

Interpellation SP-Fraktion vom 30. November 2020

Entwicklung der Eigenkapitalien von Bildungsinstitutionen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 25. Januar 2022

Die SP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 30. November 2020 nach den stetig ansteigenden Eigenkapitalien bei den Bildungsinstitutionen, insbesondere bei den der Universität St.Gallen angegliederten Instituten. Dabei stelle sich die Frage nach der Transparenz zu diesen Finanzmitteln, zumal die Hochschulen im Wesentlichen öffentlich finanziert sind.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Das Eigenkapital hat im System der mehrjährigen Leistungsaufträge mit daran gekoppelten mehrjährigen Staatsbeiträgen¹ eine zentrale Bedeutung für die Entfaltung der höheren Autonomie der Hochschulen. Einerseits brauchen die Hochschulen Eigenmittel, um sich entwickeln zu können. Andererseits dient das Eigenkapital der Abfederung von Schwankungen auf der Aufwands- und Ertragsseite während der vierjährigen Leistungsauftragsperiode. Das Eigenkapital ist – gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen der Hochschulen – Gegenstand von Verordnungsrecht² der Regierung. Für die OST findet bis zum Vorliegen eigenständiger Verordnungsvorschriften sachgemäss die Verordnung-HSR Anwendung.

Die Regierung hat am 21. Januar 2020 der HSG, der PHSG und der HSR einen Prüfauftrag zum Umgang mit Eigenmitteln an den Hochschulen erteilt. Gründe dafür sind zusammenfassend:

- eine markante Steigerung des Fondskapitals bei der HSG;
- das Fehlen einer Regelung für den Umgang mit allfälligen Ertragsüberschüssen am Ende einer Leistungsauftragsperiode;
- die Forderung der Finanzkommission des Kantonsrates in der Sitzung vom 23. August 2018 nach Regelungen zum Umgang mit Ertragsüberschüssen bei den Hochschulen.

Die Beantwortung der Interpellation ist inhaltlich abhängig von den Projektarbeiten zur Erfüllung dieses Auftrags, weshalb eine frühere Beantwortung des Vorstosses nicht möglich war. Die Subkommission Bildung der Finanzkommission des Kantonsrates wurde im April und im Oktober 2021 über den Stand des Projekts und die Eigenkapitalien der Hochschulen per Ende 2019 bzw. per Ende 2020 orientiert.

Die Regierung diskutierte am 12. Mai 2021 in einer Klausurtagung die Auslegeordnung sowie Fragestellungen bezüglich der möglichen Stossrichtung der weiteren Arbeiten. Die eingehende Diskussion floss in einen Regierungsbeschluss vom 6. Juli 2021 ein, mit dem die Stossrichtung für die Teilrevision der Verordnung-HSG und Verordnung-PHSG bzw. für den Erlass der neuen Verordnung der OST (nachfolgend Verordnung-OST) festgelegt wurde. Die entsprechenden Entwürfe wurden in einer nächsten Phase federführend durch das Bildungsdepartement gemeinsam

¹ Diese bestehen für die Universität St.Gallen (HSG) und die Pädagogische Hochschule St.Gallen (PHSG) seit dem Jahr 2015 sowie für die Hochschule Rapperswil (HSR) in den Jahren 2016 bis 2020 bzw. für die Ost – Ostschweizer Fachhochschule (OST) ab dem Jahr 2021.

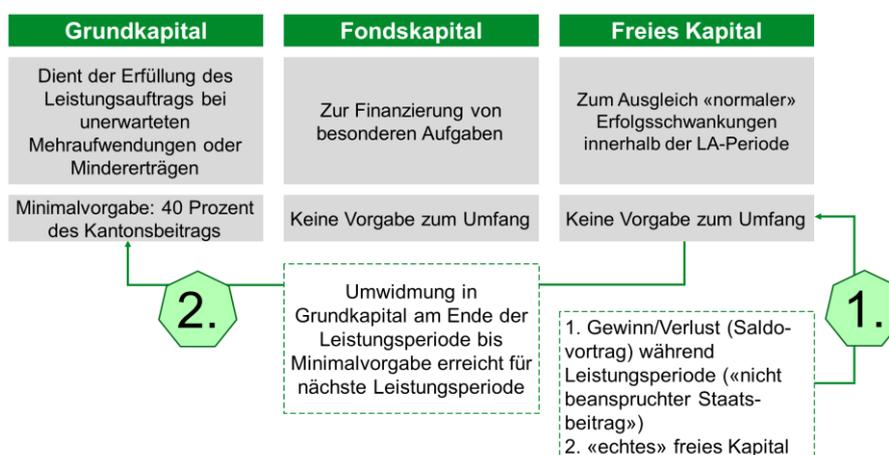
² Verordnung über Berichterstattung, Rechnung und Eigenkapital der Universität St.Gallen vom 5. Dezember 2015 (sGS 217.14; nachfolgend Verordnung-HSG);
Verordnung über Berichterstattung, Rechnung und Eigenkapital der Pädagogischen Hochschule St.Gallen vom 5. Dezember 2015 (sGS 216.10; nachfolgend Verordnung-PHSG);
Verordnung über Berichterstattung, Rechnung und Eigenkapital der Hochschule Rapperswil vom 6. Dezember 2016 (sGS 234.212; nachfolgend Verordnung-HSR).

mit dem Finanzdepartement und unter Einbezug der kantonalen Finanzkontrolle vorbereitet. Vorgängig einer ersten Lesung in der Regierung konnten die Hochschulen zu den Erlassentwürfen Stellung nehmen. Nach der ersten Lesung in der Regierung vom 4. Januar 2022 wurde – wie in der Budgetvorlage 2019 an den Kantonsrat (33.18.03) angekündigt³ – vor dem Erlass entsprechender Nachträge zu den Verordnungen bzw. Erlass der Verordnung-OST die Finanzkommission des Kantonsrates am 19. Januar 2022 informiert. Der Erlass der Bestimmungen durch die Regierung soll im Anschluss (voraussichtlich März 2022) stattfinden.

Die Beantwortung der vorliegenden Interpellation erfolgt aufgrund der Erkenntnisse aus der ersten Lesung der Entwürfe in der Regierung.

Zu den einzelnen Fragen:

- 1./2. Der Zusammenzug im Anhang zeigt den aktuellen Stand (Jahr 2020) sowie die Entwicklung des Eigenkapitals der Hochschulen im neuen Regime der mehrjährigen Leistungsaufträge. Dieses umfasst gemäss der jeweiligen Verordnung folgende drei Kategorien:



Für die ehemalige Hochschule für Technik Buchs (NTB; heute Standort Buchs der OST) und die ehemalige FHS St.Gallen, Hochschule für angewandte Wissenschaften (FHS; heute Standort St.Gallen der OST) kam das System der mehrjährigen Leistungsaufträge nicht zur Anwendung. In der Zusammenstellung werden deren Eigenmittel trotzdem in der oben dargestellten Systematik ausgewiesen. Die Summe der Eigenmittel der ehemaligen HSR, FHS und NTB per Ende 2020⁴ entspricht den von der OST zu Beginn des ersten Rechnungsjahres 2021 übernommenen Eigenmitteln.

3. Die Ausstattung der Hochschulen mit Eigenkapital und dessen Entwicklung unterscheidet sich je Hochschule und je Eigenkapitalkategorie stark. Die teilweise grossen Unterschiede bezüglich der Höhe der Eigenmittel sind – zumindest teilweise – den unterschiedlichen Hochschultypen und der Tradition der jeweiligen Hochschule geschuldet. Festzuhalten ist, dass die Eigenmittelvorschriften im System der mehrjährigen Leistungsaufträge auf ein höheres Eigenkapital bei den Hochschulen abzielen, um deren Autonomie zu stärken (Entwicklungs- und Risikofähigkeit). Diesbezüglich ist zu begrüssen, dass das Grundkapital, das der Abfederung unerwarteter Schwankungen während der Leistungsauftragsperiode dient, bei

³ Kantonsratsbeschluss über das Budget 2019 (33.18.03), Botschaft und Entwurf der Regierung vom 25. September 2019, Abschnitt 10, S. 152.

⁴ Der jeweilige Rechnungsabschluss 2020 erfolgte nach Massgabe der altrechtlichen Trägervereinbarungen (vgl. Übergangsbestimmung nach Art. 59 der Vereinbarung über die Ost – Ostschweizer Fachhochschule vom 15. Februar 2019 [sGS 218.21; nachfolgend Vereinbarung-OST]).

der HSG⁵ und bei der ehemaligen HSR den Zielwert von 40 Prozent der jährlichen Tranche des Staatsbeitrags erfüllt. Bei der PHSG wird dies durch ausserordentliche Einlagen des Kantons⁶ bis Ende 2022 anvisiert. Bei der OST wird das Grundkapital auch nach Umwidmung bestehender Fonds, Rücklagen und Reserven der ehemaligen FHS und NTB den Zielwert unterschreiten.

Im freien Kapital (Art. 12 der Verordnungen) zeigen sich innerhalb einer Leistungsauftragsperiode die jährlichen Ertrags- oder Aufwandüberschüsse, wie die durchschnittliche Jahrestranche des mehrjährigen Sonderkredits beansprucht wird. Naturgemäss ergeben sich dadurch innerhalb einer Leistungsauftragsperiode grössere Schwankungen. Unterschreitet das Grundkapital am Ende einer der Leistungsauftragsperiode den Zielwert, wird freies Kapital im erforderlichen Mass umgebucht. Das setzt einen entsprechenden positiven Saldo voraus.

Das Fondskapital (Art. 11 der Verordnungen) dient der Finanzierung besonderer Aufgaben und ist in verschiedene Unterkategorien unterteilt. Bei der HSG ist eine stetige Steigerung sowie ein markanter Bestand des Fondskapitals der Institute, Forschungsstellen und der Executive School⁷ zu verzeichnen. U.a. deshalb erteilte die Regierung den eingangs erwähnten Prüfauftrag. Darin enthalten war auch die Fragestellung an die HSG, Möglichkeiten für zukünftige (erhöhte) Finanzierungen des Kernhaushalts durch die Institute und Weiterbildungseinheiten aufzuzeigen. Dem ist die HSG nachgekommen, und die durch die Regierung in erster Lesung behandelten Entwürfe der Verordnungen sehen entsprechende Anpassungen vor (vgl. insbesondere nachstehend Ziff. 4 Bst. b und c). Die neuen Regelungen zielen darauf, eine aktivere Bewirtschaftung des Eigenkapitals der Institute, Forschungsstellen und der Executive School zu erreichen und damit einem «unkontrollierten» Wachstum des Eigenkapitals entgegenzuwirken. Gleichzeitig sollen sie weiterhin die Motivation und Initiative der Institute und der Weiterbildungseinrichtungen sicherstellen.

4. Eine Teilrevision der Verordnungen der HSG und der PHSG ist angezeigt; die entsprechenden Entwürfe liegen vor. Die Änderungen in den Verordnungen zielen darauf ab, Regelungslücken zu schliessen und Präzisierungen vorzunehmen sowie eine Verbesserung bezüglich Transparenz und Klarheit zu erreichen. Sie liegen auch der Verordnung-OST zugrunde. Wesentliche Anpassungen in Bezug auf die Eigenkapitalvorschriften sind:
 - a) Im Grundkapital (Art. 10 Verordnungen) wird die bisherige minimale Zielvorgabe von 40 Prozent neu als Obergrenze festgelegt. Bei der OST wird nicht nur der Trägerbeitrag des Kantons St.Gallen als Bemessungsgrundlage für das Grundkapital berücksichtigt, sondern auch die durchschnittlichen jährlichen Zuschläge nach Art. 35 der Vereinbarung-OST auf den Beiträgen nach der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung⁸ der Mitträger. Dadurch wird für die OST eine Gleichbehandlung mit den staatlichen Hochschulen (HSG und PHSG) erreicht.
 - b) Im Fondskapital (Art. 11 Verordnungen) wird für das Eigenkapital der Institute, Forschungsstellen und der Executive School⁹ eine Obergrenze für die Hochschule als Ganzes festgelegt. Damit wird erstens bezweckt, dass diese Kapitalien aktiver bewirt-

⁵ Ohne Berücksichtigung des separaten Leistungsauftrags 2020–2022 für den Joint Medical Master.

⁶ Leistungsauftrag 2016–2018: jährlich 1,5 Mio. Franken (total 4,5 Mio. Franken);

Leistungsauftrag 2019–2022: jährlich 0,5 Mio. Franken (total 2,0 Mio. Franken).

⁷ PHSG und OST: Eigenkapital aus unternehmerischer Tätigkeit in den Bereichen Weiterbildung, Forschung und Dienstleistungen.

⁸ Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003 (sGS 234.031).

⁹ PHSG und OST: Eigenkapital aus unternehmerischer Tätigkeit in den Bereichen Weiterbildung, Forschung und Dienstleistungen.

schaftet werden. Dies ist nicht nur angesichts des hohen Bestands bei der HSG erwünscht, sondern generell als Mittel zur Innovationsförderung oder Weiterentwicklung durch die Hochschulen verstärkt in Betracht zu ziehen. Zweitens setzt das neue Gefäss eines «strategischen Investitionskapitals» (nachfolgend Ziff. 4 Bst. c) eine solche Obergrenze voraus. Die Bestimmung betreffend die Obergrenze wird auf Beginn der neuen Leistungsauftragsperiode 2023–2026 (1. Januar 2023) angewendet. Damit wird den hochschulintern notwendigen aufwendigen Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten Rechnung getragen.

- c) Die Regierung erachtet die Schaffung eines sogenannten «strategischen Investitionskapitals» als zielgerichteten Vorschlag seitens der Universität, um Mittel der unternehmerischen Einheiten zur Stärkung der Finanzierung des Kernhaushalts beizuziehen. Dem strategischen Investitionskapital werden Mittel aus der Selbstfinanzierung der Hochschule zugewiesen, namentlich bei Überschreiten der Obergrenze des Eigenkapitals der Institute, Forschungsstellen und der Executive School (vorstehend Ziff. 4 Bst. b) am Ende einer Leistungsauftragsperiode. Im Sinn einer Gleichbehandlung und dem Ziel weitgehend harmonisierter Vorschriften für alle Hochschulen wird die gleiche Regelung auch für die OST und die PHSG vorgesehen. In Verbindung mit dieser Obergrenze wird eine erstmalige Äufnung des strategischen Investitionskapitals am Ende der Leistungsauftragsperiode 2023–2026 (beim Rechnungsabschluss 2026) erfolgen. Andere Einlagen sind im Rahmen der hochschulinternen Ausführungsbestimmungen oder einschlägiger Beschlüsse des Hochschulrates vorher möglich.
- d) Im freien Kapital trägt eine Differenzierung in mehrere Unterkategorien zur Verbesserung von Transparenz und Klarheit bei. Mit der Schaffung von «Entwicklungskapital» erfolgt eine Stärkung der Autonomie der Hochschulen bezüglich Entwicklungsfähigkeit. Gleichzeitig wird damit ein wesentlicher Anreiz für die Hochschulen gesetzt, trotz neuer Obergrenze für das Grundkapital (vorstehend Ziff. 4 Bst. a) weiterhin haushälterisch mit den Mitteln umzugehen. Das Entwicklungskapital stammt aus nicht vollständig beanspruchten Staatsbeiträgen vorangegangener Leistungsauftragsperioden. Die Zuweisung erfolgt über die neue Regelung für den Umgang mit Ertragsüberschüssen (nachfolgend Ziff. 4 Bst. e).
- e) Wie bereits früher in Aussicht genommen, ist eine Regelung für den Umgang mit allfälligen Ertragsüberschüssen am Ende der Leistungsauftragsperiode zu treffen. Die Regierung sieht eine regelbasierte Anwendung für den Umgang mit nicht ausgeschöpften Mitteln des Staatsbeitrags, die bei Abschluss der jeweiligen Leistungsauftragsperiode zur Anwendung kommt, vor. Dies entspricht auch einer Forderung der Finanzkommission des Kantonsrates. Dem Umgang mit Ertragsüberschüssen am Ende der Leistungsauftragsperiode liegt folgender Grundmechanismus zugrunde:
 1. Zuweisung ins Grundkapital, bis dessen Obergrenze erreicht ist;
 2. Aufteilung eines (allfälligen) Restsaldos zwischen der Hochschule (Einlage ins Entwicklungskapital) und dem Kanton (Rückerstattung). Letztere erhöht sich mit zunehmender «Kapitalisierung der Hochschule» schrittweise.

Festzuhalten ist, dass der gesetzlichen Stellung der Hochschulen als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht auf Selbstverwaltung weiterhin Rechnung getragen wird, indem die geänderten bzw. neu erlassenen Verordnungen der Regierung – wie bisher – lediglich den übergeordneten Rahmen setzen. Die konkrete Umsetzung in den Hochschulen wird abgestimmt auf ihre Verhältnisse erfolgen. Die Regelungsautonomie liegt dabei innerhalb des gesetzten Rahmens bei den Hochschulen selbst. Insbesondere entscheiden die Hochschulen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung selbst über die Verwendung ihrer Mittel.

Anhang: Entwicklung des Eigenkapitals der Hochschulen

| Entwicklung Eigenkapital der HSG in Tausend Franken | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Grundkapital / Rücklagen | - | 17'260 | 17'260 | 21'735 | 21'735 | 21'735 |
| Fondskapitalien | 130'019 | 129'390 | 138'941 | 142'206 | 152'238 | 153'023 |
| <i>davon Kernhaushalt (mit Zweckbestimmung)</i> | 38'232 | 33'304 | 36'443 | 36'423 | 39'643 | 25'468 |
| <i>davon Institute / Weiterbildung / Forschung</i> | 91'787 | 96'086 | 102'498 | 105'783 | 112'084 | 113'283 |
| <i>davon mit Zweckbindung gemäss Beschluss Rektorat</i> | - | - | - | - | 511 | 14'272 |
| Freies Kapital | - | 1'701 | 5'526 | 695 | 5'148 | 11'927 |
| Total Eigenkapital HSG | 130'019 | 148'351 | 161'727 | 164'636 | 179'121 | 186'685 |

**

| Entwicklung Eigenkapital der PHSG in Tausend Franken | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------------------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Grundkapital / Rücklagen | 3'246 | 4'746 | 6'246 | 12'819 | 13'319 | 13'819 |
| Fondskapitalien | 650 | 793 | 987 | 1'088 | 1'962 | 2'087 |
| <i>davon Institute / Weiterbildung / Forschung</i> | 650 | 703 | 868 | 921 | 1'839 | 1'932 |
| <i>davon Fonds Nachhaltigkeit</i> | - | 90 | 119 | 167 | 123 | 155 |
| Freies Kapital | - | 4'118 | 5'589 | - | 867 | 496 |
| Total Eigenkapital PHSG | 3'896 | 9'657 | 12'822 | 13'907 | 16'148 | 16'401 |

| Entwicklung Eigenkapital der HSR in Tausend Franken | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Grundkapital / Rücklagen | 3'310 | 3'310 | 3'062 | 6'472 | 6'472 | 6'472 |
| Fondskapitalien | 18'675 | 14'732 | 15'566 | 20'127 | 20'425 | 20'524 |
| <i>davon Institute / Weiterbildung / Forschung</i> | 13'175 | 14'732 | 15'297 | 15'322 | 14'670 | 16'078 |
| <i>davon Infrastruktur / Bauten / Mensa</i> | 5'500 | - | 269 | 1'336 | 2'286 | 976 |
| <i>davon PK-Wechsel</i> | - | - | - | 3'469 | 3'469 | 3'469 |
| Freies Kapital | - | - | 4'889 | 5'316 | 8'009 | 8'095 |
| <i>davon «reserviertes Eigenkapital» aufgrund Restatement</i> | - | - | - | 5'316 | 6'199 | 3'796 |
| Total Eigenkapital HSR | 21'985 | 18'042 | 23'517 | 31'915 | 34'906 | 35'091 |

| Entwicklung Eigenkapital der FHS in Tausend Franken | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Rücklagen | 3'617 | 3'961 | 4'221 | 4'452 | 4'452 | 4'181 |
| Fondskapitalien | 7'249 | 7'775 | 9'582 | 10'657 | 11'085 | 12'276 |
| <i>davon Institute / Weiterbildung / Forschung</i> | 6'395 | 6'920 | 8'728 | 9'803 | 10'232 | 12'276 |
| <i>davon Infrastruktur / Bauten (Sonderfonds Pavillons)</i> | 854 | 854 | 854 | 854 | 854 | - |
| Total Eigenkapital FHS | 10'866 | 11'735 | 13'804 | 15'109 | 15'538 | 16'457 |

| Entwicklung Eigenkapital der NTB in Tausend Franken | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Rücklagen | 1'808 | 1'651 | 1'845 | 1'424 | 877 | 698 |
| Fondskapitalien | 12'594 | 12'840 | 15'876 | 15'367 | 17'045 | 15'920 |
| <i>davon Institute / Weiterbildung / Forschung</i> | 12'349 | 12'648 | 15'678 | 15'151 | 14'731 | 13'706 |
| <i>davon Cafeteria / Bücherverkauf</i> | 245 | 192 | 198 | 215 | 314 | 214 |
| <i>davon Infrastruktur / Bauten</i> | - | - | - | - | 2'000 | 2'000 |
| Total Eigenkapital NTB | 14'402 | 14'491 | 17'721 | 16'791 | 17'922 | 16'618 |

| Total | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 181'168 | 202'277 | 229'591 | 242'358 | 263'634 | 271'252 |

Legende:

| | |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wert | Grundkapital erreicht Vorgabe gemäss Verordnung (HSG 2020: ohne Berücksichtigung Leistungsauftrag 2020-2022 für Joint Medical Master [JMM]) |
| Wert | FHS und NTB: Werte nach Rückzahlungen an Mitträger gemäss Beschlussfassung zur Jahresrechnung |

** HSG 2020: Anteil JMM = 4,02 Mio. Franken (wegen Verzögerungen noch nicht beansprucht)

| kumulativ: Eigenkapital der OST (Σ HSR, FHS, NTB) in Tausend Franken |
|-------------------------------------------------------------------------|
| Grundkapital |
| Fondskapitalien |
| Freies Kapital |
| Total Eigenkapital OST |

| Beginn 2021 |
|----------------|
| 11'351 |
| 48'720 |
| 8'095 |
| 68'166 |