

Interpellation CVP-GLP-Fraktion / FDP-Fraktion / SP-GRÜ Fraktion / SVP-Fraktion  
vom 6. Juni 2016

## Fachhochschulen – Stand der Arbeiten für zeitgemässe Strukturen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 23. August 2016

Die Kantonsratsfraktionen erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 6. Juni 2016 nach dem Stand der Arbeiten für die Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen. Sie führen an, dass zu den Projekten nur wenig öffentlich zugängliche Informationen vorlägen, was zu Verunsicherung führe.

Die Regierung antwortet wie folgt:

A. Der Kanton St.Gallen ist an drei Fachhochschulen mit Sitz im Kanton St.Gallen beteiligt. Diese werden von sieben Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein getragen und durch interkantonale bzw. interstaatliche Vereinbarungen mit Gesetzesqualität (Konkordate) geregelt:

- FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften (FHS St.Gallen) mit den Trägerkantonen St.Gallen, Thurgau, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden;
- Hochschule für Technik Rapperswil (HSR Rapperswil) mit den Trägerkantonen St.Gallen, Schwyz und Glarus;
- Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs (NTB Buchs) mit den Trägern Kanton St.Gallen, Kanton Graubünden und Fürstentum Liechtenstein.

Die drei Hochschulen mit Standort im Kanton St.Gallen sind auf der Basis der sie tragenden Konkordate autonome Rechtssubjekte. Der Kanton St.Gallen ist als einziger Kanton an *allen* Schulen und die weiteren Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein sind je an einer *einzigsten*, ihnen nahegelegenen Hochschule beteiligt. Der Kanton St.Gallen trägt im Durchschnitt aller drei Fachhochschulschulen rund vier Fünftel der Restkostenfinanzierung (ohne Beiträge gemäss Interkantonaler Fachhochschulvereinbarung [sGS 234.031; abgekürzt FHV]). Auf der Basis der Zahlen aus der Anwendung der bisherigen Konkordate hätte der Kanton St.Gallen für die Eventualität, dass er die drei Fachhochschulen eigenständig führen und mithin die Restkosten zu 100 statt zu rund 80 Prozent tragen würde, mit Mehrkosten von jährlich rund 5 bis 6 Mio. Franken zu rechnen. Diese Differenz ist allerdings theoretisch und tendenziell zu hoch, da sie die Synergien, die aus einer allfälligen Neustrukturierung der Schulen nach einer Auflösung der Konkordate frei würden und die eine wenigstens teilweise Kompensation der Mehrkosten zur Folge hätten, nicht berücksichtigt.

Die Träger der drei Fachhochschulen im Kanton St.Gallen bilden ergänzend – und gemeinsam mit dem Kanton Graubünden als Träger der Hochschule für Technik Chur (HTW Chur) – den Verbund der Fachhochschule Ostschweiz (FHO). Der Kanton Schaffhausen ist, obwohl an keiner Fachhochschule beteiligt, ebenfalls Vereinbarungspartner der FHO. Die FHO ist im Gegensatz zu den einzelnen Hochschulen im Kanton St.Gallen und zur HTW Chur kein selbständiges Rechtssubjekt, sondern im Wesentlichen ein politisches Konsultativorgan (FHO-Rat) mit einer Geschäftsstelle (FHO-Direktion). 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.

B. Das neue eidgenössische Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (SR 414.20; abgekürzt HFKG) ist seit 1. Januar 2015 in Vollzug und löste auf Seiten des Bundes das bisherige Fachhochschulgesetz und das Universitätsförderungsgesetz ab. Mit dem HFKG wird die institutionelle

Akkreditierung zur notwendigen Voraussetzung für das Bezeichnungsrecht als Hochschule sowie für die Zuweisung von finanziellen Beiträgen des Bundes und ist damit unentbehrlich für das weitere Bestehen der Hochschulen. Die FHO in ihrer heutigen Form erfüllt die Voraussetzungen für eine institutionelle Akkreditierung nach dem neuen HFKG nicht. Der Grund hierfür liegt darin, dass in der FHO die einzelnen Teilschulen aufgrund ihrer Autonomie zu wenig koordiniert sind und die NTB Buchs eine zu geringe Grösse und nur ein einspuriges Angebot (nur ein einziger Fachbereich) aufweist. Die heutige FHO ist aufgrund der Übergangsbestimmungen des HFKG nur noch bis Ende Dezember 2022 anerkannt. Für eine institutionelle Akkreditierung der Fachhochschulstandorte im Kanton St.Gallen sind strukturelle und rechtliche Anpassungen unumgänglich.

Deshalb prüfte eine Projektgruppe im Auftrag des FHO-Rates in den Jahren 2012 bis 2014 verschiedene Optionen für eine strukturelle Weiterentwicklung der FHO. Es zeigte sich, dass von den Trägerkantonen unterschiedliche Lösungsansätze vertreten wurden. Ein ausgewiesener ausserkantonaler Experte beurteilte die verschiedenen Optionen für eine strukturelle Weiterentwicklung der FHO, mit dem Ergebnis, dass der Zusammenschluss der vier heutigen Teilschulen zu einer Institution unter einer strategischen und einer operativen Leitung eine zukunftsfähige Lösung wäre, mit der eine FHO geschaffen werden kann, die wettbewerbsfähig ist und die Anforderungen einer institutionellen Akkreditierung erfüllt.

Der Kanton Graubünden ist zu einem solchen Schritt nicht bereit; er will die HTW Chur – wie bisher – auf der Basis der kantonalen Rechtsgrundlage führen und strebt eine eigenständige Akkreditierung an. Die Regierung erkennt, dass diese Haltung auf die besondere Situation des Kantons Graubünden zurückgeht, bedauert 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 – 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. Insoweit ist eine einheitliche Trägerschaft indessen unverzichtbar. 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.

C. Vor diesem Hintergrund hat die Regierung des Kantons St.Gallen am 30. Juni 2015 einen Projektauftrag zur «Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen» (Projekt «Trägerschaft») 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 schlanke Organstrukturen vorzusehen, namentlich ein Hochschulrat und ein Rektorat. Den drei Standorten St.Gallen, Rapperswil und Buchs wird im Innenverhältnis eine möglichst weitgehende Autonomie belassen werden, und der regionalen Verankerung einerseits innerhalb der Trägerschaft und andererseits innerhalb des Kantons sowie der Vernetzung in den Fachbereichen mit der Wirtschaft ist weiterhin hohe Bedeutung beizumessen. Daraus ist ersichtlich, dass eine neue Trägerschaftslösung im Einklang mit dem von den Interpellantinnen angeführten Grundsatz «So viel zentrale Steuerung wie nötig, so viel dezentrale Eigenverantwortung der Schulstandorte wie möglich.» angestrebt wird.

Die Projektarbeiten wurden im November 2015 unter Mitwirkung der heutigen Mitträger der drei Fachhochschulen (Kantone Schwyz, Glarus, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden

und Thurgau sowie das Fürstentum Liechtenstein) aufgenommen. In der laufenden Konzipierungsphase werden insbesondere geklärt:

- Zusammensetzung der Trägerschaft und Ausgestaltung der Beteiligung der Kantone bzw. des Fürstentums Liechtenstein;
- finanzielle Beteiligung, Grad der Mitwirkung und Risikotragung durch die Hochschulträger;
- Ausgestaltung der Führung mittels Leistungsauftrag (Schnittstelle Träger – Hochschule);
- Organstruktur, Zusammensetzung und Zuständigkeiten der Organe;
- Umgang mit Infrastruktur und Immobilien.

In der nachgelagerten Rechtsetzungsphase 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).

D. Parallel zum Projekt «Trägerschaft» bearbeitet die FHO-Direktion zusammen mit 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.

E. Über die Arbeiten zur Neukonzipierung der Fachhochschullandschaft in der Ostschweiz hat die Regierung verschiedentlich und breit informiert, jüngst im Rahmen der Kantonsratsvorlage betreffend die neue Trägervereinbarung über die HSR<sup>1</sup> und im Aufgaben- und Finanzplan 2017–2019 bei den Gesetzesvorhaben<sup>2</sup>. Die Regierung sieht vor, die Zwischenergebnisse der vorerwähnten Projektarbeiten zusammen mit den Erkenntnissen aus der Erfüllung des Zusatzauftrags des Kantonsrates vom 6. Juni 2016<sup>3</sup> in den Bericht zum Postulat 43.08.15 «FHO wohin? – Zeitgemässe Strukturen für eine erfolgreiche Positionierung der Fachhochschule Ostschweiz» einfließen zu lassen. Dieser Bericht wird dem Kantonsrat Mitte 2017 zugeleitet.

F. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die FHO sowohl aus rechtlichen Gründen – Akkreditierungsfähigkeit nach neuem übergeordnetem Hochschulrecht – als auch aus bildungs- und wirtschaftspolitischen Gründen – Stärkung der Lehr-, Forschungs- sowie Dienstleistungs-/Technologie-transfer-Stätten im gesamten Wirtschaftsraum und an den regionalen Schulstandorten – zwingend neu zu strukturieren ist.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Wie eingangs begründet, ist ein einheitliches interstaatliches Trägerkonkordat für die drei Fachhochschulstandorte im Kanton St.Gallen der von der Regierung bevorzugte Lösungsansatz. Er gewährleistet die eidgenössische Akkreditierung und ermöglicht sowohl die Zusammenarbeit mit den benachbarten Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein als auch die einheitliche strategische Führung. Für die Ausgestaltung der neuen Hochschulträgerschaft soll die neue Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 23. Mai 2015 (26.15.03) beispielgebend sein, der die Kantone St.Gallen, Schwyz und Glarus unlängst beigetreten sind und die ab 1. Oktober 2016 vollzogen wird. Diese Vereinbarung enthält 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.

---

<sup>1</sup> Abschnitt 5 in Botschaft und Entwurf der Regierung vom 9. Juni 2015 (ABI 2015, 1783 [26.15.03]).

<sup>2</sup> Abschnitt 4.4.2 in Botschaft und Entwurf der Regierung vom 22. Dezember 2015 (33.16.04).

<sup>3</sup> (ABI 2016, 2008 [32.16.01A])

Ungeachtet ihrer grundsätzlichen Präferenz sieht die Regierung in Erfüllung des Zusatzauftrags des Kantonsrates vom 6. Juni 2016<sup>4</sup> vor, dem Strukturmodell gemäss Projektauftrag «Trägerschaft» auf der Basis eines externen, unabhängigen Gutachtens auch die mögliche Variante einer Fachhochschulstruktur im Kanton St.Gallen mit zwei Rechtsträgern gegenüberzustellen. Die Erkenntnisse werden wie erwähnt (vgl. Bst. E) in den Bericht zum Postulat 43.08.15 «FHO wohin? – Zeitgemässe Strukturen für eine erfolgreiche Positionierung der Fachhochschule Ostschweiz» einfließen.

Wie der Prozess zur Erneuerung der Trägervereinbarung der HSR Rapperswil gezeigt hat, ist die Aushandlung eines neuen Konkordats herausfordernd und unberechenbar. Falls sich auf der grösseren Plattform der FHO für eine gemeinsame Trägerschaft mehrerer Kantone bzw. des Fürstentums Liechtenstein kein Konsens abzeichnen würde, wäre für die Regierung die eigenständige Übernahme der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen durch den Kanton St.Gallen mittels eines kantonalen Trägergesetzes (Fachhochschulgesetz) ein realistisches «Rückfallszenario», um die notwendige institutionelle Akkreditierung nach dem HFKG und damit die Zukunft der Hochschulen nicht zu gefährden. Die hierfür nötigen Dispositionen stehen zwar nicht im Vordergrund, müssen aber sicherheitshalber in der Hinterhand behalten werden. 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.

2. Gesetzgeberisch ist unabhängig von der sich am Ende ergebenden Lösung im Sinn von Ziff. 1 eine Kantonsratsvorlage mit zwei Lesungen und fakultativem Gesetzesreferendum vorzubereiten: für den Fall eines oder zweier Trägerschaftskonkordate eine Genehmigungsvorlage mit Gesetzesrang und für den «Notfall» eines St.Galler Fachhochschulgesetzes eine Gesetzesvorlage.
3. Die Leistungen der Hochschule bzw. von deren Standortschulen werden sich in der neuen Fachhochschulstruktur noch verstärkt an den Bedürfnissen von Industrie, Wirtschaft und Gesellschaft orientieren können, denn die neue Hochschulinstitution wird in der Lage sein, bei entsprechender Nachfrage unter Führung der jeweiligen Kompetenzzentren die Leistungen *aller* Fachbereiche *standortübergreifend* anzubieten. Die Sicherstellung einer regionalen Verankerung der Standorte und die Vernetzung in den Fachbereichen sind zentraler Gegenstand der laufenden Projektarbeiten. Das Bildungsdepartement führt mit Wirtschaftsvertretungen der drei Schulstandorte eine Informationsveranstaltung durch, an der diese Aspekte vermittelt werden.
4. Die beispielgebende neue Trägervereinbarung der HSR Rapperswil sieht einen mehrjährigen Leistungsauftrag mit einem ebenfalls mehrjährigen Beitrag des Kantons St.Gallen bei gleichzeitiger Erhöhung der Autonomie der Hochschule vor, wie der Kantonsrat dies im Rahmen des Entlastungsprogramms 2013 für die Hochschulen im Kanton St.Gallen im Grundsatz festgelegt und in der Folge mit Gesetzesanpassungen für die Universität St.Gallen sowie die Pädagogische Hochschule St.Gallen konkretisiert hat.<sup>5</sup> Die erhöhte Autonomie der neuen Gesamtschule wird sich in einer erhöhten Autonomie der Standortschulen spiegeln.
5. Für den Kanton St.Gallen sind bei einem neuen Trägerkonkordat (aufgrund des Projektstands noch nicht bezifferbare) Mehrkosten zu erwarten, insbesondere weil kaum mehr alle

<sup>4</sup> (ABI 2016, 2008 [32.16.01A])

<sup>5</sup> Abschnitt I Nr. E35 des Kantonsratsbeschlusses über das Entlastungsprogramm 2013 vom 24. und 25. Juni sowie 22. August 2013 (ABI 2013, 2298 [33.13.09]).

heutigen Hochschulträger dem neuen Trägerkonkordat beitreten werden. Vor allem ist ein Verbleib des Kantons Graubünden als Mitträger der neuen Fachhochschulinstitution unwahrscheinlich (vgl. Bst. B). Einerseits strebt der Kanton Graubünden für seine HTW Chur eine eigenständige Akkreditierung an, andererseits hat die Regierung des Kantons Graubünden bereits im Jahr 2011 im Rahmen einer Botschaft an den Grossen Rat<sup>6</sup> den Austritt aus der NTB-Vereinbarung in Aussicht genommen. Damit wird sich die Differenz zwischen dem Aufwand bei einer allfälligen alleinigen Trägerschaft und dem Aufwand für die konkordatäre Trägerschaft wesentlich verringern (vgl. Bst. A).

6. Der FHO-Rat hat am 7. November 2014 vom Bericht zur möglichen strukturellen Weiterentwicklung der FHO und vom Vorgehen Kenntnis genommen, dass geprüft werden soll, die drei Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen unter Beibehaltung der heutigen Standorte in neu *einer* Trägerschaft mit *einer* gemeinsamen Rechtsgrundlage zusammenzuführen.

Den Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren aller Hochschulträger der FHO wurde am 27. August 2015 der von der Regierung des Kantons St.Gallen erteilte Projektauftrag «Trägerschaft» zugestellt. Gleichzeitig wurden die Mitträger eingeladen, sich aktiv in die Arbeiten für die Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen einzubringen. In der Folge haben die Mitträger ihre Vertretungen in die Arbeitsgruppe (Amtsleitende der Kantone Schwyz, Glarus, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden und Thurgau sowie des Fürstentums Liechtenstein) delegiert und ihre Teilnahme an den Hearings (Regierungsmitglieder aller FHO-Träger) in Aussicht gestellt.

Der FHO-Rat hat am 6. November 2015 die beiden Projektaufträge «Trägerschaft» (vgl. Bst. C) und «Neuorganisation» (vgl. Bst. D) zur Kenntnis genommen. Die Projektarbeiten im Projekt «Trägerschaft» werden seit November 2015 unter Mitwirkung der Vertretungen der Mitträger (Arbeitsgruppe und Hearing mit Regierungsvertretungen) abgewickelt.

7. Die NTB Buchs ist wie dargelegt (vgl. Bst. B) aufgrund ihrer Grösse und ihres einspurigen Angebots (nur ein einziger Fachbereich) nicht institutionell akkreditierbar. 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, wie sie insbesondere der Kanton Graubünden für seine HTW Chur anstrebt, 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.
8. Im Rahmen der Vorlage «Public Corporate Governance: Umsetzung»<sup>7</sup> wurden die Erwägungen der Regierung in Bezug auf den Einsitz von Mitgliedern der Regierung in oberste strategische Leitungsorgane von Organisationen mit kantonaler Beteiligung dargelegt. In den Beratungen des Kantonsrates war der Einsitz des Vorstehers des Bildungsdepartementes in das oberste strategische Leitungsorgan bei den staatlichen Hochschulen (Universität St.Gallen [Universität] und Pädagogische Hochschule St.Gallen [PHSG]) und die Übernahme der Vorsitze im Universitätsrat und im PHSG-Hochschulrat unbestritten. Der Einsitz des Vorstehers des Bildungsdepartementes in die obersten strategischen Leitungsorgane der Universität und der PHSG als Präsident hat sich bewährt. Er ist nach Auffassung der Regierung bei den drei Fachhochschulen aufgrund des politischen Steuerungsbedarfs im Hochschulbe-

---

<sup>6</sup> Botschaft vom 30. August 2011 «Beteiligung des Kantons Graubünden an der Finanzierung der Erneuerungsinvestitionen der NTB Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs» (Heft Nr. 8 / 2011 – 2012).

<sup>7</sup> Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. Oktober 2014 (ABI 2014, 3150 ff. [22.14.07]).

reich generell gerechtfertigt. Die Regierung sieht bei der zwingend erforderlichen Neukonzipierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen zudem den Ausnahmetatbestand des dringlichen politischen Steuerungsbedarfs nach Art. 94j Abs. 1 Bst. b des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) als erfüllt an. Sie hat deshalb den Vorsteher des Bildungsdepartementes auf Beginn der Amtsdauer 2016/2020 als Vertreter des Kantons St.Gallen in die Hochschulräte der FHS St.Gallen, der HSR Rapperswil und NTB Buchs eingesetzt. Im Rahmen der Schaffung der Rechtsgrundlage für die neue Trägerschaft der Fachhochschulstruktur im Kanton St.Gallen (siehe Ziff. 2) kann der Einsitz der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes im strategischen Leitungsorgan gesetzgeberisch verankert werden. Für den Fall, dass der Einsitz länger als zwei Jahre dauern würde und innerhalb dieser Frist keine gesetzliche Grundlage für die Einsitznahme geschaffen werden könnte, wäre vorgesehen, die Genehmigung durch den Kantonsrat nach Art. 94j Abs. 2 StVG im Rahmen der Beratung und Kenntnisnahme des Berichts zum Postulat 43.08.15 «FHO wohin? – Zeitgemässe Strukturen für eine erfolgreiche Positionierung der Fachhochschule Ostschweiz» nachzuholen.