



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 30. April 2019

3000.31

Vereinbarung über die Ost – Ostschweizer Fachhochschule; 1. Lesung

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 30. April 2019

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Appenzell Ausserrhoden ist aktuell zusammen mit den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Thurgau und St.Gallen Trägerkanton der Interkantonalen Fachhochschule St.Gallen (FHS), Hochschule für Angewandte Wissenschaften, mit Sitz in St.Gallen. Die der FHS zugrunde liegende Vereinbarung ist am 16. März 1999 abgeschlossen worden und am 1. Januar 2000 in Kraft getreten (Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St.Gallen; bGS 415.16).

Neben der FHS ist der Kanton St.Gallen Standortkanton der Hochschule für Technik Rapperswil (HSR) und der Interstaatlichen Hochschule für Technik Buchs (NTB). Gemeinsam mit der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur bilden die vier Fachhochschulen (FHS, HSR, NTB und HTW) den Verbund der Fachhochschule Ostschweiz (FHO). Seit dem 20. September 1999 ist Appenzell Ausserrhoden Mitglied der FHO.

Mit dem neuen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG; SR 414.20) ist ab 1. Januar 2023 eine institutionelle Akkreditierung der Hochschulen Voraussetzung für finanzielle Beiträge des Bundes. Die aktuelle FHO-Verwaltungsvereinbarung erfüllt die Voraussetzung für eine institutionelle Akkreditierung nach dem HFKG nicht, da die Teilschulen der FHO (FHS, HSR, NTB und HTW) weitgehend autonom sind. Der Kanton Graubünden hat die HTW Chur zwischenzeitlich als selbständige Fachhochschule anerkennen lassen. Die Regierung des Kantons St.Gallen hat ein Projekt gestartet, um die drei Fachhochschulen im Kanton St.Gallen unter Beibehaltung der bisherigen Standorte St.Gallen, Rapperswil und Buchs unter einer Trägerschaft zu einer einzigen Fachhochschule zusammenzuführen. Alle Mitträger der drei Fachhochschulen im Kanton St.Gallen



wurden als künftige Trägerkantone eingeladen, am Projekt mitzuarbeiten. Neben Appenzell Ausserrhoden als Mitträger der FHS sind dies die Kantone Glarus, Schwyz, Thurgau, Appenzell Innerrhoden sowie das Fürstentum Liechtenstein.

Nach intensiven Vorarbeiten unter Einbezug der jeweiligen Regierungen hat die designierte Trägerkonferenz, bestehend aus den Regierungsvertretungen der künftigen Trägerkantone, die Interkantonale Vereinbarung für eine Fachhochschule am 15. Februar 2019 verabschiedet. Um auch nach aussen ein Zeichen zu setzen, dass die neue Institution kein loser Verbund mehr ist, sondern eine rechtlich selbstständige Fachhochschule im Sinne des HFKG, hat die Trägerkonferenz einen neuen Namen festgelegt: «Ost» mit dem Zusatz «Ostschweizer Fachhochschule». Appenzell Ausserrhoden soll dieser Interkantonale Vereinbarung über die Ost – Ostschweizer Fachhochschule vom 15. Februar 2019 (nachfolgend: Vereinbarung) beitreten.

Das Büro des Kantonsrates wurde im Rahmen des kantonsinternen Mitberichtsverfahrens gemäss Art. 80a der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) konsultiert. Dessen Stellungnahme vom 31. Dezember 2018 hat der Regierungsrat am 8. Januar 2019 zur Kenntnis genommen und gewürdigt (vgl. Beilage 3). Das Büro des Kantonsrates regte an, das Thema des Gleichgewichts zwischen Mitfinanzierung und Mitsprache nochmals aufzunehmen. Da der Kanton St.Gallen über 80 % der Kosten der neuen «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» trägt, sieht der Regierungsrat kein Ungleichgewicht zwischen Finanzierung und Mitsprache der Träger.

B. Erwägungen

1. Rechtliches

Der Kantonsrat entscheidet über die Genehmigung oder Kündigung interkantonalen und internationalen Verträge gestützt auf Art. 74^{bis} Abs. 2 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden (KV; bGS 111.1). Die Vereinbarung hat gesetzgebenden Charakter. Sie untersteht daher nach Art. 60^{bis} Abs. 2 KV dem fakultativen Referendum.

Gestützt auf Art. 38 Abs. 2 KV hat der Kanton für den Zugang zu den Universitäten und Hochschulen zu sorgen. Gestützt auf Art. 5 des Gesetzes über die Mittel- und Hochschulen (bGS 413.1) kann der Kanton Träger von ausserkantonalen Mittel- und Hochschulen sein. Mit dem Beitritt zur Vereinbarung wird Appenzell Ausserrhoden zum Mitträger einer ausserkantonalen Hochschule.

2. Sachliche Erwägungen

Mit der Vereinbarung wird die FHS, zusammen mit den weiteren Fachhochschulen im Kanton St.Gallen, der HSR und der NTB, in die neue Fachhochschule «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» überführt und die bisherige Trägervereinbarung für die FHS aufgehoben. Eine Fachhochschule mit einer einzigen Rechtsträgerschaft und drei Standorten im Kanton St.Gallen überwindet die bestehenden institutionellen und regionalen Grenzen und eliminiert die gegenseitige innerkantonale Konkurrenzierung. Sie schafft die Voraussetzung für eine kohärente Steuerung und Weiterentwicklung der Fachhochschulangebote im Kanton St.Gallen und allen



drei Standorten gerecht werdend Strategie. Das begünstigt die nachfrageorientierte Aus- und Weiterbildung benötigter Fachkräfte und fördert die Vernetzung der Bildungs- und Forschungskompetenzen unter den Standorten selbst sowie mit der Wirtschaft. Die neue Fachhochschule wird in der Lage sein, unter Führung des jeweiligen fachlichen Kompetenzzentrums in St.Gallen, Rapperswil und Buchs, die Leistungen aller Fachbereiche standortübergreifend anzubieten. Die verstärkte Konzentration der Kräfte und der Mittel wird dazu führen, dass die neue Fachhochschule insgesamt eine höhere Attraktivität und verbesserte Positionierung erreicht. Die Qualität der Ausbildung und der Technologietransfer können gesteigert werden. Dadurch orientiert sich die neue Fachhochschule verstärkt an den Bedürfnissen der Studierenden und von Industrie, Gewerbe und Gesellschaft.

Die zukünftige «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» wird mit insgesamt 3'634 Bachelor- und Masterstudierenden (ausgehend von den heutigen Anzahl Studierender in St.Gallen, Rapperswil und Buchs) nach der Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, SUPSI (4'505 Studierende) aber noch vor der HTW Chur (1'447 Studierende) den Platz der zweitkleinsten öffentlich-rechtlichen Fachhochschule der Schweiz einnehmen. Appenzell Ausserrhoden stellt in der Grössenordnung 8 % der Studierenden in St.Gallen, 6 % in Rapperswil und 5 % in Buchs. Am Stichtag 15. Oktober 2018 war Appenzell Ausserrhoden mit insgesamt 7 % (167 Studierende) in den Schulen der künftigen «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» vertreten.

Tritt Appenzell Ausserrhoden der interkantonalen Vereinbarung über die «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» nicht bei, ist der Kanton in keiner Hochschule mehr als Träger vertreten. Der Regierungsrat hat sich stets hinter eine Zusammenführung der drei Fachhochschulen mit Sitz St.Gallen gestellt. Die «Erweiterung» seiner Mitträgerschaft auf eine Fachhochschule mit Standorten auch in Buchs und Rapperswil kommt Appenzell Ausserrhoden entgegen, da die beiden weiteren Standorte von Appenzell Ausserrhoden aus gut erschlossen sind. Ein weiterer Vorteil für den Kanton ist, dass er als Trägerkanton auf die Angebote Einfluss nehmen kann. Eine starke Fachhochschule in der Ostschweiz liegt im Interesse des Kantons, um Studierende bzw. Fachkräfte im Kanton halten zu können. Appenzell Ausserrhoden nimmt mit einem Beitritt zur Vereinbarung seine föderale Verantwortung zur Mitgestaltung des Bildungsraumes Schweiz wahr (Art. 61a ff. der Bundesverfassung; SR 101).

3. Grundzüge der Vorlage

Die «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» wird gemäss Art. 1 Abs. 1 der Vereinbarung als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und dem Recht auf Selbstverwaltung ausgestaltet. Sitz der Hochschule ist St.Gallen, Träger sind die Vereinbarungskantone. Mit Zustimmung aller Träger- bzw. Vereinbarungskantone können weitere Kantone der Vereinbarung beitreten. Die drei Standorte sind in der Vereinbarung festgehalten. Im Rahmen des Leistungsauftrages kann die «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» an weiteren Standorten tätig sein. Dies ist heute bei der HSR Rapperswil mit einem Institut in Zug und bei der NTB Buchs im Rahmen des Studiengangs «Systemtechnik» in Chur der Fall.

Ziel ist, dass die neue Fachhochschule am 1. September 2020 operativ startet und bis Ende 2022 institutionell akkreditiert ist. Parallel zum Rechtsetzungsverfahren sind deshalb durch die designierte Trägerkonferenz die Vorbereitungsarbeiten zum organisatorischen, personellen und prozeduralen Aufbau der neuen Fachhochschule gestartet worden. Hierzu sind verschiedene Arbeitsgruppen eingesetzt worden, die sich mit der Aufbauorganisation, der Vorbereitung der Wahl der Rektorin oder des Rektors, der Vorbereitung der Wahl der Hochschulratsmitglieder, der Ausarbeitung der Reglemente und mit Corporate Identity/Corporate Design befassen.



a) Zweck der «Ost – Ostschweizer Fachhochschule»

Die «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» bietet Lehre, Forschung und Dienstleistungen in mehreren Disziplinen und Fachbereichen an. Sie fördert dabei den Austausch von Wissen, Können und Technologie zum Nutzen von Wirtschaft und Gesellschaft. Sie bereitet durch praxisorientierte Studiengänge auf berufliche Tätigkeiten vor, welche die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden erfordern (Leistungsbereich «Lehre») und führt in Ergänzung dazu ein Weiterbildungsangebot (Leistungsbereich «Weiterbildung»). Sie erbringt im Leistungsbereich «Forschung» anwendungsorientierte Forschungs- und Entwicklungsarbeiten und führt einen Leistungsbereich «Dienstleistung» für Dritte (Art. 3 der Vereinbarung). Dies beinhaltet z.B. die Information der Öffentlichkeit zu Forschungsthemen zwecks Wissens- und Technologietransfer oder die Erstellung von Gutachten. Diese Angebotspalette ist gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. b HFKG Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung.

b) Governancestruktur der neuen Trägerschaftslösung

Dem Kanton St.Gallen als Hauptbeitragszahler und als Standortkanton kommt eine Leadfunktion bei der Steuerung und Führung durch die Träger zu. So ist der Kanton St.Gallen für die Erteilung des Leistungsauftrags, die Genehmigung der Berichterstattung über die Erfüllung des Leistungsauftrags sowie für den Erlass von Vorschriften über Rechnungslegung, Eigenkapital und Berichterstattung zuständig. Ausserdem bestimmt die Regierung des Kantons St.Gallen die Präsidentin oder den Präsidenten des Hochschulrats.

Gleichwohl verfügen die Mitträger über entscheidende Mitbestimmungsmöglichkeiten. Die Trägerkonferenz als übergeordnetes politisches Organ entscheidet unter anderem über Studienangebot und Zulassungsbeschränkungen, berät den Leistungsauftrag und nimmt Stellung zuhanden der St. Galler Regierung. Ausserdem erarbeitet sie das Anforderungsprofil für die Mitglieder des Hochschulrats und für das Gremium als Ganzes. Die Trägerkonferenz, in der jeder Trägerkanton mit einer Stimme vertreten ist, entscheidet in kostenrelevanten Geschäften nach dem Einstimmigkeitsprinzip. Insbesondere bedarf die Anpassung des für die Trägerbeiträge massgeblichen Zuschlages auf die Beiträge gemäss der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV; bGS 411.9; siehe dazu Kapitel C.1. über die finanziellen Auswirkungen) und über die Erweiterung der Trägerschaft der Zustimmung aller Träger (Art. 12 der Vereinbarung).

Der Hochschulrat besteht aus 15 Mitgliedern. Der Kanton St.Gallen kann acht Mitglieder, der Kanton Thurgau zwei und die übrigen Träger – darunter Appenzell Ausserrhoden – je ein Mitglied wählen (Art. 12 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 2 der Vereinbarung). Bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Mitglieder des Hochschulrats wurde auf ein austariertes Verhältnis von Beitragsleistung und Stimmrecht bzw. Lasten und Risiken zwischen dem Standortkanton und den übrigen Trägern geachtet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Kanton St.Gallen mit seinem Trägerbeitrag rund 82 % der Kosten und damit die Finanzierungsverantwortung für die «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» übernimmt. Er trägt zukünftig allein die finanziellen und unternehmerischen Risiken und stellt die Funktions- und Entwicklungsfähigkeit der Fachhochschule sicher. Da die übergeordnete Trägerkonferenz politisch zusammengesetzt ist, wird der Hochschulrat als Fachgremium nach dem von der Trägerkonferenz bestimmten Kompetenzprofil zusammengesetzt. Er verantwortet die strategische Führung und die Umsetzung des Leistungsauftrags und erlässt unter anderem das Personalreglement sowie die Studienreglemente und beschliesst das Budget und die Jahresrechnung.

Für die drei Standorte Buchs, Rapperswil und St.Gallen wird je ein Standortbeirat mit fünf bis sieben Mitgliedern durch den Hochschulrat gewählt (Art. 20 der Vereinbarung). Als Standortbeirat kann ein Mitglied aus Appenzell Ausserrhoden in den Standortbeirat St.Gallen vorgeschlagen werden. Die Standortbeiräte stellen die



Verankerung des Standorts in der Region sicher, bringen die Interessen des Standorts in die Hochschule ein, werden in die Erarbeitung der Hochschulstrategie einbezogen, bei der Veränderung der Zuordnung von Studiengängen zu Standorten angehört und eruiert im Kontakt mit den Anspruchsgruppen deren Bedürfnisse (Art. 21 Abs. 2 der Vereinbarung).

Die Hochschulleitung führt die Hochschule operativ. Ihre Organisation und Aufgaben werden im Hochschulstatut geregelt, welches der Hochschulrat erlässt.

c) Inkrafttreten, Übergangsbestimmungen und Kündigung der Vereinbarung

Es ist vorgesehen, dass die Trägerkonferenz der «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» und der neue Hochschulrat ihre Tätigkeit per 1. Januar 2020 aufnehmen (Art. 61 und 62 der Vereinbarung). Das operative Geschäft soll die «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» ab dem Schuljahr 2021/22 (September 2020) aufnehmen. In der Vereinbarung ist in Art. 54 Abs. 1 lit. a die Aufhebung der bisherigen Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St.Gallen vom 16. März 1999 geregelt.

Die Vereinbarung FHO kann erst aufgehoben werden, wenn eine institutionelle Akkreditierung der neuen Hochschule vorliegt oder deren übergangsrechtliche Anerkennung bis Ende Dezember 2022 anderweitig zugesichert ist. Bis dahin bildet die bestehende Vereinbarung FHO die Grundlage für die übergangsrechtliche Akkreditierung der Teilschulen bis Ende 2022. Sind die Voraussetzungen gegeben, wird die Vereinbarung FHO aufgehoben.

Eine Kündigung der Interkantonalen Vereinbarung über die «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» ist unter Beachtung einer Kündigungsfrist von drei Jahren auf das Ende einer Leistungsauftragsperiode durch schriftliche Mitteilung an die Regierungen der übrigen Träger möglich. Die übrigen Träger können innert drei Monaten ab Erhalt der Kündigungserklärung die Mitgliedschaft auf den gleichen Kündigungstermin hin kündigen. Verbleiben der Kanton St.Gallen und wenigstens zwei weitere Träger, gilt die Vereinbarung unter diesen weiter (Art. 51–53 der Vereinbarung).

4. Weitere Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Weitere Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln können dem «Kommentar zu einzelnen Bestimmungen der Vereinbarung über die Ost – Ostschweizer Fachhochschule vom 15. Februar 2019» (Beilage 2) entnommen werden.

C. Auswirkungen

1. Finanzielle Auswirkungen

Aus der Neustrukturierung entstehen für Appenzell Ausserrhoden keine zusätzlichen Kosten. Es entsprach einer Zusicherung seitens des Kantons St.Gallen, dass die Strukturreform für die Mitträger kostenneutral umgesetzt werden kann. Diese Zusicherung wurde eingehalten.



Bei den Kosten der «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» für Appenzell Ausserrhoden sind zwei Beiträge zu unterscheiden. Einerseits leistet der Kanton für alle Studierenden mit stipendienrechtlichem Wohnsitz in Appenzell Ausserrhoden gestützt auf die FHV die FHV-Pauschalen. Diese Pauschalen leistet er an alle der FHV unterstehenden Fachhochschulen. Die Kosten fallen unabhängig von einem Beitritt zur Vereinbarung über die «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» an und sind abhängig von der Anzahl Studierender mit stipendienrechtlichem Wohnsitz in Appenzell Ausserrhoden.

Andererseits fallen für Appenzell Ausserrhoden Beiträge an, welche der Kanton als Mitträger der «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» zu leisten hat. Die Finanzierung basiert auf dem sogenannten Modell «Pauschalabgeltung durch die Mitträger» bzw. «FHV-plus» und «mehrjähriger Sonderkredit durch den Kanton St.Gallen». In diesem Modell übernimmt der Trägerkanton St.Gallen rund 82 % der Kosten. Die voraussichtlichen sechs Mitträger kommen insgesamt für etwa 18 % der Kosten auf. Davon trägt Appenzell Ausserrhoden gemäss Prognose 3,4 %. Die Pauschalabgeltung der Mitträger basiert auf einem Zuschlag auf den regulären FHV-Pauschalen. Diese Zuschläge variieren – wie auch die FHV-Pauschalen selbst – je nach Fachrichtung und liegen zwischen Fr. 2'808 und Fr. 13'810 pro studierende Person und Jahr. Die Höhe dieser Zuschläge kann nur mit einstimmiger Entscheidung der Regierungen der Trägerkantone geändert werden (Art. 12 und 36 der Vereinbarung).

Für Appenzell Ausserrhoden wird, ausgehend von einer prognostizierten Zunahme der Studierenden für die Jahre 2021–2022, mit Gesamtkosten von Fr. 3,6 Mio. gerechnet. Fr. 2,5 Mio. davon sind die unabhängig von der Mitträgerschaft anfallenden Pauschalen gemäss FHV. Die aufgrund der Mitträgerschaft anfallenden Zuschläge belaufen sich voraussichtlich auf Fr. 1,1 Mio. In dieser Grössenordnung (Fr. 1,05 Mio. im Schnitt der Jahre 2011–2014) lag auch der bisherige Trägerbeitrag an die FHS St.Gallen, und dies ohne Berücksichtigung der Zunahme der Studierenden in den Jahren 2021–2022. Das Ziel einer kostenneutralen Umsetzung der Strukturreform wird somit erreicht.

2. Personelle Auswirkungen

Der Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» hat auf den Kanton keine personellen Auswirkungen.



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. die Vereinbarung über die «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» vom 15. Februar 2019 in 1. Lesung zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

- | | |
|-----------|--|
| Beilage 1 | Vereinbarung über die «Ost – Ostschweizer Fachhochschule» vom 15. Februar 2019 |
| Beilage 2 | Kommentar zur Vereinbarung vom 15. Februar 2019 |
| Beilage 3 | Stellungnahme des Büros des Kantonsrates vom 31. Dezember 2018 |