

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 7. August 2017

601

GRG Nr.	16	IN 14	122
---------	----	-------	-----

Interpellation von Stephan Tobler vom 14. Juni 2017
„Wie weiter mit der Fachhochschule Ostschweiz (FHO)?“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat nimmt zum Vorstoss des Interpellanten und der 61 Mitunterzeichner und Mitunterzeichnerinnen wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkungen

Die Fachhochschule Ostschweiz (FHO) ist ein Verbund der Fachhochschule St. Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften (FHS St. Gallen), der Interstaatlichen Hochschule für Technik Buchs (NTB Buchs), der Hochschule für Technik Rapperswil (HSR Rapperswil) und der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur (HTW Chur). Diese vier Hochschulen sind selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und werden von jeweils unterschiedlichen Kantonen beziehungsweise dem Fürstentum Liechtenstein getragen. Der Kanton Thurgau ist einer der Trägerkantone der FHS St. Gallen. Drei von dreizehn Sitzen im FHS-Hochschulrat sind auf Vorschlag des Kantons Thurgau besetzt, was ihm ein gewisses Gewicht in strategischen Hochschulfragen gibt (weitere Sitze: SG 6, AI 2, AR 2). Als Mitträger der FHS St. Gallen ist der Kanton Thurgau auch Trägerkanton der FHO. Dort haben aktuell mit der Chefin des Departementes für Erziehung und Kultur (DEK) und einer Wirtschaftsvertreterin zwei Vertreterinnen des Kantons Thurgau Einsitz im ebenfalls dreizehnköpfigen Hochschulrat FHO (weitere Sitze: jeweils die Vorsteher oder Vorsteherinnen der Bildungsdirektionen der Kantone AI, AR, GL, GR, SG, SH, SZ und dem FL sowie drei weitere Wirtschaftsvertreter).

Unbestritten ist, dass das heutige FHO-Konstrukt nicht zukunftsfähig ist. Gemäss dem neuen Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz,

HFKG; SR 414.20) müssen alle Hochschulen bis Dezember 2022 institutionell akkreditiert sein. Andernfalls dürfen die FHO und ihre Mitgliedhochschulen nicht mehr die Bezeichnung „Hochschule“ verwenden und erhalten auch keine Beiträge des Bundes mehr. Die FHO erfüllt die Voraussetzungen für die institutionelle Akkreditierung nicht, weil sie mit ihren vier selbständigen Mitgliedhochschulen die Governance-Vorgaben nicht erfüllen kann. Für die FHS St. Gallen, die HSR Rapperswil und die HTW Chur wäre die institutionelle Akkreditierung als einzelne Fachhochschule möglich. Die NTB Buchs dagegen gilt als nicht akkreditierungsfähig. Der Kanton Graubünden hat angekündigt, für die HTW Chur eine selbständige Akkreditierung anzustreben. Somit verbleiben die drei Hochschulen auf St. Galler Kantonsgebiet im FHO-Verbund. Seit 2015 beschäftigen sich im Auftrag des Kantons St. Gallen zwei Arbeitsgruppen mit der Neugestaltung der FHO. Die eine Arbeitsgruppe (Projekt „Trägerschaft“) soll aufzeigen, unter welchen Bedingungen die drei St. Galler Fachhochschulen unter einer einzigen Trägerschaft zusammengeschlossen werden können. Die zweite Arbeitsgruppe (Projekt „Neuorganisation“) befasst sich auf Stufe FHO-Direktion und Hochschulrektoren mit der operativen Organisation der neuen Fachhochschul-Struktur.

Der Kanton Thurgau hat im Projekt „Trägerschaft“ konstruktiv mitgewirkt. Allerdings hat er schon zu Beginn der Arbeiten deutlich gemacht, dass er mit der vom Kanton St. Gallen vorgegebenen Prämisse, wonach die drei Hochschulen unter einer Trägerschaft zusammengeschlossen werden sollen, nicht einverstanden ist. Der Kanton Thurgau hat sich von Anfang an für ein Modell mit zwei Hochschulen unter zwei separaten Trägerschaften ausgesprochen. Demnach würden die FHS St. Gallen und die NTB Buchs zu einer Hochschule zusammengeführt. Die HSR Rapperswil würde als eigenständige Hochschule akkreditiert. Diese Position hat auch die Chefin DEK in zwei Hearings mit den zuständigen Regierungsvertreterinnen und -vertretern der FHO-Träger bestätigt. Zusammen mit weiteren Trägern der FHO hat der Kanton Thurgau verlangt, dass neben dem vom Regierungsrat des Kantons St. Gallen favorisierten Modell eines Zusammenschlusses der drei Fachhochschulen auch das vom Kanton Thurgau favorisierte Modell mit zwei unabhängigen Fachhochschulen geprüft wird. Zudem hat der Regierungsrat des Kantons St. Gallen vom Kantonsrat einen Auftrag zur Prüfung weiterer Strukturmodelle erhalten. Das vom Interpellanten erwähnte Econcept-Gutachten vom 10. Februar 2017 ist das Resultat der Prüfung. Auf Grund dieses Gutachtens hat der Regierungsrat des Kantons Thurgau in seiner Stellungnahme vom 4. April 2017 zuhanden des Projekts „Trägerschaft“ die bisherige Thurgauer Position bekräftigt. Dieselbe Position wie der Kanton Thurgau vertreten auch die Kantone Schwyz und Appenzell Innerrhoden.

Am 23. Mai 2017 hat der Regierungsrat des Kantons St. Gallen den Bericht „FHO wohin? – Zeitgemässe Strukturen für eine erfolgreiche Positionierung der Fachhochschulen in der Ostschweiz“ zusammen mit der Botschaft zum „Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des Bildungsdepartementes in die obersten strategischen Leitungsorgane der Fachhochschulen im Kanton St. Gallen“ zuhanden des Kantonsrats verabschiedet. Darin beantragt der Regierungsrat des Kantons St. Gallen unter anderem, dass der Kantonsrat ihm den Auftrag erteilt, eine Vorlage auszuarbeiten, wonach die drei St. Galler Fachhochschulen unter einer Trägerschaft zusammengefasst werden, die vorzugsweise interkantonal sein soll. Der Entscheid des Kantonsrats St. Gallen steht noch aus. Der Regierungsrat des

Kantons Thurgau wartet das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen im Kanton St. Gallen ab und wird danach über das weitere Vorgehen entscheiden.

II. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1

Attraktive Fachhochschulen spielen für die Behebung des Fachkräftemangels und für die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft eine wichtige Rolle. Mit Blick auf die Studierenden kann festgestellt werden, dass als Studienort häufig die am nächsten gelegene Fachhochschule gewählt wird. Für Studierende aus dem Oberthurgau ist dies die FHS St. Gallen mit 284 Studierenden (Herbstsemester 2016) aus dem Thurgau. Für Studierende aus den anderen Teilen des Kantons ist dies die – fachlich breiter aufgestellte – Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) mit 1'296 Studierenden (Herbstsemester 2016) aus dem Kanton Thurgau. Es ist davon auszugehen, dass Studentinnen und Studenten ihren ersten Arbeitsplatz häufig im Umfeld ihres Studienortes finden. Für die Ostschweiz und somit für den Kanton Thurgau können Ostschweizer Fachhochschulen einen wesentlichen Beitrag gegen den Fachkräftemangel leisten. Dabei hat die FHS St. Gallen gerade für den Oberthurgau einen besonderen Stellenwert.

Auch für die Thurgauer Wirtschaft haben geographisch nahe gelegene Fachhochschulen eine erhebliche Bedeutung. Sie ermöglichen den Thurgauer Unternehmen einen niederschweligen Zugang zu wissenschaftlichem Know-how und können im Rahmen ihrer angewandten Forschung wertvolle Innovationsimpulse geben. Dies kann zum Beispiel mit Kooperationsprojekten zwischen Hochschulinstitutionen und Unternehmen geschehen, die von der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) des Bundes gefördert werden.

Ziel des Kantons Thurgau ist es darum, im Rahmen einer echten Partnerschaft und mit einem qualifizierten Mitbestimmungsrecht weiterhin zu einer attraktiven Ostschweizer Fachhochschullandschaft beizutragen, indem er Träger einer Fachhochschule in der Ostschweiz bleibt. Die Ostschweizer Fachhochschulen können ihre Bedeutung für den Kanton Thurgau, seine Studierenden und seine Unternehmen zusätzlich erhöhen, indem sie zum Beispiel Standorte im Kanton Thurgau eröffnen.

Frage 2

Das econcept-Gutachten¹ untersucht drei Modelle für eine künftige Ostschweizer Hochschulstruktur:

A. Zusammenschluss aller drei Fachhochschulen unter einer Trägerschaft;

¹ Einsehbar unter:

http://www.sg.ch/content/applikationen/common_content/portal_kanton_st/_bildung/downloads/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download.ocFile/1858_be_gutachten_strukturmodelle_fachhochschulen_2017_02_10.pdf.

B. Eine eigene Trägerschaft für die FHS St. Gallen und Zusammenschluss der NTB Buchs und der HSR Rapperswil unter einer eigenen Trägerschaft;

C. Zusammenschluss der FHS St. Gallen und der NTB Buchs unter einer Trägerschaft und eine eigene Trägerschaft für die HSR Rapperswil.

Das Gutachten empfiehlt, das Strukturmodell A weiterzuverfolgen. Dieses ergibt in der Untersuchung hinsichtlich der Kriterien „Kritische Grösse“, „Entscheidungsfähigkeit“, „Qualität, Attraktivität, Positionierung“ und „Innovationsbeitrag“ die besseren Resultate als das Strukturmodell C. Beim Kriterium „Regionale Verankerung“ liegt dagegen das Strukturmodell C klar im Vorteil. Zusammenfassend kann aus dem Gutachten der Schluss gezogen werden, dass aus rein hochschulpolitischer Sicht das Modell A zu bevorzugen ist. Aus regionalpolitischer Sicht muss dagegen das Modell C gewählt werden, das den Bedürfnissen von Mitträgern wie dem Kanton Thurgau besser gerecht wird.

Der Regierungsrat misst der regionalen Verankerung der Ostschweizer Fachhochschulen eine hohe Bedeutung bei. Das Hauptinteresse des Kantons Thurgau liegt am Fachhochschulstandort St. Gallen, der durch einen Zusammenschluss mit der NTB Buchs (Modell C) entscheidend gestärkt werden kann. Die optimale regionale Verankerung der Fachhochschule erleichtert die Einbindung der Thurgauer Wirtschaft, deren Engagement für die Hochschule so gestärkt werden kann. Das Modell C ermöglicht auch eine echte Mitsprache des Kantons Thurgau in der Strategie der Fachhochschule. Dagegen stehen dem Thurgau im Modell A im Fachhochschulrat maximal zwei von 15 Sitzen zu (weitere Sitze: SG 8, AI 1, AR 1, FL 1, GL 1, SZ 1). Der Regierungsrat hinterfragt zudem die Aussage im econcept-Gutachten, wonach die Entscheidungsfähigkeit mit dem Strukturmodell A besser gewährleistet sei als mit dem Strukturmodell C. Eine Fachhochschule nach dem Strukturmodell A wird auf der strategischen Ebene mehr Hochschulträger mit stark heterogener geographischer und fachlicher Ausrichtung zu berücksichtigen haben, was die Entscheidungsfindung erschwert. Auch auf operativer Ebene ist die Führung von drei Teilhochschulen schwieriger. Eine effiziente Führung würde die faktische Entmachtung der bisherigen drei Rektoren bedingen, die gemäss Projekt „Neuorganisation“ nur noch Standortleitungen wären. Dies verschärft die mangelnde regionale Verankerung dieses Strukturmodells.

Aus diesen Gründen gibt der Regierungsrat dem Strukturmodell C den Vorzug und folgt somit nicht der Empfehlung des econcept-Gutachtens.

Frage 3

Der Regierungsrat geht davon aus, dass diese Frage den Schwerpunkt auf „interkantonale Vereinbarung“ und nicht auf „für alle drei Schulstandorte“ legt. Die Strukturfrage ist unter Frage 2 beantwortet worden.

Bezüglich der Form einer möglichen Rechtsträgerschaft für die Ostschweizer Fachhochschulen nennt das econcept-Gutachten zwei Alternativen: eine interkantonale Ver-

einbarung (mit mehreren Kantonen beziehungsweise dem Fürstentum Liechtenstein als Träger) oder ein Gesetz des Kantons St. Gallen (Kanton St. Gallen als einziger Träger). Das econcept-Gutachten gibt der interkantonalen Vereinbarung den Vorzug. Insbesondere hinsichtlich der überkantonalen politischen Wirkungskraft der neuen Fachhochschulen sowie zur Positionierung der Träger in der nationalen Wissenschaftspolitik sei die Form der interkantonalen Vereinbarung zu bevorzugen. Das Gutachten merkt an, dass sich eine interkantonale Vereinbarung nur lohne, wenn die Träger auch tatsächlich die Absicht haben, eine gemeinsame Fachhochschul- und Innovationspolitik für das Trägergebiet zu entwickeln.

Auch der Regierungsrat spricht sich für eine interkantonale Vereinbarung unter Beteiligung des Kantons Thurgau aus, sofern eine Fachhochschulstruktur entsteht, die der Kanton Thurgau mitzutragen bereit ist. Dies würde dem Kanton Thurgau einerseits ermöglichen, weiterhin aktiv zur Attraktivität der Ostschweizer Fachhochschulen beizutragen. Andererseits gibt die gemeinsame Trägerschaft mehrerer Kantone einer Fachhochschule in der Schweizer Hochschulpolitik ein höheres Gewicht. In diesem Zusammenhang ist der Wille der Träger zu einer gemeinsamen Hochschulpolitik von entscheidender Bedeutung. Das ist ein weiteres Argument für das Strukturmodell C, das wie oben ausgeführt, die strategische Führung vereinfacht, dadurch die regionale Verankerung stärkt und im Ergebnis zu einem gefestigten Willen zur interkantonalen Zusammenarbeit führt. Zu diesem Schluss gelangen auch die Kantone Appenzell Innerrhoden und Schwyz, die sich auch für das Strukturmodell C aussprechen.

Frage 4

Die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV; RB 412.618) ermöglicht die freie Studienwahl in der Schweiz. Dabei müssen die Kantone für ihre ausserkantonal Studierenden die in der FHV festgesetzten Beiträge bezahlen. Diese decken etwa 85 % der Kosten für die Lehre. Im Jahr 2016 beliefen sich die Thurgauer FHV-Beiträge an die FHS St. Gallen auf 3,01 Mio. Franken. Gemäss der Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St. Gallen (RB 412.632) bezahlen die Träger darüber hinaus einen sogenannten Restkostenbeitrag, der nach dem Anteil der Studierenden eines Trägerkantons an der Gesamtzahl der Studierenden berechnet wird. Der Beitrag schwankt von Jahr zu Jahr in Abhängigkeit der Zahl der Studierenden. Für das Jahr 2016 betrug der Restkostenbeitrag des Kantons Thurgau 1,69 Mio. Franken.

Für die neue Trägerschaft ist keine Restkostenfinanzierung mehr vorgesehen, sondern ein Zuschlag auf die FHV-Beiträge. Die neue Finanzierung ist so ausgestaltet, dass dem Kanton Thurgau keine Mehr-, aber auch keine Minderkosten entstünden. Somit ist davon auszugehen, dass das Sparpotenzial bei einem Austritt aus der Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St. Gallen respektive bei einem Nichtbeitritt zu einer Nachfolgestruktur sich im Rahmen der heutigen Restkostenfinanzierung bewegt.

Frage 5

Gemäss § 36 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) erlässt der Grosse Rat in der Form des Gesetzes alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze, namentlich über

Rechte und Pflichten des Einzelnen, über die Organisation des Kantons, dessen Anstalten und Körperschaften sowie über das Verfahren vor den Behörden. Laut § 36 Abs. 2 KV beschliesst der Grosse Rat über Staatsverträge und Konkordate, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist. In § 3 Gesetz über die tertiäre Bildung (Tertiärbildungsgesetz; RB 414.2) findet sich eine entsprechende Zuständigkeitsregelung, wonach der Regierungsrat über Beteiligungen und andere Formen der Zusammenarbeit im tertiären Bildungsbereich beschliesst. Mit dieser Delegation kann der Regierungsrat in seiner Kompetenz abschliessend über eine Beteiligung an einer Fachhochschule entscheiden.

Der definitive Text der neuen Interkantonalen Vereinbarung liegt noch nicht vor. Aufgrund des heutigen Informationsstandes ist nicht davon auszugehen, dass die neue Vereinbarung Bestimmungen enthält, die einen Einbezug des Grossen Rates erforderlich machen würden. Der Entwurf enthält für den Kanton Thurgau keine rechtssetzenden Bestimmungen im Sinne von § 36 Abs. 1 KV. Vielmehr geht es um Regelungen über Zuständigkeiten, Organisation, Betrieb etc. Auch die Beschlussfassung zu den bestehenden Vereinbarungen im Fachhochschulbereich erfolgte durch den Regierungsrat (vgl. neben der Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St. Gallen auch die Interkantonale Vereinbarung über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich; RB 412.636). Entstünden aus der neuen Vereinbarung allerdings hohe Kosten oder andere gewichtige Verpflichtungen, wäre ein Einbezug des Grossen Rates nochmals zu prüfen. Auch wenn der Grosse Rat in den weiteren Prozess nicht mit einbezogen werden sollte, bietet die Diskussion dieser Interpellation einen geeigneten Rahmen zur politischen Meinungsäusserung des Parlaments. Damit kann das weitere Vorgehen politisch noch breiter abgestützt werden. Zentral für die weiteren Handlungsmöglichkeiten des Kantons Thurgau wird zudem die eingangs erwähnte Beschlussfassung des Kantonsrats St. Gallen sein.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Carmen Haag

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach