

Interpellation SP-Fraktion vom 30. November 2010

## Freie Mittel der Fachhochschulen und der Universität

Schriftliche Antwort der Regierung vom 25. Januar 2011

Die SP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 30. November 2010 nach den freien Mitteln der Hochschulen. Sie bemängelt, dass zur Erfüllung der Sparvorgaben für den Voranschlag 2011 die freien Mittel nur geringfügig eingesetzt und stattdessen Leistungen eingeschränkt sowie andere Massnahmen getroffen wurden. Sie will von der Regierung wissen, wie diese die Situation beurteilt.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Der Schweizer Hochschulbereich zeichnet sich durch ein breites und stark differenziertes Ausbildungsangebot, einen starken Fokus auf Forschungstätigkeiten und gute Infrastrukturen aus. Zu den Kernaufgaben der universitären Hochschulen gehören die Lehre, die Grundlagenforschung und das Erbringen von Dienstleistungen. Der Leistungsauftrag der Fachhochschulen umfasst die praxisorientierte Aus- und Weiterbildung, anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung sowie das Erbringen von Dienstleistungen. Die Hochschulen stehen durch die sich zunehmend beschleunigende Entwicklung von Wissenschaft und Forschung, durch den globalen Wettbewerb und durch die sich immer rascher wandelnden Anforderungen der Arbeitswelt vor zusätzlichen Herausforderungen.

Der Kanton St.Gallen führt als alleiniger Träger zwei Hochschulen als öffentlich-rechtliche Anstalten mit dem Recht zur Selbstverwaltung:

- Universität St.Gallen (HSG)<sup>1</sup>;
- Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG)<sup>2</sup>.

Der Kanton St.Gallen ist weiter an folgenden Fachhochschulen mit Sitz im Kanton St.Gallen beteiligt:

- Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs (NTB), Träger: Kantone St.Gallen und Graubünden sowie das Fürstentum Liechtenstein;
- Hochschule für Technik Rapperswil (HSR), Träger: Kantone St.Gallen, Schwyz, Glarus;
- FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften (FHS), Träger: Kantone St.Gallen, Thurgau, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden.

Diese drei Fachhochschulen sind je für sich auf der Basis einer interkantonalen bzw. interstaatlichen konkordatären Trägerschaft organisiert. Für die Führung der drei Fachhochschulen mit Sitz im Kanton St.Gallen ist jeweils deren Hochschulrat im Rahmen der interkantonalen Rechtsgrundlagen<sup>3</sup> zuständig.

Die rechtlichen Grundlagen der PHSG, NTB, HSR und FHS sehen die Führung mittels Globalkreditsystem vor<sup>4</sup>. Auch die HSG verfolgt seit langer Zeit die Politik, den budgetierten Aufwandüberschuss als feste Zielgrösse, d.h. als Globalkredit, zu behandeln. Abweichungen vom ver-

<sup>1</sup> Gesetz über die Universität St.Gallen (sGS 217.11; UG).

<sup>2</sup> Gesetz über die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (sGS 216.0; GPHSG).

<sup>3</sup> Vereinbarung über die NTB (sGS 234.111; im Folgenden: NTB-Vereinbarung);  
Vereinbarung über die HSR (sGS 234.211; im Folgenden: HSR-Vereinbarung);  
Vereinbarung über die FHS (sGS 234.61; im Folgenden: FHS-Vereinbarung).

<sup>4</sup> Art. 12 Abs. 2 GPHSG; Art. 24 Abs. 2 NTB-Vereinbarung; Art. 13 Abs. 2 HSR-Vereinbarung; Art. 11 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 FHS-Vereinbarung.

einbarten Staatsbeitrag werden durch den Bezug von oder die Äufnung von Eigenmitteln ausgeglichen. Auf diese Weise schlagen kurzfristige Änderungen nicht in die Kantonsrechnung durch und die Hochschule kann auf der anderen Seite das verlangte Leistungsniveau aufrechterhalten.

Mit dem Einsatz von Globalkreditsystemen wird eine zielorientierte Führung mit einem flexiblen Mitteleinsatz angestrebt. Den Führungskräften in den Globalkreditinstitutionen wird mehr Handlungsspielraum auf der operativen Ebene – sprich bei Verwendung der Ressourcen – zugestanden. Sie sind in der Mittelverwendung frei, solange der Netto-Aufwand die globale Vorgabe nicht übersteigt und die Leistungs- und Qualitätsvorgaben erfüllt werden. Durch den grösseren Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Institution bei der Erbringung der Leistung wird die Eigenverantwortung und -initiative der Mitarbeitenden in den Globalkreditinstitutionen gestärkt. Für den Staat erhöht sich mit dem Globalkreditsystem die finanzielle Planungssicherheit.

Um die Risiken aus Finanzierungslücken und aus der unternehmerischen Tätigkeit tragen zu können, müssen Globalkreditinstitutionen über entsprechendes Eigen- und Risikokapital (im Folgenden: Eigenmittel) verfügen. Von den Eigenmitteln zu unterscheiden sind Rückstellungen und zeitliche Abgrenzungen, welche Fremdkapital darstellen.

Zu den einzelnen Fragen:

1./2. Die Jahresrechnungen der staatlichen Hochschulen (HSG, PHSG) sowie der Fachhochschulen mit Sitz im Kanton St.Gallen (NTB, HSR, FHS) werden jeweils in der Staatsrechnung des Kantons St.Gallen publiziert. In der Rechnung 2009 des Kantons St.Gallen<sup>5</sup> weisen die Hochschulen per Stichtag 31. Dezember 2009 folgende Eigenmittel<sup>6</sup> und folgenden Total Aufwand aus:

| Hochschule | Bezeichnung                                  | Eigenmittel (in Fr.) |                             | Total Aufwand (in Fr.) |
|------------|--|----------------------|-----------------------------|------------------------|
|            |  | Teilbeträge          | Gesamt                      |                        |
| HSG        | Kapital                                      |                      | 23'229'119.70 <sup>7</sup>  | 108'479'402.51         |
| PHSG       | Rücklagen                                    |                      | 2'380'251.37 <sup>8</sup>   | 46'197'609.10          |
| NTB        | Rücklagen/Rückstellungen <sup>9</sup>        | 1'565'339.15         |                             |                        |
|            | Fonds VK-Bücher, WB, Cafeteria <sup>10</sup> | 212'134.60           |                             |                        |
|            | Fonds Technologie-Transfer                   | <u>3'897'257.00</u>  | 5'674'730.75 <sup>11</sup>  | 27'362'857.60          |
| HSR        | Rücklagen                                    | 3'310'000.00         |                             |                        |
|            | Investitionskapital                          | 3'152'815.40         |                             |                        |
|            | Risikokapital                                | 8'483'515.73         |                             |                        |
|            | Institutskapital gebunden                    | 5'812'712.61         |                             |                        |
|            | Institutskapital geplant für Projekte        | <u>2'699'767.82</u>  | 23'458'811.56 <sup>12</sup> | 69'275'504.38          |
| FHS        | Rücklagen/Fonds                              |                      | 9'381'842.82 <sup>13</sup>  | 54'571'594.40          |

<sup>5</sup> Kantonsratsvorlage 33.10.01, Kapitel VII Übersichten.

<sup>6</sup> Die in der Tabelle angeführten Bezeichnungen der einzelnen Bilanzpositionen der Hochschulen entsprechen der Darstellung in der Rechnung 2009 des Kantons St.Gallen.

<sup>7</sup> Vorjahre HSG: 2005 = Fr. 22'322'519.21; 2006 = Fr. 24'173'953.72; 2007 = Fr. 24'980'217.86 und 2008 = Fr. 21'236'490.40.

<sup>8</sup> Vorjahre PHSG (Gründung 1.9.2007): 2007 = Fr. 856'143.56 und 2008 = Fr. 1'438'430.83.

<sup>9</sup> Saldo total = Fr. 2'895'339.15, davon zweckgebundene Rückstellungen (zeitliche Abgrenzung) Fr. 1'330'000.–.

<sup>10</sup> VK = Verkauf, WB = Weiterbildung.

<sup>11</sup> Vorjahre NTB: 2005 = Fr. 4'169'913.80; 2006 = Fr. 6'027'343.30; 2007 = Fr. 6'858'836.85 und 2008 = Fr. 5'927'010.99.

<sup>12</sup> Vorjahre HSR: 2005 = Fr. 15'844'318.97; 2006 = Fr. 17'565'860.05; 2007 = Fr. 21'388'823.91 und 2008 = Fr. 23'102'469.14.

<sup>13</sup> Vorjahre FHS: 2005 = Fr. 2'957'187.50; 2006 = Fr. 5'480'040.43; 2007 = Fr. 8'891'650.99 und 2008 = Fr. 9'186'547.14.

Für die Eigenmittel der Hochschulen werden in der Staatsrechnung des Kantons St.Gallen unterschiedliche Begriffe verwendet (vgl. Tabelle oben). Mit Bezug auf die unterschiedlichen Leistungsaufträge der Hochschulen werden im Folgenden nachstehende einheitliche Begriffe verwendet:

- «Rücklagen» für Eigenmittel in den Leistungsbereichen Ausbildung sowie Weiterbildung;
- «WTT-Kapital»<sup>14</sup> für Eigenmittel in den Leistungsbereichen Forschung, Entwicklung sowie Dienstleistungen;
- «Fonds und übrige Mittel» für Eigenmittel, welche nicht eindeutig einem der Leistungsaufträge zugeordnet werden können (z.B. Mittel der ganzen Institution oder Mittel aus selbständigen Betriebsrechnungen wie Parkplatzbewirtschaftung, Bücherverkauf, Gastronomie).

Die oben angeführten Eigenmittel sind teilweise zweckgebunden, d.h. die Hochschulen können darüber nicht frei verfügen, und dienen verschiedenen Zwecken. Sie verteilen sich wie folgt auf die Leistungsaufträge der Hochschulen:

- Ausbildung: Rücklagen im Leistungsbereich Ausbildung können zum finanziellen Ausgleich unerwarteter, nicht budgetierter Veränderungen in der Studierendenzahl und zum Ausgleich von Schwankungen in der Finanzierung verwendet werden. Sie können teilweise für Entwicklungsprojekte eingesetzt werden.  
Die Rücklagen im Ausbildungsbereich der Hochschulen betragen bei der HSG 2,14 Mio. Franken, der PHSG 1,53 Mio. Franken, der NTB 1,57 Mio. Franken, der HSR 3,31 Mio. Franken und der FHS 4,10 Mio. Franken.  
Zur Erfüllung der Vorgaben beim Staatsbeitrag und zur Aufrechterhaltung des Leistungsauftrags bei höheren, durch den Kanton nur zum Teil mitfinanzierten Studierendenzahlen sehen die Hochschulen in den Voranschlägen 2010 und 2011 Entnahmen aus den Rücklagen im Ausbildungsbereich vor.
- Weiterbildung: Der Weiterbildungsbereich unterliegt dem freien Markt und konjunkturellen Schwankungen. Weiterbildungsangebote sind grundsätzlich kostendeckend anzubieten. Rücklagen im Bereich Weiterbildung dienen dem Ausgleich von Schwankungen im Jahresergebnis (Gewinn/Verlust) sowie für die Entwicklung neuer Angebote.  
Die Rücklagen im Weiterbildungsbereich der Hochschulen betragen bei der HSG 8,34 Mio. Franken, der PHSG 0,40 Mio. Franken, der HSR 0,41 Mio. Franken und der FHS 3,50 Mio. Franken. Die NTB verfügt derzeit über keine Rücklagen im Weiterbildungsbereich.
- Wissens- und Technologie-Transfer (Forschung, Entwicklung, Dienstleistungen):  
Die Tätigkeiten im Wissens- und Technologie-Transfer (WTT) unterliegen dem Markt und konjunkturellen Schwankungen. Dienstleistungen sind wenigstens kostendeckend anzubieten. Für die Durchführung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten sind in der Regel massgebliche Beiträge Dritter (Förderagenturen des Bundes und der Europäischen Union, Wirtschaft) einzuwerben. Das WTT-Kapital dient dem Ausgleich von Schwankungen im Jahresergebnis (Gewinn/Verlust), zur Finanzierung von eigenen, nicht Drittmittel-finanzierten Forschungsprojekten, zur Reinvestition in Sachmittel sowie insbesondere auch zur Sicherstellung einer zeitlich befristeten Unabhängigkeit der Anstellungsverhältnisse von der Auftragslage.  
Das WTT-Kapital der Hochschulen beträgt bei der HSG einschliesslich der Institute 70,0 Mio. Franken (4,2 Mio. WTT-Kapital, 65,8 Mio. Institutskapital/Institutsertrag 2009 = 69,9 Mio. Franken), der PHSG 0,45 Mio. Franken (Ertrag 2009 = 3,73 Mio. Franken), der NTB 3,9 Mio. Franken (Ertrag 2009 = 7,36 Mio. Franken), der HSR 19,7 Mio. Franken (Ertrag 2009 = 23,46 Mio. Franken) und der FHS 1,8 Mio. Franken (Ertrag 2009 = 12,61 Mio. Franken).

<sup>14</sup> WTT = Wissens- und Technologietransfer.

- Fonds und übrige Mittel: Die weiteren Mittel umfassen Mittel mit Zweckbindung (z.B. Darlehens- und Stipendienfonds, Sponsoring) sowie allfällige Mittel selbständiger Betriebsrechnungen (z.B. Wohnungsdienst, Parkplatzbewirtschaftung, Bücherverkauf, Cafeteria). Mit diesen Mitteln werden in erster Linie Vorhaben finanziert, für die keine öffentlichen Mittel zur Verfügung stehen bzw. deren Finanzierung nicht Aufgabe der öffentlichen Hand ist. Diese Mittel sind in ihrem Verwendungszweck nicht frei. Die Fonds und übrigen Mittel betragen bei der HSG 8,5 Mio. Franken und bei der NTB 0,2 Mio. Franken. Die anderen Hochschulen verfügen über keine solchen Mittel.

3. Eigenmittel im Leistungsauftrag Ausbildung (Rücklagen) resultierten aufgrund von Abweichungen in der Studierendenzahl, welche zu höheren Einnahmen Dritter (Bund, interkantonale Finanzierungsabkommen, Studiengelder) führten<sup>15</sup>, aufgrund sorgfältigem Umgang mit Mitteln sowie aufgrund von Sponsoringbeiträgen.

Eigenmittel in den Leistungsbereichen Weiterbildung (Rücklagen) und Forschung, Entwicklung sowie Dienstleistungen (WTT-Kapital) resultierten aufgrund erfolgreicher Tätigkeit im Markt (Gewinne) und aufgrund von Sponsoringbeiträgen Dritter.

4. Die Eigenmittel sind Eigentum der Gesamthochschule. Als oberstes Organ der Hochschule beschliesst grundsätzlich der Universitäts- bzw. der jeweilige Hochschulrat im Rahmen der Jahresrechnungen über Bestand und Veränderungen sowie über die Verwendung der Eigenmittel der Hochschule. So entscheidet zum Beispiel der Hochschulrat der HSR über einen Bezug aus dem WTT-Kapital zur Finanzierung des geplanten Forschungszentrums an der HSR und unterbreitet diesen im Rahmen der Genehmigung der Jahresrechnung den Regierungen der Trägerkantone. Die kantonale Finanzkontrolle prüft das Rechnungswesen der staatlichen Hochschulen, der wissenschaftlichen Institute und Forschungsstellen der HSG<sup>16</sup> sowie der Fachhochschulen mit Sitz im Kanton St.Gallen.

Die Geschäftsberichte der beiden staatlichen Hochschulen HSG und PHSG werden von der Regierung des Kantons St.Gallen zuhanden des Parlaments verabschiedet<sup>17</sup>. Die Jahresrechnungen und die Jahresberichte der Fachhochschulen mit interkantonaler Trägerschaft werden von den Regierungen der Träger genehmigt.

5. Der Vorsteher des Bildungsdepartementes ist von Amtes wegen Präsident des Universitätsrates<sup>18</sup> und des Rates der PHSG<sup>19</sup> und vertritt damit namentlich auch die Interessen des Staates. Die weiteren Mitglieder werden vom Kantonsrat gewählt, sind nicht weisungsgebunden und in der Ausübung ihres Mandats frei.

Bei den Fachhochschulen im Kanton St.Gallen wählt jede Trägerregierung die dem Träger zustehende Anzahl der Mitglieder im Hochschulrat jeder Institution<sup>20</sup>. Die Hochschulräte konstituieren sich in der Folge selbst. Die Regierung des Kantons St.Gallen hat in alle drei Hochschulräte der Fachhochschulen mit Sitz im Kanton St.Gallen den Leiter des Amtes für Hochschulen entsandt. In dieser Funktion vertritt er die Interessen des Kantons St.Gallen. Die weiteren Hochschulratsmitglieder stammen aus Wirtschaft oder Wissenschaft, sind nicht weisungsgebunden und in der Ausübung ihres Mandats frei.

---

<sup>15</sup> Bei der HSG fließen allfällig höhere Beiträge des Bundes und aus der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (sGS 217.81) dem Kanton zu.

<sup>16</sup> Art. 28 UG, Art. 9 GPHSG.

<sup>17</sup> HSG: Genehmigung Geschäftsbericht durch Kantonsrat (Art. 6 Abs. 3 Bst. b UG);  
PHSG: Kenntnisnahme Geschäftsbericht durch Kantonsrat (Art. 7 Abs. 2 Bst. e GPHSG).

<sup>18</sup> HSG: Universitätsrat besteht aus 11 Mitgliedern (Art. 8 UG).

<sup>19</sup> PHSG: Hochschulrat besteht aus 9 Mitgliedern (Art. 13 i.V.m. Art. 34 GPHSG).

<sup>20</sup> Anzahl Hochschulratsmitglieder der Fachhochschulen mit Sitz im Kanton St.Gallen (in Klammer: Wahl durch Kanton St.Gallen): NTB = 11 (6), HSR = 9 (5), FHS = 11 (5).

6. Wie einleitend festgehalten ist, werden die Hochschulen im Kanton St.Gallen bereits mit einem Globalkredit geführt. Aus Sicht der Regierung hat sich die Steuerung und finanzielle Führung der Hochschulen mittels Globalkreditsystem bewährt. Die dafür an den einzelnen Hochschulen eingesetzten Instrumente tragen der unterschiedlichen Trägerschaft, dem Hochschultyp sowie der jeweiligen Hochschulorganisation Rechnung.

Die Globalkredite der Hochschulen im Kanton St.Gallen kennen im Gegensatz zum Gesundheitsbereich keine gesetzlich verankerte, *systematische* Nachkalkulation. Dies ist auch bei allen dem Bildungsdepartement bekannten Hochschulen in der Schweiz der Fall. In den vergangenen Jahren resultierten aufgrund der Beurteilung der Jahresergebnisse bei den Hochschulen auch ohne *systematische* Nachkalkulation der zum Teil nur schwer quantifizierbaren Leistungen massgebliche Rückflüsse an den Staat.

Die Leistungssteuerung der bestehenden Globalkreditsysteme im Kanton St.Gallen sind Gegenstand des Berichts, der aufgrund des Postulats 43.04.11 «Ergänzung der parlamentarischen Steuerungsinstrumente bei Dienststellen und öffentlich-rechtlichen Anstalten, die mit Globalkredit geführt werden» unter der Federführung des Finanzdepartementes erarbeitet wird. Auch wenn sich das Globalkreditsystem im Grundsatz bewährt hat, werden allfällige Anpassungen an den bestehenden Systemen aufgrund der Erkenntnisse aus diesem Bericht zu prüfen sein (z.B. bezüglich Nachkalkulation).

7. Die Hochschulen sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung. Sie sind in ihrer Autonomie sowie im Rahmen der Freiheit in Forschung und Lehre frei, die Bedingungen zur Erbringung ihrer Leistungen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben und verfügbaren Ressourcen so auszugestalten, dass der Leistungsauftrag erfüllt werden kann. Aufgrund der Kürzung der Staatsbeiträge des Kantons standen die Hochschulen in den letzten zwei Jahren vor der grossen Herausforderung, trotz zum Teil stark steigender Studierendenzahlen ihren Beitrag zur Erfüllung der Vorgaben des Kantonsrats für die Voranschläge 2010 und 2011 zu leisten. Dazu haben sie einerseits Massnahmen getroffen, welche den Studien- und den Forschungsbetrieb, aber auch die Verwaltungsleistungen treffen, andererseits haben sie zur Abfederung bewusst einen Bezug aus den Eigenmitteln vorgesehen. Damit konnten einschneidende Abstriche im Leistungsangebot (vorerst) verhindert werden, ohne den zukünftigen finanziellen Handlungsspielraum der autonomen Hochschulen zu stark einzuschränken.

Die WTT-Tätigkeit kommt insbesondere auch der Wirtschaft zu Gute, indem die Innovationsfähigkeit der ansässigen Unternehmen gestärkt und ihre Wertschöpfung gesteigert wird. Mit dem WTT wird zudem der Praxisbezug der Lehre (Aus- und Weiterbildung) sichergestellt und die Dozierenden bleiben thematisch am Puls der Zeit. Mit der Autonomie der Hochschulen im WTT-Kapital wird das unternehmerische Element bei den Hochschulen gestärkt. Gleichzeitig wird verhindert, dass WTT-Tätigkeiten von den gleichen Personen ausserhalb der Hochschulen erbracht werden. In den Instituten der Hochschulen können durch die erfolgreiche WTT-Tätigkeit zusätzliche Anstellungsverhältnisse (Assistierende, Nachwuchsdozierende) geschaffen werden, welche den Hochschulen als Ganzes zu Gute kommen und durch ihre Drittmittelfinanzierung den Staatshaushalt entlasten.

Es ist aus Sicht der Regierung zu begrüßen, dass die Eigenmittel, welche den Hochschulen zum Ausgleich von Finanzierungsschwankungen zur Verfügung stehen, mit Blick auf die längerfristigen finanziellen Aussichten des Kantons und die stetig steigende Studierendenzahl zurückhaltend als Finanzierungsquelle eingesetzt werden. Auf der anderen Seite wird es aber auch weiterhin notwendig sein, die Entwicklung der Eigenmittel zu beobachten und bei Bedarf Korrekturen vorzunehmen. Die Regierung ist überzeugt, dass die Verantwortlichen diesen Massnahmenmix im Hinblick auf die Qualität in Kernleistungen und auf die Konkurrenzsituation sorgfältig abgewägt haben und dass dieses Vorgehen sowohl aus bildungs- als auch gesellschaftspolitischer Sicht vertretbar ist.