

Amt für Hochschulen, Bildungsdepartement Kanton St.Gallen

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

Gutachten
10. Februar 2017

Hauptautorinnen:

Prof. Dr. Dr. h.c. Barbara Haering, MA Laura Inderbitzi, MA Flavia Amann,
Dr. Marie-Christine Fontana, MLaw LLM Corinne Reber

Erarbeitet durch

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

Projektteam

Barbara Haering, Prof. Dr. sc. nat. ETH, Dr. h. c. rer. pol.
Laura Inderbitzi, MA in Politikwissenschaften, Politologin
Flavia Amann, MA UZH in Erziehungswissenschaft
Marie-Christine Fontana, Dr. sc. pol., Politologin
Corinne Reber, MLaw, LL.M.
Dora Fitzli, Dr. sc. nat.
Anja Binder, Dr. iur. LL.M.
Daniel Montanari, MA UZH in Wirtschaftswissenschaften, Ökonom

Inhalt

	Management Summary	III
1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage der Fachhochschule Ostschweiz (FHO)	1
1.2	Fragestellungen und Methodik des Gutachtens	3
2	Beurteilung möglicher Strukturmodelle	5
2.1	Wirkungsmodell als Grundlage von Analyse und Bewertung	5
2.1.1	Genereller Input: Vorgaben und Ressourcen für Fachhochschulen generell	5
2.1.2	Spezifischer Input: Strukturmodelle, Rechtsform, Bestimmungsrechte	6
2.1.3	Implementierung: Umsetzung und Ausgestaltung der Governance	6
2.1.4	Output-Ziele: Leistungen und deren Qualität	6
2.1.5	Outcome-Ziele: Wirkungen auf der Stufe der Fachhochschule	7
2.1.6	Impact-Ziele: Wirkungen auf Stufe der Gesellschaft	7
2.1.7	Wirkungsmodell zur Weiterentwicklung der FHO im Überblick	9
2.2	Methodische Hinweise zur SWOT-Analyse	10
2.3	SWOT-Analysen für die drei Strukturmodelle	11
2.3.1	SWOT-Analyse für Strukturmodell A	12
2.3.2	SWOT-Analyse für Strukturmodell B	13
2.3.3	SWOT-Analyse für Strukturmodell C	14
3	Beurteilung möglicher Rechtsträgerschaften	15
3.1	Optionen und Vorgaben für die neue Rechtsform	15
3.1.1	Rechtliche Qualifikation der Fachhochschulen	15
3.1.2	Vorgaben des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes	16
3.1.3	Optionen der Ausgestaltung der Rechtsträgerschaft	16
3.2	Interkantonale Vereinbarung als mögliche Rechtsform	17
3.3	Kantonales Gesetz als mögliche Rechtsform	20
3.4	Weitere mögliche Rechtsformen	21
3.5	Vor- und Nachteile der möglichen Rechtsformen	23
3.5.1	Charakterisierende Elemente als Grundlage zur SWOT-Analyse	23
3.5.2	SWOT-Analysen für die beiden Rechtsformen	28
4	Darstellung der Governance anderer Fachhochschulen	30
4.1	Zielsetzung der vergleichenden Darstellung	30
4.2	Governance der anderen öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen	30
4.3	Zusammenfassende Erkenntnisse des Fachhochschulvergleichs	37

4.3.1	Kantonsbeteiligungen an Fachhochschulen	37
4.3.2	Formen der Rechtsträgerschaft	39
4.3.3	Ausgestaltung der Governance	40
4.3.4	Umsetzungsaspekte bzgl. interkantonalen Vereinbarungen	41
5	Schlussfolgerungen und Ausblick	42
5.1	Voraussetzungen des Gelingens	42
5.2	Vergleichende Analyse und Beurteilung der Strukturmodelle	43
5.2.1	Beurteilungskriterien und Beurteilungsmethodik	43
5.2.2	Erster Priorisierungsschritt: Strukturmodell B <-> Strukturmodell C	46
5.2.3	Zweiter Priorisierungsschritt: Strukturmodell C <-> Strukturmodell A	48
5.2.4	Abschliessende Beurteilung im Überblick	50
5.3	Vergleichende Analyse und Beurteilung der Rechtsformen	50
5.4	Hinweise zur Umsetzung	53
	Anhang	55
A-1	Studierende und Studiengänge der drei FH-Standorte	55
A-2	Detaillierte Fragestellungen des Gutachtens	56
A-3	Interviewte Experten/innen	57
A-4	Herleitung der Kriterien zur vergleichenden Analyse und Beurteilung der Strukturmodelle	58
A-5	Akkreditierungskriterien (Zusammenfassung)	59
A-6	Vereinbarung über die HSR vom 26. Mai 2015	61
A-7	Literatur	62
A-8	Projektteam	66

Management Summary

Hintergrund und Auftrag zum Gutachten

Der Kanton St.Gallen ist Trägerkanton der FHS St.Gallen, der HSR Rapperswil und der NTB Buchs. Gemeinsam mit der HTW Chur bilden die vier Fachhochschulen den Verbund der Fachhochschule Ostschweiz (FHO). Mit dem neuen Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) ist eine institutionelle Akkreditierung der Hochschulen Voraussetzung für das Bezeichnungsrecht sowie für finanzielle Beiträge des Bundes. Die aktuelle FHO-Verwaltungsvereinbarung erfüllt die Voraussetzungen für eine institutionelle Akkreditierung nach HFKG nicht, da die Teilschulen der FHO weitgehend autonom sind. Zudem plant der Kanton Graubünden eine eigenständige Akkreditierung der HTW Chur.

Vor diesem Hintergrund beauftragte der Kanton St.Gallen econcept AG in Zürich mit einem Gutachten zur vertiefenden Analyse dreier möglicher Strukturmodelle zur Weiterentwicklung der FHO sowie zweier potenzieller Formen der Rechtsträgerschaft. Das Gutachten prüft folgende drei Strukturmodelle:

- *Strukturmodell A*: Eine Institution über alle drei FH-Standorte 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 interkantonale Vereinbarung (Konkordat) oder als kantonale Trägerschaft mit kantonalem Gesetz auf.

Methodisches Vorgehen

Die SWOT-Analysen (Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken) der drei Strukturmodelle rekurren auf ein Wirkungsmodell, das die zentralen Aspekte zur Weiterentwicklung der FHO in ihren Wirkungszusammenhängen zusammenfasst. Die beiden Optionen der Rechtsträgerschaft wurden einer juristische Analyse unterzogen und anschliessend ebenfalls mithilfe von SWOT-Analysen beurteilt. 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. Ausführliche Experten/innen-Gespräche sowie ein Workshop mit den Vertretern/innen der Träger stellten den Einbezug der Perspektiven der Akteure und Stakeholder der FHO sicher.

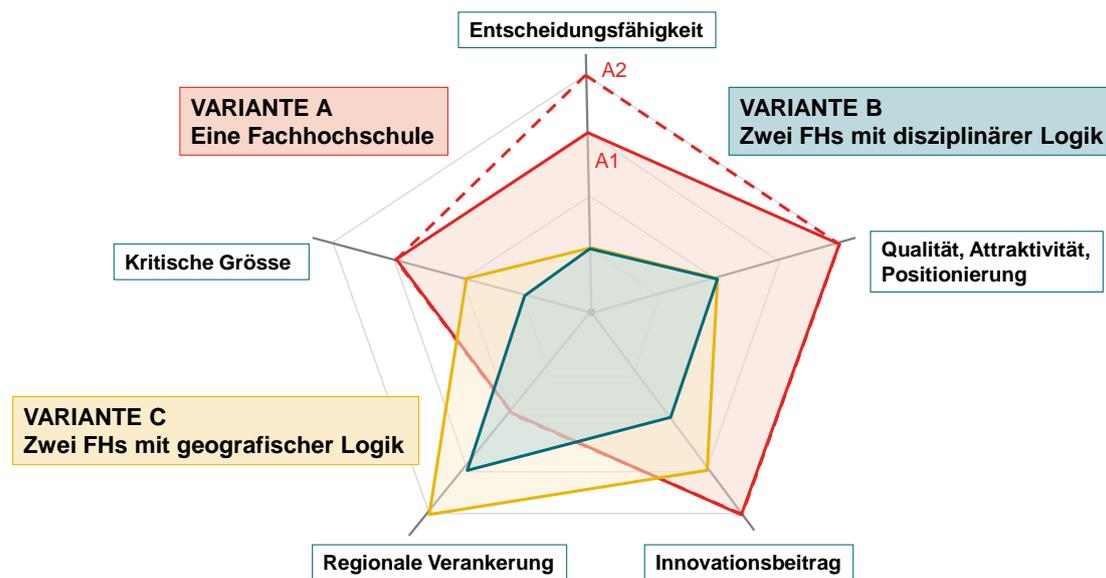
Zusammenfassende Erkenntnisse des Gutachtens

Beurteilung der Strukturmodelle

Für die vergleichende Analyse der drei Strukturmodelle erkennt das Gutachten folgende Beurteilungskriterien als zentral: Kritische Grösse der neuen Fachhochschule(n), Entscheidungsfähigkeit der Governance, Qualität, Attraktivität und Positionierung der neuen Fachhochschule(n), Innovationsbeiträge der neuen Fachhochschule(n) sowie ihre regionale Verankerung. Es zeigt sich, dass dabei die Differenz zwischen den Strukturmodellen B resp. 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 Strukturmodell C (geografische Lösung) vorzuziehen ist. In einem zweiten Schritt wird Strukturmodell C dem Strukturmodell A (eine FH) gegenübergestellt; dabei wird Strukturmodell A aufgrund der Beurteilungskriterien besser abschneiden.

Empfehlung des Gutachtens: Wir empfehlen die Umsetzung von Strukturmodell A.

Vergleichende Beurteilung im Überblick



Figur 1: Spider-Diagramm für alle Strukturmodelle gemeinsam

Beurteilung der Rechtsträgerschaften

Die Analyse und Beurteilung der Rechtsformen sowie die Erkenntnisse des Fachhochschul-Vergleichs ergeben, dass in der Schweizer Fachhochschullandschaft beide Formen der Rechtsträgerschaft (interkantonale Vereinbarung oder kantonales Gesetz) zielführend sein können. In der Praxis funktionieren unterschiedliche Ausgestaltungen eines interkantonalen Konkordats. Das Governance-Modell einer Fachhochschule muss dabei mit Blick auf regionale Spezifitäten gewählt und ausgestaltet werden. Die Wahl der Rechtsform ist demnach primär eine Entscheidung über Beurteilungsansätze.

Stehen Überlegungen zur überkantonalen politischen Wirkungskraft der neuen Fachhochschule(n) sowie zur Positionierung der Träger in der nationalen Wissenschaftspolitik im Vordergrund, so wird die Wahl auf die Rechtsform der interkantonalen Vereinbarung fallen. Aus Sicht der nationalen Bildungs- und Wissenschaftspolitik würde dieser politische Ansatz Kontinuität widerspiegeln, hat doch die Einführung der Fachhochschulen in der Schweiz Mitte der 90er Jahre die Hochschullandschaft Schweiz markant verändert, indem die auch organisatorische Zweiteilung in Kantone mit resp. ohne Hochschule aufgehoben werden konnte. Dies war eine wichtige Voraussetzung für den neuen Bildungsartikel (Art. 61a BV zum Bildungsraum Schweiz) und für das neue HFKG. Werden demgegenüber Anliegen der gesetzgeberischen und führungsbezogenen Effizienz priorisiert, so bietet sich das kantonale Gesetz als Rechtsform an.

Empfehlung des Gutachtens: Wir empfehlen eine interkantonale Vereinbarung als Grundlage für die Trägerschaft der neuen Fachhochschule und priorisieren damit eine langfristig angelegte politische Perspektive gegenüber den rechtlichen oder ressourcenbezogenen Ansätzen. Dazu muss der Wille sämtlicher Träger, gemeinsam Verantwortung für die neue Fachhochschule zu übernehmen, vorhanden sein.

Hinweise zur Umsetzung

Unabhängig von der Wahl des Strukturmodells sowie der Rechtsträgerschaft erscheinen die richtige Balance zwischen finanziellen Risiken, Mitsprache und Standortvorteilen für die Trägerkantone, die attraktive Weiterentwicklung der drei Standorte samt regionaler Verankerung sowie die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Governance zentrale Voraussetzungen des Gelingens der strukturellen Weiterentwicklung der FHO .

Die strukturelle Weiterentwicklung der FHO ist entscheidungsreif. Dabei sollen politische und strategische Interessen sowie Prozessschritte transparent vermittelt werden. Es ist Aufgabe der potenziellen Träger, sich auf ein Strukturmodell und eine Rechtsträgerschaft zu einigen. 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. Zudem sind die anstehenden Transformationsprozesse auf ausreichende Ressourcen angewiesen; Synergiegewinne werden erst nach einigen Betriebsjahren erreichbar sein.

Empfehlung des Gutachtens: Wir empfehlen, das Geschäft im Jahr 2017 zur formellen Entscheidungsreife zu bringen und die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen für die Umsetzung zu planen.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage der Fachhochschule Ostschweiz (FHO)

Die Fachhochschule Ostschweiz (FHO) gründet auf der interkantonalen Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20. September 1999 zwischen den Kantonen Zürich¹, Schwyz, Schaffhausen, Thurgau, St.Gallen, Graubünden, Glarus, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden. Als gemeinsames, interkantonales Organ wirkt der Fachhochschulrat (Art. 4). Ihm gehören die Erziehungsdirektoren/innen der Vereinbarungspartner sowie drei bis fünf von ihnen gewählte Mitglieder an. Seine Kompetenzen sind in Art. 5 der Vereinbarung zusammengefasst. Die Vereinbarung zur FHO wurde als Verwaltungsvereinbarung (siehe Kapitel 3.3.1) bezeichnet und damit durch die Regierungen der Kantone abgeschlossen.² Unter anderem setzt die Fachhochschulvereinbarung ein Organ ein, welches insbesondere dadurch gekennzeichnet ist, dass es nicht ausschliesslich durch Vertreter/innen der Kantone zusammengesetzt ist. Die Hochschulen unter dem Dach der FHO sind ihrerseits je als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet und weitgehend selbstständig. Sie gründen auf separaten Trägerkonkordaten³, verfügen jeweils über eigene Hochschulräte und werden von je einem geschäftsführenden Rektor geleitet. Zudem wurden die Trägervereinbarungen der einzelnen Hochschulen, im Gegensatz zur Vereinbarung über die FHO, unter Genehmigung durch die Kantonsparlamente, teils auch des Stimmvolkes, abgeschlossen.

Drei Hochschulen liegen im Kanton St.Gallen, die vierte Hochschule befindet sich in Chur (Kanton Graubünden).⁴ Sie wurden bis anhin in rechtlicher Hinsicht dem Verfahrens-, Disziplinar- und Verantwortlichkeitsrecht des jeweiligen Sitzkantons unterstellt.⁵ Im Rahmen der Fachhochschule Ostschweiz FHO ist der Kanton St.Gallen an allen (Fach-) Hochschulen im Kanton St.Gallen beteiligt:

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

¹ Der Kanton Zürich kündigte seine Mitgliedschaft per 30.9.2014.

² Siehe Brunner, Stephan C., Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonalen Zusammenarbeit: untersucht am Beispiel der Ostschweiz, 2000, S. 224f. Laut Brunner erscheint es aber fraglich, ob diese Qualifikation gerechtfertigt war.

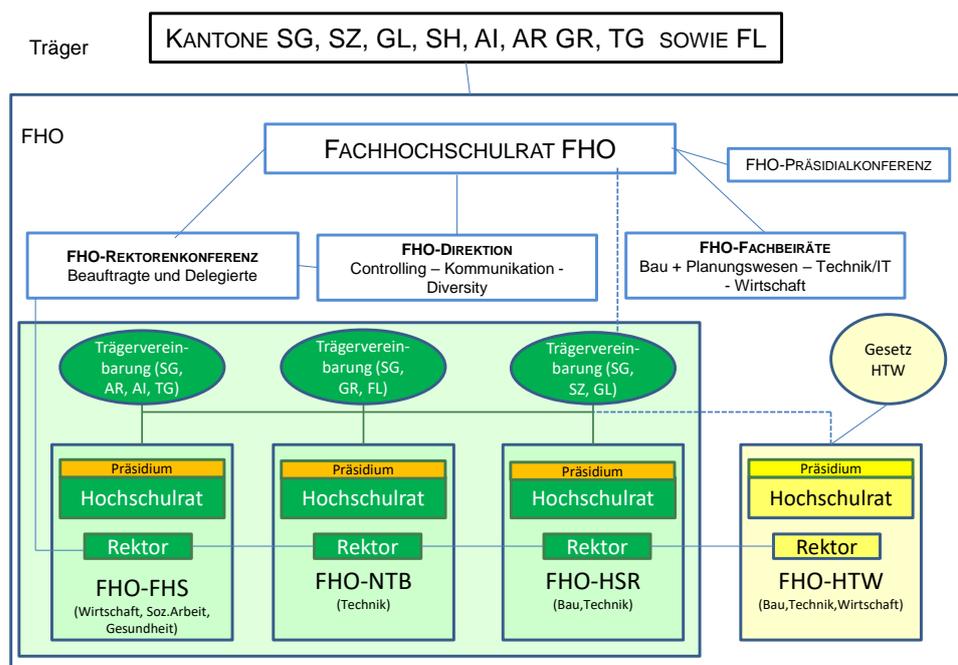
³ Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 26. Mai 2015 (SG, SZ, GL); Vereinbarung über die interkantonale Fachhochschule St.Gallen vom 16. März 1999 (TG, SG, AR, AI); Vereinbarung über die Hochschule für Technik Buchs vom 20. Juni 1968 (SG, GR, FL).

⁴ Im Dezember 2016 wurde von der Bündner Regierung beschlossen, dass die HTW Chur, die dem kantonalen Gesetz für Forschung und Hochschulen in Graubünden untersteht, nicht mehr der FHO angehören soll, siehe: <http://www.zsz.ch/obersee/die-fho-wird-zur-reinen-st-galler-schule/story/23461623> [Stand: 31. Jan. 2017].

⁵ Brunner, S. 225, der die Ansicht äussert, dass dies aus theoretischer und soweit ersichtlich auch praktischer Sicht ein problemloses Vorgehen darstellt.

Die Träger leisten für die jeweilige Institution Finanzierungsbeiträge nach Massgabe der jeweiligen Vereinbarung.⁶ Zusammen mit der Hochschule für Technik Chur (HTW Chur), deren alleiniger Träger der Kanton Graubünden ist, bildeten bisher NTB Buchs, HSR Rapperswil und FHS St.Gallen den Verbund der Fachhochschule Ostschweiz (FHO). Nachstehende Grafik illustriert diese Struktur.

Struktur der Fachhochschule Ostschweiz



Figur 2: Struktur der Fachhochschule Ostschweiz

Am 1. Januar 2015 trat das neue eidgenössische Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG)⁷ in Kraft. Mit dem HFKG wird die institutionelle Akkreditierung der Hochschulen Voraussetzung für das Bezeichnungsrecht einer Fachhochschule (FH⁸) oder Universität/ETH sowie für finanzielle Beiträge des Bundes. Die Akkreditierung ist also unentbehrlich für das Bestehen einer Fachhochschule oder Universität/ETH. Die heutige FHO ist aufgrund der Übergangsbestimmungen des HFKG bis Ende Dezember 2022 anerkannt. Gemäss Gutachten von Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller vom 14. Oktober 2011⁹ erfüllt die aktuelle FHO-Verwaltungsvereinbarung die Voraussetzungen für eine institutionelle Akkreditierung der FHO nach dem neuen HFKG nicht, da die Teilschulen der FHO weitgehend autonom sind.¹⁰

⁶ **FHS St.Gallen:** Der Kanton St.Gallen leistet vorab einen Standortbeitrag von 15 Prozent der gesamten Trägerfinanzierung. Der Rest wird durch die Träger relativ zu den Studierendenzahlen finanziert.

HSR Rapperswil: Die Kantone Schwyz und Glarus leisten nach Massgabe der Studierenden Beiträge nach Interkantonaler Fachhochschulvereinbarung (FHV-Beiträge) sowie darauf einen pauschalen Zuschlag. Der Kanton St.Gallen übernimmt die verbleibenden Restkosten und gilt damit auch (theoretische) FHV-Beiträge und den Standortvorteil ab.

NTB Buchs: Die Träger finanzieren relativ zu den Studierendenzahlen.

⁷ Eidgenössische Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) vom 30.09.2011; Inkraftsetzung 1. Januar 2015

⁸ Im Weiteren kürzen wir «Fachhochschule» in Tabellen und Grafiken als «FH» ab; in der Mehrzahl mit «FHs». Wenn sowohl eine Fachhochschule oder mehrere Fachhochschulen gemeint sein können, wird mit «FH(s)» gekürzt.

⁹ Gutachten Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller vom 4. Oktober 2011.

¹⁰ Im politischen Diskurs wurden dazu auch andere Einschätzungen geäußert.

Der Fachhochschulrat FHO plant deshalb eine strukturelle Weiterentwicklung der Governance¹¹ für die (Fach-)Hochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen. Dabei ist vorgesehen, die drei Hochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen unter Beibehaltung der heutigen Standorte in eine neue Trägerschaft mit gemeinsamer Rechtsgrundlage zusammenzuführen.¹² Dazu wurden im Herbst 2015 zwei Projekte lanciert.

- «*Trägerschaft*»: Das Projekt Trägerschaft erarbeitet unter den Prämissen «eine Hochschule, drei Standorte, ein Hochschulrat, ein Rektorat» den künftigen Finanzierungsmodus und die Organstruktur.¹³
- «*Neuorganisation*»: Im Projekt Neuorganisation wird zudem und unter denselben Prämissen die interne Organisation der (Fach-)Hochschulen an den drei Standorte St.Gallen, Buchs und Rapperswil weiterentwickelt.

Die geplante Weiterentwicklung steht im Brennpunkt der Politik; entsprechende parlamentarische Vorstösse wurden dazu eingereicht.

1.2 Fragestellungen und Methodik des Gutachtens

Vor diesem Hintergrund beauftragte der Kanton St.Gallen econcept AG in Zürich mit der vertiefenden Analyse dreier möglicher Strukturmodelle zur Weiterentwicklung der FHO sowie zweier potenzieller Formen der Rechtsträgerschaft.

Gemäss Pflichtenheft soll das Gutachten drei Strukturmodelle analysieren:

- *Strukturmodell A*: Eine Institution über alle drei FH-Standorte 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)

Das Gutachten soll für alle drei Strukturmodelle Grenzen ausloten, insbesondere im Hinblick auf den im Postulat 43.08.15 geforderten Grundsatz «so viel Führungsautonomie der einzelnen Schulstandorte wie im Interesse der Regionalität möglich, so viel zentrale Führung wie für die Sicherstellung der Akkreditierung nach HFKG und einer einheitlichen strategischen Steuerung des gesamten Angebotes nötig». Überdies soll die Prüfung Kosten der Führungsstrukturen, der Umsetzungsprozesse sowie der volkswirtschaftlichen Wirkungen betrachten. Die Analyse, inwiefern unterhalb der operativen Gesamtführung dieser neuen Fachhochschule(n) standortbezogene oder departementale Strukturen gebildet werden sollen, war hingegen nicht Gegenstand dieser Studie. Es ist jedoch bereits an die-

¹¹ Der Begriff «Governance» wird für die gesamte Führungsstruktur einer Fachhochschule bzw. der neuen Fachhochschule(n) genutzt. Demgegenüber wird zwischen politischer, strategischer oder operativer Führung unterschieden, wenn nicht von der gesamten Governance die Rede ist, sondern von der Führung als Tätigkeit und Verantwortung.

¹² Für die HTW Chur prüft der Kanton Graubünden, inwiefern auf der Grundlage des HFKG sowie der eigenen kantonalen Gesetzgebung eine eigenständige Akkreditierung möglich ist.

¹³ Beispielgebend ist dazu die neue HSR-Vereinbarung (Pauschalabgeltung durch die Mitträger, Lead St.Gallen).

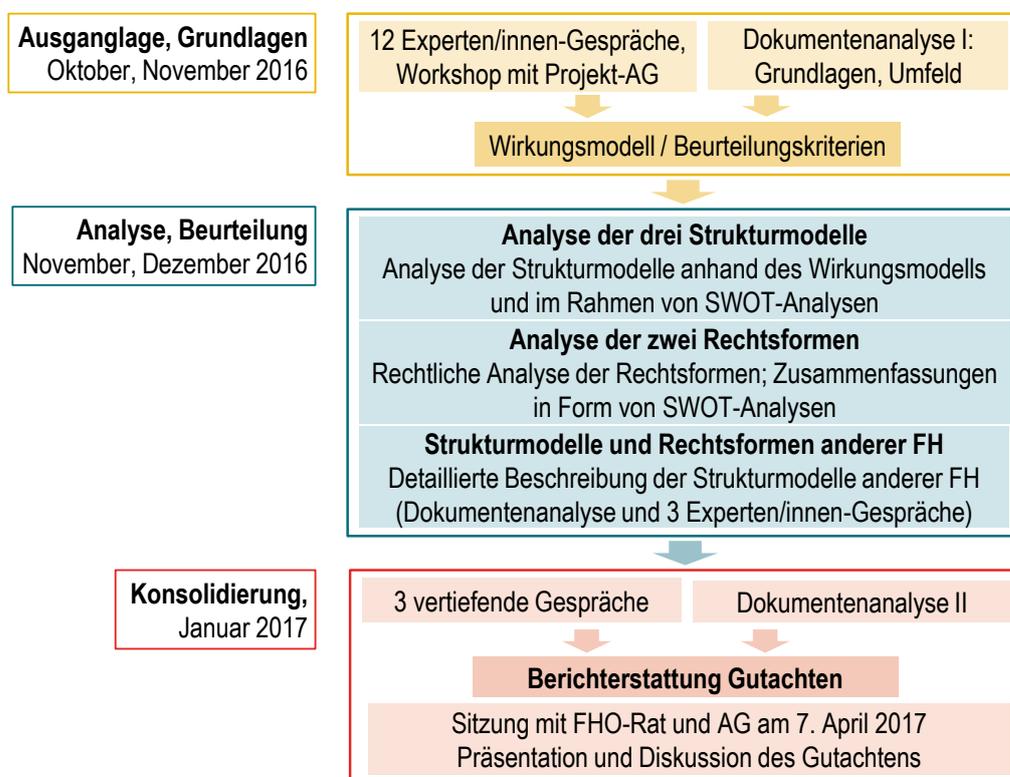
ser Stelle darauf hinzuweisen, dass insbesondere die Frage des optimalen Autonomiegrades der drei Standorte insbesondere von der Ausgestaltung der Führung auf operativer Ebene unterhalb der Gesamtführung der neuen Fachhochschule(n) sowie deren Umsetzung abhängig sein wird.¹⁴

Zusätzlich sollen Vor- und Nachteile einer Ausgestaltung der künftigen Rechtsträgerschaft dieser Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen als

- *interkantonale Vereinbarung* (Konkordat) oder als
- *kantonale Trägerschaft* mit kantonalem Gesetz aufgezeigt werden – und dies unabhängig von den drei Strukturmodellen geprüft werden.

Basierend auf dem generellen Erkenntnisinteresse des Auftraggebers wurden detaillierte Evaluationsfragstellungen erarbeitet (Anhang A-2). Die Analyse der Strukturmodelle rekurriert zudem auf ein Wirkungsmodell, das als Ergebnis der ersten Analysen erarbeitet wurde und die zentralen Kriterien zur Weiterentwicklung der FHO in ihren Wirkungszusammenhängen zusammenfasst (Kapitel 2.1). Das methodische Vorgehen hatte zudem den Einbezug der Akteure und Stakeholder zu gewährleisten. Die Projektbearbeitung wurde dazu in drei Projektphasen: «Ausgangslage und Grundlagen», «Analyse und Beurteilung» sowie «Konsolidierung» gegliedert.

Projektdesign in drei Phasen



econcept

Figur 3: Projektdesign mit drei Phasen

¹⁴ So insbesondere die Frage, inwiefern unterhalb der Gesamtführung der neuen Fachhochschule(n) eine departementale oder aber eine standortbezogene Organisation gewählt wird.

2 Beurteilung möglicher Strukturmodelle

2.1 Wirkungsmodell als Grundlage von Analyse und Bewertung

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, das auf der Grundlage der Dokumentenanalyse (siehe Anhang A-7) sowie der Experten/innen-Gespräche (siehe Anhang A-3) erarbeitet wurde. Das Wirkungsmodell ist auf das Erkenntnisinteresse des Projekts ausgerichtet und damit auf die Frage, inwiefern die zur Diskussion stehenden Strukturmodelle sowie die möglichen Formen der Rechtsträgerschaft Wirkungen 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 Trägergebiets¹⁵ zeigen.

Das Wirkungsmodell umfasst die aufgrund der Dokumentenanalyse und der Experten/innen-Gespräche als prioritär erkannte Aspekte zur Weiterentwicklung der FHO in ihren Wirkungszusammenhängen.

Diese zentralen Aspekte der Weiterentwicklung der FHO werden im Wirkungsmodell in neutraler Form präsentiert und in den anschliessenden SWOT-Analysen zu den drei Strukturmodellen in ihrer je spezifischen Ausprägung beschrieben.

2.1.1 Genereller Input: Vorgaben und Ressourcen für Fachhochschulen generell

Als generellen Input in das Wirkungsmodell zur Weiterentwicklung der FHO erkennen wir vorliegend insbesondere a) die strategischen Vorgaben für die künftigen Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen zu Lehre, Forschung, Wissens- und Technologietransfer (WTT) sowie Weiterbildung, b) die Ressourcen, die der/n Fachhochschule(n) zur Umsetzung ihres Leistungsauftrags zur Verfügung gestellt werden sowie c) die drei Standorte St.Gallen, Buchs und Rapperswil samt ihren aktuellen Infrastrukturen und Netzwerken. Es handelt sich dabei um Vorgaben und Ressourcen der künftigen Fachhochschule(n), die unabhängig sind von der Frage der drei Strukturmodelle für die Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen und auch unabhängig von der Form der Rechtsträgerschaft sichergestellt werden müssen. Aus diesem Grund sind diese Vorgaben und Ressourcen für die Diskussion der drei Strukturmodelle und der beiden Rechtsträgerschaften nicht weiter relevant.

Der generelle Input für die FHO liegt ausserhalb der Systemgrenzen dieses Gutachtens.

¹⁵ Das «Trägergebiet» umfasst alle Trägerkantone der FHS und HSR sowie das Fürstentum Liechtenstein als Hochschulträger der NTB.

2.1.2 Spezifischer Input: Strukturmodelle, Rechtsform, Bestimmungsrechte

Zum spezifischen Input zählen wir im vorliegenden Fall die drei möglichen Strukturmodelle (A, B oder C), sowie die beiden optionalen Formen der Rechtsträgerschaft (Konkordat oder kantonales Gesetz). Ebenso zählen wir das Ziel der Balance von finanziellen Risiken und Mitbestimmungsrechten zum spezifischen Input der strukturellen Weiterentwicklung der drei Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen. Diese Eckwerte sind zentrale Ausgangspunkte für die künftige Entwicklung der Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen und bilden damit den Ausgangspunkt der interessierenden Wirkungszusammenhänge.¹⁶

Der spezifische Input bildet den Ausgangspunkt der Überlegungen im Wirkungsmodell.

2.1.3 Implementierung: Umsetzung und Ausgestaltung der Governance

Zur Wirkungsstufe der Implementierung gehören der politische Umsetzungsprozess in seiner Ausprägung je nach Wahl des Strukturmodells und der Rechtsträgerschaft sowie ein Fusionsprozess der heutigen drei Hochschulen zu einer oder zu zwei Fachhochschule(n). Zur Implementierung gehören überdies die Ausgestaltung der Governance auf politischer, strategischer und operativer Ebene samt den damit verbundenen Entscheidungswegen – je nach Wahl von Strukturmodell und Rechtsträgerschaft.

Die Implementierung verbindet den spezifischen Input mit dem erhofften Output.

2.1.4 Output-Ziele: Leistungen und deren Qualität

Als spezifischer Output des gewählten Strukturmodells zur Governance der künftigen Fachhochschule(n) ist insbesondere die kritische Grösse¹⁷ der entstehenden Fachhochschule(n) mit Blick auf das strategische Ziel des gleichzeitig umfassenden und qualitativ hochstehenden Angebots der neuen Fachhochschule(n) zu erkennen. Diese Grösse(n) ist resp. sind auch im Hinblick auf die Positionierung der neuen Fachhochschule(n) in der Fachhochschullandschaft der Schweiz von Bedeutung.

Als Output der Governance gelten zudem ihre Entscheidungsfähigkeit, ihre tatsächlichen Entscheide, Controlling- und Monitoring-Leistungen.¹⁸ Besondere Bedeutung kommt dabei der Qualität dieser Leistungserbringung zu. Die Qualität der Governance misst sich im vorliegenden Fall insbesondere an der gegenseitigen Unterstützung der politischen, strategischen und operativen Führungsebenen. Zudem sollen Entscheide evidenzbasiert, zeitnah und gleichzeitig breit abgestützt sowie nachhaltig sein.

Leistungen und ihre Qualität sind Voraussetzung zur Wirkungserzielung.

¹⁶ Zusätzlich werden in den Kantonen unterschiedliche Regelungen zu Einsitznahmen in interkantonalen Vereinbarungen zu berücksichtigen sein – für die Entscheidung zum Strukturmodell sowie zur Form der Rechtsträgerschaft ist dies jedoch nicht relevant und wird deshalb im Wirkungsmodell nicht abgebildet.

¹⁷ Gemessen in Studierendenzahlen.

¹⁸ Von Bedeutung wird überdies die Akzeptanz der Führung sein – dies ist aber als Ergebnis der späteren Umsetzung der Governance zu werten.

2.1.5 Outcome-Ziele: Wirkungen auf der Stufe der Fachhochschule

Im Zentrum des Interesses stehen natürlich die Wirkungen der Governance auf die neue(n) Fachhochschule(n). Dabei werden nachstehende Wirkungen als zentral erachtet.

- *Akkreditierungsfähigkeit*: Zentrale Wirkung der strukturellen Weiterentwicklung der FHO soll die Akkreditierungsfähigkeit der neuen Fachhochschule(n) sein.
- *Qualität, Attraktivität und Positionierung*: Angestrebt werden zudem eine hohe Qualität von Lehre, Forschung, WTT und Weiterbildung, eine koordinierte Weiterentwicklung der drei Standorte inklusive Studienangebot. Gleichzeitig sind als Folge der Leistungsfähigkeit der neuen Fachhochschule(n) eine entsprechend starke Attraktivität für Studierende, Lehrende, Forschende und Führungspersonen sowie für Kooperationen mit anderen Hochschulen und mit der Wirtschaft zu erwarten. Damit wird auch die Positionierung der neuen Fachhochschule(n) national und international bestimmt.
- *Synergien, Mehrwerte und betriebswirtschaftliche Effizienz*: Zudem sollen Mehrwerte aus dem Nutzen von Synergien und damit Aspekte der betriebswirtschaftlichen Effizienz betrachtet werden. So interessieren auch Betriebskosten der neuen Governance.
- *Regionale Verankerung*¹⁹: Als weiteres Kriterium interessiert die Verankerung der neuen Fachhochschule(n) an ihren Standorten resp. in ihren engeren Regionen.

Insgesamt soll die Positionierung der Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen auf nationaler und internationaler Ebene gestärkt werden.

2.1.6 Impact-Ziele: Wirkungen auf Stufe der Gesellschaft

Letztlich interessieren nicht nur die Wirkungen der Governance auf die Fachhochschule(n) selber, sondern vor allem die nachgelagerten Wirkungen, die damit auf wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene erreicht werden können – und dies im Sinne von Innovationskraft sowie akademischer, regionalökonomischer, kultureller und gesellschaftlicher Attraktivität des Trägergebiets. Diese Wirkungen basieren auf einer gestärkten Arbeitsmarktfähigkeit der Studierenden sowie auf der damit verbundenen, regionalökonomischen Attraktivität, aufgrund derer neue Arbeitgeber/innen angezogen und bestehende Arbeitgeber/innen sich weiterentwickeln können. Ebenfalls können Wirkungen für das Trägergebiet in Form eines Signals für Projekte der Trägergebiete über den Bildungsbereich hinaus erwartet werden. Wirkungen auf Stufe der Gesellschaft erfolgen allerdings in der Regel mit zeitlichem Verzug. Sie können überdies vielfältigen weiteren verstärkenden oder hemmenden Faktoren unterliegen, die wenig oder gar nichts mit der strukturellen Weiterentwicklung der FHO zu tun haben – so insbesondere wirtschaftspolitischen Entscheiden oder gesamtwirtschaftlichen Trends.

¹⁹ In Abgrenzung zum Begriff «Trägergebiet» verweisen die Begriffe «Region» bzw. regionale Verankerung auf die verschiedenen Regionen innerhalb des Kantons St.Gallen.

Der angestrebte Impact ist als längerfristige Perspektive und Kompass – und damit auch als Motivation und Legitimation für eine allfällige Mitträgerschaft – wichtig. Er liegt aber ausserhalb der Systemgrenzen dieses Gutachtens.

2.2 Methodische Hinweise zur SWOT-Analyse

In den folgenden Kapiteln werden die drei Strukturmodelle je einer SWOT-Analyse unterzogen. Unter einer SWOT-Analyse wird eine Charakterisierung des Untersuchungsgegenstands verstanden, die folgende vier Aspekte adressiert:

- **S** = «Strengths» / Stärken des Untersuchungsgegenstandes heute
- **W** = «Weaknesses» / Schwächen des Untersuchungsgegenstandes heute
- **O** = «Opportunities» / Opportunitäten für den Untersuchungsgegenstand in Zukunft
- **T** = «Threats» / Gefahren für den Untersuchungsgegenstand in Zukunft

«Opportunities» und «Threats» werden im deutschen Sprachgebrauch in der Regel mit Chancen und Risiken übersetzt – was für den Begriff «Threat» / Gefahr nicht korrekt ist.²⁰ Nachstehend verwenden wir der Gewohnheit halber die Begriffe Chancen und Risiken.

Die drei SWOT-Analysen basieren auf den im Wirkungsmodell für die Weiterentwicklung der FHO als relevant erkannte Aspekte. Das Wirkungsmodell zeigt dabei, dass die Wahl der neuen Governance zu unterschiedlichen Umsetzungen und Umsetzungsprozessen (Implementierung), potenziellen Leistungen inkl. deren Qualitäten (Output) sowie Wirkungen auf der Ebene der FHO an den drei Standorten und mit Blick auf deren Attraktivität und Positionierung im Rahmen der Hochschullandschaft (Outcome) führen wird. Nachgelagert werden Wirkungen auch auf wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und kultureller Ebene erwartet werden können (Impact). Wie bereits bei der Beschreibung des Wirkungsmodells ausgeführt, werden die Innovationskraft sowie die akademische, regionalökonomische, kulturelle und gesellschaftliche Attraktivität des Trägergebiets aber nicht nur von der Governance der neuen Fachhochschule(n) abhängen, sondern von einer Vielzahl weiterer Faktoren. Die Wirkungszusammenhänge lassen sich auf dieser Ebene kausal kaum belegen.

Die SWOT-Analysen der drei Strukturmodelle konzentrieren sich auf die Ebenen Implementierung, Output und Outcome gemäss Wirkungsmodell. Sie identifizieren die Ausprägungen der Elemente des Wirkungsmodells für die drei Strukturmodelle. Es findet dabei keine weitere Priorisierung der als zentral erkannten Aspekte statt; dies findet bei der vergleichenden Analyse und Beurteilung der drei Strukturmodelle statt (Kapitel 5.2).

Tatsächliche Stärken und Schwächen der neuen Struktur können allerdings noch nicht identifiziert werden, da die drei Strukturmodelle sowie die beiden Formen der Rechtsträgerschaft erst zur Entscheidung anstehen und noch nicht umgesetzt sind. Die SWOT-Analyse kann somit diesbezüglich lediglich Aussagen im Sinne von Hypothesen machen. Chancen und Risiken liegen in der SWOT-Analyse bereits konzeptionell in der Zukunft sowie ausserhalb des Untersuchungsgegenstandes, hierzu können generell nur Annahmen getroffen werden. Dies führt dazu, dass ein im Vergleich zu heute unveränderter Aspekt als Stärke resp. Schwäche, ein potenziell verstärkter oder reduzierter Aspekt jedoch als Chance resp. Risiko zu charakterisieren ist.

²⁰ Risiko = Schadensausmass x Wahrscheinlichkeit, auf Englisch «Risk».

2.3 SWOT-Analysen für die drei Strukturmodelle

Nachstehend folgen drei SWOT-Analysen für die drei zur Diskussion stehenden Strukturmodelle. Aussagen zu Stärken und Schwächen beziehen sich dabei stets auf den Vergleich zur aktuellen Situation der FHO. Die vergleichende Bewertung der drei Strukturmodelle erfolgt später (Kapitel 5.2); in diesem Schritt werden die Beurteilungskriterien nochmals verdichtet werden. Die SWOT-Analysen basieren auf der Dokumentenanalyse sowie auf den Argumenten, welche im Rahmen der Gespräche mit Akteuren und Stakeholdern sowie im Workshop der Arbeitsgruppe im Projekt «Trägerschaft» aufgenommen wurden.

2.3.1 SWOT-Analyse für Strukturmodell A

Das Strukturmodell «eine neue Fachhochschule» geht davon aus, dass für alle drei Hochschulen auf dem Gebiete des Kantons St.Gallen eine gemeinsame Fachhochschule mit insgesamt ca. 3'600 Studierende²¹ gebildet wird. Die drei FH-Standorte werden je auf politischer, strategischer und operativer Ebene einer gemeinsamen Führung unterstellt. Nachstehende Tabelle fasst Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken von Strukturmodell A zusammen.

Stärken	Schwächen
Stufe Implementierung <ul style="list-style-type: none"> – Eine kohärente Führungslinie politisch/ strategisch/ operativ bezogen auf alle drei FH-Standorte – insbesondere bzgl. Finanzentscheide und Angebotsentwicklung – Gute Voraussetzung für eine koordinierte Weiterentwicklung der FH inkl. gemeinsamer Angebotsentwicklung für alle drei FH-Standorte 	Stufe Implementierung <ul style="list-style-type: none"> – Umfassender politischer Umsetzungsprozess – Grosser Fusionsprozess über drei FH-Standorte (St.Gallen, Buchs, Rapperswil)
Stufe Output <ul style="list-style-type: none"> – Entscheidungsfähigkeit mit klaren, planbaren Entscheidungsprozessen politisch/ strategisch/ operativ bezogen auf alle drei FH-Standorte – Kritische Grösse für eine FH mit gleichzeitig umfassendem und qualitativ hochstehendem Angebot erreicht 	Stufe Output <ul style="list-style-type: none"> – Gemeinsamer Interessenabgleich über drei FH-Standorte notwendig
Stufe Outcome <ul style="list-style-type: none"> – Akkreditierungsfähigkeit der FH – Optimale Synergiepotenziale in der Leistungserbringung sowie im Bereich der Administration 	Stufe Outcome
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> – Verstärkte Attraktivität insbesondere für Lehr-, Forschungs- und Führungspersonen teilweise auch für Studierende – Verstärkte Attraktivität und Agilität für Kooperationen mit anderen HS²² – Stärkere Positionierung in nationaler HS-Landschaft – Stärkere Positionierung international – Grosse Beiträge zur Innovationskraft des Trägergebiets – Positive Signalwirkung für weitere politische Projekte im Trägergebiet – Betriebswirtschaftliche Effizienz des Mitteleinsatzes 	<ul style="list-style-type: none"> – Konflikte der Governance können zu Blockierungen an allen drei Standorten führen – Reduziertes Engagement der Mitträger bei allfällig geringeren Einflussmöglichkeiten – Reduziertes Engagement der FH für spezifische Interessen ihrer Standorte

Tabelle 1: Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken für Strukturmodell A

²¹ Alle Zahlen: Fachhochschule Ostschweiz: Jahresbericht 2015

²² indifferent bzgl. Kooperationen mit der Wirtschaft, da sich diese Art der Zusammenarbeit primär ausrichtet auf spezifisches Fachwissen – unabhängig von ihrem Standort. Gilt gleichermassen für Strukturmodell B resp. C.

2.3.2 SWOT-Analyse für Strukturmodell B

Strukturmodell B «Zwei Fachhochschulen mit disziplinärer Logik» postuliert, dass die Standorte Buchs und Rapperswil zu einer Fachhochschule mit knapp 1'950 Studierende zusammengeführt werden und der Standort St.Gallen mit rund 1'670 eine eigene Fachhochschule bildet. Es ist davon auszugehen, dass der Sitz der operativen Führung der Fachhochschule Rapperswil/Buchs in Rapperswil sein wird. Nachstehende Tabelle fasst Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken von Strukturmodell B zusammen.

Stärken	Schwächen
Stufe Implementierung <ul style="list-style-type: none"> – Zwei kohärente Führungslinien strategisch/ operativ – bezogen jeweils auf die zwei FHs im Kanton St.Gallen 	Stufe Implementierung <ul style="list-style-type: none"> – Auf politischer Ebene müssen die beiden getrennten strategisch/ operativen Führungslinien koordiniert und priorisiert werden – insbes. bzgl. Finanzentscheide und Angebotsentwicklung – Schlechte Voraussetzung für koordinierte Weiterentwicklung inkl. Angebotsentwicklung für drei Standorte – Mittlgrosser Fusionsprozess über zwei FH-Standorte
Stufe Output <ul style="list-style-type: none"> – Entscheidungsfähigkeit mit klaren, planbaren Entscheidungsprozessen strategisch/ operativ 	Stufe Output <ul style="list-style-type: none"> – Zusätzliche Koordination auf politischer Ebene nötig – Unterkritische Grösse der beiden FHs für ein gleichzeitig umfassendes, qualitativ hochstehendes Angebot
Stufe Outcome <ul style="list-style-type: none"> – (Theoretische) Akkreditierungsfähigkeit der zwei FHs – Teilweise Ausnützung der Synergiepotenziale in der Leistungserbringung & im Bereich der Administration – Thematisches Synergiepotenzial Rapperswil/Buchs – Unverändert starke Attraktivität für Studierende, Lehr-, Forschungs- und Führungspersonen gegenüber heute – Unverändert starke Attraktivität und Agilität für Kooperationen mit anderen HS – Unverändert grosse Beiträge zur Innovationskraft in der Region St.Gallen im Vergleich zu heute 	Stufe Outcome <ul style="list-style-type: none"> – Zwei konkurrierende FHs im Trägergebiet (um finanzielle und personelle Ressourcen sowie Marktanteile/ Studierende) – Lediglich teilweise Ausnützung der Synergiepotenziale in der Leistungserbringung sowie in der Administration – Weniger grosse geografische Nähe von Rapperswil/ Buchs im Vergleich zu St.Gallen/ Buchs lässt weniger einen gemeinsamen Wirkungsraum entstehen
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> – Gezielte Einflussmöglichkeiten der Träger können die regionale Verankerung stärken – Leicht grössere Beiträge zur Innovationskraft in der Region Rapperswil im Vergleich zu heute 	<ul style="list-style-type: none"> – Konflikte der Governance können zu Blockierungen an den zwei fusionierten Standorten führen – Gezielte Einflussmöglichkeiten der Träger können dem Gesamtinteresse der beiden FHs entgegenwirken – Reduziertes Engagement der FHs für spezifische Interessen ihrer Standorte – Schwächung des FH-Standorts Buchs angesichts einer neuen Konkurrenz St.Gallen <-> Rapperswil – Schwächung der Standorte Buchs und Rapperswil durch einen eventuellen Auf-/ Ausbau technischer Studiengänge am Standort St.Gallen – Reduzierte Innovationsbeiträge in der Region Buchs – Schwächere Positionierung der zwei FHs national und international angesichts fehlendem FHO-Dach – Negative Signalwirkung für weitere politische Projekte im Trägergebiet

Tabelle 2: Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken für Strukturmodell B

2.3.3 SWOT-Analyse für Strukturmodell C

Strukturmodell C «Zwei Fachhochschulen mit geografischer Logik» postuliert, dass die Standorte St.Gallen und Buchs zu einer Fachhochschule mit rund 2'050 Studierende zusammengeführt werden und der Standort Rapperswil zu einer eigenen Fachhochschule mit rund 1560 Studierenden wird. Es ist davon auszugehen, dass der Sitz der operativen Führung der Fachhochschule St.Gallen/ Buchs in St.Gallen sein wird.

Stärken	Schwächen
Stufe Implementierung <ul style="list-style-type: none"> – Zwei Führungslinien strategisch/ operativ bezogen jeweils auf die beiden FHs auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen – Kleinerer Fusionsprozess über zwei FH-Standorte (St.Gallen / Buchs) angesichts der bereits bestehenden Kooperationen 	Stufe Implementierung <ul style="list-style-type: none"> – Auf politischer Ebene müssen die beiden getrennten strategisch/ operativen Führungslinien koordiniert und priorisiert werden – insbes. bzgl. Finanzentscheide und Angebotsentwicklung – Schlechte Voraussetzung für koordinierte Weiterentwicklung inkl. Angebotsentwicklung für drei Standorte
Stufe Output <ul style="list-style-type: none"> – Entscheidungsfähigkeit mit klaren, planbaren Entscheidungsprozessen strategisch/ operativ 	Stufe Output <ul style="list-style-type: none"> – Zusätzliche Koordination auf politischer Ebene nötig – Unterkritische Grösse der beiden FHs für ein gleichzeitig umfassendes, qualitativ hochstehendes Angebot
Stufe Outcome <ul style="list-style-type: none"> – (Theoretische) Akkreditierungsfähigkeit der zwei FHs – Teilweise Ausnützung der Synergiepotenziale zu Leistungserbringung & im Bereich Administration – Umfassende Mehrsparten-Fachhochschule dank Stärkung bereits bestehender Kooperationen St.Gallen/ Buchs – Unverändert starke Attraktivität und Agilität für Kooperationen mit anderen HS – Grössere geografische Nähe von St.Gallen/ Buchs im Vergleich zu Rapperswil/ Buchs lässt eher einen gemeinsamen Wirkungsraum entstehen – Unverändert grosse Beiträge zur Innovationskraft in der Region Rapperswil im Vergleich zu heute 	Stufe Outcome <ul style="list-style-type: none"> – Zwei auch fachlich konkurrierende FHs im Trägergebiet (um finanzielle, teilweise studentische und personelle Ressourcen sowie Marktanteile/ Studierende) – Lediglich teilweise Ausnützung der Synergiepotenziale in der Leistungserbringung sowie in der Administration – Geringes thematisches Synergiepotenzial NTB und FHS
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> – Leicht verstärkte Attraktivität für Studierende, Lehr-, Forschungs- und Führungspersonen – Gezielte Einflussmöglichkeiten der Träger können die regionale Verankerung stärken – Grössere Beiträge zur Innovationskraft in der Region St.Gallen im Vergleich zu heute 	<ul style="list-style-type: none"> – Unerwünschte Redundanz im Angebot – Konflikte der Governance können zu Blockierungen an den zwei fusionierten Standorten führen – Gezielte Einflussmöglichkeiten der Träger können dem Gesamtinteresse der beiden FHs entgegenwirken – Reduziertes Engagement der FHs für spezifische Interessen ihrer Standorte – Schwächung des Standorts Buchs angesichts einer neuen Konkurrenz St.Gallen <-> Rapperswil – Leicht reduzierte Beiträge zur Innovationskraft in der Region Buchs – Schwächere Positionierung der zwei FHs national und international angesichts fehlendem FHO-Dach – Negative Signalwirkung für weitere politische Projekte im Trägergebiet

Tabelle 3: Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken für Strukturmodell C

3 Beurteilung möglicher Rechtsträgerschaften

3.1 Optionen und Vorgaben für die neue Rechtsform

Als Vorgaben für die neue Rechtsform der Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen sind insbesondere die rechtliche Qualifikation der Fachhochschulen in der Schweiz, das Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) sowie Vorgaben des Kantons St.Gallen zu beachten.

3.1.1 Rechtliche Qualifikation der Fachhochschulen

Rechtlich sind die Schweizerischen Fachhochschulen als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zu qualifizieren.²³ Eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist eine Verwaltungseinheit, zu der ein Bestand von Personen und Sachen durch Rechtssatz technisch und organisatorisch zusammengefasst ist und die für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe dauernd den Anstaltsbenützern zu Verfügung steht.²⁴ Im Unterschied zur öffentlich-rechtlichen Körperschaft, ist die Anstalt nicht mitgliedschaftlich organisiert und damit auch nicht verbandsmässig aufgebaut. Ihren Benützern kommen grundsätzlich keine aktiven Mitwirkungsrechte zu, diese können aber durch Gesetz oder Vereinbarung eingeräumt werden. Die zentralen Merkmale einer öffentlich-rechtlichen Anstalt²⁵ können wie folgt zusammengefasst werden:

- *Trägerschaft*: Die öffentlich-rechtliche Anstalt wird von einem oder mehreren Gemeinwesen getragen. Sie wird durch ein formelles Gesetz oder eine interkantonale Vereinbarung errichtet. Darin müssen die übertragenen Aufgaben und die Grundzüge der Organisation umschrieben werden.
- *Rechtsfähigkeit*: Eine Anstalt ist zudem organisatorisch ausgegliedert und rechtsfähig. Die Rechtspersönlichkeit definiert sich nach Art. 52 Abs. 2 und Art. 59 Abs. 1 ZGB. Eine rechtsfähige Anstalt ist selbst Verwaltungsträgerin und somit Trägerin von Rechten und Pflichten. Sie tritt als Hoheitsträgerin, Vertragspartnerin und Prozesspartei auf, kann über eigenes Vermögen verfügen und ist Haftungssubjekt. Die Anstalt untersteht jedoch der Organisationsaufsicht des Trägergemeinwesens.
- *Ausstattung*: Eine Anstalt wird mit persönlichen und sachlichen Mitteln ausgestattet und mit einer gewissen Autonomie versehen (die im Gründungsdokument meist mit dem Recht zur Selbstverwaltung umschrieben wird).²⁶

Eine Anstalt dient der dauernden Erfüllung einer Aufgabe des Trägergemeinwesens.

²³ Siehe vergleichende Darstellung (Kapitel 2); siehe auch Brunner, S. 115, in der die Fachhochschule Ostschweiz explizit als interkantonale Anstalt bezeichnet wird.

²⁴ Häfelin Ulrich/ Müller Georg / Uhlmann Felix: Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, 2016, RZ 1659ff.; Jaag Tobias/Rüssli Markus, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. Auflage 2012, RZ 1705ff.

²⁵ Siehe Tschannen Pierre / Zimmerli Ulrich / Müller Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2014, §7, RZ 4ff.

²⁶ Ibid, §7, RZ 19.

3.1.2 Vorgaben des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes

Mit dem Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) wurde eine gesetzliche Grundlage für einen gemeinsam von Bund und Kantonen koordinierten schweizerischen Hochschulraum geschaffen. Dabei sollen Bund und Kantone gemeinsam und mit Hilfe der gemeinsamen Organe²⁷ die Qualitätssicherung des Hochschulraums der Schweiz und somit der Universitäten und Fachhochschulen gewährleisten. Im Rahmen dieses Gutachtens interessiert primär Kapitel 5 des HFKG, welches die Vorgaben zur Qualitätssicherung und Akkreditierung von Hochschulen und anderen Institutionen des Hochschulbereichs enthält. Dabei wird die periodische Überprüfung der Qualität der Leistungserbringung sowie die institutionelle Akkreditierung und Programmakkreditierung geregelt. Die Voraussetzungen zur Akkreditierung werden in den Akkreditierungsrichtlinien²⁸ vom 28. Mai 2015 weiter konkretisiert. Insbesondere verlangen die rechtlichen Grundlagen, dass das Qualitätssicherungssystem, die Organisationsstruktur und die Entscheidungsprozesse es einer (Fach-)Hochschule ermöglichen, ihren Auftrag zu erfüllen und ihre strategischen Ziele zu erreichen (siehe dazu auch Anhang A-5).

3.1.3 Optionen der Ausgestaltung der Rechtsträgerschaft

Die künftige Ausgestaltung der Rechtsträgerschaft für die Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen kann – unabhängig vom gewählten Strukturmodell – gemäss zwei unterschiedlichen rechtlichen Modellen erfolgen:

- *Interkantonale Vereinbarung* zwischen den beteiligten Kantonen, resp. einen Staatsvertrag mit Liechtenstein – je nach gewähltem Strukturmodell
- *Kantonale Trägerschaft mit kantonalem Gesetz* gemäss kantonalem Recht des Kantons St.Gallen als Standortkanton

Im Rahmen der Gespräche mit Akteuren und Stakeholder der Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen wurden weitere Varianten angesprochen. Sie stehen zurzeit nicht im Zentrum der Diskussion, werden aber dennoch kurz beschrieben.

- *Kantonale Lösung mit interkantonalen Verträgen*: Als ergänzende Lösung für die Trägerschaft der Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen käme ein kantonales Gesetz in Frage, das durch interkantonale Vereinbarungen ergänzt würde.
- *Kantonale Lösung mit Verträgen von Kantonen oder Stiftungen mit Fachhochschule(n)*: Diese Variante geht davon aus, dass ein Kanton – direkt oder über eine Stiftung – einen/mehrere spezifische/n Leistungsauftrag/-aufträge mit einer oder zwei Fachhochschule(n) als öffentlich-rechtliche Anstalt abschliessen würde.

Nachstehend werden die Vorgaben und Modelle für die künftige Rechtsträgerschaft der Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen untersucht. Dabei werden Vor- und Nachteile aus rechtlicher Perspektive aufgezeigt und ausgewertet.

²⁷ Schweizerische Hochschulkonferenz, Rektorenkonferenz und schweizerischer Akkreditierungsrat

²⁸ Hochschulrat, 2015

3.2 Interkantonale Vereinbarung als mögliche Rechtsform

Interkantonale Verträge werden auch als Konkordate, Abkommen oder interkantonale Vereinbarungen bezeichnet.²⁹ Sie können zwischen einzelnen, aber auch zwischen allen Kantonen abgeschlossen werden und alle Bereiche betreffen, die in der Zuständigkeit der Kantone liegen. Oft werden mit Konkordaten verschiedene kantonale Regelungen vereinheitlicht, ohne dass es dazu eines nationalen Gesetzes bedarf. Interkantonale Verträge regeln daher immer häufiger nicht nur die operative Aufgabenerfüllung und die Zusammenarbeit der beteiligten Kantone, sondern weisen selber rechtsetzenden Charakter auf.³⁰

Generelle Rechtsgrundlagen des Bundesrechts zu interkantonalen Vereinbarungen

Gemäss Art. 48 Abs. 1 BV können die Kantone untereinander Verträge schliessen, gemeinschaftliche Organisationen und Einrichtungen schaffen sowie Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.³¹ Dabei kommt ihnen ein weitgefaster Handlungsspielraum zu.³² Als Schranken werden die Interessen des Bundes sowie die Rechte anderer Kantone (Art. 48 Abs. 3 BV), die Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 BV) sowie die Bestandesgarantie (Art. 53 BV) genannt.³³ Weitere Schranken ergeben sich aus der Verfassungsordnung; so namentlich der Grundsatz der Bundestreue (Art. 44 BV) und das Demokratieprinzip (Art. 51 BV). Diese Bestimmungen gelten indes für jedes kantonale Handeln.³⁴ Art. 48 Abs. 3 BV sieht eine Informationspflicht für die ein Konkordat abschliessenden Kantone gegenüber dem Bund vor. Diese Informationspflicht ist mit einem Einspracheverfahren verknüpft, welche sich nach Art. 61c RVOG ausgestaltet. Des Weiteren kann das Bundesgericht auf Klage des Bundes oder eines (Dritt-)Kantons hin einen Vertrag frei prüfen und die Anerkennung und Vollziehung versagen.³⁵ Für den Rechtsschutz bestehen im interkantonalen Verhältnis für die Kantone das Rechtsmittel der staatsrechtlichen Klage (Art. 189 Abs. 1 lit. c und d BV). Private können sich mit staatsrechtlicher Beschwerde gegen Verletzungen ihrer aus interkantonalen Verträgen fliessenden Rechte zur Wehr setzen (siehe Art. 100 Abs. 5 BGG).³⁶

Interkantonale Rahmenvereinbarung

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) kann der Bund gemäss Art. 48a BV unter bestimmten Bedingungen inter-

²⁹ Die Terminologie des interkantonalen Rechts ist uneinheitlich, siehe Brunner, S. 107f. Zuweilen wird mit dem Begriff «Konkordat» nicht der Vertrag an sich, sondern der Zusammenschluss selbst, bzw. ein durch den Vertrag eingesetztes Organ bezeichnet.

³⁰ Buser Denise, Kantonales Staatsrecht: eine Einführung für Studium und Praxis, S. 99ff.

³¹ Siehe Abderhalden Ursula, St.Galler Kommentar, Art. 48, N22ff.

³² Brunner, S. 133.

³³ Stellungnahme des Bundesrates vom 28.5.1999 auf die Motion NR Theiler, 99.3108.

³⁴ Statt vieler siehe Uhlmann Felix/Zehnder Vital, Rechtsetzung durch Konkordate, in: Leges 2011/1, S. 10.

³⁵ Uhlmann/Zehnder, S. 12.

³⁶ Brunner, S. 125.

kantonale Verträge allgemeinverbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten.³⁷ Die Kantone haben zusätzlich am 24. Juni 2005 gestützt auf Art. 13 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)³⁸ eine interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) verabschiedet.³⁹ Diese regelt Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Sie bildet die Grundlage für interkantonale Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen gemäss Art. 48a der Bundesverfassung. Die Kantone können ihr auch Verträge in anderen Aufgabenbereichen unterstellen. Zu den der IRV unterstellten Verträgen zählen auch jene zu den kantonalen Hochschulen.⁴⁰ Für die interkantonale Trägerschaft einer Fachhochschule als öffentlich-rechtliche Anstalt sind die Art. 10 ff. IRV anwendbar. In Art. 10 IRV wird die gemeinsame Trägerschaft als Organisation oder Einrichtung von zwei oder mehreren Kantonen bezeichnet, die zum Zwecke hat, bestimmte Leistungen im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemeinsam zu erbringen.⁴¹

Kantonales Recht zu interkantonalen Vereinbarungen

Neben den in der IRV festgehaltenen Grundsätzen bestehen für interkantonale Rechtssetzungen keine eigentlichen interkantonal übergreifenden Verfahrensregeln. Vielmehr werden sie durch übereinstimmende Willensbekundungen der beteiligten Kantone geschaffen. Es bestehen jedoch kantonal Kompetenzvorschriften über den Abschluss und die allfällige Genehmigung von Vereinbarungen sowie über deren Veröffentlichung. Im Kanton St. Gallen beispielsweise wird die Kantonsregierung in Art. 74 KV SG ermächtigt, interkantonale Vereinbarungen abzuschliessen und Vertreter/innen interkantonomer Gremien zu ernennen. Art. 73 Abs. 1 lit. c KV SG gibt ihr zudem die Kompetenz zur Umsetzung interkantonomer Vereinbarungen. Gemäss Art. 74 Abs. 2 lit. c KV SG informiert sie dabei den Kantonsrat jeweils über laufende Verhandlungen. Die Legislative wird aber in die Verhandlungen nicht weiter einbezogen, sondern genehmigt gemäss Art. 65 Abs. 1 lit. c KV SG den Abschluss oder die Kündigung zwischenstaatlicher Vereinbarungen, sofern ihnen Verfassungs- und Gesetzesrang zukommt. Art. 48 und 49 KV SG sehen das obligatorische resp. fakultative Referendum über Vereinbarungen mit Verfassungs- resp. Gesetzesrang vor.

Interkantonale Vereinbarungen, insbesondere Trägervereinbarungen, definieren das anwendbare Recht – beispielsweise auf eine gemeinsam gegründete Anstalt. Gemäss Art. 11 IRV gilt das Recht am Sitz der gemeinsamen Trägerschaft.⁴²

³⁷ Siehe hierzu Jaag Tobias, Kooperativer Föderalismus – Verstärkte Zusammenarbeit im Bundesstaat, in: AJP 2013, S. 6.

³⁸ Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003

³⁹ Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005, siehe: http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/IRV_deutsch_ohne_Kommentar.pdf [Stand: 31. Jan. 2017].

⁴⁰ Siehe Art. 48a lit. c BV und Auflistung «Interkantonale Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen von Art. 48a BV», Stand: 31.12.2014, S.4, siehe: http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/InterkantVereinbarungen-Art48a.pdf [Stand: 31. Jan. 2017].

⁴¹ Zu den Erläuterungen zur IRV, siehe: http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/vertragstext_mit_Erlaeuterungen.pdf [Stand: 31. Jan. 2017].

⁴² Siehe z.B. Art. 9 Vereinbarung HSR; wonach das Recht des Kantons St.Gallen anwendbar ist.

Oft werden durch interkantonale Vereinbarungen gemeinsame interkantonale Organe eingesetzt. Die meisten interkantonalen Vereinbarungen sehen zudem ein Recht anderer Kantone vor, der Vereinbarung beizutreten,⁴³ sowie ein einseitiges Kündigungsrecht⁴⁴.

Qualifikation der Vereinbarungen

Im Unterschied zu formellen Gesetzen, die generell-abstrakt ausgestaltet sind, um auf eine Vielzahl von Fällen Anwendung zu finden, müssen Konkordate rechtlich qualifiziert werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen:⁴⁵

- *Rechtsgeschäftliche Vereinbarungen* begründen ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen zwei oder allenfalls mehreren Kantonen, indem sie in vertraglicher Weise gegenseitig Rechte und Pflichten umschreiben, die sich auf einen konkreten Sachverhalt beziehen, ohne objektive Rechtsnormen zu schaffen.
- *Mittelbar rechtsetzende Vereinbarungen* widerspiegeln den Umstand, dass sich mehrere Kantone über eine einheitliche Regelung für ein bestimmtes Sachgebiet geeinigt haben und sich verpflichten, ihr jeweils kantonales Recht der vereinbarten Vereinheitlichung anzupassen.
- *Unmittelbar rechtssetzende Vereinbarungen* enthalten direkte anwendbare Normen für Adressaten/innen und bedürfen deshalb keiner Umsetzung in kantonales Recht.
- *Mischverträge* enthalten rechtsetzende wie auch rechtsgeschäftliche Teile; hinzukommen organisatorische Elemente, indem bestimmte Organe eingesetzt werden.⁴⁶

Die Unterscheidung der verschiedenen Vereinbarungsformen ist in der Praxis oft nicht klar⁴⁷ und kann dann lediglich anhand einzelner Bestimmungen vorgenommen werden. In zahlreichen Fällen enthält eine interkantonale Vereinbarung rechtsgeschäftliche mittelbare sowie unmittelbar rechtsetzende Elemente gleichzeitig und kann damit womöglich keiner der Kategorien exakt zugeordnet werden.⁴⁸ Die Unterscheidung ist dennoch insofern relevant, als an sie unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft werden können.⁴⁹

Bei Trägervereinbarungen handelt es sich (mehrheitlich) um unmittelbar rechtsetzende Vereinbarungen, da es an einer innerkantonalen gesetzlichen Grundlage fehlt und/oder diese durch die Vereinbarung neu geschaffen wird – ohne einer Umsetzung in kantonales

⁴³ Siehe z.B. Art. 10 Abs. 1 Vereinbarung HSR.

⁴⁴ Siehe z.B. Art. 49ff. Vereinbarung HSR mit einer Kündigungsfrist von 3 Jahren.

⁴⁵ Häfelin/Müller/Uhlmann, RZ 136ff., Jaag/Rüssli, RZ506ff., Brunner, S. 108.

⁴⁶ Häfelin/Müller/Uhlmann, RZ 138; siehe auch Aberhalden Ursula, Möglichkeiten und Grenzen interkantonaler Zusammenarbeit: unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Integration der Schweiz, 1999, S. 66, Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft 2016, Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft 2016, S. 356f.).

⁴⁷ Brunner, S. 109.

⁴⁸ Siehe Uhlmann/Zehnder, S. 14f.

⁴⁹ Brunner, S. 108.

Recht zu bedürfen – und durch die Vereinbarung neue Zuständigkeiten, neue Rechtsgrundlagen für Ausgaben und neues Organisationsrecht geschaffen werden.⁵⁰ In der Lehre wird teils eine weitere Qualifikation von interkantonalen Vereinbarungen aufgeführt, die der Schaffung gemeinsamer Einrichtungen, wie interkantonalen Anstalten, dient und u.a. als organisatorische Verträge bezeichnet werden.⁵¹

Abgrenzung zu Verwaltungsvereinbarungen

Von Konkordaten, die in der Regel von Kantonsparlamenten ratifiziert werden müssen, sind blosse Verwaltungsvereinbarungen zu unterscheiden, die von Kantonsregierungen direkt in eigener Kompetenz abgeschlossen werden können und in der Regel von weniger grosser Tragweite sind. Hauptsächliches Unterscheidungsmerkmal ist, dass Konkordate Gegenstände der Gesetzgebung betreffen und Wirkungen nicht nur für die vertragsschliessenden Kantone entfalten, sondern unmittelbar auch für natürliche und juristische Personen. Verwaltungsvereinbarungen sind demgegenüber Verpflichtungen der Kantone, die sie mit Mitteln der Exekutive erfüllen.⁵²

Neue Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil als mögliches Modell

Für die Ausgestaltung einer neuen Hochschulträgerschaft in der Form einer interkantonalen Vereinbarung könnte die am 1. Oktober 2016 in Kraft getretene Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil (HSR) beispielgebend sein (siehe Anhang A-6). Die Vereinbarung über die HSR enthält Elemente, die mit Blick auf eine breitere Trägerschaft weiterentwickelt werden können, so z.B. der Finanzierungsmodus oder die Organstruktur. Gleichzeitig kann mit der direkteren Führung durch den Kanton St.Gallen ein Ausgleich zur asymmetrischen Verteilung der Lasten und Risiken zwischen Mitträgern und Standortkanton stattfinden.⁵³

3.3 Kantonales Gesetz als mögliche Rechtsform

Gemäss Art. 62 BV sind die Kantone zuständig für das Schulwesen. Träger einer öffentlich-rechtlichen Fachhochschule sind demnach die Kantone, entweder einzeln oder im Verbund. Im Falle der Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen kommt ein kantonales Gesetz des Kantons St.Gallen in Frage.⁵⁴ Die kantonale Trägerschaft einer Fachhochschule findet ihre rechtliche Grundlage ihrerseits in der jeweiligen Kantonsverfassung. Im Falle von St.Gallen finden sich die entsprechenden Grundlagen in Art. 10 Abs. 1 lit. c KV SG, wonach der Kanton zum Ziel hat, dass öffentliche Bildungseinrichtungen sowie vielfältige Bildungsangebote von hoher Qualität bestehen, sowie in Art. 67 KV SG⁵⁵:

⁵⁰ Vgl. Werder Beat, Wann liegt ein rechtsetzendes Konkordat und wann liegt eine blosse interkantonale Verwaltungsvereinbarung vor? Direktion des Innern und der Staatskanzlei des Kantons Zug, 2004.

⁵¹ Jaag/Rüssli, RZ 509 wie auch in Brunner, S. 110.

⁵² Brunner, S. 108 (mit Verweisen).

⁵³ Medienmitteilung des Bildungsdepartements des Kantons St.Gallen zur Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen, 12. November 2015.

⁵⁴ Analog zum Fachhochschulgesetz des Kantons Zürich oder des Gesetzes über die Berner Fachhochschule (FaG), siehe Ausführungen hierzu weiter unten.

⁵⁵ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20012631/201006080000/131.225.pdf> [Stand: 31. Jan. 2017].

Der Kantonsrat erlässt ein Gesetz mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Stimmberechtigten, wenn in allgemeiner Form insbesondere a) Rechte und Pflichten von Privaten sowie von Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften festgelegt werden; sowie b) die Grundzüge von Organisation und Verfahren in Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten geordnet werden. Die Übertragung der öffentlichen Aufgabe im Bildungswesen findet auf Grundlage von Art. 76 KV SG statt, der besagt, dass Zuständigkeiten der Regierung unter anderem auf öffentlich-rechtliche Anstalten übertragen werden können (lit. c).

Eine kantonale Anstalt hängt vom Kanton ab, ohne seiner hierarchisch gegliederten Zentralverwaltung anzugehören.⁵⁶ Ein kantonales Gesetz muss dabei, wie bereits erwähnt, die an die öffentlich-rechtliche Anstalt übertragenen Aufgaben, die Grundzüge der Organisation der Anstalt sowie deren Befugnisse (resp. jene ihrer Organe) umschreiben. Ausserdem räumt sich der Kanton Einflussmöglichkeiten auf die Anstalt ein. Der Anstalt werden gewisse Aufgaben, Personal und in der Regel auch Vermögenswerte übertragen. Der Übergang von Arbeitsverhältnissen und Vermögenswerten auf die Anstalt muss personalrechtlich und buchhalterisch abgewickelt werden.⁵⁷

Wie eine gemäss kantonalem Gesetz konstituierte Anstalt konkret ausgestaltet und mit wie viel Unabhängigkeit (Autonomie) gegenüber dem Kanton sie ausgestattet sein soll, entscheidet sich im demokratischen Entscheidungsprozess im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren des Kantons. Auch eine weitestgehend autonome Anstalt untersteht der Aufsicht des Kantons. Dies betrifft insbesondere die Abnahme von Rechenschaftsberichten, das Erteilen von Weisungen sowie Einsichts- und Auskunftsrechte.⁵⁸

3.4 Weitere mögliche Rechtsformen

Als weitere oder ergänzende Lösung für die Trägerschaft der Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen käme eine kantonale Trägerschaft mit kantonalem Gesetz in Frage, die durch interkantonale Vereinbarungen, im Sinne von Verwaltungsvereinbarungen ergänzt würde. Die jeweiligen Kantone als privilegierte Vertragspartner, könnten sich damit an einzelnen Hochschulen oder Bereichen beteiligen, ohne dass interkantonale Gremien für die Trägerschaft errichtet werden müssten. So hält beispielsweise das Fachhochschulgesetz des Kantons Zürich in § 2.2. fest, dass der Kanton mit dem Bund, anderen Kantonen und anderen Schulträgern des öffentlichen und privaten Rechts Vereinbarungen über die Zusammenarbeit und Koordination abschliessen könnte. Auch das Gesetz über die Berner Fachhochschule sieht in Art. 51 die Möglichkeit vor, dass der Berner Regierungsrat mit anderen Kantonen Vereinbarungen über Hochschulbeiträge abschliesst. Bei

⁵⁶ Zehnder Vital, Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft - Rechtsgrundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit und des interkantonalen Vertrags, Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft, 16, Zürich 2007, S. 90.

⁵⁷ Vgl. (analog) Leitfaden Anstalten des Kantons Zürich http://www.gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/gemeinde-recht/gemeindeordnung/_jcr_content/contentPar/downloadlist_7/downloaditems/leitfaden_f_r_anstal.spooler.download.1409313927025.pdf/Leitfaden_Gemeindeanstalten+Dezember_2013_v1.pdf [Stand: 31. Jan. 2017].

⁵⁸ Zehnder, S. 91f.

einem kantonalen Gesetz könnte also der Regierungsrat des Kantons St.Gallen Vereinbarungen mit anderen Kantonen abschliessen, wenn er dazu im Gesetz ermächtigt würde (siehe auch: Art. 74 Abs. 2 lit. a der Kantonsverfassung des Kantons St.Gallen). Als positive Aspekte dieser Lösung können die Autonomie des Trägerkantons, der flexible Abschluss von Vereinbarungen sowie Effizienzgewinne angesichts des Verzichts auf interkantonale Organe angeführt werden. Gleichzeitig ist als negativer Aspekt die weitgehend fehlende Mitsprache der Mitträger zu erwähnen sowie das demokratische Defizit solcher Verträge, die von den Kantonsregierungen in eigener Kompetenz abgeschlossen werden – ohne Genehmigung durch die Parlamente.⁵⁹

Hinzu kommt als weitere Option zum Einbezug verschiedener Kantone eine kantonale Trägerschaft verbunden mit der Möglichkeit der Fachhochschule(n) als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und einer im Grunderlass umschriebenen Autonomie⁶⁰, separate Dienstleistungsaufträge mit weiteren Kantonen abzuschliessen. Die Kompetenz hierzu muss jedoch im kantonalen Gesetz über die Fachhochschule(n) in ihren Grundzügen festgehalten werden. Art. 1 Abs. 4 lit. a des Berner Fachhochschulgesetzes beispielsweise sieht vor, dass die Fachhochschule Vereinbarungen mit Dritten abschliessen kann, soweit dies der Erfüllung ihrer Aufgaben dienlich ist. Art. 5 Abs. 1 benennt diese «Dritten» – beispielsweise Wirtschaft, Verbände und Behörden (lit. a) – in einer nicht abschliessenden Aufzählung.⁶¹ Die Berner Fachhochschulverordnung konkretisiert, dass solche Verträge mit Dritten über Forschung, Entwicklung und Dienstleistung dem Rektor/der Rektorin zur Kenntnis gebracht und ab einer gewissen Gesamtsumme von ihm/ihr bewilligt werden müssen. Auch § 29 des Fachhochschulgesetzes des Kantons Zürich hält fest, dass die Zürcher Hochschulen Dienstleistungen für Dritte erbringen können, so lange die Freiheit und Verantwortung der Lehre und Forschung nicht gefährdet wird.

Der Kanton Thurgau nutzt eine weitere Möglichkeit, sich an einer ausserkantonalen Bildungseinrichtung zu beteiligen. Er gründete im Jahr 1999 eine öffentlich-rechtliche Stiftung, die Thurgauische Stiftung für Wissenschaft und Forschung (TSWF), welche die Trägerschaft für drei wissenschaftliche Institute bildet, die in grenzüberschreitender Kooperation mit den nächstgelegenen Hochschulen in Konstanz errichtet wurden (so genannte «An-Institute»). Es sind dies das Biotechnologie-Institut Thurgau, das Thurgauer Wirtschaftsinstitut und das Institut für Werkstoffsystemtechnik Thurgau. Ebenfalls der TSWF angegliedert ist das Thurgauer Krebsregister, das am 1. Januar 2012 seine Arbeit in Kreuzlingen aufgenommen hat. Die TSWF versteht sich als flexible Plattform für die Zusammenarbeit mit Hochschulen. Der Stiftungszweck ermöglicht eine breite Palette von wissenschaftlichen Aktivitäten im Kanton Thurgau und in seinem Interesse.⁶²

⁵⁹ Siehe Ausführungen zu Verwaltungsvereinbarungen.

⁶⁰ Vgl. Zehnder, S. 89ff.

⁶¹ Nach der fest etablierten Praxis in der Gesetzesredaktion der Bundesverwaltung gilt eine Aufzählung als abschliessend, solange sie nicht mit Partikeln wie «namentlich», «insbesondere» o.ä. markiert ist, vgl. Andreas Lötscher, Immer nur «nur»? Stellungnahmen zum Beitrag von Max Baumann «Nur "nur" — über abschliessende und nicht abschliessende Aufzählungen im Gesetz und in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung» (LeGes 2001/2, 5.85 — 96), S. 127.

⁶² Vgl. http://www.parlament.tg.ch/xml_5/internet/de/application/d13633/f13626.cfm [Stand: 31. Jan. 2017].

In der Lehre wird die öffentlich-rechtliche Stiftung als eine durch einen Stiftungsakt begründete, dem öffentlichen Recht unterstellte und in der Regel mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Verwaltungseinheit definiert, die mit ihrem Stiftungsvermögen eine öffentliche Aufgabe erfüllt.⁶³ Öffentlich-rechtliche Stiftungen bedingen einen Stiftungserrichter des öffentlichen Rechts, d.h. ein Gemeinwesen, also z.B. einen Kanton oder eine Gemeinde. Im Vergleich zu den privatrechtlichen Stiftern bleibt der öffentlich-rechtliche Stifter der Stiftung viel stärker verbunden; grundsätzlich behält er das Recht, über die errichtete Stiftung zu verfügen. Er kann diese also ändern oder aufheben (was dem privatrechtlichen Stifter nicht erlaubt ist).⁶⁴

3.5 Vor- und Nachteile der möglichen Rechtsformen

3.5.1 Charakterisierende Elemente als Grundlage zur SWOT-Analyse

Nachstehend werden die kantonale Trägerschaft auf der Basis eines kantonalen Gesetzes resp. die interkantonale Trägerschaft auf der Basis einer interkantonalen Vereinbarung verglichen und aus rechtlicher Sicht beurteilt. In der Literatur wird dabei vorwiegend die interkantonale Trägerschaft analysiert und der Option der kantonalen Trägerschaft durch ein kantonales Gesetz entgegengesetzt. Aus diesem Grund wird in der Folge die an interkantonalen Vereinbarungen geäußerte Kritik aufgezeigt und dabei jeweils Bezug genommen auf die Möglichkeit der kantonalen Gesetzgebung als Alternative.

Politische Motivation zum Abschluss einer interkantonalen Vereinbarung

Der Abschluss einer interkantonalen Trägervereinbarung wird u.a. mit der Ermöglichung einer kohärenten Führung, der eindeutigen Benennung von Rechtsgrundlagen sowie dem Mitspracherecht in strategischen Angelegenheiten verbunden.⁶⁵ Als weitere politische Beweggründe können ein von den Kantonen wahrgenommener, gesteigerter finanzieller Druck, eine Solidarisierung der Kantone untereinander sowie der Wunsch nach verstärkter politischer Interessenvertretung gegenüber dem Bund oder anderen Landesteilen angeführt werden.⁶⁶ Ein kantonales Gesetz würde solche Beweggründe kaum ausreichend umsetzen.

⁶³ Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., S. 288, Rz 1346 ff).

⁶⁴ Vgl. <https://www.stiftungsrecht.ch/oeffentlich-rechtliche-stiftungen> [Stand: 31. Jan. 2017].

⁶⁵ Siehe zur Revision: https://www.zrk.ch/fileadmin/dateien/dokumente/fhz/fhz-mm_20121108_1.pdf ; https://www.zrk.ch/fileadmin/dateien/dokumente/fhz/fhz-mm_20121108_2.pdf [Stand: 31. Jan. 2017].

⁶⁶ Brunner, S. 263ff.

Konsenssuche versus neutraler Gesetzgeber

Interkantonale Vereinbarungen beruhen auf einem Konsens zwischen den beteiligten Kantonen. Im Unterschied zu Gesetzen gibt es dabei keinen neutralen Redaktor, sondern es stehen sich interessengebundene Parteien gegenüber, deren primäre Aufgabe es ist, ihre Interessen durchzusetzen. Die interkantonale Vereinbarung ist damit Ausdruck übereinstimmender Willensäusserung mehrerer Kantone – ermittelt in einem heteronomen, dem interkantonalen Kräftespiel unterworfenen Verfahren.⁶⁷ Bei den in interkantonalen Organen einsitzenden Regierungsvertretern/innen kann zudem aufgrund der Konsensnotwendigkeit deren Unabhängigkeit in Frage gestellt werden.⁶⁸ Demgegenüber ist ein kantonales Gesetzgebungsverfahren verfassungsmässig geregelt, wobei die innerkantonale Mehrheitsmeinung demokratisch ermittelt wird.

Erfordernis der Einstimmigkeit versus Mehrheitsverfahren

Träger einer interkantonalen Anstalt haben Rechte und Pflichten. Zudem müssen die Beschlüsse aller Träger/innen übereinstimmen, um für die Anstalt Verbindlichkeit zu entfalten.⁶⁹ Dies gilt für alle Geschäfte, für die der Vertrag einen Genehmigungsvorbehalt vorsieht (auch für die allgemeine Aufsichtstätigkeit). Das Erfordernis der Einstimmigkeit birgt die Gefahr grosser Trägheit bis hin zur Handlungsunfähigkeit der Träger/innen einer Anstalt.⁷⁰ Dem kann entgegengewirkt werden, indem der Anstalt und ihren Organen möglichst viele Rechte übertragen und so die Mitwirkungsrechte der Träger/innen auf ein Minimum beschränkt werden.⁷¹ Zudem kann eine so genannte Intraorganaufsicht eingeführt werden, indem die obersten Anstaltsorgane als paritätische Organe der Träger organisiert werden.⁷² Dies haben die drei regionalen Fachhochschulen mit interkantonomer Vereinbarung so eingeführt (vgl. Kapitel 4).

Demokratiedefizit

Da interkantonale Vereinbarungen grundsätzlich von Regierungsvertretern/innen verhandelt und abgeschlossen werden, wird in der Lehre des Öfteren ein Demokratiedefizit identifiziert.⁷³ Auch wenn die Verhandlungsergebnisse einer künftigen Vereinbarung – zumindest bei Vereinbarungen mit Gesetzescharakter⁷⁴ – den Kantonsparlamenten zur Genehmigung vorgelegt werden müssen, ist der Anteil der Parlamente an der interkantonalen Rechtsetzung eine blosser Kontrolle im Sinne einer internen Ermächtigung der Regierung

⁶⁷ Bericht und Antrag des Regierungsrates St.Gallen an den Kantonsrat zum dringlichen Postulat KR-Nr. 93/2005 betreffend Einbezug des Kantonsrates in Aushandlung, Ratifikation, Vollzug und Änderung interkantonomer Verträge und von Vereinbarungen mit dem Ausland (vom 17.5.2006), S. 4; Abderhalden, S. 1876f.

⁶⁸ Brunner, S. 288.

⁶⁹ Beurret-Flück, Die Organisation interkantonomer Institutionen unter besonderer Berücksichtigung der Interkantonomer Straf-anstalt Bostadel in Menzingen/ZG 1983 S. 85.

⁷⁰ Zehnder, S. 95.

⁷¹ Diesbezüglich bestehen klare Unterschiede bei den drei bestehenden Fachhochschulen mit interkantonomer Vereinbarung: Während dem bei HES-SO viele Kompetenzen auf der politischen Ebene verankert sind weisen FHNW und HSLU verstärkt Kompetenzen auf der Ebene der Anstalt und ihrer Organen auf (vgl. Kapitel 2).

⁷² Siehe hierzu kritisch Zehnder, S. 84 und 93.

⁷³ Abderhalden, S. 185ff., Abderhalden, St. Galler Kommentar, Art. 48, N.54 ff., Brunner, S. 264.

⁷⁴ Beim Abschluss eines Konkordats, welches eine interkantonale Anstalt begründet, soll das innerkantonale Genehmigungsverfahren mit der höchsten demokratischen Legitimität gewählt werden, siehe hierzu Brunner, S. 293.

zum Vertragsschluss. Sie gibt dem Parlament jedoch kaum Einfluss auf die eigentliche Willensbildung, die durch Vertreter/innen der Kantonsregierungen getragen wird.⁷⁵ Aus Gründen der stärkeren demokratischen Legitimation der Parlamente, ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Regierung sowie der Öffentlichkeit der Parlamentsentscheidungen sollten Kantonsparlamente stärker am Abschluss interkantonalen Vereinbarungen beteiligt werden.⁷⁶ Insbesondere sollten sie ihre Kontroll- und Mitwirkungsinstrumente besser nutzen, ohne dabei den Verhandlungsspielraum der Regierungen zu stark einzuschränken.⁷⁷ Zudem bestehen diverse Vorschläge und Projekte zur besseren Beteiligung von Parlamenten an interkantonalen Vereinbarungen, wie beispielsweise die Beratung von Entwürfen durch interparlamentarische Kommissionen.⁷⁸ Art. 4 IRV stärkt die Stellung der kantonalen Parlamente, indem Kantonsregierungen verpflichtet werden, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren (so auch z.B. vorgesehen in Art. 74 Abs. 2 lit. c KV SG). Art. 48 Abs. 4 schreibt dementsprechend fest, dass Kantone zwar interkantonale Organe durch einen interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen können, sofern der Vertrag nach dem gleichen Verfahren, das für die Gesetzgebung gilt, genehmigt worden ist und die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt. Schliesslich können mit der Stimmrechtsbeschwerde vor dem Bundesgericht (Art. 82 lit. c BGG) Verletzungen von Verfassungsbestimmungen des Bundes und der Kantone gerügt werden. Damit wird ein gewisser Ausgleich des möglichen Demokratiedefizits beim Abschluss interkantonalen Vereinbarungen gewahrt.⁷⁹

Verschiedene Rechtssetzungskulturen und Abschlussmodalitäten

Bei interkantonalen Vereinbarungen treffen unter Umständen verschiedene Rechtssetzungskulturen aufeinander, was der Einheitlichkeit des verhandelten Textes schaden kann. Geografisch-kulturelle Heterogenität macht gemeinsame politische Standpunkte in den wenigsten Fragen selbstverständlich.⁸⁰ Bei der Auswahl der Konkordatspartner sollte daher Gewicht auf möglichst übereinstimmendes Rechtsverständnis und ähnlicher rechtlicher Hintergrund gelegt werden.⁸¹ Bei einem ordentlichen kantonalen Gesetzgebungsprozess fällt diese Problematik dahin.

⁷⁵ Abderhalden, S. 187; siehe zur Regelung im Kanton St.Gallen als Beispielkanton.

⁷⁶ Siehe Abderhalden, S. 190ff. und Brunner, S. 177, wo er argumentiert, dass im Hinblick auf die Effizienz und Vollziehbarkeit einer Vereinbarung die Rechte der Kantonsparlamente nicht zu stark ausgeweitet werden sollten.

⁷⁷ Abderhalden, S. 209f.

⁷⁸ Siehe Abderhalden, S. 221ff., Uhlmann/Zehnder, S. 19: Aber damit könnte das Konsensprinzip abgeschwächt werden durch den Einsatz einer Art «Gesetzgeber».

⁷⁹ Brunner, S. 150f.

⁸⁰ Brunner, S. 260f. mit spezifischer Bezugnahme auf die Ostschweizer Kantone.

⁸¹ Ausschlaggebend sind gemäss Bochsler/Scarini: geografische Nähe, Sprache und Konfession, siehe Bochsler Daniel, Scarini Pascal, Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus, 2006, S. 3.

Bei einer interkantonalen Vereinbarung unterscheiden sich je nach Kanton die Gewichtung des Vertrags und damit die Kompetenzvorschriften bzgl. Abschluss bzw. Genehmigung der Vereinbarung sowie die innerkantonale Delegation von Rechtssetzungs- und Vertragsschlusskompetenzen.⁸² Dies kann zu unterschiedlichen innerkantonalen Verhandlungs- und Umsetzungsdauern führen.

Interkantonale Strukturen meist unterentwickelt

Die interkantonalen Strukturen, die den Vollzug einer Vereinbarung garantieren und die Kontrolle und Aufsicht über die interkantonale Anstalt ausüben, müssen in der Vereinbarung mit genau bezeichneten Kompetenzen ausgestattet werden. Zudem können bestehende Organisationsstrukturen auf Regierungsebene einbezogen werden, um insbesondere den informellen Kontakt zwischen den an einer interkantonalen Vereinbarung beteiligten Kantonen zu fördern. Auch die Fachdirektorenkonferenz, namentlich die Ostschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz, könnte zur kooperativen Lösungsfindung bei sektoriellen Problemen verstärkt einbezogen werden.⁸³

Regelungsdichte abhängig von Konsens

Gesetze befinden sich in der Entwurfsphase in einem Zustand laufender Nachbesserung. Wenn dahingegen in Verhandlungen zu einer interkantonalen Vereinbarung in einem Punkt eine Einigung erzielt werden kann wird dieser so vereinbart und festgeschrieben. Dies führt entweder dazu, dass die Regelungsdichte bei Vereinbarungen meist gross ist, da die Verhandlungspartner Ergebnisse sichern und eigene Anliegen detailliert festschreiben wollen. Oder aber, der Vereinbarungstext wird sehr generell gehalten, da die Verhandlungspartner materielle Differenzen mangels Einigung, ausklammern oder auf später verschieben.⁸⁴

Grösserer Zeitaufwand, erschwerte Abänderbarkeit versus grössere Flexibilität

Verhandlungen zu einer interkantonalen Vereinbarung brauchen mehr Zeit und Ressourcen, als die Rechtsetzung durch ein kantonales Gesetz. Aufgrund des Konsensprinzips ist es nach Inkrafttreten einer Vereinbarung zudem schwieriger, diese abzuändern oder neuen Gegebenheiten anzupassen.⁸⁵ Als höhere Hürde, insbesondere in zeitlicher Hinsicht, werden – entgegen dem teils wahrgenommenen Demokratiedefizit – die demokratischen Beteiligungsinstrumente in den beteiligten Kantonen empfunden.⁸⁶ Der erschwerten Abänderbarkeit können sogenannte Flexibilisierungsklauseln, wie sie viele Vereinbarungen enthalten, entgegenwirken. Darin kann beispielsweise die Teil- oder Totalrevision auf Antrag eines oder mehrerer Kantone vorgesehen werden.⁸⁷

⁸² Brunner, S. 107f., 155ff. und 292f.

⁸³ Siehe hierzu Brunner, S. 264ff.

⁸⁴ Uhlmann/Zehnder, S. 17.

⁸⁵ Uhlmann/Zehnder, S. 17., Brunner, S. 264 und S. 293 zur so genannten Flexibilitätsproblematik.

⁸⁶ Brunner, S. 269.

⁸⁷ Siehe Uhlmann/Zehnder, S. 21ff.

Normhierarchie

Gemäss Art. 48 Abs. 5 BV hat Konkordatsrechts als suprakantonales Recht Vorrang vor kantonalem Recht und dies obwohl bei der Verhandlung von Konkordaten maximal die Mindestanforderungen kantonaler Gesetzgebung befolgt werden (siehe oben).⁸⁸ Auch im Beschwerderecht vor Bundesgericht wird das interkantonale Recht gegenüber dem kantonalen qualifiziert behandelt; insofern als eine Verletzung interkantonalen Rechts durch kantonale Akte vorliegen kann (siehe Art. 100 Abs. 5 BGG).⁸⁹ Dies kann zwar die Verbindlichkeit der Vereinbarung gegenüber ihr entgegengesetzter kantonaler Gesetzgebung unterstreichen, muss aber auf alle Fälle bei der Verhandlung berücksichtigt werden.

Bestimmung des anwendbaren Rechts nötig

Während bei einer kantonalen Trägerschaft offensichtlich ist, welches Recht anwendbar ist, muss bei einer interkantonalen Lösung das anwendbare Recht bestimmt und in der Vereinbarung festgehalten werden.⁹⁰ Dies kann Probleme verursachen, wenn das entsprechende kantonale Recht innerkantonal autonom geändert wird. Die Problematik könnte mit der Verwendung von statischen Verweisen überwunden werden. Im Vertrag wird dann auf das Recht zum Zeitpunkt der Vertragsschliessung verwiesen.⁹¹

Unterschiedliche Transparenz bzgl. Verfahren und Ergebnisse

Während das ordentliche kantonale Gesetzgebungsverfahren transparent und nachvollziehbar sein soll, finden Verhandlungen zu interkantonalen Vereinbarungen in der Regel hinter verschlossenen Türen statt. Nachdem interkantonale Vereinbarungen seit dem neuen Publikationsgesetz des Bundes von 2004 nicht mehr in der Gesetzessammlung des Bundes veröffentlicht werden⁹², ist es noch wichtiger als bisher, dass sie vollständig in der kantonalen Gesetzessammlung zugänglich sind – inkl. Liste der beigetretenen Kantone. Hier lässt sich jedoch – im Vergleich zur systematischen Publikation kantonaler Gesetze – nach wie vor ein Defizit feststellen. Vor allem von interkantonalen Organen erlassene Reglemente sind weiterhin kaum zugänglich.⁹³ Dies hat auch eine schlechtere Quellenlage für die Auslegung der Vereinbarungen zur Folge.⁹⁴

Endlichkeit versus zeitliche Unbegrenztheit

Die meisten Konkordate enthalten Kündigungsklauseln sowie teilweise Übergangsregeln bei Austritt eines Kantons (siehe z.B. Vereinbarung HSR, Art. 49-51).⁹⁵ Beim Übergang von einem Konkordat zu einem kantonalen Gesetz, beispielsweise beim Ausstieg aller Kantone bis auf einen (siehe Vereinbarung HSR, Art. 51), kann zur Formalisierung der

⁸⁸ BGE 100 Ia 423, E.4., BGE 100 Ia 418ff., Abderhalden, S. 99f.; Brunner, S. 121 f.

⁸⁹ Brunner, S. 149f.

⁹⁰ Zehnder, S. 93.

⁹¹ Art. 11 IRV sieht jedoch einen dynamischen Verweis vor, siehe Uhlmann/Zehnder, S. 25.

⁹² Jaag/Rüssli, RZ 4816 und 515.

⁹³ Brunner, S. 194.

⁹⁴ Uhlmann/Zehnder, S. 16; zur Auslegung interkantonalen Vereinbarungen, siehe Zehnder, S. 130f.

⁹⁵ Uhlmann/Zehnder, S. 28.

Abwicklung eine Kantonalisierungsvereinbarung zwischen den ehemals beteiligten Kantonen geschlossen werden (u.a. zur Regelung der Übernahme von Personal, Vermögen, Verträgen und Infrastruktur).⁹⁶ Gesetze sind demgegenüber meist auf unbestimmte Zeit ausgerichtet und enthalten meist kein Enddatum.

Unterschiedliche Zielsetzungen bzgl. der Autonomie einer Anstalt

Ziel einer interkantonalen Trägerschaft ist es, eine öffentliche Aufgabe durch Zusammenarbeit effizienter und effektiver zu erfüllen. Die Träger wollen somit auf gewisse Aufgaben weiterhin Einfluss nehmen und sich Mitwirkungsrechte vorbehalten, was tendenziell zu unselbständigeren Einrichtungen im Vergleich zu Anstalten basierend auf kantonalen Gesetzen führt.⁹⁷ Bei einer kantonalen Trägerschaft steht demgegenüber die Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe aus der zentralen Verwaltung an eine öffentlich-rechtliche Anstalt in Vordergrund. Die Aufgabenerfüllung soll vom politischen Einfluss losgelöst und flexibilisiert werden, was tendenziell die Autonomie der Anstalt stärkt.

Finanzielle Beteiligung und Abgeltung

Vertragliche Kooperationsstrukturen bedürfen der Regelung der Abgeltung und Finanzierung von Leistungen. Fragen der Kostentragung sind meist nicht problemlos lösbar und hängen von vielen äusseren Einflüssen ab (Haushalt der Kantone, Konjunktur, Rechnungslegung der Anstalt, etc.). Die Aufteilung der Kosten kann nach Abrechnung (wie bei der Zentralschweizer Fachhochschule) oder Pauschalen (wie bei der Vereinbarung HSR) erfolgen.⁹⁸ Die finanzielle Ausstattung einer Fachhochschule unter kantonalen Trägerschaft wird demgegenüber im kantonalen Gesetz geregelt und lässt sich im ordentlichen Budgetverfahren eines Kantons klären.⁹⁹

3.5.2 SWOT-Analysen für die beiden Rechtsformen

Dieses Kapitel versucht, die wichtigsten Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der beiden Rechtsformen im Sinne von SWOT-Analysen zusammenzufassen. Dies ist allerdings methodisch nur bedingt möglich, da sich in der Beurteilung rechtswissenschaftliche und politikwissenschaftliche Ansätze gegenseitig durchdringen. Zudem führt die rechtliche Analyse lediglich zu theoriegestützten Aussagen bzgl. Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken – Erfahrungen der konkreten Umsetzung werden nicht berücksichtigt. Auf diese Aspekte geht später die vergleichende Analyse und Bewertung der beiden Rechtsformen ein (Kapitel 5.3).

⁹⁶ Vgl. Kantonalisierung der Schweizerischen Hochschule für Landwirtschaft, Verweis in Uhlmann/Zehnder, FN 44.

⁹⁷ Zehnder, S. 106./107 Dem Problem kann gemäss Zehnder entgegengewirkt werden, indem unterschieden wird zwischen der Zusammenarbeit einerseits und der Aufgabenerfüllung andererseits: Die an der interkantonalen Vereinbarung beteiligten Kantone nehmen ihre Mitwirkungsrechte in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft wahr, in der sie Mitglieder sind. Die Aufgabenerfüllung wird sodann von der Anstalt ausgeführt.

⁹⁸ Siehe Brunner, S. 283ff.

⁹⁹ Siehe z.B. §28 FaHG: Der Kantonsrat bewilligt für jede Hochschule mit einem Globalbudget die Kostenbeiträge für den Betrieb der Hochschule.

SWOT-Analyse für die interkantonale Vereinbarung

Zentrale Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken einer interkantonalen Vereinbarung als Rechtsgrundlage der künftigen Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen sind in nachstehender SWOT-Analyse zusammengefasst.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> – Eindeutige Rechtsgrundlage im Hinblick auf eine zielgerichtete, kohärente Führung – Widerspiegelt die übereinstimmende Willensäusserung mehrerer Kantone – Mitsprache der Träger u.a. in politischen und strategischen Fragen möglich – Finanzielle Beteiligung mehrerer Kantone in grösserem Umfang als durch FHV vorgegeben¹⁰⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> – Beschlüsse aller Träger/innen müssen übereinstimmen, um für die Anstalt Verbindlichkeit zu entfalten – Hoher Zeit- und Ressourcenaufwand zur Rechtsetzung sowie zur Modifikation der Vereinbarung – Geringe Transparenz bzgl. Verhandlungen der interkantonalen Vereinbarung sowie Demokratiedefizit – Potenziell geringere Unabhängigkeit der in interkantonalen Organen einsitzenden Regierungsvertretern/innen aufgrund der Konsensnotwendigkeit – Komplexe Regelung von Abgeltung und Finanzierung von Leistungen – Tendenziell unselbständigere Einrichtungen im Vergleich zu Anstalten basierend auf kantonalen Gesetzen
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> – Stabilität bzgl. politischer Entwicklungen in einem einzelnen Kanton – Solidarisierung der Kantone u.a. mit Blick auf Finanzen – Erhöhtes politisches Gewicht gegenüber Bund oder anderen Landesteilen 	<ul style="list-style-type: none"> – Erfordernis der Einstimmigkeit auf politischer Ebene birgt das Risiko der Trägheit bis Handlungsunfähigkeit – Verschied. Rechtsetzungskulturen treffen aufeinander – Regelungsdichte abhängig von Konsens – Finanzieller und personeller Aufwand für Koordination der Träger

Tabelle 4: Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken einer interkantonalen Vereinbarung

SWOT-Analyse für ein kantonales Gesetz

Zentrale Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken eines kantonalen Gesetzes als Rechtsgrundlage der künftigen Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen werden in nachstehender SWOT-Analyse zusammengefasst.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> – Eindeutige Rechtsgrundlage im Hinblick auf eine zielgerichtete, kohärente Führung – Demokratisches Ermitteln innerkant. Mehrheitsmeinung – Transparentes Gesetzgebungsverfahren – Tendenziell selbständigere Einrichtungen verglichen zu Anstalten basierend auf interkantonaler Vereinbarung – Finanzierung von FH(s) lässt sich im ordentlichen Budgetverfahren eines Kantons klären 	<ul style="list-style-type: none"> – Wegfallen finanzieller Beiträge anderer Träger über die FHV hinaus
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> – Eine einzige Rechtsetzungskultur – Geringer Zeit- und Ressourcenaufwand zur Rechtsetzung sowie zur Modifikation 	<ul style="list-style-type: none"> – Abhängigkeit von politischer Entwicklung in einem einzigen Kanton – Keine Solidarisierung der Kantone – Geringeres politisches Gewicht gegenüber Bund oder anderen Landesteilen

Tabelle 5: Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken eines kantonalen Gesetzes

¹⁰⁰ Interkantonale Fachhochschulvereinbarung vom 12. Juni 2003 (FHV)

4 Darstellung der Governance anderer Fachhochschulen

4.1 Zielsetzung der vergleichenden Darstellung

Diese folgenden Abschnitte geben einen vergleichenden Überblick über die Governance der anderen öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen der Schweiz – Stand Herbst 2016. Die Darstellung konzentriert sich auf Rechtsträgerschaft, Organe und Zuständigkeiten der Fachhochschulen resp. Führungsgremien auf politischer, strategischer und operativer Stufe der jeweiligen Gesamthochschule.¹⁰¹ Dabei werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede hervorgehoben. Weiter wurden drei Interviews zur Einschätzung der Umsetzung der Governance an regionalen Fachhochschulen mit interkantonalem Konkordat durchgeführt (siehe Liste im Anhang A-3).

Ziel dieser Ausführungen ist es, die Diskussion der für die neue Organisation der Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen diskutierten Strukturmodelle resp. die beiden Varianten der Rechtsträgerschaft in eine vergleichende Perspektive zu stellen.

4.2 Governance der anderen öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen

Nachfolgend wird die Governance der anderen öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen¹⁰² der Schweiz in einer synoptischen Darstellung beschrieben, wobei der Fokus auf für die FHO interessante Aspekte der politischen, strategischen und operativen Gesamtführung gelegt wird. Die nachstehend zusammengefassten Angaben basieren auf den in der Tabelle jeweils genannten Grundlagen.

¹⁰¹ Die operative Führung einzelner Hochschulen oder Departemente wird nicht betrachtet.

¹⁰² In Klammer jeweils die Anzahl Studierende 2015.

Aspekte	FHNW 8'239 Studierende	FHZ (HSLU) 5'898 Studierende	HES-SO 19'481 Studierende	ZFH 13'591 Studierende	BFH 6'426 Studierende	SUPSI 3'812 Studierende
Standorte	Verschiedene Standorte in 7 Städten in 4 Kantonen	Verschiedene Standorte in 3 Städten in 2 Kantonen	Verschiedene Standorte in 9 Städten in 7 Kantonen	Verschiedene Standorte in 3 Städten in einem Kanton	Verschiedene Standorte in 5 Städten in einem Kanton	7 Standorte in 3 Kantonen
Fachbereiche	Angewandte Psychologie, Architektur, Bau und Geomatik, Gestaltung und Kunst, Life Sciences, Musik, Pädagogik, Soziale Arbeit, Technik, Wirtschaft	Technik & Architektur, Wirtschaft, Informatik, Soziale Arbeit, Design & Kunst, Musik	Design und bildende Kunst, Wirtschaft und Dienstleistungen, Ingenieurwesen und Architektur, Musik und darstellende Künste, Gesundheit, soziale Arbeit	Pädagogik, Angewandte Linguistik, Angewandte Psychologie, Architektur, Gestaltung und Bauingenieurwesen, Engineering, Gesundheit, Life Sciences und Facility Management, Management and Law, Soziale Arbeit, Darstellende Künste und Film, Design, Kulturanalysen und Vermittlung, Kunst und Medien, Musik	Architektur, Holz und Bau, Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaften, Kunst, Technik und Informatik, Wirtschaft, Gesundheit, Soziale Arbeit, Sport	Architektur, Bau und Raumplanung, Design, Wirtschaft, Pädagogik, Soziale Arbeit, Musik, Theater und Kunst, Gesundheit, Technik und Informatik
Rechtsträgerschaft	Konkordat Staatsvertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basellandschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)	Konkordat Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung	Konkordat Convention intercantonale sur la Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO)	Kantonales Gesetz Fachhochschulgesetz (FaHG)	Kantonales Gesetz Gesetz über die Berner Fachhochschule (FaG)	Kantonales Gesetz Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli Istituti di ricerca
Kantone	AG, BL, BS, SO	LU, UR, SZ, NW, OW, ZG	BE, FR, GE, JU, NE, VS, VD	ZH	BE	TI

Aspekte	FHNW 8'239 Studierende	FHZ (HSLU) 5'898 Studierende	HES-SO 19'481 Studierende	ZFH 13'591 Studierende	BFH 6'426 Studierende	SUPSI 3'812 Studierende
Politische Führung Legislative	Interparlamentarische Kommission	Interparlamentarische FH-Kommission	Commission interparlementaire de contrôle	Parlament (Kantonsrat)	Parlament (Grossrat)	Parlament (Gran Consiglio)
Zusammensetzung	je 5 Parlamentarier/innen pro Kanton (20 Mitglieder)	je 2 Parlamentarier/innen pro Kanton (12 Mitglieder)	je 7 Parlamentarier/innen pro Kanton (49 Mitglieder)	Gesamtes Parlament	Gesamtes Parlament	Gesamtes Parlament
Wichtigste Zuständigkeiten	Oberaufsicht <ul style="list-style-type: none"> – Überprüfung Berichterstattung & Vollzug Staatsvertrag – Kenntnisnahme von Geschäfts-/ Revisionsbericht – Berichterstattung z.Hd. kant. Parlamente – Vorbereitung der Geschäfte der FHNW z.Hd. der kantonalen parl. Kommissionen 	Oberaufsicht <ul style="list-style-type: none"> – Stellungnahme zum Leistungsauftrag – Kenntnisnahme der Berichterstattung (Leistungsauftrag, Jahres-/ Revisionsbericht) – Berichterstattung z.Hd. Parlamente 	Koordinierte parlamentarische Kontrolle <ul style="list-style-type: none"> – Strategische Ziele und Umsetzung – Finanzplanung/-Berichterstattung – Evaluation der Ergebnisse 	Oberaufsicht <ul style="list-style-type: none"> – Genehmigung Geschäftsberichte – Beschluss Globalbudgets der HS – Entscheidung Schaffung/Schliessung staatl. HS – Festlegung Hauptstandorte der HS – Genehmigung Wahl FH-Rat 	Oberaufsicht <ul style="list-style-type: none"> – Kenntnisnahme vom Geschäftsbericht – Weitere Aufgaben, die ihm durch das Gesetz übertragen sind, insb. Genehmigung des Voranschlags 	<ul style="list-style-type: none"> – Genehmigung der Planung der kantonalen HS-Politik – Diskussion der jährlichen HS-Politik auf der Basis eines Berichts des Consiglio di Stato (inkl. Geschäfts-/Revisionsberichte SUPSI) – Entscheidung über Schaffung/Schliessung von Studiengängen

Aspekte	FHNW 8'239 Studierende	FHZ (HSLU) 5'898 Studierende	HES-SO 19'481 Studierende	ZFH 13'591 Studierende	BFH 6'426 Studierende	SUPSI 3'812 Studierende
Politische Führung Exekutive	Regierungsausschuss ¹⁰³	Konkordatsrat	Comité gouvernemental	Regierungsrat	Regierungsrat Erziehungsdirektor/in	Consiglio di Stato
Zusammen- setzung	Bildungsdirektoren/innen der Trägerkantone	Je ein Mitglied jeder Regierung der Trägerkantone; Vorsitz: Luzern	Zuständige Regierungsräte / innen der Trägerkantone. Teilnahme Rektor/in mit beratender Stimme.	Gesamtregierungsrat	Gesamtregierungsrat Erziehungsdirektorin	Gesamtregierungsrat
Wichtigste Zu- ständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> – Vorbereitung Geschäfte z.Hd. kant. Regierungen und Antragstellen an diese – Stellungnahme zu EFP¹⁰⁴ – Genehmigung von Gebühren und Zulassungsbeschränkungen Diplomstudien 	Oberstes Steuerungs- und Kontrollorgan <ul style="list-style-type: none"> – Vorbereitung Geschäfte z.Hd. Regierungen – Beschluss strategische Vorgaben EFP – Genehmigung EFP, Leistungsauftrag, Budget, Jahresbericht, /-rechnung Vertretung der Interessen der Trägerschaft – Wahl Präsident/in & Mitglieder FH-Rat 	Oberaufsicht <ul style="list-style-type: none"> – Festlegung Zielvereinbarung – Anträge an Kantonsregierungen zu wichtigen rechtlichen Vorschriften – Verabschiedung EFP, Budget und Rechnungen – Schaffung/Aufhebung Studiengänge/Bereiche – Festlegung der Zulassung & von Gebühren – Wahl Rektor/in, Mitglieder Conseil stratégique & Rekurskommission – Bestätigung Rektorat (Vorschlag: Rektor/in) – Vertretung der HES-SO in nationalen Gremien 	Allgemeine Aufsicht über die Hochschulen <ul style="list-style-type: none"> – Bestimmungen über Zulassungsbeschränkungen und Höchststudiendauern – Wahl Mitglieder des FH-Rat und Präsident/in – Entscheidungen im Bereich nichtstaatlicher HS gemäss §§ 34f 	Regierungsrat <ul style="list-style-type: none"> – Bestimmungen über Planung/ Steuerung/ Finanzierung, Grundzüge der Qualitätssicherung/ -entwicklung, Anstellungen Mitarbeitende – Entscheide: Errichtung, Zusammenlegung & Aufhebung v. Studiengängen Erziehungsdirektor/in <ul style="list-style-type: none"> – Direkte Aufsicht BFH – Studienreglemente – Alle Angelegenheiten, die nicht der BFH oder anderen Behörden übertragen sind 	<ul style="list-style-type: none"> – Leistungsvereinbarung – Jährliche Überprüfung der Rechnungen und der Leistungserfüllung – Wahl Mitglieder des Consiglio della SUPSI – Vertretung SUPSI vor Gran Consiglio

¹⁰³ 4 kantonale Regierungen: Gemeinsame Aufsicht über FHNW. Aufgaben: Wahl der kantonalen Vertreter/innen in den Regierungsausschuss, Beschluss über den mehrjährigen Leistungsauftrag zuhanden der Parlamente, Beschluss über ausserordentliche Beiträge zuhanden der Parlamente, Wahl der Mitglieder des Fachhochschulrates und der Präsidentin oder des Präsidenten auf Antrag des Regierungsausschusses, Wahl der Revisionsstelle und der Mitglieder der Beschwerdekommision, Festlegen von Vergütungen, Beschluss über die Berichterstattung zum Leistungsauftrag, Genehmigung der Anstellungsbedingungen. Ausser für die Wahl der kantonalen Vertreter/innen benötigen die Beschlüsse die Zustimmung aller Regierungen.

¹⁰⁴ Entwicklungs- und Finanzplan

Aspekte	FHNW 8'239 Studierende	FHZ (HSLU) 5'898 Studierende	HES-SO 19'481 Studierende	ZFH 13'591 Studierende	BFH 6'426 Studierende	SUPSI 3'812 Studierende
Strategische Führung	Fachhochschulrat	Fachhochschulrat	Comité gouvernemental	Fachhochschulrat	Schulrat	Consiglio della SUPSI
Zusammensetzung	9-13 Personen aus Gesellschaft, Bildung und Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur	5-9 Personen aus Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft und Kultur	siehe oben	Teilnahme mit Stimmrecht: – 6-8 Personen aus Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft, Sozialwesen und Politik – Kantonale/r Bildungsdirektor/in Teilnahme mit beratender Stimme: – Rektoren/innen HS – Vertreter/innen Studierende, Dozierende, übriges HS-Personal – Leiter/in Amt zuständig für FH-Bereich	Teilnahme mit Stimmrecht: – 7 nicht BFH-Mitglieder – Rektor/in – Vertreter/in Dozierende – Vertreter/in Studierende Teilnahme mit beratender Stimme: – Vertreter/in FH-Leitung – Vertreter/in ED	Teilnahme mit Stimmrecht: – 5 bis 11 Mitglieder – 2 Vertreter/innen des Lehrkörpers Teilnahme ohne Stimmrecht: – Vertreter/innen der affilierten Schulen Teilnahme ohne Stimmrecht, wenn betroffen: – Direktor/in SUPSI – Direktoren/innen der Departemente
Wichtigste Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> – Aufsicht über die FHNW – Organisation FHNW – Verantwortung Erfüllung Leistungsauftrag – Überwachung Qualität der Leistungen FHNW – Überwachung Einhaltung Budget – Berichterstattung, Jahresrechnung, Finanzkontrolle – Studienordnungen etc. – Personalpolitik – Einsetzung FH-Leitung 	<ul style="list-style-type: none"> – Verantwortung Erfüllung Leistungsauftrag – Überwachung Qualität der Leistungen – Organisation HSLU – Verabschiedung Budget, Jahresbericht, Jahresrechnung z.Hd. Konkordatsrat Regelung Rechte/Pflichten der Studierenden – Wahl FH-Leitung 	siehe oben	<ul style="list-style-type: none"> – Akkreditierungs- / Genehmigungsgesuche sowie Berichterstattung an Bundesbehörden – EFP – HS- und Departementsordnungen – Prüfungs- und Promotionsordnungen – Studienangebote, Strukturen – Integration von Fachbereichen/ Studiengängen – Einsetzung Rektoren/innen, Stellvertreter/innen, Mitglieder HS-Leitungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Statut & Leitbild – Strategie BFH – Verantwortung Erfüllung Leistungsauftrag gegenüber RR – Erlass Reglemente BFH – EFP, Geschäftsbericht, weitere Berichte – Einrichtung/Aufhebung Departemente – Einsetzung Rektor/in & Departementsleiter/innen 	<ul style="list-style-type: none"> – Leistungsvereinbarung mit Regierungsrat – Statut, allgemeine interne Reglemente, Planung und Vorgaben Qualitätskontrolle – Geschäftsbericht z.Hd. Parlament – Wahl von Professoren/innen und Führungspersonen

Aspekte	FHNW 8'239 Studierende	FHZ (HSLU) 5'898 Studierende	HES-SO 19'481 Studierende	ZFH 13'591 Studierende	BFH 6'426 Studierende	SUPSI 3'812 Studierende
Operative Führung	Fachhochschulleitung Direktionspräsidium	(Fach-)Hochschulleitung	Rektorat	Rektorenkonferenz	Rektor/in Fachhochschulleitung	Direttore generale Direzione SUPSI
Zusammensetzung Gremium	<ul style="list-style-type: none"> – Direktionspräsident/in – Vizepräsident/in – Generalsekretär/in – persönliche/r Referent/in – Direktionspräsident/in 	<ul style="list-style-type: none"> – Rektor/in – Departementsdirektoren/innen – Verwaltungsdirektor/in – Leiter/in Marketing & Kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> – Rektor/in (Präsident/in) – 2-4 Vize-Rektoren/innen 	<ul style="list-style-type: none"> – Rektoren/innen der Hochschulen (ZHdK, ZHAW, PHZH) – Einsitz Vertreter/in Hochschulamt 	Teilnahme mit Stimmrecht: <ul style="list-style-type: none"> – Rektor/in – Departementsdirektoren/innen – Verwaltungsdirektor/in Teilnahme beratend: <ul style="list-style-type: none"> – Generalsekretär/in – Leiter/in Kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> – Generaldirektor/in SUPSI – Direktor/in zentrale Dienste – Direktor Forschung und Innovation – Direktoren/innen der Departemente – Direktoren/innen der affiliierten HS
Wichtigste Zuständigkeiten	Kompetenzen FH-Leitung: <ul style="list-style-type: none"> – Geschäftsführung Direktionspräsident/in: <ul style="list-style-type: none"> – Vertretung FHNW nach aussen. – leitende/r Vorsitzende/r Direktionspräsidium und Direktion der FHNW. – jährliche Leistungsvereinbarungen mit Direktoren/innen HS 	<ul style="list-style-type: none"> – Operative Führungsverantwortung – Mitwirkung bei Erarbeitung und Umsetzung der Strategie 	<ul style="list-style-type: none"> – Geschäftsführung – Repräsentation der FH – Festlegung & Umsetzung Entwicklungsstrategie & weitere Massnahmen zur Entwicklung der FH – Umsetzung Leistungsvereinbarung – Akkreditierung – Wahl Bereichsleitende – Verabschiedung Reglemente, Studienpläne, Zugangsbedingungen – Finanzkontrolle – Qualitätskontrollen 	<ul style="list-style-type: none"> – Koordination der hochschulübergreifenden An gelegenheiten 	Zuständigkeiten Rektor/in: <ul style="list-style-type: none"> – Vertretung BFH nach innen/aussen – Vorsitz FH-Leitung – Leitung Rektorat – Umsetzung Beschlüsse Schulrat – Finanzhaushalt – Personaladministration – Zulassungsbehörde 	<ul style="list-style-type: none"> – Umsetzung Vorgaben Consiglio della SUPSI – Qualitätskontrolle, Qualität der Leistungen – Einheit und Synergien der SUPSI pflegen – Verabschiedung von Reglementen und Studienplänen

Aspekte	FHNW 8'239 Studierende	FHZ (HSLU) 5'898 Studierende	HES-SO 19'481 Studierende	ZFH 13'591 Studierende	BFH 6'426 Studierende	SUPSI 3'812 Studierende
Weitere Gremien			<ul style="list-style-type: none"> – Conseil stratégique: beratendes Gremium – Comité directeur: Koordination der Hochschulen/Departemente; Stellungnahmen an Rektorat – Conseil de concertation: Stellungnahmen der Vertretung der Studierenden / Mitarbeitenden 			
Einheiten FH	Departemente	Departemente	Hochschulen und Departemente (Matrix)	Hochschulen mit Departementen	Departemente	Departemente und affilierte Hochschule

Tabelle 6: Zentrale Elemente der weiteren Fachhochschulen in der Schweiz bzgl. Struktur und Rechtsträgerschaft

4.3 Zusammenfassende Erkenntnisse des Fachhochschulvergleichs

Mit Blick auf die Frage der optimalen Strukturmodelle resp. Formen der Rechtsträgerschaft für die Weiterentwicklung der Struktur der heutigen FHO können die wichtigsten Erkenntnisse des FH-Vergleichs wie folgt zusammengefasst werden.

4.3.1 Kantonsbeteiligungen an Fachhochschulen

Zurzeit sind alle Kantone an mindestens einer Fachhochschule beteiligt;¹⁰⁵ die Kantone Bern und Schwyz an deren zwei.¹⁰⁶ Die Einführung der Fachhochschulen in der Schweiz Mitte der 90er Jahre veränderte die Hochschullandschaft Schweiz markant, indem bis zu diesem Zeitpunkt auf nationaler Ebene zwischen Kantonen mit resp. ohne Hochschule unterschieden wurde. Mit Einführung der Fachhochschulen konnte diese Zweiteilung aufgehoben werden.

Fachhochschullandschaft Schweiz



econcept

Figur 5: Fachhochschullandschaft Schweiz (Quelle: SBFI)¹⁰⁷

Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)

Die FHNW basiert auf einem Konkordat von vier Kantonen und hat in jedem Kanton einen Standort (Basel, Brugg-Windisch, Muttenz, Olten). In jedem Vertragskanton liegt zudem der Schwerpunkt mindestens eines Fachbereichs. Die interkantonalen Gremien erarbeiten vor allem Stellungnahmen und Berichterstattungen zuhanden der kantonalen Gremien. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass es ein Modell mit einer dezentralen Struktur mit

¹⁰⁵ Der Kanton Schaffhausen ist an der FHO beteiligt – aber nicht als Träger.

¹⁰⁶ Der Kanton Bern ist Trägerkanton der Berner Fachhochschule sowie beteiligt an der HES-SO; der Kanton Schwyz ist an der FHZ sowie an der FHO resp. HSR beteiligt.

¹⁰⁷ <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/themen/hochschulen/fh/grundlagen/die-fachhochschulen-der-schweiz.html> [Stand: 31. Jan. 2017].

gleich starken Kantonen ist. Die finanzielle Beteiligung der vier Kantone variiert zwischen 17 Prozent (SO) und 36 Prozent (AG).¹⁰⁸

Hochschule Luzern – Fachhochschule Zentralschweiz (HSLU/ FHZ):

Die HSLU (FHZ) basiert auf einem Konkordat, an dem sich sechs Kantone beteiligen. Der Konkordatsrat (exekutives interkantonales Gremium) hat etwas umfangreichere Kompetenzen (z.B. Verabschiedung Entwicklungs- und Finanzplan EFP) als sein Pendant der FHNW. Innerhalb des Konkordats ist der Kanton Luzern der sichtbarste Kanton, was sich am Namen HSLU, am Hauptstandort Luzern¹⁰⁹ sowie am Vorsitz des Kantons im Konkordatsrat zeigt. Zudem übernimmt der Kanton Luzern 70% des Finanzierungsanteils der Konkordatskantone an der Fachhochschule.¹¹⁰ Trotzdem sind alle sechs Kantone gleich stark in den interkantonalen Gremien vertreten. Auch die Zuständigkeiten der politischen Gremien, die je nach Thema einstimmig oder mit einfachem Mehr entscheiden, unterscheiden sich kaum von anderen Fachhochschulen. Mit Hilfe eines neuen Finanzierungskonzepts wird auf die volkswirtschaftlichen Standortvorteile des Kantons Luzern Rücksicht genommen, indem 6% des Jahresumsatzes von der Summe aller Beiträge der Trägerkantone in Abzug gebracht wird (Art. 29 Abs. 1 lit. e, Abs. 2 und Abs. 4).¹¹¹

Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO)

Die HES-SO basiert auf einem Konkordat, an dem sieben Kantone beteiligt sind. Hervorzuheben ist, dass das exekutive politische Gremium, das Comité gouvernemental, auch für die strategische Führung der Fachhochschule verantwortlich ist; Entscheide des Comité gouvernemental müssen im Konsens, d.h. einstimmig, erfolgen. Der Conseil stratégique, dessen Zusammensetzung jenem der Fachhochschulräte der FHNW, HSLU, ZFH und SUPSI entspricht, ist ein beratendes Gremium, das Stellungnahmen und Empfehlungen zuhanden der HES-SO verabschiedet. Die finanzielle Beteiligung der vier grossen Konkordatskantone FR, GE, VD und VS variiert im ähnlichen Bereich wie bei der FHNW. Den grössten Anteil übernimmt der Kanton VD mit 33 Prozent, den kleinsten der Kanton VS mit 13 Prozent.¹¹²

¹⁰⁸ Vgl. Rechnung 2015 der FHNW, S. 12. Nicht berücksichtigt sind dabei weitere Beiträge für spezifische Leistungsvereinbarungen, v.a. für die PH, da die Aufteilung dieser Kosten im genannten Bericht nicht ausgewiesen wird. Insgesamt übernehmen die Konkordatskantone im Jahr 2015 54 Prozent der Gesamtkosten der FHNW (S.6). Die Verteilung der Kostenbeteiligung entspricht in etwa der Verteilung der Herkunft der Studierenden (vgl. <http://www.fhnw.ch/ueber-uns/jahresbericht/facts-figures-2015>). [Stand: 31. Jan. 2017].

¹⁰⁹ Der einzige weitere Kanton, der auch Standortkanton ist, ist der Kanton Zug: Das Departement Wirtschaft hat zwei Standorte, neben Luzern auch einen in Zug. Zudem befindet sich das neue Departement Informatik in Rotkreuz/ZG.

¹¹⁰ Vgl. Tätigkeitsbericht 2015, S. 51. Die Beteiligung der weiteren Kantone liegt zwischen 3% (UR) und 12% (ZG). Insgesamt übernehmen die Konkordatskantone im 2015 28% der Gesamtkosten der FHZ, der Rest wird vom Bund (25%), den weiteren Kantonen (18%) und von anderen (30%), v.a. Studiengebühren, finanziert (S. 45).

¹¹¹ <http://srl.ju.ch/frontend/versions/1454> [Stand: 31. Jan. 2017].

¹¹² Vgl. Rapport Annuel 2015, S. 75. Diese Anteile entsprechen weitgehend der Anzahl Studierenden aus den jeweiligen Kantonen. Die Beiträge der Kantone BE, JU und NE (ARC) betragen zusammen 14% der Kantonsbeiträge. Die Aufteilung zwischen den drei Kantonen wird im Jahresbericht nicht erläutert.

Zürcher Fachhochschule (ZFH)

Die ZFH basiert auf einem kantonalen Gesetz und ist charakterisiert durch drei¹¹³ weitgehend autonome Hochschulen an verschiedenen Standorten mit je unterschiedlich stark disziplinärem Zuschnitt. Die Zuständigkeiten des exekutiven politischen Gremiums, des Regierungsrats, sind geringer als bei anderen Fachhochschulen, jene des strategischen Organs, des Fachschulrats, entsprechen weitgehend jenen anderer Fachhochschulen. Die operative Führung der ZFH erfolgt durch die Rektorenkonferenz, welche sich aber weitgehend auf die Koordination der vier Hochschulen beschränkt. Die tatsächliche operative Führung liegt bei den Rektoraten und Hochschulleitungen der vier Hochschulen, die intern departemental organisiert sind.

Berner Fachhochschule (BFH)

Die BFH basiert auf einem kantonalen Gesetz. Die Zusammensetzung des strategischen Führungsorgans, des Schulrats, unterscheidet sich im Vergleich zu anderen Fachhochschulen, indem die externen Mitglieder zumindest aktuell fast ausschliesslich aus der Wirtschaft stammen.¹¹⁴ Die BFH ist eine integrierte Fachhochschule mit departementaler Struktur – zurzeit auch über Standorte hinweg (die Zusammenführung der technischen Disziplinen der BFH im Campus Biel/Bienne ist in Planung) – und divisionaler operativer Gesamtleitung.

Scuola universitaria professionale della Svizzera Italiana (SUPSI)

Die SUPSI basiert auf einem kantonalen Gesetz. Die Gremien und Zuständigkeiten entsprechen weitgehend jenen der anderen Fachhochschulen. Eine Besonderheit ist, dass mit der Fernfachhochschule Schweiz mit Sitz in Brig (VS) zur SUPSI gehört. Da die Fachhochschule klein ist, arbeitet sie eng mit der Universität USI zusammen.¹¹⁵

4.3.2 Formen der Rechtsträgerschaft

Von den sechs anderen regionalen Fachhochschulen basieren je drei auf einem kantonalen Gesetz und drei auf interkantonalen Konkordaten von vier bis sieben Kantonen. Die Wahl der Rechtsform widerspiegelt die spezifischen regionalen Verhältnisse. Die Zuständigkeiten der politischen, strategischen und operativen Führung der Fachhochschulen sind dabei relativ ähnlich. Stärkere Variation gibt es bei der Zusammensetzung der jeweiligen Führungsgremien.

¹¹³ Vier inkl. Hochschule für Wirtschaft Zürich HWZ, die eine staatlich akkreditierte private Fachhochschule für Wirtschaftswissenschaften sowie eine Fort- und Ausbildungsstätte für Wirtschaftsfachkräfte ist.

¹¹⁴ Vgl. https://www.bfh.ch/bfh/leitung_organisation/schulrat.html. [Stand: 31. Jan. 2017].

¹¹⁵ Siehe BBT 2009: Die Schweizer Fachhochschulen. Ein Überblick für Gutachterinnen und Gutachter in Akkreditierungsverfahren. Akkreditierung von Fachhochschulen und ihren Studiengängen. S. 13/22.

4.3.3 Ausgestaltung der Governance

Nachstehend werden die zentralen Aspekte der Ausgestaltung der Governance in den anderen Fachhochschulen der Schweiz zusammengefasst.

Formen der politischen Führung

Die politische Führung teilt sich auf die Kompetenzen der Parlamente resp. interparlamentarische Kommissionen sowie der Regierungen resp. Regierungsausschüsse auf.

- *Zentrale Zuständigkeit legislativer politischer Gremien:* Zentrale Aufgabe der Parlamente oder interparlamentarischer Gremien ist die Kenntnisnahme der Berichterstattung der Fachhochschulen. Zwei der drei interparlamentarischen Führungsgremien haben zudem die Aufgabe der Berichterstattung zuhanden der kantonalen Parlamenten (bei der HES-SO übernimmt das interkantonale Exekutivgremium diese Aufgabe).
- *Zentrale Zuständigkeit exekutiver politischer Gremien:* Regierungsräte resp. interkantonale Regierungsausschüsse sind zuständig für Beschlüsse über Leistungs- oder Zielvereinbarungen sowie für diverse Planungen. Bei der FHNW beschränkt sich die diesbezügliche Kompetenz auf eine Stellungnahme zuhanden der kantonalen Regierungen. Die Aufgaben des Zürcher Regierungsrates weichen etwas von jenen anderer Exekutiven ab, und die Kompetenzen des Comité gouvernemental der HES-SO gehen deutlich weiter und umfassen auch die strategische Führung. Die Entscheidungsfindung in den interkantonalen Gremien erfolgt teilweise mit einfachem Mehr, teilweise einstimmig.

Die politische Führung ist für die Oberaufsicht zuständig. In den Fachhochschulen mit interkantonalen Vereinbarungen besteht dazu eine doppelte Struktur, wobei die interkantonalen Gremien zuhanden der kantonalen Gremien berichterstaten.

Formen der strategischen Führung

Mit Ausnahme der HES-SO ist jeweils ein (Fachhoch-)Schulrat mit der strategischen Führung der Fachhochschule betraut. Diese ist für die Umsetzung des jeweiligen Leistungsauftrags und für die Qualitätskontrolle zuständig. Sie wählt zudem die operative Führung der Fachhochschule und der einzelnen Einheiten (Hochschulen, Departemente, etc.). Mit einer Ausnahme verfügen alle Fachhochschulen über eine strategische Führung, die weitgehend mit Fachhochschul-externen Personen aus diversen gesellschaftlichen Bereichen besetzt ist.

Formen der operativen Führung

Die operative Führung der Fachhochschulen hat der/die Rektor/in, das Rektorat, die Fachhochschulleitung oder die Rektorenkonferenz inne. Diese Gremien sind zuständig für die Geschäftsführung sowie für die Vertretung der Fachhochschule nach aussen. Im Falle der ZFH liegt die tatsächliche operative Führung bei den Rektoraten resp. Hochschulleitungen der vier Hochschulen.

4.3.4 Umsetzungsaspekte bzgl. interkantonaler Vereinbarungen

Zusätzlich zur Analyse der Rechtsgrundlagen erhellten Interviews mit Vertretungen der drei Fachhochschulen mit Konkordaten als Rechtsträgerschaft spezifische Aspekte der Umsetzung interkantonaler Vereinbarungen. Dabei erscheinen nachstehende Hinweise als zentral.

- *Konstanz der Trägerschaft:* Um eine tragfähige Basis zu bilden, müsse ein interkantonales Konkordat eine hohe Zeitkonstante aufweisen. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass grundsätzlichen Bestimmungen einer interkantonalen Vereinbarung in langfristiger Perspektive und damit zukunftsgerichtet formuliert werden müssen. Interessenskongruenz und ähnliche Denkweisen der Trägerkantone seien für die erfolgreiche Umsetzung eines interkantonalen Konkordats unterstützend.
- *Ausgestaltung der interkantonalen Vereinbarung:* Die Qualität eines interkantonalen Konkordats als Grundlage für das Führen einer Fachhochschule sei von der konkreten Ausgestaltung der interkantonalen Vereinbarung und dabei insbesondere von der Klarheit der Zuweisung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) an die einzelnen Gremien abhängig. In diesem Zusammenhang sei auch entscheidend, inwiefern Beschlüsse Einstimmigkeit erforderten oder aber mit Mehrheitsentscheid gefällt werden könnten. Als zentral wurde erkannt, dass möglichst viele Kompetenzen auf die operative Ebene übertragen werden. Dadurch werde zwar die Nähe der operativen Führung zur kantonalen Politik reduziert, aber die Handlungsfähigkeit vergrössert.

Zwischenfazit 1: In der Schweizer Fachhochschullandschaft können beide Formen der Rechtsträgerschaft zielführend genutzt werden. In der Praxis funktionieren unterschiedliche Ausgestaltungen eines interkantonalen Konkordats. Auch interkantonale Vereinbarungen erlauben den Fachhochschulen die notwendige Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit und ermöglichen eine kohärente Strategieentwicklung für die Fachhochschulen. Das Governance-Modell einer Fachhochschule muss dabei mit Blick auf regionale Spezifitäten gewählt und ausgestaltet werden.

5 Schlussfolgerungen und Ausblick

5.1 Voraussetzungen des Gelingens

Vor dem Hintergrund der Analysen dieses Gutachtens und unabhängig von der Wahl des Strukturmodells sowie der Rechtsform ist auf einige zentrale Voraussetzungen des Gelingens der strukturellen Weiterentwicklung der FHO hinzuweisen.

Qualität, Attraktivität und Positionierung auch der drei Standorte

Alle drei Strukturmodelle führen zu Fusionsprozessen – und dies mit Blick auf eine Akkreditierungsfähigkeit und Stärkung der neuen Fachhochschule(n). Zusätzlich zu diesen übergeordneten Gesamtinteressen ist der attraktiven Weiterentwicklung der drei Standorte ebenfalls grosses Gewicht beizumessen. Eine markante Schwächung eines Standorts kann in jedem Strukturmodell zu einer Schwächung der gesamten jeweiligen Fachhochschule führen. Diesem Thema gilt es insbesondere mit Blick auf Buchs als den kleinsten der drei Standorte Achtung zu verschaffen.¹¹⁶

Finanzielle Risiken, Standortvorteile und Mitsprache

Dass die Mitspracherechte potenzieller Träger an der/den neuen Fachhochschule(n) in einem Verhältnis zu den von ihnen je getragenen finanziellen Risiken stehen sollen, scheint evident. Die übrigen Fachhochschulen mit interkantonalen Vereinbarungen regeln dies allerdings unterschiedlich; dies widerspiegelt die jeweiligen Verhandlungsprozesse. Bei der Aushandlung dieser Balance wird gleichzeitig in Rechnung zu stellen sein, dass der Kanton St.Gallen sowohl grösster Geldgeber als auch alleiniger Standortkanton der neuen Fachhochschule(n) sein wird, womit ihm nicht nur besondere Kosten, sondern auch Standortvorteile erwachsen. Mitspracherechte können somit nicht strikt mathematisch abgeleitet werden von der Höhe der Beitragszahlungen der einzelnen Träger. Bezüglich der Abgeltung der Standortvorteile des Kantons St.Gallen kann auf die bestehende Regelung (vgl. Kapitel 1.1, Fussnote 6) verwiesen werden.¹¹⁷

Regionale Verankerung

Es war nicht Aufgabe dieses Projekts, Überlegungen zur Strukturierung der künftigen Fachhochschule(n) unterhalb der operativen Gesamtleitung zu unterbreiten.¹¹⁸ Trotzdem möchten wir an dieser Stelle darauf hinweisen, dass die Verantwortung für die Verankerung der neuen Fachhochschule(n) an ihren bereits heute bestehenden Standorten in jedem Fall neu zu regeln sein wird. Wir empfehlen, die Verantwortungen des/der Rektors/in

¹¹⁶ Zudem wird Buchs in jedem der drei Strukturmodelle mit einem grösseren Standort fusioniert.

¹¹⁷ Betreffend Abgeltung von Standortvorteilen sind unterschiedliche Mechanismen zu erkennen. Die FHZ/HSLU regelt die Abgeltung wie folgt: Mit Hilfe eines neuen Finanzierungskonzepts wird auf die volkswirtschaftlichen Standortvorteile des Kantons Luzern Rücksicht genommen, indem 6 % des Jahresumsatzes von der Summe aller Beiträge der Trägerkantone in Abzug gebracht wird (Art. 29 Abs. 1 lit. e, Abs. 2 und Abs. 4).

¹¹⁸ Für diese Fragen – und dabei insbesondere der Frage einer standort- oder aber departementalen Strukturierung – wurde ein separates Projekt lanciert (Projekt Neuorganisation).

resp. der Rektoren/innen der neuen Fachhochschulen(n) standortübergreifend zu definieren und pro Standort einem Mitglied der Fachhochschulleitung spezifische Standortverantwortlichkeit zu übertragen. Damit kann sichergestellt werden, dass standortbezogene Spezifitäten und Alleinstellungsmerkmale im Gesamtkontext der neuen Fachhochschule(n) weiter entwickelt werden können.

Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit

Dem Risiko einer eingeschränkten Handlungsfähigkeit der neuen Fachhochschule(n) im Rahmen einer (oder zweier) interkantonalen/r Vereinbarung(en) kann entgegengewirkt werden, indem die Kompetenzen auf der politischen Ebene mit ihrem hohen Konsensbedarf auf politisch relevante Fragen konzentriert wird und zudem auf der nachfolgenden Ebenen der strategischen Führung die Anforderung auf Einstimmigkeit auf zentrale Fragen limitiert wird. Gleichzeitig sollen der/den Fachhochschule(n) möglichst viele Rechte auf operativer Ebene übertragen werden. Die interkantonalen Strukturen, die den Vollzug eines allfälligen Konkordats garantieren müssen sowie entsprechende Kontroll- und Aufsichtsinstanzen, müssen also mit genau bezeichneten Kompetenzen ausgestattet sein.

5.2 Vergleichende Analyse und Beurteilung der Strukturmodelle

5.2.1 Beurteilungskriterien und Beurteilungsmethodik

Ausgehend von den bisherigen Ausführungen des Gutachtens sind die relevanten Kriterien zur vergleichenden Analyse der drei Strukturmodelle festzulegen. In einem ersten Schritt werden dabei Elemente identifiziert, die zwar für das Gesamtprojekt der Weiterentwicklung der FHO zentral sind, aber weniger wichtig für die vergleichende Beurteilung, da sie zwischen den möglichen Lösungen zu wenig differenzieren.

Akkreditierungsfähigkeit der neuen Fachhochschule(n)

Vor dem Hintergrund der rechtlichen Vorgaben zur Akkreditierung von (Fach-) Hochschulen ist festzuhalten, dass alle drei Strukturmodelle und beide Rechtsformen theoretisch akkreditierungsfähig sind. Inwiefern ein Projekt mit zwei Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen auf nationaler Ebene genügend Unterstützung hinsichtlich der Akkreditierung finden kann, bleibt der politischen Abwägung anheimgestellt. Wir gehen allerdings davon aus, dass einer Lösung, hinter die sich sämtliche Träger der aktuellen FHO gemeinsam stellen, auch auf nationaler Ebene politisch gute Chancen einzuräumen sind. Die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Akkreditierung ist bei Strukturmodell A allerdings deutlich höher. Für die vergleichende Beurteilung der drei Strukturmodelle und der beiden Rechtsformen erscheint jedoch das Kriterium der Akkreditierungsfähigkeit als weniger relevant.

Rechtsform der Trägerschaft

Alle drei Strukturmodelle können rechtlich betrachtet sowohl mit einer interkantonalen Vereinbarung als auch mit einem kantonalen Gesetz umgesetzt werden – auch wenn die

Rechtsform des kantonalen Gesetzes primär für Strukturmodell A mit einer einzigen Fachhochschule auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen sinnhaft erscheint. Sollten sich die potenziellen Träger auf eine Lösung mit zwei Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen einigen, so wäre dies als Aussage für differenzierte regionale Lösungen zu interpretieren – was wiederum zwei unterschiedliche interkantonale Vereinbarungen nahe legen würde. Wir beziehen deshalb die beiden Rechtsformen nicht für die vergleichende Beurteilung der drei Strukturmodelle ein, sondern diskutieren diese anschliessend separat.

Umsetzungs- und Fusionsprozess(e)

Alle drei Strukturmodelle und beide Rechtsformen bedingen Fusionsprozesse sowie einen kantonsübergreifenden politischen Umsetzungsprozess, der in den Kantonen jeweils die Legislativen miteinbeziehen wird. Es sind allerdings diesbezüglich Unterschiede je nach Strukturmodell und Rechtsform festzustellen, wie dies die SWOT-Analysen (Kapitel 2.3 sowie 3.5.2) darlegen. Am umfangreichsten werden sowohl die Fusion als auch der politische Umsetzungsprozess für den Fall einer interkantonalen Trägerschaft für eine einzige Fachhochschule auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen sein. Angesichts der strategischen Bedeutung des Projekts für die Hochschul- und Innovationslandschaft nicht nur des Trägeregebiets, sondern der ganzen Schweiz¹¹⁹ sowie der Langfristigkeit der angestrebten Lösung, messen wir der Phase des Umsetzungsprozesses relativ zu einer langfristig nachhaltigen Weiterentwicklung der FHO untergeordnete Bedeutung bei und berücksichtigen diesbezügliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Strukturmodellen resp. Rechtsformen nicht für die vergleichende Beurteilung. Die Einigung auf eine optimale Lösung erscheint uns wichtiger als ein ggf. umfangreicherer Umsetzungsprozess.

Zwischenfazit 2: Die Aspekte der Akkreditierungsfähigkeit, der Rechtsform sowie des Umsetzungsprozesses werden nicht in die vergleichende Beurteilung der drei Strukturmodelle einbezogen, da sie zwischen den drei Lösungen zu wenig differenzieren.

Vor dem Hintergrund des Wirkungsmodells (Kapitel 2.1) und der darauf aufbauenden SWOT-Analysen (Kapitel 2.3) lassen sich jedoch fünf relevante Kriterien zur vergleichenden Analyse und Beurteilung der Strukturmodelle ableiten. Es handelt sich dabei um Entscheidungskriterien, die jeweils verschiedene Aspekte des Wirkungsmodells bündeln. Die detaillierte Herleitung befindet sich in Anhang A-4.

Kritische Grösse der neuen Fachhochschule(n)

Der kritischen Grösse der Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen kommt besonderes Gewicht zu – und dies mit Blick auf ein gleichzeitig umfassendes und qualitativ hochstehendes Studienangebot, hinsichtlich attraktive Forschungsaktivitäten sowie im betriebswirtschaftlichen Interesse einer optimalen Nutzung von Synergien. Zudem ist für dieses Beurteilungskriterium der nationale Rahmen ein weiterer Benchmark.

¹¹⁹ Zumindest der ganzen Deutschschweiz.

Entscheidungsfähigkeit der Governance

Die Entscheidungsfähigkeit der Governance im Verbund aller Führungsebenen – von der politischen Ebene zur strategischen Ebene bis hin zur operativen Gesamtführung der neuen Fachhochschule(n) – ist ein zentrales Entscheidungskriterium. Dies insbesondere hinsichtlich einer konsistenten und koordinierten strategischen Weiterentwicklung der Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen.

Qualität, Attraktivität und Positionierung der neuen Fachhochschule(n)

Die Qualität der Leistungserbringung im Bereich Lehre, Forschung, Wissens- und Technologietransfer sowie Weiterbildung begründet die Attraktivität der Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen für Studierende, Forschende, Führungspersonen und Kooperationspartner sowie eine entsprechend starke Positionierung auf nationaler und internationaler Ebene.

Innovationsbeiträge der neuen Fachhochschule(n)

Die Innovationsbeiträge der neuen Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen sollen die akademische, regionalökonomische, kulturelle und gesellschaftliche Kraft und Attraktivität des gesamten Trägergebiets stärken.

Regionale Verankerung der neuen Fachhochschule(n)

Verankerung der Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen in ihrem Standortumfeld im Interesse nachhaltiger Kooperationen mit öffentlichen und privaten Akteuren vor Ort.

Zwischenfazit 3: Die vergleichende Beschreibung und Beurteilung der drei Strukturmodelle erfolgt anhand der Kriterien:

- Kritische Grösse der neuen Fachhochschule(n)
- Entscheidungsfähigkeit der Governance
- Qualität, Attraktivität und Positionierung der neuen Fachhochschule(n)
- Innovationsbeiträge der neuen Fachhochschule(n)
- Regionale Verankerung der neuen Fachhochschule(n)

Anhand dieser Kriterien präsentieren wir nachstehend die vergleichende Analyse und Beurteilung der drei Strukturmodelle. Dazu verwenden wir die Methodik der Spider-Diagramme. Diese Methodik eignet sich besonders gut, um mehrere Kriterien vergleichend und in ihrem Wirkungsgefüge darzustellen und zu analysieren. Ein Hinweis dazu: Auch wenn wir dazu eine 4er-Skala anwenden, handelt sich dabei dennoch um primär qualitative und nicht strikt quantitative Abschätzungen (vgl. Kapitel 5.2.4).

Bei der Beurteilung gehen wir schrittweise vor, indem wir in einem ersten Schritt die beiden Strukturmodelle B (zwei Fachhochschulen mit disziplinärer Logik) resp. C (zwei Fachhochschulen mit geografischer Logik) miteinander vergleichen und anschliessend das aus diesem Vergleich präferierte Modell dem Strukturmodell A (eine neue Fachhochschule) gegenüberstellen.

Zwischenfazit 4: Die Priorisierungskaskade geht davon aus, dass die Differenz zwischen den beiden Strukturmodellen mit je zwei Fachhochschulen kleiner ist, als der Unterschied zum Strukturmodell mit einer einzigen Fachhochschule.

5.2.2 Erster Priorisierungsschritt: Strukturmodell B <-> Strukturmodell C

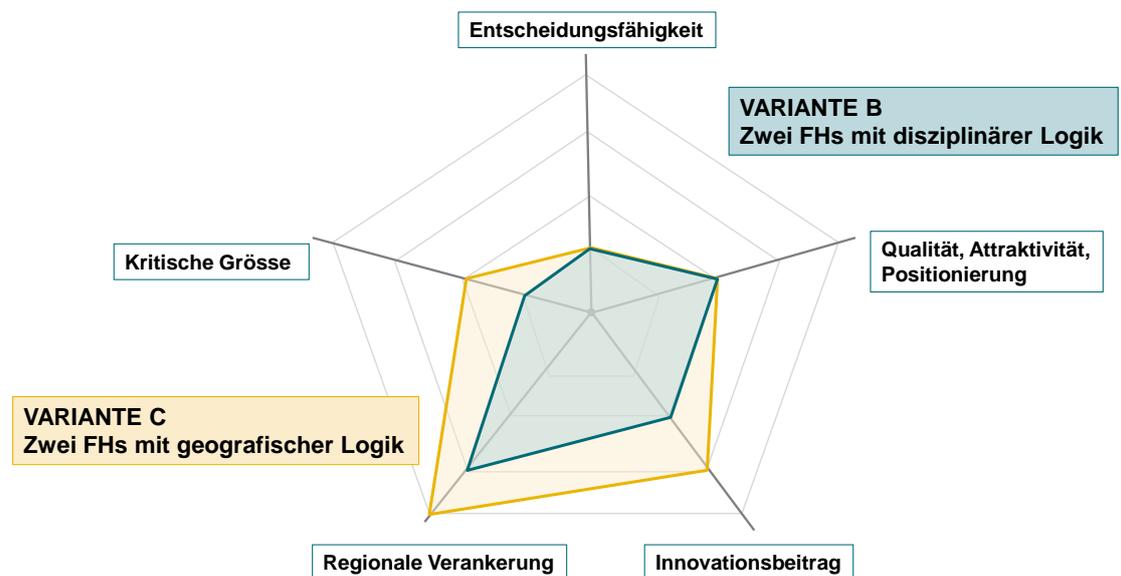
In einem ersten Priorisierungsschritt werden Strukturmodell B und Strukturmodell C einander gegenübergestellt – und dies mit Blick auf die für die vergleichende Analyse und Bewertung als relevant erkannten Aspekte.

- *Kritische Grösse:* Beide Strukturmodelle führen zu Fachhochschulen mit unterkritischer Grösse für ein Studienangebot, das gleichzeitig umfassend und qualitativ hochstehend sein soll – und dies insbesondere in Vergleich zu den weiteren regionalen Fachhochschulen in der Schweiz. Die beiden Strukturmodelle würden eine Positionierung über eine starke Spezialisierung nahe legen. Für Strukturmodell C sprechen die bereits bestehenden Kooperationen sowie die Tatsache, dass die Standortangebote von St. Gallen und Buchs zusammen betrachtet ein recht umfassendes Studienangebot und Forschungsumfeld ergeben – wenn auch nur mit einem einzigen technischen Studiengang. Beide Strukturmodelle ermöglichen in gewissem Masse das Ausnützen von Synergiepotenzialen zu Leistungserbringung sowie im Bereich Administration.
- *Entscheidungsfähigkeit:* Hinsichtlich Entscheidungsfähigkeit unterscheiden sich die beiden Modelle nicht in einem relevanten Ausmass. Beide Strukturmodelle ergeben zwei Führungslinien, die die strategische und operative Führung miteinander verknüpft. Auf der politischen Ebene müssen die beiden Führungslinien jedoch koordiniert und priorisiert werden – insbesondere bzgl. Finanzierungsentscheide.
- *Qualität, Attraktivität und Positionierung:* Für Strukturmodell C mit seiner geografischen Logik spricht das thematisch umfassendere Angebot, das durch die Fusion der Standorte St. Gallen und Buchs erreicht wird. Die Schaffung einer Mehrsparten-Fachhochschule in Strukturmodell C kann im Vergleich zu Strukturmodell B eine leicht verstärkte Attraktivität für Studierende, Lehr-, Forschungs- und Führungspersonen zur Folge haben. Dieser Unterschied ist jedoch zu klein, um auf einer 4er Skala des Spider-Diagramms relevant zu sein. Strukturmodell C führt gleichzeitig im technischen Bereich zu zwei konkurrierenden Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St. Gallen, was zusätzlich verbunden mit dem Verlust des FHO-Dachs zu einer Schwächung beider Fachhochschulen mit Blick auf ihre nationale und internationale Positionierung führen kann. Für Strukturmodell B mit seiner disziplinären Logik spricht demgegenüber ein grösseres thematisches Synergiepotenzial – was allerdings zu einem Brain-Drain von Buchs nach Rapperswil führen kann, womit der Standort Buchs in einem existenzgefährdenden Ausmass geschwächt werden könnte. Insgesamt können für beide Strukturmodelle Stärken und Schwächen in der Qualität, Attraktivität und Positionierung identifiziert werden, weshalb die Ausprägung dieses Kriteriums als gleich hoch zu beurteilen ist. In beiden Strukturmodellen ist der Qualität, Attraktivität und Positionierung des Standorts Buchs besonders Sorge zu tragen.

- *Innovationsbeitrag*: In Strukturmodell C können aufgrund der Schaffung einer Mehrsparten-Fachhochschule zumindest in der Region St.Gallen grössere Beiträge zur Innovationskraft im Vergleich zu heute erwartet werden. In der Region Buchs besteht das Risiko leicht reduzierter Innovationsbeiträge aufgrund der verstärkten Konkurrenzsituation St.Gallen/ Buchs <-> Rapperswil. Dahingegen sind in Strukturmodell B leicht grössere Innovationsbeiträge in der Region Rapperswil zu erwarten. Angesichts des potenziellen Brain-Drains von Buchs nach Rapperswil sind auch mit Strukturmodell B in der Region Buchs reduzierte Beiträge zur Innovationskraft zu erwarten.
- *Regionale Verankerung*: Strukturmodell C mit seiner geografischen Logik weist bzgl. des Kriteriums der regionalen Verankerung einen Vorteil gegenüber Strukturmodell B mit seiner disziplinären Logik auf: Die grössere geografische Nähe von St.Gallen/ Buchs im Vergleich zu Rapperswil/ Buchs lässt angesichts von Führungsvorteilen¹²⁰ mit Strukturmodell C eher einen gemeinsamen Wirkungsraum entstehen als dies mit Strukturmodell B der Fall sein sollte.

Nachstehende Grafik illustriert die vergleichende Analyse und Beurteilung der Strukturmodelle B resp. C in qualitativer Weise.

Vergleichende Beurteilung von Strukturmodell B und Strukturmodell C



econcept

Figur 6: Qualitativer Vergleich der Strukturmodelle B und C mit Blick auf zentrale Entscheidungskriterien

Zwischenfazit 5: Strukturmodell C schneidet in der gesamthaft vergleichenden Beurteilung der zentral relevanten Kriterien besser ab als Strukturmodell B.

¹²⁰ Führungsvorteil: Standortvorteil, der sich aus räumliche Nähe und Zusammenarbeit mit anderen ergibt, Begriff aus der Wirtschaftsgeografie und der Regionalökonomie.

5.2.3 Zweiter Priorisierungsschritt: Strukturmodell C <-> Strukturmodell A

In einem zweiten Schritt werden Strukturmodell C und Strukturmodell A einander gegenübergestellt. Zentraler Unterschied zwischen Strukturmodell A und Strukturmodell C liegt in der Tatsache, dass Strukturmodell A eine einzige Fachhochschule auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen mit sich bringt, wohingegen Strukturmodell C zwei separate Fachhochschulen umfasst.

- *Kritische Grösse:* Strukturmodell A führt zu einer Fachhochschule, die die kritische Grösse für ein umfassendes und qualitativ hochstehendes Studienangebot und Forschungsumfeld erreicht und gute Voraussetzungen für ein optimales Ausnutzen von Synergiepotenzialen bietet. Beide Ziele werden mit Strukturmodell C nicht resp. weniger umfassend erreicht.
- *Entscheidungsfähigkeit:* Strukturmodell A besteht aus einer einzigen Fachhochschule; dies ermöglicht eine kohärente Governance über alle drei Standorte – und dies auf politischer, strategischer und operativer Ebene, womit eine optimale Entscheidungsfähigkeit hinsichtlich einer kohärenten und koordinierten Weiterentwicklung der drei Standorte gegeben ist. Rechtlich betrachtet führt insbesondere die Kombination von Strukturmodell A mit einem kantonalen Gesetz als Rechtsträgerschaft zur besten Entscheidungsfähigkeit (Modell A2 in Figur 7). Wird Strukturmodell A mit einer interkantonalen Vereinbarung umgesetzt, muss aufgrund der Koordination der politischen Führung durch die Träger und somit zeitaufwändigeren Prozessen eine etwas geringere Entscheidungsfähigkeit erwartet werden (Modell A1).¹²¹ Demgegenüber muss bei Strukturmodell C auf politischer Ebene und insbesondere bzgl. Finanzentscheide eine zusätzliche Priorisierung zwischen den beiden Fachhochschulen stattfinden.
- *Qualität, Attraktivität und Positionierung:* Es kann davon ausgegangen werden, dass mit Strukturmodell A optimale Qualität und Attraktivität für Lehrende, Forschende und Führungspersonen, teilweise auch für Studierende, und ebenso für Kooperationen mit anderen Hochschulen erreicht werden können, was – zusammen mit der kritischen Grösse – die Positionierung der neuen Fachhochschule im nationalen und internationalen Feld stärkt. Im Vergleich dazu führt Strukturmodell C zu einer Konkurrenz der beiden Fachhochschulen, was sich in einer geringeren Attraktivität und Positionierung niederschlagen kann. In beiden Strukturmodellen ist der Qualität, Attraktivität und Positionierung des Standorts Buchs besonders Sorge zu tragen.
- *Innovationsbeitrag:* Aufgrund der Qualität, Attraktivität und Positionierung kann mit Strukturmodell A im Vergleich zu Strukturmodell C von grösseren Beiträgen zur Innovationskraft des Trägergebiets ausgegangen werden. Für Strukturmodell C können grössere Innovationsbeiträge nur in der Region St.Gallen im Vergleich zu heute erwartet werden. Es muss angenommen werden, dass die Innovationsbeiträge in der Region

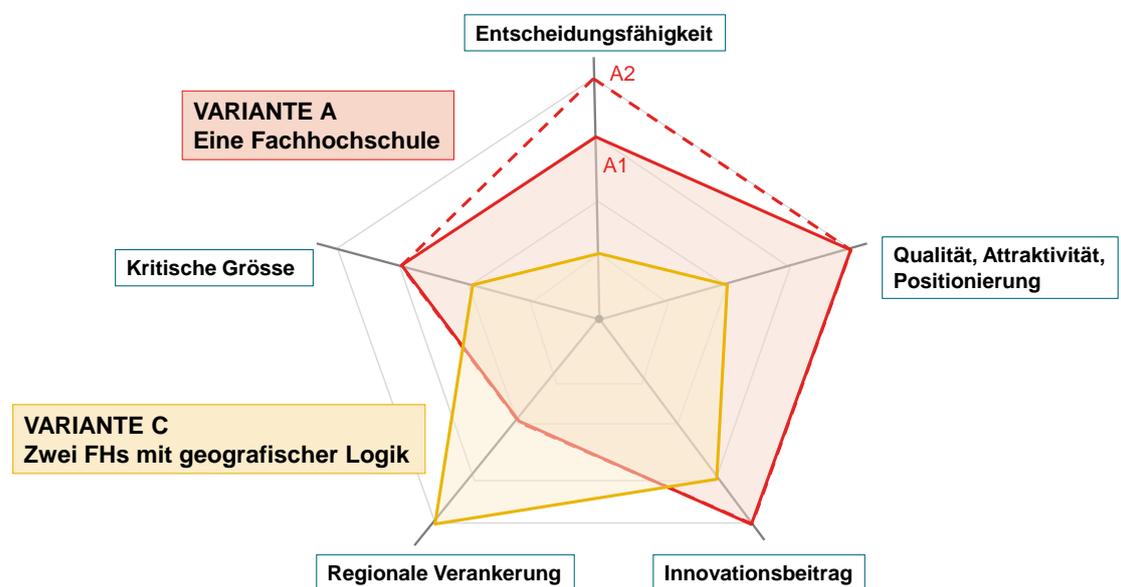
¹²¹ Die vergleichende Analyse und Beurteilung der beiden Rechtsformen folgt im Detail anschliessend in Kapitel 5.3.

Rapperswil unverändert bleiben und in der Region Buchs aufgrund des Zusammenschlusses und der damit verbundenen potenziellen Schwächung des Standorts Buchs angesichts einer verstärkten Konkurrenz St.Gallen <-> Rapperswil leicht zurückgehen.

- *Regionale Verankerung*: Strukturmodell A wird zu einer im Vergleich zu heute reduzierte Präsenz des/der Rektor/in an den drei Standorten St.Gallen, Buchs und Rapperswil führen. Strukturmodell C bringt diesbezüglich eine stärkere regionale Verankerung, auch aufgrund gezielter Einflussmöglichkeiten der Träger an den einzelnen Standorten.

Nachstehende Grafik illustriert die vergleichende Analyse und Beurteilung der Strukturmodelle C resp. A in qualitativer Weise.

Vergleichende Beurteilung von Strukturmodell C und Strukturmodell A



econcept

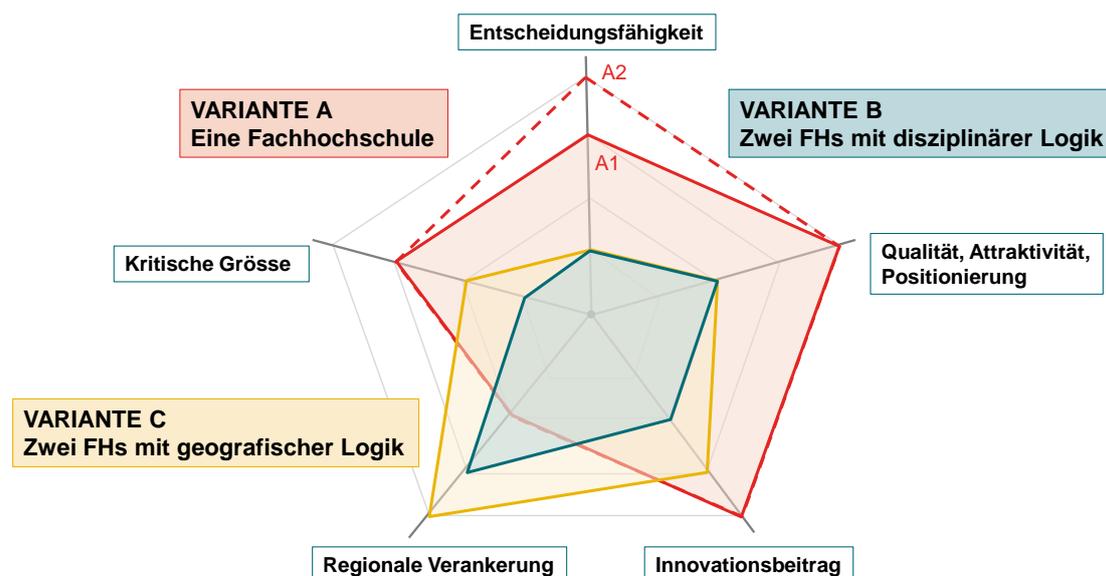
Figur 7: Qualitativer Vergleich der Strukturmodelle C und A mit Blick auf zentrale Entscheidungskriterien

Zwischenfazit 6: Strukturmodell A schneidet in der gesamthaft vergleichenden Beurteilung der zentral relevanten Kriterien besser ab als Strukturmodell C.

5.2.4 Abschliessende Beurteilung im Überblick

Vor dem Hintergrund dieser beiden Priorisierungsschritte empfehlen wir somit die Weiterbearbeitung von Strukturmodell A, wobei die identifizierten Schwächen von Strukturmodell A mit gezielten Massnahmen zu kompensieren sind (siehe Kapitel 5.1).

Vergleichende Beurteilung im Überblick



Figur 8: Spider-Diagramm für alle Strukturmodelle gemeinsam

Empfehlung des Gutachtens: Wir empfehlen die Umsetzung von Strukturmodell A.

5.3 Vergleichende Analyse und Beurteilung der Rechtsformen

Beschreibung und Analyse der beiden Rechtsformen machen deutlich, dass sowohl eine kantonale Gesetzgebung als auch eine interkantonale Vereinbarung als Grundlage für die Trägerschaft einer Fachhochschule möglich sind (siehe Kapitel 3). Beide Rechtsformen bieten eine eindeutige Rechtsgrundlage und einen sinnvollen Rahmen im Hinblick auf eine zielgerichtete, kohärente Führung einer Fachhochschule. Der Blick auf die Governance der anderen öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen der Schweiz (siehe Kapitel 4) zeigt dabei, dass die Steuerung der Fachhochschulen auf der Ebene der Träger zwar unterschiedlich aber gemäss einer gemeinsamen Logik gehandhabt wird:

- *Mehrere Trägerkantone:* Sind mehrere Kantone beteiligt, so beruht die Trägerschaft der Fachhochschule stets auf interkantonalen Staatsverträgen oder Konkordaten.
- *Ein Trägerkanton:* Bei einem einzigen Trägerkanton ergibt sich automatisch die Rechtsform des kantonalen Gesetzes.

Nachstehende Tabelle gibt dazu den synoptischen Überblick.

Interessant ist dabei auch der Blick auf die jeweiligen Fachhochschul-Standorte: Fachhochschulen mit mehreren Trägern haben bisher immer auch Fachhochschul-Standorte in mehreren Kantonen. Sollte für die Weiterentwicklung der aktuellen FHO die Rechtsform der interkantonalen Vereinbarung gewählt werden, so ergäbe sich mit der Beteiligung mehrerer Kantone an einer/zwei Fachhochschule(n) mit Fachhochschul-Standorten in einem einzigen Standortkanton diesbezüglich eine neue Lösung.

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 ¹²²	SG trägt knapp 80% ¹²³
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%

Tabelle 7: Überblick Rechtsgrundlagen und Ausgestaltung der Fachhochschulen

Für die vergleichende Beurteilung der beiden Rechtsformen als Grundlage für die Trägerschaft der künftigen Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen sind unterschiedliche Ansätze möglich:

Juristischer Ansatz

Aus juristischer Perspektive betrachtet, sind sowohl die interkantonale Vereinbarung, als auch ein kantonales Gesetz als tragfähige Rechtsform für eine Trägerschaft einer Fachhochschule zu beurteilen. Allerdings erscheint eine kantonale Gesetzgebung als juristisch einfacher und flexibler handhabbar als eine interkantonale Vereinbarung. Sie ermöglicht die unmittelbare Führung der Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen

¹²² Mit dem Ausscheiden der HTW Chur verbleibt der Kanton St.Gallen als einziger Standortkanton und es verbleiben 3 Standorte

¹²³ Bereuter & Reichlin, 2016; die Zahlen stammen aus dem Jahr 2014 als der Kt. Graubünden ebenfalls noch Träger war. Unter der Prämisse, der Kanton St.Gallen übernimmt den finanziellen Anteil, der bisher vom Kanton Graubünden getragen wurde, wären es 85%.

aus einer Hand, wohingegen die interkantonale Vereinbarung eine gemeinsame Governance erst aufbauen muss.

Ressourcen-Ansatz

Werden die beiden Rechtsformen aus der Perspektive des Ressourcenbedarfs betrachtet, so ist festzuhalten, dass eine kantonales Gesetz zur Rechtsetzung, zur Umsetzung sowie zur Modifikation geringeren Zeit- und Ressourcenaufwand bedingt als die interkantonale Vereinbarung. Gleichzeitig hängt der künftige Ressourcenaufwand auch von der spezifischen Ausgestaltung der Governance und mithin der Verantwortlichkeiten der einzelnen Gremien ab.¹²⁴

Politischer Ansatz

Aus politischer Perspektive betrachtet, erscheint eine interkantonale Vereinbarung als wirkungsvollere Grundlage als eine kantonale Gesetzgebung – und dies sowohl hinsichtlich der gemeinsamen Verantwortung mehrerer Träger für die künftige(n) Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen, als auch mit Blick auf die Vertretung der Interessen dieser Fachhochschule(n) gegenüber anderen öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen der Schweiz sowie auf nationaler und internationaler Ebene. Aus Sicht der nationalen Bildungs- und Wissenschaftspolitik würde dieser politische Ansatz Kontinuität widerspiegeln, hat doch die Einführung der Fachhochschulen in der Schweiz Mitte der 90er Jahre die Hochschullandschaft Schweiz markant verändert, indem die Zweiteilung in Kantone mit resp. ohne Hochschule aufgehoben werden konnte. Dies war eine wichtige Voraussetzung für den neuen Bildungsartikel (Art. 61a BV zum Bildungsraum Schweiz) sowie für das neue HFKG.

Zwischenfazit 7: Die Wahl der Rechtsform ist primär eine Entscheidung über Beurteilungsansätze. Stehen Überlegungen zur überkantonalen politischen Wirkungskraft der neuen Fachhochschule(n) sowie zur Positionierung der Träger in der nationalen Wissenschaftspolitik im Vordergrund, so wird die Wahl auf die Rechtsform der interkantonalen Vereinbarung fallen; werden Anliegen der gesetzgeberischen und führungsbezogenen Effizienz priorisiert, so bietet sich das kantonale Gesetz als Rechtsform an.

In diesem Sinne kann gleichzeitig darauf hingewiesen werden, dass sich der Aufwand der interkantonalen Vereinbarung(en) nur lohnt, wenn die jeweiligen Träger auch tatsächlich die Absicht haben, eine gemeinsame Fachhochschul- und Innovationspolitik für das Trägergebiet zu entwickeln.

Zu beachten ist zudem, dass nicht nur die Wahl der Rechtsform über die Entscheidungsfähigkeit entscheidet. Relevant ist auch, welche Führungsebene über welche Kompetenzen verfügt und welche Abstimmungsregeln gelten. Kurz zusammengefasst lässt sich sagen, dass je höher/politischer, desto schwerfälliger und desto eher ist Einstimmigkeit notwendig. Die drei öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen mit interkantonalen Vereinbarung unterscheiden sich diesbezüglich deutlich.

¹²⁴ Entsprechende Entwürfe lagen den Gutachtern/innen nicht vor.

Empfehlung des Gutachtens: Wir empfehlen eine interkantonale Vereinbarung als Grundlage für die Trägerschaft der neuen Fachhochschule und priorisieren damit eine langfristig angelegte politische Perspektive gegenüber den rechtlichen oder ressourcenbezogenen Ansätzen. Gleichzeitig muss damit der Wille sämtlicher Träger, gemeinsam Verantwortung für die neue Fachhochschule zu übernehmen, zum Ausdruck kommen.

5.4 Hinweise zur Umsetzung

Mit Blick auf den anstehenden Umsetzungsprozess auf politischer wie auch auf strategischer und operativer Ebene unterbreiten wir überdies einige Hinweise, deren Dringlichkeit sich insbesondere aus den Gesprächen mit den befragten Akteuren und Stakeholdern der aktuellen FHO ergeben.

Entscheidungsreifes Geschäft

Sämtliche Aspekte zur strukturellen Weiterentwicklung der FHO wurden in den letzten Jahren detailliert aufgearbeitet und ausführlich diskutiert; das Geschäft ist entscheidungsreif. Wir empfehlen eine Klärung der anstehenden Fragen im Jahr 2017 – und dies nicht nur hinsichtlich der Terminvorgaben der institutionellen Akkreditierung, sondern insbesondere mit Blick auf einen zukunftsgerichteten Einsatz personeller Ressourcen. Zudem besteht das Risiko einer abnehmenden Attraktivität der Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen für (potenzielle) Mitarbeiter/innen je länger die Unsicherheit bzgl. der strukturellen Weiterentwicklung der FHO andauert.

Transparenz zu Interessen und Kommunikation zum Prozess

Die Transparenz der auf der politischen Ebene Beteiligten bzgl. ihrer Interessen sowie eine klare Kommunikation zu den anstehenden Prozessschritten liegt sowohl im Interesse aller potenziellen Träger als auch des Projekts der strukturellen Weiterentwicklung der FHO selber – ebenso entspricht es einem Anliegen der Mitarbeiter/innen der drei Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen. Dabei kommt dem Kanton St.Gallen als Standortkanton eine besondere Rolle und Verantwortung zu.

Politik in der Verantwortung

Es ist Aufgabe der Regierungen der potenziellen Trägerkantone sich auf ein Strukturmodell und eine Rechtsform für die Trägerschaft der künftigen Fachhochschule(n) auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen zu einigen – oder aber auf eine Mitträgerschaft zu verzichten. Mit Blick auf den anstehenden Umsetzungsprozess auf politischer, strategischer und operativer Ebene wird die Bereitschaft der Trägerkantone, sich gemeinsam für das Projekt einzusetzen und an einem Strick zu ziehen zentral sein.

Provisorische Governance und Einbezug der operativen Führung

Der Erfolg der strukturellen Weiterentwicklung der FHO wird stark von einer zielführenden Umsetzung auf operativer Ebene abhängen – und dies unabhängig vom gewählten Strukturmodell resp. der gewählten Rechtsform. Dem verbindlichen Einbezug der Rektoren/in

der drei aktuellen Fachhochschulen auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen in die Umsetzung des Gesamtprojekts kommt deshalb besondere Bedeutung zu. Das baldige Einsetzen einer provisorischen Governance-Struktur mit entsprechenden Entscheidungskompetenzen scheint angezeigt.

Ressourcenbedarf

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.

Empfehlung des Gutachtens: Wir empfehlen, das Geschäft im Jahr 2017 zur formellen Entscheidungsreife zu bringen und die notwendigen Ressourcen für die Umsetzung zu planen.

Anhang

A-1 Studierende und Studiengänge der drei FH-Standorte

Hochschule Rapperswil HSR

Anzahl Studierende:¹²⁵ 1'564

Bachelor-Studiengänge	Masterstudiengänge
<ul style="list-style-type: none"> – Elektrotechnik – Erneuerbare Energien und Umwelttechnik – Informatik – Maschinentechnik / Innovation – Wirtschaftsingenieurwesen – Bauingenieurwesen – Landschaftsarchitektur – Raumplanung 	<ul style="list-style-type: none"> – Master of Science in Engineering MSE

Tabelle 8: Studiengänge HSR Rapperswil

Fachhochschule St.Gallen FHS St.Gallen

Anzahl Studierende: 1'671

Bachelor-Studiengänge	Masterstudiengänge
<ul style="list-style-type: none"> – Architektur – Betriebsökonomie – Pflege – Soziale Arbeit – Wirtschaftsinformatik – Wirtschaftsingenieurwesen 	<ul style="list-style-type: none"> – Betriebsökonomie – Pflege – Soziale Arbeit – Wirtschaftsinformatik

Tabelle 9: Studiengänge FHS St.Gallen

Interstaatliche Hochschule für Technik NTB

Anzahl Studierende: 382

Bachelor-Studiengänge	Masterstudiengänge
<ul style="list-style-type: none"> – Systemtechnik 	<ul style="list-style-type: none"> – Master of Science in Engineering MSE – Master of Engineering in Mechatronik

Tabelle 10: Studiengänge NTB Buchs

A-2 Detaillierte Fragestellungen des Gutachtens

Vor dem Hintergrund dieses generellen Erkenntnisinteresses des Auftraggebers fasst nachstehende Tabelle die detaillierten Evaluationsfragestellungen in den beiden Projektbereichen zusammen.

Evaluationsfragestellungen und Beurteilungskriterien zu den Strukturmodellen	
1	Führungsautonomie und Akkreditierung
1.1	Welches ist der optimale Grad von Führungsautonomie der Schulstandorte mit Blick auf eine einheitliche politische, strategische und operative Steuerung des Gesamtangebots der FH(s) auf dem Kantonsgebiet St.Gallen?
1.2	Welches ist der optimale Grad von Führungsautonomie der Schulstandorte mit Blick die Qualität der Umsetzung des vierfachen Leistungsauftrags?
1.3	Welches ist der optimale Grad von Führungsautonomie der Schulstandorte mit Blick auf die Qualität der Führung auf politischer, strategischer und operativer Ebene?
1.4	Welches ist das optimale Strukturmodell mit Blick auf die Sicherstellung der Akkreditierung der FH(s) auf dem Kantonsgebiet St.Gallen (rechtliche Vorgaben, Akkreditierungsstandards)?
2	Regionale Verankerung und Umsetzung
2.1	Welches ist das optimale Strukturmodell mit Blick auf die regionale Verankerung der Schulstandorte auf dem Kantonsgebiet St.Gallen?
2.3	Welches ist das optimale Strukturmodell mit Blick auf den anstehenden Umsetzungsprozess der Reform?
3	Betriebs- und volkswirtschaftliche Wirkungen
3.1	Welches ist das optimale Strukturmodell mit Blick auf künftige Investitions- und Betriebskosten?
3.2	Inwiefern lassen die drei Strukturmodelle unterschiedliche volkswirtschaftliche Wirkungen erwarten?
3.3	Welches Strukturmodell lässt optimale volkswirtschaftliche Wirkungen erwarten?
Evaluationsfragestellungen und Beurteilungskriterien zur Rechtsträgerschaft	
4	Vor- und Nachteile unterschiedlicher Ausgestaltung der Rechtsträgerschaft
4.1	Welches sind die Vor- und Nachteile der beiden möglichen Rechtsträgerschaften mit Blick auf eine einheitliche politische, strategische und operative Steuerung des Gesamtangebots der FH(s) auf dem Kantonsgebiet St.Gallen?
4.2	Welches sind die Vor- und Nachteile der beiden möglichen Rechtsträgerschaften mit Blick die Qualität der Umsetzung des vierfachen Leistungsauftrags?
4.3	Welches sind die Vor- und Nachteile der beiden möglichen Rechtsträgerschaften mit Blick auf die Qualität der Führung auf politischer, strategischer und operativer Ebene?
4.4	Welches sind die Vor- und Nachteile der beiden möglichen Rechtsträgerschaften mit Blick auf die regionale Verankerung der Schulstandorte auf dem Kantonsgebiet St.Gallen?
4.5	Welches sind die Vor- und Nachteile der beiden möglichen Rechtsträgerschaften mit Blick auf die Sicherstellung der Akkreditierung der FH(s) auf dem Kantonsgebiet St.Gallen (rechtliche Vorgaben, Akkreditierungsstandards)?
4.6	Welches sind die Vor- und Nachteile der beiden möglichen Rechtsträgerschaften mit Blick auf den anstehenden Umsetzungsprozess der Reform?

Tabelle 11: Evaluationsfragestellungen und Beurteilungskriterien zur Rechtsträgerschaft

A-3 Interviewte Experten/innen

Name	Organisation	Funktion	Datum
Träger Kanton SG			
Kölliker, Stefan	Bildungsdepartement Kanton St.Gallen	Regierungsrat	03.11.2016
Würth, Benedikt	Finanzdepartement Kanton St.Gallen	Regierungsrat	09.11.2016
Rektoren Fachhochschulen			
Ritter, Lothar	Hochschule für Technik Buchs NTB	Rektor	10.11.2016 10.01.2017
Wörwag, Sebastian	FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften	Rektor	02.11.2016 11.01.2017
Mettler, Hermann	Hochschule für Technik Rapperswil HSR	Rektor	18.10.2016
Mönnecke, Margit		Designierte Rektorin	13.01.2017
FHO-Räte – Regierungsvertreter/innen und Direktor IHK St.Gallen-Appenzell			
Knill, Monika	Departement für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgau	Regierungsrätin	19.10.2016
Stähli, Michael	Bildungsdepartement Kanton Schwyz	Regierungsrat	24.11.2016
Blum, Kuno	Bildungsdepartement Kanton Schwyz	Vorsteher Amt für Mittel- und Hochschulen	
Frick, Aurelia	Regierung FL	Ministerin für Äusseres, Bildung und Kultur	07.11.2016
Ritter, Ivana	Regierung FL	Mitarbeiterin der Regierung, Ressort Bildung	
Weigelt, Kurt	IHK St.Gallen-Appenzell	Direktor	02.11.2016
Hochschulräte – Wirtschaftsvertreter			
Bollhalder, Markus	Bollhalder + Eberle Architektur	Geschäftsleiter	17.10.2016
Richle, Bruno	CREALOGIX Gruppe	VR-Präsident	09.11.2016
Nöken, Stefan	Hilti AG	Mitglied Konzernleitung	10.11.2016
Weitere Fachhochschulen			
Bergamaschi, Crispino	FHNW	Direktionspräsident	11.01.2017
Hodel, Markus	HSLU	Rektor	11.01.2017
Kopse-Scholberg, Sarah	HES-SO	Generalsekretärin	13.01.2017

Tabelle 12: Interviewte Personen

A-5 Akkreditierungskriterien (Zusammenfassung)

Akkreditierungsrichtlinien HFKG

vom 28. Mai 2015 (Stand am 1. Juli 2015)

Im Folgenden wird auf die zentralen Inhalte und Artikel im HFKG für die institutionelle Akkreditierung von Fachhochschulen und im spezifischen der FHO verwiesen. Die Qualitätsstandards für die institutionelle Akkreditierung werden basierend auf Art. 22 grob zusammengefasst.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1: Gegenstand

Diese Richtlinien konkretisieren die Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung nach Artikel 30 HFKG und für die Programmakkreditierung nach Artikel 31 HFKG. (...)

2. Abschnitt: Voraussetzungen für die Zulassung zum Akkreditierungsverfahren

Art. 4: Institutionelle Akkreditierung (...)

² Eine Hochschule oder eine andere Institution des Hochschulbereichs wird ohne Prüfung der Voraussetzungen nach Absatz 1 zum Verfahren der institutionellen Akkreditierung zugelassen, wenn sie eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt:

(...)

c. Sie war nach dem Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 19991 (UFG) oder nach dem Fachhochschulgesetzes vom 6. Oktober 1995² (FHSG) als beitragsberechtigigt anerkannt (Art. 75 Abs. 2 HFKG).

Anhang 1 (Art. 22 Abs. 1): Qualitätsstandards für die institutionelle Akkreditierung

1. Bereich: Qualitätssicherung

Die FH verfügt über ein Qualitätssicherungssystem zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Das Qualitätssicherungssystem ist in die Strategie der FH integriert und unterstützt auf wirksame Weise deren Entwicklung. Für die Entwicklung des Qualitätssicherungssystems und dessen Umsetzung werden auf allen Ebenen alle repräsentativen Gruppen der FH einbezogen. Die Zweckmässigkeit des Qualitätssicherungssystems wird periodisch überprüft.

2. Bereich: Governance

Das Qualitätssicherungssystem erlaubt sicherzustellen, dass die Organisationsstruktur und die Entscheidungsprozesse es der FH ermöglichen, dass diese ihren Auftrag erfüllen und ihre strategischen Ziele erreichen kann. Das Qualitätssicherungssystem trägt systematisch zur Bereitstellung von relevanten und aktuellen quantitativen und qualitativen Informationen bei, um laufende und strategische Entscheidungen zu treffen. Das Qualitäts-

sicherungssystem erlaubt sicherzustellen, dass alle relevanten Gruppen der FH ein angemessenes Mitwirkungsrecht haben. Die FH berücksichtigt dabei, dass die Aufgaben im Einklang mit einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung erfüllt werden. Chancengleichheit und die Gleichstellung von Mann und Frau wird gefördert.

3. Bereich: Lehre, Forschung und Dienstleistungen

Die Aktivitäten der FH beziehen sich hauptsächlich auf Lehre, Forschung und Dienstleistungen und werden gemäss dem Prinzip der Freiheit und Unabhängigkeit unter Einhaltung des Mandats der FH ausgeübt. Lehr- und Forschungstätigkeit, Dienstleistungen sowie Ergebnisse werden laufend evaluiert. Das Qualitätssicherungssystem erlaubt sicherzustellen, dass Grundsätze und Ziele im Zusammenhang des europäischen Hochschulraums berücksichtigt werden. Das Qualitätssicherungssystem erlaubt sicherzustellen, dass die Kriterien für die Zulassung und Beurteilung der Leistungen der Studierenden und für die Abgabe von Ausbildungsabschlüssen entsprechend dem Auftrag der FH berücksichtigt werden.

4. Bereich: Ressourcen

Mit ihrem Träger gewährleistet die FH die personellen Ressourcen, die Infrastrukturen und die finanziellen Mittel, um ihren Fortbestand zu sichern und ihre strategischen Ziele zu erreichen. Die Herkunft und die Verwendung der finanziellen Mittel und die Finanzierungsbedingungen sind transparent. Das Qualitätssicherungssystem erlaubt sicherzustellen, dass das gesamte Personal qualifiziert ist. Zu diesem Zweck wird das Personal regelmässig evaluiert. Die Laufbahnentwicklung des gesamten Personals und insbesondere des wissenschaftlichen Nachwuchses wird unterstützt.

5. Bereich: Interne und externe Kommunikation

Die FH macht ihre Qualitätssicherungsstrategie öffentlich und sorgt dafür, dass die Bestimmungen zu den Qualitätssicherungsprozessen und deren Ergebnisse den Mitarbeitenden, den Studierenden sowie gegebenenfalls den externen Beteiligten bekannt sind. Regelmässig werden objektive Informationen zu Tätigkeiten und angebotenen Studienprogrammen und Abschlüssen der FH veröffentlicht.

A-6 Vereinbarung über die HSR vom 26. Mai 2015

Die Hochschule Rapperswil (HSR) wurde im Jahr 1972 unter der Trägerschaft der Kantone Zürich¹²⁶, St.Gallen, Glarus und Schwyz als Interkantonales Technikum Rapperswil eröffnet. Rechtliche Basis für die Führung der HSR war bis zu ihrer Revision die Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 19. September 2000 (Trägervereinbarung). Sie wurde unter den damaligen vier Trägerkantonen Zürich, St.Gallen, Glarus und Schwyz abgeschlossen und regelte Bestand und Zweck, Organisation, Finanzhaushalt sowie weitere Fragen der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt HSR. Nach dem Austritt des Kantons Zürich aus dem Träger-Konkordat wurden die Kostenfolgen durch die drei verbleibenden Trägerkantone in einer Verwaltungsvereinbarung geregelt, welche bis zum 30. September 2016 befristet war.

Seit 1. Oktober 2016 ist eine revidierte Trägervereinbarung für die HSR in Kraft. Die neue Vereinbarung basiert nicht mehr auf der bisher gleichrangigen und gemeinsamen Trägerschaft nach prozentualen Quoten. Vielmehr gründet sie auf einem Modell, bei dem der Kanton St.Gallen Führungsrolle und Hauptverantwortung übernimmt («Lead St.Gallen»). Die Mitträgerkantone Glarus und Schwyz beteiligen sich mit fixen Pauschalzuschlägen je Student/in aus dem eigenen Kanton. Diese Zuschläge ergänzen die ordentlichen Fachhochschulbeiträge gemäss interkantonaler Fachhochschulvereinbarung (FHV). Die Mitträger sind zudem im Hochschulrat vertreten und üben entsprechende Mitbestimmungsrechte aus (Art. 12 und 16ff.). So entscheiden die Regierungen aller Trägerkantone weiterhin gemeinsam über grundlegende Fragen des Studienangebots (Art. 12). Auch befinden sie über Beitritte weiterer Kantone zur Trägervereinbarung und über die Anpassung des Zuschlagsatzes (Art. 10 und 12). Zudem bestimmen sie je eine/n Vertreter/in in der Beschwerdekommision (Art. 46ff.) Über den Leistungsauftrag an die HSR entscheidet der Regierungsrat des Kantons St.Gallen nach Anhörung der Regierungen der Kantone Schwyz und Glarus (Art. 14).

Der Kantonsrat und die Regierung des Kantons St.Gallen übernehmen die Oberaufsicht über die Hochschule (Art. 11 und 13). Budget und Rechnung für den Betrieb der HSR sowie für Investitionen in Bauten und Anlagen der HSR sind samt einem allfälligen Defizit alleinige Sache des Kantons St.Gallen, welcher damit die finanziellen und unternehmerischen Risiken aus dem Betrieb der HSR alleine trägt.¹²⁷

¹²⁶ Der Kanton Zürich kündigte seine Mitträgerschaft an der HSR auf Ende des Studienjahrs 2007/08.

¹²⁷ Siehe Vorlage des Regierungsrats Glarus an den Landrat zur neuen Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil, HSR vom 26. Mai 2015; Erläuterungen zum Beitritt zur Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil für die Abstimmung am 28.3.2016, Regierungsrat Kanton Schwyz: http://www.sz.ch/documents/Abstimmung_28_Februar_2016.pdf [Stand: 31. Jan. 2017].

A-7 Literatur

Abderhalden U. (1999): Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Integration der Schweiz, 1999 (Byy 8: 186)

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (2007): Fachhochschule Ostschweiz, Bestandesaufnahme FHO 2006, 13. Februar 2007.

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (2009): Die Schweizer Fachhochschulen. Ein Überblick für Gutachterinnen und Gutachter im Akkreditierungsverfahren. Akkreditierung von Fachhochschulen und ihren Studiengängen. Oktober 2009.

Bereuter R. (2011): Beurteilung von Trägerschaftsstrukturmodellen von Fachhochschulen anhand ausgewählter Beurteilungskriterien. Beispielhafter Vergleich der Zürcher Fachhochschule, der Fachhochschule Nordwestschweiz und der Fachhochschule Ostschweiz, Zertifikatsarbeit, 28. November 2011.

Bereuter R. & Reichlin A. (2016): Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen, Präsentation für den Workshop der Regierung, 16. August 2016.

Beurret-Flück F. (1983): Die Organisation interkantionaler Institutionen unter besonderer Berücksichtigung der Interkantonalen Strafanstalt Bostadel in Menzingen/ZG.

Bildungsdepartement St.Gallen & Forrer Lombriser & Partner (2015): Projektauftrag. Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen – Projekt Trägerschaft, 30. Juni 2015.

Bochsler D. & Sciarini P. (2006): Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus.

Brunner S. C. (2000): Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantionaler Zusammenarbeit; untersucht am Beispiel der Ostschweiz.

Bundesversammlung (2009): Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG), vom 29. Mai 2009), 09.057. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2009/4561.pdf> [Stand: 31. Jan. 2017].

Buser D. (o.J.): Kantonales Staatsrecht: Einführung für Studium und Praxis, (Tca 22).

Cantons de Berne, de Fribourg, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura (2011): Convention intercantonale sur la Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO). Texte final accepté par les Comités stratégiques le 26 mai 2011. <http://www.hes-so.ch/data/documents/Convention-intercantonale-HES-SO-26-mai-2011-1542.PDF>. [Stand: 31. Jan. 2017].

- Ehrenzeller B. (2011):** 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), 4. Oktober 2011.
- Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW (2016):** Rechnung 2015. <http://www.fhnw.ch/ueber-uns/jahresbericht>. [Stand: 31. Jan. 2017].
- Fachhochschule Ostschweiz (1999):** Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz, 20. September 1999.
- Fachhochschule Ostschweiz (2016):** Jahresbericht 2015, St.Gallen 2016.
- Forrer Lombriser & Partner (2016):** Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen – Projekt «Trägerschaft». Zwischenbericht der Arbeitsgruppe für das Hearing vom 5. September 2016.
- Häfelin U., Müller G. & Uhlmann F. (2016):** Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage.
- HES-SO (2016):** Rapport annuel 2015. www.hes-so.ch/data/.../rapport-annuel-HES-SO-2015-7321.pdf. [Stand: 31. Jan. 2017].
- Hochschule Luzern, FH Zentralschweiz (2016):** Tätigkeitsbericht und Jahresrechnung 2015 der Hochschule Luzern. <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/ueber-uns/portraet/zahlen-und-fakten/> [Stand: 31. Jan. 2017].
- Hochschulrat (2015):** Richtlinien des Hochschulrates für die Akkreditierung im Hochschulbereich (Akkreditierungsrichtlinien HFKG) vom 28. Mai 2015 (Stand am 1. Juli 2015), 414.205.3. <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2015/1877.pdf> [Stand: 31. Jan. 2017].
- Inderbitzin W. (2014):** FHO Weiterentwicklung, Abschliessender Expertenbericht, 25. Oktober 2014.
- Jaag T. & Rüssli M. (2012):** Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. Auflage.
- Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn (2012):** Staatsvertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW). Vom 27. Oktober 2004 / 9. November 2004 / 18. / 19. Januar 2005 (Stand 1. Januar 2012) (426.070). <http://www.fhnw.ch/ueber-uns/organisation-fhnw/basisdokumente/staatsvertrag-ueber-die-fachhochschule-nordwestschweiz> [Stand: 31. Jan. 2017].
- Kanton Bern (2015):** Gesetz über die Berner Fachhochschule (FaG) vom 19.06.2003 (Stand 01.08.2015) (435.411), https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/668/download_pdf_file. [Stand: 31. Jan. 2017].
- Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug (2013):** Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung vom 15. September 2011* (Stand 1. Januar 2013) (Nr. 520), <http://srl.lu.ch/frontend/versions/1454> [Stand: 31. Jan. 2017].

- Kanton St.Gallen (2000a):** Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St.Gallen vom 16. März 1999 (Stand 1. Januar 2000), 234.61.
- Kanton St.Gallen (2000b):** Vereinbarung über die Hochschule für Technik Buchs vom 20. Juni 1968 (Stand 19. September 2000), 234.111.
- Kanton St.Gallen (2016):** Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 26. Mai 2015 (Stand 1. Juni 2016), 234.211.
- Kanton Zürich (2017):** Fachhochschulgesetz (FaHG) (vom 2. April 2007) (414.10). [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/AF8D1F663D358A85C125731D002EF887/\\$file/414.10_2.4.07_58.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/AF8D1F663D358A85C125731D002EF887/$file/414.10_2.4.07_58.pdf) [Stand: 31. Jan. 2017].
- Kantonsrat St.Gallen (2008a):** Postulat CVP: Fraktion: FHO wohin? – Zeitgemässe Strukturen für eine erfolgreiche Positionierung der Fachhochschulen in der Ostschweiz, 22. September 2008, 43.08.15.
- Kantonsrat St.Gallen (2008b):** FHO wohin? – Zeitgemässe Strukturen für eine erfolgreiche Positionierung der Fachhochschulen in der Ostschweiz, Antrag der Regierung vom 4. November 2008, 43.8.15.
- Kantonsrat St.Gallen (2015):** Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung es Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 9. Juni 2015, 26.15.03.
- Kantonsrat St.Gallen (2016a):** Stand der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse, Antrag vom 6. Juni 2016, 32.16.01A.
- Kantonsrat St.Gallen (2016b):** Interpellation CVP-GLP-Fraktion / FDP-Fraktion / SP-GRÜ-Fraktion / SVP-Fraktion: Fachhochschulen – Stand der Arbeiten für zeitgemässe Strukturen, 6. Juni 2016, 51.16.29.
- Kantonsrat St.Gallen (2016c):** Fachhochschulen – Stand der Arbeiten für zeitgemässe Strukturen, schriftliche Antwort der Regierung vom 23. August 2016, 51.16.29.
- Reichlin A & Inderbitzin W. (2015):** Projektauftrag. Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton St.Gallen – Projekt Neuorganisation, 6. November 2015.
- Repubblica e cantone Ticino (1995):** Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli Istituti di ricerca (del 3 ottobre 1995) (5.3.1.1). <http://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/raccolta-leggi/legge/numero/5.3.1.1>. [Stand: 31. Jan. 2017].
- Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (2016):** Institutionelle Akkreditierung, Dokumentation, 1. Januar 2016. http://aaq.ch/download/akkreditierung_alle%20institutionelle_akkreditierung/2016-01-01_Dokumentation-Institutionelle-Akkreditierung_DE.pdf [Stand: 31. Jan. 2017].
- Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (2016):** Statuto della Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana. Approvato dal Consiglio della SUPSI

il 22 giugno 2012. Versione 9 – 01.05.2016. <http://www.supsi.ch/home/supsi/docu-menti-ufficiali.html>. [Stand: 31. Jan. 2017]

Tschannen P. (2016): Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft..

Tschannen P., Zimmerli U. & Müller M. (2014): Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage.

Weigelt K. (2016): Mehr Fachhochschule, weniger Kleinräumigkeit, IHK Standpunkt, Oktober 2016.

Zehnder V. (2007): Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft – Rechtsgrundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit und des interkantonalen Vertrags, Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft, 16, Zürich.

A-8 Projektteam

Die Mitglieder des Projektteams können wie folgt vorgestellt werden:

Prof. Dr. Dr. h. c. Barbara Haering ist Verwaltungsratspräsidentin und Bereichsleiterin von econcept AG. Sie hat langjährige Erfahrung in der Unterstützung von Strategieprozessen öffentlicher Verwaltungen und Institutionen sowie von Hochschulen und Stiftungen im In- und Ausland. Zudem verfügt sie über ausgewiesene Fachkenntnisse in den Bereichen von Wissenschafts- und Innovationspolitik sowie von Verwaltungswissenschaften und Raumplanung. Barbara Haering ist Titularprofessorin und Lehrbeauftragte der Universität Lausanne im Bereich Public Management and Policies. Zudem ist sie Präsidentin oder Mitglied verschiedener Strategieorgane der Wissenschaftspolitik auf nationaler und internationaler Ebene (Mitglied ETH-Rat, Comité d'orientation stratégique UNIGE, SNF früher Beirätin HSR sowie FHNW). Als Mitglied der Jury zur Wahl des Hochschulmanagers Deutschlands 2016 sowie des Hochschulrats der TU Dresden kennt sie sich auch in der deutschen Hochschullandschaft gut aus.

Laura Inderbitzi, MA UZH ist Politikwissenschaftlerin und Projektleiterin bei econcept in den Bereichen Strategie, Prozess, Dialog sowie Bildung, Forschung und Innovation. Sie hat fundiertes, methodisches Wissen in der Durchführung von Evaluationen sowie von Strategieprozessen und absolviert gegenwärtig einen Master of Advanced Studies in Coaching und systemischer Organisationsberatung. Thematisch fokussiert Laura Inderbitzi insbesondere auf die Bereiche Hochschulbildung und Gesundheit.

Flavia Amann, MA UZH bringt sich als wissenschaftliche Mitarbeiterin primär in Projekte und Evaluationen im Bereich Bildung, Forschung und Innovation ein und nutzt dabei ihre qualitativen und quantitativen Methoden-Kenntnisse. Sie hat einen Masterabschluss der UZH in Erziehungswissenschaft und verfügt über internationale Arbeitserfahrung aus ihrer vorangehenden Anstellung in der Schweizer Botschaft in den USA.

Dr. Marie-Christine Fontana ist Politikwissenschaftlerin und Projektleiterin bei econcept. Sie engagiert sich insbesondere für Evaluationen in den Bereichen von Bildung, Forschung und Innovation sowie für Projekte im Bereich der Sozialpolitik.

MLaw LLM Corinne Reber unterstützt seit vielen Jahren econcept-Projekte mit juristischen Fragestellungen. So war sie bereits bei der Überprüfung der Umsetzung der bundesrätlichen Auflagen zur definitiven Genehmigung zur Führung einer Fachhochschule Teil des damaligen econcept-Teams.

Dr. iur. LLM Anja Binder unterstützt seit mehreren Jahren als Juristin mit Schwerpunkt öffentliches Recht econcept-Projekte mit juristischen Fragestellungen. So war sie an der Evaluation der Umsetzung von AT-StGB beteiligt und ebenso an der Evaluation und anschließenden Beratung der Stiftung REG. Anja Binder bereitet sich zurzeit auf die Anwaltsprüfung vor.

Dr. Dora Fitzli ist Bereichsleiterin und Partner bei econcept und verfügt über langjährige nationale und internationale Erfahrung in der Durchführung von Evaluationen und Projekten im Bereich Bildung, Forschung und Innovation. Als Wissenschafts- und Technologierätin an der Schweizerischen Botschaft in Washington D.C. widmete sie sich vertieft der wissenschaftspolitischen Analyse und Berichterstattung und engagierte sich Forscherin im Dialog Wissenschaft und Gesellschaft. Dora Fitzli ist mit den Bedürfnissen der Stakeholder, insbesondere auch in der Verbundpartnerschaft der Berufsbildung, bestens vertraut.

Daniel Montanari, MA UZH in Wirtschaftswissenschaften, ist Projektleiter bei econcept und befasst sich vorwiegend mit volkswirtschaftlichen Analysen an der Schnittstelle zwischen Ökonomie und Umwelt sowie Bildung. So war er beteiligt an den Machbarkeitsstudien für ein Departement Informatik der Hochschule Luzern.