

Bericht «FHO wohin? – Zeitgemässe Strukturen für eine erfolgreiche Positionierung der Fachhochschulen in der Ostschweiz»

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes in die obersten strategischen Leitungsorgane der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen

Bericht sowie Botschaft und Entwurf der Regierung vom 23. Mai 2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	6
2 Entwicklung der Schweizerischen Fachhochschullandschaft	8
2.1 Entwicklung unter dem eidgenössischen Fachhochschulgesetz	8
2.2 Entwicklung unter dem Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz	11
2.3 Finanzierung und Studierendenzahlen der Fachhochschulen	13
3 Entwicklung in der Ostschweiz	14
3.1 Struktur und Trägerschaft der FHO und ihrer Teilschulen	14
3.2 Studierendenzahlen und Finanzierung der FHO und ihrer Teilschulen	16
3.3 Inhaltliche Entwicklung der Teilschulen der FHO	17
3.4 Frühere Bestrebungen zur Strukturbereinigung der FHO	18
3.5 Stand der Arbeiten zur eigenständigen Anerkennung der HTW Chur	22
3.6 Folgerungen für die Erarbeitung des Berichts zum Postulat	22
3.7 Neue Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil ab dem Jahr 2016	22
3.8 Studierendenzahlen und Trägerfinanzierung der heutigen drei Fachhochschulen im Kanton St.Gallen	24
4 Projekte Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen	26
4.1 Projekt «Trägerschaft»	27
4.1.1 Projektauftrag	27
4.1.2 Stand der Projektarbeiten	29
4.1.3 Umfrage bei Regierungen der potentiellen Hochschulträger und zweites Hearing der Regierungsvertreter	35
4.2 Projekt «Neuorganisation»	37

4.2.1	Projektauftrag	37
4.2.2	Stand der Projektarbeiten	37
4.3	Informations- und Diskussionsanlass mit Wirtschaftsvertretern und Mitgliedern der Fachhochschulräte	38
4.4	Gutachten zu Strukturmodellen	39
4.4.1	Auftrag und methodisches Vorgehen	39
4.4.2	Beurteilung der Strukturmodelle	40
4.4.3	Beurteilung der Rechtsformen durch Gutachten	42
4.4.4	Hinweise zur Umsetzung	44
5	Neue Fachhochschulstruktur im Kanton St.Gallen	44
5.1	Ziele der St.Galler Fachhochschulpolitik	44
5.1.1	Beschreibung Leistungsbereich Fachhochschulen	44
5.1.2	Beitrag Leistungsbereich Fachhochschulen zu den Staatszielen	44
5.1.3	Einbettung in die Schwerpunktplanung der Regierung	45
5.1.4	Trends und Herausforderungen Leistungsbereich Fachhochschulen	46
5.1.5	Strategische Ziele Leistungsbereich Fachhochschulen	47
5.2	Erwägungen der Regierung zur Neustrukturierung	49
5.2.1	Strukturmodell	49
5.2.2	Rechtsträgerschaft	52
5.2.3	Governance	53
5.2.4	Finanzierung durch die Träger und Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen	53
5.2.5	Immobilien und Infrastruktur	55
5.2.6	Aufbauorganisation	55
5.3	Fazit	56
5.4	Weiteres Vorgehen	56
6	Beantwortung der Fragen aus hängigen Postulaten	58
7	Finanzielle und personelle Folgen	58
7.1	Finanzielle Folgen	58
7.2	Personelle Folgen	59
8	Rechtliches	60
9	Erwägungen zur Public Corporate Governance und den Hochschulräten der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen (Botschaft zum Kantonsratsbeschluss)	61
10	Antrag	63
	Anhänge	64

Anhang A: Abbildungsverzeichnis	64
Anhang B: Fragebogen	65
Anhang C: Externes Gutachten zu Strukturmodellen für die Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen	67

Entwurf (Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes in die obersten strategischen Leitungsorgane der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen)	68
--	-----------

Zusammenfassung

Der Kantonsrat hiess am 24. November 2008 das Postulat 43.08.15 «FHO wohin? – Zeitgemässe Strukturen für eine erfolgreiche Positionierung der Fachhochschulen in der Ostschweiz» gut (nachfolgend Postulat 43.08.15 «FHO wohin?»). Die Regierung wird darin beauftragt, Möglichkeiten für eine Optimierung der strategischen und operativen Führung der Fachhochschule Ostschweiz (FHO) mit den vier Teilschulen in St.Gallen, Rapperswil, Chur und Buchs abzuklären und zu beurteilen. Da der Kanton Graubünden die Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur künftig allein auf der Basis der eigenen kantonalen Gesetzgebung führen will, steht im Fokus dieses Berichts die Neustrukturierung der drei Fachhochschulstandorte im Kanton St.Gallen. Der Kantonsrat hat die Regierung am 6. Juni 2016 ergänzend beauftragt, im Bericht zum Postulat 43.08.15 «FHO wohin?» auf drei mögliche Strukturmodelle einzugehen. Die Regierung hat zur Erfüllung dieses Zusatzauftrags ein unabhängiges Gutachten in Auftrag gegeben. Das Gutachten ist seit 22. Februar 2017 veröffentlicht und im Anhang C dieses Berichts integral abgedruckt. Der vorliegende Bericht beantwortet sodann den noch nicht beantworteten Teil des gutgeheissenen Postulats 43.03.11 «Ziele der St.Galler Hochschulpolitik» sowie die noch hängigen Fragen aus dem Postulat 43.05.03 «Zukunft Technologie- und Bildungsstandort».

Der neue Bildungsartikel in der Bundesverfassung bildet den Ausgangspunkt für eine neue schweizerische Hochschulgesetzgebung. Mit dem eidgenössische Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) sind ab 1. Januar 2015 markante Veränderungen in Kraft getreten. Insbesondere neu ist, dass die Hochschulen sich bis Dezember 2022 einer institutionellen Akkreditierung unterziehen müssen, um das Bezeichnungsrecht als Hochschule zu erlangen. Die institutionelle Akkreditierung ist zudem Voraussetzung für die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen des Bundes und damit unentbehrlich für das weitere Bestehen der Hochschulen. Das HFKG wird zu Struktur-reformen bei gewissen Fachhochschulen führen müssen, so auch bei der FHO, die in ihrer heutigen Form die Voraussetzungen für eine institutionelle Akkreditierung nicht erfüllt.

Die FHO entstand im Jahr 1999 durch die Konsolidierung der vormaligen, der Berufsbildung zugerechneten Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen (HWV) und der Höheren Technischen Lehranstalten (HTL) auf dem Gebiet der Standortkantone St.Gallen und Graubünden zu folgenden vier Hochschulen (aktuelle Namen):

- FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften (FHS St.Gallen);
- Hochschule für Technik Rapperswil (HSR Rapperswil);
- Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs (NTB Buchs);
- Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur (HTW Chur).

Alle vier Hochschulen sind als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht auf Selbstverwaltung ausgestaltet und im Verbund der FHO zusammengeschlossen. Bereits ab dem Jahr 2002 gab es immer wieder Bestrebungen zu Strukturreformen für die FHO mit interkantonalem Ausgangspunkt, die jedoch erfolglos blieben. Insbesondere auch die in den Jahren 2012 bis 2014 geprüften Strukturanpassungen scheiterten. Der Kanton St.Gallen

startete in der Folge im Jahr 2015 mit eigenem Ausgangspunkt die Projektarbeiten zur Neustrukturierung der Fachhochschulen im eigenen Kanton.

Der Kanton St.Gallen ist als einziger Träger an allen drei Fachhochschulen auf seinem Gebiet beteiligt; die heutigen Mitträgerkantone sowie das Fürstentum Liechtenstein sind ausnahmslos je an nur einer einzigen, ihnen nahegelegenen Fachhochschule beteiligt. Ziel des seit dem Jahr 2015 laufenden Projekts «Trägerschaft» ist es, aufzuzeigen, unter welchen Bedingungen für die bisherigen Träger die drei Fachhochschulen im Kanton St.Gallen unter Beibehaltung der heutigen Standorte zu einer einzigen Trägerschaft mit einer einzigen gemeinsamen Rechtsgrundlage zusammengeführt werden können. Parallel zum Projekt «Trägerschaft» bearbeitet die FHO-Direktion zusammen mit der Rektorin und den Rektoren der FHS St.Gallen, der HSR Rapperswil und der NTB Buchs im Projekt «Neuorganisation» die mögliche operative Organisation und Ausrichtung der neuen Hochschulinstitution. Die Projektarbeiten orientieren sich am Grundsatz «so viel schulstandörtliche Autonomie wie möglich, so viel zentrale Struktur und Steuerung wie nötig», wobei das nötige Mass an zentralem Einfluss vom Ziel der die Wirtschaft stärkenden Konkurrenzfähigkeit der künftigen Institution bestimmt werden soll. Der vorliegende Bericht beschreibt den aktuellen Arbeits- und Verhandlungsstand betreffend eine gemeinsame Steuerung und Führung der drei Fachhochschulstandorte im Kanton St.Gallen und deren gemeinsame Finanzierung im Rahmen eines interstaatlichen Trägerkonkordats sowie betreffend erste Überlegungen für die Ausgestaltung der operativen Organisations- und Führungsstruktur.

Im Kontext der Projektarbeit zeigt die Regierung im vorliegenden Bericht ihre Ziele in der St.Galler Fachhochschulpolitik auf. Mit dem Fokus auf diese Ziele legt sie ihre Erwägungen zur Neustrukturierung der Fachhochschullandschaft im Kanton St.Gallen dar. Zusammenfassend kommt die Regierung zu folgenden Schlüssen:

1. Fachhochschulen sind Bildungseinrichtungen, die in besonderem Mass mit der Wirtschaft verbunden sind und deren Innovationskraft und Prosperität beeinflussen. Eine am Bildungsmarkt starke Fachhochschule trägt entscheidend zur Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung der St.Galler bzw. Ostschweizer Industrie- und Gewerbebetriebe bei.
2. Eine Strukturreform in der Fachhochschullandschaft Ostschweiz ist zwingend. Sie schafft primär die Voraussetzungen für eine zukunftsfähige, kompetitive und effiziente Fachhochschulorganisation. Sekundär bildet sie eine zuverlässige Grundlage für deren unabdingbare institutionelle Akkreditierung nach HFKG.
3. Eine Fachhochschule mit einer einzigen Rechtsträgerschaft und drei Standorten im Kanton überwindet heutige institutionelle und regionale Grenzen und eliminiert die innerkantonale Konkurrenzierung. Sie schafft die Voraussetzung für eine kohärente Steuerung und Weiterentwicklung der Fachhochschul-Angebote im Kanton St.Gallen im Rahmen einer allen Standorten gerecht werdenden Strategie. Das begünstigt die nachfrageorientierte Aus- und Weiterbildung benötigter Fachkräfte und fördert die Vernetzung der Bildungs- und Forschungskompetenzen unter den Standorten sowie mit der Wirtschaft.
4. Ein interstaatliches Trägerkonkordat führt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Ostschweizer Bildungs- und Wirtschaftsraum fort. Eine dergestalt partizipative Fachhochschulpolitik stärkt die bildungspolitische und wirtschaftliche Position der Ostschweiz und jedes einzelnen Mitträgers im nationalen und internationalen Wettbewerb. Die eigenständige Übernahme der Fachhochschulen im Kanton durch den Kanton St.Gallen mittels eines kantonalen Gesetzes stellt allerdings für den Fall des Scheiterns des Aufbaus einer interkantonalen bzw. interstaatlichen Trägerschaft ein mögliches «Rückfallszenario» dar.

Die neue Hochschulinstitution wird in der Lage sein, unter Führung der jeweiligen fachlichen Kompetenzzentren die Leistungen aller Fachbereiche standortübergreifend anzubieten. Die verstärkte Konzentration der Kräfte und der Mittel wird dazu führen, dass die neue Fachhochschule insgesamt eine höhere Attraktivität und verbesserte Positionierung erreichen wird und die Qualität von Ausbildung und Technologietransferaktivitäten steigern kann. Dadurch kann sie sich noch verstärkt

an den Bedürfnissen von Industrie, Gewerbe und Gesellschaft orientieren Dies ist deshalb zentral, weil Unternehmungen ihre Forschungs- und Weiterbildungspartner grundsätzlich nach deren Kompetenzstärke und Innovationskraft auswählen und nicht nach Distanzkriterien. Die Bündelung bestehender Kompetenzen über die (heutigen) regionalen und institutionellen Grenzen wird entsprechend positive Wirkungen auf Wirtschaft und Wohlstand im Kanton St.Gallen und in der Ostschweiz mit sich bringen.

Die tiefe Verankerung der Schulstandorte in den Regionen soll trotz struktureller Anpassungen erhalten bleiben, namentlich durch Etablierung von Standortbeiräten, die dem Hochschulrat zugeordnet sind und durch ein Organisationsmodell, das die Standortorientierung unterstreicht. Fachbeiräte stellen auf operativer Ebene die fachliche Vernetzung sicher.

Die vorgeschlagene Fachhochschulstruktur ist geeignet, die Ziele der St.Galler Fachhochschulpolitik zu erreichen, einen bedeutenden Beitrag zur Erfüllung der übergeordneten kantonalen Schwerpunktplanung zu leisten und die Staatsziele in der Kantonsverfassung zu erfüllen.

Für die Ausgestaltung der zukünftigen Fachhochschulstruktur mit einem interstaatlichen Trägerkonkordat erachtet die Regierung die Grundkonzeption einer Governance mit «Lead St.Gallen», wie sie beispielgebend in der neuen Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil zur Anwendung kommt, als ideal. Dasselbe gilt für die Finanzierung durch die Träger mit den Elementen «Pauschalabgeltung durch die Mitträger (FHV plus)» und «mehrjähriger Sonderkredit und subsidiäre Restkostenfinanzierung durch den Kanton St.Gallen».

Die Neustrukturierung der Fachhochschul-Trägerschaft im Kanton St.Gallen führt zu noch nicht abschliessend zu beziffernden Mehrkosten für den Kanton St.Gallen. In einer vergangenheitsbezogenen Betrachtung resultieren aus der Simulation der neuen Finanzierungslogik bei einem interkantonalen Konkordat Mehrkosten von jährlich rund 2,74 Mio. Franken (der Kanton St.Gallen trägt neu rund 85 Prozent der Restkostenfinanzierung aller Träger). Beim vorzubehaltenden «Rückfallszenario» einer Kantonalisierung erhöht sich der Betrag um rund 4,8 Mio. Franken auf jährlich rund 7,54 Mio. Franken (der Kanton St.Gallen trägt neu 100 Prozent der Restkostenfinanzierung als alleiniger Träger). In beiden Fällen entfallen rund 1,54 Mio. Franken als «Ohnehin-Kosten» auf den vorgezeichneten Austritt des Kantons Graubünden aus der Trägerschaft der NTB Buchs. Die dem neuen Strukturmodell geschuldeten Mehrkosten des Kantons St.Gallen reduzieren sich damit auf rund 1,2 Mio. Franken (Konkordat) bzw. rund 6 Mio. Franken (Kantonalisierung).

Im Nachgang zur Behandlung dieses Berichts im Kantonsrat werden im Rahmen der laufenden Projektarbeiten notwendige Anpassungen vorgenommen und noch offene Punkte mit den potentiellen Mitträgern geklärt. Beschlüsse der Träger zu Eckpunkten der neuen Trägerschaftslösung sowie zur einvernehmlichen Auflösung der bestehenden Vereinbarungen werden im ersten Quartal 2018 erwartet. Danach werden die Vorlagen für die Beschlussfassung in Regierung und Parlament der beteiligten Hochschulträger vorbereitet. Die parlamentarische Beratung ist im Jahr 2019 vorgesehen. Die neue Hochschule soll ihren Führungsbetrieb am 1. September 2020 aufnehmen.

Im Rahmen dieser Vorlage beantragt die Regierung die kantonsrätliche Genehmigung der befristeten Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes in die obersten strategischen Leitungsorgane der heutigen drei Fachhochschulen im Kanton St.Gallen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht:

- zum Postulat 43.08.15 «FHO wohin? – Zeitgemässe Strukturen für eine erfolgreiche Positionierung der Fachhochschulen in der Ostschweiz» sowie zum Zusatzauftrag im Zusammenhang mit dem Geschäft 32.16.01A;
- zu den offenen Punkten aus den beantworteten Postulaten 43.03.11 «Ziele der St.Galler Hochschulpolitik» und 43.05.03 «Zukunft Technologie- und Bildungsstandort».

Zudem unterbreiten wir Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung der Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes in die obersten strategischen Leitungsorgane der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen.

1 Ausgangslage

Am 22. September 2008 wurde das Postulat 43.08.15 «FHO wohin? – Zeitgemässe Strukturen für eine erfolgreiche Positionierung der Fachhochschulen in der Ostschweiz» (nachfolgend Postulat 43.08.15 «FHO wohin?») von der CVP-Fraktion im Kantonsrat eingereicht und durch diesen in der Novembersession 2008 gutgeheissen. Der Wortlaut des Postulats 43.08.15 «FHO wohin?» ist wie folgt:

«Mit dem Abschluss der Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz (FHO) wurden im Jahr 1999 sieben Fachhochschulen unter dem Dach der FHO zusammengefasst. Durch Zusammenschlüsse sind vier Hochschulen (St.Gallen, Rapperswil, Buchs, Chur) entstanden, welche ihren Status innerhalb der FHO als eigenständige Teilschulen mit eigenen Rechtsgrundlagen und unterschiedlichen Trägerschaften behielten. Die FHO erhielt als Dach dieser Hochschulen vom Bund die nötigen Betriebsbewilligungen.

Die einzelnen Hochschulen erbringen im Rahmen ihrer Leistungsaufträge eine anerkannt hochwertige Leistung und erfüllen eine bildungspolitisch wie volkswirtschaftlich wichtige Aufgabe. Die aktuelle Organisation der FHO weist jedoch Schwachstellen auf: Redundante Angebote und Strukturen verhindern es nach wie vor, dass sich die FHO optimal «aufstellen» kann. Dies beeinträchtigt die Positionierung der FHO im immer umkämpfteren Bildungsmarkt.

Der Bundesrat hat die FHO mehrfach aufgerufen, effektivere Strukturen zu schaffen. Bis Ende November 2008 muss der Fachhochschulrat Ostschweiz einen letzten Bericht vorlegen, in welchem er über laufende Verbesserungen berichtet. Die vorgesehenen Reformen lösen das eigentliche Führungsproblem der FHO allerdings kaum. Daran wird auch die bevorstehende Einstellung eines neuen FHO-Direktors wenig ändern, so lange keine strategische Führung mit Entscheidungskompetenzen auf FHO-Ebene möglich ist. Auch die neue Regelung muss deshalb als weitere Übergangslösung beurteilt werden.

Vor diesem Hintergrund ist es zwingend, dass die angesprochenen Strukturen effektiver und effizienter gestaltet werden, bevor ein neues «Providurium» zementiert wird.

Die Regierung wird deshalb eingeladen, zu prüfen, mit welchen neuen Organisationsmodellen die FHO effektiver und effizienter strukturiert werden könnte, und dem Kantonsrat entsprechend Bericht und Antrag zu stellen. Dabei:

- soll vom Ansatz einer Ostschweizer Strategie ausgegangen werden, welche die an den einzelnen Schulstandorten und damit an der FHO beteiligten Kantone mit einbezieht.
- soll der Grundsatz leitend sein: «So viel zentrale Steuerung wie nötig, so viel dezentrale Eigenverantwortung der einzelnen Schulstandorte wie möglich».

- sollen sowohl öffentlich- wie auch privatrechtliche Modelle berücksichtigt werden (beispielsweise AG und/oder Holding oder Modell Quadriga II).
- sollen die finanziellen Folgen, welche die verschiedenen Modelle mit sich bringen, transparent dargestellt werden. Dabei sollen sowohl die wiederkehrenden Kosteneffekte als auch die einmaligen Restrukturierungskosten dargestellt werden.
- soll aufgezeigt werden, in welchem zeitlichen Rahmen die verschiedenen Modelle realisiert werden könnten.
- sollen die vier Teilschulen der FHO im gesamten Prozess mit einbezogen und beteiligt werden.»

Der Kantonsrat St.Gallen hat die Regierung am 6. Juni 2016 ergänzend beauftragt, im Bericht zum Postulat 43.08.15 «FHO wohin?» auf drei mögliche Strukturmodelle einzugehen. Der Wortlaut des Zusatzauftrags (32.16.01A) ist wie folgt:

«Die Regierung wird beauftragt, im Bericht zum Postulat 43.08.15 auf die drei folgenden Organisationsmodelle näher einzugehen und deren Vor- und Nachteile sowie deren Auswirkungen auf die Fachhochschulen, den Kantonshaushalt und die Trägerkantone und das Fürstentum Liechtenstein als Ergänzung zum heutigen Modell mit drei selbstständig geführten Fachhochschulen aufzuzeigen. Die drei neuen Organisationsmodelle sind: ein Organisationsmodell mit einer akkreditierten Fachhochschule mit den drei Standorten St.Gallen, Buchs und Rapperswil, sowie zwei Organisationsmodelle mit jeweils zwei akkreditierten und einer selbstständig geführten Fachhochschule.»

Die Regierung hat zur Erfüllung dieses Zusatzauftrags bei der Firma econcept AG, Zürich, ein unabhängiges Gutachten in Auftrag gegeben. Darin werden dem grundsätzlich im Vordergrund stehenden Strukturmodell mit einem Rechtsträger auch die möglichen Varianten einer Fachhochschulstruktur im Kanton St.Gallen mit zwei Rechtsträgern gegenübergestellt (vgl. Abschnitt 4.4). Das vollständige Gutachten wurde am 22. Februar 2017 veröffentlicht und die Erkenntnisse daraus fliessen in den vorliegenden Bericht an den Kantonsrat ein.

Aus zwei im Grundsatz bereits beantworteten parlamentarischen Vorstössen bestehen zudem offene Fragen, auf die im vorliegenden Bericht eingegangen wird. Es sind dies die Postulate:

- 43.03.11 «Ziele der St.Galler Hochschulpolitik»: Darin verlangte der Kantonsrat, «dass die Regierung im Zusammenhang mit den anstehenden Bauvorlagen Bericht erstattet, welche Ziele sie mit ihrer Hochschulpolitik verfolgt, welche Synergien durch Zusammenarbeit und Schwerpunktbildungen realisiert werden und wie sich die Kosten für den Bau und Betrieb der Schulen im tertiären Bildungsbereich in den kommenden Jahren entwickeln.»
- 43.05.03 «Zukunft Technologie- und Bildungsstandort St.Gallen»: Darin wird die Regierung eingeladen «darzustellen, wie die Strukturen (Führung / Trägerschaft / Bauten / Finanzierung) der Fachhochschule Ostschweiz verbessert und optimiert werden müssten, damit die Schulen den Herausforderungen der Zukunft und den Anforderungen der KMU noch besser gerecht werden können.»¹

Die Kantonsratsfraktionen erkundigten sich zudem in der Interpellation 51.16.29 «Fachhochschulen – Stand der Arbeiten für zeitgemässe Strukturen» nach dem Stand der Arbeiten für die Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen. Die Regierung hat diese Interpellation am 23. August 2016 schriftlich beantwortet.

¹ Die ersten beiden Ziffern des Postulats wurden mit Zuleitung des Berichts der Regierung vom 10. Januar 2010 40.10.01 «Zukunft Technologie- und Bildungsstandort St.Gallen» bereits erledigt.

2 Entwicklung der Schweizerischen Fachhochschullandschaft

Lange waren in der Schweiz die Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule (HWV), die Höhere Technische Lehranstalt (HTL, Ingenieurschule, kurz Technikum genannt) sowie die Höhere Fachschule für Gestaltung (HFG) die einzige mögliche höhere Weiterbildung nach einer Berufslehre. Ab Mitte der neunziger Jahre traten die Fachhochschulen als «gleichwertiger, aber andersartiger» neuer Hochschultypus neben die universitären Hochschulen (kantonale Universitäten und Eidgenössische Technische Hochschulen). Im Zuge der Tertiärisierung der Lehrerbildung entstanden zudem aus den bisherigen Lehrerseminarien Pädagogische Hochschulen. Die neue anwendungsorientierte, praxisnahe Hochschulausbildung, die auf die ebenfalls neue Berufsmaturität aufbaute, macht den dualen Bildungsweg attraktiver. Daneben leisten die Fachhochschulen wichtige Beiträge zur Innovationsförderung und zum Wissenstransfer, u.a. indem sie sich in der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung engagieren.

2.1 Entwicklung unter dem eidgenössischen Fachhochschulgesetz

Im eidgenössischen Fachhochschulgesetz vom 6. Oktober 1995² wurden für den damals neuen Hochschultypus die – im Vergleich zu den Universitäten – eng gefassten rechtlichen Rahmenbedingungen definiert. Das Fachhochschulgesetz machte in qualitativer wie quantitativer Hinsicht Vorgaben für die Führung anerkannter Fachhochschulen, deren Programmakkreditierung und deren Finanzierung. Zudem wurde zur wirkungsvollen Verwendung der Mittel eine zweckmässige Aufgabenteilung und Organisation vorausgesetzt. Eine grosse Herausforderung war insbesondere der autoritäre Top-down-Entscheid des Bundes, aus den ehemaligen 28 Ingenieurschulen bzw. Höheren Technischen Lehranstalten (HTL), den 21 Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen (HWV) und den neun Höheren Fachschulen für Gestaltung (HFG) mit fast 200 Studiengängen sieben öffentlich-rechtliche Fachhochschulen aufzubauen, die später durch zwei private (Kalaidos, HES Les Roches-Gruyère) ergänzt wurden.

Studierende an FH (ohne PH)	Jahr 2015
Westschweiz HES-SO	19'655
Zürich ZFH	14'841
Nordwestschweiz FHNW	8'239
Bern BFH	6'684
Zentralschweiz FHZ	6'031
Ostschweiz FHO	4'793
Tessin SUPSI	3'982

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS)



Abb. 1: Fachhochschullandschaft der Schweiz einschliesslich Studierendenzahlen.
Quelle: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI).

² Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 (AS 1996, 2588; abgekürzt FHSG).

Rechtsträgerschaft

Die Kantone sind die Träger der sieben öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen und führen diese aufgrund von kantonalen Gesetzen oder interkantonalen bzw. interstaatlichen Vereinbarungen. Eine Übersicht zeigt, dass es Modelle mit einer kantonalen Trägerschaft gibt und solche mit mehreren Kantonen bzw. dem Fürstentum Liechtenstein als Träger:

FH	Bezeichnung	Träger
SUPSI	Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana	Tessin
HES-SO	Haute école spécialisée de la Suisse occidentale	Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt, Wallis, Bern
BFH	Berner Fachhochschule	Bern
FHZ	Fachhochschule Zentralschweiz (ab dem Jahr 2007: Hochschule Luzern [HSLU])	Luzern, Obwalden, Nidwalden, Schwyz, Uri, Zug
FHO	Fachhochschule Ostschweiz	Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, St.Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau, Zürich (bis 2014), Fürstentum Liechtenstein
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz	Aargau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn
ZFH	Zürcher Fachhochschule	Zürich

Abb. 2: Träger der sieben öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen der Schweiz.

Bund und Kantone waren gemeinsam für die Finanzierung und Steuerung der Fachhochschulen verantwortlich. Trotz dieser ähnlichen Ausgangslage und der gemeinsamen Bundesgesetzgebung haben sich die sieben Fachhochschulen sehr unterschiedlich entwickelt und zum Teil einschneidende strukturelle Reorganisationen durchgeführt. Dies insbesondere, weil der Bund die Genehmigung mit strengen Auflagen verbunden hatte. Es wurde eine klarere Führung, eine engere Koordination der Teilschulen und eine standortübergreifende Zusammenarbeit verlangt. So wurden in den Fachhochschul-Regionen Bern, Zürich, Zentralschweiz sowie Nordwestschweiz die ursprünglichen Holding-Strukturen der Fachhochschulen straffer organisiert. Dabei zeigte sich aber in allen genannten Regionen, dass eine Balance zwischen zentraler Leitung und dezentralem Handlungsspielraum empfehlenswert ist.

Entwicklungen und Strukturreformen bei den Fachhochschulen in der Deutschschweiz

– Zürcher Fachhochschule (ZFH):

Die Zürcher Fachhochschule wurde auf der Basis des kantonalen Gesetzes über die Fachhochschulen und Höheren Fachschulen vom 27. September 1998³ gegründet. Dieses gestaltete die Zürcher Fachhochschule als regionalen Verbund von acht Fachhochschulen mit zum Teil öffentlich-rechtlichen, zum Teil privaten Trägerschaften. Die Organisationsstruktur der Zürcher Fachhochschule wurde seitens des Bundes wegen ungenügender Führungsstrukturen und zu vieler Trägerschaften als unbefriedigende Holdingstruktur kritisiert und deshalb als teilweise mit dem eidgenössischen Fachhochschulgesetz unvereinbar erklärt. Der Kanton Zürich entschloss sich für eine klare Strategie der Kantonalisierung und der Umgestaltung der Trägerschafts- und Führungsstruktur. Das kantonale Fachhochschulgesetz wurde einer Totalrevision unterworfen. Die vier eigenständigen, traditionsreichen Hochschulen – Zürcher Hochschule Winterthur (ZHW), Hochschule für Soziale Arbeit Zürich (HSSAZ), Hochschule Wädenswil

³ LS 414.31.

(HSW) und Hochschule für Angewandte Psychologie (HAP) – fusionierten zur ZHAW, der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Die Pädagogische Hochschule (PHZH) blieb weiterhin selbständig innerhalb der ZFH bestehen, ebenso die Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK). Allen drei Hochschulen der ZFH wurde dieselbe Rechtsform der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit gegeben. Die Bildung der ZHAW bedingte die rechtliche Zusammenführung der oben erwähnten Hochschulen unter Auflösung der bisherigen Trägerschaften, der partiell auch der Kanton St.Gallen angehört hatte.⁴ Als logische Folge der Kantonalisierung zog sich der Kanton Zürich aus der Trägerschaft der Hochschule für Technik Rapperswil (HSR Rapperswil) (vgl. Abschnitt 3.7) und somit aus der FHO zurück. Der Kanton Zürich kann sich auch nach revidiertem kantonalem Fachhochschulgesetz an anderen Fachhochschulen beteiligen. So ist er nach wie vor Konkordatsmitglied der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik in Zürich (HfH), an welcher der Kanton St.Gallen ebenfalls beteiligt ist.⁵ Die Gesetzesrevision und die Zusammenführung der Zürcher Teilschulen erfolgten in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern der bisherigen Institutionen und wurden von den wesentlichen Akteuren mitgetragen. Dies war neben dem festen Reformwillen der Zürcher Regierung die wichtigste Voraussetzung für den Erfolg der Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton Zürich.

– *Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW):*

Die zentral gelenkte und gemeinsam finanzierte Fachhochschule Nordwestschweiz mit insgesamt neun Departementen (Hochschulen) ist aus sechs Vorgängerhochschulen entstanden, die ursprünglich mittels eines Kooperationsvertrags verbunden gewesen waren. Die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn schlossen dazu Anfang des Jahres 2005 einen entsprechenden Staatsvertrag ab. Diese Kantone bilden gleichzeitig den auf allen Schulstufen stark konvergierenden Bildungsraum Nordwestschweiz. Das enge Vertrauensverhältnis zwischen den betroffenen Regierungen war eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass im Staatsvertrag die verschiedenen Interessenlagen gut austariert werden konnten.

– *Berner Fachhochschule (BFH):*

Die Berner Fachhochschule entstand im Jahr 1997 durch den Zusammenschluss von zwölf einzelnen Hochschulen. Die Berner Regierung setzte auf eine rigorose Kantonalisierung und den Einbezug von bisher konkordatären Schulen wie der Schweizerischen Hochschule für Landwirtschaft (SHL) in Zollikofen (heute: Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften). Letzteres führte in eine Auflösung des damaligen Trägerkonkordats, dem auch der Kanton St.Gallen angehört hatte.⁶ Die Berner Fachhochschule vereint heute fünf kantonale Departemente (Fachbereiche) und die angegliederte Eidgenössische Hochschule für Sport Magglingen unter einem Dach. Die Berner Fachhochschule ist historisch bedingt an 26 verschiedenen Standorten angesiedelt, verteilt auf die Städte Bern, Biel und Burgdorf sowie auf Zollikofen und Magglingen. Diese räumliche Zersplitterung erschwert die interdisziplinäre Zusammenarbeit und die Nutzung von Synergien und erweist sich zunehmend als erheblicher Nachteil.⁷ Der Grosse Rat des Kantons Bern hat denn auch im Jahr 2016 einer vom Regierungsrat vorgeschlagenen Konzentration der Standorte zugestimmt. Demnach sollen die Departemente Wirtschaft, Gesundheit, Soziales und die Hochschule der Künste an einem neuen

⁴ Der Auflösung des Konkordats der HSW wurde vom Kantonsrat des Kantons St.Gallen am 30. Mai 2006 zugestimmt (Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über die Zustimmung zur Auflösung des Konkordats betreffend Hochschule und Berufsbildungszentrum Wädenswil [sGS 611.260.1]).
sGS 211.61.

⁶ Der Auflösung des Konkordats der SHL wurde vom Kantonsrat des Kantons St.Gallen am 29. November 2011 zugestimmt (Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über die Zustimmung zur Auflösung des Konkordats betreffend die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft [sGS 611.250]).

⁷ Siehe Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 9. Dezember 2015 («Berner Fachhochschule: Standortkonzentration»). Abrufbar unter <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-cc58ba27df29413c84a35cf7da0838b.html>.

Campus in Bern zusammengeführt werden. Die bisher in Bern domizilierte Technische Fachschule Bern soll in einem neuen Campus in Burgdorf mit dem bereits bestehenden BFH-Standort zusammengeführt werden. Neu soll ein gemeinsames TecLab Burgdorf mit einem MINT- und Cleantech-Labor zur Nachwuchsförderung und beruflichen Weiterbildung entstehen. Die Berner Fachhochschule will zudem auf das Jahr 2018 ihre Organisation anpassen und das Departement Wirtschaft, Gesellschaft und Soziales in drei eigenständige Departemente aufspalten. Trotz anfänglicher politischer Irritationen will die Bildungskommission den Standortentscheid nicht neu aufrollen.

– *Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ) / seit 2007 Hochschule Luzern (HSLU):*

Die Fachhochschule Zentralschweiz mit Standorten in den Kantonen Luzern und Zug wurde im Jahr 1997 gegründet. Sie basiert auf dem Fachhochschul-Konkordat der sechs Zentralschweizer Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug. Seit dem Jahr 2001 wird die Fachhochschule Zentralschweiz unter der Bezeichnung «Hochschule Luzern» (HSLU) geführt und seit dem 15. Oktober 2007 treten die fünf Teilschulen der Fachhochschule Zentralschweiz auch nach aussen gemeinsam unter dem Namen «Hochschule Luzern» auf. Seit der Gründung standen die Departemente Technik & Architektur, Wirtschaft und Design & Kunst unter der Trägerschaft des Kantons Luzern, wohingegen die Departemente Musik und Soziale Arbeit von Stiftungen getragen wurden. Am 1. Januar 2013 trat die neue Zentralschweizer Fachhochschulvereinbarung in Kraft. Damit wurden die fünf Departemente unter die einheitliche Trägerschaft des Konkordats und damit der sechs Kantone gestellt. Im Jahr 2016 nahm das sechste Departement Informatik seinen Betrieb am neuen Standort in Rotkreuz (ZG) auf.

Trend bei der Rechtsträgerschaft vor dem Hintergrund der Schulstandorte

Die Strukturreformen der Zürcher Fachhochschule, der Berner Fachhochschule und der Fachhochschule Nordwestschweiz wurden durch eine klare bzw. ausgewogene Standortstruktur begünstigt: Die Zürcher Fachhochschule wie die Berner Fachhochschule haben nur Standorte innerhalb des Kantons. Bei der Fachhochschule Nordwestschweiz verfügt jeder Trägerkanton über einen eigenen Standort. In der Zentralschweiz bestehen Standorte in zwei Kantonen (Luzern und Zug). Für die Rechtsträgerschaft ergibt sich folgender Trend: Verfügt eine Fachhochschule über Standorte in mehreren Kantonen, liegt eine interkantonale Vereinbarung (Konkordat) vor. Ist sie nur in einem Kanton präsent, liegt ihr ein kantonales Gesetz zu Grunde. Diesem Trend entsprechen auch die Trägerschaften der Fachhochschulen in der lateinischen Schweiz.

Gegenläufig zu diesem Trend ist isoliert die FHO positioniert: Sie hat heute acht konkordatäre Träger, Schulstandorte aber nur in zwei Kantonen (St.Gallen und Graubünden) bzw. prospektiv nur in einem einzigen Kanton (St.Gallen). Dies mag ebenfalls ein Grund sein, weshalb sich die FHO über die Jahre einzig evolutionär weiterentwickelt hat. In Abschnitt 3 wird diese Entwicklung nachgezeichnet.

2.2 Entwicklung unter dem Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz

Ausgangspunkt für eine schweizerische Hochschulgesetzgebung bildete die am 20. Mai 2006 von Volk und Ständen mit grossem Mehr angenommene neue Bildungsverfassung. Danach tragen Bund und Kantone gemeinsam die Verantwortung für den Hochschulbereich. Konkret bedeutet dies, dass Bund und Kantone neu eine gesamtheitliche und gemeinsame hochschulpolitische Koordination für alle Hochschultypen und eine Vereinfachung der Koordinationsgremien vorsehen. Damit wird erstmals der schweizerische Hochschulbereich in seiner Gesamtheit als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen konstituiert.

Seit dem 1. Januar 2015 ist das neue eidgenössische Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (SR 414.20; abgekürzt HFKG) in Vollzug. Es löste auf Seiten des Bundes das bisherige

Fachhochschulgesetz und das Universitätsförderungsgesetz⁸ ab. Das HFKG entspricht eher dem «liberalen Geist» des Universitätsförderungsgesetzes als dem bisher herrschenden «bundesdirigistischen Geist» des Fachhochschulgesetzes. Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und die Gewährleistung der Qualität im schweizerischen Hochschulwesen. Mit dem HFKG sind markante Neuerungen in Kraft getreten. Insbesondere neu ist, dass die Hochschulen sich bis Dezember 2022 einer institutionellen Akkreditierung unterziehen müssen, um das Bezeichnungsrecht als Hochschule zu erlangen (Art. 29 HFKG). Die institutionelle Akkreditierung ist zudem Voraussetzung für die Zuweisung von finanziellen Beiträgen des Bundes und damit unentbehrlich für das weitere Bestehen der Hochschulen (Art. 27 ff., dabei insb. Art. 30 HFKG). Zudem werden für die Zuweisung von Bundesbeiträgen an die Hochschulen Regeln eingerichtet, die sich stärker als in der Vergangenheit am Wettbewerb orientieren (Referenzkosten für die Lehre sowie die Berücksichtigung von Forschungsleistungen und der Fähigkeit der Drittmittelinwerbung [Art. 50, Art. 51 HFKG]).

Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung:

Für die institutionelle Akkreditierung gelten die folgenden Voraussetzungen (Art. 30 HFKG):

- Die Hochschule oder die andere Institution des Hochschulbereichs verfügt über ein Qualitätssicherungssystem, das Gewähr dafür bietet, dass die Qualitätssicherung nach gemeinsamen nationalen Kriterien und internationalen Standards wirksam stattfindet.
- Die universitäre Hochschule und die Fachhochschule bieten Lehre, Forschung und Dienstleistungen in mehreren Disziplinen oder Fachbereichen an.
- Die Hochschule und die andere Institution des Hochschulbereichs sowie ihr Träger bieten Gewähr dafür, dass die Institution auf Dauer betrieben werden kann.

Die vom Schweizerischen Hochschulrat am 28. Mai 2015 erlassenen Richtlinien für die Akkreditierung im Hochschulbereich (SR 414.205.3; abgekürzt Akkreditierungsrichtlinien-HFKG) konkretisieren die Qualitätsstandards für die institutionelle Akkreditierung (Art. 22 i.V.m. Anhang 1 Akkreditierungsrichtlinien-HFKG):

- Qualitätssicherungsstrategie: Die Hochschulen legen ihre Qualitätssicherungsstrategie fest, in der ein Qualitätssicherungssystem integriert ist. Für dessen Umsetzung sind die repräsentativen Gruppen (Studierende, der Mittelbau, der Lehrkörper und das Verwaltungspersonal) einbezogen. Das Qualitätssicherungssystem muss von der Hochschule periodisch auf seine Zweckmässigkeit überprüft und allenfalls angepasst werden.
- Governance: Die Organisationsstruktur und die Entscheidungsprozesse sind so auszugestalten, dass die Hochschule ihren Auftrag und ihre strategischen Ziele erreichen kann. Den repräsentativen Gruppen ist ein angemessenes Mitwirkungsrecht einzuräumen. Die Hochschule sorgt für eine nachhaltige Entwicklung, fördert die Chancengleichheit und die Gleichstellung von Mann und Frau.
- Lehre, Forschung und Dienstleistung: Das Qualitätssicherungssystem sieht eine regelmässige Evaluation der Lehr- und Forschungstätigkeit, der Dienstleistungen sowie der Ergebnisse vor.
- Ressourcen: Zusammen mit dem Träger gewährleistet die Hochschule die personellen Ressourcen, die Infrastruktur und die finanziellen Mittel, um ihren Fortbestand zu sichern. Die Laufbahnentwicklung des Personals, insbesondere des wissenschaftlichen Nachwuchses, ist zu unterstützen.
- Interne und externe Kommunikation: Die Qualitätssicherungssysteme sind öffentlich zu machen. Die Hochschulen veröffentlichen regelmässig objektive Informationen zu ihren Tätigkeiten, ihren Studienprogrammen und Abschlüssen.

Das HFKG wird zu Strukturreformen bei gewissen Fachhochschulen führen müssen, so auch bei der FHO (vgl. Abschnitt 3).

⁸ Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom 8. Oktober 1999 (AS 2000, 948; abgekürzt UFG).

Neben dem eidgenössischen HFKG besteht kantonsseitig die Interkantonale Vereinbarung über den Schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013 (sGS 217.921). Im Kanton St.Gallen hat die Regierung am 11. März 2014 den Beitritt zum Hochschulkonkordat beschlossen (sGS 217.920). Mit der Genehmigung durch den Kantonsrat in der Septembersession 2014 ist der Kanton St.Gallen dem Konkordat beigetreten (sGS 217.92).

2.3 Finanzierung und Studierendenzahlen der Fachhochschulen

Auf den 1. Januar 2017 sind die Finanzierungsbestimmungen des HFKG in Vollzug getreten. Darin werden u.a. die Bundesbeiträge an die kantonalen Universitäten und Fachhochschulen geregelt. In der Verordnung zum HFKG (SR 414.201; abgekürzt V-HFKG) werden die Ausführungsbestimmungen zur Verteilung, Berechnung und Ausrichtung der Grundbeiträge des Bundes geregelt.

Insgesamt erfolgt die Finanzierung der Fachhochschulen über mehrere Kanäle:

- *Bundesbeiträge*: Grundbeiträge in der Höhe von 30 Prozent der Referenzkosten als Zielgrösse (Art. 49 ff. HFKG) sowie zusätzlich Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge sowie projektgebundene Beiträge;
- *Beiträge von Nichtträgerkantonen*: Die Wohnsitzkantone der Studierenden, die nicht Träger der jeweiligen Fachhochschule sind, leisten nach Interkantonaler Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 (sGS 234.031) an die Fachhochschulen Beiträge an die Ausbildungskosten (nachfolgend FHV-Beiträge);
- *Studiengebühren*: Semesterpauschale, Prüfungsgebühren usw. sowie Studiengebühren im Weiterbildungsbereich;
- *Drittmittel*: Forschungsbeiträge der Kommission für Technologie und Innovation (KTI), des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und anderen sowie Finanzierung von Dienstleistungen durch die Auftraggeber; Stiftungen und Schenkungen usw.;
- *Trägerbeiträge*: Beiträge der beteiligten Kantone bzw. des Fürstentums Liechtenstein nach Massgabe des jeweiligen Gesetzes oder der jeweiligen Vereinbarung mit Gesetzesrang.

Für die Schweizer Fachhochschulen sieht die Finanzierung wie folgt aus:

Finanzierung Fachhochschulen (2015) in 1'000 Fr.	HES-SO		ZFH		FHNW		BFH		FHZ		FHO		SUPSI	
	Wert	%												
Bundesbeiträge	173'373	23 %	133'270	22 %	87'180	26 %	76'949	27 %	60'673	25 %	59'630	27 %	38'583	31 %
Beiträge von Nichtträgerkantonen	11'972	2 %	100'499	16 %	30'839	9 %	45'329	16 %	45'151	19 %	33'132	15 %	10'990	9 %
Studiengebühren	35'463	5 %	21'195	3 %	11'092	3 %	10'448	4 %	9'200	4 %	9'468	4 %	8'874	7 %
Drittmittel	104'358	14 %	84'595	14 %	52'954	16 %	44'635	15 %	57'314	24 %	49'724	23 %	22'605	18 %
Trägerbeiträge	431'806	57 %	272'156	44 %	153'419	46 %	112'840	39 %	67'312	28 %	67'382	31 %	43'497	35 %
Total	756'972	100 %	611'715	100 %	335'484	100 %	290'201	100 %	239'650	100 %	219'336	100 %	124'549	100 %

Abb. 3: Finanzierung der Fachhochschulen im Jahr 2015.

Quelle: SBFI-Reporting Jahr 2015.

An den Schweizer Fachhochschulen sind die Studierenden in folgenden Fachbereichen immatrikuliert:⁹

	HES-SO	ZFH	FHNW	BFH	FHZ	FHO	SUPSI
Architektur, Bau- und Planungswesen	1'157	481	376	639	600	594	336
Technik und IT	2'774	1'988	1'687	1'148	1'417	1'790	1'042
Chemie und Life Sciences	472	1'201	420	265	-	-	-
Land- und Forstwirtschaft	108	-	-	397	-	-	-
Wirtschaft und Dienstleistungen	6'319	5'877	2'597	1'145	1'956	1'508	1'075
Design	845	544	538	221	489	-	283
Sport	-	-	-	165	-	-	-
Musik, Theater und andere Künste	1'695	1'592	880	759	809	-	311
Angewandte Linguistik	-	439	-	-	-	-	-
Soziale Arbeit	2'826	798	1'325	684	760	660	279
Angewandte Psychologie	-	495	416	-	-	-	-
Gesundheit	3'459	1'426	-	1'261	-	241	656
Summe	19'655	14'841	8'239	6'684	6'031	4'793	3'982

Abb. 4: Mengengerüst Studierende an Schweizer Fachhochschulen (Stand Herbst 2015).

Quelle: Bundesamt für Statistik, Studierende der Hochschulen (ohne Lehrerinnen-/Lehrerbildung).

3 Entwicklung in der Ostschweiz

3.1 Struktur und Trägerschaft der FHO und ihrer Teilschulen

Die FHO entstand im Jahr 1999 durch die Konsolidierung der Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen und der Höheren Technischen Lehranstalten auf dem Gebiet der Standortkantone St.Gallen¹⁰ und Graubünden¹¹ zu vier Hochschulen. Sie alle sind als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht auf Selbstverwaltung ausgestaltet und im Verbund der FHO zusammengeschlossen. Die vier Teilschulen der FHO und deren Träger sind heute:

- FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, mit den Trägerkantonen St.Gallen, Thurgau, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden;¹²
- Hochschule für Technik Rapperswil (HSR Rapperswil), mit den Trägerkantonen St.Gallen, Schwyz und Glarus;¹³
- Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs (NTB Buchs), mit den Trägern Kanton St.Gallen, Kanton Graubünden und dem Fürstentum Liechtenstein;¹⁴
- Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur (HTW Chur), mit dem Träger Kanton Graubünden.¹⁵

Die drei Hochschulen mit Standort im Kanton St.Gallen sind auf der Basis der sie tragenden Konkordate autonome Rechtssubjekte, ebenfalls die HTW Chur auf der Basis der kantonalen Rechts-

⁹ Aus Abb. 3 in Kombination mit Abb. 4 lassen sich keine Rückschlüsse betreffend Ausbildungskosten ziehen, da Abb. 3 die Erträge für den gesamten Leistungsauftrag (Ausbildung, Weiterbildung, Forschung und Entwicklung, Dienstleistungen) zeigt; Abb. 4 jedoch nur die Studierenden in der Ausbildung (Bachelor-, Masterstudiengänge).

¹⁰ Die Interstaatliche Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule St.Gallen (HWV) fusionierte mit der Interkantonalen Ingenieurschule St.Gallen (ISG) zur FHS Hochschule für Technik und Wirtschaft St.Gallen. Nach der Integration der Schule für Soziale Arbeit und der Einrichtung des Fachbereichs Gesundheit erhielt sie ihren heutigen Namen *FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften*. Die Interstaatliche Ingenieurschule Neu-Technikum Buchs wurde später in *Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs* umbenannt. Die Ingenieurschule Interkantonales Technikum Rapperswil ITR erhielt die Bezeichnung *Hochschule für Technik Rapperswil*.

¹¹ Die Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule Chur/Samedan (HWV) fusionierte mit der Höheren Technischen Lehranstalt (HTL) zur *Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur (HTW Chur)*.

¹² Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St.Gallen vom 16. März 1999 (sGS 234.61).

¹³ Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 26. Mai 2015 (sGS 234.211).

¹⁴ Vereinbarung über die Hochschule für Technik Buchs vom 20. Juni 1968 (sGS 234.111).

¹⁵ Gesetz über die Hochschule für Technik und Wirtschaft vom 8. Juni 2004 (BR 427.500), aufgehoben und ersetzt durch das Gesetz über Hochschulen und Forschung (GHF) vom 24. Oktober 2012 (BR 427.200).

grundlage des Kantons Graubünden. Der Kanton Schaffhausen ist, obwohl weder an einer Teilschule der FHO noch an einer anderen Fachhochschule beteiligt, ebenfalls Vereinbarungspartner der FHO. Der Kanton Zürich verblieb nach seinem Austritt bei der HSR Rapperswil im Jahr 2008 bis zum Jahr 2014 Vereinbarungspartner der FHO.

Die Vereinbarung über die FHO¹⁶ stellt keine zwischenstaatliche Vereinbarung mit Gesetzesrang dar. Vielmehr handelt es sich um eine Verwaltungsvereinbarung¹⁷, die darauf ausgerichtet ist, den Vollzug der eidgenössischen Fachhochschulgesetzgebung für die vier angeschlossenen Teilschulen in strategischer und organisatorischer Hinsicht sicherzustellen und durchzuführen. Für den Vollzug sind verschiedene Gremien verantwortlich, wobei dem Fachhochschulrat Ostschweiz (nachfolgend FHO-Rat) die Gesamtleitung zukommt und der FHO-Direktor die Geschäftsstelle führt. Dem FHO-Rat gehören die Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren der Vereinbarungspartner der FHO sowie drei bis fünf von den Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren gewählte weitere Mitglieder an. Die FHO war unter dem eidgenössischen Fachhochschulgesetz eingerichtet worden und ist bis heute ein strategischer und organisatorischer Verbund von selbständigen Hochschulen, ähnlich einer Holdingstruktur in der Privatwirtschaft. In der folgenden Abbildung ist diese Struktur grafisch dargestellt:

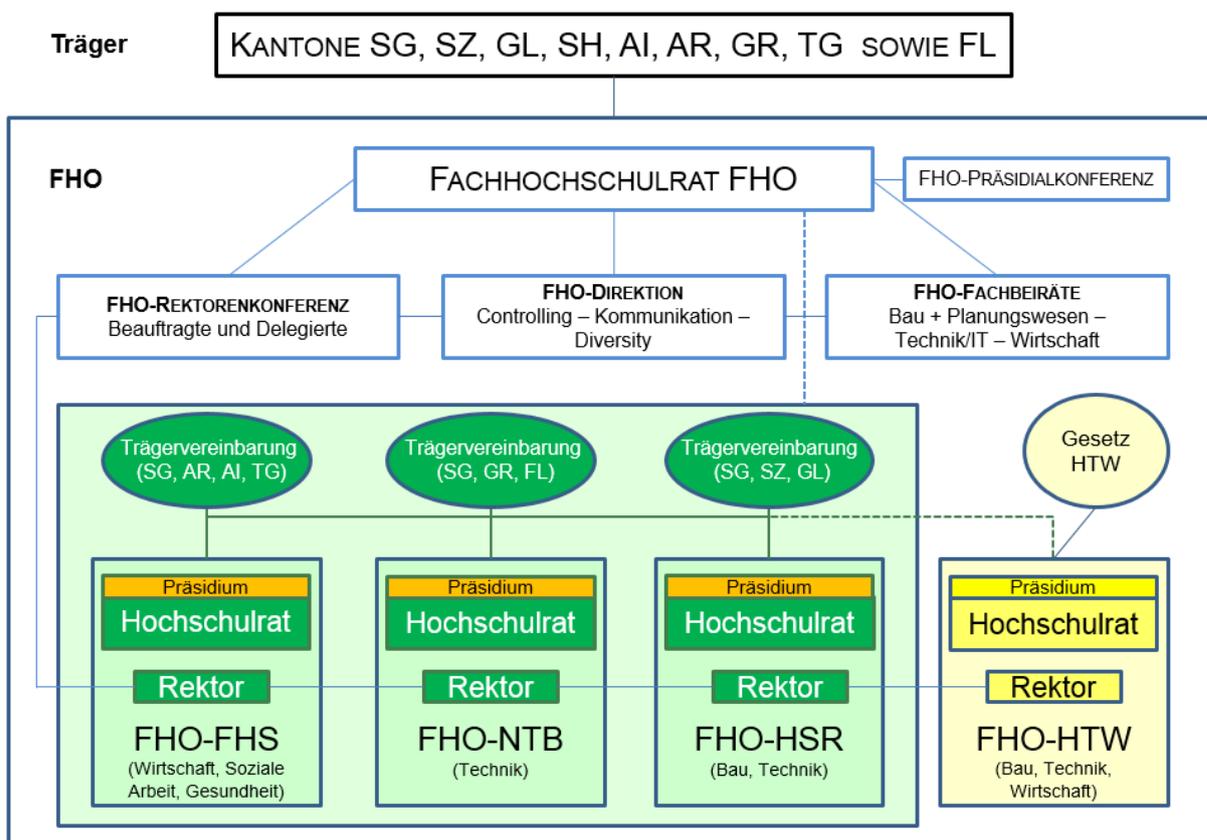


Abb. 5: Aktuelle Struktur der FHO.
Quelle: FHO.

Bundesrechtlich stützt sich die FHO auf die «Genehmigung zur Errichtung und Führung der Fachhochschule Ostschweiz», eine Verfügung des Bundesrates vom 15. Dezember 2003. Im Schreiben des Bundesrates vom 15. Dezember 2003 wie auch im Überprüfungsbericht vom

¹⁶ Vereinbarung über die FHO vom 20. September 1999. Abrufbar unter <http://www.fho.ch/fho/rechtsgrundlagen/>.

¹⁷ Im Gegensatz zu einer Interkantonalen Vereinbarung (Interkantonales Konkordat), der aufgrund der abgetretenen kantonalen Kompetenzen und der Genehmigungsorgane (Parlamente) Gesetzesrang zukommt.

2. April 2008 formuliert der Bundesrat Auflagen für die FHO, welche die Einführung einer strategischen und operativen standortübergreifenden, fachbereichsorientierten Führungsorganisation der FHO betreffen. Mit der Einführung der beiden Reglemente «Direktion FHO» und «Fachbeiräte FHO» durch Beschlüsse des FHO-Rates vom 7. März 2008 wurde der FHO mit Schreiben vom 22. April 2009 die definitive unbefristete Genehmigung durch den Bundesrat erteilt.

3.2 Studierendenzahlen und Finanzierung der FHO und ihrer Teilschulen

Die Zahl der Studierenden an der FHO ist in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen. Die FHO als Ganzes ist jedoch mit insgesamt 4'793 Bachelor- und Masterstudierenden unmittelbar vor der Tessiner Fachhochschule SUPSI die zweitkleinste öffentlich-rechtliche Fachhochschule der Schweiz.¹⁸ Die Studierenden der FHO verteilen sich wie folgt auf die Teilschulen und Fachbereiche:

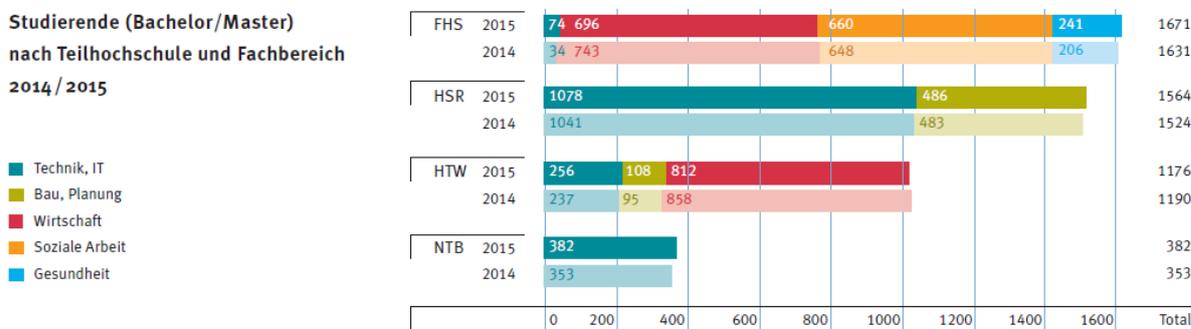


Abb. 6: Studierende (Bachelor/Master) FHO nach Teilschule und Fachbereich 2014/2015. Quelle: FHO, Jahresbericht 2015.

Neben der Lehre ist die FHO insbesondere im Bereich anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistungen (Technologietransfer) traditionell stark. Zahlenmässig und thematisch wurde dieser Bereich in den letzten Jahren breit weiterentwickelt. Heute ist die FHO im Verhältnis zu ihrer Grösse der Forschungsleader unter den schweizerischen Fachhochschulen. Das Leistungsangebot der vier FHO-Teilschulen mit insgesamt 38 Instituten und Kompetenzzentren in Buchs, Chur, Rapperswil und St.Gallen ergibt ein Gesamtbudget von 219 Mio. Franken. Davon werden 23 Prozent (rund 50 Mio. Franken) als Drittmittel auf dem freien Markt generiert.

Finanzierung FHO (2015) in 1'000 Fr.	HSR	FHS	HTW	NTB	Total FHO	Anteil in %
Bundesbeiträge	26'270	10'999	9'567	12'794	59'630	27 %
Beiträge von Nichtträgerkantonen	18'291	2'848	10'790	1'203	33'132	15 %
Studiengebühren	2'815	3'601	2'343	709	9'468	4 %
Drittmittel	22'682	12'603	8'417	6'022	49'724	23 %
Trägerbeiträge	18'900	23'472	12'093	12'917	67'382	31 %
Total	88'958	53'523	43'210	33'645	219'336	100 %

Abb. 7: Finanzierung FHO im Jahr 2015. Quelle: FHO-Controlling, Jahr 2015.

¹⁸ Studierende an Schweizer Fachhochschulen siehe Abschnitt 2.1, Abb. 1.

Nachfolgend einige Eckdaten zur Umsatzentwicklung der FHO:¹⁹

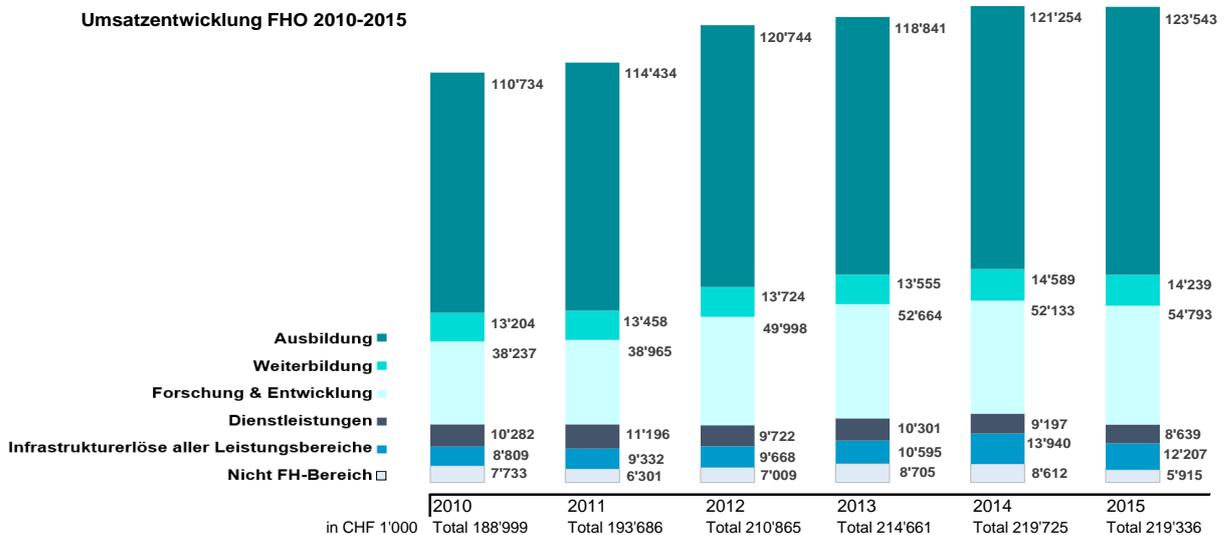


Abb. 8: Umsatzentwicklung FHO 2010–2015.
Quelle FHO, Jahresbericht 2015.

3.3 Inhaltliche Entwicklung der Teilschulen der FHO

Die Teilschulen der FHO und ihre Angebote haben sich seit der Gründung der FHO im Jahr 1999 wesentlich weiterentwickelt. Insbesondere wurden Fächerkataloge bereinigt und neue Angebote und Kooperationen geschaffen. Hier einige Beispiele:

- Aufgrund der Bologna-Reform aus dem Jahr 2005 erfolgt die Ausbildung nach dem zweistufigen Modell mit Bachelor- und Masterstudiengängen. Erstmals auf Fachhochschulstufe wurden konsekutive Master-Studiengänge entwickelt (Master of Science in Engineering im Deutschschweizer Verbund, Master of Science in Betriebsökonomie, in Sozialer Arbeit und in Pflege als Verbundmasterangebote jeweils mehrerer Deutschschweizer Fachhochschulen).
- Ebenfalls aufgrund «Bologna» wurden alle Studiengänge modular aufgebaut und die einheitliche und vergleichbare Bewertung der Studienleistung nach European Credit Transfer System (ETCS) eingeführt.
- Am 1. September 2006 startete der neuartige Fachbereich Gesundheit mit dem Studiengang Pflege an der FHS St.Gallen.
- Der Studiengang Systemtechnik^{NTB} wird seit Herbst 2010 standortübergreifend an den drei Standorten Buchs, St.Gallen und Chur angeboten und ersetzt bestehende Studiengänge in Elektrotechnik, Maschinenbau, Informatik und Mechatronik.
- Mehrere neue Studiengänge wurden gestartet (z.B. im Jahr 2010 Erneuerbare Energien und Umwelttechnik an der HSR Rapperswil, im Jahr 2014 Wirtschaftsingenieurwesen an der FHS St.Gallen und HSR Rapperswil, im Jahr 2015 Studiengang Photonics an der HTW Chur und Photonics als Vertiefungsrichtung im Studiengang Systemtechnik^{NTB} an der NTB Buchs, im Jahr 2017 Bachelorstudiengang Wirtschaftsinformatik an der FHS St.Gallen).
- Einzelne Studiengänge wurden aufgehoben – zum Teil aufgrund zu tiefer Studierendenzahlen, aber auch, weil eine Überprüfung sämtlicher Fachhochschulstudiengänge mittels Peer Review im Auftrag der Eidgenössischen Fachhochschulkommission (EFHK) einen gewissen Bedarf zur Weiterentwicklung ergeben hat. So wurde an der FHS St.Gallen der Studiengang Wirtschaftsinformatik im Jahr 2007 in den Studiengang Betriebsökonomie integriert. Ab dem Jahr 2017 wird

¹⁹ In Anlehnung an FHO, Jahresbericht 2015.

er nun wieder als eigenständiger Studiengang angeboten. Der Studiengang Ingenieur-Architektur der FHS St.Gallen wurde im Jahr 2003 aufgehoben; als Studiengang Architektur wurde er inzwischen neu konzipiert und startet im Herbst 2017 an der FHS St.Gallen und der HTW Chur neu.²⁰

- Zahlreiche Studiengänge wurden grundlegend umgebaut (z.B. Elektrotechnik, Maschinenbau und Informatik in Mechatronik bzw. Systemtechnik, Information + Dokumentation in Information Science, Telekommunikation in Multimedia Production).

3.4 Frühere Bestrebungen zur Strukturbereinigung der FHO

Obwohl die einzelnen Hochschulen rechtlich selbständig sind, wurde die Vernetzung der Teilschulen der FHO gestärkt. Am 21. Oktober 2000 wurde ein gemeinsames Leitbild verabschiedet.²¹ Die FHO entwickelte gemeinsame Strukturen wie die Einsetzung einer Rektorenkonferenz (früher Konferenz der Schulleitungen), in der die Rektoren der vier Teilschulen sowie als Vorsitzender der Direktor (bis 30. April 2009 der Geschäftsführer) der FHO Einsitz haben. Auch wurden Arbeitsgruppen in verschiedenen Bereichen eingesetzt wie:

- Qualitätsmanagement;
- Hochschulbibliotheken;
- International Offices;
- Marketing;
- Hochschuldidaktik;
- Weiterbildung;
- anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung;
- Gleichstellung;
- Informatikdienste;
- Verwaltungsleitung.

Wahrgenommen werden diese Aufgaben durch Vertretungen der Teilschulen oder der FHO-Direktion. Die Direktion der FHO koordiniert diese Arbeiten. Durch diese gemeinsamen Strukturen auf operativer Ebene werden insbesondere Planungsaufgaben koordiniert, die gemeinsamen Aufgaben gegenüber dem Bund sichergestellt (z.B. im Bereich des Rechnungswesens, der Subventionierung oder der Statistik) und teilweise gemeinsame Marketingauftritte gewährleistet.²²

Die Organisation der FHO hatte und hat Vor- und Nachteile. Sie gewährleistet die Kundenorientierung der einzelnen Hochschulen und erlaubt es, rasch auf (regionale) Markterfordernisse zu reagieren und kurzfristig Innovationen umzusetzen. Die auf acht Kantone und das Fürstentum Liechtenstein und somit sehr breit abgestützten Trägerschaften der vier Teilschulen unterstützen die Verankerung der einzelnen Hochschulen in ihren Trägerschaftsgebieten. Nachteilig wirkt sich aus, dass standortübergreifende Entscheide auf Konsensbasis erarbeitet werden müssen, was erfahrungsgemäss viel Zeit in Anspruch nimmt und nicht immer zu optimalen Resultaten führt.²³ Mitunter kann ein Partner – sei es eine Hochschule selbst oder auch ein Vereinbarungspartner der FHO – eine Entwicklung durch ein Veto zum Halt bringen.²⁴ Dies wurde früh erkannt und es gab in den Jahren nach der Gründung der FHO verschiedene Anläufe, die Trägerschaften der Teilschulen oder der FHO und/oder deren Organisation umzugestalten. Eine Übersicht:

²⁰ Siehe Bericht 40.15.02 «Wiedereinführung der Architekturausbildung an der Fachhochschule Ostschweiz (FHO)».

²¹ Siehe http://www.fho.ch/fileadmin/PDF/Service/Leitbild_FHO_Fachhochschule_Ostschweiz.pdf.

²² P. Wieser, Fachhochschulen: Bildungsreform auf der Tertiärstufe, in: Bildung im Kanton St.Gallen – eine Investition in die Zukunft, Kantonaler Lehrmittelverlag, St.Gallen 2004, S. 229 f.

²³ Beispielsweise die Festlegung von einheitlichen Kostenverrechnungsansätzen für gegenseitige Leistungserbringung, der Aufbau redundanter Studienangebote, die schwierige Vereinheitlichung von gemeinsamen Administrationslösungen sowie dierschwerte gemeinsame Beschaffung von Investitionsgütern.

²⁴ Art. 6 Abs. 2 der Vereinbarung FHO: «Verlangt eine Vertreterin oder ein Vertreter der Vereinbarungspartner Einstimmigkeit, kommen Beschlüsse nur zustande, wenn unter ihnen Einstimmigkeit herrscht».

Jahr	Vorhaben	Resultat der politischen Willensbildung
2002	Zusammenschluss zu einer FHO (Gutachten Dubs)	→ Projekt eingestellt
2005	Zwei Fachhochschulen in St.Gallen und Graubünden (Vorstudie Straessle)	→ Projekt eingestellt
2007	FHO mit zwei Teilschulen (neuer Vereinbarungsentwurf)	→ Projekt eingestellt
2008	Status quo mit zentraler Führung und Koordination der Fachbereiche (Reglement zur FHO-Direktion und Reglement zu den FHO-Fachbeiräten)	→ Reglemente in Vollzug
2012– 2014	Strukturanpassungen aufgrund HFKG: Prüfung verschiedener Optionen für eine strukturelle Weiterentwicklung aller vier Teilschulen als einheitliche FHO: Zusammenschluss aller vier heutigen Teilschulen zu einer Institution mit <i>einer</i> Trägerschaft und <i>einer</i> gemeinsamen Rechtsgrundlage mit <i>einer</i> strategischen und operativen Leitung	→ gescheitert: Kanton Graubünden wählt für HTW Chur eigenständige Akkreditierung, Kanton St.Gallen startet Projekte zur Neustrukturierung der Fachhochschulen im eigenen Kanton

Abb. 9: Vorhaben zur Umgestaltung der Organisation FHO.

Die verschiedenen Vorhaben werden nachfolgend umschrieben.

Erster Versuch: Zusammenschluss zu einer Fachhochschule Ostschweiz

Am 27. Oktober 2000 beauftragte der FHO-Rat Prof.Dr. Rolf Dubs mit der Analyse der Struktur der neuen Fachhochschule. Der Gutachter schlug zwei verschiedene Modelle vor, wobei das Modell I pragmatisch ohne Veränderung der rechtlichen Grundlagen hätte verwirklicht werden können. Den vier Teilschulen wäre dabei eine hohe Autonomie belassen worden; sie wären grundsätzlich durch ihre eigenen Hochschulräte geführt worden. Prof. Dubs schlug punktuelle Verbesserungen und eine klarere Zuordnung von Aufgaben und Verantwortungen vor. Das Modell II war ein «futuristisches»²⁵, das eine Matrixorganisation und Departementalisierung unter einem einzigen Fachhochschulrat vorsah. Nach Meinung des Gutachters sollte längerfristig dieses Modell angestrebt werden. Die vorgeschlagene neue Organisation liess sich jedoch im Jahr 2002 aus politischen und juristischen Gründen nicht umsetzen. Voraussetzung wäre die Anpassung der Vereinbarungen durch die Regierungen der Träger gewesen. Der FHO-Rat nahm am 23. August 2001 in zweiter Lesung vom Gutachten Kenntnis und beschloss deshalb, auf der Basis der bestehenden Vereinbarung über die FHO eine strukturelle Verbesserung durch Einführung einer gestärkten Rektorenkonferenz zu erzielen. Diese löste die bisherige Konferenz der Schulleitungen ab.

Zweiter Versuch: Zwei Fachhochschulen in St.Gallen und Graubünden

Am 13. August 2004 beschloss der FHO-Rat, die FHO bezüglich der Vereinbarungs- bzw. Trägerschaftsordnung, der Führungsstruktur und damit zusammenhängender Fragen, insbesondere der Finanzierung, einer Überprüfung zu unterziehen. Gleichzeitig sollten Möglichkeiten gesucht werden, die drohende Finanzierungslücke von annähernd sechs Mio. Franken infolge des vom Kanton Zürich damals bereits angekündigten und auf Ende September 2008 vollzogenen Austritts aus der Vereinbarung über die HSR Rapperswil decken zu können. Das von Dr. Arthur Straessle²⁶ ausgearbeitete Gutachten vom 15. August 2005 basierte auf zahlreichen Hearings mit allen wesentlichen Schlüsselpersonen innerhalb und ausserhalb der FHO. Es konstatierte unterschiedliche Auffassungen über die anzustrebende Struktur. Dennoch meinte Dr. Straessle, einen breiten Konsens zu erkennen. Notwendig sei eine klare Trennung zwischen dem Bündner und dem

²⁵ Gutachten zum organisatorischen Aufbau der FHO, 23. August 2001, S. 3.

²⁶ Dr. Arthur Straessle war vor Ausfertigung dieses Gutachtens lange Jahre Chef des Hochschulamtes des Kantons Zürich und gilt als wesentlicher Architekt der Trägerschaftsstruktur der Zürcher Fachhochschule.

St.Galler Bereich der FHO sowie die Auflösung der bestehenden drei Vereinbarungen über die Hochschulen St.Gallen, Rapperswil und Buchs zugunsten einer einzigen neuen Vereinbarung für den St.Galler Fachhochschulbereich. Diese neue Hochschule solle mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sein und von starken strategischen (*ein* Fachhochschulrat) und operativen Organen (*ein* Rektor) geführt werden. Die Standortschulen sollten keine Rechtspersönlichkeit, jedoch jenes Mass an Autonomie behalten, das sie zum Vorteil ihrer Wirtschaftsregionen aktions- und reaktionsfähig belassen würde. Die Hochschulleitung sollte grundsätzlich fachbereichsbezogen strukturiert werden. Indem zwei Fachbereichsleitende (bzw. Departementsleitende) gleichzeitig Standortleitende sein sollten, wäre auch gewährleistet, dass die Standorte in der Schulleitung vertreten wären. Der Standort Buchs sollte erhalten bleiben, jedoch an die Standortschule in St.Gallen oder Rapperswil angeschlossen werden. In Buchs sollte der Bereichsleitende «Anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung» als Standortleitender fungieren. Die neue Fachhochschule im Kanton St.Gallen sollte mit Globalbudget und Leistungsauftrag auf der Basis von Kennzahlen geführt werden. Die Teilschule im Kanton Graubünden (HTW Chur) sollte als eigenständige Fachhochschule Graubünden geführt werden. Auch dieses Modell konnte sich politisch nicht durchsetzen.

Dritter Versuch: FHO mit zwei Teilschulen

Aufgrund der Vorstudie von Dr. Arthur Straessle beauftragte der FHO-Rat eine Kommission mit der Ausgestaltung einer neuen Vereinbarung über die Führung der FHO unter den erarbeiteten Prämissen. Der neue Vereinbarungsentwurf 2007 wurde an einer Aussprache über die Strukturreform der FHO durch alle Vereinbarungspartner diskutiert und bereinigt.²⁷

Eckpunkte der neuen Vereinbarung waren:

- Zwei Teilschulen für die FHO: die Fachhochschule St.Gallen mit den drei Teilschulen in Buchs, Rapperswil und St.Gallen und die Hochschule Graubünden mit Sitz in Chur;
- Träger FHO: alle Ostschweizer Kantone (ohne Zürich) mit dem Fürstentum Liechtenstein;
- ein FHO-Rat und zwei Hochschulräte St.Gallen und Graubünden;
- eine zentrale Führung für die Fachhochschule St.Gallen mit den Standorten Buchs, Rapperswil und St.Gallen;
- Finanzierung der Fachhochschule St.Gallen mit zusätzlichen 70 Prozent der Träger zu den FHV-Beiträgen²⁸ der eigenen Studierenden;
- Übergangsregelung für die ausfallenden Restkosten-Beiträge des Kantons Zürich.

Die vorgelegten Unterlagen wurden im Jahr 2006 von den Regierungen der sieben Partnerkantone, dem Fürstentum Liechtenstein und dem Bund schriftlich beurteilt und anschliessend angepasst. An der Aussprache der Vereinbarungspartner im Jahr 2007 wurden jedoch der neue Vorschlag aus Kostengründen nicht umgesetzt und die bestehenden Konkordate weitergeführt. Hintergrund war zudem das geplante Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz des Bundes, das neue Ordnungs- und Finanzierungsregelungen erwarten liess. Aufgrund der Veränderungen wollten die Vereinbarungspartner im Jahr 2007 keine neuen Finanzierungsmodelle für die FHO einführen und hielten am Status quo fest. Die Finanzierungslücke, die durch den Austritt des Kantons Zürich aus der Trägerschaft der HSR Rapperswil ab dem Jahr 2008 entstand, übernahm der Kanton St.Gallen.

Vierter Versuch: Strukturanpassungen aufgrund HFKG

Mit dem neuen HFKG nimmt der «begleitende» Steuerungseinfluss des Bundes auf die Fachhochschulen stark ab. Die Autonomie der Fachhochschulen und der Gestaltungsspielraum der Fachhochschulträger werden wesentlich gestärkt. Wie bereits in Abschnitt 2.2 erwähnt, ist im HFKG indessen mit dem Instrument der institutionellen Akkreditierung ein starker grundsätzlicher

²⁷ Vereinbarung über die FHO 2007, Entwurf, unveröffentlicht.

²⁸ FHV = Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 (sGS 234.031).

Hebel des Bundes eingeführt worden. Die institutionelle Akkreditierung wird zur Voraussetzung für das Bezeichnungsrecht der Hochschule sowie die Zuweisung von finanziellen Beiträgen des Bundes und ist damit unentbehrlich für das weitere Bestehen einer Hochschule.

Im Hinblick auf das HFKG liess die FHO von Prof.Dr. Bernhard Ehrenzeller²⁹ ein Gutachten erstellen zu den Auswirkungen des HFKG auf die FHO.³⁰ Der Gutachter kommt zum Schluss, dass die heutige FHO die Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung nicht erfüllt. Der Grund liegt darin, dass in der FHO die einzelnen Teilschulen aufgrund ihrer Autonomie zu wenig koordiniert sind. Die FHO ist aufgrund der Übergangsbestimmungen des HFKG nur noch bis Ende Dezember 2022 anerkannt. Strukturelle und rechtliche Anpassungen sind deshalb unumgänglich. Wollten sich die Teilschulen der FHO separat akkreditieren, wäre dies für die NTB Buchs nicht möglich, da sie nur ein Lehrangebot in einem Fachbereich aufweist. Der Standort Buchs ist deshalb zwingend in eine neue Struktur zu überführen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen lassen für die drei weiteren FHO-Teilschulen eine eigenständige institutionelle Akkreditierung grundsätzlich zu. Vorbehalte gegen eine gehäufte Einzelakkreditierung kleiner Institutionen sind in den noch zu führenden Beratungen im Rahmen der gesamtschweizerischen Hochschulkoordination jedoch wahrscheinlich. Schon die FHO als Ganzes und umso mehr ihre einzelnen Teilschulen sind im Schweizer Vergleich sehr klein.

Eine Projektgruppe prüfte deshalb im Auftrag des FHO-Rates in den Jahren 2012 bis 2014 verschiedene Optionen für eine strukturelle Weiterentwicklung der FHO. Im Auftrag der Projektgruppe beurteilte Prof.Dr. Werner Inderbitzin³¹ die verschiedenen Optionen für eine strukturelle Weiterentwicklung der FHO³². Er kam zum Schluss, dass der Zusammenschluss der vier heutigen Teilschulen zu einer Institution mit *einer* Trägerschaft und *einer* gemeinsamen Rechtsgrundlage mit *einer* strategischen und operativen Leitung eine zukunftsfähige Lösung wäre. Damit könne eine FHO geschaffen werden, die wettbewerbsfähig sei und die Anforderungen einer institutionellen Akkreditierung erfülle.

Der Kanton Graubünden war zu einem solchen Schritt indessen nicht bereit: Er will die HTW Chur – wie bisher – auf der Basis der kantonalen Rechtsgrundlage führen und strebt eine eigenständige Akkreditierung an (vgl. Abschnitt 3.5). Der Kanton St.Gallen erkannte, dass diese Haltung auf die besondere Situation des Kantons Graubünden zurückgeht, bedauerte sie indessen mit Blick auf das Ziel, die FHO und mit ihr die Wirtschaft in der Ostschweiz umfassend zu stärken. Ein neues Trägerkonkordat für die drei Fachhochschulstandorte im Kanton St.Gallen – St.Gallen, Buchs und Rapperswil – war und ist nach Einschätzung der Regierung ohne Einbezug der HTW Chur möglich und geeignet, eine zukunftsfähige Fachhochschulstruktur zu schaffen und gleichzeitig die Voraussetzungen für eine institutionelle Akkreditierung nach dem HFKG zu erfüllen. Der Kanton St.Gallen nahm deshalb die Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen in Aussicht (Abschnitt 4).

Der FHO-Rat hat am 7. November 2014 vom Bericht zur möglichen strukturellen Weiterentwicklung der FHO und vom weiteren Vorgehen der Kantone Graubünden und St.Gallen Kenntnis genommen.

²⁹ Prof.Dr. Bernhard Ehrenzeller ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität St.Gallen und Geschäftsführender Direktor am Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (IRP-HSG).

³⁰ B. Ehrenzeller, Gutachten zur Frage der Auswirkungen des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) auf die Organisation der Fachhochschule Ostschweiz (FHO), St.Gallen, 4. Oktober 2011.

³¹ Prof.Dr. Werner Inderbitzin ist ehemaliger Rektor der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW).

³² W. Inderbitzin, Expertenbericht: FHO Weiterentwicklung, Beurteilung verschiedener Organisationsmodelle, Zürich, 23. Juni 2014; sowie zweiter Expertenbericht: FHO Weiterentwicklung, Organisationsentwicklung, Zürich, 3. September 2014.

3.5 Stand der Arbeiten zur eigenständigen Anerkennung der HTW Chur

Der Kanton Graubünden hat im Oktober 2015 den Antrag auf eigenständige Akkreditierung der HTW Chur gestellt. Im März 2016 hat der Schweizerische Akkreditierungsrat die HTW Chur zum Akkreditierungsverfahren zugelassen. Am 17. November 2016 stimmte der FHO-Rat zu, dass sich die HTW Chur durch die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung selbständig institutionell akkreditieren lässt und dass der Kanton Graubünden gestützt auf Art. 45 Abs. 1 HFKG als alleiniger Träger der HTW Chur beim Bund ein Gesuch um beitragsrechtliche Anerkennung einreicht.

Am 29. November 2016 hat der Kanton Graubünden dem zuständigen Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) den Antrag auf beitragsrechtliche Anerkennung der HTW Chur eingereicht. Mit Schreiben vom 20. Dezember 2016 hat der Vorsteher des WBF, Bundesrat Johann Schneider-Ammann, bestätigt, dass in Anwendung der neuen Vorschriften, die das Verhältnis zwischen altrechtlicher Beitragsberechtigung und institutioneller Akkreditierung regeln, die HTW Chur bis zum neuen Beschluss des Bundesrates über die Beitragsberechtigung gemäss HFKG als «Hochschule in veränderter Form» beitragsberechtigt bleibt. Das Gesuch um Beitragsberechtigung der HTW Chur nach HFKG wird in der Folge bis zum Vorliegen der institutionellen Akkreditierung und der Einreichung der entsprechenden Unterlagen pendent gehalten.

Im April 2017 hat die HTW Chur den Selbstbeurteilungsbericht nach Art. 11 der Akkreditierungsrichtlinien-HFKG bei der Schweizerischen Akkreditierungsagentur eingereicht. Der Abschluss des Akkreditierungsverfahrens wird gegen Jahresende 2017 und der Entscheid des Bundesrates betreffend die beitragsrechtliche Anerkennung der HTW Chur im Jahr 2018 erwartet.

3.6 Folgerungen für die Erarbeitung des Berichts zum Postulat

Wie im vorangehenden Abschnitt 3.4 aufgezeigt, gab es seit dem Jahr 2002 immer wieder Bestrebungen zu Strukturreformen für die FHO als Ganzes. Das Postulat «FHO wohin?» datiert aus dem Jahr 2008 und fällt damit in die Anfangsphase eines fast siebenjährigen Zeitabschnitts, in der die heutige schweizerische Hochschulgesetzgebung entstand (vgl. Abschnitt 2.2). Das im Jahr 2012 gestartete Projekt des FHO-Rates, die FHO mit allen vier Teilschulen HFKG-konform weiterzuentwickeln, setzte auf gesicherten Erkenntnissen der schweizerischen Hochschulgesetzgebung auf, scheiterte jedoch im Jahr 2014 (vgl. Abschnitt 3.4). Um einen abschliessenden Bericht zur möglichen Strukturreform der drei Fachhochschulstandorte zu erstellen, wurden durch die Regierung des Kantons St.Gallen die Projektarbeiten zu deren Neustrukturierung im Jahr 2015 zeitnah in Auftrag gegeben und angegangen (nachfolgend Abschnitt 4).

3.7 Neue Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil ab dem Jahr 2016

Eine wesentliche strukturelle und rechtliche Veränderung ergab sich innerhalb der FHO bei der HSR Rapperswil, die im Jahr 1972 von den damaligen vier Trägerkantonen Zürich, St.Gallen, Schwyz und Glarus gegründet wurde. Der Kanton Zürich trat auf Herbst 2008 aus der Trägerschaft der HSR Rapperswil und in der Folge auf Ende 2014 aus der FHO aus. Als Träger der HSR Rapperswil verblieben ab 1. Oktober 2008 die Kantone St.Gallen, Schwyz und Glarus. Der Kantonsrat St.Gallen stimmte mit Beschluss vom 5. Juni 2007³³ zu, während acht Jahren die durch den Austritt des Kantons Zürich verursachten finanziellen Folgen bei der Trägerfinanzierung

³³ Kantonsratsbeschluss über die Übernahme der zusätzlichen Anteile der Kantone Schwyz und Glarus beim Vollzug der Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil nach der Kündigung der Mitgliedschaft des Kantons Zürich (ABI 2007, 1915 [33.07.09]).

allein zu tragen. Auf Ablauf der achtjährigen Übergangsförderung kündigten auch die beiden Trägerkantone Schwyz und Glarus vorsorglich die bestehende Trägervereinbarung auf September 2016. Dies, weil die Kantone Schwyz und Glarus nach Ablauf der befristeten Übergangsförderung durch Übernahme «ihrer» Zürcher Anteile wesentliche Mehrkosten zu tragen gehabt hätten. Dazu waren sie im Rahmen der ursprünglichen Trägervereinbarung nicht bereit.

Nach langem Ringen um eine gemeinsame, tragfähige Lösung einigten sich die Vertreter der Kantone St.Gallen, Schwyz und Glarus im Jahr 2015 auf den Vereinbarungstext für eine neue Rechtsgrundlage³⁴ für die HSR Rapperswil mit einem zukunftsgerichteten Trägerschaftsmodell, das auch für die neue Fachhochschulstruktur im Kanton St.Gallen beispielgebend sein kann. Die Regierungen von St.Gallen und Glarus unterbreiteten den Beitritt zur neuen Trägervereinbarung ihren Parlamenten zur Zustimmung. Im Kanton Schwyz beantragte die Regierung dem Kantonsrat im Kontrast zur Haltung während der vorangegangenen Verhandlungen, aufgrund der angespannten finanziellen Lage die Zustimmung nicht zu erteilen. Alle drei Kantonsparlamente – und im Kanton Schwyz auch das Volk – stimmten dem Beitritt zur neuen HSR-Vereinbarung zu³⁵.

Als Trägerschaftsmodell für die HSR Rapperswil dient das Finanzierungsmodell «Pauschalabgeltung durch Mitträger (FHV plus)» in Kombination mit der Organvariante «Lead St.Gallen». Die damalige Gleichartigkeit der drei Trägerregierungen in der Steuerung und Führung der HSR Rapperswil wurde im neuen Trägerschaftsmodell parallel zur asymmetrischen finanziellen Beteiligung und Risikotragung zum Teil aufgehoben. Der Standortkanton St.Gallen übernimmt neu die Führungsrolle und übt diese gegenüber der HSR Rapperswil auch direkter aus. Die Mitträger Schwyz und Glarus wirken einerseits im Hochschulrat mit, der zuhanden der Regierung des Kantons St.Gallen bzw. der Regierungen aller Träger die jeweiligen Geschäfte vorbereitet. Andererseits steht den Kantonen Schwyz und Glarus in Geschäften, die das Verhältnis unter den Trägern (Finanzierung) oder ihr Verhältnis zur HSR Rapperswil (Studienangebot) direkt beeinflussen, die entsprechende Entscheidkompetenz weiterhin vollumfänglich zu.

Als Standortkanton trägt der Kanton St.Gallen neu allein die finanziellen und unternehmerischen Risiken, die sich aus dem Betrieb der HSR Rapperswil ergeben. Er übernimmt die verbleibende Trägerfinanzierung in Form eines mehrjährigen, verbindlichen Globalkredits. Die Mitfinanzierung der Kantone Schwyz und Glarus ist auf die FHV-Beiträge und einen darauf ermittelten Zuschlag begrenzt. Der Zuschlagssatz wurde mittels eines analytischen Ansatzes auf der Basis von schweizerischen Durchschnittskosten ermittelt und beträgt 90 Prozent. Er deckt die Finanzierung durch die Mitträgerkantone Schwyz und Glarus der Restkosten in der Ausbildung, der Basisfinanzierung im Wissens- und Technologie-Transfer sowie der Infrastruktur für jeweils die eigenen Studierenden ab.

Mit dem neuen Trägerschaftsmodell kommt dem Kanton St.Gallen auch die Verantwortung für die bauliche Infrastruktur der HSR Rapperswil zu. Das vom Standortkanton St.Gallen erstellte Forschungszentrum blieb im Eigentum des Kantons St.Gallen. Weitere neue Immobilien werden durch den Kanton St.Gallen realisiert, der dann auch Eigentümer bleibt. Die damals HSR-eigenen Immobilien wurden auf den 1. Januar 2017 entschädigungslos an den Kanton St.Gallen übertragen. Dieser stellt die bauliche Infrastruktur der HSR Rapperswil gegen eine Nutzungsentschädigung zur Verfügung.

³⁴ Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil (sGS 234.211).

³⁵ Kanton St.Gallen: Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil (sGS 234.21).

3.8 Studierendenzahlen und Trägerfinanzierung der heutigen drei Fachhochschulen im Kanton St.Gallen

Der Kanton St.Gallen ist als einziger Träger an allen drei Fachhochschulen im Kanton St.Gallen und die weiteren Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein sind ausnahmslos je an nur einer einzigen, ihnen nahegelegenen Fachhochschule beteiligt.

Die insgesamt 3'548 Bachelor- und Masterstudierenden verteilen sich wie folgt auf die Fachbereiche und heutigen Teilschulen:

	FHS	HSR	NTB	Summe
2015 Architektur, Bau- und Planungswesen	-	468	-	468
Technik und IT	74	1'031	382	1'487
Chemie und Life Sciences	-	-	-	-
Land- und Forstwirtschaft	-	-	-	-
Wirtschaft und Dienstleistungen	696	-	-	696
Design	-	-	-	-
Sport	-	-	-	-
Musik, Theater und andere Künste	-	-	-	-
Angewandte Linguistik	-	-	-	-
Soziale Arbeit	658	-	-	658
Angewandte Psychologie	-	-	-	-
Gesundheit	239	-	-	239
Summe	1'667	1'499	382	3'548

Abb. 10: Mengengerüst Studierende FHS, HSR und NTB (Stand Herbst 2015).

Quelle: FHO.

Die Abb. 10 verdeutlicht, dass die Fachhochschulen im Kanton St.Gallen fokussiert sind und weniger als die Hälfte der zwölf möglichen Fachbereiche abdecken.

Die folgende Übersicht zeigt, woher aus dem FHO-Trägergebiet die Studierenden an der FHS St.Gallen, der HSR Rapperswil und der NTB Buchs stammen:

Träger	Total Studierende			FHS			HSR			NTB		
	15.10.2015	Rang	%	Stud.	Rang	%	Stud.	Rang	%	Stud.	Rang	%
Kanton St.Gallen	1'431	1	57 %	879	1	60 %	344	1	48 %	208	1	62 %
Kanton Thurgau	364	2	14 %	291	2	20 %	48	4	7 %	25	3	7 %
Kanton Graubünden	250	3	10 %	81	4	6 %	109	3	15 %	60	2	18 %
Kanton Appenzell Ausserrhoden	181	4	7 %	132	3	9 %	30	6	4 %	19	4	6 %
Kanton Schwyz	134	5	5 %	12	8	1 %	120	2	17 %	2	8	1 %
Kanton Glarus	48	6	2 %	9	9	1 %	34	5	5 %	5	6	1 %
Fürstentum Liechtenstein	45	7	2 %	18	7	1 %	13	8	2 %	14	5	4 %
Kanton Appenzell Innerrhoden	40	8	2 %	29	5	2 %	8	9	1 %	3	7	1 %
Kanton Schaffhausen	35	9	1 %	20	6	1 %	14	7	2 %	1	9	0 %
Summe	2'528			1'471			720			337		
Kanton Zürich	634			107			521			6		
übrige Kantone	292			49			242			1		
Ausland	94			40			16			38		
Summe FHO-Partner	1'020			196			779			45		
Total Studierende FHS, HSR, NTB	3'548			1'667			1'499			382		

markiert = Studierende im Rahmen Hochschulträgerschaft (Konkordate FHS, HSR, NTB)

Abb. 11: Herkunft Studierende FHS, HSR und NTB (Stand Herbst 2015).

Von den an Fachhochschulen im Kanton St.Gallen beteiligten Kantonen bzw. dem Fürstentum Liechtenstein flossen folgende Beiträge in die drei Fachhochschulen (kumulativ Trägerbeitrag gemäss Konkordat plus FHV-Beiträge an weitere Standorte):

Finanzierung je Träger	Total Träger		davon FHV	davon Restkostenfinanzierung	
Kanton St.Gallen	40'688'513	73,59 %	18'918'869	21'769'644	78,89 %
Kanton Thurgau	4'197'800	7,59 %	2'801'744	1'396'056	5,06 %
Kanton Graubünden	3'353'220	6,06 %	1'231'297	2'121'923	7,69 %
Kanton Schwyz	2'747'571	4,97 %	2'225'513	522'058	1,89 %
Kanton Appenzell Ausserrhoden	1'749'100	3,16 %	1'282'908	466'192	1,69 %
Kanton Glarus	1'273'874	2,30 %	698'599	575'275	2,08 %
Fürstentum Liechtenstein	751'760	1,36 %	213'340	538'420	1,95 %
Kanton Appenzell Innerrhoden	527'700	0,95 %	322'757	204'943	0,74 %
Summe	55'289'538		27'695'027	27'594'511	

Abb. 12: Finanzierung je Hochschulträger im Jahr 2015.

Die oben angeführten Beträge bestehen aus Trägerbeiträgen an Fachhochschulen, an denen der Kanton bzw. das Fürstentum Liechtenstein beteiligt ist, und aus FHV-Beiträgen an Fachhochschulen, an denen der Kanton bzw. das Fürstentum nicht beteiligt ist. Erstere können analytisch aufgeteilt werden in (theoretische) FHV-Beiträge und Restkostenfinanzierung. Sämtliche FHV-Beiträge fallen bei den Kantonen bzw. dem Fürstentum Liechtenstein unabhängig von einer Beteiligung an einer Hochschule als «Ohnehin-Kosten» an (vgl. Abschnitt 2.3). Die Restkostenfinanzierung zeigt die finanzielle Mehrbelastung der Träger, die aus ihrer Beteiligung an der FHS St.Gallen, der HSR Rapperswil oder der NTB Buchs resultiert.

Der Kanton St.Gallen trägt im Durchschnitt aller drei Fachhochschulen mit Standort im Kanton rund vier Fünftel der Restkostenfinanzierung (ohne theoretische FHV-Beiträge). Auf die übrigen sieben Träger entfällt gut ein Fünftel, wovon der Kanton Graubünden als Träger der NTB Buchs mit fast 8 Prozent mehr als ein Drittel und der Kanton Thurgau mit gut 5 Prozent knapp einen Viertel finanziert (vgl. nachfolgende Abb. 13):

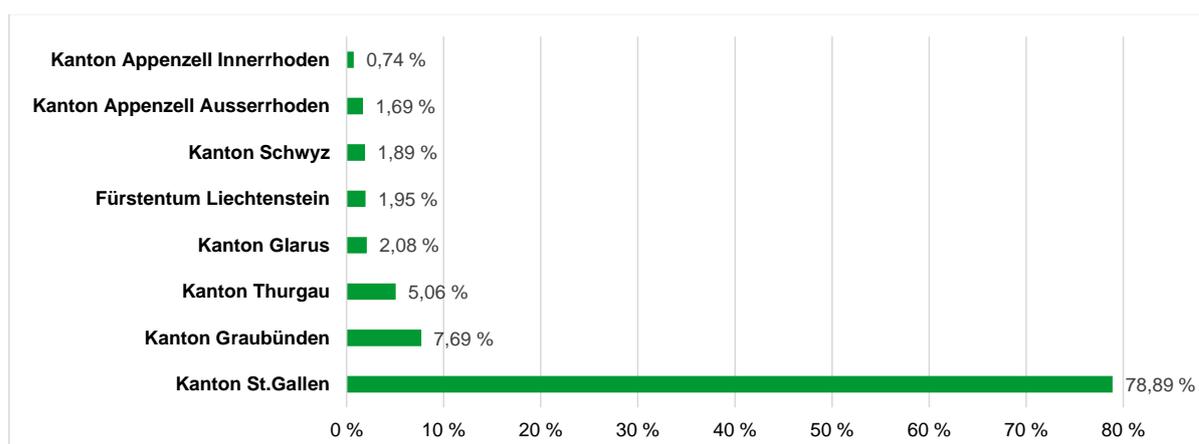


Abb. 13: Restkostenfinanzierung je Hochschulträger (ohne FHV, Jahr 2015).

4 Projekte Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen

Die Regierung des Kantons St.Gallen hat sich in mehreren Sitzungen und Workshops³⁶ mit der Weiterentwicklung der FHO befasst und sie hat sich nach den Erkenntnissen aus den Vorarbeiten und -studien vorbehaltlos hinter eine Zusammenführung der drei Fachhochschulen mit Sitz im Kanton St.Gallen gestellt. Sie erachtet ein solches neues Trägerkonkordat als geeignet, eine zukunftsfähige, wirtschafts- und wohlfahrtsfördernde Fachhochschulstruktur zu schaffen und die Voraussetzungen für eine institutionelle Akkreditierung zu erfüllen. Im Wettbewerb mit den Wirtschaftsregionen wird sich die Ostschweiz besser behaupten können, wenn bestehende Kompetenzen über die regionalen und institutionellen Grenzen hinaus gebündelt werden. Dazu gehört eine Organisationsstruktur bei den Fachhochschulen im Kanton St.Gallen, die den Wirtschaftsraum in seiner Gesamtheit abbildet und eine einheitliche strategische Führung möglich macht.

Für eine abschliessende Beurteilung eines solchen Trägermodells sind der Standortkanton und die weiteren Trägerkantone bzw. das Fürstentum Liechtenstein auf detaillierte Entscheidungsgrundlagen angewiesen. Zu deren Erarbeitung wurden zwei Projekte gestartet:

- Das Projekt «Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen» (nachfolgend Projekt «Trägerschaft») als Auftrag der Regierung des Kantons St.Gallen an das Bildungsdepartement (Federführung) klärt mit Einbezug der Vereinbarungspartner der heutigen FHO namentlich die zukünftige Trägerschaftsstruktur, die Steuerung sowie die Finanzierung und bereitet die dazugehörige Rechtsgrundlage vor.
- Das Projekt «Neuorganisation» ist ein Auftrag des Präsidenten des FHO-Rates an die FHO-Direktion und erarbeitet die operative Ausrichtung und Organisation der neuen Hochschulinstitution.

³⁶ 16. Juli 2012 (RRB 2012/523: Antwort auf Fragestellungen des FHO Rates zur Weiterentwicklung der FHO);
11. Februar 2014 (Workshop der Regierung);
9. Juni 2015 (Verabschiedung Botschaft und Entwurf 26.15.03 «Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil»);
30. Juni 2015 (RRB 2015/440: Erteilung Projektauftrag «Trägerschaft»);
1. März 2016 (RRB 2016/116: Einsitznahme Vorsteher Bildungsdepartement in Hochschulräte der drei Fachhochschulen im Kanton St.Gallen);
16. August 2016 (Workshop der Regierung);
23. August 2016 (Antwort auf Interpellation 51.16.29 «Fachhochschulen – Stand der Arbeiten für zeitgemässe Strukturen»);
21. März 2017 (Workshop der Regierung);
28. März 2017 (RRB 2017/192: Antwort auf Umfrage im Projekt «Trägerschaft» bei Trägerregierungen).

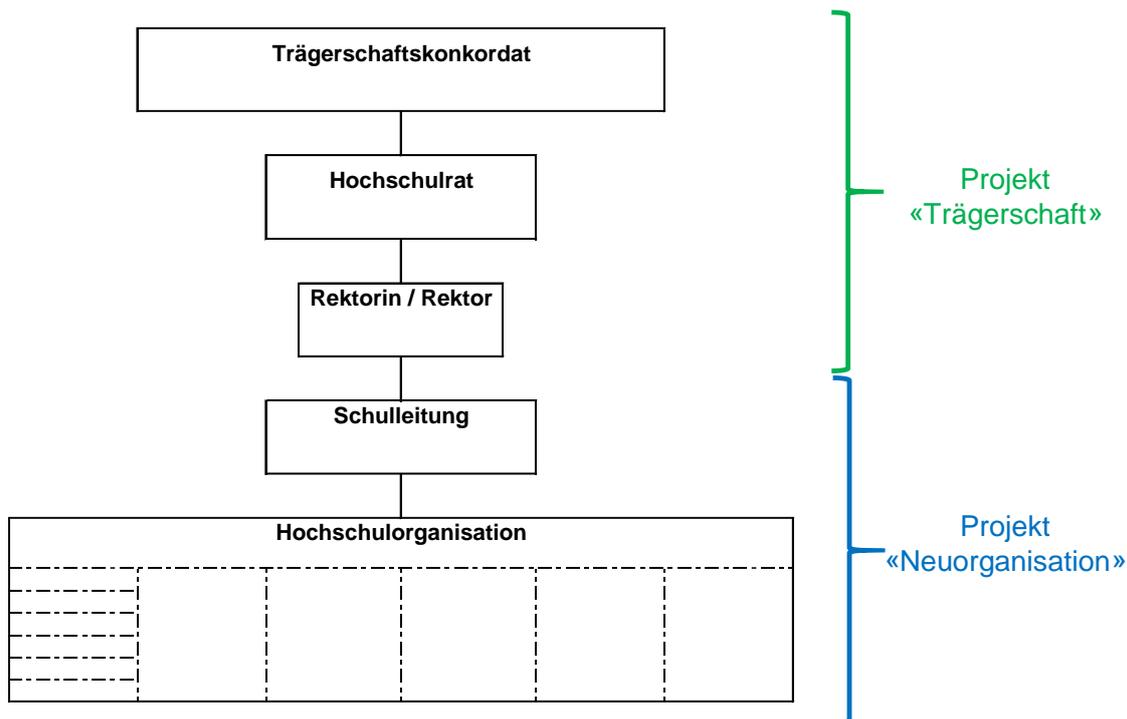


Abb. 14: Darstellung Projektumfang.

4.1 Projekt «Trägerschaft»

4.1.1 Projektauftrag

Die Regierung des Kantons St.Gallen hat den Auftrag zum Projekt «Trägerschaft» am 30. Juni 2015 erteilt. Ziel des Projekts «Trägerschaft» ist es, aufzuzeigen, unter welchen Bedingungen für die bisherigen Träger und unter Beibehaltung der heutigen Standorte die drei Fachhochschulen im Kanton St.Gallen in einer einzigen Trägerschaft mit einer einzigen gemeinsamen Rechtsgrundlage zusammengeführt werden können. Mit der neuen interstaatlichen Trägervereinbarung sollen die bestehenden Trägerschaften der drei Fachhochschulen im Kanton St.Gallen abgelöst werden. Für die zukünftige Hochschulinstitution sind einerseits schlanke Organstrukturen vorzusehen, namentlich ein Hochschulrat und ein Rektorat. Den drei unangefochtenen Standorten St.Gallen, Rapperswil und Buchs soll andererseits im Innenverhältnis eine möglichst weitgehende Autonomie belassen werden, und der regionalen Verankerung innerhalb der Trägerschaft und innerhalb des Kantons sowie der Vernetzung in den Fachbereichen mit der Wirtschaft ist weiterhin und ungebrochen hohe Bedeutung beizumessen. Mit Letzterem wird insbesondere auch dem im Postulat 43.08.15 «FHO wohin?» angeführten Anspruch «So viel zentrale Steuerung wie nötig, so viel dezentrale Eigenverantwortung der Schulstandorte wie möglich» Rechnung getragen. Dabei soll das nötige Mass an zentralem Einfluss vom Ziel der die Wirtschaft stärkenden Konkurrenzfähigkeit der künftigen Institution bestimmt werden. Der Projektauftrag schliesst insofern auch an die Vorstudie Straessle (vgl. Abschnitt 3.4) an, als diese eine klare Trennung zwischen dem Bündner und dem St.Galler Bereich der FHO sowie die Auflösung der bestehenden drei Vereinbarungen über die Hochschulen St.Gallen, Rapperswil und Buchs zugunsten einer einzigen neuen Vereinbarung für den St.Galler Fachhochschulbereich als notwendig erachtete.

Für die Ausgestaltung der neuen Hochschulträgerschaft soll gemäss Projektauftrag die neue Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 26. Mai 2015³⁷ beispielgebend sein (vgl. Abschnitt 3.7). Die diesbezüglich relevanten Eckpunkte der HSR-Vereinbarung sind:

³⁷ sGS 234.211; nachfolgend HSR-Vereinbarung.

- «Lead St.Gallen»: Die heutige Gleichartigkeit der Trägerregierungen wird parallel zur asymmetrischen finanziellen Beteiligung und Risikotragung zum Teil aufgehoben. Seitens der Träger übernimmt der Hauptträger und Standortkanton St.Gallen die Führungsrolle und übt diese gegenüber der Hochschule auch direkter aus. Die Mitträger wirken einerseits im Hochschulrat mit, andererseits steht ihnen in Geschäften, die das Verhältnis unter den Trägern (Finanzierung) oder ihr Verhältnis zur Hochschule (Studienangebot) direkt beeinflussen, die entsprechende Entscheidungskompetenz weiterhin zu;
- Finanzierung «FHV plus»: Die Mitträger zahlen den FHV-Beitrag plus einen Pauschalzuschlag, St.Gallen übernimmt die Restkostenfinanzierung als Globalkredit;
- mehrjähriger Leistungsauftrag / erhöhte Autonomie analog der staatlichen Hochschulen (Universität St. Gallen [HSG] und Pädagogische Hochschule St.Gallen [PHSG]), mit einem verbindlichen Beitrag des Kantons St.Gallen als mehrjähriger Sonderkredit;
- Immobilien: Der Kanton St.Gallen stellt die bauliche Infrastruktur zur Verfügung, die Hochschulen zahlen eine Nutzungsentschädigung; der FHV-Zuschlag der Mitträger beinhaltet einen Anteil für die bauliche Infrastruktur.

Die Grundkonzeption der HSR-Vereinbarung und die diesbezüglich relevanten Eckpunkte der HSR-Vereinbarung sind:

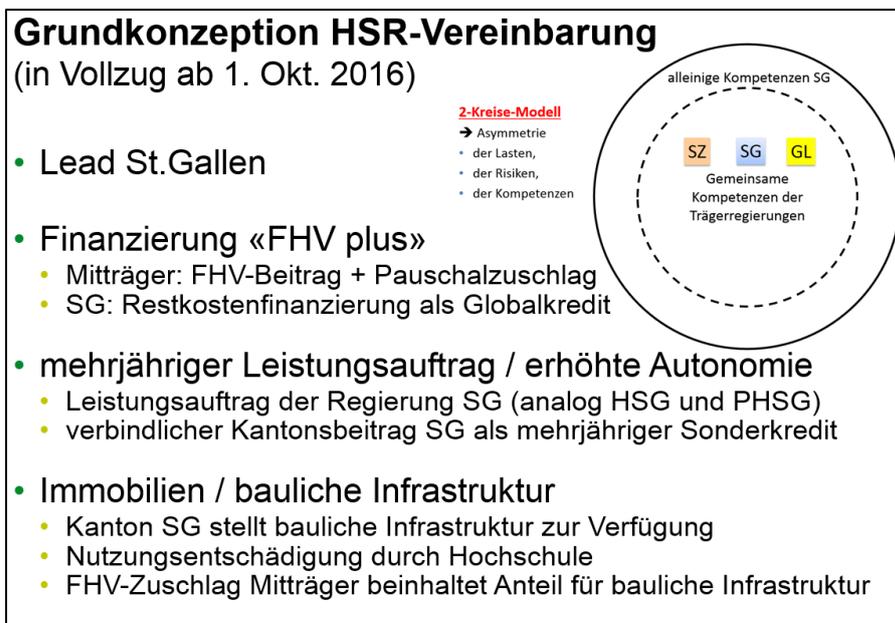


Abb. 15: Grundkonzeption HSR-Vereinbarung.

Die neue HSR-Vereinbarung enthält somit einerseits Elemente, die mit Blick auf eine breitere Trägerschaft weiterentwickelt werden können (Finanzierungsmodus, Organstruktur). Andererseits garantiert sie mit der direkteren Führung durch den Kanton St.Gallen (Lead St.Gallen) einen gerechten Ausgleich zur asymmetrischen Verteilung der Lasten und Risiken zwischen dem Standortkanton und den Mitträgern.

Der Projektauftrag «Trägerschaft» wurde den Erziehungsdirektorinnen und -direktoren aller Vereinbarungspartner der FHO am 27. August 2015 zugestellt. Gleichzeitig wurden sie eingeladen, sich aktiv in die Arbeiten für die Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen einzubringen. In der Folge haben die Vereinbarungspartner der FHO ihre Vertretungen in die Arbeitsgruppe³⁸ delegiert und ihre Teilnahme an den Hearings (Regierungsmitglieder aller FHO-

³⁸ Amtslitende der Kantone Schwyz, Glarus, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden und Thurgau sowie des Fürstentums Liechtenstein.

Vereinbarungspartner) zugesichert. An den Hearings nimmt auch ein Vertreter der Wirtschaft teil. Der FHO-Rat hat am 6. November 2015 den Projektauftrag «Trägerschaft» zur Kenntnis genommen.

Eine besondere Stellung in der Projektorganisation kommt dem Kanton Graubünden zu. Dies vor dem Hintergrund, dass nach damaliger und auch heute noch gültiger Einschätzung ein Verbleib des Kantons Graubünden als Mitträger der zukünftigen Fachhochschulinstitution im Kanton St.Gallen unwahrscheinlich ist. Einerseits strebt der Kanton Graubünden für seine HTW Chur eine eigenständige Akkreditierung an (vgl. Abschnitt 3.5). Andererseits hat die Regierung des Kantons Graubünden bereits im Jahr 2011 im Rahmen einer Botschaft an den Grossen Rat den Austritt aus der NTB-Vereinbarung angestrebt und beantragt, der Regierung den Auftrag zu erteilen, den Rückzug des Kantons Graubünden als Träger der NTB Buchs *vorzubereiten*. Der Grosse Rat des Kantons Graubünden schwächte diesen Antrag etwas ab, indem er die Regierung beauftragte, im Rahmen einer Botschaft den Ausstieg des Kantons Graubünden aus der NTB Buchs *zu prüfen*. Der Kanton Graubünden nimmt deshalb im Projekt «Trägerschaft» in der Rolle eines Trägers der heutigen NTB Buchs an den Hearings der mitarbeitenden Regierungen, jedoch nicht in der Arbeitsgruppe teil.

Die Abwicklung im Projekt «Trägerschaft» ist zweigeteilt in eine Konzipierungsphase (Abschluss im ersten Quartal 2018) sowie eine nachfolgende Rechtsetzungsphase (parlamentarische Beratung im Jahr 2019; Vollzug Herbst 2020).

4.1.2 Stand der Projektarbeiten

Die Projektarbeiten wurden im November 2015 unter Mitwirkung der heutigen Träger der drei Fachhochschulen (Kantone Schwyz, Glarus, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden und Thurgau sowie Fürstentum Liechtenstein) aufgenommen. Am 5. September 2016 hat ein erstes Hearing (nachfolgend Hearing 1) zu den Zwischenergebnissen der Arbeitsgruppe stattgefunden. Regierungsmitglieder aller Vereinbarungspartner der FHO haben diese diskutiert, offene Fragen in erster Linie zur technischen Umsetzung geklärt und ihre inhaltliche Meinung eingebracht.

Für das Projekt «Trägerschaft» ist gemäss Projektauftrag der Regierung des Kantons St.Gallen die neue HSR-Vereinbarung beispielgebend (vgl. Abschnitt 4.1.1). Die Arbeitsgruppe erarbeitete notwendige Adaptionen für die neue Hochschulinstitution mit drei Standorten und mehreren Trägern. Bis und mit März 2017 wurden Finanzierungsmodus, Organstruktur und Zusammensetzung der Organe, Zuständigkeiten, Rechtsnatur und Sitz, Infrastruktur und Immobilien, Studium und Studierendenschaft, Betrieb (Leistungsauftrag und Finanzierung, Personal, Aufsicht) sowie die Rechtspflege bearbeitet. Ebenfalls wurden die Inputs aus dem Hearing 1 eingearbeitet.

Der Kanton Schaffhausen hat mit Schreiben vom 24. Januar 2017 an den Präsidenten der FHO mitgeteilt, auf eine zukünftige Mitträgerschaft bei der neuen Fachhochschule im Kanton St.Gallen zu verzichten. Entsprechend gehen die Ausführungen zur Zusammensetzung des Hochschulrates sowie die Berechnungsergebnisse der priorisierten Finanzierungsvariante davon aus, dass weder der Kanton Graubünden (vgl. Abschnitt 4.1.1) noch der Kanton Schaffhausen zukünftig an der neuen Hochschulstruktur im Kanton St.Gallen beteiligt sind.

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse liegen im Verständnis der Arbeitsgruppe innerhalb der durch den Projektauftrag vorgegebenen Projektprämissen. Einzelne Mitträger stellen zwar die Projektprämissen grundsätzlich in Frage, bringen sich aber dennoch in konstruktiver Art und Weise in den Arbeitsgruppen-Sitzungen ein.

4.1.2.a Finanzierungsmodus

Bei der Finanzierung durch die Träger ist wie erwähnt gemäss Projektauftrag die neue HSR-Vereinbarung beispielgebend. Diese sieht das Finanzierungsmodell «Pauschalabgeltung durch die

Mitträger (FHV plus)» vor. Der Kanton St.Gallen trägt alleine die finanziellen und unternehmerischen Risiken, die sich aus dem Betrieb der Hochschule ergeben. Er übernimmt die verbleibende Trägerfinanzierung in Form eines mehrjährigen, verbindlichen Globalkredits. Die Mitfinanzierung der Mitträger ist auf die FHV-Beiträge und einen darauf ermittelten Zuschlag begrenzt. Die bisherige explizite Restkostenfinanzierung durch die Mitträger entfällt.

Die Arbeitsgruppe hat die Vor- und Nachteile verschiedener Finanzierungsvarianten für die Ermittlung der Finanzierungsbeiträge der Mitträger zusammengetragen und bewertet. Die Variante «reguläre FHV-Beiträge zzgl. Zuschlagssatz differenziert je Fachbereich multipliziert mit der Anzahl Studierenden des Mitträgers an allen Standorten» schneidet innerhalb der geprüften Varianten mit Abstand am besten ab. Diese Variante:

- setzt die Fallpauschale-Logik (aus dem Gesundheitswesen bekannt) sachgemäss um;
- berücksichtigt die Entwicklung des Angebots und der Anzahl Studierenden;
- stellt gleiche Zuschlagssätze für identische Fachbereiche an den verschiedenen Standorten sicher;
- berücksichtigt die Logik eines Bildungsraums Ostschweiz / Fürstentum Liechtenstein, indem alle Mitträger alle Standorte mitfinanzieren. Dadurch wird auch unterstrichen, dass alle Standorte gleich wichtig sind;
- bildet den tatsächlichen Mittelfluss ab («eine Kasse»);
- widerspiegelt den tatsächlichen Leistungsbezug der Mitträger;
- stellt die Kongruenz von Finanzierungslogik und Mitsprache im Hochschulrat sicher.

Der im Rahmen der HSR-Vereinbarung zur Anwendung kommende Zuschlag deckt die Mitfinanzierung der Restkosten in der Ausbildung, der Basisfinanzierung im Wissens- und Technologietransfer (aF+E) sowie der Infrastruktur für die jeweils eigenen Studierenden implizit ab (Kostenwahrheit). Aufgrund der theoretischen Berechnung mit Plan- und Durchschnittswerten ergeben sich die folgenden Basis-Zuschlagssätze (Kostenwahrheit):

Fachbereiche	Total Basis-Zuschlagssatz	davon %-Punkte für		
		Ausbildung	aF+E	Infrastruktur
Architektur, Bau- und Planungswesen	76,98 %	17,65 %	22,07 %	37,27 %
Gesundheit	48,37 %	17,65 %	10,04 %	20,69 %
Soziale Arbeit	50,28 %	17,65 %	12,74 %	19,90 %
Technik und IT	104,14 %	17,65 %	38,52 %	47,98 %
Wirtschaft und Dienstleistungen	47,75 %	17,65 %	11,69 %	18,41 %

Abb. 16: Basis-Zuschlagssätze je Fachbereich (Kostenwahrheit).

Die Vertreter der Mitträger forderten von Beginn der Projektarbeiten an, dass eine zukünftige Beteiligung an der neuen Fachhochschulstruktur für sie insoweit kostenneutral erfolgen muss, als aufgrund der Festlegung der Zuschlagssätze bei gleichem Mengengerüst (Status quo der Studierendenzahlen) für die Mitträger keine zusätzlichen Restkosten anfallen dürfen. Wegfallende oder tiefere Beiträge für die Restkostenfinanzierung bei den heutigen Trägern der drei Fachhochschulen (namentlich des Kantons Graubünden nach Austritt aus der NTB Buchs) sind in der neuen Fachhochschullösung durch den Standortkanton St.Gallen zu tragen.

Von dieser Vorgabe ausgehend wurde eine Version mit reduzierten Zuschlagssätzen entwickelt, welche die Belastung des Mitträgers mit den gemäss vorstehender Rechnung theoretisch grössten Mehrkosten (Kanton Thurgau) «kostenneutral» setzt. Die Zuschlagssätze aller Fachbereiche wurden gleichmässig um den so ermittelten Abschlag von rund 40 Prozent (Faktor: –0,4) reduziert:

Fachbereiche	Total Basis-Zuschlagssatz	Abschlag	Zuschlagssatz neu
Architektur, Bau- und Planungswesen	76,98 %	-40 %	46,19 %
Gesundheit	48,37 %		29,02 %
Soziale Arbeit	50,28 %		30,17 %
Technik und IT	104,14 %		62,49 %
Wirtschaft und Dienstleistungen	47,75 %		28,65 %

Abb. 17: Zuschlagssätze je Fachbereich («FHV plus» mit Discount für Mitträger).

Ausgehend von diesen Zuschlagssätzen wurde je Träger eine Detailkalkulation erstellt. Dabei wurden der IST-Finanzierung (Durchschnitt Rechnungsjahre 2011–2014) die rechnerischen Ergebnisse nach der neuen Finanzierungsmethode (Simulation der Studierendenzahlen 2011–2014) gegenübergestellt. Für die Kantone Schwyz und Glarus wurde in der gleichen Systematik zudem errechnet, wie die finanziellen Veränderungen gegenüber der neuen HSR-Vereinbarung sind.

Aufgrund der neuen Finanzierungsmethode würden für den Kanton St.Gallen im Durchschnitt der Jahre 2011–2014 rund 2,74 Mio. Franken Mehrkosten resultieren. Mit Ausnahme des Kantons Thurgau, der kostenneutral gesetzt wurde, würden alle potentiellen Träger der neuen Fachhochschulstruktur von Minderkosten profitieren, wenn auch in unterschiedlichem Mass.

Finanzierung je Hochschulträger	Ist Ø 2011–2014 ¹	Neu Ø 2011–2015	Abweichung in Fr.	Abweichung in %
St.Gallen	41'109'280	43'849'323	2'740'044	+7 %
Thurgau	5'747'083	5'747'083	0	0 %
Graubünden	5'439'400	3'899'371	-1'540'030	-28 %
Schwyz	3'440'972	3'110'495	-330'476	-10 %
Appenzell Ausserrhoden	2'908'657	2'724'716	-183'941	-6 %
Glarus	1'830'308	1'548'688	-281'620	-15 %
Fürstentum Liechtenstein	1'354'711	1'043'070	-311'641	-23 %
Appenzell Innerrhoden	805'422	713'086	-92'336	-11 %
Schaffhausen	358'489	358'489	0	0 %
Summe	62'994'321	62'994'321		

¹ bzw. St.Gallen, Schwyz und Glarus in Berücksichtigung der neuen HSR-Vereinbarung ab dem Jahr 2016.

Abb. 18: Vergleich Finanzierung «Ist Ø» und «Neu Ø» je Hochschulträger.

Ergebnisse Hearing 1 vom 5. September 2016:

Die Mitträger sind – mit Ausnahme des Kantons Thurgau – mit der vorgeschlagenen Finanzierungsvariante sowie der Finanzierungsversion «keine Mehrkosten für Mitträger» einverstanden. Der Kanton Thurgau bevorzugt – in Abweichung zur Position der restlichen Arbeitsgruppe – ein Finanzierungsmodell, das auf dem Impact der Hochschule in den Trägerkantonen bzw. im Fürstentum Liechtenstein basiert.

4.1.2.b Organstruktur und Zusammensetzung der Organe

Die Organe der für dieses Projekt beispielgebenden neuen HSR-Vereinbarung werden je Standort mit einem Organ «Standort-Beirat» ergänzt (total drei Standort-Beiräte). Damit sind Organe der Hochschule: der Hochschulrat, der Standort-Beirat, die Hochschulleitung, die Revisionsstelle

und die (hochschulinterne) Rekurskommission. Vorzusehen ist auch eine Beschwerdekommision als hochschulexterne unabhängige richterliche Behörde, die über eine Streitsache befindet.

Hochschulrat

Konsens besteht, dass jeder Träger im Hochschulrat vertreten sein soll. In den Hochschulrat sollen zudem auch künftig Vertreter der Wirtschaft einsitzen können.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt einen Hochschulrat mit 13 Mitgliedern. Der Standortkanton St.Gallen stellt mit sieben Hochschulräten die Mehrheit. Die Mitträger stellen je ein Mitglied, total sechs Mitglieder. Diese Zusammensetzung ist ein starkes Zeichen in Richtung «Mitsprache der Mitträger». Die Frage in der Arbeitsgruppe, ob dies die Kantone Thurgau, Appenzell Ausserrhoden und Schwyz akzeptieren, da diese in dieser Variante aufgrund ihrer Beitragsverhältnisse im Vergleich mit anderen Mitträgern untervertreten sind, wurde im Hearing 1 insofern relativiert, als die Trägervertreter mit der von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Variante (je ein Mitglied je Mitträger und entsprechende Anzahl Mitglieder plus eins des Standortkantons) grundsätzlich einverstanden sind.³⁹ Für diese Lösung spricht auch, dass der Standortkanton St.Gallen, der sieben Mitglieder des Hochschulrates wählt, die Möglichkeit hat, darin auch die Regionen und auch Wirtschaftsvertreter zu berücksichtigen.

Die Qualitätsstandards der Akkreditierungsrichtlinie nach HFKG verlangen bei der Entwicklung des Qualitätssicherungssystems den Einbezug aller repräsentativen Gruppen auf allen Ebenen der Hochschule. Dies wird umgesetzt, indem je eine Vertreterin oder ein Vertreter von Dozierenden und Studierenden an den Hochschulratssitzungen als Mitglieder mit Antragsrecht (jedoch ohne Stimmrecht) teilnehmen können.

Ergebnisse Hearing 1 vom 5. September 2016:

Die Mitträger – mit Ausnahme des Kantons Thurgau – priorisieren die Zusammensetzung des Hochschulrates mit je einem Mitglied je Mitträger und entsprechender Anzahl Mitglieder seitens des Kantons St.Gallen, so dass «Lead St.Gallen» eingehalten werden kann. Der Kanton Thurgau bevorzugt eine Variante mit zwei Sitzen im Hochschulrat.

Standort-Beiräte

Die Organe der für dieses Projekt beispielgebenden neuen HSR-Vereinbarung werden je Standort um ein Organ «Standort-Beirat» ergänzt (total drei Standort-Beiräte). Die Mitglieder der drei Standort-Beiräte werden durch den Hochschulrat gewählt: Eine Umschreibung der Zusammensetzung und der Kompetenzen der Standort-Beiräte soll in der Vereinbarung verankert werden. Überlegungen dazu sind (einschliesslich Ergebnisse aus Hearing 1):

Zusammensetzung:

- Die Standortpräferenzen der Mitträger sind zu berücksichtigen;
- die Anzahl Mitglieder je Standort-Beirat ist klein zu halten (5 bis 7 Personen);
- Hochschulrat und Standort-Beiräte sind eng zu verzahnen. Diese Verzahnung wird mittels Einsitz wenigstens eines Hochschulrat-Mitgliedes in den Standort-Beirat sichergestellt;
- die Rektorin oder der Rektor sowie ein weiteres Mitglied der Hochschulleitung sind im Standort-Beirat als Mitglieder ohne Stimmrecht vorzusehen.

Aufgaben:

- stellen die Verankerung der Standorte in der Region sicher;
- bringen die Interessen der Standorte in die neue Fachhochschule St.Gallen ein;
- können Anträge an den Hochschulrat stellen;

³⁹ Der Kanton Thurgau bevorzugt – in Abweichung zur Konsensposition der restlichen Arbeitsgruppe – eine Variante mit zwei Sitzen im Hochschulrat.

- werden in die Erarbeitung der Hochschulstrategie einbezogen;
- werden bei der Veränderung der Zuordnung von Studiengängen zu Standorten angehört.

Um HFKG-kompatible Strukturen zu realisieren (strategische Führung aus einer Hand) und damit die institutionelle Akkreditierung nicht zu gefährden, ist darauf zu achten, dass die Entscheidungskompetenzen einzig beim strategischen Organ (Hochschulrat) liegen und nicht bei den Standort-Beiräten. Der Hochschulrat kann die Aufgaben der Beiräte näher umschreiben.

Ergebnisse Hearing 1 vom 5. September 2016:

Die Träger bevorzugen je Standort einen Beirat, d.h. insgesamt drei Standort-Beiräte.

Die Kompetenzen der Standort-Beiräte wurden unter Berücksichtigung der Projektprämissen und HFKG-Vorgaben angereichert.

4.1.2.c Zuständigkeiten

Träger

Bezüglich Führung und Steuerung durch die Träger wird von den Mitträgern der Teilschulen der «Lead St.Gallen» nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Der Standortkanton und Hauptträger St.Gallen soll die Führungsrolle übernehmen und diese gegenüber der Hochschule auch direkter ausüben. Dadurch kann dem Grundsatz der Kongruenz von (finanzieller) Verantwortung und Entscheidungskompetenzen Nachachtung verschafft werden. Die Mitträger wirken einerseits im Hochschulrat mit, der zuhanden der Regierung des Standortkantons St.Gallen Geschäfte wie Leistungsauftrag, Studiengebühren im Ausbildungsbereich, Anstellungsbedingungen und Organisation der Hochschule (Personalreglement und Hochschulstatut) vorbereitet. Andererseits steht den Mitträgerkantonen und dem Fürstentum Liechtenstein in Geschäften, die das Verhältnis unter den Trägern (Finanzierung) oder ihr Verhältnis zur Hochschule (Studienangebot) direkt beeinflussen, die entsprechende Entscheidungskompetenz weiterhin zu.

Die Arbeitsgruppe hat die notwendige Anpassung der Zuständigkeiten der Regierungen (Regierungen *aller* Träger, Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungen der Mitträger) und des Hochschulrates aufgrund der im Hearing 1 bestätigten Zwischenergebnisse (Zusammensetzung Hochschulrat, Finanzierungsversion) wie folgt vorgeschlagen:

In die Zuständigkeit der Regierungen *aller* Träger fallen (weiterhin) wegweisende Beschlüsse wie:

- Jede Regierung wählt die dem Träger zustehende Anzahl Mitglieder in den Hochschulrat (strategisches Führungsorgan).
- Die Regierungen beschliessen die Erweiterung oder Verringerung des Studienangebots sowie allfällige Zulassungsbeschränkungen. Sie legen damit die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Angebotsgestaltung und für den Zugang zu den Bachelor- und Masterstudiengängen gemeinsam fest.
- Die Regierungen legen den Zuschlagssatz zu den FHV-Beiträgen für die Mitträger fest. Eine Anpassung des Zuschlagssatzes untersteht der jeweiligen innerkantonalen bzw. innerstaatlichen Kompetenzordnung des einzelnen Trägers.
- Die Regierungen entscheiden über die Mitgliedschaft in einem Fachhochschulverbund.
- Die Regierungen entscheiden über die Bezeichnung der Hochschule.
- Die Regierungen erteilen die Zustimmung zum Beitritt weiterer Träger und können die Beitrittsmodalitäten mit dem neuen Träger aushandeln.

In die Zuständigkeit des Kantons St.Gallen fällt die Aufsicht über die Hochschule sowie insbesondere die Steuerung und Führung der Hochschule mittels mehrjährigen Leistungsauftrags und mehrjährigen Sonderkredits des Kantons St.Gallen. Die *Regierung des Kantons St.Gallen* soll dabei insbesondere folgende Aufgaben wahrnehmen:

- bestimmt die Präsidentin oder den Präsidenten des Hochschulrates und legt die Entschädigung der Mitglieder des Hochschulrates fest;
- erteilt nach Anhörung der Regierungen der Mitträger den mehrjährigen Leistungsauftrag des Kantons St.Gallen und beantragt dem Kantonsrat St.Gallen den mehrjährigen Trägerbeitrag (Sonderkredit des Kantons St.Gallen);
- genehmigt den Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Sonderkredits des Kantons St.Gallen;
- genehmigt Hochschulstatut (Organisation der Hochschule), Personalreglement (Bestimmungen zur Besoldung der Hochschulleitung und der Dozierenden und allfällige besondere personalrechtliche Bestimmungen), Studiengebühren der Bachelor- und Masterstudiengänge;
- wählt die Revisionsstelle sowie – in Abweichung zur HSR-Vereinbarung – auch die Mitglieder der Beschwerdekommision.

In die Zuständigkeit der *Regierungen der Mitträger* fallen namentlich:

- Stellungnahme zum Leistungsauftrag vorgängig zur Erteilung durch den Kanton St.Gallen im Rahmen einer Anhörung;
- Kenntnisnahme vom Leistungsauftrag sowie vom Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags und die Verwendung des Sonderkredits des Kantons St.Gallen.

Mit wenigen Ausnahmen besteht bezüglich der vorstehend skizzierten Zuständigkeiten der Regierungen innerhalb der Arbeitsgruppe Konsens. Zwei Beteiligte sind in Abweichung zur Mehrheit der Arbeitsgruppe der Meinung, dass sich der Hochschulrat selber konstituieren soll, statt dass die Regierung des Kantons St.Gallen den Vorsitz bestimmt. Kontrovers diskutiert wurde auch, ob die Regierungen der Mitträger vor Erteilung des Leistungsauftrags angehört werden: Der Standortkanton möchte darauf verzichten, das Fürstentum Liechtenstein die Mitwirkung beim Leistungsauftrag gar verstärkt haben.

Hochschulrat

Bei den Zuständigkeiten des Hochschulrates ergibt sich gemäss der Arbeitsgruppe kein unmittelbarer Anpassungsbedarf gegenüber der beispielgebenden HSR-Vereinbarung.

4.1.2.d Rechtsnatur und Sitz

Unbestritten ist, dass die neue Hochschule weiterhin eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht auf Selbstverwaltung ist. Um die Bedeutung und den Bestand der drei Standorte zu unterstreichen, sollen diese auf Gesetzesstufe (interkantonale Vereinbarung oder kantonales Gesetz) verankert werden, sinngemäss wie folgt: «Die Hochschule betreibt an den Standorten Buchs, Rapperswil und St.Gallen Lehre und Forschung». Um zukünftige Entwicklungen nicht zu hemmen, soll ergänzend festgehalten werden, dass die Hochschule im Rahmen des Leistungsauftrags an weiteren Standorten tätig sein kann. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe ist St.Gallen als Sitz der Hochschule festzulegen.

4.1.2.e Immobilien und Infrastruktur

Dem Standortkanton St.Gallen wird die alleinige Verantwortung für die bauliche Infrastruktur zukommen. Der Kanton St.Gallen stellt der Hochschule die bauliche Infrastruktur gegen eine Nutzungsentschädigung zur Verfügung. Neue Immobilien werden durch den Kanton St.Gallen realisiert, der auch deren Eigentümer bleibt.

Der Umgang mit heute im Eigentum der NTB Buchs stehenden Immobilien sowie der Verzicht auf die Eigentumsübertragung des Neubaus Fachhochschulzentrum (Bahnhof Nord) an die FHS St.Gallen wird im Rahmen der jeweiligen Trägerschaften geklärt. Die entsprechenden Arbeiten sind gestartet. Die so getroffenen Regelungen werden in die Übergangsbestimmungen der neuen Trägerschaftslösung einfließen.

4.1.2.f Weitere Regelungsbereiche

Gegenüber der HSR-Vereinbarung sind durch die Arbeitsgruppe bezüglich Zulassung zum Studium, Möglichkeit der Studienplatzbeschränkung, Gebühren usw. keine Veränderungen vorgesehen.

Die Ausgestaltung von Leistungsauftrag und Finanzierung mit mehrjährigem Sonderkredit durch den Kanton St.Gallen soll analog der geltenden Regelungen für die HSR Rapperswil übernommen werden.

Für die Arbeitsverhältnisse soll das Personalrecht des Kantons St.Gallen gelten, soweit die Hochschule keine eigenen Bestimmungen erlässt. Das durch den Hochschulrat zu erlassende Personalreglement untersteht einem Genehmigungsvorbehalt durch die Regierung des Kantons St.Gallen.

Es ist unbestritten, dass in den Bereichen Haftung und Verantwortlichkeit sowie Rechtspflege sachgemäss das Recht des Kantons St.Gallen zur Anwendung kommt.

4.1.3 Umfrage bei Regierungen der potentiellen Hochschulträger und zweites Hearing der Regierungsvertreter

Am 7. April 2017 fand das zweite Hearing im Projekt «Trägerschaft» statt (nachfolgend Hearing 2). Ziel war, schriftliche Rückmeldungen aller Regierungen der potentiellen Hochschulträger der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein zu den Zwischenergebnissen der Projektgruppe und zu ihrer Haltung zu einer trägerschaftlichen Beteiligung an der künftigen Fachhochschulstruktur vorliegen zu haben. Zu diesem Zweck wurden allen Vorsteherinnen und Vorstehern der Erziehungsdirektionen der Bericht der Arbeitsgruppe (vgl. Abschnitt 4.1.2), das Gutachten zu den Strukturmodellen (nachfolgend Abschnitt 4.4) sowie der von der Arbeitsgruppe vorbereitete und vom Lenkungsorgan verabschiedete Fragebogen (Anhang B) zugestellt. Die Vorsteherinnen und Vorsteher sowie der Vertreter der Wirtschaft waren eingeladen, am Hearing 2 die Arbeitsergebnisse im Projekt «Trägerschaft» zu diskutieren und die Position ihrer Regierung zu einer Beteiligung an einer neuen Fachhochschulstruktur im Kanton St.Gallen zu vertreten.

Als Kernaussagen der Rückmeldungen zum Fragebogen wurden im Plenum festgehalten:

	FL	GL	SZ	AI	AR	TG	SG	Vertreter Wirtschaft
favorisiertes Strukturmodell*	A	A	C	C	A	C	A	A
favorisierte Rechtsgrundlage	Konkordat							(k.A.)
Grundkonzeption «Lead St.Gallen»	Einverstanden							(k.A.)
<i>Hochschulrat</i>	-	-	-	TG: 2 Sitze	TG: 2 Sitze	TG: 2 Sitze	TG: 2 SG: +1	(k.A.)
Grundkonzeption Pauschalabgeltung durch Mitträger «FHV plus»	Einverstanden							(k.A.)
<i>Leistungsauftrag</i>	<i>Anhörung durch Mitträger</i>							(k.A.)
weitere Regelungsbereiche	keine Bemerkungen / Prozess zur Auflösung bestehender Vereinbarungen angehen							(k.A.)

*Legende: Strukturmodell A = eine Institution für alle drei Standorte im Kanton
Strukturmodell C = zwei Institutionen im Kanton (1x Buchs/St.Gallen, 1x Rapperswil)

Abb. 19: Kernaussagen im Plenum am Hearing 2 vom 7. April 2017.

Eine Mehrheit der Teilnehmenden am Hearing 2 sprach sich für das Strukturmodell A (eine Fachhochschule für alle drei Standorte) aus (FL, GL, AR, SG, Vertretung Wirtschaft) oder zog dieses als optionales Modell ebenfalls in Betracht (AI). Die Regierungsvertretungen der Kantone Schwyz und Thurgau begründeten die jeweilige regierungsrätliche Präferenz für Strukturmodell C mit der Orientierung an der bisherigen Beteiligung am geographisch naheliegenden Standort. Sie erklärten auf Nachfrage, dass bei einer Entscheidung, das Strukturmodell A weiterzuverfolgen, ihre Regierungen die Situation erneut beurteilen müssten; im Fall des Kantons Thurgau allenfalls unter parlamentarischer Mitwirkung. Alle regierungsrätlichen Rückmeldungen bevorzugten eine interkantonale bzw. interstaatliche Vereinbarung (Konkordat); die Regierung des Kantons St.Gallen setzte dafür eine minimale Abdeckung der Ostschweiz durch die Mitträger voraus.

Der Vertreter der Wirtschaft optierte für das Strukturmodell A und betonte die Notwendigkeit, in der Ostschweiz eine starke Fachhochschule zu errichten, und damit die bestehenden Kompetenzen zu bündeln und die Voraussetzungen zu schaffen, die Mittel konzentriert einzusetzen. Er merkte an, dass sich die teils stark exportorientierte Ostschweizer Wirtschaft an anderen als den diskutierten regionalen und kantonalen Räumen orientiere. Eine Verzettlung der Kompetenzen sei zu vermeiden und eine klare, eindeutige Führung zu bevorzugen. Eine Institution könne die nationale oder grenzüberschreitende Ausstrahlung eher stärken und ihre Kompetenzen der Wirtschaft im Sinn eines Eingangsportals einfacher zugänglich machen.

Die Grundkonzeption «Lead St.Gallen» für die Steuerung und Führung durch die Träger sowie die Trägerfinanzierung mit «Pauschalabgeltung durch die Mitträger (FHV plus) mit Discount» und «mehrjährigem Sonderkredit durch den Kanton St.Gallen» wurde von allen Regierungen gebilligt. Die Regierung des Kantons Thurgau erhob als zweitgrösster Beitragszahler Anspruch auf einen zusätzlichen Sitz im Hochschulrat, was durch die Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Auserrhoden unterstützt wurde. Aus Sicht des Kantons St.Gallen wäre dies unter der Bedingung der Wahrung der Mehrheitsverhältnisse möglich. Standort-Beiräte wurden ausdrücklich begrüsst und eine weitgehende Autonomie der Standorte innerhalb der neuen Fachhochschulstruktur wurde postuliert. Der mehrjährige Leistungsauftrag soll vor Erteilung durch die Regierung des Kantons St.Gallen den Regierungen der Mitträger zur Anhörung unterbreitet werden. Die weiteren Regelungsbereiche gaben zu keinen Bemerkungen Anlass.

Zum weiteren Vorgehen wurde festgehalten, dass der Prozess zur einvernehmlichen Auflösung der bestehenden Konkordate für die FHS St.Gallen, die NTB Buchs und die HSR Rapperswil geklärt und unter Federführung des Standortkantons im Rahmen der jeweiligen Trägerschaft an die Hand genommen werden soll (vgl. Abschnitt 8). Weiter wurde ein drittes Hearing in Aussicht genommen, dass – nach der parlamentarischen Beratung (des vorliegenden Berichts) und Weichenstellung im Kanton St.Gallen – voraussichtlich im vierten Quartal 2017 stattfinden wird.

Ergebnisse Hearing 2 vom 7. April 2017:

Die Arbeiten zur Vorbereitung einer interkantonalen bzw. interstaatlichen Vereinbarung (Konkordat) werden auf der Basis des Berichts der Arbeitsgruppe mit folgenden Ergänzungen weitergeführt:

Dem Kanton Thurgau werden zwei Sitze im Hochschulrat zugewiesen. Das hat einen zusätzlichen Sitz für den Kanton St.Gallen zur Folge.

Die Anhörung der Regierungen der Mitträger vor der Erteilung des Leistungsauftrags wird seitens des Kantons St.Gallen akzeptiert.

4.2 Projekt «Neuorganisation»

4.2.1 Projektauftrag

Der Präsident des FHO-Rates und Vorsteher des Bildungsdepartementes St.Gallen hat am 6. November 2015 den Projektauftrag «Neuorganisation» erteilt, nachdem ihn der FHO-Rat gleichentags zur Kenntnis genommen hatte. Darin bearbeitet die FHO-Direktion zusammen mit den Rektoren der FHS St.Gallen, der NTB Buchs und der Rektorin der HSR Rapperswil die mögliche operative Organisation und Ausrichtung der neuen Hochschulinstitution. Die Prämissen des Projekts «Trägerschaft» gelten sachgemäss, namentlich «ein Hochschulrat und ein Rektorat», «drei Standorte mit im Innenverhältnis möglichst weitgehender Autonomie» sowie «Vernetzung der Fachbereiche mit der Wirtschaft».

4.2.2 Stand der Projektarbeiten

Die Projektarbeiten wurden im Februar 2016 mit externer Unterstützung aufgenommen. In einem ersten Arbeitsschritt befasste sich die Projektgruppe mit der Analyse des Auftrags und erarbeitete in Ergänzung zum Auftrag Gütekriterien, denen die zukünftige Fachhochschulstruktur genügen muss. Sodann wurden mögliche Strukturmodelle grob skizziert und verdichtet. Als optimale Lösung wird angesehen:

Organisationsmodell «Synthese»

Das Organisationsmodell «Synthese» verknüpft die Vorteile einer Regionen- bzw. Standortorientierung mit einem departementalen Modell. Dabei wird von Hochschulleitungsmitgliedern ausgegangen, die zusätzlich zum standortübergreifenden Auftrag in den Leistungsbereichen «Lehre», «anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung» oder «Weiterbildung» in Personalunion auch standortbezogene Führungsaufgaben wahrnehmen. Zusammen mit der Rektorin bzw. dem Rektor und der Verwaltungsdirektorin bzw. dem Verwaltungsdirektor bilden sie die Hochschulleitung im engeren Sinn. Die Gesamthochschulleitung integriert die Departementsleitungen. Diese Struktur sieht somit einen überregionalen Verantwortungsbereich mit einer regionalen Führungsaufgabe vor, wodurch im Verhältnis zu heute eine verstärkte überregionale Zusammenarbeit und Koordination erfolgen soll. Departemente können in diesem Organisationsmodell standortübergreifend angelegt sein.

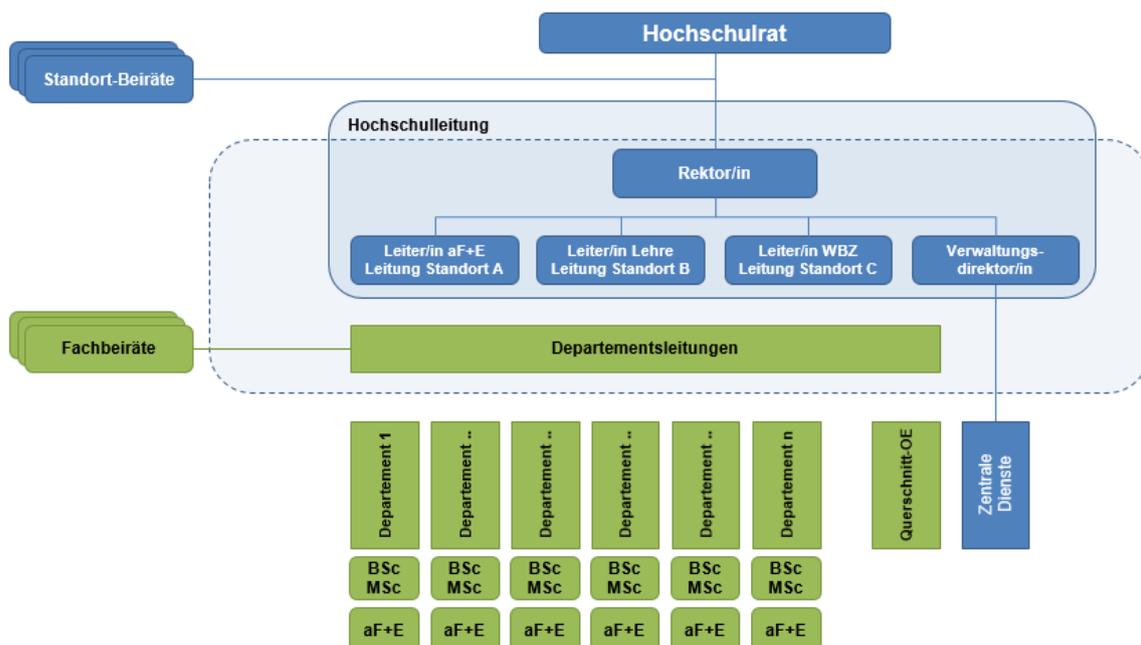


Abb. 20: Organisationsmodell «Synthese».

Quelle: Projekt «Trägerschaft» in Anlehnung an Dokument «Struktur- und Führungsmodell», Stand 05.01.2017.

Mit dem Organisationsmodell «Synthese» verbindet die Projektgruppe «Neuorganisation» nachfolgende Nutzenaspekte, die bei entsprechender Ausgestaltung zu erwarten wären:

- *Führung*: Erfüllung der Akkreditierungsanforderung; homogene Führung über alle drei Standorte; Nutzbarmachung bisher standortgebundener Kompetenzen in neuen, grösseren Führungsstrukturen (z.B. Technik, IT), Abbau der Konkurrenzierung zwischen den Standorten.
- *Strategie*: Übergeordnete Ostschweizer Bildungs- und Forschungsstrategie; Bündelung von Kräften; Verbesserung der nationalen Positionierung in Fachbereichen und in Leistungsbereichen; Abbau von interner Konkurrenz.
- *Lehre*: Ausbau des Lehrangebots nach volkswirtschaftlichen Bedürfnissen und Marktpotenzialen.
- *Forschung und Dienstleistung*: Bildung von Ostschweizer Instituten und Kompetenzzentren durch Bündelung von Kompetenzen und Ressourcen.
- *Weiterbildung*: Synergiebildung durch verbreiterten Ressourcenzugang zu allen Instituten für die Entwicklung neuer Weiterbildungsangebote.
- *Finanzen*: Langfristige Nutzung von Synergien und Skaleneffekten; kurzfristig führt der Fusionsprozess zu Mehrkosten.
- *Personal*: Identifikation der Mitarbeitenden mit der neuen gemeinsamen Institution, sofern dem Fusionsprozess ausreichend Zeit eingeräumt wird.
- *Marketing / Kommunikation*: Einheitlicher und starker Marktauftritt mit regionaler Verankerung und nationaler / internationaler Ausstrahlung; Effektivitätssteigerung der eingesetzten Mittel.
- *IT / Business Applications*: Einheitliche Applikationen erleichtern ortsunabhängige Zusammenarbeit.
- *Qualitätsmanagement*: Erzielung der institutionellen Akkreditierung; Aufbau und Stärkung eines gemeinsamen Qualitätsimages und -verständnisses.

Ähnliche Organisationslösungen werden in anderen Fachhochschulen erfolgreich angewendet.

Die operative Aufbauorganisation wird durch den designierten Hochschulrat der neuen Fachhochschule im Hochschulstatut festgelegt. Das Hochschulstatut unterliegt einem Genehmigungsvorbehalt durch die Regierung des Kantons St.Gallen.

4.3 Informations- und Diskussionsanlass mit Wirtschaftsvertretern und Mitgliedern der Fachhochschulräte

Unter dem Titel «Die Kleinräumigkeit der Ostschweiz als Herausforderung in der Bildungspolitik im Allgemeinen und in den Fachhochschulen im Besonderen» luden die FHO, die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell (IHK) und das Bildungsdepartement interessierte Vertreter aus Wirtschaft und Politik sowie die Mitglieder der Fachhochschulräte zu einem Informations- und Diskussionsanlass ein. Dieser fand am 28. September 2016 in Wattwil statt.

Der Vorsteher des Bildungsdepartementes informierte aus erster Hand über den Stand der Projektarbeiten zur Neustrukturierung der Fachhochschullandschaft in der Ostschweiz sowie über die Entwicklungen im Projektumfeld und zeigte die Stossrichtung der Neustrukturierung der Fachhochschulstandorte im Kanton St.Gallen auf. Der IHK-Direktor stellte die zukünftige Ausgestaltung der Fachhochschul-Landschaft in einen wirtschaftspolitischen Kontext. Er legte die Analysen und Erkenntnisse aus einer im Sommer 2016 erstellten IHK-Studie⁴⁰ dar und zeigte deren Schlussfolgerungen für die Fachhochschulentwicklung in der Ostschweiz auf (vgl. Erwartungen der Wirtschaft in Abschnitt 5.2.1).

⁴⁰ IHK-Standpunkt «Mehr Fachhochschule, weniger Kleinräumigkeit», Oktober 2016; abrufbar unter <https://www.ihk.ch/wirtschaft-politik/publikationen/ihk-standpunkt>.

4.4 Gutachten zu Strukturmodellen

4.4.1 Auftrag und methodisches Vorgehen

Wie in Abschnitt 1 erwähnt, hat der Kantonsrat St.Gallen am 6. Juni 2016 die Regierung beauftragt, im Bericht zum Postulat 43.08.15 «FHO wohin?» auf drei mögliche Strukturmodelle einzugehen sowie zwei potenzielle Formen der Rechtsträgerschaft zu analysieren. Die Regierung hat zur Erfüllung dieses Zusatzauftrags bei Prof.Dr.Dr.h.c. Barbara Haering⁴¹ und ihrem Team von der Firma econcept AG, Zürich, (nachfolgend Gutachterin) ein externes Gutachten in Auftrag gegeben. Das Gutachten⁴² ist seit 22. Februar 2017 veröffentlicht und im Anhang C dieses Berichts integral abgedruckt. Die Erkenntnisse aus dem Gutachten fliessen in den wertenden Teil des vorliegenden Berichts ein.

Das Gutachten prüfte folgende drei Strukturmodelle:

- Strukturmodell A: eine Institution über alle drei Fachhochschulstandorte im Kanton St.Gallen;
- Strukturmodell B: eine gemeinsame Institution für die Standorte Buchs und Rapperswil sowie eine separate Institution für den Standort St.Gallen (disziplinäre Logik);
- Strukturmodell C: eine gemeinsame Institution für die Standorte Buchs und St.Gallen sowie eine separate Institution für den Standort Rapperswil (geografische Logik).

Überdies zeigt das Gutachten Vor- und Nachteile einer Ausgestaltung der künftigen Rechtsträgerschaft dieser Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen als interkantonal mit Konkordat oder als kantonal mit kantonalem Gesetz auf.

Grundlage der Charakterisierung und der Analysen der drei Strukturmodelle für die künftige Governance der Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen bildet ein Wirkungsmodell (Gutachten, Kapitel 2.1), das durch die Gutachterin auf der Grundlage einer Dokumentenanalyse sowie von Experten-Gesprächen erarbeitet wurde. Das Wirkungsmodell ist auf die zentralen Aspekte der Weiterentwicklung der Fachhochschulstandorte im Kanton St.Gallen und damit auf die Frage ausgerichtet, inwiefern die zur Diskussion stehenden Strukturmodelle sowie die möglichen Formen der Rechtsträgerschaft Wirkung auf Leistung und Qualität der Fachhochschule(n), auf die Positionierung der Fachhochschule(n) im Rahmen der Hochschullandschaft sowie nachgelagert auf wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Kraft und Attraktivität des Trägergebiets zeigen (vgl. untenstehende Abb. 21).

⁴¹ Barbara Haering ist Titularprofessorin und Lehrbeauftragte der Universität Lausanne im Bereich Public Management and Policies und Präsidentin oder Mitglied verschiedener Strategieorgane der Wissenschaftspolitik auf nationaler und internationaler Ebene.

⁴² B. Haering et al. (econcept AG), Gutachten zu Strukturmodellen für die Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen, Zürich, 10. Februar 2017.

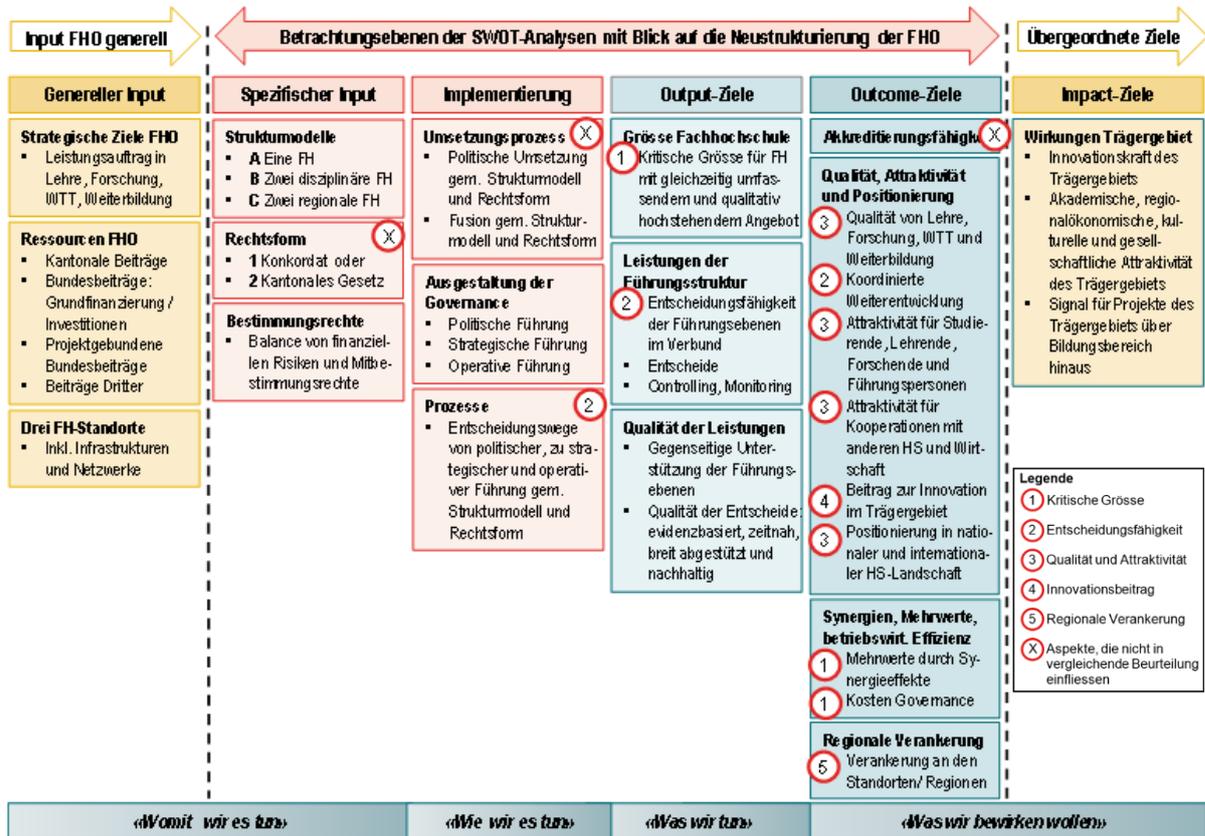


Abb. 21: Wirkungsmodell zur Governance der Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen.
 Quelle: Gutachten econcept AG, S. 8.

Ausführliche Gespräche mit Expertinnen und Experten sowie ein Workshop mit den Vertreterinnen und Vertretern der heutigen Hochschulträger stellten den Einbezug der Perspektiven der Akteure und Stakeholder der FHO sicher.

Die zentralen Aspekte der Weiterentwicklung der Fachschulstandorte im Kanton St.Gallen gemäss Wirkungsmodell werden in SWOT-Analysen (Stärken-Schwächen- / Chancen-Risiken-Gegenüberstellung) zu den drei Strukturmodellen in ihrer je spezifischen Ausprägung⁴³ beschrieben (Gutachten, Kapitel 2.2 f.).

Zur Beantwortung der Frage nach der geeigneten Rechtsform (interkantonale Vereinbarung oder kantonale Trägerschaft mit kantonalem Gesetz) wurden die beiden Rechtsformen einer rechtlichen Analyse unterzogen und anschliessend ebenfalls mithilfe von SWOT-Analysen beurteilt (Gutachten, Kapitel 3). Um die mögliche Weiterentwicklung der neuen Fachhochschule(n) im Kontext der Schweizer Fachhochschullandschaft beurteilen zu können, wurde zudem eine vergleichende Darstellung der Governance anderer Fachhochschulen vorgenommen (Gutachten, Kapitel 4).

4.4.2 Beurteilung der Strukturmodelle

Vor dem Hintergrund des Wirkungsmodells und der darauf aufbauenden SWOT-Analysen erachtet das Gutachten folgende fünf Kriterien zur vergleichenden Analyse und Beurteilung der drei Strukturmodelle als zentral (Gutachten, Kapitel 5.2.1):

1. kritische Grösse der neuen Fachhochschule(n);
2. Entscheidungsfähigkeit der Governance;
3. Qualität, Attraktivität und Positionierung der neuen Fachhochschule(n);

⁴³ Die SWOT-Analysen können nur Aussagen im Sinn von Hypothesen machen, da die drei Strukturmodelle und die Formen der Rechtsträgerschaft noch nicht umgesetzt sind.

4. Innovationsbeiträge der neuen Fachhochschule(n)
5. regionale Verankerung der neuen Fachhochschule(n).

Es handelt sich dabei um Entscheidungskriterien, die jeweils verschiedene Aspekte des Wirkungsmodells bündeln (vgl. Abb. 22). Die Aspekte der Akkreditierungsfähigkeit, der Rechtsform sowie des Umsetzungsprozesses wurden durch die Gutachterin nicht in die vergleichende Beurteilung einbezogen, da sie zwischen den drei Lösungen zu wenig differenzieren.

Für die vergleichende Analyse und Beurteilung der drei Strukturmodelle wurde die Methodik der sogenannten *Spider-Diagramme* verwendet. Diese Methodik eignet sich nach Einschätzung der Gutachterin besonders gut, um mehrere Kriterien vergleichend und in ihrem Wirkungsgefüge darzustellen und zu analysieren. Zu beachten ist, dass es sich bei der angewendeten 4er-Skala um primär qualitative und nicht strikt quantitative Abschätzungen handelt.⁴⁴

Es zeigt sich, dass dabei die Differenz zwischen den Strukturmodellen B bzw. C mit je zwei Fachhochschulen kleiner ist als der Unterschied zum Strukturmodell A mit einer einzigen Fachhochschule. Demnach vergleicht das Gutachten in einem ersten Schritt Strukturmodell C (geografische Logik) mit Strukturmodell B (disziplinäre Logik), wobei im Ergebnis das Strukturmodell C (geografische Lösung) dem Modell B vorzuziehen ist (Details siehe Gutachten, Kapitel 5.2.2).

In einem zweiten Schritt wird das Strukturmodell C (geografische Logik) dem Strukturmodell A (eine Fachhochschule) gegenübergestellt; dabei schneidet Strukturmodell A (eine Fachhochschule) aufgrund der Beurteilungskriterien markant besser ab. Als eine der grossen Stärken des Strukturmodells A bezeichnet das Gutachten, dass es eine kohärente Führungslinie und Entscheidungsfähigkeit mit klar planbaren politischen, strategischen und operativen Entscheidungsprozessen für alle drei Standorte gewährleiste. Zudem werde mit Strukturmodell A (eine Fachhochschule) die kritische Grösse für ein umfassendes und qualitativ hochstehendes Studienangebot und Forschungsumfeld besser erreicht als bei Modell C (geografische Logik). Die Positionierung der neuen Fachhochschule im nationalen und internationalen Umfeld werde gestärkt. Aufgrund der Qualität, Attraktivität und Positionierung könne bei nur einer Fachhochschule mit drei Standorten von grösseren Beiträgen zur Innovationskraft des Trägergebiets ausgegangen werden. Einzig bei der regionalen Verankerung schneidet Modell C (geografische Logik) besser ab. Diesem Aspekt, so das Gutachten, werde bei der Ausgestaltung der Strukturierung der künftigen Fachhochschule unterhalb der operativen Gesamtleitung Rechnung zu tragen sein.

⁴⁴ Gutachten, S. 44.

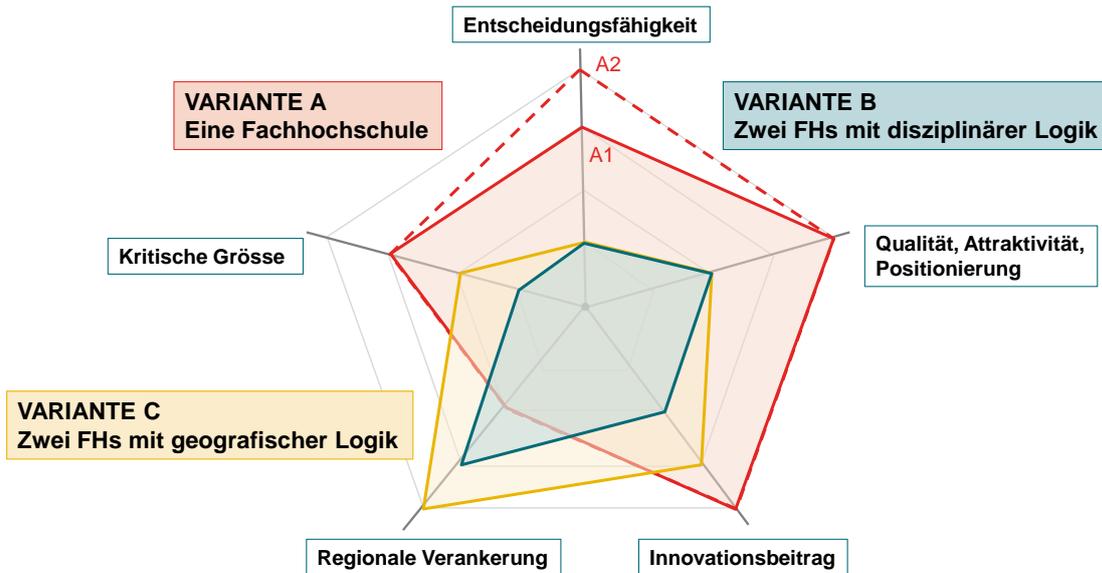


Abb. 22: Spider-Diagramm für alle Strukturmodelle gemeinsam.
Quelle: Gutachten econcept AG, S. 48.

Empfehlung des Gutachtens:

Es wird die Umsetzung von Strukturmodell A (eine Fachhochschule) empfohlen.

4.4.3 Beurteilung der Rechtsformen durch Gutachten

Analyse und Beurteilung der Rechtsformen (Gutachten, Kapitel 3) sowie die Erkenntnisse des Fachhochschul-Vergleichs (Gutachten, Kapitel 4) ergeben, dass in der Schweizer Fachhochschul-Landschaft beide Formen der Rechtsträgerschaft (interkantonale Vereinbarung oder kantonales Gesetz) zielführend sein können. Dabei zeige sich im Fachhochschul-Vergleich eine Konstante: Fachhochschulen mit mehreren Trägerkantonen (Konkordat) haben bisher immer auch Fachhochschulstandorte in mehreren Kantonen; bzw. Fachhochschulen mit Fachhochschulstandorten in nur einem Kanton sind durch kantonales Gesetz konstituiert. Im Folgenden eine Übersicht:

FH	Rechtsgrundlage	Ausgestaltung der FH	FH-Standorte	Finanzen Kantone
FHO bisher	Vereinbarung über die FHO sowie Trägervereinbarungen je HS	Drei öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit	4 Standorte in zwei Kantonen	SG trägt knapp 80 %
FHNW	Staatsvertrag der Kantone AG, BL, BS und SO	Interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit	Verschiedene Standorte in 7 Städten in 4 Kantonen	Finanzielle Beteiligung der Kantone variiert: 17 % (SO)–36 % (AG)
HSLU/ FHZ	Zentralschweizer Fachhochschulvereinbarung der Kantone LU, UR, SZ, OW, NW und ZG	Interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit	Verschiedene Standorte in 3 Städten in 2 Kantonen	LU trägt 70 %
HES- SO	Interkantonale Vereinbarung	Interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit	Verschiedene Standorte in 9 Städten in 7 Kantonen	Finanzielle Beteiligung der Kantone FR, GE, VD und VS variiert: 13 % (VS) – 33 % (VD); Beiträge BE, JU, NE zusammen 14 %
ZFH	Kantonales Fachhochschulgesetz	Drei öffentlich-rechtliche Anstalten mit je eigener Rechtspersönlichkeit	Verschiedene Standorte in 3 Städten in einem Kanton	ZH trägt 100 %
BFH	Kantonales Fachhochschulgesetz	Öffentlich-rechtliche Anstalt mit Rechtspersönlichkeit	Verschiedene Standorte in 5 Städten in einem Kanton	BE trägt 100 %
SUPSI	Kantonales Universitäts- und Fachhochschulgesetz	Öffentlich-rechtliche Anstalt mit Rechtspersönlichkeit	7 Standorte in 3 Kantonen	TI trägt 100 %

Abb. 23: Übersicht Fachhochschullandschaft in der Schweiz.

Quelle: Gutachten econcept AG, S. 50.

Sollte für die Weiterentwicklung der aktuellen FHO die Rechtsform der interkantonalen Vereinbarung gewählt werden, ergäbe sich mit der Beteiligung mehrerer Kantone bzw. des Fürstentums Liechtenstein an einer/zwei Fachhochschule(n) mit Fachhochschulstandorten nur im Kanton St.Gallen mithin schweizweit eine neue Variante.⁴⁵

Das Gutachten hält fest, die Wahl der Rechtsform sei primär eine Entscheidung über Beurteilungsansätze: Stünden Überlegungen zur überkantonalen politischen Wirkung im Vordergrund, werde die Wahl auf die Rechtsform der interkantonalen Vereinbarung (Strukturmodell A1 in Abb. 22) fallen. Würden Anliegen der gesetzgeberischen und führungsbezogenen Effizienz und des geringeren Zeit- und Ressourcenaufwands priorisiert, biete sich das kantonale Gesetz (Strukturmodell A2 in Abb. 22) als Rechtsform an.

Empfehlung des Gutachtens:

Es wird eine interkantonale Vereinbarung als Grundlage für die Trägerschaft der neuen Fachhochschule empfohlen. Damit wird eine langfristig angelegte politische Perspektive gegenüber den rechtlichen oder ressourcenbezogenen Ansätzen priorisiert.

Gleichzeitig weist die Gutachterin aber auch ausdrücklich darauf hin, dass sich der Aufwand der interkantonalen Vereinbarung nur lohne, wenn die jeweiligen Träger auch tatsächlich die Absicht hätten, eine gemeinsame Fachhochschul- und Innovationspolitik für das Trägergebiet zu entwickeln.

⁴⁵ Wie in Abschnitt 2 ausgeführt, wird die künftige FHO nur Standorte im Kanton St.Gallen haben, da die HTW Chur eine eigene institutionelle Akkreditierung anstrebt.

4.4.4 Hinweise zur Umsetzung

Mit Blick auf den anstehenden Umsetzungsprozess auf politischer wie auch auf strategischer und operativer Ebene gibt das Gutachten einige Hinweise (Gutachten, Kapitel 5.4), die unabhängig von Strukturmodell und Rechtsform gelten:

- Es ist Aufgabe der potenziellen Träger, sich auf ein Strukturmodell und eine Rechtsträgerschaft zu einigen oder aber auf eine Mitträgerschaft zu verzichten. Die Bereitschaft der Träger, sich gemeinsam für das Projekt einzusetzen und «an einem Strick zu ziehen», wird zentral sein.
- Sämtliche Aspekte zur strukturellen Weiterentwicklung der Fachhochschule(n) im Kanton St.Gallen wurden in den letzten Jahren detailliert aufbereitet und ausführlich diskutiert. Das Geschäft ist entscheidungsreif und im Jahr 2017 zur Entscheidung zu bringen.
- Die richtige Balance zwischen finanziellen Risiken, Mitsprache und Standortvorteilen für die Träger, die attraktive Weiterentwicklung der drei Standorte samt regionaler Verankerung sowie die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Governance sind zentrale Voraussetzungen des Gelingens.
- Dem baldigen Einsetzen einer provisorischen Governance und dem verbindlichen Einbezug der operativen Führung der drei aktuellen Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen kommt in der Umsetzung des Gesamtprojekts eine besondere Bedeutung zu.
- Die anstehenden Transformationsprozesse werden sämtliche Beteiligten und alle drei Standorte fordern. Es ist deshalb wichtig, dafür ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen und im Budget einzuplanen. Effizienzgewinne dank Nutzung von Synergien werden erst nach mehreren Jahren Betrieb erreichbar sein.

5 Neue Fachhochschulstruktur im Kanton St.Gallen

5.1 Ziele der St.Galler Fachhochschulpolitik

5.1.1 Beschreibung Leistungsbereich Fachhochschulen

Die Fachhochschulen sind Ausbildungsorte für hochqualifizierte Fachkräfte. Sie bieten praxisorientierte Bachelor- und Masterstudiengänge in den Bereichen Architektur, Bau- und Planungswesen, Technik und Informationstechnologien, Wirtschaft und Dienstleistungen, Soziale Arbeit, Gesundheit sowie Weiterbildungsstudiengänge und -veranstaltungen an. Sie sichern damit den von der Wirtschaft dringend geforderten Fachkräftenachwuchs in der Ostschweiz und darüber hinaus. Gerade den Fachhochschulen im Kanton St.Gallen kommt hier eine bedeutende Aufgabe zu. Die Fachhochschulen tragen mit anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung und Dienstleistungen zur Innovationsfähigkeit sowie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der St.Galler Volkswirtschaft bei und leisten massgebliche Beiträge an nationale und internationale Kompetenznetzwerke.

5.1.2 Beitrag Leistungsbereich Fachhochschulen zu den Staatszielen

Der Leistungsauftrag der Fachhochschulen leitet sich aus folgenden Staatszielen in der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) ab:

- Bildung (Art. 10 KV): Als öffentliche und massgeblich öffentlich finanzierte Bildungseinrichtungen ermöglichen die Fachhochschulen gleichberechtigten Zugang zu vielfältigen, wissenschaftlich fundierten Ausbildungen von hoher Qualität. Sie fördern durch praxisgerechte Weiterbildungsangebote die Weiterentwicklung erworbener Fähigkeiten und Fertigkeiten und tragen damit zum Erhalt bzw. der Steigerung der Arbeitsmarktfähigkeit der Teilnehmenden bei.
- Wirtschaft und Arbeit (Art. 19 KV): Die Ausbildung der Studierenden an den Fachhochschulen zu gut ausgebildeten, arbeitsmarktfähigen Arbeitskräften stellt einen wesentlichen Beitrag zu einer wettbewerbs- und zukunftsfähigen Volkswirtschaft dar. Der Wissens- und Technologietransfer von den Hochschulen zur Wirtschaft begünstigt die Innovationsfähigkeit sowie den Kompetenzauf- und -ausbau in zukunftssträchtigen Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen.

Die drei Fachhochschulen im Kanton St.Gallen begünstigen im Rahmen ihres Leistungsauftrags insbesondere auch die Erfüllung folgender Staatsziele: Soziale Sicherung (Art. 12 KV), Soziale Integration (Art. 14 KV), Gesundheit (Art. 15 KV), Umweltschutz (Art. 16 KV), Raumplanung (Art. 17 KV) sowie (Energie-)Versorgung (Art. 21 KV).

Aufgrund der hohen Qualität von Aus- und Weiterbildung, der breiten Verankerung der dualen Bildung bzw. der Ermöglichung der Weiterbildung von Lehrlingenden/Berufsleuten und des guten Rufes sind die Fachhochschulen in breitesten Schichten des Kantons akzeptiert. Ihre gesellschaftliche Rolle, ihre Identifikationswirkung und ihre Bedeutung als kulturelles Zentrum sind insbesondere in den Regionen des Kantons tief verankert.

5.1.3 Einbettung in die Schwerpunktplanung der Regierung

Die Regierung richtet die kantonale Politik auf künftige Herausforderungen und langfristige Ziele aus. Die mehrjährige Schwerpunktplanung ist übergeordnetes Planungsinstrument für die strategische Zielsetzung der Regierung. Die Schwerpunktplanung 2017–2027 (28.17.01), welche die Regierung am 2. Mai 2017 beschlossen und dem Kantonsrat nach Art. 16b Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) zur Kenntnisnahme zugeleitet hat, fokussiert auf vier Schwerpunkte:

- Schwerpunkt 1: Strukturen optimieren;
- Schwerpunkt 2: Ressourcen entfalten;
- Schwerpunkt 3: Sozialen Frieden sichern;
- Schwerpunkt 4: Zukunft proaktiv gestalten.

Zwölf strategische Ziele konkretisieren die Schwerpunkte und bilden den Rahmen für die grossen und strategisch wichtigen Geschäfte. Die Regierung hat für jedes strategische Ziel Strategien festgelegt, die vorgeben, wie die Ziele erreicht werden sollen.

Die Schwerpunktplanung 2017–2027 bildet als oberste strategische Planung auch die Grundlage der Ziele der Politik der kantonalen Departemente. Für die St.Galler Fachhochschulpolitik stehen dabei folgende übergeordnete Schwerpunkte und strategische Ziele im Fokus:

	Strategisches Ziel	Relevante Strategien
Schwerpunkt 1: Strukturen optimieren	<p>Funktionale Räume</p> <p>1.1 Der Kanton St.Gallen erfüllt seine Aufgaben in Abstimmung mit den Gemeinden, den Regionen und den Nachbarn effizient in funktionalen Räumen. Die von der Bevölkerung im Alltag wahrgenommenen Auswirkungen von Gebietsgrenzen sind klein.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Regierung fördert die Gesamtwahrnehmung der Ostschweiz und der Vierländerregion Bodensee als Wirtschaftsstandort und Tourismusregion.
Schwerpunkt 2: Ressourcen entfalten	<p>Innovative Bildung und Forschung</p> <p>2.1 Der Kanton St.Gallen verfügt über herausragende, breit vernetzte und innovative Bildungs-, Wissens- und Forschungsinstitutionen, die mit der Wirtschaft eng verflochten sind und die benötigten Fachkräfte ausbilden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Regierung etabliert die Fachhochschule Ostschweiz als kompetitive, zukunftsorientierte Bildungsinstitution. – Die Regierung begegnet dem Fachkräftemangel mit adäquaten Bildungsoffensiven, wie der IT-Bildungsoffensive und dem Joint Medical Master. – Die Regierung fördert die Vernetzung der Bildungs- und Forschungsinstitutionen untereinander und mit der Wirtschaft.

	Strategisches Ziel	Relevante Strategien
Schwerpunkt 4: Zukunft proaktiv gestalten	Gesellschaftsverträgliche Digitalisierung 4.1 Im Kanton St.Gallen besteht ein Umfeld, in dem die Chancen der Digitalisierung genutzt werden. Daraus fließende Effizienzgewinne werden realisiert und die Wertschöpfung gesteigert. Die Arbeitskräfte werden befähigt, sich in neuen Aufgaben- und Tätigkeitsfeldern zu betätigen.	<ul style="list-style-type: none"> – Die Regierung fördert Aus- und Weiterbildungen sowie Umschulungen, die für zukunftsfähige Tätigkeitsfelder qualifizieren.
	Zukunftsorientierte Reformen 4.2 Der Kanton St.Gallen packt Reformen zukunftsorientiert an und optimiert laufend seine Prozesse und Strukturen. Die finanzielle Lage des Kantons entwickelt sich positiv, die Staatsquote bleibt stabil und die Steuerkraft wird gestärkt.	<ul style="list-style-type: none"> – Die Regierung betreibt eine nachhaltige Standortpolitik zur Stärkung des kantonalen Wirtschaftsraums. – Die Regierung leitet Massnahmen aus dem Bericht «langfristige Finanzperspektiven» ab, setzt diese um und begrenzt damit insbesondere das Wachstum der Staatsbeiträge.

Abb. 24: Schwerpunktplanung St.Galler Fachhochschulpolitik.

5.1.4 Trends und Herausforderungen Leistungsbereich Fachhochschulen

Die Globalisierung führt zu einem schärferen Wettbewerb. Die Wettbewerbsfähigkeit setzt die schnelle wirtschaftliche Umsetzung von Forschungsergebnissen und neuen Technologien voraus. Die Beschäftigung verschiebt sich zunehmend in wissensintensive und wissenschaftsgestützte Branchen. Durch die breite Verfügbarkeit neuer Technologien und die entsprechenden raschen Zugänge nimmt die Notwendigkeit zu, die erforderlichen Kompetenzen zur Nutzung dieser neuen Technologien und Medien zu entwickeln.

Für die rohstoffarme Schweiz stellt die Bildung die hauptsächliche Ressource des Wirtschaftens dar. Der Versorgung der Schweizer Volkswirtschaft mit hochqualifizierten Fachkräften kommt eine zentrale Rolle zu. Der Bedarf nach höheren Qualifikationen ist in den vergangenen Jahren von Seiten der Wirtschaft laufend gestiegen. Es zeichnet sich in Zukunft ein verstärkter Mangel an qualifizierten Arbeitskräften ab, namentlich aufgrund des Ausscheidens geburtenstarker Jahrgänge aus dem Erwerbsleben sowie des gesteigerten Bedarfs etwa im Gesundheits- und Pflegewesen. Das umfassende, hochstehende Bildungsangebot im Kanton St.Gallen und die Nähe zur KMU-geprägten Wirtschaft sind entscheidende Vorteile gegenüber anderen Kantonen. Der Trend zur Wissenskultur und der Wandel zur Wissensgesellschaft verstärken diese Vorteile in den kommenden Jahren.

Langfristig ist mit einem deutlich verstärkten Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zu rechnen. Dem Mangel an Arbeitskräften wird nicht allein durch die Rekrutierung im Ausland, sondern auch durch Steigerung des Bildungsniveaus der Bevölkerung insgesamt und durch verstärkte Arbeitsmarktpartizipation der bereits ansässigen Bevölkerung (Erhöhung der Erwerbstätigkeit der Frauen, Verlängerung der Erwerbstätigkeit über das ordentliche Rentenalter hinaus) zu begegnen sein.

Die Schweizer Bevölkerung wird weiter zunehmen. Ressourcen werden zusätzlich nachgefragt. Der sorgfältige Umgang mit (natürlichen) Ressourcen, der zunehmende Siedlungsdruck sowie die Sicherstellung geeigneter Infrastrukturen (Ver- und Entsorgung, Verkehrswege) verlangen nach zukunfts-trächtigen Lösungen, um Mensch und Umwelt vor ungewollten Einflüssen zu bewahren. Dies wird Politik und Gesellschaft herausfordern, bietet andererseits (weiteres) Potential für die st.gallische Volkswirtschaft.

Die Bedeutung der Ressource «Wissen» wird zentraler Punkt zur Bewältigung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Herausforderungen. Die Anforderungen an die Bildungs- und Forschungssysteme nehmen zu. Auch die Nachfrage nach Bildungsangeboten auf Fachhochschulstufe (Ausbildung und Weiterbildung) und damit die Studierendenzahl werden voraussichtlich weiter steigen. Der Bedarf der Wirtschaft nach Wissens- und Technologietransfer wird sich einerseits aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und andererseits infolge des Massnahmenplans der kantonalen Standortförderung⁴⁶ weiter vergrössern. Es ist mit erhöhten Kosten der tertiären Bildung der Fachhochschulen zu rechnen.

Mit der geplanten Einführung verpflichtender mehrjähriger Leistungsvereinbarungen und gleichzeitiger Erhöhung der Autonomie der Fachhochschulen sollen die Effizienz und Effektivität der Hochschulen weiter gestärkt und der Kostenanstieg gedämpft werden. Die unternehmerischen Potenziale der Hochschulen sollen verstärkt ausgeschöpft und die Leistungsprozesse durch Schaffung von Freiräumen weiter optimiert werden.

5.1.5 Strategische Ziele Leistungsbereich Fachhochschulen

Zielformulierung

Ziel 1: Gewährleistung der Ausbildung von qualifizierten Arbeitskräften in ausgewählten Fachbereichen in genügender Zahl für die kantonale und ostschweizerische Wirtschaft bei Aufrechterhaltung der heute anerkannt hohen Ausbildungsqualität.

Ziel 2: Sicherung des aktiven Wissens- und Technologietransfers in ausgewählten Fachgebieten zur Steigerung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit (insbesondere der KMU) und Erschliessung neuer Zukunftsfelder.

Ziel 3: Verstärkung der stringenten politischen Führung der Fachhochschule durch den Kantonsrat und die Regierung des Hauptträgerkantons St.Gallen sowie Erhöhung der strategischen und operativen Handlungsfähigkeit der Fachhochschule durch Erteilung eines vierjährigen Leistungsauftrags mit entsprechend verbindlichem vierjährigem Kantonsbeitrag St.Gallen.

Neben diesen allgemeinen politischen Zielen, die sich aus den Staatszielen der Kantonsverfassung ableiten, werden für die neue Fachhochschulstruktur zukünftig je mehrjährige Leistungsperiode die politischen Ziele sowie die Entwicklungsschwerpunkte im Leistungsauftrag festgelegt. Das Kerngeschäft – die Bereitstellung von qualitativ sehr guten und bedarfsorientierten Ausbildungsangeboten und Forschungsleistungen – wird im Zentrum der strategischen Weiterentwicklung bleiben.

Umsetzung der Ziele

Ziel 1: Ausbildung von Studierenden in anerkannt hoher Qualität

Aufgrund der restriktiven finanziellen Vorgaben des Kantons bei gleichzeitig tendenziell ansteigenden Studierendenzahlen ist die bisher anerkannt hohe Qualität der Ausbildung an den Fachhochschulen im Kanton St.Gallen nicht ohne Weiteres aufrechtzuerhalten. Es gilt die erhöhte relative Marktattraktivität von einzelnen Studiengängen gegenüber anderen Fachhochschulen der Schweiz zu bewahren. Dies und die Ausbildung einer weiter steigenden Zahl von Studierenden bedingen Investitionen in Lehrpersonal, Ausstattung und Raumangebot. Zusätzlich tragen eine verbesserte Abstimmung der Angebote in Lehre und Forschung und eine Fokussierung der Angebote auf ausgewiesene Themenfelder bei, die verfügbaren Mittel zielgerichtet und effizient einzusetzen.

⁴⁶ Aktionsplan «Wirtschaftsstandort 2025». Abrufbar unter http://www.sg.ch/home/wirtschaft_arbeit.

Ziel 2: Aktiver Wissens- und Technologietransfer

Trotz tiefer Basisfinanzierung arbeiten die Fachhochschulen im Kanton St.Gallen im Wissens- und Technologietransfer insgesamt äusserst erfolgreich (vgl. Abschnitt 3.2). Die Nachfrage der Wirtschaft im Kanton St.Gallen nach Wissens- und Technologietransfer wird sich aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und des Massnahmenplans der kantonalen Standortförderung⁴⁷ weiter vergrössern.

Der insgesamt hohe Anteil an Drittmittelfinanzierung wird jedoch weitgehend in wenigen Fachbereichen erwirtschaftet, für die auch eine explizite Nachfrage aus der Wirtschaft besteht. Diesen Tätigkeitsfeldern ist weiterhin Sorge zu tragen. Um jedoch den zukünftigen technologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fragestellungen angemessen begegnen zu können, sind ausgesuchte zukunftssträchtige Themenfelder proaktiv anzugehen. Dies bedingt eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Basisfinanzierung zum Ausbau von Personal (Forschende, Mittelbau), Sachmitteln und Raumkapazitäten.

Ziel 3: Verstärkung der stringenten politischen Führung und Erhöhung der strategischen und operativen Handlungsfähigkeit der Fachhochschule

Die bestehenden Vereinbarungen über die FHS St.Gallen und die NTB Buchs weisen allen Trägern gleichwertige Kompetenzen zu. Diese heutige Gleichwertigkeit in der politischen Führung steht in einem Missverhältnis zu den durch die Trägerkantone und das Fürstentum Liechtenstein getragenen finanziellen Lasten und Risiken (siehe dazu auch Abb. 12 in Abschnitt 3.8). Im geplanten Trägerschaftsmodell wird diese Gleichwertigkeit innerhalb der Trägerschaft analog der beispielgebenden (neuen) HSR-Vereinbarung zugunsten des Kantons St.Gallen relativiert. Als Hauptträger und Standortkanton soll der Kanton St.Gallen die Führungsrolle übernehmen und diese gegenüber der Hochschule auch direkter ausüben. Dazu sind die in der Vereinbarung vorgesehenen Kompetenzen des Hauptträgerkantons St.Gallen deutlich von den übrigen Mitträgern abzuheben.⁴⁸

Auch wenn den Mitträgern wesentliche Befugnisse zugestanden werden müssen, erhalten der Kantonsrat und die Regierung des Kantons St.Gallen durch diesen «Lead St.Gallen» die notwendigen Kompetenzen, um eine einheitliche strategische Steuerung wahrnehmen zu können. (Naturgemäss könnten beim Rückfallszenario «Kantonalisierung» – diesfalls deckungsgleich mit den ausschliesslich st.gallisch getragenen Institutionen HSG und PHSG – die Zuständigkeiten des Kantons St.Gallen entsprechend der Verantwortung noch geradliniger und konsistenter angelegt werden.)

Analog zur HSG und zur PHSG soll die neue Hochschule einen vierjährigen Leistungsauftrag erhalten. Darin können die Aufgaben der Hochschule weiter konkretisiert und insbesondere konkrete Entwicklungsschwerpunkte, die zu erbringenden Leistungen und die Kriterien zur Zielerfüllung festgelegt werden. Dementsprechend soll auch der Trägerbeitrag des Kantons St.Gallen im Voraus auf vier Jahre fixiert werden. Innerhalb dieses Rahmens ist die neue Hochschule weitgehend frei in der Umsetzung der gesetzten Ziele. Durch die Erweiterung der heute einjährigen auf die künftig vierjährige Perspektive gewinnt die Hochschule an Autonomie und Unternehmertum. Innerhalb der geltenden Gesetzgebung wird sie in den Bereichen Personal, betriebliche Investitionen, Finanzen, Leistungen und Organisation selbständig und rasch handlungsfähig sein.

⁴⁷ Aktionsplan «Wirtschaftsstandort 2025». Abrufbar unter http://www.sg.ch/home/wirtschaft_arbeit.

⁴⁸ Namentlich Beschluss zur Höhe des Trägerbeitrages; Erteilung des Leistungsauftrages; Wahl der Mehrheit der Mitglieder des Hochschulrates und Bestimmung von dessen Präsidentin oder Präsidenten; Erlass von Verordnungsvorschriften über Rechnungslegung, Eigenkapitalbildung und Berichterstattung; Genehmigung von Hochschulstatut und Personalreglement; Anwendung der kantonalen Public Corporate Governance-Grundsätze; sachgemässe Anwendung des Personalrechts des Kantons St.Gallen; subsidiäre Anwendung des kantonalen Rechts.

Diese erhöhte Eigenständigkeit und Freiheit macht die neue Hochschule attraktiver für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, ermöglicht ihr eine schnellere Reaktion auf sich wandelnde Bedürfnisse des Marktes bzw. der Studierenden und eröffnet ihr neue Chancen für Kooperationen auf Augenhöhe mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen im In- und Ausland.

Die Startperiode 2020–2022⁴⁹ der neuen Fachhochschulinstitution wird naturgemäss im Zeichen der Umsetzung der Fusion, der dafür erforderlichen internen Reorganisationen und der Sicherung der spezifischen Kompetenzen der einzelnen Organisationseinheiten stehen. Neben der Zusammenführung der Vorgängerinstitutionen, der Überführung der Ausbildungsangebote und der Vorbereitung von Kompetenzzentren mit spezifischer Schwerpunktbildung wird die Etablierung akkreditierungsfähiger Strukturen und Prozesse bereits vor dem operativen Start der neuen Fachhochschule einen weiteren Schwerpunkt der Entwicklungsanstrengungen bilden.

Die Anpassung der institutionellen Strukturen und Rahmenbedingungen bildet die Grundlage für eine verbesserte Zusammenarbeit der Fachhochschulstandorte im Kanton im operativen Betrieb (Organisation/Administration) sowie in der strategischen Steuerung (Abstimmung der Angebote in Lehre und Forschung). Freiwerdende Ressourcen sollen in die Erfüllung des Kernauftrags (Ausbildung, Wissens- und Technologietransfer) geleitet werden (vgl. Ziele 1 und 2).

Die Fachhochschulstandorte sind für einzelne Regionen überregionale Aushängeschilder und wichtiger Kristallisierungspunkt für die regionale wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung. Die tiefe Verankerung und die hohe Identifikation in den Regionen sollen trotz struktureller Änderungen erhalten bleiben.

5.2 Erwägungen der Regierung zur Neustrukturierung

5.2.1 Strukturmodell

Die Regierung hat sich in den letzten Jahren wiederholt mit der Weiterentwicklung der FHO bzw. der Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen befasst. Sie hat sich – auch in Anlehnung an die Erkenntnisse aus den früheren Bestrebungen zur Strukturbereinigung der FHO (Abschnitt 3.4) – für eine Zusammenführung der Fachhochschulen der FHO in einer Rechtsträgerschaft ausgesprochen. Die Regierung erkennt aber auch, dass der Kanton Graubünden nicht bereit ist, die HTW Chur in eine gemeinsame Fachhochschulstruktur zu überführen, sondern die HTW Chur künftig allein auf der Basis der kantonalen Rechtsgrundlage führen will und eine eigenständige Akkreditierung anstrebt.

Unabhängiges Gutachten

Das unabhängige Gutachten (Abschnitt 4.4) stützt die Stossrichtung der Regierung. Das Strukturmodell mit zukünftig einer Fachhochschule mit drei Standorten im Kanton St.Gallen (Strukturmodell A) schneidet im Gutachten markant besser ab als die beiden Strukturmodelle mit zukünftig zwei Fachhochschulinstitutionen. Als eine grosse Stärke wird im Gutachten hervorgehoben, dass eine einzige Fachhochschule (Strukturmodell A):

- eine kohärente Führungslinie und Entscheidungsfähigkeit mit klar planbaren politischen, strategischen und operativen Entscheidungsprozessen für alle drei Standorte gewährleisten;
- die kritische Grösse für ein umfassendes und qualitativ hochstehendes Studienangebot und Forschungsumfeld besser erreichen als zwei Institutionen;
- die Positionierung der neuen Fachhochschule im nationalen und internationalen Umfeld stärken;
- aufgrund der Qualität, Attraktivität und Positionierung grössere Beiträge zur Innovationskraft des Trägergebiets erwarten lassen.

⁴⁹ Übergangsjahr 2020 sowie erste verkürzte Leistungsauftragsperiode 2021–2022 (vgl. Fussnote 56).

Einzig bei der regionalen Verankerung schneidet Strukturmodell C (geografische Logik) besser ab. Die entsprechende Sensibilität ist der Regierung bewusst. Die Sicherstellung einer regionalen Verankerung der Standorte und die Vernetzung in den Fachbereichen waren deshalb von Beginn an zentraler Gegenstand der laufenden Projektarbeiten, was sich namentlich im Vorschlag für zusätzliche (regionale) Standortbeiräte und im Organisationsmodell «Synthese» einschliesslich Fachbeiräte niedergeschlagen hat.

Bedeutung der Standorte

Um die Bedeutung und den Bestand der drei Standorte Buchs, Rapperswil und St.Gallen zu unterstreichen, befürwortet die Regierung, dass die Standorte auf Gesetzesstufe verankert werden (vgl. Abschnitt 4.1.2.d). Unbestritten ist, dass in der Umsetzung den drei Standorten im Innenverhältnis bedeutende Autonomie zugestanden wird.

Mehrwert des neuen Strukturmodells

In Erwägung aller Aspekte ist die Regierung nach wie vor überzeugt, dass ein Strukturmodell für die Fachhochschulstandorte im Kanton St.Gallen, das den Wirtschaftsraum in seiner Gesamtheit abbildet und eine einheitliche strategische Führung möglich macht (Strukturmodell A), die Grundlage für eine prosperierende Fachhochschule legt. Die neue Hochschulinstitution wird in der Lage sein, unter Führung der jeweiligen fachlichen Kompetenzzentren die Leistungen *aller* Fachbereiche *standortübergreifend* anzubieten. Die verstärkte Konzentration der Kräfte und der Mittel wird dazu führen, dass die neue Fachhochschule *insgesamt* eine höhere Attraktivität und verbesserte Positionierung erreichen wird und die Qualität von Ausbildung und Technologietransferaktivitäten steigern kann. Die Ausstrahlung und Sichtbarkeit wird erhöht und zugleich der Nutzen für den Kanton St.Gallen und die Ostschweiz vermehrt. In einzelnen Schwerpunktfeldern soll die Forschung nicht nur schweizweit, sondern auch international als führend und meinungsbildend wahrgenommen werden. Dies nützt zum einen ganz konkret den Studierenden, die von einem umfassenderen und weiterhin praxisorientierten Lehrangebot im Kanton profitieren werden. Zum anderen werden sich die Leistungen der neuen Fachhochschule bzw. von deren Standorten noch verstärkt an den Bedürfnissen von Industrie, Gewerbe und Gesellschaft orientieren können. Dies ist deshalb zentral, weil Unternehmungen ihre Forschungs- und Weiterbildungspartner grundsätzlich nach deren Kompetenzstärke und Innovationskraft auswählen und nicht nach Distanzkriterien. Die Bündelung bestehender Kompetenzen über die (heutigen) regionalen und institutionellen Grenzen wird entsprechend positive Wirkungen auf Wirtschaft und Wohlstand im Kanton St.Gallen und in der Ostschweiz mit sich bringen. Das führt dazu, dass sich sowohl die Fachhochschule selbst als auch die stark KMU-geprägte Wirtschaft der Ostschweiz im Wettbewerb mit den anderen Wirtschaftsregionen besser behaupten kann. Dadurch trägt die neue Fachhochschule nachhaltig zur wirtschaftlichen und sozialen Wertschöpfung in der Region bei.

Erwartungen der Wirtschaft

Eine solche Entwicklung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen wird auch von der IHK gefordert. Unter dem Titel «Mehr Fachhochschule, weniger Kleinräumigkeit» ortet die IHK in einer Studie⁵⁰ Handlungsbedarf. Sie belegt diesen anhand von drei Indikatoren («relativer Attraktivitätsverlust», «wachsender Braindrain», «fehlende Übereinstimmung zum Arbeitsmarkt»). Zusammenfassend hält die IHK-Studie fest (Zitat):

«Die Schweiz kann stolz sein auf ihr Bildungssystem. Einen wichtigen Beitrag dazu leisten die Fachhochschulen. Doch der Erfolg der Vergangenheit darf uns nicht dazu verleiten, die Augen vor den Tatsachen zu verschliessen. In absoluten Zahlen entwickelten sich zwar auch die Ostschweizer Fachhochschulen positiv, relativ gesehen verlieren sie aber laufend Marktanteile an die übrige Schweiz. Im Gegensatz zu allen anderen Fachhoch-

⁵⁰ IHK-Standpunkt «Mehr Fachhochschule, weniger Kleinräumigkeit», Oktober 2016; abrufbar unter: <https://www.ihk.ch/wirtschaft-politik/publikationen/ihk-standpunkt>.

schulregionen gelang es in der Ostschweiz nicht, die auf regionale Befindlichkeiten ausgerichtete Kleinräumigkeit zu überwinden. Das Resultat ist ein immer grösser werdender Braindrain in andere Regionen. Zudem stimmen die Ausbildungsangebote der Fachhochschulen nur ungenügend mit dem regionalen Arbeitsmarkt überein. Die Fachhochschule Ostschweiz FHO braucht eine neue Struktur, um vorhandene Kompetenzen zu bündeln, Doppelspurigkeiten abzubauen und den Realitäten unserer Wirtschaftsregion zu entsprechen.»

Der Weg dazu führt für die IHK ebenfalls über die angestrebte Neustrukturierung von Trägerschaft und Organisation mit neu einer Fachhochschulinstitution an drei Standorten. Die neue Fachhochschule brauche eine politische und eine strategische Führung, in der alle Ostschweizer Kantone und das Fürstentum Liechtenstein am gleichen Strick und vor allem in die gleiche Richtung ziehen.

Beurteilung durch die Regierung

Eine einheitliche Trägerschaft im Sinn von Strukturmodell A für alle drei Fachhochschulstandorte im Kanton St.Gallen – St.Gallen, Buchs und Rapperswil – schafft nach Einschätzung der Regierung eine zukunftsfähige Fachhochschulstruktur und ist am besten geeignet zur:

- Stärkung des Wirtschafts- und Ausbildungsraums Ostschweiz bzw. St.Gallen (siehe dazu die Ausführungen im vorstehenden Abschnitt «Mehrwert des neuen Strukturmodells»);
- Optimierung der Steuerung der Fachhochschulentwicklung, die insgesamt zu einem besseren Kosten/Nutzen-Verhältnis führt;
- Effizienzsteigerung durch den Wegfall von sich «rivalisierenden» Blöcken innerhalb des Kantons;
- nachfrageorientierten Bereitstellung von Studienangeboten unter Nutzung nicht-standortansässiger Fachkompetenz;
- Stärkung der Forschung und des Technologietransfers;
- generellen Stärkung der Position der Ostschweiz und des Kantons St.Gallen aufgrund einer verbesserten Kooperation im Fachhochschulbereich.

Strukturmodell A (eine Fachhochschule) ist auch am besten geeignet, die strategischen Ziele für den Leistungsbereich Fachhochschulen (Abschnitt 5.1.5) zu erreichen und damit einen bedeutenden Beitrag zur Erfüllung der übergeordneten Schwerpunktplanung für den ganzen Kanton (Abschnitt 5.1.3) zu leisten. Es generiert Synergien, deren Gegenwert für zusätzliche Innovationen mit entsprechender zusätzlicher Wertschöpfung verwendet werden kann.

Auch wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen für alle drei im Gutachten geprüften Strukturmodelle der Fachhochschullandschaft im Kanton St.Gallen ein eigenständiges Akkreditungsverfahren grundsätzlich zulassen würden (siehe Abschnitt 2.1), stellen die Strukturmodelle mit zukünftig zwei Fachhochschulen im Kanton St.Gallen⁵¹ (Strukturmodelle B und C) aus Sicht der Regierung des Hauptträgers und Standortkantons St.Gallen keine valablen Alternativen dar. Es ist zu befürchten, dass bei zwei Fachhochschulen im Kanton sich diese nicht nur im Wettbewerb mit den Hochschulen der übrigen Schweiz behaupten müssen, sondern auch verstärkt zueinander in (innerkantonale) Konkurrenz treten. Insoweit besteht die Gefahr, dass beide Institutionen durch redundante Angebote und Infrastrukturen insgesamt höhere Kosten generieren; Mehrkosten, die einzig der Standortkanton St.Gallen zu tragen hätte, ohne dass dafür in Form von Innovationen oder von Angebotsentwicklungen ein Mehrwert resultieren würde. Auch sind Vorbehalte gegen eine gehäufte Einzelakkreditierung kleiner Institutionen im Rahmen der Beratungen der Schweizerischen Hochschulkonferenz wahrscheinlich. Ob auf gesamtschweizerischer Ebene zusätzlich zur angestrebten Einzelakkreditierung der HTW Chur weitere kleine Fachhochschulen im Kanton St.Gallen – wie sie aus dem Strukturmodell B oder C entstehen würden – akzeptiert würden, ist

⁵¹ Strukturmodell B (disziplinäre Logik): eine gemeinsame Institution für die Standorte Buchs und Rapperswil sowie eine separate Institution für den Standort St.Gallen;
Strukturmodell C (geografische Logik): eine gemeinsame Institution für die Standorte Buchs und St.Gallen sowie eine separate Institution für den Standort Rapperswil.

fraglich. Im ungünstigen Fall könnte mit einer entsprechenden Stossrichtung die von allen Beteiligten erwünschte Entflechtung der FHO-Strukturen zwischen den Standortkantonen Graubünden und St.Gallen gefährdet sein. Demgegenüber bestehen klare Signale, nach denen eine neue Fachhochschule im Kanton St.Gallen nach Strukturmodell A in der Schweizerischen Hochschulkonferenz befürwortet werden wird.

5.2.2 Rechtsträgerschaft

5.2.2.a Interstaatliche Vereinbarung (Konkordat)

Die Konkordatslösung ist vorne in Abschnitt 4.1.2 ausführlich beschrieben. Die Regierung hat sich sowohl in den früheren Bestrebungen zur Strukturbereinigung der FHO als auch in den laufenden Projektarbeiten stets für eine gemeinsame Trägerschaft mit Beteiligung mehrerer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein ausgesprochen. Einen Konsens bzw. einen echten Willen zur gemeinsamen Trägerschaft und wenigstens eine minimale Abdeckung der Ostschweiz durch die Mitträger vorausgesetzt, hat die Regierung diese Haltung in der Umfrage im Rahmen des Projekts «Trägerschaft» gegenüber den Regierungen der potentiellen Mitträger bekräftigt.

5.2.2.b Kantonales Gesetz (Kantonalisierung)

Grundsatz

Eine Kantonalisierung steht für die Regierung nicht im Vordergrund, die dafür nötigen Dispositionen werden aber im Interesse der Schulen für den Fall scheiternder Konkordatsverhandlungen mitgedacht. Wie der Prozess zur Erneuerung der Trägervereinbarung der HSR Rapperswil gezeigt hat, ist die Aushandlung eines neuen Konkordats aufwändig, herausfordernd und unberechenbar. Die Regierung strebt ein solches trotz dem damit verbundenen enormen Aufwand an, jedoch nicht um jeden Preis bzw. nicht zum Preis qualitativer Einbussen, etwa vor dem Hintergrund des Risikos, die nahtlose Anerkennung der Hochschule wegen langwieriger Verhandlungen oder unverhältnismässiger Forderungen der Verhandlungspartner zu verlieren. Falls sich auf der grösseren Plattform der drei heutigen Fachhochschulen kein gemeinsamer, tragfähiger Konsens abzeichnen würde, wäre für die Regierung die eigenständige Übernahme der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen durch den Kanton St.Gallen mittels eines kantonalen Gesetzes ein realistisches «Rückfallszenario».

Konsequenzen

Mit einer Kantonalisierung würde auch der Kanton St.Gallen zum schweizweiten Trägerschaftsstandard «alle Standorte in einem Kanton = kantonales Trägergesetz» (Abschnitt 4.4.3) gelangen.

Ein kantonales Gesetz wäre schneller und mit geringerem Ressourcenaufwand zu realisieren und würde ein transparenteres Gesetzgebungsverfahren ermöglichen. Die politische Steuerung der neuen Fachhochschule durch den Kantonsrat St.Gallen wäre in Analogie zur HSG und PHSG direkter und mit kürzeren Reaktionszeiten möglich. Sie würde die Führung aus einer Hand ermöglichen und eine einheitliche, auf das Interesse des Kantons St.Gallen ausgerichtete Fachhochschulstrategie ermöglichen. Ein kantonales Gesetz würde gemäss Gutachten in Kombination mit Strukturmodell A zu einer höheren Entscheidungsfähigkeit als ein Konkordat führen (Gutachten, Kapitel 3.5.2 und Kapitel 5.3).

Über den politischen Verlust der Mitbestimmung im Rahmen einer gemeinsamen Trägerschaft hinaus wäre eine Kantonalisierung der Fachhochschulen für die bisherigen Mitträger nicht mit einem Nachteil verbunden, da ihren Studierenden der Zugang zu den Ausbildungsgängen durch die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung gewährleistet bliebe und sie mit dem Wegfall der Restkostenfinanzierung bzw. der Beschränkung auf die FHV-Beiträge finanziell entlastet würden. Eine Kantonalisierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen würde im Übrigen die interkantonale bzw. interstaatliche Kooperation nicht ausschliessen. Beispielsweise könnte im kantonalen Gesetz die Möglichkeit bilateraler Vereinbarungen mit einzelnen Kantonen bzw. eines Staatsvertrags mit dem Fürstentum Liechtenstein geschaffen werden. Damit ginge keine formelle Mitträgerschaft

einher. Doch eine Einsitznahme der Vertretung eines Vertragspartners in den Hochschulrat wäre z.B. bei Abgeltung der Ausbildungskosten der Studierenden des Vertragspartners denkbar.

Die Möglichkeit bilateraler Vereinbarungen ist auch bei einem Trägerkonkordat vorzusehen, um z.B. dem Land Vorarlberg weiterhin eine niederschwellige Beteiligung am Standort Buchs zu ermöglichen (vgl. Abschnitt 8).

5.2.3 Governance

Die Regierung erachtet die im Projekt «Trägerschaft» erarbeitete Grundkonzeption der Governance mit dem «Lead St.Gallen» für die Steuerung und Führung durch die Träger und die Regelung der Zuständigkeiten (Regierungen aller Träger, Regierung Kanton St.Gallen, Regierungen der Mitträger) als geeignet für die zukünftige Fachhochschulstruktur. Dasselbe gilt für die vorgeschlagene Organstruktur (Hochschulrat, Standort-Beiräte) sowie die Regelung der Zuständigkeiten der Organe. Standort-Beiräte sind sinnvoll und erwünscht, um die anvisierte Verankerung in der Trägerschaft und in den Regionen strukturell sicherzustellen. Die Zusammensetzung des Hochschulrates ist im weiteren Projektverlauf unter den Hochschulträgern zu klären, wobei die Grundprämissen des «Lead St.Gallen» einzuhalten sind.

Ein mehrjähriger Leistungsauftrag bildet die Grundlage für einen Kantonsbeitrag als mehrjähriger Sonderkredit des Kantons St.Gallen. Diese Elemente betreffen als einzigen Träger der Hochschule den Standortkanton St.Gallen. Eine Mitwirkung der Mitträger, wie sie schon für die HSR Rapperswil besteht (Antragstellung im Rahmen des Hochschulrates und Anhörung der Mitträgerregierungen vorgängig zur Erteilung), scheint der Regierung trotz geringerer finanzieller Beteiligung der Mitträger («FHV plus» *mit* Discount) vertretbar. Eine darüber hinausgehende Mitwirkung beim Leistungsauftrag ist ausgeschlossen.

5.2.4 Finanzierung durch die Träger und Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen

Für die neue Fachhochschulstruktur im Kanton St.Gallen ist für die Finanzierung durch die Träger – analog zur auch hier beispielgebenden HSR-Vereinbarung – die Grundkonzeption «Pauschalabgeltung durch die Mitträger (FHV plus)» und «mehrjähriger Sonderkredit durch den Kanton St.Gallen» vorgesehen.

Die Vertreter der Mitträger forderten von Beginn der Projektarbeiten an, dass eine zukünftige Beteiligung an der neuen Fachhochschulstruktur für sie insoweit kostenneutral erfolgen muss, als aufgrund der Festlegung der Zuschlagssätze auf die FHV-Beiträge bei gleichem Mengengerüst (Status quo der Studierendenzahlen) keine zusätzlichen Restkosten anfallen. Wegfallende oder tiefere Beiträge für die Restkostenfinanzierung bei heutigen Trägern der drei Fachhochschulen (namentlich des Kantons Graubünden nach einem zu erwartenden Austritt aus der NTB Buchs) seien in der neuen Fachhochschullösung durch den Standortkanton St.Gallen zu tragen. Daraus resultierte der von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene Finanzierungsmodus «Pauschalabgeltung durch die Mitträger (FHV plus) mit Discount» (vgl. Abschnitt 4.1.2.a). Aus Sicht der Regierung ist die Übernahme ausfallender Restkostenfinanzierung durch den Kanton St.Gallen aufgrund austretender Mitträger heutiger Schulen bzw. Nicht-Wiederbeitritt heutiger Mitträger zur neuen Fachhochschulstruktur dem neuen Trägerschaftsmodell geschuldet. Der «Discount» auf dem «FHV plus»-Zuschlagssatz für die Mitträger ist ein zumutbarer Preis für die im Interesse des Bildungs- und Wirtschaftsraums Ostschweiz zu favorisierende gemeinsame, konkordatäre Trägerschaft. Dies obwohl dadurch von der Kostenwahrheit abgewichen wird und die Kongruenz von Kompetenzen und (finanziellen) Kosten/Risiken aus St.Galler Sicht nicht mehr vollständig gewährleistet ist.

Als Referenzmodell zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der neuen Fachhochschulstruktur dient dem Projekt «Trägerschaft» eine historische Betrachtung (vgl. Abschnitt 4.1).⁵² Für den Kanton St.Gallen resultieren im Durchschnitt der Rechnungsjahre 2011–2014 rund 2,74 Mio. Franken Mehrkosten. Davon entfallen rund 1,54 Mio. Franken als «Ohnehin-Kosten» auf den vorgezeichneten Austritt des Kantons Graubünden aus der Trägerschaft der NTB Buchs, d.h. die dem neuen Strukturmodell geschuldeten Mehrkosten für den Kanton St.Gallen betragen rund 1,2 Mio. Franken. Mit Ausnahme des Kantons Thurgau, der kostenneutral gesetzt wurde, profitieren alle potentiellen Mitträger der neuen Fachhochschulstruktur von Minderkosten, wenn auch in unterschiedlichem Mass.

Strukturmodell A – «FHV plus» mit Discount für Mitträger

Finanzierung je Hochschulträger (Ø Studierende 2011–2015)

Neu Ø	Total Träger		davon FHV		davon Restkosten		+/- ¹
St.Gallen	43'849'323	69.61 %	16'596'077	53.64 %	27'253'246	85.03 %	+7 %
Thurgau	5'747'083	9.12 %	4'052'963	13.10 %	1'694'120	5.29 %	0 %
Graubünden	3'899'371	6.19 %	3'899'371	12.60 %	0	0.00 %	-28 %
Schwyz	3'110'495	4.94 %	1'979'789	6.40 %	1'130'706	3.53 %	-10 %
Appenzell Ausserrhoden	2'724'715	4.33 %	1'891'832	6.11 %	832'883	2.60 %	-6 %
Glarus	1'548'688	2.46 %	990'065	3.20 %	558'623	1.74 %	-15 %
Fürstentum Liechtenstein	1'043'070	1.66 %	678'007	2.19 %	365'063	1.14 %	-23 %
Appenzell Innerrhoden	713'086	1.13 %	494'693	1.60 %	218'393	0.68 %	-11 %
Schaffhausen	358'489	0.57 %	358'489	1.16 %	0	0.00 %	0 %
Summe	62'994'320		30'941'286		32'053'034		
Mitträger	19'144'997	30.39 %	14'345'209	46.36 %	4'799'788	14.97 %	

Mehrkosten SG gegenüber IST Ø:
davon Austritt GR aus NTB:

2.74 Mio.
1.54 Mio.

¹ Abweichung in Prozent vom «Ist-Durchschnittswert 2011–2014» (vgl. Abb. 12)

Abb. 25: Finanzierung («FHV plus» mit Discount) je Hochschulträger für Strukturmodell A.

Der aus historischen Gründen in den FHO-Rat integrierte Kanton Schaffhausen hat mit Schreiben vom 24. Januar 2017 mitgeteilt, auf eine Mitträgerschaft bei der neuen Fachhochschule im Kanton St.Gallen zu verzichten. Entsprechend wird er weiterhin lediglich FHV-Beiträge leisten.

In der neuen Finanzierungslogik hat der Kanton St.Gallen rund 85 Prozent der Restkostenfinanzierung zu übernehmen, während sich die potentiellen sechs Mitträger insgesamt zu etwa 15 Prozent daran beteiligen.

⁵² Der IST-Finanzierung (Durchschnitt Rechnungsjahre 2011–2014) wurden die rechnerischen Ergebnisse nach der neuen Finanzierungsmethode (Simulation der Studierendenzahlen 2011–2015) gegenübergestellt. Für die Kantone Schwyz und Glarus wurde in der gleichen Systematik zudem errechnet, wie die finanziellen Veränderungen gegenüber der aktuellen HSR-Vereinbarung sind.

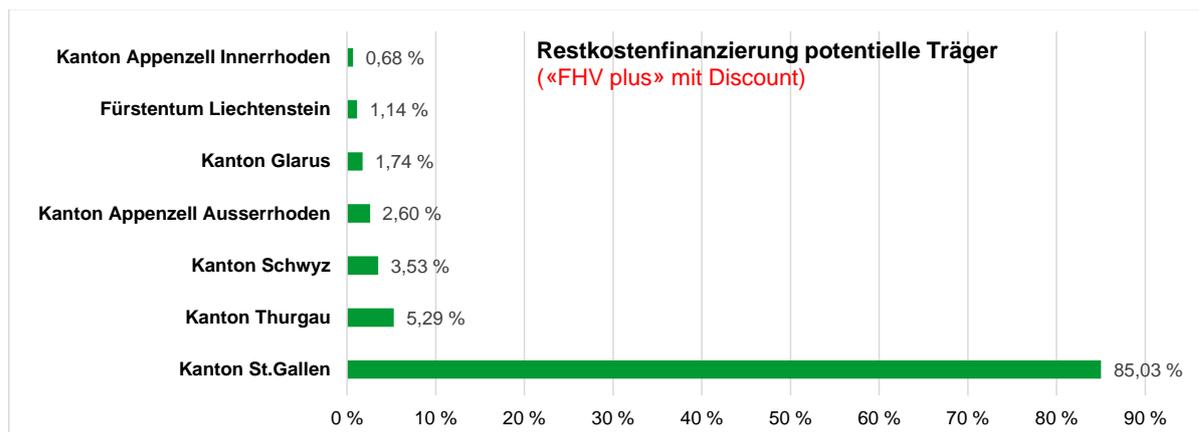


Abb. 26: Restkostenfinanzierung («FHV plus» mit Discount) je Hochschulträger für Strukturmodell A.

Es ist aus Sicht des Kantons St.Gallen festzuhalten, dass zusätzlich austretende Mitträger heutiger Schulen bzw. ein Nicht-Wiederbeitritt heutiger Mitträger zur neuen Fachhochschulstruktur aufgrund ausfallender Restkostenfinanzierung die Mehrkosten für den Kanton St.Gallen entsprechend erhöhen werden (vgl. Abschnitt 5.2.2). Kommt kein neues Konkordat zustande, wird der Kanton St.Gallen neu alleiniger Träger der drei Fachhochschulstandorte und hat gegenüber einem Konkordat rund 4,8 Mio. Franken (Summe der Restkosten der Mitträger gem. Abb. 25) höhere Beiträge (rund 7,54 Mio. Franken mit, rund 6 Mio. Franken ohne Berücksichtigung des in jedem Fall zu kalkulierenden Austrittes des Kantons Graubünden aus der Trägerschaft der NTB Buchs) zu leisten.

5.2.5 Immobilien und Infrastruktur

Dem Standortkanton St.Gallen wird – wie heute bereits bei der HSG, der PHSG und der HSR Rapperswil⁵³ – künftig die alleinige Verantwortung für die bauliche Infrastruktur aller Hochschulen zukommen. Dazu ist es notwendig, die heute im Eigentum der NTB Buchs stehenden Immobilien an den Kanton St.Gallen zu übertragen sowie auf den in der Baubotschaft zum Neubau Fachhochschulzentrum (Bahnhof Nord)⁵⁴ in Aussicht genommenen Eigentumsübertrag an die FHS St.Gallen zu verzichten. Dies wird im Prozess zur einvernehmlichen Auflösung der bestehenden Vereinbarungen im Rahmen der jeweiligen Trägerschaften⁵⁵ bis zum ersten Quartal 2018 zu klären und im Konkordat im Rahmen der Übergangsbestimmungen festzuhalten sein.

5.2.6 Aufbauorganisation

Aus Sicht der Regierung stellt das Organisationsmodell «Synthese» (Abschnitt 4.2.2) für die bevorstehende Transformation der aktuellen in eine neue operative Aufbauorganisation einen zweckmässigen und mehrheitsfähigen Lösungsansatz dar. Es verknüpft namentlich die erwünschte Standortorientierung mit einem departementalen Modell, was der Vernetzung und dem Austausch der Standorte mit der Region und der Trägerschaft zuträglich ist. Die Fachbeiräte stellen auf operativer Ebene die notwendige Vernetzung in den Fachbereichen sicher. Das Organisationsmodell «Synthese» ist in seiner Struktur komplex und somit in seiner Durch- und Umsetzung anspruchsvoll. Die konkrete Entwicklungsarbeit ist voranzutreiben und in der Kantonsratsvorlage darüber zu berichten. Die operative Aufbauorganisation wird durch den designierten Hochschulrat der neuen Fachhochschule im Hochschulstatut festgelegt.

⁵³ Die im Eigentum der HSR Rapperswil stehenden Immobilien wurden auf den 1. Januar 2017 entschädigungslos in das Eigentum des Kantons St.Gallen übertragen (Art. 54 HSR-Vereinbarung).

⁵⁴ Botschaft und Entwurf der Regierung vom 13. November 2007 (35.07.09).

⁵⁵ NTB Buchs: Kantone St.Gallen und Graubünden sowie Fürstentum Liechtenstein; FHS St.Gallen: Kantone St.Gallen, Thurgau, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden.

5.3 Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten:

1. Fachhochschulen sind Bildungseinrichtungen, die in besonderem Mass mit der Wirtschaft verbunden sind und deren Innovationskraft und Prosperität beeinflussen. Eine am Bildungs- markt starke Fachhochschule trägt entscheidend zur Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöp- fung der St.Galler bzw. Ostschweizer Industrie- und Gewerbebetriebe bei.
2. Eine Strukturreform in der Fachhochschullandschaft Ostschweiz ist zwingend. Sie schafft primär die Voraussetzungen für eine zukunftsfähige, kompetitive und effiziente Fachhoch- schulorganisation. Sekundär bildet einzig das Strukturmodell A eine zuverlässige Grundlage für die unabdingbare institutionelle Akkreditierung nach HFKG. Die Strukturreform legt die Grundlage für Synergien, die Innovationen begünstigen und die dank Effizienzgewinnen Mit- tel für die spezifische Weiterentwicklung der Hochschule bzw. deren Angebote freisetzen.
3. Eine Fachhochschule mit einer einzigen Rechtsträgerschaft und drei Standorten im Kanton (Strukturmodell A) überwindet heutige institutionelle und regionale Grenzen und eliminiert die innerkantonale Konkurrenzierung. Sie schafft die Voraussetzung für eine kohärente Steue- rung und Weiterentwicklung der Fachhochschulstandorte im Kanton St.Gallen im Rahmen einer standortübergreifenden Fachhochschulstrategie. Das begünstigt die nachfrageorien- tierte Aus- und Weiterbildung benötigter Fachkräfte und fördert die Vernetzung der Bildungs- und Forschungskompetenzen unter den Standorten sowie mit der Wirtschaft.
4. Ein interstaatliches Trägerkonkordat führt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Ost- schweizer Bildungs- und Wirtschaftsraum fort. Eine dergestalt partizipative Fachhochschul- politik stärkt die bildungspolitische und wirtschaftliche Position der Ostschweiz und jedes einzelnen Mitträgers im nationalen und internationalen Wettbewerb. Die Regierung setzt da- für eine wenigstens minimale Abdeckung durch die Mitträgerschaft anderer Kantone bzw. des Fürstentums Liechtenstein voraus. Die eigenständige Übernahme der Fachhochschulen im Kanton durch den Kanton St.Gallen mittels eines kantonalen Gesetzes stellt allerdings für den Fall des Scheiterns des Aufbaus einer interkantonalen bzw. interstaatlichen Träger- schaft ein mögliches «Rückfallszenario» dar.

5.4 Weiteres Vorgehen

Im vorliegenden Bericht der Regierung an den Kantonsrat sind in den Abschnitten 4.1.2 und 4.1.3 die Ergebnisse der Verhandlungen mit den potentiellen Mitträgern dargestellt. Im Nachgang zur Weichenstellung durch den Kantonsrat in der Septembersession 2017 werden im Rahmen des laufenden Projekts «Trägerschaft» notwendige Anpassungen vorgenommen und noch offene Punkte geklärt. Den Abschluss der Konzipierungsphase bilden Beschlüsse aller heutigen Träger zu den Eckpunkten der neuen Trägerschaftslösung (erstes Quartal 2018). Parallel soll die einver- nehmliche Auflösung der bestehenden Vereinbarungen geklärt werden. In der Rechtsetzungs- phase werden sodann Erlassentwurf und Botschaft für die Beschlussfassungen in Regierung und Parlament der beteiligten Hochschulträger vorbereitet (parlamentarische Beratung im Jahr 2019 vorgesehen; Vollzug ab Herbst 2020). Darin wird auch der Kantonsbeitrag St.Gallen für das Übergangsjahr 2020 an die neue Hochschule, die am 1. September 2020 ihren Betrieb aufneh- men wird, beantragt. Zusammengefasst ergeben sich für die Vorbereitung der Kantonsratsvor- lage folgende Meilensteine (M; Bezeichnung/Nummerierung in Anlehnung an Projektauftrag «Trägerschaft»):

Phase	Was	Endtermin	
Vorbereitung	Erteilung Projektauftrag der Regierung St.Gallen	30. Juni 2015	
	Klären der Projektteilnahme der Mitträger	August / September 2015	
Konzipierungsphase	Verhandlungen	Kick-off-Sitzung Konzipierungsphase	November 2015
		Hearing 1: Verhandlungszwischenstand/-zwischenenergebnis der zukünftigen Trägerschaftslösung	5. September 2016
		→ M1a: Variantenentscheid in relevanten Fragestellungen	März 2017
		→ M1b: Vernehmlassung Arbeitsgruppenbericht in allen Trägerregierungen	März 2017
		Hearing 2: Vernehmlassungsantworten / Diskussion relevanter Eckpunkte der zukünftigen Trägerschaftslösung	7. April 2017
	→ M1c: Festlegung der von der Regierung des Standortkantons bevorzugten Struktur und Ausgestaltung (vorliegender Bericht der Regierung an den Kantonsrat)	Mai 2017	
	Festigung Lösung	Behandlung des Berichts zum Postulat «FHO wohin?» (Weichenstellung Kantonsrat St.Gallen)	September 2017
		Hearing 3: Klärung der regierungsrätlichen Haltungen der potentiellen Mitträger zum Strukturmodell-Entscheid des Kantons St.Gallen und Klärung offener Punkte	November 2017
		→ M2a: Verabschiedung des Arbeitsgruppenberichts an Regierungen mit Eckpunkten der zukünftigen Trägerschaftslösung	4. Quartal 2017
		→ M2b: Beschlüsse der Trägerregierungen zu den Eckpunkten der zukünftigen Trägerschaftslösung und zur einvernehmlichen Auflösung bestehender Vereinbarungen	1. Quartal 2018
	Ende der Konzipierungsphase	1. Quartal 2018	
Rechtsetzungsphase	Erstellen Botschaft und Erlassentwurf	Kick-off-Sitzung Rechtsetzungsphase	2. Quartal 2018
		→ M3: Start kantonsinterne Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren	3. Quartal 2018
		→ M4a: Verabschiedung «Muster»-Botschaft und Erlassentwurf zuhanden der Regierungen (durch Regierung Kanton St.Gallen)	4. Quartal 2018
		→ M4b: Verabschiedung Botschaft und Entwurf an die Parlamente (Kanton St.Gallen einschliesslich Antrag für Kantonsbeitrag für Übergangsjahr 2020)	1. Quartal 2019
	Gesetzgeber	→ M5a: Beratung und Beschluss durch Parlamente (Kanton St.Gallen = drei Sessionen; Abschluss = Septembersession 2019 oder Novembersession 2019)	Jahr 2019
		→ M5b: Volksabstimmung	1. Halbjahr 2020
	→ M6: Vollzugsbeginn der neuen Vereinbarung (offizieller Start der neuen Hochschule)	1. September 2020	

Abb. 27: Meilensteine Projekt «Trägerschaft».

Mit einem Einsetzen einer (provisorischen) Governance und dem verbindlichen Einbezug der operativen Führung der drei aktuellen Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen soll die Umsetzung des Gesamtprojekts gezielt vorangetrieben werden. Bereits im Jahr 2018 soll durch einen «FHO-Rat der zustimmenden Träger» die Stelle der designierten Rektorin bzw. des designierten Rektors ausgeschrieben und besetzt werden. Diese bzw. dieser soll gemeinsam mit den bestehenden Hochschulleitungen und mit Unterstützung der FHO-Direktion die institutionelle Akkreditierung der neuen Fachhochschule aufgleisen und den Fusionsprozess vorbereiten. Im Nachgang zur Verabschiedung des Gründungserlasses der neuen Fachhochschule durch die Parlamente im Jahr 2019 soll durch die dazumal beteiligten Trägerregierungen der neue Hochschulrat eingesetzt werden. Dieser bereitet die für den Start der neuen Fachhochschule notwendigen rechtlichen Grundlagen vor (Hochschulstatut, Personalreglement und weitere Vollzugsvorschriften), beantragt den ersten mehrjährigen Leistungsauftrag mit Laufzeit für die Jahre 2021 bis 2022⁵⁶

⁵⁶ Mit der verkürzten zweijährigen Dauer 2021–2022 wird übergangsrechtlich die Synchronisierung zwischen den Amtsdauern der kantonalen Behörden sowie den Auftrags- und Beitragszyklen der staatlichen Hochschulen (Universität St.Gallen und Pädagogische Hochschule St.Gallen) erreicht.

sowie den entsprechenden Sonderkredit des Kantons St.Gallen und begleitet die Hochschulleitungen in der Vorbereitung des Fusionsprozesses und der Akkreditierung.

6 Beantwortung der Fragen aus hängigen Postulaten

Die beiden Postulate mit noch hängigen Fragen (vgl. Abschnitt 1) entstanden im Zusammenhang mit damals anstehenden Bauvorlagen im Hochschulbereich. Sowohl die Sanierung und Erweiterung der Universität⁵⁷ als auch das Fachhochschulzentrum Bahnhof Nord in St.Gallen⁵⁸ sind zwischenzeitlich realisiert und seit dem Jahr 2011 bzw. 2013 in Betrieb.

Mit vorliegendem Bericht zeigt die Regierung die Ziele ihrer Fachhochschulpolitik auf. Die vorgeschlagene Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen ist bestens geeignet, um zukünftige Herausforderungen im stark kompetitiven Hochschulumfeld zu meistern und damit einen wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung der St.Galler Hochschulpolitik und zu einer gemeinsamen Hochschulpolitik in der Ostschweiz zu leisten.

Die Regierung erachtet mit diesem Bericht auch die noch hängige Frage aus dem Postulat 43.05.03 «Zukunft Technologie- und Bildungsstandort» als beantwortet. Ebenso beurteilt sie – in Verbindung mit dem schon im Dezember 2015 vom Kantonsrat zur Kenntnis genommenen Bericht 40.15.05 «Strategische Entwicklung der Universität St.Gallen» – die Anliegen aus dem Postulat 43.03.11 «Ziele der St.Galler Hochschulpolitik» als erfüllt.

7 Finanzielle und personelle Folgen

7.1 Finanzielle Folgen

Die Neustrukturierung der Fachhochschulen führt erstens aufgrund der Entflechtung der FHO-Strukturen zwischen den Standortkantonen Graubünden und St.Gallen zu einer Anpassung in der Zusammensetzung der Trägerschaft und zweitens im Rahmen der zukünftigen Fachhochschullösung zu einer Änderung der Bemessung der Beiträge der verbleibenden Hochschulträger. Beide Elemente führen zu heute noch nicht abschliessend zu beziffernden Mehrkosten für den Kanton St.Gallen.

– *Strukturmodell A mit Konkordat:*

Wie in Abschnitt 5.2.4 dargestellt, würden in der historischen Betrachtung (Durchschnitt der Rechnungsjahre 2011–2014) für den Kanton mit dem Strukturmodell A jährlich rund 2,74 Mio. Franken Mehrkosten resultieren. Davon entfallen rund 1,54 Mio. Franken als «Ohnehin-Kosten» auf den vorgezeichneten Austritt des Kantons Graubünden aus der Trägerschaft der NTB Buchs, d.h. die dem neuen Strukturmodell geschuldeten Mehrkosten für den Kanton St.Gallen betragen rund 1,2 Mio. Franken. Zusätzlich austretende Mitträger aus bisherigen Strukturen bzw. ein Nicht-Wiederbeitritt heutiger Mitträger zur neuen Fachhochschulstruktur mit einem Konkordat würden die Mehrkosten für den Kanton St.Gallen um die ausfallende Restkostenfinanzierung des jeweiligen wegfallenden Mitträgers weiter erhöhen.

– *Strukturmodell A mit Kantonalisierung:*

Beim «Rückfallszenario» einer Kantonalisierung erhöhen sich die Mehrkosten für den Kanton St.Gallen gegenüber einem neuen Konkordat um rund 4,8 Mio. Franken auf jährlich rund 7,54 Mio. Franken (rund 6 Mio. Franken ohne Berücksichtigung des in jedem Fall zu kalkulierenden Austrittes des Kantons Graubünden aus der Trägerschaft der NTB Buchs).

⁵⁷ Kantonsratsbeschluss über Sanierung und Erweiterung der Universität St.Gallen (sGS 217.27; 35.04.03).

⁵⁸ Kantonsratsbeschluss über das Fachhochschulzentrum Bahnhof Nord in St.Gallen (sGS 234.911; 35.07.06).

– *Strukturmodell C mit Konkordat:*

Im Strukturmodell C ergäben sich aufgrund einer neuen gemeinsamen Trägerschaft für die Standorte Buchs und St.Gallen finanzielle Veränderungen bei den Trägern der heutigen Konkordate für die NTB Buchs und die FHS St.Gallen. Verhandlungen dazu haben zwar nicht stattgefunden, jedoch ist anzunehmen, dass hier die Mitträger ebenfalls erwarten, dass sie keine Mehrkosten zu gewärtigen hätten. Bei Anwendung der im Projekt «Trägerschaft» entwickelten Systematik zur Ermittlung der Zuschlagssätze nach «FHV plus mit Discount» würden in der historischen Betrachtung (Durchschnitt der Rechnungsjahre 2011–2014) für den Kanton St.Gallen mit dem Strukturmodell C jährlich rund 2,25 Mio. Franken Mehrkosten resultieren. Davon entfallen – wie im Strukturmodell A – rund 1,54 Mio. Franken als «Ohnehin-Kosten» auf den vorgezeichneten Austritt des Kantons Graubünden aus der NTB Buchs.

Unabhängig von Strukturmodell und Rechtsträgerschaft gilt: Die anstehenden Transformationsprozesse werden sämtliche Beteiligten und alle betroffenen Standorte fordern. Es ist deshalb wichtig, dafür ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen. Effizienzgewinne dank Nutzung von Synergien werden erst nach mehreren Jahren Betrieb in der neuen Struktur erreichbar sein, was somit erst mittel- bis langfristig wiederum zu gewissen Kosteneinsparungen führen kann. Wie hoch dies ausfallen ist im jetzigen Zeitpunkt nicht bezifferbar. Allfällig frei werdende Mittel sollen auch zur Erreichung spezifischer Ziele (strategische Weiterentwicklung, profilierte Entwicklung Lehrangebote, Entwicklung- bzw. Forschungsschwerpunkte) in der Hochschule eingesetzt werden.

Die zukünftigen finanziellen Auswirkungen werden – abhängig von der getroffenen Lösung und abhängig von der trägerschaftlichen Beteiligung der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein – in der noch zu erstellenden Kantonsratsvorlage (vgl. Abschnitt 8) konkretisiert.

7.2 Personelle Folgen

Aus heutiger Sicht kann davon ausgegangen werden, dass die Zusammenführung der drei Fachhochschulen in einen gemeinsamen Rechtsträger den Personalbestand nicht unmittelbar tangiert. Das Wissen und die Erfahrung der heutigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist auch im und nach dem Zusammenführungsprozess weiterhin zentral für die erfolgreiche Weiterentwicklung der neuen Fachhochschule. Die Anstellungsverhältnisse der FHS St.Gallen, NTB Buchs, HSR Rapperswil und der FHO-Direktion sind in die neue Fachhochschule zu übernehmen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen gemäss ihren Fähigkeiten und Möglichkeiten eingesetzt werden. Vereinzelt Anpassungen der Aufgabenbereiche, Pflichtenhefte und Unterstellungsverhältnisse sind jedoch wahrscheinlich. Der im Nachgang zum Gründungsbeschluss einzusetzende Hochschulrat wird die zukünftige Organisationsstruktur der neuen Fachhochschule verbindlich festlegen. Mittel- bis längerfristig zu erwartende personelle Synergien werden durch natürliche Fluktuationen realisiert.

Der Hochschulrat als oberstes Organ soll auch zukünftig – unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Regierung des Kantons St.Gallen – in einem Personalreglement besondere personalrechtliche Bestimmungen erlassen können, mit denen den besonderen Verhältnissen der Fachhochschule Rechnung getragen wird. Mit Ablösung der bisherigen personalrechtlichen Bestimmungen von FHS St.Gallen, NTB Buchs und HSR Rapperswil durch ein neues Personalreglement der neuen Hochschule geht eine Angleichung der personalrechtlichen Bestimmungen der drei Standorte einher, und es ist in Abstimmung mit den zuständigen Stellen im Kanton St.Gallen eine weitere Annäherung an das Personalrecht des Kantons St.Gallen vorzusehen. Konkrete Auswirkungen lassen sich heute nicht abschätzen, weil die Umsetzung nach Erlass des Gründungsbeschlusses durch den dazumal eingesetzten Hochschulrat vorzubereiten ist.

8 Rechtliches

Die Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen bedingt die Auflösung der bestehenden Vereinbarungen im Ostschweizer Fachhochschulbereich. Dies soll – wie bereits erwähnt – einvernehmlich erfolgen, um insbesondere Unsicherheiten bei Personal, Studierenden, Projektpartnern oder Studieninteressierten möglichst zu verhindern. Konkret bedarf es unter den jeweiligen Vereinbarungspartnern der Regelung folgender Bereiche:

Institution	Vereinbarung	Regelungsbereiche
NTB Buchs	Konkordat NTB aus dem Jahr 1968	<ul style="list-style-type: none"> – Aufhebung (auf 31. August 2020) – Übergang Immobilien an Kanton St.Gallen – Übergang von Aktiven und Passiven an neue Fachhochschule
	Vereinbarung über die Beteiligung des Landes Vorarlberg am Neu-Technikum Buchs aus dem Jahr 1977	<ul style="list-style-type: none"> – Wenn möglich Rechtsnachfolge der neuen Fachhochschule betreffend der Vereinbarung über die Beteiligung des Landes Vorarlberg am Neu-Technikum Buchs (sGS 234.112)
FHS St.Gallen	Konkordat FHS aus dem Jahr 1999	<ul style="list-style-type: none"> – Aufhebung (auf 31. August 2020) – Übergang von Aktiven und Passiven an neue Fachhochschule
	Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 2008 (Fachhochschulzentrum Bahnhof Nord)	<ul style="list-style-type: none"> – Aufhebung bzw. Ersatz durch neue Regelung (mit Wirkung ab 1. Januar 2017 oder 2018) – Verzicht auf Eigentumsübertrag Fachhochschulzentrum Bahnhof Nord vom Kanton St.Gallen an FHS St.Gallen – Nutzungsvereinbarung zwischen Kanton St.Gallen und FHS St.Gallen (ab 1. Januar 2017 oder 2018) – Höhe der Nutzungsentschädigung während der Übergangszeit bis zur neuen Fachhochschule finanziell nicht nachteilig für Mitträger
HSR Rapperswil	Konkordat HSR aus dem Jahr 2015	<ul style="list-style-type: none"> – Aufhebung (auf 31. August 2020) – verkürzte Leistungsauftragsdauer für zwei Jahre 2019–2020 (anstelle vier Jahre 2019–2022) – Übergang von Aktiven und Passiven an neue Fachhochschule bereits geregelt (gehen nach Art. 51 Abs. 2 HSR-Vereinbarung entschädigungslos an neue Trägerschaft)
FHO	Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 1999 (Vereinbarung über die FHO)	<ul style="list-style-type: none"> – Aufhebung per 31. August 2020 – Übergang von Aktiven und Passiven an neue Fachhochschule

Abb. 28: Regelungsbereiche für die Auflösung der bestehenden Vereinbarungen.

Unabhängig von der sich am Ende ergebenden Lösung der Trägerstruktur wird eine Kantonsratsvorlage mit zwei Lesungen und fakultativem Gesetzesreferendum vorzubereiten sein: für den Fall eines Trägerschaftskonkordats eine Genehmigungsvorlage mit Gesetzesrang und für das Rückfallszenario eines St.Galler Fachhochschulgesetzes eine Gesetzesvorlage. Allfällige finanzreferendumsrechtliche Auswirkungen werden – abhängig von der getroffenen Lösung – in der zu erstellenden Kantonsvorlage konkretisiert.

9 Erwägungen zur Public Corporate Governance und den Hochschulräten der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen (Botschaft zum Kantonsratsbeschluss)

Art. 94i des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) sieht vor, dass die Einsitznahme von Mitgliedern der Regierung in ein oberstes strategisches Leitungsorgan einer Organisation mit kantonaler Beteiligung entweder einer gesetzlichen Grundlage oder einer Genehmigung durch den Kantonsrat bedarf. Als Ausnahme sieht Art. 94j Abs. 1 Bst. b StVG vor, dass die Einsitznahme ohne Genehmigung durch den Kantonsrat u.a. gerechtfertigt ist, wenn ein dringlicher politischer Steuerungsbedarf besteht. Die Genehmigung durch den Kantonsrat ist nachzuholen, wenn die Einsitznahme länger als zwei Jahre dauert und in dieser Frist keine gesetzliche Grundlage für die Einsitznahme geschaffen wird (Art. 94j Abs. 2 StVG).

Die Regierung hat ihre grundsätzlichen Erwägungen in Bezug auf die Einsitznahme von Mitgliedern der Regierung in oberste strategische Leitungsorgane von Organisationen mit kantonaler Beteiligung bereits im Rahmen der Vorlage 22.14.07 «Public Corporate Governance: Umsetzung»⁵⁹ dargelegt. In den Beratungen des Kantonsrates war die Einsitznahme des Vorstehers des Bildungsdepartementes in das oberste strategische Leitungsorgan bei den staatlichen Hochschulen HSG und PHSG, konkret die Übernahme des Vorsitzes im Universitätsrat sowie im PHSG-Hochschulrat, unbestritten. Die Einsitznahme des Vorstehers des Bildungsdepartementes in die obersten strategischen Leitungsorgane der HSG und der PHSG als Präsident hat sich bewährt und ist aufgrund des politischen Steuerungsbedarfs im Hochschulbereich generell gerechtfertigt.

Für die Fachhochschulen im Kanton St.Gallen gelten vergleichbare Erwägungen:

- Die drei Fachhochschulen im Kanton St.Gallen sind wichtige Pfeiler der staatlichen Grundversorgung im Bereich der Bildung. Sie sind den verfassungsmässigen Staatszielen verpflichtet, mit öffentlichen Bildungseinrichtungen vielfältige Bildungsangebote von hoher Qualität zu gewährleisten und dafür einzutreten, dass in Unterricht sowie wissenschaftlicher Lehre und Forschung Verantwortung wahrgenommen und vermittelt wird (Art. 10 Abs. 1 Bst. c und Abs. 3 KV). Die Ausbildung der Studierenden an Fachhochschulen zu gut ausgebildeten, arbeitsmarktfähigen Arbeitskräften stellt einen wesentlichen Beitrag zu einer wettbewerbs- und zukunftsfähigen Volkswirtschaft dar. Der Wissens- und Technologie-Transfer von den Hochschulen zur Wirtschaft begünstigt die Innovationsfähigkeit sowie den Kompetenzauf- und -ausbau in zukunftsträchtigen Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen (Art. 19 Abs. 1 Bst. a, c und d KV).
- Die Fachhochschulen sind für den Kanton St.Gallen von strategischer Bedeutung. Sie sind ein Standortfaktor von überregionaler und teilweise internationaler Ausstrahlung. In alle drei Institutionen investiert der Kanton namhafte Mittel.⁶⁰ Alle drei Fachhochschulen bewegen sich zwar am Markt. Ihr Marktauftritt relativiert indessen den politischen Ermessensspielraum bei ihrer strategischen Führung und Entwicklung nicht. Zu beachten ist, dass die Institutionen, mit denen sie in Konkurrenz stehen, in der Regel ihrerseits öffentlich-rechtlich strukturierte und finanzierte Hochschulen sind.
- Bis im Jahr 2002 (HSR Rapperswil und NTB Buchs) bzw. Ende Amtsdauer 2000/2004 (FHS St.Gallen) nahm der frühere Vorsteher des st.gallischen Erziehungsdepartementes Einsitz in die Hochschulräte der drei Fachhochschulen und präsidierte diese auch seit Anbeginn. Er zog sich zurück, um sich als Präsident des FHO-Rates auf die Wahrnehmung der strategischen Führung der darin verbundenen Fachhochschulen zu konzentrieren. Das Präsidium der Hochschulräte der FHS St.Gallen, der HSR Rapperswil und der NTB Buchs wurde jeweils einem Vertreter eines anderen Trägers übertragen. Mit der Übernahme der Hochschulratspräsidien

⁵⁹ ABI 2014, 3150 ff.

⁶⁰ Kantonsbeitrag St.Gallen für das Jahr 2015: FHS St.Gallen: 16,998 Mio. Franken, HSR Rapperswil: 14,879 Mio. Franken, NTB Buchs: 8,812 Mio. Franken.

von momentan zwei der drei Fachhochschulen durch den Vorsteher des Bildungsdepartementes erlangt der Kanton St.Gallen die ihm als Standortkanton und Hauptträger zukommende Stellung zurück.

- Der Kanton steht im Bereich der Hochschulen nicht in einem direkten Konkurrenzverhältnis zu privaten Organisationen. Dadurch sind die möglichen Interessenskollisionen und die Gefahr, dass Private durch eine Doppelrolle des Kantons ungleich behandelt werden, gering. Zu berücksichtigen ist zudem, dass es im Kanton St.Gallen wesentlich ist, die Hochschulpolitik und die Schulpolitik in der Volksschule und auf der Sekundarstufe II aufeinander abzustimmen und ein stufenübergreifendes, ganzheitliches schulentwickelndes Planen und Handeln sicherzustellen. Aus diesen Gründen erscheint es gerechtfertigt und notwendig, dass der Vorsteher des Bildungsdepartementes dem Hochschulrat der jeweiligen Fachhochschule angehört. Die wirkungsvolle Wahrnehmung der politischen Steuerungsfunktion bedingt und rechtfertigt zudem die Wahrnehmung der Funktion als Vorsitzender des Gremiums.
- Durch die Neufassung der Vereinbarung über die HSR Rapperswil, die am 1. Oktober 2016 in Vollzug getreten ist, wird deren Autonomie erweitert.⁶¹ Die Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes im Hochschulrat der HSR Rapperswil stellt sicher, dass der Kanton seine Interessen angemessen in diese Organisation einbringen kann und eine politische Steuerung ermöglicht wird. Die Erweiterung der Handlungsfreiheit der Hochschulen durch langfristige Leistungsvereinbarungen einerseits und die politische Steuerung insbesondere durch die Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes andererseits führen zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Autonomie und politischer Steuerung.
- Der Kanton St.Gallen ist als einziger Kanton an allen drei Fachhochschulen im Kanton beteiligt. Als Standortkanton und deren Hauptträger wird der Kanton St.Gallen für seinen Teil darauf achten müssen, dass hochschulspezifische Massnahmen, die sich auf die Gesamtstrategie der Fachhochschullandschaft im Kanton auswirken können, im Gesamtkontext behandelt und frühzeitig mit ihm abgestimmt werden. Mit Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes in die Hochschulräte der FHS St.Gallen und der NTB Buchs nimmt der Kanton St.Gallen die ihm als Standortkanton und Hauptträger zukommende Stellung in allen drei Fachhochschulen wieder ein. Gleichzeitig wird der Anspruch «Lead St.Gallen», wie er bei der Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton angestrebt wird, unterstrichen und – soweit in den heutigen Strukturen möglich – bereits umgesetzt.

Angesichts der Hauptträgerschaft des Kantons St.Gallen bei den drei Fachhochschulbeteiligungen war die Regierung der Ansicht, dass seitens des Kantons sowohl bei den drei Institutionen generell als auch bezüglich der angestrebten Neustrukturierung von deren Trägerschaft ein dringlicher und erhöhter politischer Steuerungsbedarf besteht. Die Regierung hat deshalb Anfang März 2016 mit Blick auf die neue Amtsdauer der Fachhochschulräte entschieden, den Vorsteher des Bildungsdepartementes in diese Gremien zu delegieren und als Präsident der Hochschulräte der FHS St.Gallen, der HSR Rapperswil und der NTB Buchs vorzuschlagen. Im Rahmen der Neukonstituierung zu Beginn der Amtsdauer 2016–2020 wählten die entsprechenden Gremien von HSR Rapperswil und NTB Buchs in der Folge den Vorsteher des Bildungsdepartementes zum Präsidenten. Der Hochschulrat der FHS St.Gallen bestätigte den bisherigen Präsidenten im Amt und wählte den Vorsteher des Bildungsdepartementes zum Vizepräsidenten.

Im Bewusstsein, dass die Einsitznahme in die Hochschulräte der FHS St.Gallen, der NTB Buchs und der HSR Rapperswil länger als zwei Jahre dauern wird und innerhalb dieser Frist keine gesetzliche Grundlage für die Einsitznahme geschaffen werden kann, beantragt die Regierung

⁶¹ Analog zum IV. Nachtrag zum Gesetz über die Universität St.Gallen (nGS 2015-081) und zum II. Nachtrag zum Gesetz über die Pädagogische Hochschule St.Gallen (nGS 2015-077).

im Rahmen dieser Vorlage die befristete Genehmigung durch den Kantonsrat nach Art. 94j Abs. 2 StVG.

Im Rahmen der Schaffung der Rechtsgrundlage für die neue Trägerschaft der Fachhochschulstruktur im Kanton St.Gallen soll dann die Möglichkeit der Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes im obersten strategischen Leitungsorgan gesetzgeberisch verankert werden.

10 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren:

- a) auf den vorliegenden Bericht einzutreten;
- b) der Regierung Auftrag zu erteilen, auf der Basis von Strukturmodell A mit vorzugsweise interkantonalen Rechtsträgerschaft eine Vorlage auszuarbeiten;
- c) auf den Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes in die obersten strategischen Leitungsorgane der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Klöti
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhänge

Anhang A: Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Fachhochschullandschaft der Schweiz einschliesslich Studierendenzahlen.	8
Abb. 2:	Träger der sieben öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen der Schweiz.	9
Abb. 3:	Finanzierung der Fachhochschulen im Jahr 2015.	13
Abb. 4:	Mengengerüst Studierende an Schweizer Fachhochschulen (Stand Herbst 2015).	14
Abb. 5:	Aktuelle Struktur der FHO.	15
Abb. 6:	Studierende (Bachelor/Master) FHO nach Teilschule und Fachbereich 2014/2015.	16
Abb. 7:	Finanzierung FHO im Jahr 2015.	16
Abb. 8:	Umsatzentwicklung FHO 2010–2015.	17
Abb. 9:	Vorhaben zur Umgestaltung der Organisation FHO.	19
Abb. 10:	Mengengerüst Studierende FHS, HSR und NTB (Stand Herbst 2015).	24
Abb. 11:	Herkunft Studierende FHS, HSR und NTB (Stand Herbst 2015).	24
Abb. 12:	Finanzierung je Hochschulträger im Jahr 2015.	25
Abb. 13:	Restkostenfinanzierung je Hochschulträger (ohne FHV, Jahr 2015).	25
Abb. 14:	Darstellung Projektumfang.	27
Abb. 15:	Grundkonzeption HSR-Vereinbarung.	28
Abb. 16:	Basis-Zuschlagssätze je Fachbereich (Kostenwahrheit).	30
Abb. 17:	Zuschlagssätze je Fachbereich («FHV plus» mit Discount für Mitträger).	31
Abb. 18:	Vergleich Finanzierung «Ist Ø» und «Neu Ø» je Hochschulträger.	31
Abb. 19:	Kernaussagen im Plenum am Hearing 2 vom 7. April 2017.	35
Abb. 20:	Organisationsmodell «Synthese».	37
Abb. 21:	Wirkungsmodell zur Governance der Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen.	40
Abb. 22:	Spider-Diagramm für alle Strukturmodelle gemeinsam.	42
Abb. 23:	Übersicht Fachhochschullandschaft in der Schweiz.	43
Abb. 24:	Schwerpunktplanung St.Galler Fachhochschulpolitik.	46
Abb. 25:	Finanzierung («FHV plus» mit Discount) je Hochschulträger für Strukturmodell A.	54
Abb. 26:	Restkostenfinanzierung («FHV plus» mit Discount) je Hochschulträger für Strukturmodell A.	55
Abb. 27:	Meilensteine Projekt «Trägerschaft».	57
Abb. 28:	Regelungsbereiche für die Auflösung der bestehenden Vereinbarungen.	60

Anhang B: Fragebogen

Neustrukturierung Fachhochschulen im Kanton St.Gallen – Projekt «Trägerschaft»

Umfrage bei den Regierungen der potentiellen Träger

Die nachfolgenden Fragen richten sich an die Regierungen der potentiellen Träger für eine neue Fachhochschulstruktur im Kanton St.Gallen. Sie referenzieren das Gutachten vom 10. Februar 2017 «Strukturmodelle für die Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen» der Firma Econcept AG, Zürich, (nachfolgend: Gutachten) sowie den Bericht vom 7. März 2017 der Arbeitsgruppe «Trägerschaft» (nachfolgend: Arbeitsgruppenbericht).

1 Rechtsträgerschaft und Strukturmodell

- 1.1 Der Projektauftrag sieht eine Fachhochschule für die drei Standorte Buchs, Rapperswil und St.Gallen vor; das Gutachten favorisiert ebenfalls das Strukturmodell A mit einer einzigen Fachhochschule.

Sind Sie bereit, sich mit weiteren Trägern an einer gemeinsamen Rechtsträgerschaft über alle drei Fachhochschulstandorte (Strukturmodell A) zu beteiligen?

(Referenz: Gutachten, insbesondere Abschnitte 2.3 f. und 5.2 f.)

ja/nein/Kommentar

- 1.2 Falls Sie Frage 1.1. mit «nein» beantwortet haben, wie bewerten Sie die im Gutachten dargestellten Strukturmodelle B (disziplinäre Logik) und C (geografische Logik)?

(Referenz: Gutachten, insbesondere Abschnitte 2.3 f. und 5.2 f.)

Kommentar

- 1.3 Das Gutachten zieht aus politischer Perspektive eine interkantonale Vereinbarung einem kantonalen Gesetz vor.

Bevorzugen Sie für die zukünftige Fachhochschulstruktur im Kanton St.Gallen eine interkantonale bzw. interstaatliche Vereinbarung (Konkordat) oder ein kantonales Gesetz (Kantonalisierung durch den Kanton St.Gallen)?

(Referenz: Gutachten, insbesondere Abschnitte 3.5 f. und 5.3)

Kommentar

2 Ausgestaltung Governance

(Referenz: Arbeitsgruppenbericht, Kapitel 3 und 4)

- 2.1 Sind Sie mit der Grundkonzeption der Governance nach «Lead St.Gallen» für die Steuerung und Führung durch die Träger sowie mit der Regelung der Zuständigkeiten (Regierungen aller Träger, Regierung Kanton St.Gallen, Regierungen der Mitträger) einverstanden?

ja/nein/Kommentar

- 2.2 Sind Sie mit der vorgeschlagenen Organstruktur (Hochschulrat, Standortbeiräte), deren Zusammensetzung sowie der Regelung deren Zuständigkeiten einverstanden?

ja/nein/Kommentar

3 Finanzierung durch Träger

(Referenz: Arbeitsgruppenbericht, Kapitel 2 und 7.1)

- 3.1 Sind Sie mit der Grundkonzeption «Pauschalabgeltung durch die Mitträger (FHV plus)» und «mehrfähriger Sonderkredit durch den Kanton St.Gallen» für die Trägerfinanzierung einverstanden?

ja/nein/Kommentar

4 Weitere Regelungsbereiche

- 4.1 Haben Sie Bemerkungen zu den weiteren Regelungsbereichen im Arbeitsgruppenbericht:

- Rechtsnatur und Sitz *(Referenz: Kapitel 5)*;
- Studium und Studierendenschaft *(Referenz: Kapitel 6)*;
- Personal *(Referenz: Kapitel 7.2)*;
- Infrastruktur und Immobilien *(Referenz: Kapitel 7.3)*;
- Aufsicht und Rechtspflege *(Referenz: Kapitel 8 und 9)*?

ja/nein/Kommentar

Anhang C: Externes Gutachten zu Strukturmodellen für die Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen

(liegt als separates Dokument bei)

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes in die obersten strategischen Leitungsorgane der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen

Entwurf der Regierung vom 23. Mai 2017

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 23. Mai 2017⁶² Kenntnis genommen und erlässt

gestützt auf Art. 94i Abs. 1 Bst. b des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994⁶³

als Beschluss:

Ziff. 1

¹ Die Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes in das oberste strategische Leitungsorgan folgender Organisationen mit kantonaler Beteiligung wird genehmigt:

1. FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften
2. Hochschule für Technik Rapperswil (HSR Rapperswil)
3. Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs (NTB Buchs)

Ziff. 2

¹ Die Genehmigung der Einsitznahme nach Ziff. 1 dieses Erlasses gilt für alle genannten Hochschulen bis zum Vollzugsbeginn der Rechtsgrundlagen eines neuen Fachhochschulstrukturmodells im Kanton St.Gallen.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

⁶² ABI 2017, ●●.

⁶³ sGS 140.1.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Erlass wird ab Rechtsgültigkeit angewendet.