Herausforderungen zu bewältigen haben.

Die Leserinnen und Leser sollen einen Überblick gewinnen über die Anforderungen, welche heute an das Rechnungswesen und Controlling einer modernen Pädagogischen Hochschule gestellt werden. Sie erhalten Einblick in die spezifischen Herausforderungen, welche bei der Umsetzung einer *Finanziellen* Steuerung zu meistern sind und sehen Lösungswege, wie sie die PH Zürich eingeschlagen hat sowie Probleme, welche noch gelöst sein wollen.

In der Arbeit habe ich das Adjektiv „*Finanziell*“ immer gross geschrieben und kursiv gesetzt, um zu zeigen, dass „Finanzen“ bei den noch neuen Pädagogischen Hochschulen ein grosses Thema ist, welches auch kontrovers diskutiert wird und nicht etwa weil die hohen Kosten der Lehrerausbildung etwa „schräg“ in der Hochschullandschaft stünden. In den Kapitelüberschriften habe ich das Spezifische der jeweiligen Herausforderung zur besseren Hervorhebung in Klammern gesetzt.

Mein Dank geht an folgende Herren der befragten Hochschulen, welche sich bereitwillig für ein Interview zur Verfügung gestellt haben: Erich Schmid und André Michel von der PH Bern, Peter Quenzer und Peter Geissberger von der PH Nordwestschweiz und Adrian Kuoni von der PHZ Luzern. Danken möchte ich auch meinem Vorgesetzten Roger Meier und der PH Zürich für die grosszügige zeitliche und finanzielle Unterstützung meiner Weiterbildung und meinen Kolleginnen und Kollegen für die vielen anregenden Gespräche rund um das Thema *Finanzielle* Steuerung an der PH Zürich.

## Zusammenfassung

Die Pädagogischen Hochschulen der Schweiz entstanden im Zuge der **Tertiarisierung** der Lehrerbildung. Die PH Zürich ging aus neun früheren Seminaren der Lehrerbildung hervor und wurde 2002 als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet. Als eine von drei Hochschulen gehört sie zur Zürcher Fachhochschule.

Mit dem **Gesetz über Rechnungslegung und Controlling** (CRG) hat sich der Kanton Zürich auf einen neuen Rechnungslegungsstandard festgelegt, welcher ab 2009 zur Anwendung kommt und auf den internationalen Rechnungslegungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor (IPSAS) fusst. Seither sollen bei der Steuerung von Leistungen und Finanzen neben den Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit folgende Grundsätze gelten: Ausrichtung auf Wirkungen; Festlegung der zu erbringenden Leistungen; Verbindung von Leistungen und finanziellen Mitteln; Globalbudgetierung; Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (§ 2 CRG).

Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass seit 2009 auch die PH Zürich im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) des Kantons Zürich als eigene Leistungsgruppe geführt wird und über ein **Globalbudget mit Leistungsauftrag** verfügt. In diesem werden jährlich rollierend für die folgenden vier Jahre die zu erzielenden Wirkungen, die zu erbringenden Leistungen sowie deren Finanzierung festgelegt. Die grössere finanzielle Autonomie der PH Zürich wurde seitens der Politik an zwei Erwartungen geknüpft:

- 1) Die PH Zürich hat sich finanziell im Rahmen des Globalbudgets zu bewegen
- 2) Die Mehrjahresplanung und die Finanzberichterstattung haben sich an den Output-Grössen der Leistungserbringung zu orientieren.

Um ihrer neuen **Verantwortung zur Finanziellen Steuerung** gerecht zu werden, hat die PH Zürich über die letzten Jahre organisatorisch und technisch „aufgerüstet“ und unter Berücksichtigung der Vorgaben des BBT-Leitfadens zur „Kostenrechnung für Fachhochschulen“ (Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, 2006) eine leistungsfähige Kostenrechnung aufgebaut; mittlerweile verfügt sie über ein Management-Informationssystem (MIS)<sup>1</sup>, welches jederzeit finanzrelevante Führungsinformationen online zur Verfügung stellt.<sup>2</sup> Auf dem Weg zur *Finanziellen* Steuerung im Rahmen von Globalbudget und Leistungsauftrag waren einige Hürden zu nehmen, welche hier in Form von **sieben Herausforderungen** beschrieben sind.

Die ersten drei Herausforderungen befassen sich mit dem **Aufbau einer aussagekräftigen Kostenrechnung**. Entscheidend ist hier die Abbildung der effektiven Arbeitszeit des Lehrkörpers für die verschiedenen Produkte in Form einer internen Leistungsverrechnung, ohne auf eine Zeit- und Leistungserfassung der Dozierenden zurückgreifen zu können. Aufgrund der Grösse ist die PH Zürich dabei auf ein leistungsfähiges ERP-System angewiesen und setzt auf eine dezentrale Dateneingabe in der Linie.

---

<sup>1</sup> Zum MIS an einer privaten Hochschule siehe den Erfahrungsbericht von Palte & Langendörfer, 2008, S. 312.

<sup>2</sup> Zum Aufbau des Controllings als zentrale Herausforderung einer Steuerung unter NPM siehe Buchmann (2005), S. 127.

Die vierte Herausforderung dreht sich um die **Erstellung eines integrierten Aufgaben- und Finanzplans**, der im Kanton Zürich Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) heisst. Mit der Ausgliederung und Verselbständigung der PH Zürich besteht die Planung aus zwei Phasen, welche wie zwei Seiten einer Medaille sind. Auf der einen Seite steht die Politik als Auftraggeberin mit einem Budgetkredit, auf der anderen Seite die PH Zürich als Auftragnehmerin mit dem Staatsbeitrag. Ziel ist es, das Globalbudget möglichst genau auf die einzelnen Verantwortungsbereiche und Produkte zu verteilen, um so unterjährig eine *Finanzielle* Steuerung erst zu ermöglichen. Die abgestimmte Planung der Aufgaben, Leistungen und Finanzen bildet mittlerweile den eigentlichen Kern einer *Finanziellen* Steuerung; während noch vor sechs Jahren die Mehrjahresplanung von einer Person im „stillen Kämmerlein“ erstellt worden ist, erstrecken sich heute der Planungs- und der anschliessende Budgetierungsprozess über je zehn Wochen und beteiligen alle Führungskräfte mit Finanzverantwortung.

Die letzten drei Herausforderungen beschäftigen sich mit **Managementprozessen**, welche den **Controlling-Regelkreis**<sup>3</sup> über die Führungsebenen hinweg schliessen sollen: neben Planung und Budgetierung braucht es ein Reporting samt Abweichungsanalyse und ggf. sind korrigierende Massnahmen zur Zielerreichung einzuleiten; schliesslich gilt es, gewonnene Erkenntnisse bei der nächsten Planungsrunde zur Weiterentwicklung der PH Zürich einfließen zu lassen. Hier hat die PH Zürich noch Entwicklungspotential, die Managementprozesse zur *Finanziellen* Steuerung müssen an der Pädagogischen Hochschule ihren richtigen Platz erst noch finden.

Die PH Zürich befindet sich auf dem Weg zur *Finanziellen* Steuerung in guter Gesellschaft, die Befragung dreier vergleichbarer Pädagogischer Hochschulen in der deutschsprachigen Schweiz hat gezeigt, dass man sich mit den gleichen Herausforderungen beschäftigt und ähnliche Lösungswege geht. Zentral bei allen Hochschulen ist die Suche nach einem geeigneten Finanzierungsmodell, welches den Hochschulen den nötigen finanziellen Handlungsspielraum samt Planungssicherheit gewährt und gleichzeitig den politischen Realitäten gerecht wird.

---

<sup>3</sup> Zum Controlling-Regelkreis für die Steuerung in der öffentlichen Verwaltung siehe auch Haldemann (2006), Kapitel 2 Herausforderungen für Management und Controlling

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>I</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>II</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>VI</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>VII</b>
<b>Anhangverzeichnis</b>	<b>VIII</b>
<b>1 Zunehmende Bedeutung einer <i>Finanziellen</i> Steuerung an der PH Zürich</b>	<b>1</b>
<b>2 Grundlagen einer <i>Finanziellen</i> Steuerung</b>	<b>3</b>
2.1 Die PH Zürich und ihre Besonderheiten als <i>Pädagogische</i> Hochschule	3
2.2 Begriffe des Haushaltsrechts im Kanton Zürich und <i>Finanzielle</i> Steuerung	3
2.3 Rechtliche Grundlagen einer <i>Finanziellen</i> Steuerung an der PH Zürich	5
2.4 Sieben Herausforderungen einer <i>Finanziellen</i> Steuerung an der PH Zürich	8
<b>3 Drei Voraussetzungen einer <i>Finanziellen</i> Steuerung</b>	<b>10</b>
3.1 Mehrere Reportings und (mangelhafte) Strukturen der Kostenrechnung	10
3.2 Interne Leistungsverrechnung und (fehlende) Leistungserfassung	12
3.3 Dezentrale Kontierung und (geringes) Verständnis für Controlling Fragen	13
3.4 Zusammenfassung und Lösungsansätze vergleichbarer PHs	15
<b>4 (Realistische) Planung als das Instrument einer <i>Finanziellen</i> Steuerung</b>	<b>16</b>
4.1 Aussensicht: Globalbudget und Leistungsauftrag der PH Zürich	16
4.2 Innensicht: Detailbudget pro Organisationseinheit in Franken und Mengen	19
4.3 Exkurs: Finanzierungsmodell und <i>Finanzielle</i> Performance-Messung	21
4.4 Zusammenfassung und Lösungsansätze vergleichbarer PHs	23
<b>5 Drei Managementprozesse einer <i>Finanziellen</i> Steuerung</b>	<b>25</b>
5.1 Zwischenberichterstattung und (Ergebnis-) Vorschau	25
5.2 Abweichungen und Massnahmen zur (kurzfristigen) Ergebnissicherung	27
5.3 ( <i>Finanzielle</i> ) Ergebnisverantwortung und Hochschulentwicklung	29
5.4 Zusammenfassung und Lösungsansätze vergleichbarer PHs	31
<b>6 Von der Kostenrechnung über die Effizienz zur Effektivität ...</b>	<b>32</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>VIII</b>
<b>Anhang</b>	<b>X</b>
<b>Selbständigkeitserklärung</b>	<b>XX</b>
<b>Über den Verfasser</b>	<b>XXI</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Kostenstellen- und Kostenträgerverzeichnis (CO-Objekte) .....	14
Abbildung 2: Organisations- und Telefonverzeichnis .....	14
Abbildung 3: Budgetierung der internen Leistungsverrechnung .....	21
Abbildung 4: Taxameter-Modell der Kontraktsummenberechnung (Schedler & Proeller).....	23
Abbildung 5: Monatliche Einnahmen/Ausgaben im Verhältnis zum Budget 2011 .....	26
Abbildung 6: Soll/Ist-Vergleich Personalbestand in VZÄ.....	27
Abbildung 7: Schätzung der im 2. Halbjahr 2011 variablen Kosten .....	28

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Budgetentwicklung PH Zürich vom KEF 2012-2015 zum KEF 2013-2016.....	17
Tabelle 2: Struktur des Entwicklungs- und Finanzplans der PH Zürich.....	18
Tabelle 3: Kennzahlen der Leistungsvereinbarung zur Messung der Leistungsabweichung ..	30

## Abkürzungsverzeichnis

aF&E	Angewandte Forschung und Entwicklung
Aufl.	Auflage
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BfS	Bundesamt für Statistik
BVK	Berufliche Vorsorgekasse des Kantons Zürich
CAS	Certificate of Advanced Studies
COC	Cost of Completion (Bewertungsmethode)
COHEP	Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen
CO-Objekt	Controlling-Objekt (z.B. KST, KTR oder Projekt)
CRG	Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (Kanton Zürich)
DAS	Diploma of Advanced Studies
DL	Dienstleistung(en)
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFP	Entwicklungs- und Finanzplan
ERP-System	Enterprise-Resource-Planning-System (z.B. SAP oder ABACUS)
FaHG	Fachhochschulgesetz (Kanton Zürich)
FH	Fachhochschule
FHR	Fachhochschulrat
FHV	Fachhochschulvereinbarung
FCV	Finanzcontrollingverordnung (Kanton Zürich)
HBR	Handbuch für Rechnungslegung (Kanton Zürich)
Hg.	Herausgeber
HSA	Hochschulamt
HSL	Hochschulleitung
KEF	Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (Kanton Zürich)
KST	Kostenstelle
KTR	Kostenträger
MAS	Master of Advanced Studies
MIS	Management-Informationssystem
NTK	Nichtträgerkanton
PH	Pädagogische Hochschule
PHG	Gesetz über die Pädagogische Hochschule (Kanton Zürich)
POC	Percentage of Completion (Bewertungsmethode)
QUEST	Quereinsteiger (-Programm)
RLV	Rechnungslegungsverordnung (Kanton Zürich)
VSA	Volksschulamt
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)

**Anhangverzeichnis**

Anhang 1: Finanzielle Steuerung einer PH - Fragebogen zu sieben Herausforderungen .....	X
Anhang 2: Leistungsgruppe 9740 der PH Zürich im KEF 2013-2016 .....	XVI
Anhang 3: COHEP-Reporting PH Zürich 2011 (vereinfacht) .....	XVIII
Anhang 4: Erfolgsrechnung PH Zürich gemäss Jahresbericht 2011 .....	XIX

## 1 Zunehmende Bedeutung einer *Finanziellen* Steuerung an der PH Zürich

„Bern hat billigste Lehrerbildung – Unveröffentlichter Kostenvergleich zeigt: Die Pädagogische Hochschule Bern arbeitet schweizweit am günstigsten“ (Wissmann, 2006) titelte am 11.12.2006 die Zeitung Der Bund und berief sich dabei auf einen unveröffentlichten Bericht der EDK, welcher erstmals die Kosten der Pädagogischen Hochschulen unter die Lupe nahm. Die Bildungsdirektorin des Kantons Zürich gab dem neu gewählten Rektor der PH Zürich 2007 vor allem einen Rat mit auf den Weg: „**Halten Sie das Budget ein!**“. Dieses Bonmot, welches man sich damals an der PH Zürich erzählte, und der Berner Zeitungsartikel veranschaulichen, wie das Kostendenken auch an Pädagogischen Hochschulen Einzug gehalten hat.

Die **Ökonomisierung des Bildungswesens** wurde nicht zuletzt durch die Bologna-Reform<sup>4</sup> mit der Einführung des Punktesystems ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System) erst ermöglicht, welches die studentische Lernleistung quantifiziert und damit den Studierenden-Output einer Hochschule europaweit und studiengangübergreifend vergleichbar macht; dabei entspricht ein ECTS einem Lernaufwand von 30 Stunden und ein Studienjahr wird mit 60 ECTS veranschlagt. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) macht sich die Normierung des Vollzeitstudenten zunutze und definiert in ihrem Leitfaden „Kostenrechnung für Fachhochschulen“ (Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, 2006) die Kennzahl „**Kosten pro Vollzeitstudent**“, d.h. es wird der Output (ECTS) ins Verhältnis zu den Kosten der Leistungserbringung gesetzt; diese Kennzahl dient als Grundlage für die Bemessung der Beitragszahlungen des Bundes an die Hochschulen und für die Berechnung der FHV-Beiträge gemäss FHV-Vereinbarung. Die Kennzahl „Kosten pro Student (Kopf)“ wird für alle Studiengänge pro Fachhochschule jährlich vom BfS veröffentlicht.

Die PH Zürich hat seit der Gründung im 2002 mehr und mehr Finanzautonomie erhalten und damit auch eine grössere Finanzverantwortung übernommen; beides hat sich über die Jahre entwickelt und ist vor dem Hintergrund einer umfassenden **Verwaltungsreform** des Kantons Zürich zu sehen:

- 1990er Jahre: Einführung Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) als zentrales Steuerungsinstrument des Regierungsrates für die verwaltungsinterne strategische und operative Steuerung auf Regierungsstufe
- 2002: Gründung der Pädagogischen Hochschule Zürich als öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Zürich mit eigener Rechtspersönlichkeit
- 2008/2009: Ablösung des bisherigen kantonalen Finanzhaushaltsrechts durch das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG)
- 2009: PH Zürich ist erstmals im KEF mit einem eigenen Globalbudget aufgeführt und erhält eine erweiterte **Finanzautonomie**<sup>5</sup> (Personal, Investitionen, Betriebskosten)

Die Projektarbeit geht der Frage nach, wie heute an der PH Zürich „**Finanzielle Steuerung**“ gelebt wird, welche Herausforderungen bei der Einführung zu meistern waren oder noch sind

---

<sup>4</sup> Zur Bologna-Reform siehe Bundesamt für Berufsbildung und Technologie. *BBT - Bologna-Reform*

<sup>5</sup> Definition der Finanzautonomie gemäss Rolf Dubs (Dubs, 2002, S. 42)

und was es an Voraussetzungen und Prozessen braucht, damit der Rektor seiner *Finanziellen* Verantwortung nachkommen und dem Kantonsrat Jahr für Jahr eine (hoffentlich) ausgeglichene Jahresrechnung vorlegen kann. Ausgangspunkt sind die aktuellen gesetzlichen Bestimmungen im Kanton Zürich bezüglich Steuerung und Finanzierung von staatlichen Leistungen, wie sie für die PH Zürich gelten. Die Frage der Praxis einer *Finanziellen* Steuerung wird anhand von sieben Herausforderungen erörtert, welche sich der PH Zürich bei der Umsetzung gestellt hatten.

Da der Aufbau der *Finanziellen* Steuerung an der PH Zürich noch nicht abgeschlossen ist und die meisten PHs in der Schweiz vermutlich ähnlichen Herausforderungen gegenüberstehen, hat der Verfasser drei vergleichbare Pädagogische Hochschulen befragt und die Erkenntnisse – soweit möglich – berücksichtigt. Der dafür entwickelte **Fragebogen** enthält 48 Fragen zu den sieben Herausforderungen einer Praxis der *Finanziellen* Steuerung und ist im Anhang 1 abgebildet.

Die Projektarbeit geht von den **Zielen einer *Finanziellen* Steuerung** von Hochschulen als selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts aus und thematisiert deren konkrete Umsetzung am Beispiel der PH Zürich; sie hinterfragt nicht den Sinn dieser *Finanziellen* Steuerung und behandelt auch nicht die Wirksamkeit des dazugehörigen politischen Prozesses einer *Finanziellen* Führung der Hochschule durch den Kantonsrat und den Regierungsrat. Schliesslich werden auch keine Aussagen getroffen bezüglich der passenden *Finanziellen* Ausstattung der PH Zürich oder einer angemessenen Höhe der Kennzahl „Kosten pro Vollzeitstudent“.

Im nächsten Kapitel wird zuerst die PH Zürich vorgestellt und auf zwei Besonderheiten als Pädagogische Hochschule hingewiesen; zudem wird die Verwendung der Begriffe *Finanzielle* Steuerung, Globalbudget, Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung geklärt, auf die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen im Kanton Zürich eingegangen, sowie die Befragung dreier vergleichbarer Hochschulen erläutert. Dann folgt das Kapitel mit den ersten drei Herausforderungen, welche sich mit den „technischen“ Voraussetzungen einer *Finanziellen* Steuerung befassen. Im vierten Kapitel geht es um das zentrale Instrument jeder *Finanziellen* Führung/Steuerung im öffentlichen Sektor: die Planung von staatlichen Leistungen und deren Finanzierung. Diese kann im Zuge des Public Managements aus zwei Perspektiven betrachtet werden: die Sicht des Kreditgebers (Aussensicht) und die Sicht des Kreditnehmers (Innensicht). Schliesslich folgen weitere drei Herausforderungen, welche sich mit den Managementprozessen einer *Finanziellen* Steuerung befassen und so die *Finanzielle* Steuerung im laufenden Hochschulbetrieb verankern. Nach zehn Jahren Pädagogische Hochschule und Aufbau eines leistungsfähigen Rechnungswesens und Controllings, nennt das letzte Kapitel mögliche nächste Schritte zu einer Optimierung der *Finanziellen* Steuerung an der PH Zürich und geht der Frage nach, welche Bedeutung die *Finanzielle* Steuerung in zehn Jahren haben könnte.

## 2 Grundlagen einer *Finanziellen* Steuerung

### 2.1 Die PH Zürich und ihre Besonderheiten als *Pädagogische* Hochschule

Mit dem Gesetz über die Pädagogische Hochschule (PHG) wurde die PH Zürich auf den 01.07.2002 ins Leben gerufen. Als öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons ist sie mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet und Mitglied der Zürcher Fachhochschule (ZFH). Die Oberaufsicht liegt beim Kantonsrat (Legislative), die allgemeine Aufsicht beim Regierungsrat (Exekutive) und dem Fachhochschulrat als oberstes Organ der ZFH obliegt die strategische Führung.

Um die Überführung der verschiedenen Lehrerseminare zu einer Hochschule zu erleichtern, hatte man sich bei der Gründung der PH Zürich für eine Matrixorganisation entschieden, mit der Produktverantwortung in der Vertikalen (z.B. Primarstufe, Sekundarstufe) und der Personal- und Fachverantwortung in der Horizontalen. Seit Mitte 2010 entspricht die Aufbauorganisation einer klassischen Linienorganisation, bei der Personal- und Leistungsverantwortung in einer Hand sind und die Fachverantwortung unabhängig von der Aufbauorganisation organisiert ist. Interessanterweise führte die Umstellung zu Einsparungen in Höhe von etwa 3% der Personalkosten, der Grund dafür ist vermutlich der geringere Abstimmungsbedarf in der Linienorganisation.

Anders als bei den Fachhochschulen liegt die Verantwortung für die Lehrkräfteausbildung nach wie vor bei den Kantonen und nicht beim Bund, da diese ein vitales Interesse an der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften für ihre Volksschulen, Mittelschulen und Berufsschulen haben. Der Kanton beschränkt sich dabei nicht auf die Aufsicht und Finanzierung sondern ist auch (grösster) Auftraggeber der PH Zürich (Beispiele: Obligatorische Berufseinführung für angehende Lehrkräfte, Umsetzung Volksschulgesetz, Quereinsteigerprogramm) und beeinflusst damit das Angebot im erweiterten Leistungsauftrag wesentlich. Im Gegensatz zu den Fachhochschulen erhalten die Pädagogischen Hochschulen keine Bundesbeiträge.

### 2.2 Begriffe des Haushaltsrechts im Kanton Zürich und *Finanzielle* Steuerung

Neben den Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nennt das CRG in § 2 weitere Grundsätze für die Steuerung von staatlichen Leistungen und Finanzen (Controlling):

- Ausrichtung auf Wirkungen und Festlegung der zu erbringenden Leistungen
- Verbindung von Leistungen und *Finanziellen* Mitteln
- **Globalbudgetierung**
- Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung

#### **Leistungsgruppenbudget, Globalbudget und Investitionsbudget**

Mit der Einführung des CRG wird die PH Zürich im KEF 2009-2012 erstmals als selbständige Leistungsgruppe aufgeführt und erhält so ein **Leistungsgruppenbudget**, welches sich aus

**Globalbudget**<sup>6</sup> für den Betrieb (Erfolgsrechnung) und **Investitionsbudget** für zu aktivierende Anschaffungen (Investitionsrechnung) zusammensetzt und Indikatoren zur Leistungsmessung ausweist. Das Leistungsgruppenbudget beinhaltet die Jahresplanungen der Leistungen und Finanzen der folgenden vier Jahre und wird jährlich aktualisiert. Das Globalbudget besteht aus einer Aufwand- und einer Ertragsposition, deren Saldo den Finanzierungsbedarf der Leistungsgruppe darstellt.

Als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts stellt die Leistungsgruppe der PH Zürich einen Spezialfall dar. Ihr Finanzierungsbedarf stellt als „Kostenbeitrag der Bildungsdirektion“ eine zusätzliche Ertragsposition dar und führt so zu einem ausgeglichenen „Globalbudget“. Deswegen werden in das Globalbudget „kantonale Erträge“ (§ 15 Abs. 2 Satz 2 CRG) nicht eingerechnet (siehe dazu Anhang 2: Leistungsgruppenblatt der PH Zürich).<sup>7</sup>

Im Gegensatz zu früher weist das Globalbudget für die PH Zürich folgende Vorteile auf:

- Keine Bindung an einzelne Budgetpositionen (z.B. Kostenstellen)
- Keine Bindung an einzelne Kostenarten (z.B. Lohn- oder Sachaufwand)
- Aufhebung des Bruttoprinzips (Zusätzliche Erlöse rechtfertigen zusätzliche Kosten)
- Beschränkte Möglichkeit einer zeitlichen Übertragung (Instrument des Kreditübertrags)

### **Leistungsauftrag, Indikatoren und Leistungsvereinbarung**

Die mit dem Globalbudget gewonnene Finanzautonomie der PH Zürich ist zum einen gebunden an die Verfassung und den gesetzlichen Auftrag sowie an die Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit; zum anderen ist das Globalbudget an einen Leistungsauftrag gekoppelt, welcher die zu erbringenden Leistungen festlegt; Globalbudget und Investitionsbudget dürfen nur zur Erfüllung des Leistungsauftrags verwendet werden (§ 15 Abs. 4 CRG).

Im sogenannten Leistungsgruppenblatt wird der **Leistungsauftrag** der PH Zürich wie folgt umschrieben:

- Aufgabe 1 (primärer Leistungsauftrag): Praxisorientierte Diplomstudiengänge für die Lehrpersonenausbildung auf Hochschulniveau, die dem kantonalen Recht unterstehen
- Aufgabe 2 (erweiterter Leistungsauftrag): Anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung und weitere Dienstleistungsangebote mit dem Wissenstransfer zur Lehre zur Sicherstellung der Qualität sowie Weiterbildung

Das Leistungsgruppenblatt enthält auch die folgenden **Indikatoren** (Prognosewerte!)<sup>8</sup> zu den Wirkungen und Leistungen der PH Zürich, welche pro Jahr festgelegt werden:

- Wirkungen: Anzahl Diplomabschlüsse
- Leistungen: Anzahl Studierende in Köpfen
- Leistungen: Verteilung der Kosten (ohne Infrastruktur) auf die vier Leistungsaufträge

---

<sup>6</sup> Der Begriff Globalbudget wird im CRG nicht verwendet; dort spricht man vom Leistungsgruppenbudget.

<sup>7</sup> Im Haushaltsrecht des Kantons ist der Kostenbeitrag eine Aufwandsposition, in der Erfolgsrechnung der PH Zürich eine Ertragsposition und wird als Staatsbeitrag unter dem Transferertrag ausgewiesen.

<sup>8</sup> Im KEF werden Indikatoren unterschieden nach Zielwerten und Prognosewerten, erstere sind verbindlich.

- Wirtschaftlichkeit: Selbstfinanzierungsgrad durch leistungsbezogene Einnahmen von Bund, Kantonen und Dritten (Prozentsatz)

Neben dem Leistungsauftrag kennt die PH Zürich noch die jährliche **Leistungsvereinbarung** mit dem Hochschulamt. In dieser wird der Leistungsauftrag für das nächste Jahr konkretisiert, einzelne Aufträge werden mit Kosten hinterlegt und Bandbreiten der Zielerreichung festgeschrieben; eine Über- oder Unterschreitung dieser Bandbreiten, soll im nächsten KEF zu einer „Berücksichtigung/Anpassung“ führen.

### **Finanzielle Steuerung**

Die beiden Begriffe *Finanzielle* Führung und *Finanzielle* Steuerung sind nicht trennscharf und werden oft synonym verwendet. Umgangssprachlich wird „eine Vorgabe“ eher mit dem Begriff Führung in Verbindung gebracht und „das Erreichen oder Ansteuern eines vorgegebenen Zieles“ eher mit dem Begriff Steuerung assoziiert. Ein Globalbudget mit Leistungsauftrag kann immer von zwei Seiten - der Geber- und der Nehmerseite - betrachtet werden und die Begriffe Führung und Steuerung entsprechen diesen beiden Seiten wie folgt:

- 3) *Finanzielle* Führung: Geber-Blickwinkel / Zielvorgabe der Politik
- 4) *Finanzielle* Steuerung: Nehmer-Blickwinkel / Zielerreichung der Verwaltung

Die Projektarbeit thematisiert den Blickwinkel der Nehmerseite (Verwaltung) und geht der Frage nach, wie die PH Zürich das vorgegebene Global- bzw. Jahresbudget (Zielvorgabe) zum Jahresende einhalten kann. Auch wenn das Budget aus dem Nehmer-Blickwinkel als Zielvorgabe hingenommen werden muss, so kann die PH Zürich im Vorfeld auf die Bemessung des Globalbudgets wesentlich Einfluss nehmen, da sie die Entwürfe zum KEF und zum Budget selber erstellt. Und die PH Zürich muss diesen Einfluss ausüben, um ihrem Auftrag zur *Finanziellen* Steuerung vollumfänglich gerecht zu werden.

## **2.3 Rechtliche Grundlagen einer *Finanziellen* Steuerung an der PH Zürich**

Bezüglich einer *Finanziellen* Steuerung sind folgende rechtlichen Grundlagen relevant:

- Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG)
- Finanzcontrollingverordnung (FCV)
- Rechnungslegungsverordnung (RLV)
- Handbuch für Rechnungslegung 2012 (HBR)
- Finanzverordnung der Zürcher Fachhochschule

### **Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (§§ 9-13 CRG)**

Mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) werden jährlich für die nächsten vier Jahre pro Leistungsgruppe die zu erzielenden Wirkungen, die zu erbringenden Leistungen sowie deren Finanzierung festgelegt (§ 9), die PH Zürich wird im KEF – wie die anderen Hochschulen auch – seit 2009 als eigene Leistungsgruppe<sup>9</sup> geführt. Der KEF wird vom Regierungsrat beschlossen und an den Kantonsrat zur Kenntnisnahme weitergeleitet (§ 13

---

<sup>9</sup> Siehe dazu Anhang 2: Leistungsgruppenblatt der PH Zürich im KEF 2013-2016

Abs. 1). Der Kantonsrat kann zum KEF Erklärungen beschliessen, auf welche der Regierungsrat einzugehen hat (§ 13 Abs. 2). Jeweils im Frühling werden alle relevanten Planungsparameter für die Erstellung des KEF in einem Regierungsratsbeschluss festgesetzt, wobei der bisherige KEF immer Ausgangspunkt ist und wesentliche Abweichungen zum bisherigen KEF zu begründen sind.

### **Budget, Budgetkredit, Nachtragskredit, Kreditüberschreitung und Kreditübertragung (§§ 14-25 CRG)**

Das **Budget** legt die Leistungen des Kantons und deren Finanzierung pro Leistungsgruppe für ein Kalenderjahr fest, wobei der Budgetentwurf dem ersten Planjahr des KEF entspricht (§ 14). Das einzelne Leistungsgruppenbudget enthält je einen **Budgetkredit** für die Erfolgsrechnung (Globalbudget) und die Investitionsrechnung (Investitionsbudget) sowie Leistungsindikatoren für die Erfolgsmessung, das Globalbudget selber ist eine Nettoposition aus Aufwand und Ertrag, welche gesondert ausgewiesen wird (§ 15)<sup>10</sup>. Der Regierungsrat erstellt den Budgetentwurf und legt ihn dem Kantonsrat vor, welcher das Budget bis zum 31. Dezember festzulegen hat; liegt am 1. Januar kein Budget vor, ist der Regierungsrat ermächtigt, unerlässliche Ausgaben zu tätigen (z.B. Löhne, Ersatzanstellungen oder Zahlungen für laufende Projekte) (§ 19).

Der einzelne Budgetkredit darf grundsätzlich nicht überschritten werden (§ 20), der Regierungsrat hat aber die Möglichkeit, im laufenden Jahr einen **Nachtragskredit** an den Kantonsrat zu stellen (§ 21). Zudem hat er die Möglichkeit in bestimmten Ausnahmefällen selber eine **Kreditüberschreitung** zu bewilligen, welche dann dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht werden muss (§ 22). Kann ein Budget nicht eingehalten werden, weil die Erträge tiefer ausfallen als budgetiert, ist kein Nachtragskredit erforderlich (§12 Abs. 5 FCV) und auch keine Bewilligung einer Kreditüberschreitung nötig (§ 14 Abs. 5 FCV).

Der Kanton kennt noch das Instrument der **Kreditübertragung**, welches ursprünglich dafür gedacht war, das „Dezemberfieber“ in den einzelnen Verwaltungen einzudämmen. Kann ein bestimmtes Vorhaben innerhalb einer Rechnungsperiode nicht abgeschlossen werden, können die im Budgetkredit dafür vorgesehenen und noch nicht verwendeten Mittel auf das nächste Jahr übertragen werden (§ 23). Da die PH Zürich über ein Globalbudget verfügt, in welchem einzelne Vorhaben nicht explizit aufgeführt werden, beschränkt sich die Möglichkeit einer Kreditübertragung tendenziell eher auf sogenannte Objekt- oder Rahmenkredite (§§ 38-43 CRG), also grössere Vorhaben, die zwar im Globalbudget enthalten sind, aber wegen ihres Umfangs und Ausnahmecharakter eine separate Bewilligung als Objektkredit benötigen.

### **Rechnungslegung (§§ 44-57 CRG)**

Mit dem CRG verpflichtet sich der Kanton, seine Bücher nach allgemein anerkannten Normen der Rechnungslegung zu führen mit dem Zweck, in der Jahresrechnung ein den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln (true and fair view). Die Normen sind in einer separaten Verordnung aufgeführt und rich-

---

<sup>10</sup> Das Investitionsbudget (Budgetkredit der Investitionsrechnung) umfasst die Investitionsausgaben, etwaige Investitionseinnahmen werden separat ausgewiesen.

ten sich nach den Standards, welche das Regelwerk IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) vorgibt. Im Kern geht es um folgende drei Grundprinzipien:

- 1) Alle Aufwände und Erträge werden in der Periode ihrer Verursachung erfasst; Ausgaben sind gemäss ihrem zeitlichen Anfall abzugrenzen, Einnahmen sind gemäss dem korrespondierenden Aufwand abzugrenzen.
- 2) Vermögenswerte<sup>11</sup> ab CHF 50'000 (PH Zürich) sind zu Anschaffungskosten zu aktivieren und über die normale Nutzungsdauer planmässig abzuschreiben; bei einer dauerhaften Wertminderung sind Sonderabschreibungen vorzunehmen.
- 3) Verpflichtungen werden passiviert, wenn deren Ursache in der Vergangenheit liegt, der Mittelabfluss zur Erfüllung sicher oder wahrscheinlich ist und in der Höhe zuverlässig ermittelt werden kann. Rückstellungen für personalrechtliche Ansprüche sind immer zu bilden, bei allen anderen Verpflichtungen ist die Mindestgrenze von CHF 500'000 zu beachten (§ 13 RLV).

Für die Verbuchung der Erträge aus Forschungs- und Dienstleistungsprojekten im Verantwortungsbereich der Bildungsdirektion schreibt das HBR in Kapitel 4.7.2 folgende zwei Bewertungsmethoden vor:

- Percentage of Completion-Methode (PoC)-Methode
- Cost of Completion-Methode (CoC)-Methode

Bei der **PoC-Methode** wird der gesamte, vereinbarte Projektertrag entsprechend dem jährlich zu ermittelnden Fertigstellungsgrad (Percentage of Completion) auf die Kalenderjahre verteilt und der Aufwand wird nach effektivem Anfall verbucht; somit wird in jeder Periode ein anteiliger Gewinn oder Verlust ermittelt und in der Erfolgsrechnung ergebniswirksam verbucht.

Bei der **CoC-Methode** wird der gesamte, vereinbarte Projektertrag immer nur in Höhe des in jedem Jahr aufgelaufenen Aufwands ergebniswirksam verbucht mit dem Ergebnis, dass ein allfälliger Gewinn oder Verlust erst bei Projektende in der Erfolgsrechnung ausgewiesen wird.

Beide Methoden bedingen eine separate Projektrechnung und bei der PoC-Methode muss zusätzlich ein Projektbudget (Aufwand und Ertrag) hinterlegt werden, welches jährlich zu aktualisieren ist. Die PH Zürich wendet die PoC-Methode bei Dienstleistungsprojekten ab einem Volumen von CHF 500'000 sowie bei allen Forschungsprojekten an.

### **Jahresergebnis, Eigenkapital und Ergebnisverwendung**

Je nach Jahresergebnis legt die PH Zürich dem Kantonsrat mit dem Geschäftsbericht einen Antrag zur Verwendung des Gewinns oder zur Deckung des Verlustes vor (§ 50 Abs. 3 FCV). Ein Jahresüberschuss kann (anteilig) dem übrigen<sup>12</sup> Eigenkapital (Reserven) zugeführt werden, als (Vor-) Jahresergebnis stengelassen werden oder an den Kanton zurückgeführt werden. Ein Jahresfehlbetrag muss (anteilig) durch Verwendung der Allgemeinen Reserven<sup>13</sup> des

---

<sup>11</sup> Gemäss dem Handbuch für Rechnungslegung (HBR) sind für die Aktivierungsgrenze die Gesamtkosten eines Projektes oder eines Beschaffungsantrags massgebend und nicht die Kosten des einzelnen Wirtschaftsguts.

<sup>12</sup> Neben dem „übrigen“ Eigenkapital kommen bei der PH Zürich keine weiteren Eigenkapitalpositionen vor.

<sup>13</sup> § 19 Abs. 3 der Finanzverordnung der Zürcher Fachhochschule begrenzt die Verwendung der Reserven zur Deckung eines Jahresfehlbetrags auf die allgemeinen Reserven.

übrigen Eigenkapitals gedeckt werden. Über die Antragstellung an den Kantonsrat und die Verwendung der Reserven im Eigenkapital entscheidet jeweils der/die Rektor/in nach Rücksprache mit der Bildungsdirektion.

Das übrige Eigenkapital der drei Zürcher Fachhochschulen gliedert sich wie folgt:

- Allgemeine Reserven
- Forschungsreserven
- Reserven für die strategische Hochschulentwicklung

Die Reserven sind jeweils gemäss ihrem Reservezweck einzusetzen.

### **Ausgabenkompetenzen**

Der Rektor oder die Rektorin der PH Zürich verfügt über die kantonalen Mittel, die im Rahmen des Budgetkredits durch den Kantonsrat bewilligt werden. Die Ausgabenkompetenz beträgt für einmalige Ausgaben CHF 1'000'000 und für wiederkehrende Ausgaben CHF 200'000 (§ 16 Finanzverordnung der Zürcher Fachhochschule in Verbindung mit § 39 FCV). Die Delegation der Ausgabenkompetenz innerhalb der Hochschule ist grundsätzlich wie folgt geregelt: 1. Führungsebene CHF 200'000; 2. Führungsebene 25'000; 3. Führungsebene 5'000 CHF.

### **Preiskalkulation von Angeboten der Weiterbildung sowie Dienstleistungen**

Gebühren der Ausbildung werden vom Regierungsrat festgelegt (§30 FaHG), Gebühren für Weiterbildungen und Dienstleistungen setzt die Hochschulleitung (HSL) in einer Gebührenordnung selber fest; diese sind grundsätzlich kostendeckend zu kalkulieren (§ 32 FaHG), wobei gemäss § 14 Finanzverordnung der Zürcher Fachhochschule mit „kostendeckend“ die „Vollkosten“ zu verstehen sind. Der/die Rektor/in kann aber Abweichungen genehmigen, sofern Interessen von Forschung und Lehre dies erfordern.

## **2.4 Sieben Herausforderungen einer *Finanziellen* Steuerung an der PH Zürich**

Ein Hauptziel der *Finanziellen* Steuerung ist das **Einhalten des Globalbudgets**. Aus den Prinzipien der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit lässt sich noch ein weiteres Ziel ableiten, die **Nutzenmaximierung**: bei gegebenem knappen Ressourceneinsatz (Globalbudget) ist durch *Finanzielle* Steuerung der grösstmögliche Nutzen (Output) zu erzielen. Um diese beiden Ziele zu erreichen, braucht es **Kostentransparenz**, sei es in Bezug auf die Verantwortungsbereiche der Aufbauorganisation, sei es in Bezug auf die Produkte und Produktgruppen (Output). Die Herstellung dieser Kostentransparenz wird in der Projektarbeit als drittes Ziel einer *Finanziellen* Steuerung mitbedacht.

Beim Aufbau einer *Finanziellen* Steuerung hatte die PH Zürich sieben Herausforderungen zu bewältigen; diese decken alle Schritte ab, die es braucht, um mit einem Globalbudget eine (Pädagogische) Hochschule zu steuern<sup>14</sup>. Die damit verbundenen Probleme sind nicht spezi-

---

<sup>14</sup> Siehe dazu auch Dubs (2002) Kapitel 2: Die einzelnen Schritte zur Verwirklichung eines Globalhaushaltes sowie die damit verbundenen Probleme

fisch „pädagogisch“, sondern eher „hochschultypisch“. Nach Meinung des Verfassers sind zwei Probleme an einer Pädagogischen Hochschule akzentuierter als bei anderen Hochschulen: Pädagogische Hochschulen unterliegen einer stärkeren Einflussnahme der Politik auf ihren Leistungsauftrag und das Verständnis für Belange der Kostenrechnung und des Controlling ist an PHs vielleicht weniger stark ausgeprägt als an Hochschulen mit betriebs- oder naturwissenschaftlichen Fakultäten.

Bei der Formulierung der sieben Herausforderungen wurde das jeweilige Problem bzw. das Herausfordernde nach Möglichkeit in Klammer gesetzt; z.B. die Herausforderung „Interne Leistungsverrechnung und (fehlende) Leistungserfassung“ besagt, dass zur *Finanziellen* Steuerung eine interne Leistungsverrechnung benötigt wird, die dafür notwendige Leistungserfassung aber fehlt.

Die ersten drei Herausforderungen drehen sich um den Auf- und Ausbau einer funktionierenden Kostenrechnung als Voraussetzung zur *Finanziellen* Steuerung; ohne praktisches Handwerkszeug bleibt eine *Finanzielle* Steuerung nebulös:

- 1) Mehrere Reportings und (mangelhafte) Strukturen der Kostenrechnung
- 2) Interne Leistungsverrechnung und (fehlende) Leistungserfassung
- 3) Dezentrale Kontierung und (geringes) Verständnis für Controlling Fragen

Die vierte Herausforderung hat das (Global-) Budget und dessen Erstellung zum Thema denn ohne realistische Planung keine vernünftige *Finanzielle* Steuerung:

- 4) (Realistische) Planung als das Instrument für eine *Finanzielle* Steuerung

Die letzten drei Herausforderungen beziehen sich auf notwendige Managementprozesse, um im Hochschulalltag *Finanzielle* Steuerung zu integrieren bzw. zu leben:

- 5) Zwischenberichterstattung und (Ergebnis-) Vorschau
- 6) Abweichungen und Massnahmen zur (kurzfristigen) Ergebnissicherung
- 7) (*Finanzielle*) Ergebnisverantwortung und Hochschulentwicklung

Um die an der PH Zürich gewonnenen Erfahrungen im Aufbau einer *Finanziellen* Steuerung mit den Erfahrungen an anderen Hochschulen abzugleichen, hat der Verfasser drei Pädagogische Hochschulen der Deutschschweiz befragt, welche von der Grösse her vergleichbar sind und ebenfalls mit einem Globalbudget geführt werden. Der Fragebogen wurde vorab zugestellt und diente als Gesprächsgrundlage für ein Interview mit dem jeweiligen Verwaltungsdirektor:

- PH Bern, Erich Schmid (Verwaltungsdirektor), André Michel (Finanzen)
- PH Nordwestschweiz, Peter Quenzer (Leiter Services), Peter Geissberger (Finanzen)
- PHZ Luzern, Adrian Kuoni (Leiter Verwaltung)

### 3 Drei Voraussetzungen einer *Finanziellen* Steuerung

#### 3.1 Mehrere Reportings und (mangelhafte) Strukturen der Kostenrechnung

##### Sachverhalt / Herausforderung

Die PHs müssen verschiedenen Anspruchsgruppen auf Stufe Bund und Kanton Rede und Antwort stehen, es sind neben den Vorgaben des internen (Management-) Berichtswesens verschiedene externe Reporting-Anforderungen einzuhalten (z.B. BBT oder COHEP).<sup>15</sup>

Die Herausforderung besteht darin, die verschiedenen Reportings so in die Kostenrechnung zu integrieren, dass die externen Anforderungen in die internen Vorgaben für die einzelnen Organisationseinheiten überführt werden können und umgekehrt. Zudem sollten die externen Berichte (halb-) automatisch ohne grösseren Zusatzaufwand aus der Kostenrechnung abgeleitet werden können.

##### Lösungsansatz PH Zürich

Als Mitglied der Zürcher Fachhochschule musste die PH Zürich seit der Gründung 2002 das sogenannte BBT-Reporting für Fachhochschulen an das Hochschulamt (HSA) abgeben und hatte ihre Kostenrechnung entsprechend aufgebaut. Das BBT schreibt mit ihrem Leitfaden „Kostenrechnung für Fachhochschulen“ den Schulen vor, ihre Kostenrechnung als gestaffelte Deckungsbeitragsrechnung zu führen, welche zum einen die Erlöse und Kosten nach Produkten gliedert (einzelne Studiengänge, Weiterbildung, Forschung, Dienstleistung), zum anderen zwischen Einzel- und Gemeinkosten unterscheidet. Das BBT-Reporting ist primär darauf ausgerichtet, die Kennzahl Kosten pro Vollzeit-Student zu ermitteln, eine interne *Finanzielle* Steuerung ist damit aber nicht möglich, weil unter anderem das BBT-Reporting nicht mit den Verantwortlichkeiten der Aufbauorganisation an der PH Zürich übereinstimmt.

In einem zweiten Schritt hat die PH Zürich ihre Kostenrechnung und das interne Reporting konsequent nach ihrer Aufbauorganisation aufgebaut und dabei sichergestellt, dass das BBT-Reporting nach wie vor Ende Jahr erstellt werden kann. Seit letztem Jahr ist es der PH Zürich erlaubt, das BBT-Reporting durch das für PHs verbindliche COHEP-Reporting zu ersetzen, welches sich stark an das BBT-Reporting anlehnt und nur in den folgenden zwei Punkten vom BBT-Reporting abweicht:

- Das BBT-Reporting weist im Leistungsauftrag „Diplomstudium“ nur von der EDK anerkannte Studiengänge aus; die PHs führen unter Diplomstudium auch nicht anerkannte Studiengänge (z.B. Quereinsteiger) sowie Ergänzungsstudien (zusätzliches Fach) auf.
- Das BBT-Reporting weist im Leistungsauftrag „Weiterbildung“ nur die Formate CAS, DAS und MAS aus; die PHs führen unter Weiterbildung auch andere Formate der Weiterbildung auf wie z.B. die obligatorische Berufseinführung oder das Kurswesen.

---

<sup>15</sup> Das COHEP-Reporting baut auf dem BBT-Reporting auf. Bei den Produktgruppen gibt es leichte Verschiebungen, bei den Umlagen schreibt das COHEP-Reporting eine strenge Einhaltung des Bruttoprinzips vor.

Mit der Umstellung auf IPSAS sind die **Kostenarten** an der PH Zürich unproblematisch geworden, da der neue Kontenplan die Bedürfnisse einer modernen Kostenrechnung abdeckt; so können z.B. Computer unter Hardware verbucht werden und nicht mehr unter „Lehrmittel für den Unterricht“. Das COHEP-Reporting stellt an die Kostenarten keine speziellen Anforderungen, ausser der Unterscheidung von vier Personalkategorien, welche im neuen Kontenplan ebenfalls berücksichtigt werden konnten. Um neben dem internen Reporting auch dem kantonalen und dem COHEP-Reporting gerecht zu werden, sind in der Kostenrechnung drei unterschiedliche Kostenartenstrukturen (mehrstufige Gliederungen) hinterlegt, welche es ermöglichen, den einzelnen Anforderungen auf Knopfdruck gerecht zu werden.

Der Aufbau der **Kostenstellen (KST)** orientiert sich an der Aufbauorganisation, d.h. jede Organisationseinheit der drei Führungsebenen verfügt über eine eigene KST, welche auch als sogenannte „Heim-KST“<sup>16</sup> dient. Organisationseinheiten, welche ein hohes Sachkostenbudget verwalten, erhalten für diese Sachkosten eine weitere KST für Auswertungszwecke, einzelne spezielle Kostenarten wie z.B. Miete werden ebenfalls auf einer separaten KST gebucht, was zwar zu weissen Schimmeln in der Kostenrechnung führt, aber das Leben im Controlling vereinfacht. Für die verschiedenen Reportings sind im System wiederum passende KST-Strukturen hinterlegt.

Beim Anlegen der **Kostenträger (KTR)** ist entscheidend, dass die Bedürfnisse aller Reportings berücksichtigt werden, d.h. die KTR für Produkte sind so differenziert anzulegen, dass sie in der jeweiligen KTR-Struktur des einzelnen Reportings am richtigen Ort ausgewiesen werden.

Meistens haben KST- oder KTR-Verantwortliche noch eigene Auswertungsbedürfnisse und verlangen mehr KST oder KTR als nötig, die dann zusätzlich zu bewirtschaften wären. Hier ist es gut, wenn das System neben KST und KTR noch weitere Controlling-Objekte<sup>17</sup> kennt, welche problemlos zusätzlich vergeben werden können und immer einer KST oder einem KTR untergeordnet sind und darüber abgerechnet werden.

Das COHEP-Reporting ist nach Produktgruppen (KTR-Gruppierungen) aufgebaut, welche in der Spaltenstruktur abgebildet sind. Kosten einer KST – z.B. einer Verwaltungseinheit – werden als **Umlagen** über spezielle Umlage-Kostenarten in der Zeilenstruktur bei den einzelnen KTR (Produkten) ausgewiesen. Damit die Kosten einer KST monatlich anteilig auf die zugehörigen KTR umgelegt werden, sind pro KST und Kostenartengruppe einzelne Umlagen mit passendem Umlageschlüssel zu definieren. Hierbei ist darauf zu achten, dass Erlöse, Personalkosten und Sachkosten in separaten Umlagen abgehandelt werden, da ansonsten die Kostenartengruppen des COHEP-Reporting nicht mehr differenziert bedient werden können.

Mittlerweile verwendet die PH Zürich als einzigen Umlageschlüssel die direkten Personalkosten des angestellten Lehrkörpers. Dieser Schlüssel ist für das COHEP-Reporting hinreichend genau und bietet noch zwei weitere Vorteile: Administratives Personal kann ihre Zeit sowohl

---

<sup>16</sup> Eine Person ist immer nur einer Organisationseinheit und damit einer KST zugeordnet, der gesamte Lohnaufwand wird auf dieser KST verbucht. KST-Wechsel sind im Zeitablauf natürlich möglich.

<sup>17</sup> ABACUS und SAP kennt hier z.B. die Projektrechnung und in SAP können bei KST noch zusätzlich sogenannte statistische Innenaufträge für Auswertungszwecke angelegt werden.

auf die Heim-KST als auch auf die entsprechenden KTR rapportieren, ohne dass diese KTR mit zusätzlichen Umlagen „bestraft“ werden und der Einsatz von externen (günstigeren) Lehrbeauftragten wird ebenfalls mit dem Anreiz „keine Umlage“ gefördert.

### **3.2 Interne Leistungsverrechnung und (fehlende) Leistungserfassung**

#### **Sacherhalt / Herausforderung**

Eine Kostenträgerrechnung ist darauf angewiesen, dass einem KTR zurechenbare Kosten auch auf dem KTR verbucht werden. Bei den Personalkosten erfolgt dies typischerweise durch eine Zeit- und Leistungserfassung (Rapportierung von Stunden auf KTR oder KST) und der Hinterlegung von Stundensätzen pro Personalkategorie; entsprechend dem angefallenen Zeitaufwand werden die KTR mit den Personalkosten (Stunden \* Stundensatz) belastet und die Heim-KST entsprechend entlastet.

Die Herausforderung besteht darin, dass die für eine Leistungsverrechnung unabdingbare monatliche Zeit- und Leistungserfassung an Hochschulen nicht üblich ist, zumindest nicht für den Lehrkörper<sup>18</sup>. Um dennoch eine Leistungsverrechnung zu erreichen, müssen die benötigten Informationen aus einem anderen System, welches die Personaleinsatzplanung enthält, übernommen und verarbeitet werden. Für die Kostenrechnung einer Hochschule ist eine möglichst genaue interne Leistungsverrechnung oft die grösste Herausforderung und mit technisch anspruchsvollen Lösungen verbunden.

#### **Lösungsansatz PH Zürich**

Die heutige technische Lösung an der PH Zürich hat eine längere Entwicklungsgeschichte hinter sich. Zu Beginn gab es noch kein Heim-KST-Prinzip und der Lehrkörper konnte rapportieren, wann und wie er wollte oder auch nicht, was zu einer völligen Intransparenz führte. Anfang 2005 wurde das Heim-KST-Prinzip eingeführt, und eine Rapportierung des Lehrkörpers war nur noch für Infozwecke möglich, wurde aber in der Kostenrechnung nicht mehr verarbeitet. Die interne Leistungsverrechnung wurde durch eine Datenbanklösung sichergestellt, in welcher die auf Excel geführten Individuellen Leistungsvereinbarungen (ILV) pro Dozent/in und Semester für den monatlichen Export in die Kostenrechnung aufbereitet wurden. Die monatliche Leistungsverrechnung war von der Aktualität der ILVs und deren Detaillierungsgrad abhängig. Überstunden konnten noch nicht berücksichtigt werden, da die interne Leistungsverrechnung auf der persönlichen Sollarbeitszeit aufbaute.

Den grossen Schritt brachte das Herbstsemester 2006 mit der Einführung des sogenannten MRM-Tools<sup>19</sup>, welches die Excel basierte ILV-Lösung ablöste. Jetzt sind alle ILVs aktuell und online verfügbar, die ILV einer Lehrperson zeigt nun alle ihre Modulanlässe, Kurse, Forschungs- und Dienstleistungsprojekte sowie etwaige Leitungspauschen und individuelle Weiterbildungen mit Stunden und Zeitraum. Jetzt ist auch das Problem der gemischten Module gelöst, indem beim monatlichen Stunden-Export die für ein Modul aufgewendeten Stunden

---

<sup>18</sup> Administratives und technisches Personal erfasst ihre Arbeitszeit monatlich auf Vertrauensbasis.

<sup>19</sup> Mitarbeitenden-Ressourcen-Management; ein webbasiertes Tool zur Verwaltung der ILVs der Dozierenden.

entsprechend der Zusammensetzung der Studierenden auf die KTR der Studiengänge verbucht werden. Eine Rapportierung zu Infozwecken war nach wie vor möglich, die monatliche Verbuchung der Leistungsverrechnung basierte auf den aktuell geplanten Stunden, zum Semesterende erfolgte eine effektive Abrechnung unter Berücksichtigung der rapportierten Stunden.

Aufgrund der Umstellung auf IPSAS als Rechnungslegungsstandard müssen ab 2009 die Stundenkontokorrente der Mitarbeitenden monatlich bewertet und in der Finanzbuchhaltung verbucht werden.

Im Hinblick auf die SAP-Einführung wurde Mitte 2011 auch für den Lehrkörper die sogenannte „scharfe“ Rapportierung eingeführt. Zeitgleich wurde das Arbeitszeitreglement so angepasst, dass die meisten Leistungen pauschal vergütet werden, sodass eine Lehrperson de facto nur noch in Ausnahmefällen eine Leistung rapportieren muss, diese dann aber tagesgenau und zeitnah. Mit dieser letzten Anpassung verfügt die PH Zürich nun über eine aktuelle interne Leistungsverrechnung welche auf der effektiv geleisteten Arbeit basiert.

### **3.3 Dezentrale Kontierung und (geringes) Verständnis für Controlling Fragen**

#### **Sachverhalt / Herausforderung**

„Eine Datenanalyse ist immer nur so gut wie ihre Daten“, diese Aussage stimmt auch für eine Kostenrechnung. Jeder buchhalterische Vorgang (Faktura, Rechnung, Rapportierung) braucht für eine korrekte Verbuchung ein passendes Sachkonto (Erlös- oder Kostenart) und das richtige CO-Objekt<sup>20</sup>.

An der PH Zürich werden jährlich 15'000 Fakturen geschrieben, 7'000 Rechnungen bezahlt und 6'000 Leistungsbestellungen für Lehrpersonen generiert und verarbeitet. Aufgrund des Datenvolumens setzt die PH Zürich auf eine dezentrale Kontierung der Buchungsvorgänge durch die verantwortlichen Personen in der Linie, da diese den jeweiligen Sachverhalt am besten einordnen können; zudem unterstützt eine dezentrale Kontierung die Führungskräfte bei der Wahrnehmung ihrer Finanzverantwortung.

Die Herausforderung besteht darin, dass die kontierende Person (Lehrperson!) unter 350 Sachkonten und 400 CO-Objekten jeweils die richtige 10-stellige SAP-Nummer zieht.

#### **Lösungsansatz PH Zürich**

Während die Linie zwingend das richtige CO-Objekt auswählen muss, hat sie beim Sachkonto die Möglichkeit, dieses durch die Finanzbuchhaltung eintragen zu lassen, welche auch die Gesamtverantwortung für eine den IPSAS-Normen entsprechende Kontierung trägt. Für eine effiziente Gestaltung des Kontierungsprozesses hat die Finanzbuchhaltung einen Kontierungsleitfaden im Intranet zur Verfügung gestellt, welcher pro Organisationseinheit häufig auftretende Sachverhalte samt Kontierung und Beispiel auflistet.

---

<sup>20</sup> CO-Objekt ist ein Sammelbegriff für KST, KTR, PSP-Element (Projekt) oder statistischer Innenauftrag aus der SAP-Welt (ERP-System) und dient als Erlös- und Kostensammler.

Ein sogenanntes Kostenstellen- und Kostenträgerverzeichnis im Intranet, welches alle CO-Objekte auflistet, erleichtert den Linienverantwortlichen die richtige Nummer zu finden:

Suchen Sie nach einer Nummer, einem Begriff, dem Verantwortlichem oder nach Organisationseinheit

Z.B. Forschung, wenn sie alle Kostenstellen, Kostenträger und PSP-Elemente angezeigt haben möchten, in deren Bezeichnung der Begriff "Forschung" vorkommt.

Legende:

- Kostenstelle
- Kostenträger Innenaufträge
- PSP-Element (Projekt)
- Statistischer Innenauftrag

Abbildung 1: Kostenstellen- und Kostenträgerverzeichnis (CO-Objekte)

Der Aufbau des Verzeichnisses entspricht der Aufbauorganisation<sup>21</sup> und funktioniert wie das dazugehörige Organisations- und Telefonverzeichnis inkl. einer Suchfunktion:

Telefon und E-Mail Verzeichnis PHZH intern

Organisationsstruktur

R Rektorat

- Walter Bircher (Rektor)
- Nicole Wilhelm (Assistentin)
- GS Generalsekretariat
- HE Hochschulentwicklung
- KO Kommunikation
- A Prorektorat Ausbildung
- W Prorektorat Weiterbildung und Forschung
- V Verwaltungsdirektion

Schauen Sie hier das **Kostenstellen- und Kostenträgerverzeichnis (CO-Objekte)** an

Name, Gebäude, Telefon oder Funktion eingeben. Es können bis zu max. 3 Begriffe eingegeben werden. Wenn Sie genau suchen wollen, dann die Suche mit " " begrenzen, z.B. "Abteilung 2" oder "STA G" Falls Ihre Daten nicht stimmen, melden Sie sich bitte per E-Mail bei [personal@phzh.ch](mailto:personal@phzh.ch) oder unter 043 305 58 58.

+ erweiterte Suche (Fachbereiche)

[Alle Personen anzeigen](#)

**Hauptnummer PHZH:** +41 (0)43 305 55 55  
**Hauptnummer Kanzlei:** +41 (0)43 305 51 11

Abbildung 2: Organisations- und Telefonverzeichnis

Schliesslich wird das Auffinden der passenden Sachkonten und richtigen CO-Objekte auch technisch unterstützt, indem Eingabefelder in den Systemen nach Möglichkeit über eine Matchcode-Suche verfügen oder mit einem Dropdown-Menü ausgestattet sind mit den zur Verfügung stehenden Nummern.

<sup>21</sup> Die Anzahl der Buchstaben zeigt an, ob man sich auf der ersten, zweiten oder dritten Führungsebene befindet.

### **3.4 Zusammenfassung und Lösungsansätze vergleichbarer PHs**

#### **Zusammenfassung / Aktuelle Probleme**

Nach zehn Jahren intensiver Aufbauarbeit hat die PH Zürich die drei Herausforderungen der Kostenrechnung gut gemeistert: mit der Einführung des MRM-Tools zur Planung und Abrechnung der Leistungen des Lehrkörpers wurde das Fundament für eine transparente Kosten-Leistungs-Rechnung gelegt, welche auf Ist-Werten basiert; mit dem Wechsel auf IPSAS hat der Kanton den Weg frei gemacht für eine Rechnungslegung, welche dem „true and fair view“ verpflichtet ist und mit der Einführung von SAP steht ein technisch anspruchsvolles System zur Verfügung, welches fast alle Wünsche erfüllen kann. Bezüglich Kontierung und Dateneingabe setzt die PH Zürich auf Dezentralisierung mit entsprechender inhaltlicher und technischer Unterstützung; dieser Ansatz bedingt entsprechende Fachkompetenz in der Linie, welche noch nicht immer vorhanden ist und dann zu Reibungsverlusten und Qualitätseinbußen führen kann.

#### **Lösungsansätze vergleichbarer PHs**

Die drei befragten PHs kennen die gleichen Herausforderungen und haben ähnliche Erfahrungen gemacht. Die PH Nordwestschweiz und die PHZ Luzern lösen das Problem der fehlenden Rapportierung ebenfalls durch den technischen Zugriff auf die Personaleinsatzplanung und haben mit SAP eine gut funktionierende Kosten-Leistungsrechnung aufgebaut. Als Teilschule der FHNW hat die PH Nordwestschweiz hier etwas weniger Freiheitsgrade, da vieles von der FHNW vorschrieben oder zentral verwaltet wird. Die PH Bern ist in diesen Belangen heute noch in das kantonale System eingebunden und kann daher das Rechnungswesen nur bedingt nach ihren Bedürfnissen ausgestalten; mangels einer internen Leistungsverrechnung wird mit Mehrfachanstellungen gearbeitet damit der Lohn einer Lehrperson gemäss (Teil-) Anstellung direkt auf die entsprechenden KTR verbucht werden kann. Die Ablösung vom kantonalen System ist mittlerweile entschieden und mit der Einführung von SAP wird die PH Bern auf Anfang 2014 über ein Rechnungswesen verfügen, welches nach ihren Bedürfnissen gestaltet ist und die Anforderungen einer Hochschule besser abdeckt.

Bezüglich der Frage der dezentralen Kontierung und dem Zusammenspiel mit der Linie schlagen alle drei Hochschulen einen anderen Weg als die PH Zürich ein. Anstatt auf die Befähigung der einzelnen Lehrperson zur dezentralen Kontierung zu setzen, versucht man diese von den administrativen Belangen so gut als möglich fern zu halten. Dies wird vor allem mit dem Aufbau von dezentralen Controllerstellen erreicht, welche sich in der Linie um die Kontierung oder deren Prüfung kümmern und die Verbindung zum zentralen Rechnungswesen halten.

## 4 (Realistische) Planung als das Instrument einer *Finanziellen* Steuerung

In der öffentlichen Verwaltung war die Planung von jeher das Instrument zur *Finanziellen* Steuerung. Mit der Ausgliederung und Verselbständigung von Organisationseinheiten (z.B. Hochschulen) im Zuge des Public Managements verteilt sich der Planungsprozess nun auf zwei Phasen, welche zueinander wie die zwei Seiten einer Medaille stehen. Ausdruck dieser zwei Seiten der Planung bzw. der Globalbudgetierung ist auch das Begriffspaar Budgetkredit und Staatsbeitrag:

Auftraggeber => Budgetkredit (Aufwand) <=> Staatsbeitrag (Ertrag) <= Auftragnehmer

Der Budgetkredit stellt beim Kanton als Auftraggeber eine Aufwandsposition dar, bei der Hochschule als Auftragnehmer dagegen eine Ertragsposition.

Im Gegensatz zu früher beschränkt sich die Politik<sup>22</sup> bei der Planung auf die Festlegung der Globalbudgets und der Leistungsaufträge samt Indikatoren zur Beurteilung der Zielerreichung. Die Aufgabe der Detailplanung ist mit der Finanzverantwortung auf die jeweilige verselbständigte Organisationseinheit übergegangen. Bei der Festlegung der Ressourcen (Mitarbeiter, Lehrbeauftragte, Sachkosten) verfügt die PH Zürich über einen grossen Handlungsspielraum; dafür wird von ihr neben einem Input orientierten Budget (Kostenartengliederung) nun auch ein Output orientiertes Budget verlangt, in welchem Kosten und Erlöse den einzelnen Leistungsaufträgen (Ausbildung, Weiterbildung, Forschung, Dienstleistung) zugeordnet sind, um eine spätere Leistungsbeurteilung zu ermöglichen.

Auch wenn die PH Zürich das Globalbudget als externe Vorgabe zu akzeptieren hat, soll dessen Festlegung in diesem Kapitel mitbehandelt werden, zum einen, weil die PH Zürich an der Erstellung des Globalbudgets massgeblich beteiligt ist, zum anderen weil ohne ein realistisches Globalbudget jede (nachgelagerte) *Finanzielle* Steuerung im Voraus zum Scheitern verurteilt wäre.<sup>23</sup> Zudem gehört es zu ihrer Finanzverantwortung dafür zu sorgen, auch in Zukunft über die notwendigen *Finanziellen* Mittel für den ordentlichen Betrieb zu verfügen.

### 4.1 Aussensicht: Globalbudget und Leistungsauftrag der PH Zürich

#### Sachverhalt / Herausforderung

Jeden Frühling erstellt der Regierungsrat unter Mithilfe der PH Zürich das Leistungsgruppenbudget der Pädagogischen Hochschule für den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) und reicht im Herbst mit dem Budgetentwurf auch das Budget der PH Zürich beim Kantonsrat zur Festsetzung ein.

Die Herausforderung besteht darin, die *Finanziellen* Implikationen des Leistungsauftrags der Hochschule im Rahmen des Planungsprozesses so zu verdeutlichen, dass die (jährlichen) Globalbudgets und der Budgetkredit zum einen den *Finanziellen* Rahmenbedingungen des

---

<sup>22</sup> In Zürich verabschiedet das Parlament das von der Regierung vorgeschlagene Budget (§ 17 und 19 CRG).

<sup>23</sup> Ein Ziel der *Finanziellen* Steuerung ist es, das Jahresbudget auszuschöpfen, ein hoher Jahresüberschuss ist im Grunde genauso zu vermeiden wie ein Jahresfehlbetrag.

Kantons genügen, zum anderen der PH Zürich den notwendigen *Finanziellen* Spielraum für die Erfüllung ihres Leistungsauftrags gewähren.

### Lösungsansatz PH Zürich

Bei der jährlichen Erstellung des KEF und des Budgetentwurfs geht die Bildungsdirektion einen pragmatischen Weg, welcher von der Input-Steuerung zur Output-Steuerung führt: Im Rahmen der jährlichen Überarbeitung des KEF sind die Planjahre des vorigen KEF<sup>24</sup> der Ausgangspunkt für die neuen Jahrespläne, bereinigt um die vom Regierungsrat vorgegebenen Änderungen bei der Teuerung (Lohnerhöhung, Einmalzulagen, Teuerungsausgleich) und Anpassungen bei der Infrastruktur (Mieten für Liegenschaften); dabei sind etwaige pauschale Sparmassnahmen gemäss den Vorgaben des Regierungsrats ebenfalls zu berücksichtigen.

Kommt es zu wesentlichen Veränderungen im Leistungsauftrag, werden diese Output orientiert im KEF und im Budgetkredit berücksichtigt, d.h. die Erhöhung bzw. Kürzung der Globalbudgets errechnet sich aus geplanter Output-Menge multipliziert mit dem geplanten Preis pro Output-Einheit. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung bzw. Fortschreibung der Globalbudgets des vorigen KEF 2012-2015 zum nächsten KEF 2013-2016:

PH Zürich kCHF	BUD 2012	PLAN 2013	PLAN 2014	PLAN 2015	PLAN 2016
<b>KEF 2012-2015</b>	<b>105'895</b>	<b>113'960</b>	<b>111'620</b>	<b>106'940</b>	<b>108'545</b>
Veränderung Lohnsumme		-1'322	-2'380	-3'261	
Neu: BVK-Sanierung		2'327	2'189	2'109	2'071
Veränderung Miete/Zins		4'394	3'605	3'382	3'172
Veränderung QUEST		0	0	0	-4'100
Neu: Kantonaler Stufenanstieg		1'290	1'320	1'320	1'170
<b>KEF 2013-2016</b>	<b>105'895</b>	<b>120'649</b>	<b>116'354</b>	<b>110'490</b>	<b>110'859</b>
Veränderung KEF neu ./.. alt	0	6'689	4'734	3'550	2'314

Tabelle 1: Budgetentwicklung PH Zürich vom KEF 2012-2015 zum KEF 2013-2016

Die Veränderung der Lohnsumme führt zu einer Abnahme der Planwerte, weil im neuen KEF mit einer niedrigeren Teuerung gerechnet wird. Neu ist die Sanierung der Pensionskasse BVK berücksichtigt und die Verlängerung eines Mietvertrags aufgrund der wieder ansteigenden Studierendenzahlen. Der Plan 2016 geht von einer pauschalen Erhöhung von 1.5% (Teuerung) aus, die Veränderung QUEST von CHF -4.1m entspricht der Abnahme der im 2016 auslaufenden Massnahme.

Anbei zwei Beispiele der Output orientierten Budgetanpassung, wie sie aufgrund der letzten beiden Veränderungen im Leistungsauftrag vorgenommen worden sind:

- Quereinsteigerprogramm QUEST als Massnahme gegen den Lehrpersonenmangel
- Kantonaler Stufenanstieg Sekundarstufe als Massnahme gegen den Zürcher Lehrpersonenmangel in der Sekundarstufe I

<sup>24</sup> Beispiel: Basis des Budgets 2013 im Rahmen der Entwicklung des KEF 2013-2016 ist der Jahresplan 2013 des vorigen KEF 2012-2015.

Zur Bekämpfung des Lehrpersonenmangels hat der Regierungsrat Ende 2010 beschlossen, dass die PH Zürich zusätzlich 990 sogenannte Quereinsteiger zu Lehrkräften ausbilden soll. Diese Massnahme hat im Frühling 2011 begonnen und läuft über sechs Jahre. Budgetiert wurden dafür CHF 53.1 Mio.; bei 1'770 Vollzeitstudierenden verteilt über fünf Jahre ergibt das CHF 30'000 pro Vollzeitstudent und Jahr bzw. 500 CHF pro geleisteten ECTS. Dieser Wert korrespondiert mit den durchschnittlichen Ausbildungskosten an schweizerischen PHs gemäss der FHV-Vereinbarung (Art. 9 FHV)<sup>25</sup>. Auch wenn die Betriebskosten pro Student an der PH Zürich eher bei CHF 40'000 liegen, wurde aufgrund der Grenzkostenbetrachtung mit dem tieferen Ansatz budgetiert.

Zur Bekämpfung des akuten Lehrpersonenmangels in der Sekundarstufe I hat der Fachhochschulrat beschlossen, Primarlehrpersonen mit einem altrechtlichen Diplom zu Sekundarlehrpersonen auszubilden. Die Massnahme ist auf sechs Jahre und 60 Person pro Jahr beschränkt; sie rechnet mit einem Output von 42 ECTS pro Lehrperson und Kosten von CHF 525 pro geleisteten ECTS.

Zur Begründung des Globalbudgets hat die PH Zürich dem Fachhochschulrat einen sogenannten **Entwicklungs- und Finanzplan (EFP)** einzureichen. Dieser zeigt in der Zeilengliederung das gestaffelte Deckungsbeitragsschema des BBT- bzw. COHEP-Reportings (siehe Anhang 3) und gliedert das Globalbudget in die Leistungsbereiche gemäss COHEP-Reporting:

<b>Struktur des Entwicklungs- und Finanzplans der PH Zürich</b>	
<b>Kostenartenstruktur (Zeilen)</b>	<b>Kostenträgerstruktur (Spalten)</b>
<b>Erlöse</b>	<b>Primärer Leistungsauftrag</b>
FHV-Beiträge ZH	<b>Ausbildung</b>
FHV-Beiträge NTK	Lehrerausbildung (BA, MA, Diplom)
Studienerlöse	Ergänzungsstudium
Sonstige Erlöse	Kantonale Studiengänge (z.B. QUEST)
Restkostenfinanzierung ZH	<b>Erweiterter Leistungsauftrag</b>
<b>Einzelkosten</b>	<b>Weiterbildung</b>
Personaleinzelkosten	CAS, DAS, MAS
Sacheinzelkosten	Kursorische Weiterbildung
<b>Deckungsbeitrag 1</b>	<b>Forschung und Entwicklung</b>
<b>Gemeinkosten</b>	Angewandte Forschung
Personalgemeinkosten	Lehrmittelentwicklung
Sachgemeinkosten	<b>Dienstleistungen</b>
<b>Deckungsbeitrag 5</b>	Beratung und Coaching
<b>Infrastruktur Erlöse</b>	Sonstige Dienstleistungen
Mieterlöse	<b>Nicht-FH-Bereich</b>
Infrastrukturbeitrag ZH	Schloss Au
<b>Infrastrukturkosten</b>	Lernmedienshop
Mieten Kanton	Gesellschaft Pestalozzianum
Drittmieten	

Tabelle 2: Struktur des Entwicklungs- und Finanzplans der PH Zürich

<sup>25</sup> Der FHV-Beitrag beträgt 85% der Betriebskosten (Vollkosten ohne Infrastruktur) abzüglich der Studiengebühren. 425 CHF/ECTS \* 60 ECTS + 1'400 CHF Studiengebühren = 31'400 CHF Ausbildungskosten im Schnitt.

Die drei „ZH-Erlösarten“ (FHV-Beiträge, Restkostenfinanzierung, Infrastrukturbeitrag) addieren sich zum Staatsbeitrag und entsprechen dem Globalbudget, wobei die FHV-Beiträge mit CHF 25‘500 pro Vollzeitstudent gerechnet sind, der Infrastrukturbeitrag die Lücke zwischen Mieterlösen und Infrastrukturkosten schliesst und die Restkostenfinanzierung als rechnerische Residualgrösse fungiert. Der EFP weist zudem den Selbstfinanzierungsgrad auf den Deckungsbeitragsstufen 1 und 5 aus und errechnet die Kennzahl Kosten pro Vollzeitstudent. Auch wenn die Planung der jährlichen Globalbudgets zunehmend Output orientiert erfolgt, sind sie vor pauschalen Kürzungen nicht gefeit. So musste die Hochschule im Rahmen des Sanierungsprogramms San10 (Regierungsrat Zürich, 2010) bei der Festlegung des KEF 2011-2014 Kürzungen in Höhe von CHF 9.8m einplanen.

Der EFP unterstützt zum einen die Bildungsdirektion bei der Erstellung des KEF und des Budgetentwurfs, zum anderen dient er dem Hochschulamt als Grundlage für die jährliche Leistungsvereinbarung mit der PH Zürich.

## **4.2 Innensicht: Detailbudget pro Organisationseinheit in Franken und Mengen**

### **Sachverhalt / Herausforderung**

Bei der internen Planung geht es darum, die Planvorgaben (Globalbudget, Leistungsauftrag) auf die Organisationseinheiten zu verteilen und die für die Leistungserbringung verantwortlichen Führungskräfte in den Planungsprozess mit einzubeziehen.

Die Herausforderung der internen Planung ist eine zweifache: zum einen gilt es, die Top-Down-Vorgaben der Politik mit der internen Bottom-Up-Planung abzugleichen, zum anderen geht es darum, die Planung sowohl input- als auch outputorientiert darzustellen und aufeinander abzustimmen.

### **Lösungsansatz PH Zürich**

Die PH Zürich kennt folgende zwei Planungsphasen, deren Prozesse grundsätzlich gleich aufgebaut sind:

- 1) EFP-/KEF-Mehrjahresplanung im Frühling auf der ersten und zweiten Führungsebene
- 2) Jahresbudgetierung im Herbst auf der zweiten und dritten Führungsebene

In beiden Planungsphasen gibt es pro Planungseinheit zwei interne Vorgaben: Budgetkredit und Personalbestand in Vollzeitäquivalenten (VZÄ); die Vorgabe Personalbestand dient hierbei als zusätzliche Absicherung: wird der geplante Personalbestand eingehalten, sollte eine etwaige Budgetabweichung nicht mehr gravierend ausfallen, da die Kosten für das Personal ca. 80% der Kosten ausmachen.<sup>26</sup>

Die Führungskräfte werden bei der dezentralen Planung und Budgetierung mit folgenden Massnahmen unterstützt:

---

<sup>26</sup> Die Frage, ob die Vorgabe Personalbestand eingehalten werden muss oder nur als Richtwert zu verstehen ist, wurde von der HSL diskutiert und zugunsten des Richtwerts entschieden; entscheidend ist die Einhaltung des Globalbudgets. Zu den Herausforderungen einer dezentralen Budgetierung des Personalbestands an einer Universität mit Stellenplan siehe Mockel & Becker, 2008, S. 303-304.

- Angabe von zwei Vergleichswerten: Ist-Wert des Vorjahres; Budget-Wert des laufenden Jahres
- Planung von Mengen anstatt von Franken, wenn immer möglich (z.B. Studierende, Personalbestand, Arbeitsstunden) anstatt von Werten (Semestergebühren, Personalaufwand, Ressourceneinsatz); die Umrechnung in Franken ist im Planungstool hinterlegt

Die **EFP-/KEF-Mehrjahresplanung** im Frühling ist zweistufig, die Vorgaben erfolgen auf der ersten Führungsebene pro HSL-Bereich (Rektorat, Prorektorat, Verwaltungsdirektion), geplant wird pro Organisationseinheit der zweiten Führungsebene (Abteilung) mit folgendem Detaillierungsgrad: Erlöse, interne Ressourcen, externe Ressourcen, Sachkosten; das rechnerische Ergebnis entspricht dem anteiligen Globalbudget.<sup>27</sup> Die internen Ressourcen werden in Form von Vollzeitäquivalenten (VZÄ) pro Jahr geplant, alle anderen Werte dagegen in Franken. Als Outputgrößen werden heute lediglich die Studierendenzahlen (Köpfe und VZÄ) pro Studienstufe erfasst. Eine Verschiebung zwischen den Jahresplänen der Abteilungen hat grundsätzlich innerhalb des eigenen Hochschulbereichs zu erfolgen, eine Verschiebung zwischen den HSL-Bereichen ist von der HSL zu bewilligen.

Die **Jahresbudgetierung** im Herbst ist ebenfalls zweistufig, die Vorgaben erfolgen hier auf der zweiten Führungsebene anhand der aktuellen EFP-Planung und budgetiert wird auf der dritten Führungsebene (Bereich) pro KST und KTR; der Detaillierungsgrad der Kostenarten erfolgt auf Kostenartengruppe (FHV-Beiträge der Nichtträgerkantone<sup>28</sup>, Studiengebühren, Honorare/Dienstleistungen, Abschreibungen, Gebäudeaufwand, etc.). Die Budgetierung der internen Ressourcen erfolgt wiederum in VZÄ, diesmal pro Mitarbeiter/in und Monat. Budget-Verschiebungen zwischen den Bereichen haben grundsätzlich innerhalb der eigenen Abteilung erfolgen, eine Verschiebung zwischen Abteilungen benötigt die Zustimmung des zuständigen Hochschulmitglieds.

Für eine outputorientierte Darstellung ist es notwendig, die **interne Leistungsverrechnung**, wie sie im BBT-Leitfaden für die Kostenrechnung an Fachhochschulen gefordert ist, bereits bei der Budgetierung zu berücksichtigen. Dies bedingt zum einen, dass Erlöse, externe Ressourcen und Sachkosten, welche einem Produkt zuordenbar sind, direkt auf dem entsprechenden KTR des Produktes zu erfassen sind; zum anderen budgetieren die Führungskräfte der PH Zürich den geplanten Arbeitsaufwand der fest angestellten Lehrkräfte in Stunden pro Produkt (KTR) oder für administrative Aufgaben wie Leitung/Administration (KST). Schliesslich muss – nach Abschluss der internen Leistungsverrechnung noch die Umlage gerechnet und gebucht werden, damit alle Kosten als Einzel- bzw. Gemeinkosten den KTR zugeordnet sind. Anzumerken ist, dass die Budgetierung der internen Leistungsverrechnung und das Rechnen der Umlagen NUR bei der Jahresbudgetierung vorgenommen wird und nicht bei der Mehrjahresplanung; bei dieser sind die Input-Daten auf einem höher aggregierten Niveau (Abteilung bzw. 2. Führungsstufe), was eine Leistungsverrechnung in der Planung verhindert.

Anbei ein Beispiel:

---

<sup>27</sup> Intern wird der Kostenbeitrag der Bildungsdirektion nicht als Ertragsposition budgetiert sondern als Ergebnis. Das hat den Vorteil, dass die Kennzahl Selbstfinanzierungsgrad direkt ausgewiesen werden kann.

<sup>28</sup> Die FHV-Beiträge vom Trägerkanton Zürich werden nicht budgetiert, da diese Teil des Staatsbeitrags sind.

Organisationseinheit mit 10 internen Lehrkräften (DWA) und zwei Produkten (KTR)					
Kostenart	KST	KTR 1	KTR 2	Total	Bemerkung
<b>Interne Ressourcen</b>	<b>360</b>	<b>900</b>	<b>630</b>	<b>1'890</b>	<b>Lohnaufwand + Abgrenzung h-KK</b>
Lohnaufwand	1'800			1'800	10 DWA * 180'000 CHF pro DWA
Stundenverrechnung	-1'530	900	630	0	
> Belastung Stunden	5'000 h	10'000 h	7'000 h	22'000 h	Budgetierung DWA-Stunden
> Entlastung Stunden	-21'000 h			-21'000 h	10 DWA * 2'100 h/DWA Arbeitszeit
> Entlastung Stunden	-1'000 h			-1'000 h	Überstunden (22'000 h ./ 21'000 h)
Abgrenzungen h-KK	90			90	1'000 h * 90 CHF/h Überstunden
<b>Externe Ressourcen</b>	0	40	20	60	Lehrbeauftragte
<b>Sachkosten</b>	140	10	0	150	
<b>Erlöse</b>	0	-1000	-500	-1'500	
<b>Ergebnis vor Umlage</b>	500	-50	150	600	
Umlage	-500	294	206	0	Basis DWA-Stunden pro KTR
<b>Ergebnis nach Umlage</b>	<b>0</b>	<b>244</b>	<b>356</b>	<b>600</b>	

Abbildung 3: Budgetierung der internen Leistungsverrechnung

Die Organisationseinheit budgetiert alle direkt zurechenbaren Erlöse und Kosten auf die zwei KTR. Der Personalaufwand wird in Form von 10 VZÄ budgetiert, Lohnaufwand CHF 180k pro VZÄ. Bei einer Sollarbeitszeit von 2'100 h pro Jahr werden 22'000 DWA-h geplant, was zu 1'000 Überstunden führt, die ebenfalls mit 90 CHF/h zu anzusetzen sind. Nach der Budgetierung der internen Verrechnung werden die auf der KST verbleibenden Restkosten per Umlage auf die KTR verteilt, mit den Personal-Einzelkosten als Schlüssel.

Dem Budgetierungsschema liegen zwei Annahmen zugrunde, um den Komplexitätsgrad der Budgetierung auf ein Minimum zu beschränken:

- Administratives und technisches Personal rapportiert ihre Arbeitszeit auf die KST; eine effektive Erfassung der Arbeitszeit auf KTR würde zu einer genaueren Kostenrechnung und zu einer Verschiebung von Gemein- zu Einzelkosten führen, das Ergebnis der betroffenen Organisationseinheit aber nicht verändern.
- Bei der Budgetierung der DWA-Stunden kommt es nicht darauf an, von welcher Organisationseinheit die Stunden geleistet werden, im Budget erfolgt die Verrechnung mit einem einheitlichen Verrechnungssatz für alle DWA. Im Ist erfolgt die Verrechnung mit dem individuellen Verrechnungssatz pro Personalkategorie, was auf Stufe der Organisationseinheit zu Budget-Abweichungen führen kann.

#### 4.3 Exkurs: Finanzierungsmodell und *Finanzielle* Performance-Messung

Auch wenn die PH Zürich seit 2009 über ein Globalbudget verfügt, kann man bei genauerem Hinsehen feststellen, dass sich dieses aus mehreren Detailbudgets zusammensetzt:

- Infrastrukturbeitrag (Miete für Liegenschaften und Zins für gebundenes Kapital)
- FHV-Beitrag für Studierende des Kantons Zürich
- Restkostenfinanzierung (inkl. Finanzierung einiger kantonaler Zusatzaufträge)

Die erste Position ist als Sockelfinanzierung der baulichen Infrastruktur unproblematisch und auch die zweite Position kann leicht nachvollzogen werden, da sie sich an der Output-Menge Vollzeitstudent orientiert, multipliziert mit dem durchschnittlichen Schweizer Kostensatz für die Ausbildung von Lehrkräften. Schwierig wird es mit der Restkostenfinanzierung, da diese Position aus verschiedenen Komponenten besteht und so die Messung einer *Finanziellen* Performance erschwert. Die Gründe dafür sind mehrfach:

- Unter dem Gesichtspunkt einer Output-orientierten Finanzierung wirft eine Restkostenfinanzierung in Höhe von 60 % Fragen auf.
- Einige - insbesondere neue - kantonale Aufträge werden zu „Vollkosten“ geplant und erhöhen die Restkostenfinanzierung, andere werden fakturiert (Drittmittel) und laufen nicht über die Restkostenfinanzierung.
- Einige kantonale Aufträge werden zu „Vollkosten“ fakturiert, andere Aufträge nur zu Teilkosten und manche Aufträge werden gratis abgegeben, die Differenz schlägt sich immer in den Restkosten nieder.
- Bei kantonalen Aufträgen, welche über die Restkostenfinanzierung laufen, ist die ursprünglich geplante Output-Menge massgebend und nicht die geleistete Menge.
- Die Restkostenfinanzierung ist eine Residualgrösse, Ist-Abweichungen bei den ersten beiden Positionen schlagen bei der Restkostenfinanzierung durch.

Dies führt dazu, dass die Restkostenfinanzierung und die damit verbundene Kennzahl „Selbstfinanzierungsgrad“ nicht aussagekräftig sind, da sie aufgrund der externen Einflüsse im Zeitverlauf stark schwanken. Hier stellt sich die Frage, ob für die Berechnung des Globalbudgets nicht ein pragmatischeres Finanzierungsmodell gefunden werden kann, welches die Transparenz und eine Messung der *Finanziellen* Performance fördert.

Für den primären Leistungsauftrag (Ausbildung von Lehrkräften), welcher ca. 65 % beträgt, könnte die Finanzierung 1:1 an die Output-Menge Vollzeitstudent (60 ECTS p.a.) geknüpft werden, unabhängig, ob es sich um von der FHV-Kommission anerkannte oder kantonale Studiengänge handelt. Aufgrund des hohen Fixkostenanteils sollte die Output-Finanzierung mit einem Sockel-Beitrag kombiniert werden, welcher einen Teil der Fixkosten deckt und so das Risiko der Auslastung zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber verteilt.

Beim erweiterten Leistungsauftrag (Weiterbildung, angewandte Forschung, Dienstleistung) wäre es von Vorteil wenn alle zusätzlichen kantonalen Aufträge einheitlich abgewickelt würden und zwar über die Fakturierung der tatsächlich erbrachten Leistung und nicht über die Restkostenfinanzierung. Dann liesse sich die Finanzierung des erweiterten Leistungsauftrags auf die Höhe der Subventionierung durch die Bildungsdirektion beschränken. Die Festlegung der Höhe des Kostenbeitrags ist eine politische Entscheidung, eine pauschale Festlegung hätte für beide Seiten den Vorteil der Planbarkeit und der pragmatischen Anwendung. Bei der Fixierung des Kostenbeitrags für den erweiterten Leistungsauftrag bieten sich zwei Varianten an, welche wie folgt mit der Finanzierung des primären Leistungsauftrags kombiniert werden könnten:

- Absoluter Pauschalbetrag => Erhöhung des Sockelbeitrags
- Variabler Pauschalbetrag => Erhöhung des Preises Kosten pro Vollzeitstudent

Dieses Modell wird in der Literatur auch als Taxameter-Modell (Schedler & Proeller, 2009, S. 173) beschrieben und lässt sich graphisch wie folgt abbilden:

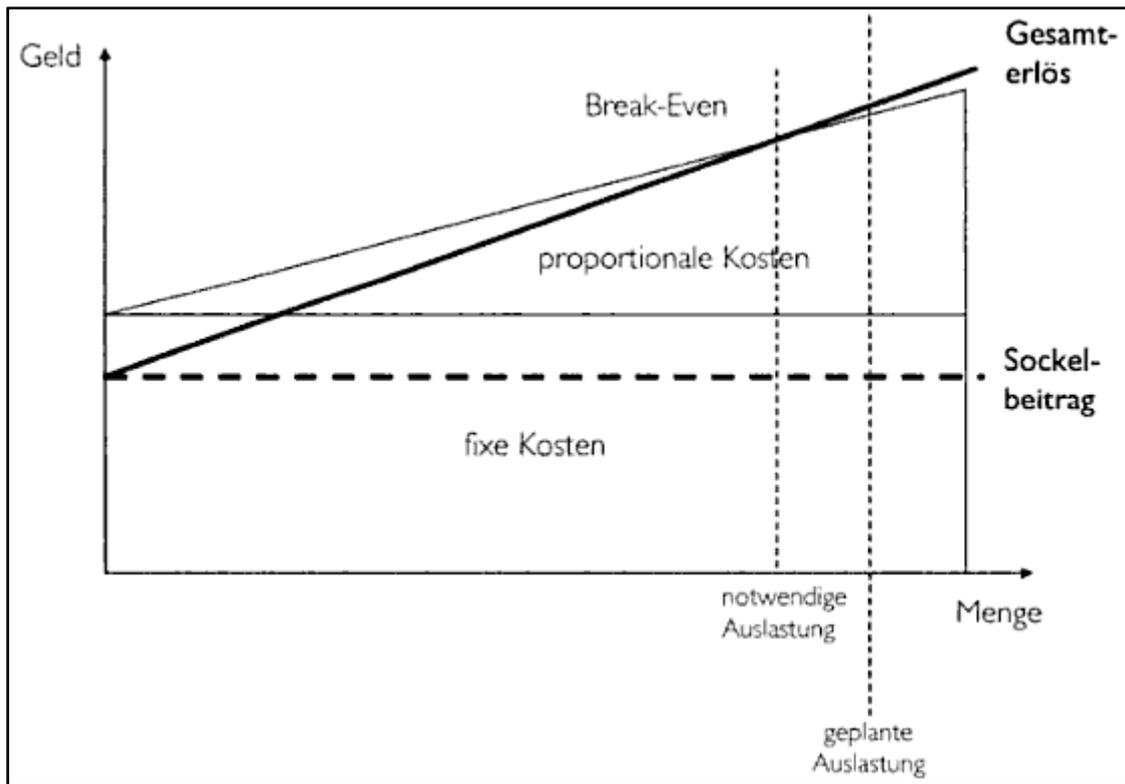


Abbildung 4: Taxameter-Modell der Kontraktsummenberechnung (Schedler & Proeller)

Die Finanzierung setzt sich zusammen aus einem Sockelbeitrag, welcher unter den fixen Kosten liegt, und einem Beitrag pro Output-Einheit, z.B. pro Vollzeit-Student. Der Preis pro Einheit ist so festzulegen, dass bei der Erreichung der geplanten Auslastung ein Gewinn entsteht, welcher das Mengen-Risiko abgelten soll. Ob Kosten als fix oder variabel angesehen werden, hängt vor allem von der Zeitdimension ab, kurzfristig sind fast alle Kosten fix, langfristig dagegen variabel.

#### 4.4 Zusammenfassung und Lösungsansätze vergleichbarer PHs

##### Zusammenfassung / Aktuelle Probleme

Die derzeitige Vorgehensweise zur Output-orientierten Darstellung des Mehrjahresplanes (EFP/KEF) kennt zwei Probleme, ein formal-technisches und ein inhaltliches.

Die Kostenrechnung der PH Zürich kann zwar rückblickend die Ist-Zahlen sehr genau nach Leistungsaufträgen (KTR) ausweisen, verfügt aber derzeit nicht über eine Output gestützte Mehrjahresplanung, welche sich nach wie vor mehrheitlich an Inputgrößen orientiert. Die Darstellung der Mehrjahresplanung nach Output-Größen im EFP/KEF erfolgt in einem nachgelagerten Schritt mittels einer Umrechnung aufgrund von Erfahrungswerten; dies hat den Nachteil, dass die Output orientierte Mehrjahresplanung nicht 1:1 Verantwortungsbereichen zugeordnet werden kann.

Im Bereich des erweiterten Leitungsauftrags fehlen – mit Ausnahme der Formate CAS, DAS und MAS – geeignete und messbare Output-Größen, sodass nur der Selbstfinanzierungsgrad

auf DB-Stufe 1 oder 5 für eine *Finanzielle* Performancemessung zur Verfügung steht; der Selbstfinanzierungsgrad hängt aber auch von der Finanzierungsform einzelner Leistungsaufträge ab: Aufträge der Bildungsdirektion (z.B. vom VSA oder HSA) können grundsätzlich über die Restkostenfinanzierung (Staatsbeitrag) finanziert oder in Form von Intercompany-Erlösen abgegolten werden; die Fakturierung von Intercompany-Erlösen z.B. an das VSA verbessert den Selbstfinanzierungsgrad der Hochschule, eine Finanzierung über den Staatsbeitrag dagegen führt zu einer Verschlechterung; die Mischung der Finanzierungsformen macht die Kennzahl Selbstfinanzierungsgrad für eine Performancemessung unbrauchbar, weil der Vergleich über die Jahre gestört ist.

### **Lösungsansätze anderer PHs**

Die Planungs- und Budgetierungsprozesse der einzelnen Hochschulen sind zum Teil komplex und hängen stark von den rechtlichen Rahmenbedingungen und den technischen Möglichkeiten ab, von daher ist eine Darstellung in der gebotenen Kürze hier nicht möglich. Die Interviews haben aber einige interessante Unterschiede bei den Finanzierungsformen und Kennzahlen aufgedeckt, welche nachfolgend aufgeführt sind.

Die PH Bern kennt die Integrierte-Produkte-Planung, welche dem KEF ähnelt, das Globalbudget wird als Ganzes gesprochen und rechnerisch nicht mit einzelnen Leistungsaufträgen verknüpft. Zukünftig soll das Budget für die Lehrerausbildung und die angewandte Forschung an die Studierendenzahlen gekoppelt werden und das Budget für die Leistungsaufträge Weiterbildung und Dienstleistung in Form einer Pauschale festgelegt werden.

Die PH Nordwestschweiz ist eine von neun Hochschulen der FHNW; diese finanziert sich über die Globalbeiträge der Trägerkantone, welche zum Teil spezielle Leistungsaufträge an die FHNW erteilen. Intern übernimmt die FHNW zentrale Dienste für die Hochschulen und belastet diese entsprechend mit Umlagen. Die PH Nordwestschweiz hat in der angewandten Forschung einen Selbstfinanzierungsgrad von 38 % auf Stufe DB 5 als Vorgabe.

Die PH Luzern ermittelt das Globalbudget pro Leistungsauftrag; für die Lehrerausbildung und die angewandte Forschung gibt es einen pauschalen Betrag pro Vollzeitstudent (Stichtage 15.04. und 15.10.), Weiterbildung und Dienstleistung wird ebenfalls mit einer Pauschale vergütet, allerdings unabhängig von den Studierendenzahlen. Zukünftig soll auch das Globalbudget der angewandten Forschung ohne direkte Verknüpfung zu den Studierendenzahlen festgelegt werden. Zur Messung der Finanziellen Performance wird die Kennzahl Kosten/Student verwendet.

## 5 Drei Managementprozesse einer *Finanziellen* Steuerung

Mit dem Aufbau einer funktionierenden Kostenrechnung wurden die Voraussetzungen und Strukturen für eine *Finanzielle* Steuerung geschaffen und mit der Ermittlung eines passenden Globalbudgets sowie dessen Verteilung auf die einzelnen Verantwortungs- und Leistungsbe- reiche hat die HSL den Fahrplan für den *Finanziellen* Betrieb festgelegt. Nun liegt es an den Führungskräften der Hochschule, dass im laufenden Betrieb die Weichen immer richtig ge- stellt sind, damit der Fahrplan – ohne grössere Ausfälle – eingehalten werden kann. Um dies zu gewährleisten, braucht es bildlich gesprochen folgende drei Funktionen:

- 1) Monitoring des laufenden Zugverkehrs und der Baustellenfortschritte
- 2) Frühwarnsystem, welches mögliche Verspätungen vorhersieht
- 3) Ausweichmöglichkeiten, um Baustellen zu umfahren und Kollisionen zu vermeiden

In diesem Kapitel werden drei Managementprozesse vorgestellt, welche diese Funktionen an der PH Zürich sicherstellen sollen.

### 5.1 Zwischenberichterstattung und (Ergebnis-) Vorschau

#### Sachverhalt / Herausforderung

Ein wichtiges Ziel der *Finanziellen* Steuerung in der öffentlichen Verwaltung ist die Einhal- tung des Jahresbudgets, denn gemäss § 20 CRG dürfen Budgetkredite grundsätzlich nicht überschritten werden. Kommt es zu einer voraussichtlichen negativen Budget-abweichung, gibt es die Möglichkeit des Nachtragskredits, welcher vom Regierungsrat beim Kantonsrat zu beantragen ist (§ 21 CRG). In bestimmten Fällen hat der Regierungsrat selber die Möglich- keit, Kreditüberschreitungen (im Voraus) zu bewilligen (§ 22 CRG).

Die Herausforderung besteht darin, frühzeitig zu erkennen, wie das Ergebnis zum Jahresab- schluss ausfallen wird, da Anträge für Nachtragskredite am 15. April oder am 31. Juli (§ 13 Abs. 2 FCV) beim Kantonsrat einzureichen sind.

#### Lösungsansatz PH Zürich

Mit der Einführung eines webbasierten Management-Informationssystems (MIS) haben die Führungskräfte der PH Zürich ständig Zugriff auf ihre finanzrelevanten Informationen. Neben den Finanz- und Projektberichten werden weitere Berichte zu folgenden Themen elektronisch angeboten: Personalbestand, Studierendenzahlen, Modullisten mit Kostenfaktor, Ressourcen- einsatz und Leistungsverrechnung, offene Debitorenposten.

Die Berichte sind grundsätzlich stufengerecht aggregiert aufbereitet mit Drill-Funktionalität (CO-Objekt, Kostenart, Einzelposten) sowie unterjährigem Budget/Ist-Vergleich und Vorjah- resvergleich. Immer Mitte Folgemonat werden die Monats- und Projektberichte im MIS um den abgelaufenen Monat aktualisiert und zusätzlich als pdf-Datei per Mail an die jeweils ver- antwortliche Person geschickt. Alle drei Monate thematisiert der Verwaltungsdirektor in der HSL den Quartalsbericht, welcher neben einer Analyse der abgelaufenen Monate auch eine Prognose des voraussichtlichen Jahresergebnisses enthält. Im 2012 wurde erstmals ein soge-

nannter Halbjahresabschluss erstellt, welcher zum einen die Forschungs- und Dienstleistungsprojekte gemäss POC-Methode bewertet<sup>29</sup> und abrechnet.<sup>30</sup>

Die aussagekräftige Aufbereitung des unterjährigen Soll/Ist-Vergleichs gestaltet sich an der PH Zürich schwieriger, als man vermutet. Das hängt damit zusammen, dass viele Einnahmen und auch einige grosse Ausgabepositionen nur unregelmässig anfallen oder erst zum Jahresende in Rechnung gestellt werden:

- **Ertrag:** Einnahmen werden oft nur semesterweise bzw. zum Jahresende fakturiert (Studiengebühren, FHV-Beiträge an Nichtträgerkantone, Aufträge vom VSA)
- **Sachaufwand:** Ausgaben werden zum Teil nur quartalsweise (Drittmieten) oder zum Jahresende (Miete/Zins Kanton Zürich, Leistungen der Universität Zürich) gebucht
- **Personalaufwand:** Lohnzahlungen für Lehrbeauftragte erfolgen nur am Ende eines Semesters; die monatliche Bewertung und Abgrenzung der Stundenkontokorrente bringt eine zusätzliche saisonale Schwankung mit sich

Anbei die monatlichen Ausgaben und Einnahmen 2011 im Verhältnis zum Budgetkredit:

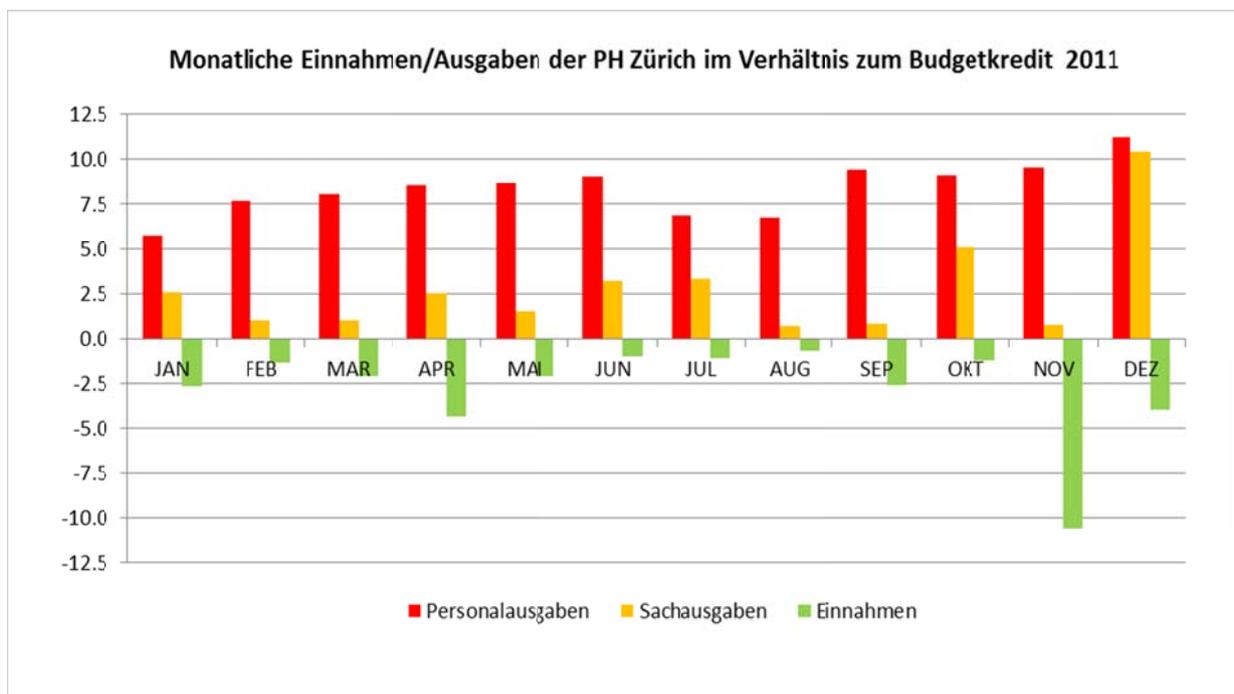


Abbildung 5: Monatliche Einnahmen/Ausgaben im Verhältnis zum Budget 2011

Die Graphik zeigt, dass sowohl die Personal- und Sachausgaben, als auch die Einnahmen im Jahresverlauf grösseren Schwankungen – insbesondere gegen Ende Jahr - unterliegen, was eine unterjährige Prognose des voraussichtlichen Jahresergebnisses erschwert.

Das Problem der unterjährigen Ergebnisprognose versucht die PH Zürich mit folgenden zwei Massnahmen zu entschärfen:

<sup>29</sup> Grundsätzlich sind externe Projekte nach der POC-Methode (Percentage of Completion) zu bewerten, in Ausnahmefällen kommt auch COC (Cost of Completion) in Frage. Siehe dazu Kapitel 4.7.2 HBR 2012

<sup>30</sup> Zum Berichtswesen und MIS siehe auch Thom und Ritz (2008, S. 176-182). Aus Sicht des Verfassers muss das Berichtswesen auch über einen Prozess mit Feedbackschleifen verfügen, allein das Publizieren langt nicht.

- Die Verteilung des budgetierten Lohnaufwands auf zwölf Monate erfolgt nicht linear sondern anhand des auf Monatsebene geplanten Personalbestands
- Die grossen Erlös- und Kostenpositionen werden gemäss Budget oder Hochrechnung monatlich abgegrenzt
- Mit der Übernahme des Mieterausbaus und der Erstausrüstung des neuen Standorts „Campus“ in die Anlagebuchhaltung der PH Zürich wird die grosse Sachkostenposition (Miete/Zins Kanton) zum Jahresende durch monatliche Abschreibungen ersetzt

Bei der Ergebnisvorschau fokussiert sich die PH Zürich vor allem auf die Entwicklung des Personalbestands im Jahresverlauf; hierbei wird der tatsächliche Personalbestand um die im System bereits hinterlegten zukünftigen Ein- und Austritte ergänzt und so dem budgetierten Personalbestand gegenübergestellt.

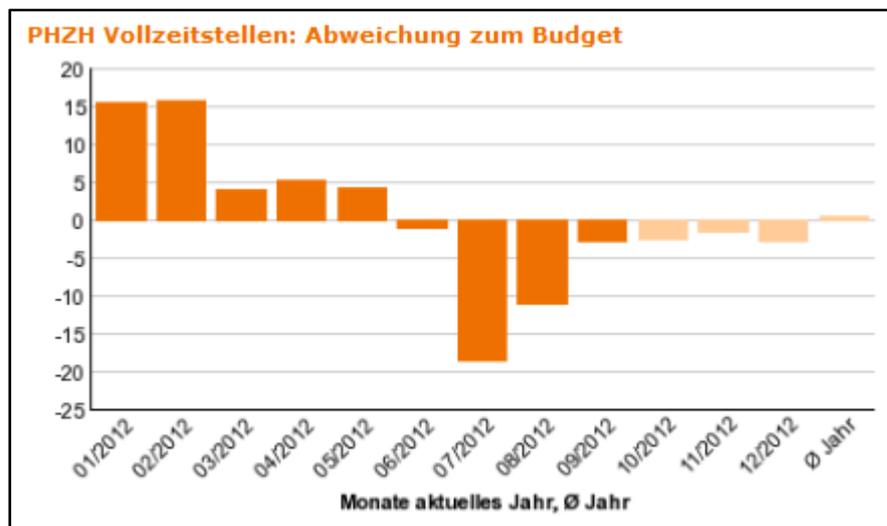


Abbildung 6: Soll/Ist-Vergleich Personalbestand in VZÄ

Die Graphik per Ende 2012/09 zeigt, dass der Personalbestand in den ersten Monaten deutlich über dem geplanten Personalbestand lag, Anfang der zweiten Jahreshälfte dagegen deutlich darunter. Gemäss Vorschau wird der Personalbestand im Jahresschnitt um 0.5 VZÄ über Plan liegen, was einer Punktlandung entspricht.<sup>31</sup>

## 5.2 Abweichungen und Massnahmen zur (kurzfristigen) Ergebnissicherung

### Sachverhalt / Herausforderung

Zeichnet sich im Verlaufe eines Geschäftsjahres ab, dass die Einhaltung des Globalbudgets gefährdet ist, hat das Management Massnahmen zu ergreifen, damit ein Minderertrag oder ein Mehraufwand noch innerhalb der Rechnungsperiode ausgeglichen werden kann (§ 11 FCV).

Die Herausforderung besteht in der Festlegung der Massnahmen, welche geeignet sind, die voraussichtliche Ergebnislücke zu schliessen und gleichzeitig den Schulbetrieb möglichst wenig einschränken. Um diese Entscheidungen treffen zu können, muss das Management die zur Verfügung stehenden Optionen und deren Auswirkungen kennen.

<sup>31</sup> Die Auswertung ist im MIS auch in Tabellenform und pro Organisationseinheit verfügbar.

## Lösungsansatz PH Zürich

Die HSL nimmt jeweils den Quartalsbericht mit Ergebnisvorschau zum Anlass, um über die Frage zu befinden, ob und wenn ja, welche Massnahmen zur Ergebnissicherung angezeigt sind. Da die meisten Kosten<sup>32</sup> kurzfristig fix sind und die PH Zürich bereits per Gesetz dem Prinzip der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 2 Abs. 1 CRG) verpflichtet ist, bleibt der Handlungsspielraum für unterjährige Kostensenkungen beschränkt. Immer wieder sind es gerade Massnahmen zur Effizienzsteigerung, welche den Handlungsspielraum für kurzfristige Einsparungen weiter verringern; Beispiele hierfür sind langfristige Serviceverträge zu günstigeren Konditionen oder der rabattierte Grosseinkauf von IT-Geräten mit der Konsequenz, diese zu aktivieren und über die Laufzeit linear abzuschreiben.

Die folgende Abbildung zeigt den Versuch, die kurzfristige Beeinflussbarkeit der Kosten an der PH Zürich zu quantifizieren. Die Berechnung geht davon aus, dass die Sparmassnahmen nach dem Halbjahresabschluss beschlossen werden, es verbleiben also noch fünf Monate für mögliche Einsparungen. Die Einschätzung des variablen Anteils hängt stark vom Szenario ab, hier wird die Fortsetzung eines „normalen“ Hochschulbetriebs unterstellt.

<b>Beeinflussbare Kosten im 2. Halbjahr</b>					
<b>Kosten PH Zürich</b>	<b>2011</b>	<b>Monate</b>	<b>Variabel</b>	<b>Kosten</b>	<b>Bemerkung</b>
<b>kCHF</b>	<b>IST</b>	<b>5</b>	<b>%</b>	<b>variabel</b>	
<b>Interne Ressourcen</b>	<b>82'072</b>	<b>34'197</b>	<b>4.3%</b>	<b>1'476</b>	
Lohnaufwand	81'526	33'969	2.0%	679	20 Anstellungen um 2 Monate verzögert
Abgrenzung h-KK	546	228	350.0%	796	Abbau Überstunden
<b>Externe Ressourcen</b>	<b>5'931</b>	<b>2'471</b>	<b>5.0%</b>	<b>124</b>	
Personalaufwand	5'931	2'471	5.0%	124	Verzicht auf einzelne Veranstaltungen
Abgrenzungen	0	0	0.0%	0	
<b>Sachaufwand</b>	<b>28'754</b>	<b>11'981</b>	<b>7.0%</b>	<b>835</b>	
Dienstleistungen	9'566	3'986	5.0%	199	Beratungshonorare
Materialaufwand	3'022	1'259	5.0%	63	Verzögerung Einkauf (Bibliothek)
Anschaffungen	1'582	659	50.0%	330	Verzögerung Beschaffung
Abschreibungen	990	413	0.0%	0	
Gebäudeaufwand	12'218	5'091	2.0%	102	Miete, Strom, Wasser etc. nicht flexibel
Sonstige Aufwände	1'698	707	20.0%	141	
Abgrenzungen	-322	-134	0.0%	0	
<b>Gesamtkosten</b>	<b>116'757</b>	<b>48'649</b>	<b>5.0%</b>	<b>2'434</b>	

Abbildung 7: Schätzung der im 2. Halbjahr 2011 variablen Kosten

Die obige Berechnung zeigt, dass der Sachaufwand mit einem variablen Anteil von 7% kurzfristig beeinflussbarer ist als der Personalaufwand mit 4.3%, allerdings besteht beim Personalaufwand mit CHF 1.4m eine grössere Hebelwirkung. Bei den meisten Massnahmen handelt es sich um eine Aufschiebung des Aufwands in die nächste Rechnungsperiode. Den grössten Effekt kann das Management beim Abbau des bewerteten Stunden-Kontokorrents (Abgren-

<sup>32</sup> Etwaige Mehrerlöse sind grundsätzlich keine Option; zum einen hat die PH Zürich darauf kaum Einfluss, zum anderen würden die dafür benötigten Mehrkosten den gewünschten Effekt wieder aufheben.

zung h-KK) erzielen, indem weniger (Entwicklungs-) Aufträge vergeben oder bereits zugeeilte verschoben werden.<sup>33</sup> Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die PH Zürich über ein „Polster“ an geleisteten und noch nicht ausbezahlten Überstunden verfügt.

Dauerhafte Einsparungen bedingen meistens eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen oder benötigen eine längere Vorlaufzeit. Die Personalkosten für Lehrleistungen werden vor allem von zwei Einflussgrössen bestimmt:

- Umrechnungsfaktor für eine Lektion<sup>34</sup>
- Klassengrösse

Gemäss § 14 PVF liegt der Umrechnungsfaktor zwischen 1.5 und 2.5 und darf im Durchschnitt 2.3 Arbeitsstunden für eine Lektion nicht überschreiten. Ist der Faktor einmal bestimmt, bleibt nur noch die Klassengrösse für die Beeinflussung der Personalkosten von Lehrleistungen und auch hier gibt es Einschränkungen wie räumliche Gegebenheiten oder präferierte Unterrichtsformen.

### **5.3 (*Finanzielle*) Ergebnisverantwortung und Hochschulentwicklung**

#### **Sachverhalt / Herausforderung**

Wie die Planung, so besitzt auch die *Finanzielle* Ergebnisverantwortung eine externe und eine interne Komponente. Der externe Aspekt behandelt die Rechenschaftspflicht der PH Zürich bezüglich ihrer *Finanziellen* Performance und die Frage der Gewinnverwendung; der interne Aspekt betrifft die Beurteilung des Managements bezüglich dessen *Finanzieller* Zielerreichung und die Anwendung eines adäquaten Anreizsystems.

Die Herausforderung besteht in der Definition und Messung von Indikatoren/Kennzahlen, welche eine verursachungsgerechte Messung der *Finanziellen* Performance – extern wie intern - ermöglichen. Zudem gilt es, die Werte der Effizienz und Effektivität (Sigma-Werte) gegenüber den anderen Werten einer öffentlichen Leistungserbringung wie Rechtschaffenheit (Theta-Werte) oder Robustheit/Beständigkeit (Lambda-Werte) in ein fruchtbares Verhältnis zu setzen.<sup>35</sup>

#### **Lösungsansatz PH Zürich**

Um es vorweg zu nehmen, ein bewusster Umgang mit der *Finanziellen* Ergebnisverantwortung muss an der PH Zürich noch gefunden oder gelernt werden.

Bei den im KEF und im Geschäftsbericht verwendeten Indikatoren der PH Zürich<sup>36</sup> handelt es sich um sogenannte Prognosewerte, welche für eine Messung der *Finanziellen* Performance nicht oder nur bedingt geeignet sind. Dennoch hat der Kantonsrat bei der Genehmigung des

---

<sup>33</sup> Im 2010 hatte die Hochschulleitung im Rahmen der SAN10 Sparmassnahmen den Dozierenden die vier Wochen Weiterbildung um eine Woche gekürzt, bei 300 VZÄ waren das über 12'600 Stunden bzw. CHF 1.0m.

<sup>34</sup> Bei einem Umrechnungsfaktor von 2.3 erhält eine Lehrperson für eine Unterrichtsstunde inklusive Vor- und Nachbereitung 2.3 Stunden vergütet.

<sup>35</sup> Zur Klassifizierung der Werte in der öffentlichen Leistungserbringung siehe Hood 1991, S. 11

<sup>36</sup> Siehe dazu Anhang 2: Leistungsgruppenblatt PH Zürich

Antrags zur Gewinnverwendung für sich die Frage zu beantworten, welches die Gründe einer positiven bzw. negativen Ergebnisabweichung sind: Liegen diese in der *Finanziellen* Performance oder eher in der ungenauen Bemessung des Globalbudgets begründet? Soll ein Gewinn (anteilig) dem Eigenkapital zugeführt oder besser an den Kanton zurückgezahlt werden? Ist ein Verlust mangels verfügbaren Reserven in der Bilanz vorzutragen oder vom Kanton zu übernehmen? Mit den Jahresabschlüssen 2009, 2010 und 2011 und den jeweiligen Anträgen zur Gewinnverwendung an den Kantonsrat wurden erste Erfahrungen gesammelt und die Vereinbarkeit von Globalbudget und Kreditübertrag getestet. Immer wieder wird die Frage diskutiert, wie hoch denn das Eigenkapitalpolster an einer Hochschule der ZFH sein soll und da wird immer wieder die Zahl von 10 % genannt. Da liegt die Vermutung nahe, dass bei Erreichen einer „vernünftigen“ Eigenkapitalquote der Kantonsrat eher für eine Rückführung des Jahresüberschusses stimmen wird oder alternativ die zukünftigen Staatsbeiträge an die Hochschule knapper bemessen.

Das HSA versucht hier einen Schritt weiterzugehen: Für die Bewertung der *Finanziellen* Performance der PH Zürich definiert es in der Leistungsvereinbarung vier Kennzahlen und legt Bandbreiten fest, deren Überschreitung eine Anpassung des Globalbudgets im nächsten Budgetjahr und der Mehrjahresplanung zur Folge haben:

Nr.	Kennzahl	Bandbreite
1	Anzahl Vollzeitstudierende der Ausbildung inkl. Quest	3 %
2	Anteil Studierende mit FHV-Wohnsitz im Kanton Zürich	3 %
3	Anteil erweiterter Leistungsauftrag an den Betriebskosten (DB-Stufe 5)	10 %
4	Kostendeckungsgrad erweiterter Leistungsauftrag durch Drittmittel	10 %

**Tabelle 3: Kennzahlen der Leistungsvereinbarung zur Messung der Leistungsabweichung**

Die erste Kennzahl misst den direkten Output des primären Leistungsauftrags (Anteil 70 %), die zweite Kennzahl berücksichtigt die Finanzierung der ausserkantonalen Studierenden über die FHV-Beiträge der anderen Kantone. Die dritte Kennzahl bestimmt das Verhältnis des erweiterten Leistungsauftrags zum gesamten Leistungsauftrag. Als qualitative Kennzahl ist die vierte am ehesten geeignet, eine Aussage zur *Finanziellen* Performance zu treffen; sie misst den Selbstfinanzierungsgrad des erweiterten Leistungsauftrags, welcher grundsätzlich kostendeckend (100 %) sein sollte (§ 14 Finanzverordnung der Zürcher Fachhochschule). Weiter ist in der Leistungsvereinbarung zu lesen, dass bei einer negativen Abweichung ausserhalb der Bandbreite die nächste Leistungsvereinbarung inkl. Budgetkredit anzupassen ist. In welche Richtung diese Anpassung erfolgen soll, bleibt allerdings offen; anscheinend ist man sich bewusst, dass eine Ergebnisabweichung bei diesen Kennzahlen analysiert sein will und der Interpretation bedarf.

Im Innenverhältnis spielt die *Finanzielle* Ergebnisverantwortung bei der Beurteilung der Führungskräfte bisher kaum eine Rolle, auch wenn das von manchen anders empfunden werden mag. Dies liegt zum einen daran, dass die Messung der *Finanziellen* Performance im öffentlichen Sektor komplex ist und zum anderen daran, dass vor allem an Pädagogischen Hochschu-

len die persönliche Verantwortung für eine *Finanzielle* Performance auf wenig Akzeptanz stösst. Der Verfasser ist aber der Meinung, dass auch an einer Pädagogischen Hochschule Verantwortung für die *Finanzielle* Performance thematisiert und in einer geeigneten Form implementiert gehört.

## **5.4 Zusammenfassung und Lösungsansätze vergleichbarer PHs**

### **Zusammenfassung / Aktuelle Probleme**

Die drei Managementprozesse einer *Finanziellen* Steuerung weisen an der PH Zürich noch das grösste Entwicklungspotential auf. Während die vergangenheitsorientierte Zwischenberichterstattung problemlos funktioniert, ist der unterjährige Soll-Ist-Vergleich bei den Erlösen zu verbessern, ebenso die frühzeitige Prognose des Jahresergebnisses. Aufgrund der mit der (Ergebnis-) Vorschau verbundenen Unsicherheit werden Massnahmen zur Ergebnissicherung manchmal spät ergriffen oder führen zu einer Übersteuerung.<sup>37</sup> Das Management-Reporting erschöpft sich meistens in einem Aufbereiten der Zahlen, eine Kultur des systematischen Feedbacks hat sich hier noch nicht etabliert, bzw. beschränkt sich auf den Fall einer negativen Ergebnisprognose. Die Führungskräfte an der PH Zürich verstehen sich nicht als Manager und empfinden eine *Finanzielle* Steuerung eher als Druckmittel von aussen und weniger als Hilfsmittel zur Optimierung des beschränkten Ressourceneinsatzes. Von daher steht eine interne (Finanzzelle) Ergebnisverantwortung nicht im Pflichtenheft der Führungskräfte. Dem Verfasser ist nur ein Fall bekannt, bei dem ein Leistungsbereich der PH Zürich geschlossen wurde, weil das Management auch nach zehn Jahren keine schwarze Null erzielen konnte.

### **Lösungsansätze vergleichbarer PHs**

Alle drei befragten Hochschulen erstellen Quartalsabschlüsse für ein internes Reporting und stellen Hochrechnungen zur Abschätzung des Jahresergebnisses an. Im Gegensatz zur PH Zürich werden weniger Zahlen aufbereitet, dafür findet ein intensiverer Austausch zwischen der Leitung (Rektor, Verwaltungsdirektor) und dem einzelnen Leistungsbereich (z.B. Institut) statt. Die PH Nordwestschweiz hat dafür ein ausgeklügeltes Excel-Blatt im DIN A3 Format entwickelt, welches – ähnlich einem Cockpit – die wesentlichen Zahlen auf einer Seite aufführt. Die unterjährige (Ergebnis-) Vorschau ist auch für diese Hochschulen eine Herausforderung.

---

<sup>37</sup> Aufgrund der sehr schlechten Ergebnisprognose für 2010 hatte die HSL noch im ersten Halbjahr vergleichsweise starke Sparmassnahmen ergriffen, welche per Ende Jahr zu einem ungewollt hohen Gewinn führten.

## 6 Von der Kostenrechnung über die Effizienz zur Effektivität ...

### Nächste Schritte zur Optimierung der Finanziellen Steuerung an der PH Zürich

In Kapitel 2.4 wurden folgende **Ziele einer Finanziellen Steuerung** genannt:

- Einhalten des Globalbudgets
- Nutzenmaximierung (Output-Maximierung) bei gegebenem Input (Ressourcen)
- Kostentransparenz in Bezug auf die Leistungserbringung (Kosten pro Produkt)

Wo steht die PH Zürich heute bezüglich ihrer Zielerreichung bei der *Finanziellen* Steuerung?

Das **Ziel der Kostentransparenz** ist heute schon erfüllt<sup>38</sup>. Die Produkte (CO-Objekte) werden detailliert geführt, die Kontierung der Buchungsbelege durch die Linie hat ein gutes Niveau erreicht und das interne Berichtswesen stellt online im MIS Ist-Budget-Abweichungen stufenadäquat zur Verfügung. Lediglich die Nutzung dieser Informationen könnte – zumindest aus Sicht eines Controllers – noch intensiviert werden und dazu braucht es Feedback-Schleifen im Reporting-Prozess. Diese sollen in einem nächsten Schritt aufgebaut werden.

Dem **Ziel der Nutzenmaximierung** ist man mit der Umstellung auf eine Linien-Organisation ein grosses Stück näher gekommen und auch die Einbindung der meisten Führungskräfte in die Planungs- und Budgetierungsprozesse hat dazu beigetragen. Das Globalbudget bringt zwar eine Entscheidungsfreiheit im Ressourceneinsatz mit sich aber auch eine „natürliche“ Ressourcenknappheit. Im Planungsprozess führt dies immer wieder zu einer Art Wettbewerb zwischen den Organisationseinheiten und einem Austausch von Argumenten mit dem Ziel, das Optimum an Nutzen mit den vorhandenen Mitteln zu erreichen. An der PH Zürich ist dieser Aushandlungsprozess zweistufig<sup>39</sup> gestaltet, mit heute befriedigenden Ergebnissen. Eine weitere Verbesserung der Planungsgenauigkeit ermöglicht es der HSL, zukünftig eine erhöhte Budgettreue im Vollzug einzufordern, was wiederum dazu führen wird, dass die Führungskräfte dem Planungs- und dem Budgetierungsprozess – und damit dem Ressourceneinsatz – eine höhere Beachtung schenken.

Das **Einhalten des Globalbudgets als Hauptziel** der *Finanziellen* Steuerung sollte sich aus einer hohen Kostentransparenz und einer guten Planung „von alleine“ ergeben, vorausgesetzt, die Managementprozesse des Controlling-Regelkreises funktionieren. Nach Meinung des Verfassers gibt es hier an der PH Zürich vor allem bei der Ermittlung der Ergebnisvorschau Verbesserungspotential, zumal die frühzeitige und korrekte Ergebnisvorschau Voraussetzung ist für das rechtzeitige Einleiten von geeigneten Korrekturmassnahmen. Mit der zunehmenden Erfahrung und dem Rückgriff auf Vorjahreswerte sollte dies zukünftig besser möglich sein.

Im **Ergebnis** ist die PH Zürich mit dem Aufbau der Finanziellen Steuerung auf einem guten Weg. Fragen und Unsicherheit gibt es seitens der PH Zürich vor allem an der Schnittstelle zur Politik, wo sich Globalbudget und Leistungsauftrag finden müssen. Das heutige Finanzierungsmodell ist eine historisch gewachsene Mischung aus Input- und Output-Finanzierung,

---

<sup>38</sup> Die (volle) Kostentransparenz ist in der Ist-Rechnung und im Jahresbudget gegeben, in der Mehrjahresplanung (EFP/KEF) gilt sie im Hinblick auf die Output-Orientierung nur beschränkt. Siehe dazu Kapitel 4.2 S. 20.

<sup>39</sup> Siehe dazu Kapitel 4.2 Innensicht: Detailbudget pro Organisationseinheit in Franken und Mengen

was immer wieder Fragen zur *Finanziellen* Performance aufwirft. Abhilfe könnte vielleicht die Leistungsvereinbarung als Bindeglied zwischen Politik und Verwaltung schaffen; dazu müsste diese zukünftig weniger formal ausgestaltet sein und dafür stärker auf den persönlichen Austausch zwischen Amtsleitung und HSL setzen.

Am Ende der Projektarbeit zum Thema *Finanzielle* Steuerung und deren Bedeutung an Pädagogischen Hochschulen sei darauf hingewiesen, dass all das Kostendenken oft nur die Kostenstrukturen optimiert und das oft ohne Blick auf die nötige Qualität der Leistung; eine Orientierung am schweizerischen Benchmark „Kosten pro Student“ führt manchmal auch zu einer mittelmässigen Qualität der Leistung. Performance Management in der öffentlichen Verwaltung darf sich nie allein auf die quantitative Messung des Outputs (z.B. Vollzeitstudenten oder ECTS) beschränken, sondern muss immer auch im Zusammenhang mit den zu erzielenden Wirkungen (z.B. erfolgreiche Berufseinsteiger in der Volksschule) betrachtet werden (Ritz & Sinelli, 2012, S.5). Hier braucht es ein Umdenken in der Politik. Der Wettbewerb um Studenten für Pädagogische Hochschulen hat begonnen, Standortvorteile werden in Position gebracht, Zusatznutzen für Studierende ins rechte Licht gerückt und die Frage „Was kostet ein Student“ muss ergänzt werden um die Frage „Wie viel Qualität in der Lehrerbildung sollten wir uns leisten“.

### **Wohin entwickelt sich das „Kostendenken“ an den Pädagogischen Hochschulen?**

Die Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz sind zehn Jahre jung und die *Finanzielle* Führung/Steuerung mit Globalbudget und Leistungsauftrag befindet sich in einer Erprobungsphase. Nicht wenige PHs sind aktuell noch mit dem Aufbau einer funktionierenden Kostenrechnung beschäftigt, identifizieren Kostentreiber für Umlageschlüssel und implementieren Prozesse für Planung, Berichterstattung und Steuerung.

In zehn Jahren werden Fragen zum Controlling an den PHs an Aktualität verloren haben, weil dann eine funktionierende Kostenrechnung und Controlling-Prozesse zum Standardwerkzeug einer PH gehören; Kennzahlen wie Kosten pro Student sind etabliert und die Effizienz hat sich auf einem verträglichen Niveau eingependelt, dank Kostendruck und Benchmarking über alle Schweizer PHs durch das COHEP-Reporting. In Zürich wird man die politisch bedingten Schwankungen im Leistungsauftrag mittels einer Output-orientierten Planung routiniert im KEF abbilden, die Führungskräfte möchten nach wie vor nicht als Manager gesehen werden und haben vielleicht wieder mehr Musse, auch Fragen nach der Effektivität in der Lehrerbildung zu stellen.

Vielleicht ist dann auch die Zeit für ein langfristigeres **Finanzierungsmodell** gekommen, mit mehr Planungssicherheit für die PH Zürich und einer besseren Möglichkeit für die Politik, die *Finanzielle* Performance der PH Zürich zu beurteilen.

Die Frage nach der Ausgestaltung eines zukünftigen Finanzierungsmodells, nach der Ablösung der Restkostenfinanzierung durch eine Sockelfinanzierung und die Frage, ob die Finanzierung des erweiterten Leistungsauftrags an die Studierendenzahlen zu binden sei, all das wären Fragen für eine Masterarbeit im Rahmen des Executive Master of Public Administration am Kompetenzzentrum für Public Management.

## Literaturverzeichnis

- Buchmann, Thomas (2005). Politische Steuerung unter NPM. Die Angst von Politik und Verwaltung vor dem Controlling. In: Andreas Lienhard, Adrian Ritz, Reto Steiner & Andreas Ladner (Hg.), *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren* (S. 121–130). Bern: Haupt (Public Management).
- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie. *BBT - Bologna-Reform*. URL: <http://www.bbt.admin.ch/themen/hochschulen/00215/00224/index.html?lang=de>, zuletzt geprüft am 26.09.2012.
- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (2006). *Kostenrechnung für Fachhochschulen. Ein Leitfaden des BBT*. URL: <http://www.bbt.admin.ch/dienstleistungen/formulare/00392/index.html>, zuletzt geprüft am 26.09.2012.
- Dubs, Rolf (2002). Finanzautonomie, Globalhaushalt und Globalbudget an Schulen. Ziele, Probleme und Erfolgsvoraussetzungen. In: Norbert Thom, Adrian Ritz & Reto Steiner (Hg.), *Effektive Schulführung. Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen* (S. 37–63). Bern: Haupt.
- HBR. *Handbuch für Rechnungslegung (2012)* vom 17.11.2011. Finanzverwaltung Kanton Zürich. URL: [http://www.fv.zh.ch/internet/finanzdirektion/finanzverwaltung/de/ueberuns/rechtliche\\_grundlagen/HBR.html](http://www.fv.zh.ch/internet/finanzdirektion/finanzverwaltung/de/ueberuns/rechtliche_grundlagen/HBR.html), zuletzt geprüft am 24.11.2012.
- Haldemann, Theo (2006). Politische und betriebliche Steuerung mit dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan. In: Péter Horváth (Hg.), *Controlling und Finance Excellence. Herausforderungen und Best-Practice-Lösungsansätze* (S. 345–363). Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- FaHG. *Fachhochschulgesetz* vom 02.04.2007. Kantonsrat Zürich, LS 414.10.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? In: Public Administration, Vol. 69, Spring 1991, S. 3-19.
- CRG. *Gesetz über Controlling und Rechnungslegung* vom 09.01.2006. Kantonsrat Zürich, LS 611.
- PHG. *Gesetz über die Pädagogische Hochschule* vom 25.10.1999. Kantonsrat Zürich, LS 414.41.
- FHV. *Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003*. Konferenz der Vereinbarungskantone. URL: <http://edudoc.ch/record/2011/files/3-3d.pdf>, zuletzt geprüft am 24.10.2012.
- Mockel, Hans Georg & Becker, Ralph Dr. (2008). Planungs- und Steuerungssystem für die Goethe-Stiftungsuniversität, Frankfurt. In: Péter Horváth (Hg.), *Mehr Verantwortung für den Controller. Lösungsansätze zur Leistungssteigerung und Best Practice-Lösungen zum Performance und Compliance Controlling* (S. 291–305). Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.

- Palte, Reimar Dr. & Langendörfer, Ralf (2008). Steuerung einer privaten Hochschule mit Management Cockpit und Scorecards. In: Péter Horváth (Hg.), *Mehr Verantwortung für den Controller. Lösungsansätze zur Leistungssteigerung und Best Practice-Lösungen zum Performance und Compliance Controlling* (S. 307–315). Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- FCV. *Finanzcontrollingverordnung* vom 05.03.2008. Regierungsrat Zürich, LS 611.2.
- Finanzverordnung der Zürcher Fachhochschule vom 13.12.2011. Regierungsrat Zürich, LS 414.102.
- PVF. *Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule* vom 16.07.2008. Regierungsrat Zürich, LS 414.112.
- RLV. *Rechnungslegungsverordnung* vom 29.08.2007. Regierungsrat Zürich.
- Regierungsrat Zürich (2010). *Der Staatshaushalt wird in den nächsten vier Jahren um 1,9 Milliarden Franken verbessert. Medienmitteilung vom 08.09.2010*. URL: <http://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2010/229.html>, zuletzt geprüft am 27.10.2012.
- Regierungsrat Zürich (2012). Pädagogische Hochschule Zürich LG 9740. In: *Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2013-2016* (Anhang 1-46).
- Ritz, Adrian & Sinelli, Peter (2012). Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. In: Andreas Ladner, Jean-Loup Chappelet, Yves Emery, Peter Knoepfel, Luzius Mader, Nils Soguel (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung*. Zürich: NZZ Verlag (im Erscheinen)
- Schedler, Kuno & Proeller, Isabella (2009). *New Public Management* (4. Aufl.). Bern: Haupt (UTB Public Management, Betriebswirtschaft, 2132). Anmerkung des Verfassers: Die 5. Auflage von 2011 war nicht „greifbar“.
- Thom, Norbert & Ritz, Adrian (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Wissmann, Reto (2006). Bern hat billigste Lehrerbildung. Unveröffentlichter Kostenvergleich zeigt: Die Pädagogische Hochschule Bern arbeitet schweizweit am günstigsten. In: *Der Bund*, 11.12.2006 (S. 19).

## Anhang

### Anhang 1: Finanzielle Steuerung einer PH - Fragebogen zu sieben Herausforderungen

#### Finanzielle Steuerung einer PH: Fragebogen zu sieben Herausforderungen

<b>1. MEHRERE REPORTINGS UND (MANGELHAFTE) STRUKTUREN DER KOSTENRECHNUNG</b>	<b>1</b>
1.1 Mehrere Reportings: COHEP, BBT, Trägerkanton, Management	2
1.2 Kostenartenstrukturen	
1.3 Kostenträgerstrukturen	
1.4 Definition von Umlagezyklen	
1.5 Abgrenzung von Kosten und Erlösen	
<b>2 INTERNE LEISTUNGSVERRECHNUNG UND (FEHLENDE) LEISTUNGSERFASSUNG</b>	<b>2</b>
2.1 Interne Leistungsverrechnung	3
2.2 Rapportierung und Pauschalierung bzw. Faktorisierung von Arbeitszeit	3
2.3 Ferien, Krankheit und Absenzen	3
2.4 Umgang mit Mehr- bzw. Überzeit	3
<b>3 DEZENTRALE KONTIERUNG UND (GERINGES) VERSTÄNDNIS FÜR CONTROLLING</b>	<b>3</b>
3.1 Zeit- und Leistungserfassung: Zeitgerechtigkeit und CO-Objekt	3
3.2 Eingangsrechnung: Kostenart und CO-Objekt	3
3.3 Ausgangsrechnung: Erlösart und CO-Objekt sowie Vollständigkeit	4
<b>4 GLOBALBUDGET, LEISTUNGSaufTRAG UND (FINANZIELLE) PERFORMANCE</b>	<b>4</b>
4.1 Festlegung Globalbudget und rechnerische Verknüpfung mit Leistungsauftrag	4
4.2 Finanzielle Kennzahlen für einzelne Leistungsbereiche	4
<b>5 FINANZIELLE STEUERUNG UND (ERGEBNIS-) VORSCHAU</b>	<b>4</b>
5.1 Periodischer Zwischenabschluss?	4
5.2 Unterjähriger Budgetvergleich?	4
5.3 Ergebnisvorschau und Massnahmen zur Ergebnissicherung?	5
<b>6 INTERNES REPORTING UND (ERGEBNIS-) VERANTWORTUNG</b>	<b>5</b>
6.1 Einbindung der Linie bei Planung und Budgetierung?	5
6.2 Periodisches internes Reporting?	5
6.3 Umgang mit Ergebnisabweichungen	5
<b>7 KOSTENDRUCK UND (QUALITATIVE) HOCHSCHULENTWICKLUNG</b>	<b>5</b>
7.1 Umgang mit pauschalen Budgetkürzungen (Giesskanne oder Priorisierung)	5
7.2 Finanzierung von Entwicklungsmassnahmen	5

## **1 MEHRERE REPORTINGS UND (MANGELHAFTE) STRUKTUREN DER KOSTENRECHNUNG**

**Herausforderung:** Die PHs müssen verschiedenen Anspruchsgruppen auf Stufe Bund und Kanton Rede und Antwort stehen, es sind neben den Vorgaben des internen (Management-) Berichtswesens verschiedene externe Reportingstandards einzuhalten. Die Herausforderung besteht darin, externes und internes Reporting in der Kostenrechnung so miteinander zu verbinden, dass die externen (finanziellen) Anforderungen (Vorgaben, Ziele, Massnahmen, Kennzahlen) jederzeit in interne Anforderungen für die einzelnen Organisationseinheiten überführt werden können und umgekehrt. Zudem sollten die externen Reportingstandards (halb-) automatisch ohne grösseren Zusatzaufwand aus der Kostenrechnung abgeleitet werden.

### **1.1 Mehrere Reportings: COHEP, BBT, Trägerkanton, Management**

1. Frage: Muss die PH neben dem COHEP-Reporting noch weitere externe Reportings abgeben, z.B. BBT oder ein kantonales?
2. Frage: Ist das externe Reporting mit dem internen Reporting verknüpft bzw. aufeinander abgestimmt?
3. Frage: Welches ist das „führende“ (externe/interne) Reporting, nach dem sich die Kostenrechnung ausrichtet?

### **1.2 Kostenartenstrukturen**

4. Frage: Nach welchem Kontenrahmen richtet sich die Finanzbuchhaltung der PH?
5. Frage: Verfügt die PH über mehrere Kostenartenstrukturen zur Abbildung der verschiedenen Reportings?

### **1.3 Kostenträgerstrukturen**

6. Frage: Wie viele Kostenträger sind aktuell in der Kostenrechnung definiert, um die verschiedenen Bedürfnisse an ein Reporting abzudecken?
7. Frage: Verfügt die PH über mehrere Kostenträgerstrukturen zur Abbildung der verschiedenen Reportings?

### **1.4 Definition von Umlagezyklen**

8. Frage: Wurden in der Kostenrechnung (automatische) Umlagezyklen definiert, um nach der internen Leistungsverrechnung die Restkosten der KST auf die zugehörigen KTR umzulegen?
9. Frage: Verwendet die PH unterschiedliche Umlageschlüssel für die umzulegenden KST-Bereiche bzw. für die einzelnen umzulegenden Kostenartengruppen?
10. Frage: Kennt die PH eine Verrechnung von internen Dienstleistungen der Verwaltung (z.B. Informatik, Personal, Facility-Management) an die beziehenden Einheiten?

### **1.5 Abgrenzung von Kosten und Erlösen**

11. Frage: Sind Aufwand und Ertrag für die Erstellung des Jahresabschlusses periodengerecht abzugrenzen?

12. Frage: Werden für eine periodengerechte Abgrenzung Projektbewertungsmethoden wie POC oder COC angewendet an und wenn ja, welche?
13. Frage: Gelten für die verschiedenen Reportings unterschiedliche Anforderungen an die Abgrenzung von Kosten und Erlösen?

## **2 INTERNE LEISTUNGSVERRECHNUNG UND (FEHLENDE) LEISTUNGSERFASSUNG**

**Herausforderung:** Ein zentrales Ziel der Kostenrechnung für das externe Reporting ist die Ermittlung der jährlichen Kosten pro Studiengang und Vollzeit-Student/in. Der Leitfaden „Kostenrechnung für Fachhochschulen“ des BBT schreibt daher eine gestaffelte Deckungsbeitragsrechnung vor, welche zum einen die Erlöse und Kosten nach Produkten gliedert (Studiengänge, Weiterbildungen, Forschungsprojekte, Dienstleistungsprojekte) zum anderen zwischen Einzel- und Gemeinkosten unterscheidet. Für diesen Zweck müssen die Personalkosten, welche als Lohnaufwand einmal pro Monat auf den verschiedenen KST der Aufbauorganisation anfallen, für das externe Reporting (COHEP, BBT) auf die einzelnen KTR der definierten Produkte verteilt werden, unterschieden nach Einzel- und Gemeinkosten. Das Problem besteht darin, dass die dafür notwendige monatliche Zeit- und Leistungserfassung an Hochschulen nicht üblich ist, zumindest nicht für den Lehrkörper.

### **2.1 Interne Leistungsverrechnung**

14. Frage: Gibt es in der Kostenrechnung eine scharfe Trennung zwischen KST und KTR und wird der Lohnaufwand der Mitarbeitenden immer auf die KST der Organisationseinheit verbucht?
15. Frage: Wie erreichen Sie eine interne Leistungsverrechnung, welche die KST entlasten und die KTR belasten?
16. Frage: Basiert die interne Leistungsverrechnung auf den geplanten oder den geleisteten Stunden und wie werden diese Stunden bewertet?

### **2.2 Rapportierung und Pauschalierung bzw. Faktorisierung von Arbeitszeit**

17. Frage: Muss der Lehrkörper gewisse Leistungen rapportieren und wenn ja, wie funktioniert dieser Prozess der Zeit- und Leistungserfassung?
18. Frage: Welche Leistungen werden pauschal erfasst und vergütet und wie funktioniert dieser Prozess der Pauschalierung bzw. Faktorisierung?
19. Frage: Wie wird sichergestellt, dass bei dezentraler Erfassung– sei es über eine Rapportierung sei es über eine Pauschalierung – die Leistungen auf dem richtigen KTR erfasst wird und nicht z.B. auf der KST?

### **2.3 Ferien, Krankheit und Absenzen**

20. Frage: Werden Ferien des Lehrkörpers individuell erfasst und bezogen oder pro rata über die Monate verteilt?
21. Frage: Werden Krankheit und Absenzen zeitlich erfasst und in der Kostenrechnung berücksichtigt und wenn ja, wie?

## 2.4 Umgang mit Mehr- bzw. Überzeit

22. Frage: Führt die PH ein Stunden-Kontokorrent für Mitarbeitende (ATP und DWA) und wenn ja, wie werden etwaige Überstunden in der Kostenrechnung berücksichtigt?

## 3 DEZENTRALE KONTIERUNG UND (GERINGES) VERSTÄNDNIS FÜR CONTROLLING

**Herausforderung:** Eine funktionierende Kostenrechnung ist darauf angewiesen, dass bei jeder Buchung sowohl die passende Erlös- bzw. Kostenart als auch das richtige CO-Objekt (KST, KTR, Projektnummer) erfasst und mitgegeben werden. Insbesondere PHs haben damit zu kämpfen, dass beim Lehrkörper ein gewisses Basiswissen in Sachen Kostenrechnung und ein Grundverständnis für administrative Prozesse oft nur rudimentär vorhanden sind, was eine korrekte dezentrale Erfassung der benötigten buchhalterischen Informationen erschwert bzw. das Ergebnis fehleranfällig macht.

### 3.1 Zeit- und Leistungserfassung: Zeitgerechtigkeit und CO-Objekt

23. Frage: Wie wird sichergestellt, dass insbesondere zum Jahresabschluss die Zeit- und Leistungserfassung zeitnah erfolgt, um eine rechtzeitige Verarbeitung zu ermöglichen?
24. Frage: Wie wird sichergestellt, dass bei der Zeit- und Leistungserfassung die Mitarbeitenden ihre CO-Objekte kennen und diese korrekt anwenden?

### 3.2 Eingangsrechnung: Kostenart und CO-Objekt

25. Frage: Wer kontiert die Eingangsrechnungen (Kostenart und CO-Objekt) und wie wird sichergestellt, dass die Kontierung korrekt vorgenommen wird?

### 3.3 Ausgangsrechnung: Erlösart und CO-Objekt sowie Vollständigkeit

26. Frage: Werden die Ausgangsrechnungen zentral oder dezentral erzeugt und wie wird sichergestellt, dass die Kontierung stimmt?
27. Frage: Wie wird sichergestellt, dass alle fakturierbaren Leistungen periodengerecht (Rechnungsjahr) fakturiert werden?

## 4 GLOBALBUDGET, LEISTUNGS-AUFTRAG UND (FINANZIELLE) PERFORMANCE

**Herausforderung:** Die Schweizer PHs kennen den vierfachen Leistungsauftrag: die Ausbildung von Lehrkräften, die Weiterbildung von Lehrkräften, die angewandte Forschung sowie Dienstleistungen. Die Herausforderung besteht darin, den Globalkredit für die Finanzierung des Leistungsauftrags so festzulegen, dass er zum einen den finanziellen Erfordernissen des Kantons Rechnung trägt und zum anderen der PH den benötigten finanziellen Handlungsspielraum lässt.

### 4.1 Festlegung Globalbudget und rechnerische Verknüpfung mit Leistungsauftrag

28. Frage: Inwieweit findet bei der Ermittlung des Globalbudgets eine rechnerische Verknüpfung mit den einzelnen Leistungsaufträgen statt, bzw. wie wird die Höhe des Globalbudgets ermittelt?
29. Frage: Findet bei der Festlegung des Globalbudgets seitens des Kantons eine finanzielle Anbindung an einzelne Leistungsaufträge statt?

30. Frage: Gibt es neben dem Globalbudget weitere kantonale (Projekt-) Kredite, um z.B. zeitlich befristete Aufgaben zu erfüllen (z.B. Quereinsteigerprogramm)?
31. Frage: Wird das Globalbudget nach einzelnen „Kostenarten“ gegliedert, z.B. FVH-Beitrag Trägerkanton, Infrastrukturbeitrag, Restkostenfinanzierung?

#### **4.2 Finanzielle Kennzahlen für einzelne Leistungsbereiche**

32. Frage: Definiert der Kanton finanzielle Kennzahlen als Vorgaben, welche die PH als Ganzes einzuhalten hat und wenn ja, welche?
33. Frage: Definiert der Kanton finanzielle Kennzahlen für die verschiedenen Leistungsbereiche (DS, WB, FE, DL), welche die PH einzuhalten hat und wenn ja, welche?
34. Frage: Hat es (finanzielle) Auswirkungen, wenn eine finanzielle Kennzahl nicht eingehalten wird und wenn ja, welche?

### **5 FINANZIELLE STEUERUNG UND (ERGEBNIS-) VORSCHAU**

**Herausforderung:** Ein wichtiges Ziel der finanziellen Steuerung in der öffentlichen Verwaltung ist die Einhaltung des Jahresbudgets (Staatsbeitrag/Kredit). Eine voraussichtliche negative Budgetabweichung ist bereits Mitte Jahr anzuzeigen und mittels Nachtragskredit abzuwenden. Für eine Ergebnis-Vorschau im Prozent-Bereich liegen Mitte Jahr viele benötigte Informationen noch nicht vor; so ist die personelle Planung für das anstehende Herbstsemester noch nicht fertig, viele Erlöspositionen werden nur ein- oder zweimal im Jahr fakturiert, die Vergütung von externen Lehraufträgen erfolgt ebenfalls oft nur nach Abschluss des Semesters.

#### **5.1 Periodischer Zwischenabschluss?**

35. Frage: Werden Halbjahres- oder gar Quartalsabschlüsse erstellt und wenn ja, in welcher Form und auf welcher Stufe?
36. Frage: Werden zur Erstellung eines Zwischenabschlusses Abgrenzungen (Kosten, Erlöse) oder Projektbewertungen (POC, COC) vorgenommen und wenn ja, welche?

#### **5.2 Unterjähriger Budgetvergleich?**

37. Frage: Wird das Jahresbudget auf einzelne Monate heruntergebrochen und wenn ja, in welcher Form (linear, gemäss Vorjahr, individuell)?
38. Frage: Findet ein unterjähriger Budgetvergleich statt und wenn ja, in welcher Periodizität und auf welcher Stufe bzw. Führungsebene bzw. Leistungsbereich?

#### **5.3 Ergebnisvorschau und Massnahmen zur Ergebnissicherung?**

39. Frage: Gibt es Versuche einer systematischen Ergebnishochrechnung bzw. Ergebnisvorschau und wenn ja, wie werden diese ermittelt?
40. Frage: Gibt es Massnahmen zur Ergebnissicherung und wenn ja, in welcher Form?

## **6 INTERNES REPORTING UND (ERGEBNIS-) VERANTWORTUNG**

**Herausforderung:** Auch wenn die Ergebnisverantwortung einer PH nach aussen beim Rektor liegt, gilt es nach innen die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf viele Schultern zu verteilen. Die Herausforderung besteht darin, die verschiedenen Führungsebenen angemessen in die Entscheidungsprozesse und Übernahme von (Ergebnis-) Verantwortung einzubinden, um so eine finanzielle Steuerung zu ermöglichen.

### **6.1 Einbindung der Linie bei Planung und Budgetierung?**

41. Frage: Erfolgen Planung und Budgetierung mit dezentraler Beteiligung und wenn ja, wie wird die Linie in diese Prozesse eingebunden?
42. Frage: Gibt es Eckwerte (z.B. Staatsbeitrag, Personalbestand, Selbstfinanzierungsgrad), die bei einer dezentralen Planung vorgegeben werden und wenn ja, welche?

### **6.2 Periodisches internes Reporting?**

43. Frage: Gibt es ein periodisches internes Reporting mit Budgetvergleich und wenn ja, in welcher Periodizität und für welche (Führungs-) Stufen?
44. Frage: Werden die finanziellen Ergebnisse der einzelnen Bereiche regelmässig analysiert und mit den Verantwortlichen besprochen?

### **6.3 Umgang mit Ergebnisabweichungen**

45. Frage: Wie wird mit positiven und negativen Ergebnisabweichungen umgegangen? Haben diese einen Einfluss auf die nächste Planung oder Budgetierung und wenn ja, wie?
46. Frage: Werden Überschüsse oder Defizite ins Eigenkapital der Hochschule übertragen und wenn ja, werden diese Reserven speziellen (Leistungs-) Bereichen zugeordnet?

## **7 KOSTENDRUCK UND (QUALITATIVE) HOCHSCHULENTWICKLUNG**

**Herausforderung:** Kosten- und Spardruck sind im öffentlichen Sektor an der Tagesordnung und nehmen mit einer schwierigeren wirtschaftlichen Entwicklung tendenziell zu. Die Aufgabenfülle einer PH läuft nicht synchron mit dem Wirtschaftszyklus, in angespannten Situationen nehmen z.B. die Studierendenzahlen oft zu. Hier stellt sich die Frage, wie die PH trotz allgemeiner Sparvorgaben und Budgetkürzungen die Weiterentwicklung und die Qualität sicherstellen kann.

### **7.1 Umgang mit pauschalen Budgetkürzungen (Giesskanne oder Priorisierung)**

47. Frage: Wie geht die PH mit pauschalen Budgetkürzungen um? Werden diese ebenfalls pauschal weitergereicht oder gibt es hier eine Priorisierung und wenn ja, wie?

### **7.2 Finanzierung von Entwicklungsmassnahmen**

48. Frage: Kennt die PH Entwicklungsmassnahmen oder -projekte, welche bei einer Sparrunde nicht zur Disposition stehen und wenn ja, welche sind diese?

## Anhang 2: Leistungsgruppe 9740 der PH Zürich im KEF 2013-2016

Pädagogische Hochschule Zürich

Nr. 9740  
Funktionale Gliederung: 2**Finanzierung**

Erfolgsrechnung (in Mio. Fr.)	R 11	B 12	Δ(P 13)	P 13	Δ(P 14)	P 14	Δ(P 15)	P 15	P 16	Δ%(11-16)
Ertrag	124.7	132.3	7.8	149.0	5.7	145.0	5.2	139.2	138.6	11.2
- Kostenbeitrag der Bildungsdirektion	96.3	105.9		120.6		116.4		110.5	110.9	
Aufwand	-116.8	-132.3	-2.7	-149.0	-0.9	-145.0	-1.8	-139.2	-138.6	18.7
Saldo	7.9	0.0	5.1	0.0	4.8	0.0	3.4	0.0	0.0	
<b>Investitionen (in Mio. Fr.)</b>										Ø (11 -16)
Einnahmen										
Ausgaben	-0.7	-2.0	0.5	-1.0	1.5	-1.0	1.5	-1.0	-2.0	-1.3
Nettoinvestitionen	-0.7	-2.0	0.5	-1.0	1.5	-1.0	1.5	-1.0	-2.0	-1.3
Personal (Beschäftigungsumfang)	498.4	515.0	22.0	547.0	24.0	529.0	24.0	504.0	487.0	

**Aufgaben**

- A1 Praxisorientierte Diplomstudiengänge für die Lehrkräfteausbildung auf Hochschulniveau, die dem kantonalen Recht unterstehen.  
 A2 Anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung und weitere Dienstleistungsangebote mit dem Wissenstransfer zur Lehre zur Sicherstellung der Qualität sowie Weiterbildung.

**Entwicklungsschwerpunkte**

	bis	Direktionsziel Nr.
E1 Durch neue Ausbildungsgänge für den Quereinstieg QUEST, Stufenumstieg an der Pädagogischen Hochschule und geplante Entlastungsmassnahmen für Lehrpersonen und Schulleitende an der Volksschule genügend geeignete Personen - darunter mehr Männer - für den Lehrberuf gewinnen (Massnahme LZ RR 16d)	2016	8

**Indikatoren**

	Art	R 11	B 12	P 13	P 14	P 15	P 16
<b>Wirkungen</b>							
W1 Anzahl Bachelor-Diplomabschlüsse (A1)	P	340	410	420	430	440	440
W2 Anzahl Master- Diplomabschlüsse (A1)	P	53	50	100	100	100	100
W3 Anzahl Diplomabschlüsse Sekundarstufe II (neu; A1)	P	-	50	70	80	90	100
W4 Anzahl Zürcher Lehrdiplomabschlüsse (QUEST; A1)	P	-	70	70	290	300	270
<b>Leistungen</b>							
L1 Total Studierende (A1)	P	1'803	2'580	2'850	2'850	2'630	2'320
L2 - davon Studierende in den Bachelorstudiengängen	P	1'469	1'600	1'360	1'360	1'400	1'380
L3 - davon Studierende in den Masterstudiengängen	P	334	200	300	300	310	310
L4 - davon Studierende in der Sekundarstufe II	P	-	100	240	310	330	350
L5 - davon Studierende in den ZH-Studiengängen (QUEST)	P	-	680	950	880	590	280
L6 Anteil erweiterter Leistungsauftrag an den Gesamtkosten (ohne Infrastruktur) in % (A2)	P	43.1	30.0	28.8	29.3	31.9	33.5
L7 - davon Anteil Weiterbildung (CAS, DAS, MAS) in %	P	6.4	9.2	14.1	14.7	16.0	16.5
L8 - davon Anteil anwendungsorientierte Forschung & Entwicklung in %	P	10.7	7.9	8.3	8.7	9.5	9.7
L9 - davon Anteil Dienstleistungen in %	P	5.1	12.9	6.4	5.9	6.5	7.3
L10 - davon Anteil Kantonaler Leistungsauftrag in %	P	20.9					
<b>Wirtschaftlichkeit</b>							
B1 - Kostendeckung durch leistungsbezogene Einnahmen von Bund, Kantonen (FHV-Studiengeldern) und Privaten in % (A1, A2)	P	47.7	39.2	38.6	40.2	42.3	41.9

**Leistungsgruppe 9740 Budgetentwurf 2013**

Budgetkredit Erfolgsrechnung (in Mio. Fr.)	-120.649
Budgetkredit Investitionsrechnung (in Mio. Fr.)	-1.000

**Budget Leistungsgruppe 9740**

Vom Budgetentwurf abweichende Budgetbeschlüsse des KR  
können hier eingeklebt werden

## Fortsetzung Leistungsgruppenblatt der PH Zürich im KEF 2013-2016:

Pädagogische Hochschule Zürich

Nr. 9740  
Funktionale Gliederung: 2

### Allgemeine Bemerkungen

#### Aufgaben / Entwicklungsschwerpunkte

- Ausgangslage für den KEF 2013 bildet der letztjährige KEF und die Planungsvorgaben gemäss RRB 253/2012.
- Die Entwicklungsschwerpunkte sind aus den Vorgaben des Kantons und den strategischen Leitlinien des Fachhochschulrats abgeleitet.
- Erstmals im KEF berücksichtigt ist der Aufwand für die Verzinsung und Amortisation der Erstausrüstung Campusareal/Sihpost. Diese wird von der SBB finanziert und über die Laufzeit des Mietvertrages von 20 Jahren der PH Zürich verrechnet. Die jährliche Mehrbelastung beträgt 2013 3.9 Mio. und reduziert sich bis 2016 auf 3.7 Mio. Ein zusätzlicher Kostenbeitrag der Bildungsdirektion ergibt sich ab 2013 aus dem vom Fachhochschulrat genehmigten Massnahme zu LZ RR 16d: Im Kantonalen Stufenumstieg für altrechtlich ausgebildete Primarlehrpersonen mit mehrjähriger Unterrichtstätigkeit sollen auf der Sekundarstufe I von 2012 bis 2019 300 in der Sekundarstufe I bisher stufenfremd eingesetzte Lehrpersonen qualifiziert werden, wofür 6.6 Mio. veranschlagt sind.

#### Indikatoren

- L6-L10 und B1: Die Berechnung der Indikatoren basiert auf der Kostenrechnung gemäss Bundesvorgaben und nicht auf der Erfolgsrechnung.

#### Sonstige Bemerkungen

- Die in der Investitionsrechnung enthaltenen Beiträge umfassen die Neu- und Ersatzbeschaffung von Mobilien (inkl. IT) und den kleinen Unterhalt für Schloss Au. Die baulichen Investitionen sind in der Leistungsgruppe 7406 enthalten. Aufgrund der Investitionen in die Erstausrüstung im Campusareal Sihpost sollte der Investitionsbedarf in den Jahren 2013-2015 zurückgehen.
- ECTS: European Credit Transfer System; FHR: Fachhochschulrat; CAS: Certificate of Advanced Studies; DAS: Diploma of Advanced Studies; MAS: Master of Advanced Studies.

### Entwicklung Budgetentwurf gegenüber Budget Vorjahr

#### Erfolgsrechnung

- Der geplante Umsatz liegt im Jahr 2013 um 17.7 Mio. über dem Budgetwert 2012. Vom Mehrertrag entfallen 14.8 Mio. auf den erhöhten Kostenbeitrag der Bildungsdirektion; dies als Anpassung an die höhere Studierendenzahl und die höheren Infrastrukturkosten.

#### Personal (Beschäftigungsumfang)

- Das für 2013 geplante Wachstum der Studierendenzahl von 10.5% gegenüber 2012, v.a. durch die QUEST-Studiengänge, bedingt eine Erhöhung des Beschäftigungsumfangs um 6.2%.

#### Indikatoren

- L6: Der Anteil des erweiterten Leistungsauftrag sinkt um 1.2 Prozentpunkte auf 28.8% zugunsten des Diplomstudiums aufgrund des neuen kantonalen Stufenumstiegs Sekundarstufe I.
- B1: Die Kostendeckung aus leistungsbezogenen Einnahmen sinkt gegenüber dem Vorjahr, da die QUEST-Studiengänge und der geplante kantonale Stufenumstieg Sekundarstufe I fast ausschliesslich über den Kostenbeitrag der Bildungsdirektion finanziert werden.

### Entwicklung in den weiteren Planjahren

#### Erfolgsrechnung

- Die Planjahre 2014-2016 sind massgeblich von den zusätzlichen Studiengängen für Quereinsteigende geprägt. Für die Gesamtlaufzeit von 6 Jahren wird mit einem zusätzlichen Finanzaufwand (ohne zusätzliche Infrastruktur) von 53.1 Mio. gerechnet. Davon entfallen auf die Jahre 2014-2016 insgesamt 20.3 Mio. (LZ RR 3d; E1 LZ RR 16d; A1), wobei die Planung von ab 2014 wieder sinkendem Aufwand und Kostenbeitrag der Bildungsdirektion ausgeht.
- Der Finanzbedarf für den zusätzlich geplanten und befristeten kantonalen Stufenumstieg Sekundarstufe I beläuft sich auf 6.6 Mio.; davon entfallen 3.8 Mio. auf die Planjahre 2014-2016.

#### Investitionsrechnung

- Die Investitionen beschränken sich weitgehend auf Ersatzbeschaffungen (Mobilien inkl. IT-Infrastruktur). Aufgrund des Umzugs ins Campusareal Sihpost reduziert sich dieser Betrag in den Jahren 2013-15 vorübergehend, da einige Investitionen in die IT-Infrastruktur im Bauprojekt mitberücksichtigt sind.

#### Personal (Beschäftigungsumfang)

- Die Personalentwicklung folgt der erweiterten Aufgabenentwicklung aufgrund von QUEST und Stufenumstieg Sekundarstufe I.

#### Indikatoren

- L1: Die Planung der Jahre 2014-2016 geht davon aus, dass die Studierendenzahlen der regulären Studiengänge auf dem Niveau von 2014 bleiben, während die Studierendenzahlen des Quereinsteigerprogramms aufgrund der Befristung gemäss Plan wieder abnehmen werden.
- B1: Parallel zum Rückgang der mehrheitlich durch die Bildungsdirektion finanzierten QUEST-Studiengänge und des kantonalen Stufenumstiegs Sekundarstufe I erhöht sich die Kostendeckung durch leistungsbezogene Einnahmen in den Planjahren.

### Änderungen gegenüber dem KEF Vorjahr

#### Erfolgsrechnung

- Die Erhöhung des Kostenbeitrags der Bildungsdirektion in den Jahren 2013 bis 2015 um durchschnittlich 5.0 Mio. resultiert im Wesentlichen aus dem Finanzleasing für die Erstausrüstung Campusareal (3.8 Mio.) und dem Stufenumstieg Sekundarstufe I (1.3 Mio.).

#### Investitionsrechnung

- Für die Jahre 2013 bis 2015 wurde die Investitionsplanung gegenüber dem KEF Vorjahr aufgrund der Erstausrüstung im Campusareal reduziert.

#### Personal (Beschäftigungsumfang)

- Die Erhöhung des Personals (Beschäftigungsumfang) gegenüber dem letztjährigen KEF beruht zum einen aus der kostenneutralen Umwandlung von Mehrleistungen des Personal in 16.5 zusätzliche Vollzeitstellen, zum anderen aus der Umsetzung der zusätzlichen Massnahme Kantonalen Stufenumstieg Sekundarstufe I.

## Anhang 3: COHEP-Reporting PH Zürich 2011 (vereinfacht)

000 CHF	PH Zürich	Ausbildung	ES/PS	S1	S2	QUEST	WB	aF&E	DL
<b>Total Betriebserlöse (DB 1-5)</b>	110'135	71'188	40'031	20'386	3'457	7'314	9'506	10'059	19'382
Schulgelder FHV ZH	28'686	28'686	22'629	6'057	0	0			
Schulgelder FHV-NTK	10'141	10'141	5'631	4'510	0	0			
Studiengelder	5'980	2'941	1'758	881	155	147	2'608		431
Erträge Dritter	1'749	2	2	0	0	0	0	930	817
Übrige Erträge	7'418	1'182	659	272	156	95	783	1'092	4'361
Übrige Erträge Bund	349	5	3	2				60	284
Restkostenfinanzierung ZH	55'812	28'231	9'349	8'664	3'146	7'072	6'115	7'977	13'489
<b>Personal-Einzelkosten</b>	40'217	28'127	14'893	9'367	1'442	2'425	2'341	4'254	5'495
Dozierende	32'245	22'557	11'391	7'923	1'272	1'971	2'067	3'042	4'579
Assistierende	7'802	5'513	3'454	1'437	170	452	255	1'181	853
Administratives Personal	170	57	48	7	0	2	19	31	63
<b>Sach-Einzelkosten</b>	7'768	6'036	4'198	1'116	19	703	261	317	1'154
<b>DB 1</b>	62'150	37'025	20'940	9'903	1'996	4'186	6'904	5'488	12'733
<b>Gemeinkosten</b>	54'751	33'728	18'027	9'596	2'226	3'879	5'035	5'986	10'002
Personal-Gemeinkosten (DB 2-5)	45'257	27'346	14'437	7'852	1'863	3'194	4'446	4'833	8'632
Sach-Gemeinkosten (DB 2-5)	9'494	6'382	3'590	1'744	363	685	589	1'153	1'370
<b>DB 5 (Ergebnis vor Infrastruktur)</b>	7'399	3'297	2'913	307	-230	307	1'869	-498	2'731
<b>Infrastrukturerelöse</b>	9'698	6'567	3'786	1'822	355	604	562	1'153	1'416
Infrastrukturbeiträge ZH	8'822	5'943	3'430	1'657	317	539	519	1'054	1'306
Sonstige Infrastrukturerlöse	876	624	356	165	38	65	43	99	110
<b>Infrastrukturkosten</b>	9'698	6'567	3'786	1'822	355	604	562	1'153	1'416
<b>Total Studierende (VZÄ)</b>		1'735	1'008	439	166	122			
<b>Kosten pro Student/in (VZÄ)</b>		39.1	36.8	45.7	22.2	57.4			

## Anhang 4: Erfolgsrechnung PH Zürich gemäss Jahresbericht 2011

## Erfolgsrechnung

in CHF	Nr.	2011	2010	Abweichung	% Diff.
<i>Personalaufwand</i>	13	88 002 951	86 872 333	1 130 618	1.3
<i>Sachaufwand und übriger Betriebsaufwand</i>	14	24 004 823	23 709 166	295 657	1.2
<i>Abschreibungen Verwaltungsvermögen</i>	5/6	990 417	1 878 247	- 887 830	- 47.3
<i>Einlagen in Legate des Fremdkapitals</i>	22		23	- 23	- 100.0
<i>Transferaufwand</i>	15	3 673 614	2 380 845	1 292 769	54.3
<i>Durchlaufende Beiträge (Aufwand)</i>	16	35 651	57 650	- 21 999	- 38.2
<b>Betrieblicher Aufwand</b>		<b>116 707 456</b>	<b>114 898 264</b>	<b>1 809 192</b>	<b>1.6</b>
<i>Entgelte</i>	17	15 371 891	12 333 835	3 038 056	24.6
<i>Verschiedene Erträge</i>	18	714 898	816 522	- 101 624	- 12.4
<i>Transferertrag</i>	19	107 412 641	102 736 020	4 676 621	4.6
<i>Durchlaufende Beiträge (Ertrag)</i>	16	35 651	57 650	- 21 999	- 38.2
<b>Betrieblicher Ertrag</b>		<b>123 535 082</b>	<b>115 944 028</b>	<b>7 591 054</b>	<b>6.5</b>
<b>Betriebsergebnis</b>		<b>6 827 626</b>	<b>1 045 763</b>	<b>5 781 863</b>	
<i>Finanzaufwand</i>	20	49 262	45 286	3 977	8.8
<i>Finanzaufwand Legate im Fremdkapital</i>	22	50	50		
<i>Finanzaufwand</i>		49 312	45 336	3 977	8.8
<i>Finanzertrag</i>	21	1 148 280	1 267 416	- 119 136	- 9.4
<i>Finanzertrag Legate im Fremdkapital</i>	22	36	73	- 36	- 50.0
<i>Entnahmen aus Legaten des Fremdkapitals</i>	22	14		14	
<i>Finanzertrag</i>		1 148 330	1 267 489	- 119 159	- 9.4
<b>Finanzergebnis</b>		<b>1 099 018</b>	<b>1 222 153</b>	<b>- 123 136</b>	<b>- 10.1</b>
<b>Total Ertrag</b>		<b>124 683 412</b>	<b>117 211 516</b>	<b>7 471 895</b>	<b>6.4</b>
<b>Total Aufwand</b>		<b>116 756 768</b>	<b>114 943 600</b>	<b>1 813 168</b>	<b>1.6</b>
<b>Jahresergebnis</b>		<b>7 926 644</b>	<b>2 267 917</b>	<b>5 658 727</b>	<b>249.5</b>

Bei den Vorjahreswerten wurden CHF 637 165 von der Gruppierung Entgelte zur Gruppierung Transferertrag umgegliedert.

Bei den Vorjahreswerten wurden CHF 395 886 von der Gruppierung verschiedene Erträge zur Gruppierung Entgelte umgegliedert.

## Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“



Zürich, 30. November 2012

Eckehart Messer

## Über den Verfasser



### **Eckehart Messer**

Abteilungsleiter Finanzen und Controlling bei der PH Zürich

Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt/Main, Abschluss Diplom-Kaufmann (1991).

Assistent der Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung bei KPMG Frankfurt, Bestellung zum Steuerberater (1996).

Mitglied der Geschäftsleitung bei CSC Switzerland (IT-Branche); verantwortlich für Finanzen und Administration.

Seit 2004 bei der PH Zürich mit folgenden Schwerpunkten: Auf- und Ausbau der Kostenrechnung, Einführung einer webbasierten Personaleinsatzplanung für Dozierende, Konzeption eines Management-Informationssystems.

Er ist verheiratet und lebt mit seiner Frau und ihren drei Kindern in 8610 Uster an der Südstrasse 16 b.