



b
UNIVERSITÄT
BERN

Beurteilung von Trägerschaftsstrukturmodellen von Fachhochschulen anhand ausgewählter Beurteilungskriterien

Beispielhafter Vergleich der Zürcher Fachhochschule, der Fachhochschule Nordwestschweiz und der Fachhochschule Ostschweiz

Zertifikatsarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Studiengangs „Certificate of Advanced Studies in Public Administration
(CeMaP)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Reto Steiner**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
3001 Bern

Verfasser: **Dr. Rolf Bereuter**
aus Zürich ZH
Lehweg 10
9030 Abtwil SG

Abtwil SG, 28. November 2011

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Lehrgangs „Management und Politik öffentlicher Institutionen“ (CeMaP) der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Vorwort

Die Entwicklung der Fachhochschulen in der Schweiz begleitet meine tägliche Arbeit seit über zwölf Jahren. Ich konnte den ungeheuren Aufschwung dieses ehemals neuen Hochschultyps fast von Beginn an hautnah miterleben. Für sämtliche Fachhochschulen und ihre Träger stellte ihre rechtliche und organisatorische Strukturierung eine spezielle Herausforderung dar. Obwohl grundsätzlich von einer ähnlichen Ausgangslage her kommend, haben sich die Trägerschafts- und Führungsstrukturen der Fachhochschulen in der Schweiz sehr unterschiedlich entwickelt. In dieser Entwicklung konnte ich neben vielen positiven Erfahrungen auch einige Wirrungen und Rückschläge selbst miterleben.

Im Rahmen meines Weiterbildungsstudiengangs an der Universität Bern entstand die Idee, diese verschiedenen Trägerschaftslösungen näher zu untersuchen. Anhand von drei konkreten Beispielen, welche eine grosse Bandbreite möglicher Trägerschaftsmodelle abdecken, sollten mögliche Lösungen aufgezeigt werden. Diese sollten aus Eigentümersicht sowie anhand organisatorischer Kriterien einer Beurteilung unterzogen werden. Nicht zuletzt wollte ich aufgrund der Ergebnisse im Sinne des „Best Practice“ Anregungen für die weitere Fachhochschulentwicklung in meiner Heimatregion erhalten.

Obwohl ich die vorliegende Untersuchung völlig selbstständig erarbeitet habe, konnte ich von verschiedenen Seiten wertvolle Unterstützung erfahren. Es ist mir ein besonderes Anliegen, all diesen Personen ausdrücklich zu danken. An erster Stelle möchte ich dem meine Arbeit betreuenden Dozenten Prof. Dr. Reto Steiner (vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern) danken, welcher bei der Ausarbeitung weitgehende Freiheiten gewährte, mir aber zahlreiche wichtige Impulse und Anregungen mit auf den Weg gegeben hat.

Mein besonderer Dank gilt all jenen Personen aus der Praxis, welche mir bereitwillig und in aller Offenheit Auskunft erteilt haben und mich mit verschiedenen – teilweise nicht öffentlich zugänglichen – Unterlagen unterstützt haben (in alphabetischer Reihenfolge): Dr. Sebastian Brändli, Dr. Alexander Hofmann, lic. phil. Jakob Locher, Dr. Arthur Straessle, lic. rer. publ. Peter Wieser und Dr. Myriam Ziegler. Weiter möchte ich mich ganz herzlich bei den Personen bedanken, welche mir bei der mehrfachen Durchsicht der doch umfassender als geplant ausgefallenen Arbeit geholfen haben: Chompel Balok, Ursula Egger, Selma Wanner und meiner Frau Angelika. Ganz speziell danken möchte ich meinen beiden Kindern Lara und Tanja, welche die vielen „vaterlosen“ Wochenenden klaglos auf sich genommen haben und regelmässig für die nötige Aufmunterung und Ablenkung gesorgt haben.

Zusammenfassung

Ab Mitte der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts traten die Fachhochschulen als „gleichwertiger, aber andersartiger“ neuer Hochschultypus neben die universitären Hochschulen (kantonale Universitäten und Eidgenössische Technische Hochschulen). Die – im Vergleich zu den Universitäten eng gefassten – rechtlichen Rahmenbedingungen sind im eidgenössischen Fachhochschulgesetz definiert. Die Kantone sind die Träger der Fachhochschulen und übernehmen gesamtschweizerisch etwa zwei Drittel der damit zusammenhängenden Kosten. Sie führen ihre Fachhochschulen aufgrund von kantonalen Gesetzen oder interkantonalen Vereinbarungen über die Trägerschaft einer Fachhochschule. Bund und Kantone sind gemeinsam für die Finanzierung und Steuerung der Fachhochschulen verantwortlich. Trotz dieser ähnlichen Ausgangslage haben sich die sieben vom Bundesrat autoritär festgelegten Fachhochschulen strukturell sehr unterschiedlich entwickelt.

In der Zürcher Fachhochschule als klassische, auf einem kantonalen Gesetz beruhende Institution sind die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, die Zürcher Hochschule der Künste und die Pädagogische Hochschule Zürich zusammengefasst. Dazu wurden in einem aufwendigen Prozess zahlreiche Vorgängerinstitutionen neu gegliedert und/oder fusioniert, welche teilweise aufgrund ihrer früheren interkantonalen Trägerschaft gleichzeitig kantonalisiert wurden. Jede dieser drei Hochschulen ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit je einem eigenen Rektorat; alle drei werden aber durch einen gemeinsamen Fachhochschulrat geführt und durch Regierung und Kantonsrat nach Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung beaufsichtigt.

Die Fachhochschule Nordwestschweiz mit insgesamt neun Departementen (Hochschulen) ist aus sechs Vorgängerhochschulen auf der Basis eines Konkordats durch die vier Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn im Rahmen einer tief greifenden Restrukturierung gegründet worden. Diese Kantone bilden gleichzeitig den auf allen Schulstufen stark konvergierenden Bildungsraum Nordwestschweiz. Das enge Vertrauensverhältnis zwischen den betroffenen Regierungen war eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass im Staatsvertrag die verschiedenen Interessenlagen gut austariert werden konnten. Gleichzeitig wurden interessante vierkantonale Zusammenarbeitsformen mit teilweise neuartigen Organen institutionalisiert und zahlreiche Anliegen der modernen Public Corporate Governance umgesetzt. Demgegenüber hat sich die Fachhochschule Ostschweiz evolutionär weiterentwickelt. Ihre rechtlichen Grundstrukturen sind seit der letzten Jahrhundertwende im Grundsatz unverändert geblieben: Drei im Kanton St.Gallen ansässige, interkantonal getragene Hochschulen und eine Bündner Hochschule bilden zusammen die als Holdingdach ausgebildete Fachhochschule Ostschweiz. Alle vier Hochschulen sind selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigenen Rektoraten und Hochschulräten, welche von den zuständigen Trägerregierungen direkt beaufsichtigt werden. Es sind vereinzelt Elemente der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung vorhanden, welche aber aufgrund der komplizierten Struktur teilweise nicht gelebt werden. Der Fachhochschulrat Ostschweiz hat lediglich koordinierende Kompetenzen. Dessen Trägeregebiet umfasst das Fürstentum Liechtenstein und sieben bzw. acht Kantone mit

einer Fläche, welche bei etwa gleicher Einwohnerzahl mehr als vier bzw. sieben Mal grösser ist als bei der Nordwestschweizer bzw. Zürcher Fachhochschule. Aus der Heterogenität der Träger ergeben sich auch unterschiedliche Interessenlagen gegenüber der Fachhochschule Ostschweiz. Dies ist wohl einer der Hauptgründe, warum bis heute keiner der verschiedenen Anläufe zur Restrukturierung erfolgreich war.

Die Fachhochschule Ostschweiz hat – wie die anderen Fachhochschulen auch – eine unbefristete Genehmigung des Bundes. Es gibt jedoch Anzeichen, dass die im Rahmen des künftigen Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes notwendige institutionelle Akkreditierung organisatorische Auflagen zur Folge haben könnte.

Zur Bewertung dieser unterschiedlichen Trägerschaftsmodelle wurde ein Kriterienraster entwickelt. Die fünf Beurteilungskriterien aus Eigentümersicht lehnen sich an Public-Corporate-Governance-Grundsätze an. Die drei organisationalen Kriterien wurden nach den wesentlichen Dimensionen der organisatorischen Gestaltung (Arbeitsteilung, Koordination, Konfiguration) entwickelt. Es wurde der Versuch unternommen, die einzelnen Beurteilungskriterien zu operationalisieren und in der Folge die drei untersuchten Strukturmodelle anhand dieser acht Kriterien sowohl qualitativ als auch – jedoch ohne objektiven Anspruch – auf einer Skala von 1 bis 4 zu bewerten.

Abbildung 1: Synoptische Darstellung der Bewertungsergebnisse (Zusammenfassung)



Es sind deutliche Unterschiede zwischen der kantonalen, der auf einem einzigen, aber ausgefeilten Staatsvertrag basierenden und der lose, mit vier verschiedenen Konkordaten und einem kantonalen Gesetz strukturierten Fachhochschule erkennbar. Es ist aber auch ersichtlich, dass keine der Lösungen alle Vorteile auf sich vereinigen konnte. Vielmehr hat jede von ihnen ihre eigenen Stärken und Schwächen, welche sich darüber hinaus je nach Umfeldentwicklung verändern können.

Abschliessend ist zu betonen, dass die in der vorliegenden Arbeit erzielten Bewertungen vor dem Hintergrund der aufgeworfenen Fragestellungen zu sehen sind. Es gibt keine Hinweise, dass die Leistungen der einzelnen Hochschulen in Lehre und Forschung („an der Front“) bei der einen oder anderen Trägerschaftsstrukturlösung wesentlich abfallen würden. Hingegen können die Ergebnisse im Sinne der „Best Practice“ Anregungen geben, wie die Trägerschafts- und Führungsstrukturen weiter entwickelt werden könnten.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	IX
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung und Struktur der Arbeit, methodisches Vorgehen sowie Abgrenzungen .	1
2 Entwicklung der schweizerischen Fachhochschulen	4
2.1 Eidgenössisches Fachhochschulgesetz aus dem Jahr 1995.....	4
2.2 Steuerung der Fachhochschulentwicklung.....	5
2.3 Die Umsetzung des Fachhochschulgesetzes auf kantonaler Ebene	6
2.4 Revision des Fachhochschulgesetzes im Jahr 2005	7
2.5 Reformen der Ausbildungsinhalte und -modelle	8
3 Restrukturierung ausgewählter Fachhochschulen.....	10
3.1 Vorbemerkungen.....	10
3.2 Zürcher Fachhochschule	10
3.2.1 Strukturelle Ausgangslage und Zielsetzung der Restrukturierung	10
3.2.2 Neukonzeption der Zürcher Fachhochschule	11
3.2.3 Führungsstruktur und Finanzen	13
3.2.4 Aktuelle Zahlen und Organigramm.....	15
3.3 Fachhochschule Nordwestschweiz.....	18
3.3.1 Strukturelle Ausgangslage und Zielsetzung der Restrukturierung	18
3.3.2 Neukonzeption der Fachhochschule Nordwestschweiz.....	19
3.3.3 Führungsstruktur und Finanzen	20
3.3.4 Aktuelle Zahlen und Organigramm.....	24
3.4 Fachhochschule Ostschweiz	25
3.4.1 Strukturelle Ausgangslage und Zielsetzung der Restrukturierung	25
3.4.2 Neukonzeptionen der Fachhochschule Ostschweiz.....	29
3.4.3 Führungsstruktur und Finanzen	35

3.4.4	Aktuelle Zahlen und Organigramm	40
3.4.5	Entwicklungen der einzelnen (Teil-)Hochschulen, ihrer Angebote und aktuelle Ereignisse	41
3.5	Ausblick	43
4	Kriterienraster zur Beurteilung von Trägerschaftsstrukturmodellen	45
4.1	Beurteilungskriterien aus Eigentümersicht	45
4.1.1	Public Corporate Governance in der Schweiz	45
4.1.2	Beurteilungskriterien anhand von Public-Corporate-Governance- Grundsätzen	47
4.2	Organisationale Beurteilungskriterien	51
4.2.1	Bewertung von Organisationsstrukturen	52
4.2.2	Beurteilungskriterien anhand von organisationalen Effizienzkat- egorien.....	53
4.3	Kriterienraster	56
5	Bewertender Vergleich der drei ausgewählten Fachhochschulen anhand des entwickelten Kriterienrasters	57
5.1	Kriterium 1: Hinreichende Autonomie	57
5.2	Kriterium 2: Abgestimmte Steuerungskreisläufe.....	58
5.3	Kriterium 3: Entwickeltes Steuerungsinstrumentarium.....	60
5.4	Kriterium 4: Angemessene Aufsicht und Oberaufsicht / transparentes Berichtswesen	61
5.5	Kriterium 5: Geeignete Führungsstrukturen der Verwaltungsträger	63
5.6	Kriterium 6: Ökonomisch-technische Kriterien.....	64
5.7	Kriterium 7: Flexibilitätsorientierte Kriterien.....	67
5.8	Kriterium 8: Interne anspruchgruppenorientierte Kriterien.....	69
6	Beurteilung der ausgewählten Fachhochschulen und Würdigung der Ergebnisse	71
6.1	Trägerschaftsstruktur der Zürcher Fachhochschule	71
6.1.1	Auswertung der Ergebnisse	71
6.1.2	Stärken und Schwächen.....	72
6.1.3	Würdigung	73
6.2	Trägerschaftsstruktur der Fachhochschule Nordwestschweiz	73
6.2.1	Auswertung der Ergebnisse	73
6.2.2	Stärken und Schwächen.....	74
6.2.3	Würdigung	76
6.3	Trägerschaftsstruktur der Fachhochschule Ostschweiz	77

6.3.1 Auswertung der Ergebnisse	77
6.3.2 Stärken und Schwächen.....	78
6.3.3 Würdigung	78
6.4 Synopse und Ausblick.....	79
Literaturverzeichnis.....	XI
Selbstständigkeitserklärung.....	XVI
Über den Autor.....	XVII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Synoptische Darstellung der Bewertungsergebnisse (Zusammenfassung)	III
Abbildung 2:	Organigramm der Zürcher Fachhochschule	17
Abbildung 3:	Organigramm der Fachhochschule Nordwestschweiz	24
Abbildung 4:	Vorgeschlagene Struktur der Fachhochschule Ostschweiz gemäss Vorprojekt Straessle	32
Abbildung 5:	Darstellung der rechtlichen Grundstrukturen der Fachhochschule Ostschweiz	36
Abbildung 6:	Organigramm der Fachhochschule Ostschweiz	40
Abbildung 7:	Grafische Darstellung der Bewertungsergebnisse für die Zürcher Fachhochschule	71
Abbildung 8:	Grafische Darstellung der Bewertungsergebnisse für die Fachhochschule Nordwestschweiz	74
Abbildung 9:	Grafische Darstellung der Bewertungsergebnisse für die Fachhochschule Ostschweiz	77
Abbildung 10:	Synoptische Darstellung der Bewertungsergebnisse	80

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Eckwerte der untersuchten Fachhochschulen und ihrer Trägergebiete ...	15
Tabelle 2:	(Teil-)Hochschulen und ihre Vorgängerinstitutionen innerhalb der Fachhochschule Ostschweiz	26

Abkürzungsverzeichnis

aF & E	anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung
BBl	Bundesblatt
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BLD	Bildungsdepartement des Kantons St.Gallen
BR	Bündner Rechtssammlung
DIS	Direktoren der Ingenieurschulen der Schweiz
DL	Dienstleistungen
ECTS	European Credit Transfer System
ED	Erziehungsdepartement des Kantons St.Gallen (bis zum Jahr 2007)
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EDK-Ost	Erziehungsdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein
EFHK	Eidgenössische Fachhochschulkommission
Eidg.	Eidgenössisch
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FaHG	Fachhochschulgesetz des Kantons Zürich vom 2. April 2007 (FaHG; LS 414.10)
FB	Fachbereich
FH	Fachhochschule
FHO	Fachhochschule Ostschweiz
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
FHS	FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften
FHSG	Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 (Fachhochschulgesetz, FHSG), SR 414.71
FHSV	Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen (Fachhochschulverordnung, FHSV), SR 414.711
FHV	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003, sGS 234.031
FN	Fussnote
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren
GSK	Gesundheit, Soziales, Kunst
HAP	Hochschule für Angewandte Psychologie Zürich
HEM	Higher Education Management
HfH	Hochschule für Heilpädagogik
HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz, HFKG), BBl 2011, S. 7455 ff.,

	Beschluss des Parlaments vom 30. September 2011, Ablauf der Referendumsfrist: 19. Januar 2012
HFS	Hochschule für Soziale Arbeit Ostschweiz
HGKZ	Hochschule für Gestaltung und Kunst Zürich
HMT	Hochschule für Musik und Theater Zürich
HSG	Universität St.Gallen – Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften sowie Internationale Beziehungen
HSR	Hochschule für Technik Rapperswil (vormals Interkantonales Technikum Rapperswil)
HSSAZ	Hochschule für Soziale Arbeit Zürich
HSW	Hochschule Wädenswil
HSZ	Hochschule für Technik, Wirtschaft und Verwaltung Zürich
HSZ-T	Hochschule für Technik Zürich
HTL	Höhere Technische Lehranstalt
HTW	Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur
HWV	Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule
HWZ	Hochschule für Wirtschaft Zürich
HFG	Höhere Fachschule für Gestaltung
ITR	Interkantonales Technikum Rapperswil
ISG	Interkantonale Ingenieurschule St.Gallen
Kap.	Kapitel
KFH	Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz
LS	Zürcher Loseblattsammlung
nGS	Neue Reihe der Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen
NTB	Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs (vormals Interstaatliche Ingenieurschule Neu-Technikum Buchs)
PHSG	Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen
PHZH	Pädagogische Hochschule Zürich
RR	Regierungsrat
sGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen (www.gallex.ch)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (Sozialdirektorenkonferenz)
Stao	Standort
TT	Technologietransfer = Wissens- und Technologietransfer (WTT)
ZFH	Zürcher Fachhochschule
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
ZHdK	Zürcher Hochschule der Künste
ZHW	Zürcher Hochschule Winterthur

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Die Fachhochschulen in der Schweiz haben sich ab Mitte der 1990er Jahre insbesondere aus den ehemaligen „Höheren Lehranstalten“ entwickelt. Dieser Prozess wurde zwar vom für die Rahmenbedingungen zuständigen Bund mitgesteuert, den wesentlichen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Fachhochschulen nahmen jedoch deren Eigentümer (auch Träger genannt) wahr, also der Trägerkanton oder bei interkantonalen Konkordaten eine Mehrzahl an Trägern.

Die *Entwicklung der Fachhochschulen* in den sieben Fachhochschulregionen der Schweiz verlief trotz der gemeinsamen Bundesgesetzgebung *sehr unterschiedlich*. Heute unterscheiden sich die Aufbau- und Ablauforganisationen, aber insbesondere auch die Formen der Trägerschaft der Fachhochschulen deutlich. Seit dem Start vor rund 15 Jahren wurden einzelne Strukturen in radikaler Weise umgebaut, andere haben sich in einem evolutionären Prozess nur graduell weiter entwickelt und weisen eine historisch gewachsene Struktur auf. Die Trägerschaftsstrukturmodelle der sieben öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen reichen heute von einer eher zentral geführten, unter dem direkten Einfluss eines einzelnen Kantons stehenden Organisation bis hin zu einer dezentralisierten Führungsstruktur eines Konkordats, das von einem Geflecht aus acht bzw. neun¹ unterschiedlichen Trägern getragen wird. Es stellen sich somit die Fragen, wie heutige Trägerschaftsstrukturmodelle ausgestaltet sind, warum die Entwicklungen so unterschiedlich verlaufen sind und welche Stärken und Schwächen die einzelnen Lösungen aus Sicht der Träger zeigen.

1.2 Zielsetzung und Struktur der Arbeit, methodisches Vorgehen sowie Abgrenzungen

Die unterschiedlichen Trägerschaftsstrukturen sollen im Rahmen einer *vergleichenden Studie* anhand ausgewählter Bewertungskriterien einer Beurteilung unterzogen werden. Diese soll insbesondere die Schnittstelle zwischen Politik und Fachhochschule bzw. zwischen Parlament, Regierung und Fachhochschulrat beleuchten. Es geht also um die politische und finanzielle Steuerung der Fachhochschulen durch deren Träger und die Auswirkungen des Trägerschaftsmodells auf die Fachhochschule selbst.

Als Basis für diese Arbeiten sind die wichtigsten Stationen der Fachhochschulentwicklung in der Schweiz aufzuzeigen (Kapitel 2). Anschliessend sollen in Kapitel 3 die Restrukturierungsprozesse sowie die gewählten Trägerschafts- und Steuerungslösungen von öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen in der Schweiz dargestellt werden. Die Vor- und Nachteile von

¹ Der Kanton Schaffhausen ist Mitglied der Fachhochschule Ostschweiz (FHO), aber nicht Mitträger einer (Teil-)Hochschule der FHO.

Trägerschaftsstrukturmodellen sollen anhand von drei konkreten Beispielen erarbeitet und aufgezeigt werden. Dazu wurden die Zürcher Fachhochschule, die Fachhochschule Nordwestschweiz und die Fachhochschule Ostschweiz ausgewählt, weil sie – wie im Kapitel 3 gezeigt wird – eine sehr grosse Bandbreite möglicher oder zumindest aktuell vorhandener Trägerschaftslösungen abdecken. Die anderen öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen in der Schweiz bewegen sich irgendwo innerhalb des Rahmens dieser drei unterschiedlichen Modelle.

Die Bewertung der Trägerschaftsstrukturmodelle soll anhand definierter Kriterien erfolgen, welche für eine Beurteilung von Strukturmodellen von Fachhochschulen aus Trägersicht relevant sind. Die Bewertungskriterien sind aufgrund von Public-Corporate-Governance-Grundsätzen und ergänzenden organisationalen Aspekten zu erarbeiten und soweit möglich auch zu operationalisieren. Das Kriterienraster soll auf Forschungsergebnissen basieren und den Stand der aktuellen Public-Corporate-Governance-Praxis berücksichtigen (Kapitel 4). Die drei untersuchten Fachhochschulen sollen anhand jedes einzelnen Kriteriums diskutiert und mittels einer Skala bewertet werden (Kapitel 5). Im sechsten und letzten Kapitel sollen die Bewertungsergebnisse im Rahmen von grafischen Darstellungen visualisiert sowie die Stärken und Schwächen der drei untersuchten Trägerschaftsstrukturmodelle diskutiert werden. Abschliessend sind die Ergebnisse zu würdigen.

Durch die vorliegende Arbeit sollen im Sinn eines „*Best Practice*“ schweizerischer Fachhochschulen Hinweise auf die mögliche künftige Weiterentwicklung der Trägerschaftsstrukturen der (Teil-)Hochschulen im Kanton St.Gallen und der Fachhochschule Ostschweiz als Ganzes gegeben werden. Ziel der Zertifikatsarbeit ist mithin, praktische Relevanz für die Tätigkeit des Verfassers als Leiter des Amtes für Hochschulen des Kantons St.Gallen zu gewinnen.

Aufgrund der erwünschten Praxisnähe der Zertifikatsarbeit wird das Kriterienraster zur Beurteilung der Trägerschaftsstrukturen auf der Basis von aktueller Public-Corporate-Governance-Literatur, von praxisnaher Literatur aus der Organisationslehre und von weiteren, den öffentlichen Sektor betreffenden Schriftstücken entwickelt. Als Grundlage zur Analyse der heute bestehenden Konzepte und Strukturen der drei als Beispiele herangezogenen Fachhochschulen werden insbesondere die gesetzlichen und weiteren rechtlichen Grundlagen, öffentlich zugängliche Entwicklungskonzepte und –papiere, Jahresberichte und – soweit überhaupt vorhanden – Literatur zur Fachhochschulentwicklung in der Schweiz herangezogen. Es kann jedoch keine wirklich umfassende Literaturübersicht in den genannten Bereichen gegeben werden.

Der Fokus bei den untersuchten Institutionen ist primär auf die Stufe „Fachhochschule“ gerichtet und nur sekundär – aufgrund der Besonderheiten vorwiegend bei der Fachhochschule Ostschweiz – auch auf deren Untereinheiten wie Teilhochschule oder Departemente. Die Arbeit beschränkt sich auf die Fachhochschulentwicklung in der Schweiz. Es ist nicht das Ziel, eine umfassende Darstellung der Fachhochschulen selbst oder ihrer Führungsstrukturen wie-

derzugeben. Ebenso kann und soll weder der bildungspolitische und finanzielle Erfolg noch die Qualität von Lehre und Forschung der Fachhochschulen beurteilt werden.

Die Würdigung der drei Trägerschaftslösungen kann – der Natur des begrenzten Umfangs einer Zertifikatsarbeit entsprechend – auch *nicht abschliessend* erfolgen.

2 Entwicklung der schweizerischen Fachhochschulen

2.1 Eidgenössisches Fachhochschulgesetz aus dem Jahr 1995

Die Entwicklung der „Höheren Lehranstalten“² zu „Fachhochschulen“ geht auf eine Initiative der Konferenz der Direktoren der Ingenieurschulen der Schweiz (damals abgekürzt DIS) aus dem Jahr 1990 zurück.³ Der Ball wurde vom damaligen Vorsteher des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, aufgenommen. Es wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe gebildet, im Jahr 1993 die technische Berufsmaturität eingeführt und anschliessend ein Vorentwurf des eidgenössischen Fachhochschulgesetzes erarbeitet.

Bereits am 6. Oktober 1995 wurde das Bundesgesetz über die Fachhochschulen (*Fachhochschulgesetz*, FHSG) erlassen⁴ und umfasste die *Bereiche Technik, Wirtschaft und Gestaltung*. In der Botschaft zum FHSG wurde betont, dass grundlegende Umwälzungen in der Wirtschaft, der Zusammenschluss Europas und der technologische Fortschritt neue Anforderungen an das Bildungssystem stellten, denen mit der Schaffung der Fachhochschulen Rechnung getragen werde. Dies ist auch im Zusammenhang mit der Ablehnung des EWR-Beitritts⁵ in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 zu sehen, welche in breiten Kreisen eine grosse Verunsicherung auslöste. Ein Ziel der Schaffung von Fachhochschulen war somit die Revitalisierung der Wirtschaft durch Verbesserungen der Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Schweiz.⁶

Daneben waren aber für Fachhochschulentwicklung auch bildungspolitische Ziele ausschlaggebend. Der duale Bildungsgang bzw. die Berufslehre sollte durch einen verbesserten Zugang zum Hochschulsystem attraktiver gemacht werden. Mit der Einführung der Berufsmaturität und der Schaffung von Fachhochschulen sollte die Berufsbildung als sogenannt „gleichwertig, aber andersartig“ neben den Bildungsweg Gymnasium – Universität treten.⁷ Damit wurden

² Als „Höhere Lehranstalten“ bezeichnete man früher die Ingenieurschulen, welche auf der Stufe Höhere Fachschulen angesiedelt waren.

Die Höheren Fachschulen bieten Berufsleuten mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (EFZ) oder einer anderen gleichwertigen Qualifikation die Möglichkeit, einen eidgenössisch anerkannten Abschluss auf der Tertiärstufe zu erwerben. Heute werden auf dieser Stufe Ausbildungsgänge in folgenden Bereichen angeboten: Technik, Gastgewerbe, Tourismus und Hauswirtschaft, Wirtschaft, Land- und Waldwirtschaft, Gesundheit, Soziales und Erwachsenenbildung, Künste, Gestaltung und Design sowie Verkehr und Transport.

Vgl. dazu: <http://www.bbt.admin.ch/themen/hoehere/index.html?lang=de>.

³ Balthasar/Fässler/Weber, Analyse, S. 37; Oertle Bürki, Gesundheit, S. 68.

Erste diesbezügliche Debatten wurden bereits in den 1960er- und 1970er-Jahren geführt. (Vorlage 4306, S. 13).

⁴ Das Fachhochschulgesetz wurde aber erst auf den 1. Oktober 1996 in Kraft gesetzt.

⁵ EWR bedeutet Europäischer Wirtschaftsraum und ist eine vertiefte Freihandelszone zwischen der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Das Abkommen vom 2. Mai 1992 über den EWR, das die Mitgliedstaaten der EFTA (mit Ausnahme der Schweiz) und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) geschlossen haben, dehnt den Europäischen Binnenmarkt auf die Länder Island, Liechtenstein und Norwegen aus.

⁶ Wieser, Fachhochschulentwicklung, S. 125.

⁷ Wieser, Fachhochschulentwicklung, S. 131; Oertle Bürki, Gesundheit, S. 75 f.

Fachhochschulen geschaffen, die anwendungsorientierte, praxisnahe Hochschulausbildungen anboten, die an die Berufsausbildung der Sekundarstufe II anschliessen. Daneben sollten Fachhochschulen wichtige Beiträge zur Innovationsförderung und zum Wissenstransfer leisten, u.a. indem sie sich in der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung engagierten.

Das Fachhochschulgesetz umschreibt *als Rahmenordnung* den Spielraum, den die Träger der Fachhochschulen bei der Gestaltung ihrer eigenen Gesetze und Regelungen besitzen. Es macht sowohl in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht Vorgaben für die Führung anerkannter Fachhochschulen sowie deren Akkreditierung und Finanzierung. Zudem wird zur wirkungsvollen Verwendung der Mittel eine zweckmässige Aufgabenteilung und Organisation vorausgesetzt.⁸

2.2 Steuerung der Fachhochschulentwicklung

Der Aufbau und die Steuerung der Fachhochschulen waren und sind noch immer *eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen*.⁹ Die Gremien wurden beim Bund und bei der die Kantone vertretenden Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) ungefähr gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des FHSG aufgebaut.

Bundeseitig war im Eidg. Volkswirtschaftsdepartement das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) für die gesamtschweizerische Strukturierung und Entwicklung der Fachhochschulen zuständig. Im November 1996 wurde die Eidgenössische Fachhochschulkommission (EFHK) als beratende Behörde des Bundesrates eingesetzt. Das Gremium war faktisch sehr einflussreich, weil es die Gesuche um Errichtung, Führung und Beitragsberechtigung einer Fachhochschule und die Anträge auf Anerkennung der Diplome zuhanden des Bundesrates zu beurteilen hatte.¹⁰

Seitens der EDK bzw. der Kantone wurde im März 1995 der Schweizerische Fachhochschulrat als interkantonales Organ eingesetzt. Dadurch konnte auch auf Trägerseite das Steuerungsvakuum zur Koordination der Fachhochschulentwicklung beseitigt werden. Dieses Organ hat insbesondere auch die interkantonale Freizügigkeit der Studierenden bei der Wahl des Studienortes, die gegenseitige interkantonale Finanzierung dieser Freizügigkeit und die gegenseitige Diplomanerkennung gefördert.¹¹ Auch hatte es die Entwicklung der kantonal geregelten Fachhochschulbereiche (vgl. Unterkapitel 2.4) zu betreuen. Im Hinblick auf die Verfahren zur Anerkennung dieser kantonal geregelten Fachhochschulstudiengänge und -diplome wurde ab März 2000 von der EDK und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Ge-

⁸ Vgl. dazu Vorlage 4306, S. 14 sowie FHSG.

⁹ Art. 1a FHSG: „Der Bund strebt gemeinsam mit den Kantonen die gesamtschweizerische und regionale Aufgabenteilung und Zusammenarbeit im gesamten Hochschulbereich an und berücksichtigt dabei die internationale Zusammenarbeit. Zu diesem Zweck arbeitet er mit den Kantonen, den Trägern der Fachhochschulen sowie mit ihren gemeinsamen Organen zusammen.“

¹⁰ Oertle Bürki, Gesundheit, S. 76.

¹¹ Wieser, Fachhochschulen, S. 223.

sundheitsdirektoren (GDK) die „Kommission Iten“ eingesetzt. Im Jahr 1999 entwickelte sich nach längerem Bemühen aus einer ERFA-Gruppe¹² der zuständigen Personen in den Fachhochschulregionen eine Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH). Dieser als Rektorenkonferenz der Fachhochschulen funktionierende Verein vertritt gegenüber Bund und Kantonen die operative Führung der Fachhochschulen und nimmt eine die Ebene der Fachhochschulleitungen koordinierende Aufgabe wahr.¹³

Mit diesen Gremien wurde die Strukturierung der schweizerischen Fachhochschullandschaft an die Hand genommen. Aus den ehemaligen 28 Ingenieurschulen bzw. Höheren Technischen Lehranstalten (HTL), 21 Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen (HWV) und 9 Höheren Fachschulen für Gestaltung (HFG) mit fast 200 Studiengängen wurden sieben Fachhochschulen aufgebaut.¹⁴

2.3 Die Umsetzung des Fachhochschulgesetzes auf kantonaler Ebene

Parallel zu den Vorarbeiten auf Steuerungsebene beim Bund und bei der EDK begannen auf der *Ebene der Fachhochschulträger* die Planungen der Kantone. Bereits im Jahr 1994 hatte die EDK ihre vier Regionalkonferenzen und den Kanton Tessin ersucht, sich als Planungsregionen zu etablieren und je für ihren Raum ein Fachhochschulkonzept zu entwickeln sowie – wenn immer möglich – konkordatäre, gemeinsame Organisationsformen zu wählen.¹⁵ Die Ausschreibung der Anerkennungsverfahren des Bundes war gleichzeitig mit der Inkraftsetzung des FHSG erfolgt. Fachhochschulen, die im Herbst 1997 ihren Betrieb aufnehmen wollten, mussten ihre Gesuche im Herbst 1996 dem Bund einreichen. War man ursprünglich von zehn Fachhochschulen in der Schweiz ausgegangen, wurde die Zahl auf Antrag der Eidgenössischen Fachhochschulkommission auf sieben beschränkt.¹⁶ Es war für die Kantone nicht leicht, diese zwingende Vorgabe des Bundes umzusetzen. Aufgrund der daraus folgenden Verzögerungen wurde der Bundesratsentscheid über die Genehmigung der Fachhochschulen aufgeschoben. Schliesslich erteilte der Bundesrat im März 1998 rückwirkend auf das Studienjahr 1997/98 den sieben Fachhochschulen eine provisorische, bis zum Jahr 2003 *befristete Bewilligung*. Diese war mit zahlreichen Auflagen verbunden, die nach und nach erfüllt werden mussten.

Mit der befristeten Bewilligung der sieben Fachhochschulen war der Aufbauprozess jedoch keineswegs beendet. Gemäss den *ausdrücklichen Zielvorgaben* des Bundes mussten die Fachhochschulträger die Ausbildungsangebote regional und überregional weiter zusammenfassen.¹⁷ Während dieser Aufbauphase, die bis zum Jahr 2003 dauerte, wurden die Studiengänge sowie die Führungs- und Organisationsstrukturen der Fachhochschulen vom Bund evaluiert.

¹² Erfahrungsaustauschgruppe.

¹³ Wieser, Fachhochschulen, S. 224.

¹⁴ Wieser, Fachhochschulen, S. 224.

¹⁵ Oertle Bürki, Gesundheit, 77.

¹⁶ Balthasar/Fässler/Weber, Analyse, S. 65.

¹⁷ Anhang zu FHSV.

Damit sollte ein Konzentrationsprozess eingeleitet werden, bei dem sowohl auf politischer als auch auf fachlicher Ebene zwei Meinungen gegenüberstanden: Eine Seite wollte einzelne Schulen aufgrund von Qualitätskriterien ganz stilllegen, für die andere war die Zusammenfassung sämtlicher Hochschulen in sieben Fachhochschulen die Lösung.¹⁸ Es zeigte sich, dass sich die Konzentration auf wenige Spitzenhochschulen nicht verwirklichen liess. Zum einen fehlten eindeutige und beweisbare Qualitätskriterien. Zum anderen handelt es sich bei der Strukturierung des Angebots eines öffentlichen Guts, wie es die Ausbildung an einer Hochschule darstellt, immer auch um einen politischen Prozess. Somit waren neben sachlichen auch regelmässig politische Kriterien sowie regionalpolitische Ansprüche mitzubedenken.¹⁹ Trotz der politischen Implikationen folgte ein Konzentrationsprozess, der sich über mehrere Jahre erstreckte.

Mit der Bildung der sieben schweizerischen Fachhochschulen und der – zwar mit zahlreichen Auflagen verbundenen, aber – *unbefristeten Genehmigung durch den Bundesrat im Jahr 2003* war der eigentliche „Umbau“ der tertiären Bildungsstufe formal vollzogen. Ein *neuer Hochschultyp* war geschaffen worden, der die Angebote der kantonalen Universitäten und der beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) ergänzte. Es handelte sich nicht um eine blosser Aufwertung der bisherigen Höheren Technischen Lehranstalten, Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen und der Höheren Fachschulen für Gestaltung, sondern um eine bildungspolitische Errungenschaft. Diese gab dem Bund nicht nur eine höhere Regelungskompetenz, sondern verfolgte auch das Ziel, die Berufsbildung aufzuwerten und sie als Alternative zum rein schulischen Ausbildungsgang mit gleichwertigem Hochschulabschluss auszugestalten. Auffallend dabei ist das „unschweizerisch hohe Tempo“²⁰, mit dem diese bildungs- und wirtschaftspolitisch bedeutsame Reform vorangetrieben wurde. Mit dieser Entwicklung zog die Schweiz dem deutschen und niederländischen Hochschulsystem gleich.²¹

2.4 Revision des Fachhochschulgesetzes im Jahr 2005

Obwohl es bereits bei den ersten Beratungen des FHSG in den eidgenössischen Parlamenten entsprechende Vorstösse gegeben hat, wurde damals – übrigens vorwiegend aus finanziellen Gründen - entschieden, die Bereiche Gesundheit, Soziales und Kunst (GSK) nicht in den Geltungsbereich des FHSG aufzunehmen.²² Bis zu den Jahren 2004 und 2005 waren diese Bereiche also nicht Teil der Berufsbildungs- und Hochschulregelung des Bundes, sondern befanden sich unter der Hoheit der Kantone. Ihre Koordination und politische Steuerung auf gesamtschweizerischer Ebene erfolgte über die in Konferenzen zusammengefassten zuständigen kantonalen Regierungsmitglieder. Die EDK war für den Kunstbereich und (wie noch heute) für die Lehrerbildung zuständig, die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) für die Ausbildung im

¹⁸ Vgl. Balthasar/Fässler/Weber, Analyse, S. 44.

¹⁹ Oertle Bürki, Gesundheit, 78 f.

²⁰ Weber et al., Gleichwertig, S. 8.

²¹ Oertle Bürki, Gesundheit, 79.

²² Oertle Bürki, Gesundheit, S. 76.

Sozialbereich und die Gesundheitsberufe lagen im Verantwortungsbereich der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektoren (GDK).²³

Mit einer Volksabstimmung wurde am 18. April 1999 einer Verfassungsänderung zugestimmt, die dem Bund die Hoheit über alle Bereiche der Berufsbildung übertrug. Somit waren alle bisher kantonal geregelten Bereiche *Gesundheit, Soziales und Kunst* in Bundeshoheit zu übergeben. Für den Fachhochschulbereich erfolgte dies mit dem revidierten Fachhochschulgesetz, welches auf den 5. Oktober 2005 in Kraft trat.²⁴

Neben der Erweiterung des Geltungsbereichs²⁵ prägten fünf weitere Schwerpunkte die Teilrevision des FHSG: Die Neuregelung der Zulassungsvoraussetzungen, die Umsetzung der Bologna-Deklaration mit gestuften Ausbildungsgängen (vgl. nachfolgendes Unterkapitel), die Schaffung von Grundlagen für ein Akkreditierungs- und Qualitätssicherungssystem, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Finanzierung der Fachhochschulen.

2.5 Reformen der Ausbildungsinhalte und -modelle

Der Umbau der tertiären Ausbildungsstufe in der Schweiz wurde nicht nur auf der strukturellen Ebene vorgenommen, sondern auch auf der *Leistungsbereichs- und inhaltlichen Ebene der Ausbildung*. Ein wesentliches Element der Fachhochschulreform ist nämlich der erweiterte Leistungsauftrag, der den ursprünglichen disziplinenorientierten Ausbildungsauftrag ersetzt und neben der Ausbildung (Lehre) explizit auch die Bereiche Weiterbildung, anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung (aF & E) sowie Dienstleistungen umfasst.²⁶

Auch die Umsetzung der Deklaration von Bologna, welche Ziele für die Reform der europäischen Hochschulen festlegte, spielte eine wichtige Rolle in der weiteren Entwicklung der Hochschulen.²⁷ Im Wesentlichen ging es dabei um die einheitliche Gestaltung von drei konstituierenden Wesensmerkmalen von europäischen Hochschulen:²⁸

1. Modularer Aufbau der Studiengänge;
2. einheitliche und vergleichbare Bewertung der Leistungen der Studierenden (nach dem European Credit Transfer System, ECTS) und
3. einheitliche Stufung der Studienabschlüsse (Bachelor, Master, Doktorat [Ph.D.]).

²³ Oertle Bürki, *Gesundheit*, S. 50.

²⁴ Oertle Bürki, *Gesundheit*, S. 51 und S. 80 f.

²⁵ Der Geltungsbereich umfasst nun folgende Fachbereiche: Technik und Informationstechnologie; Architektur, Bau- und Planungswesen; Chemie und Life Sciences; Land- und Forstwirtschaft; Wirtschaft und Dienstleistungen; Design; Gesundheit; soziale Arbeit; Musik, Theater und andere Künste; angewandte Psychologie und angewandte Linguistik.

²⁶ Wieser, *Fachhochschulen*, S. 224 f. Vgl. dazu: Balthasar/Fässler/Weber, *Analyse*, S. 60 ff.

²⁷ Joint Declaration of the European Ministers of Education convened in Bologna on the 19th of June 1999, vgl. das Originaldokument:

http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/990719BOLOGNA_DECLARATION.PDF.

Mehr dazu unter: http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/bologna_de.html

oder unter: <http://www.bbt.admin.ch/themen/01051/01071/01078/index.html?lang=de>.

²⁸ Weitere Informationen zum „Bologna-Prozess“ sind im Internet unter www.kfh.ch zugänglich.

Neben diesen Hauptzielsetzungen wollte die Deklaration von Bologna auch die Mobilität durch Beseitigung von Mobilitätshemmnissen, die europäische Zusammenarbeit durch Qualitätssicherung sowie die europäische Dimension in der Hochschulausbildung fördern.²⁹

Die schweizerischen Fachhochschulen nahmen den Anstoss der Bologna-Deklaration zum Anlass, ihre Ausbildung grundlegend umzubauen. Zwar verblieben sehr viele der Dozierenden der früheren Höheren Lehranstalten auch in den Fachhochschulen in denselben Funktionen. Die meisten von ihnen wurden aber hochschuldidaktisch weitergebildet,³⁰ so dass sich das Unterrichtsverständnis stark veränderte. Waren vorher frontaler Klassenunterricht nach gymnasialem Vorbild die Regel, wird der Unterricht heute mehrheitlich universitär, d.h. in Kontaktunterricht in grösseren (Vorlesungen) und kleineren Gruppen (Seminaren) sowie im Selbststudium erteilt. Die Unterrichtseinheiten werden in Modulen strukturiert und auch geprüft. Wie bei den Universitäten werden auch bei den Fachhochschulen Unterrichtsinhalt und methodische Vermittlung ständig weiterentwickelt.

²⁹ Dazu und zu den weiterführenden Entwicklungen, welche in Nachfolgekonferenzen diskutiert worden sind, vgl. http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/international/eu-hochschulraum_de.html.

³⁰ So bietet beispielsweise die Fachhochschule Ostschweiz in Zusammenarbeit mit der Universität St.Gallen (HSG) ein Weiterbildungsangebot Certificate of Advanced Studies (CAS) in Hochschuldidaktik an, welches die individuellen didaktisch-methodischen Kompetenzen von Hochschuldozierenden fördern und so zur Steigerung der Qualität der Hochschullehre und zur Weiterentwicklung der Hochschulkultur beitragen soll. Für die Führungsausbildung für Leitungspersonen der Fachhochschulen hat die Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH) bereits im Jahre 2001 ein Qualifizierungsprogramm lanciert. Unter dem Titel „Higher Education Management (HEM)“ wurde ein mehrmonatiger strukturierter Lehrgang angeboten, den bis heute über 200 Personen durchlaufen haben.

3 Restrukturierung ausgewählter Fachhochschulen

3.1 Vorbemerkungen

Die Ende des Jahres 2003 vom Bundesrat ausgesprochenen Genehmigungen der sieben Fachhochschulen waren alle mit mehr oder weniger einschneidenden *Auflagen* verbunden. Es wurde eine klarere Führung der (zentralen) Fachhochschule, eine engere Koordination der Teilschulen und eine standortübergreifende Zusammenarbeit verlangt. Aufgrund dieser Vorgaben haben alle Fachhochschulen strukturelle Reformen eingeleitet.

Für die vorliegende Arbeit relevant ist die Tatsache, dass die grundsätzlich ähnlich lautenden Handlungsanweisungen des Bundes auf sehr *unterschiedliche Weise* umgesetzt worden sind. Wie im weiteren Verlauf der Arbeit dargelegt wird, präsentieren sich die damals gewählten Lösungen der:

- Zürcher Fachhochschule (ZFH),
- Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) und der
- Fachhochschule Ostschweiz (FHO)

strukturell und inhaltlich sehr unterschiedlich. Dieses breite Spektrum zeigt die ganze Bandbreite möglicher oder zumindest aktuell vorhandener Trägerschaftslösungen in der Schweiz. Deshalb sollen die weiteren Untersuchungen dieser Arbeit am Beispiel dieser drei Fachhochschulen erfolgen.

3.2 Zürcher Fachhochschule

3.2.1 Strukturelle Ausgangslage und Zielsetzung der Restrukturierung

Die Zürcher Fachhochschule (ZFH) wurde auf der Basis des kantonalen Gesetzes über die Fachhochschulen und Höheren Fachschulen vom 27. September 1998³¹ (Fachhochschulgesetz 1998) gegründet. Dieses gestaltete die ZFH als *regionalen Verbund* von mehreren Fachhochschulen, auch Teilschulen oder Hochschulen genannt. Diese Struktur war zu dieser Zeit im Übrigen auch für die anderen vom Bund anerkannten Fachhochschulen charakteristisch und unterschied sich diesbezüglich im Aufbau deutlich von den kantonalen Universitäten.

Die ZFH setzte sich aus folgenden acht Hochschulen zusammen:

- Zürcher Hochschule Winterthur (ZHW);
- Hochschule für Gestaltung und Kunst Zürich (HGKZ);
- Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH);
- Hochschule für Angewandte Psychologie Zürich (HAP);
- Hochschule für Technik, Wirtschaft und Verwaltung Zürich (HSZ);
- Hochschule für Musik und Theater Zürich (HMT);

³¹ LS 414.11.

- Hochschule für Soziale Arbeit Zürich (HSSAZ) und
- Hochschule Wädenswil (HSW).

Drei Hochschulen waren selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit (ZHW, HGKZ, PHZH), vier hatten private Trägerschaften (HAP, HSZ, HMT, HSSAZ). Hinzu kam die HSW, welche auf der Basis eines interkantonalen Konkordats von 20 Kantonen und des Fürstentums Liechtenstein getragen wurde und über eine Zusammenarbeitsvereinbarung an die ZFH angeschlossen war.³² Das Gesetz über die PHZH unterstellte die Pädagogische Hochschule Zürich organisationsrechtlich ebenfalls dem kantonalen Fachhochschulgesetz aus dem Jahr 1998.

Oberstes strategisches Organ der ZFH war der Fachhochschulrat. Innerhalb der Teilschulen war bei staatlichen Hochschulen ein Hochschulrat das oberste Organ, bei nichtstaatlichen Hochschulen das nach Privatrecht zuständige Gremium, in der Regel ein Stiftungsrat oder Vereinsvorstand. Die operative Umsetzung der Beschlüsse der beiden übergeordneten Organe oblag den einzelnen Hochschulleitungen. Die ZFH besass keine Rechtspersönlichkeit und auch kein übergeordnetes operatives Führungsorgan. Einzelne Aufgaben der operativen Führung wurden gar direkt von der kantonalen Bildungsdirektion bzw. vom kantonalen Hochschulamt wahrgenommen. Demgegenüber verfügten alle Teilschulen über Autonomie und eine eigene Rechtspersönlichkeit.³³

Die Organisationsstruktur der ZFH wurde seitens des Bundes wegen ungenügender Führungsstrukturen und zu vieler Trägerschaften als unbefriedigende Holdingstruktur kritisiert und deshalb als teilweise mit dem eidgenössischen Fachhochschulgesetz unvereinbar erklärt. Der Bundesrat erteilte zwar die Genehmigung zur unbefristeten Weiterführung, verband diese aber mit Auflagen bezüglich klarerer Führung der ZFH, engerer Koordination der Teilschulen und standortübergreifender Zusammenarbeit.

3.2.2 Neukonzeption der Zürcher Fachhochschule

Der Kanton Zürich entschloss sich, die Trägerschafts- und Führungsstruktur der Fachhochschulen in seinem Einflussbereich völlig umzugestalten und nicht mehr „als lockere Holding“³⁴ zu führen. Dazu unterzog er das kantonale Fachhochschulgesetz einer *Totalrevision*. Der bisherige Fachhochschulverbund mit acht Teilschulen wurde neu *in drei Hochschulen* gegliedert. Neben die weiterhin bestehende PHZH traten zwei neue Hochschulen, die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) und die Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK). Allen drei Hochschulen wurde dieselbe Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit gegeben.³⁵

³² Vorlage 4306, S. 14 f.

³³ Vorlage 4306, S. 15.

³⁴ Vorlage 4306, S. 26.

³⁵ Vorlage 4306, S. 17 f.

Die gesonderte Zusammenführung aller bisherigen Kunsthochschulen zur ZHdK ergab sich durch die stark unterschiedliche Studienstruktur der Kunstbereiche gegenüber anderen Fachbereichen wie Technik oder Wirtschaft und der ausgesprochen starken internationalen Ausrichtung dieser Ausbildungen. Anlässlich dieser Fusion wurde die vormals private HMT kantonalisiert. Die Bildung der ZHAW bedingte die rechtliche Zusammenführung von HAP, HSSAZ und der interkantonalen HSW mit der ZHW unter Auflösung der bisherigen Trägerschaften. Die Auflösung des Konkordats der HSW und die Kantonalisierung bzw. die Integration in die ZHAW wurde auf den 1. Januar 2007 vollzogen. In Ergänzung dazu wurden die private Hochschule für Technik Zürich³⁶ (HSZ-T) und die Hochschule für Wirtschaft Zürich³⁷ (HWZ) vertraglich angegliedert und eine enge Zusammenarbeit der Fachbereiche festgeschrieben. Als neueste Weiterentwicklung wird nun auf den 1. Januar 2012 auch die Hochschule für Technik Zürich (HSZ-T) kantonalisiert. Sie wird ins Departement Architektur, Gestaltung und Bauingenieurwesen und in die School of Engineering der ZHAW integriert.

In konsequenter Umsetzung seiner Fachhochschulstrategie zog sich der Kanton Zürich aus der Trägerschaft der Hochschule für Technik Rapperswil (HSR), welche eine (Teil-)Hochschule der Fachhochschule Ostschweiz (FHO) ist, zurück. Er kündigte die betreffende Vereinbarung auf den Herbst 2008. Allerdings kann sich der Kanton Zürich auch nach revidiertem Fachhochschulgesetz weiterhin an anderen Fachhochschulen beteiligen. So bleibt er nach wie vor Konkordatsmitglied insbesondere der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik in Zürich.

Räumlich bekannte sich der Kanton Zürich zu einer *Campus-Strategie*, d.h. es wurde eine Konzentration auf die drei Standorte Winterthur (Sitz der ZHAW), Zürich (Sitz der ZHdK und der PHZH sowie einzelne Fachbereiche der ZHAW) und Wädenswil (einzelne Fachbereiche der ZHAW) vorgenommen. Innerhalb dieser Städte wurde bereits und wird weiterhin versucht, sich auf möglichst wenige Gebäude zu konzentrieren.

Die Erarbeitung der Grundlagen zum neuen Zürcher Fachhochschulgesetz und die Zusammenführung der bisherigen Teilschulen in drei staatliche Hochschulen erfolgten in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern der bisherigen Institutionen und wurden *von den wesentlichen Akteuren* mitgetragen. Dies war neben dem festen Reformwillen der Bildungsdirektion die wichtigste Voraussetzung für den Erfolg der Neustrukturierung der Fachhochschulen im Kanton Zürich.

³⁶ Diese Hochschule ist auf die berufsbegleitende Aus- und Weiterbildung von Ingenieurinnen und Ingenieuren sowie Architektinnen und Architekten spezialisiert.

³⁷ Die HWZ ist die grösste ausschliesslich berufsbegleitende Hochschule der Schweiz im Bereich Wirtschaft (Betriebsökonomie, Business Communications, Wirtschaftsinformatik).

3.2.3 Führungsstruktur und Finanzen

Führungsstruktur

Der *Zürcher Fachhochschulrat* ist das oberste Organ der ZFH. Alle drei Hochschulen (ZHAW, ZHdK und PHZH) werden durch je einen Rektor geleitet. Sie sind nach Departementen gegliedert, welche einzelne Fachbereiche umfassen. Die Koordination zwischen den Departementen obliegt der jeweiligen Hochschulleitung, welche für die Umsetzung der strategischen Vorgaben des Fachhochschulrates verantwortlich ist. Zur Koordination hochschulübergreifender Themen bilden die Rektoren der drei Hochschulen eine Rektorenkonferenz.³⁸ Der Verzicht auf die bisherigen Schulräte, welche früher als Bindeglied zwischen Fachhochschulrat und Schulleitungen funktionierten, bedingte die Aufteilung der bisherigen Zuständigkeiten und Aufgaben auf die beiden Organe Fachhochschulrat und Schulleitungen.³⁹

Der *Kantonsrat* übt die Oberaufsicht über die Hochschulen aus. Er beschliesst insbesondere die Globalbudgets⁴⁰ jeder der drei selbstständigen Hochschulen und genehmigt die Geschäftsberichte der drei Hochschulen.⁴¹

Der *Regierungsrat* übt die allgemeine Aufsicht über die Hochschulen aus, soweit dies nicht an den Fachhochschulrat übertragen wurde. Er stellt dem Kantonsrat Anträge, wählt die Mitglieder des Fachhochschulrates und dessen Präsidenten, kann Zulassungsbeschränkungen und Höchststudiendauern anordnen und legt die Standorte der Hochschulen fest.⁴² Weiter legt er die Studiengebühren fest.⁴³

Der *Fachhochschulrat* setzt sich aus dem für das Bildungswesen zuständigen Mitglied des Regierungsrates und sechs bis acht vom Regierungsrat gewählten Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft, Sozialwesen und Politik zusammen. Es existiert kein schriftlich fixiertes Anforderungsprofil für den Fachhochschulrat, dafür eine Amtszeitbeschränkung auf drei vierjährige Amtsdauern. Mit beratender Stimme nehmen an den Sitzungen des Fachhochschulrates teil: Die Rektoren der drei Hochschulen sowie je eine Vertretung der Studierenden, der Dozierenden und des übrigen Hochschulpersonals sowie der Leiter des Hochschulamtes.⁴⁴ Der Fachhochschulrat ist das oberste Organ der ZFH. Ihm obliegt die strategische Führung der drei Hochschulen. Seine Kompetenzen umfassen insbesondere:⁴⁵

- Festlegung der Studienangebote und Strukturen der Hochschulen;
- Beschluss über die Akkreditierungs- und Genehmigungsgesuche sowie über die Berichterstattung an die Bundesbehörden;
- Verabschiedung der Entwicklungs- und Finanzpläne;
- Entscheid über die Verwendung von Rücklagen;

³⁸ § 11 FaHG.

³⁹ Vorlage 4306, S. 24.

⁴⁰ Dieses Globalbudget enthält neben dem Globalkredit auch den besonderen Leistungsauftrag mit Zielen und Indikatoren (vgl. dazu nachfolgenden Unterabschnitt Finanzen).

⁴¹ § 7 FaHG.

⁴² § 8 FaHG.

⁴³ § 30 FaHG.

⁴⁴ § 9 FaHG.

⁴⁵ § 10 FaHG.

- Genehmigung von Instituten und deren Organisationsordnungen;
- Wahl der Rektoren und deren Stellvertreter;
- Anstellung der Schulleitungen und
- Verleihung der Professorentitel.

Im Vergleich zum früheren Fachhochschulgesetz wird die Stellung des einzelnen Rektors deutlich gestärkt. Er vertritt die Hochschule gegen aussen und entscheidet im Rahmen des Globalkredits über die Verteilung der finanziellen Mittel. Weiter stellt er die Anträge an den Fachhochschulrat.⁴⁶

Finanzen

Jede Hochschule erstellt einen Entwicklungs- und Finanzplan mit den Zielen und Schwerpunkten von Lehre, Forschung und Entwicklung sowie Weiterbildung und Dienstleistungen.⁴⁷ Die Hochschulen sind in ihrer finanziellen Entwicklung ausdrücklich an die Vorgaben des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) des Kantons Zürich gebunden. Deshalb muss der Entwicklungs- und Finanzplan der ZFH auch nicht dem Regierungsrat zur Genehmigung unterbreitet werden.⁴⁸

Der Kantonsrat bewilligt für jede Hochschule einen Staatsbeitrag für den Betrieb der Hochschule. Dieser wird im Rahmen eines Globalkredits eingestellt, in welchem die Eckwerte für die Verwendung der Mittel vorgegeben sind.⁴⁹ Es werden Entwicklungsschwerpunkte und Indikatoren zu Wirkung⁵⁰, Leistungen⁵¹ und Wirtschaftlichkeit⁵² bekannt gegeben. Zusätzlich wird aus Kantonssicht eine Leistungsgruppe (Globalkredit) ZFH aufgeführt, deren Administration von der Bildungsdirektion wahrgenommen wird und die ausser den Studierendenzahlen keine Indikatoren umfasst. Der Kanton stellt den Hochschulen die Bauten gegen Verrechnung der Kapitalkosten zur Verfügung. Die Hochschulen sind den Rechnungslegungsvorschriften des Kantons unterstellt.⁵³ Die Geschäftsberichte der drei staatlichen Hochschulen geben über die Erreichung der im Globalkredit angegebenen Eckwerte Auskunft und enthalten einen Antrag über die Gewinnverwendung⁵⁴.

⁴⁶ Vorlage 4306, S. 31 zu § 23.

⁴⁷ § 27 FaHG.

⁴⁸ Vorlage 4306, S. 32 zu § 27.

⁴⁹ § 28 FaHG.

⁵⁰ Anzahl Bachelor- und Master-Abschlüsse.

⁵¹ Anzahl Studierende Bachelor- und Master-Studiengänge und verschiedene Quotienten aus Kosten des erweiterten Leistungsauftrags zu den Gesamtkosten.

⁵² Quotient aus Bundesbeitrag zu Kosten der Diplombildung und Kostendeckung durch leistungsbezogene Einnahmen des Bereichs Lehre von Bund, Kantonen (FHV-Beiträge) und Privaten.

⁵³ § 32 FaHG.

⁵⁴ Vom Gewinn nach Kreditübertragungen, Rückstellungen und Rücklagen (strategische Reserven und allgemeine Reserven) wird ein Teil auf die neue Rechnung vorgetragen und ein anderer Teil an den Kanton Zürich zurückgeführt.

3.2.4 Aktuelle Zahlen und Organigramm

Nachfolgend sollen wesentliche Eckwerte der drei untersuchten Fachhochschulen vorgestellt werden. Zusätzlich sind einige Kennwerte der entsprechenden Trägergebiete angegeben, um einen Eindruck über deren Grösse, Ausdehnung Besiedlungsdichte und Finanzkraft zu geben.

Tabelle 1: Eckwerte der untersuchten Fachhochschulen und ihrer Trägergebiete

	ZFH		FHNW		FHO	
Gesamtfläche der Trägerkantone in km ²	1'729		2'749		12'477	
Gesamtzahl Einwohner der Trägerkantone ⁵⁵	1'373'068		1'326'104		1'286'528	
Anzahl Einwohner pro km ²	794		482		103	
Gewichteter Ressourcenindex ⁵⁶	127.8 %		94 %		83 % ⁵⁷	
	2007	2010	2007	2010	2007	2010 ⁵⁸
Gesamtaufwand ⁵⁹ in Fr.	493 Mio.	598 Mio.	313 Mio.	384 Mio.	157 Mio.	190 Mio.
Beiträge Kantone ⁶⁰ in Fr.	286 Mio.	333 Mio.	153 Mio.	178 Mio.	76 Mio.	83 Mio.
Anzahl Studierende	12'532	16'727	8'326	9'938	4'122	4'818
Gesamtanzahl Mitarbeitende ⁶¹	2'401	2'840	1'355	1'642	778	924
Anzahl Mitarbeitende in Lehre und Forschung	1'627 (2008)	1'925	1'047 (2008)	1'157	548 (2008)	617
Gesamtumsatz aF&E und Dienstleistungen ⁶²	84 Mio.	119 Mio.	60 Mio.	68 Mio.	39 Mio.	49 Mio.

⁵⁵ Einwohnerzahl per 31.12.2010, Quelle: Bundesamt für Statistik.

⁵⁶ Die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage fasst das steuerbare Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie Gewinne der juristischen Personen zu einer Masszahl zusammen, dem Ressourcenindex. Die Grundidee dieses Konzepts besteht darin, dass die gesamten durch Steuern ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons aus diesen drei Quellen stammen. Quelle: Eidg. Finanzverwaltung 2010.

Der hier angeführte Ressourcenindex ist nach Einwohnerzahl der jeweiligen Träger gewichtet.

⁵⁷ Der Kanton St.Gallen als mit Abstand grösster Beitragszahler der FHO weist mit einer Einwohnerzahl von rund 480'000 einen Ressourcenindex von lediglich 74 auf.

⁵⁸ Die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG) ist nicht Teil der FHO. Dies im Gegensatz zur FHNW und ZFH, wo die Pädagogischen Hochschulen integriert sind. Würde man bei der FHO auch die PHSG hinzurechnen, nähmen die Zahlen für das Jahr 2010 wie folgt zu:

Gesamtaufwand + 34,1 Mio. Fr.; Beiträge Kantone + 31,5 Mio. Fr.; Anzahl Studierende + 920; Gesamtzahl Mitarbeitende + 223; Anzahl Mitarbeitende in Lehre und Forschung + 60, Gesamtumsatz aF&E und Dienstleistungen +3,3 Mio. Fr.

⁵⁹ Quelle: Bundesamt für Statistik.

⁶⁰ Quelle: Bundesamt für Statistik.

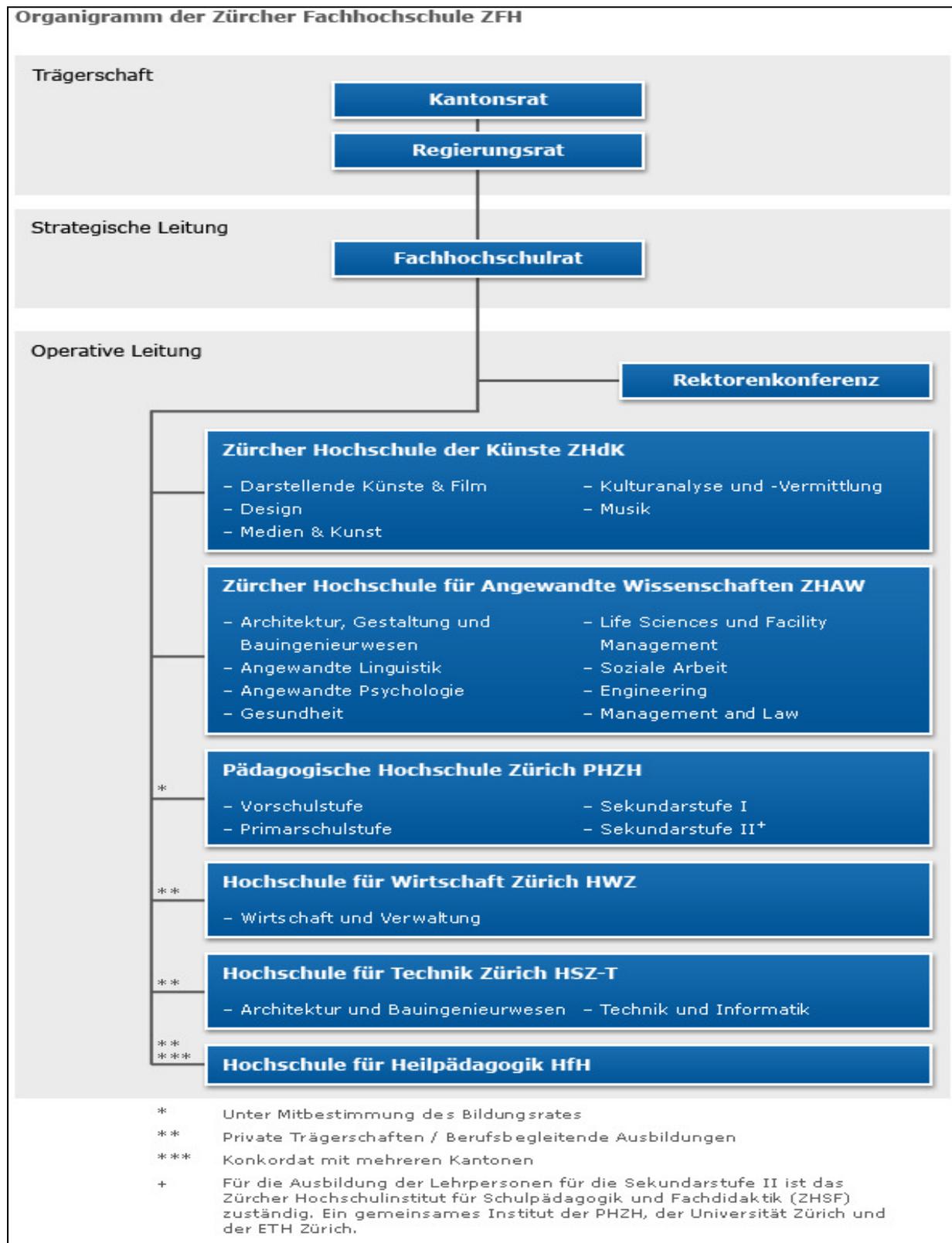
⁶¹ Vollzeitäquivalente. Quelle: Bundesamt für Statistik.

⁶² Quelle: Bundesamt für Statistik.

	ZFH	FHNW	FHO
Anzahl Hochschulen bzw. Institutionen	5 (davon 2 Private)	9 (ohne rechtliche Selbstständigkeit)	4
Anzahl Mitglieder im Fachhochschulrat	7	10	14
Präsidentin/Präsident Fachhochschulrat	Regine Aeppli (Bildungsdirektorin ZH)	Peter Schmid-Scheibler (alt Regierungsrat BL)	Stefan Kölliker (Bildungsdirektor SG)

Die Zürcher Fachhochschule setzt sich aus drei staatlichen und zwei privaten Hochschulen zusammen. Mit rund 16'700 Studierenden ist die Zürcher Fachhochschule die grösste Fachhochschule der Schweiz. Das Organigramm ist in der folgenden Abbildung dargestellt:

Abbildung 2: Organigramm der Zürcher Fachhochschule⁶³



⁶³ Quelle: URL: <http://www.zfh.ch/ueber-uns/organisation.html>. Die im veröffentlichten Organigramm angeführte Hochschule für Heilpädagogik (HfH) untersteht der Zürcher Fachhochschule nicht. Sie ist eine selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt von 14 Trägerkantonen, welche ihre Vertretungen in den die Oberaufsicht selbstständig wahrnehmenden Hochschulrat der HfH bestimmen. In einzelnen Studiengängen existieren Kooperationen.

3.3 Fachhochschule Nordwestschweiz

3.3.1 Strukturelle Ausgangslage und Zielsetzung der Restrukturierung

Auch die Fachhochschule Nordwestschweiz auf dem Gebiet der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn erhielt vom Bundesrat in seiner Genehmigungsverfügung vom 19. Dezember 2003 organisatorische Auflagen, namentlich die Forderung nach einer standortübergreifenden, fachbereichsbezogenen Führungsorganisation.⁶⁴

Ursprünglich bestanden in der Nordwestschweiz folgende Institutionen auf Fachhochschulniveau:⁶⁵

- FH Aargau Nordwestschweiz (mit den Fachbereichen Technik, Wirtschaft, Gestaltung und Kunst, Soziale Arbeit und Pädagogik) in Brugg/Windisch, Aarau und Zofingen;
- FH beider Basel Nordwestschweiz (mit den Fachbereichen Technik, Bau, Wirtschaft, Gestaltung und Kunst) in Muttenz und Basel;
- Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel in Liestal und Basel;
- Musikakademie der Stadt Basel;
- FH Solothurn Nordwestschweiz (mit den Fachbereichen Technik, Wirtschaft, Soziale Arbeit inkl. Angewandte Psychologie) in Olten;
- Pädagogische Fachhochschule Solothurn in Solothurn.

Aus der Auflage des Bundesrates vom Jahr 1998 zur Beschränkung der Zahl der Fachhochschulen in der Schweiz auf sieben haben die Regierungen der vier Kantone ein *Kooperationsmodell* beschlossen. Dieses sah vor, dass die FH Aargau, die FH beider Basel und die FH Solothurn als rechtlich autonom bleibende kantonale Institutionen zusammenarbeiten sollten. Als Koordinationsorgan wurde ein Kooperationsrat eingesetzt. Darin waren die Spitzen der drei Fachhochschulen (je die Fachhochschulratspräsidenten und die Direktoren) sowie die vier Bildungsdepartemente vertreten. Der Kooperationsrat hatte koordinierende Funktion; die Entscheidungskompetenzen blieben aber bei den jeweils rechtlich zuständigen Organen der vier Kantone und der drei Fachhochschulen.⁶⁶

Dieses Kooperationsmodell funktionierte soweit gut. Gemeinsame Entwicklungsprojekte, welche durch einen gemeinsamen Innovationsfonds gespeist wurden, und die gemeinsame Lösung von Querschnittsaufgaben wie Informatikbeschaffung oder die Einführung eines Qualitätssicherungssystems halfen, die Zusammenarbeit zu vertiefen. Steigende fachliche Herausforderungen, die Vorgaben des Bundes und zunehmende Konkurrenz im Hochschulbereich liessen jedoch die Koordinationsaufgaben weiter wachsen. Gleichzeitig zeigte sich, dass das Kooperationsmodell mit ihren „Überstrukturen“⁶⁷ (Kooperationsrat und Schulleiterkonferenz) zu den bestehenden Entscheidungsorganen die Entscheidungsprozesse verlangsamte und die Hand-

⁶⁴ Botschaft 04.294, Beilage 1, Fachhochschule Nordwestschweiz, S. 11.

⁶⁵ Botschaft 04.294, Beilage 1, Fachhochschule Nordwestschweiz, S. 7 f.

⁶⁶ Botschaft 04.294, Beilage 1, Fachhochschule Nordwestschweiz, S. 7.

⁶⁷ Botschaft 04.294, Beilage 1, Fachhochschule Nordwestschweiz, S. 7.

lungsfähigkeit einschränkte. Darüber hinaus waren Leistungsaufträge und Finanzierung der Trägerkantone auf „ihre“ Hochschulen ausgerichtet, was die Prioritätensetzung entsprechend beeinflusste und die Entwicklung einer regionalen Strategie nicht förderte.

3.3.2 Neukonzeption der Fachhochschule Nordwestschweiz

Aufgrund dieser Lagebeurteilung haben die Regierungen der vier Kantone im Jahr 2001 eine Revision des Kooperationsvertrages beschlossen und den Kooperationsrat beauftragt, eine umfassende Strategie zur Weiterentwicklung der Fachhochschulen und zur verstärkten Zusammenarbeit zu entwickeln. Im Rahmen eines umfassenden Projektes mit Mitwirkungsmöglichkeiten breiter Kreise hat der Kooperationsrat den Regierungen der Trägerkantone schliesslich Ende des Jahres 2002 den *Zusammenschluss* zu einer einzigen, von allen vier Kantonen gemeinsam getragenen FH Nordwestschweiz beantragt.⁶⁸

Herauszuheben ist die Tatsache, dass die Trägerregierungen den Zusammenschluss nicht primär mit den Bundesauflagen begründeten, sondern explizit mit dem tief greifenden Umbruch in der schweizerischen Hochschullandschaft und den daraus entstehenden Herausforderungen wie Reform der Lehre (Bologna-Deklaration), steigende Studierendenzahlen, weiterer Aufbau der Forschung, verstärkter Wettbewerb unter den Hochschulen, massiver Kosten- und Effizienzdruck und Zusammenschlüsse/Bereinigungen in anderen Fachhochschulregionen. Die bisherigen Erfahrungen aus dem bestehenden Kooperationsmodell zeigten nach Meinung der Trägerregierungen deutlich, dass diese Herausforderungen nur mit einer neuen, klaren Führungsstruktur mit kurzen Entscheidungswegen zu meistern waren.⁶⁹

Die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn haben daher Ende des Jahres 2004 / Anfang des Jahres 2005 einen *Staatsvertrag* abgeschlossen, welcher durch die jeweiligen Parlamente genehmigt wurde.⁷⁰ Das diesem Staatsvertrag zugrunde liegende Modell sah vor, alle bisherigen Fachbereiche Technik, Bau, Wirtschaft, Gestaltung und Kunst, Soziale Arbeit, Pädagogik und Musik zu einer einzigen, zentral geleiteten und gemeinsam finanzierten Institution zusammenzuführen.⁷¹

Entscheidend für die erfolgreiche Durchführung dieses schwierigen interkantonalen Prozesses war das *grosse Vertrauensverhältnis*, das zwischen den vier Trägerregierungen aufgebaut werden konnte.⁷² Diese enge und kohärente Zusammenarbeit der vier Trägerregierungen so-

⁶⁸ Botschaft 04.294, Beilage 1, Fachhochschule Nordwestschweiz, S. 7.

⁶⁹ Botschaft 04.294, Beilage 1, Fachhochschule Nordwestschweiz, S. 8 f.

⁷⁰ Staatsvertrag, FHNW.

⁷¹ Botschaft 04.294, Beilage 1, Fachhochschule Nordwestschweiz, S. 11.

⁷² Aufgrund der positiven Erfahrungen aus der Zusammenarbeit für diese Fachhochschulentwicklung entstand Ende des Jahres 2009 eine Regierungsvereinbarung der vier Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn, welche den „Bildungsraum Nordwestschweiz“ begründete. Entwicklungsthemen werden gemeinsam abgesprochen und die entsprechenden kantonalen Vorlagen gemeinsam erarbeitet. Schliesslich werden die Interessen der vier Kantone im Bildungsbereich gegenüber Bund und in der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) gemeinsam vertreten. Der unbefristete Vertrag regelt die Zusammenarbeit unter den Bildungsdepartementen und gilt für alle Bildungsstufen.

wie der konsequente Einbezug der wesentlichen Akteure innerhalb und ausserhalb der Hochschulen waren die wesentlichen Erfolgsfaktoren der gelungenen tief greifenden Restrukturierung.

3.3.3 Führungsstruktur und Finanzen

Führungsstruktur

Die vier Partnerkantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn führen die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) gemeinsam. Sie ist eine interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht auf Selbstverwaltung im Rahmen des Staatsvertrags und des Leistungsauftrags.⁷³

Um die Kräfteverhältnisse der ungleichen Partnerkantone etwas auszugleichen und gleichzeitig zur Absicherung der effektiven Vertretung der FHNW in allen Partnerkantonen wurde festgelegt, dass in jedem Vertragskanton mindestens ein Standort und der Schwerpunkt mindestens eines Fachbereichs liegen müssen.⁷⁴ Der rechtliche Sitz der FHNW wurde in den Kanton Aargau gelegt, weil der Kanton Aargau der mit Abstand grösste Beitragszahler ist. Die Festlegung des Sitzes hat jedoch – im Gegensatz zur Festlegung der Standorte der Fachbereiche – keine strategische, sondern nur eine rechtliche Bedeutung.⁷⁵

Alle Partnerkantone haben dasselbe Mitentscheidungsrecht *mit Einstimmigkeitsprinzip* auf Stufe Regierungen und Kantonsparlamente.⁷⁶

Die *Parlamente* aller Trägerkantone nehmen die Oberaufsicht gemeinsam wahr. Ihnen obliegen folgende, einstimmig zu fassende Beschlüsse:⁷⁷

- Genehmigung des mehrjährigen Leistungsauftrages;
- Bewilligung von ausserordentlichen Beiträgen und
- Genehmigung der Berichterstattung zum Leistungsauftrag.

Eine durch die Parlamente gewählte *Interparlamentarische Kommission* erlaubt es, alle parlamentarischen Geschäfte koordiniert und im Rahmen einer klaren Geschäftsordnung vorzubereiten. Sie berichtet den zuständigen kantonalen Sachkommissionen – und nicht etwa direkt den Parlamenten. Ihr kommt Organschaft der gemeinsamen Oberaufsicht zu, u.a. mit folgenden Aufgaben:⁷⁸

„Grundlage für die jetzt vorgesehene weit reichende Zusammenarbeit im Bildungsbereich sind die positiven Erfahrungen der vier Kantone im Zusammenhang mit der Fachhochschulentwicklung. Bereits 2005 ist es den vier Kantonen gelungen, ihre sechs Fachhochschulen zu einer einzigen Fachhochschule – der FH Nordwestschweiz – zusammen zu führen und dabei einschneidende Standortkonzentrationen zu realisieren. Der Staatsvertrag, auf dem die Fusion beruht, institutionalisiert vierkantonale Zusammenarbeitsformen wie den Regierungsausschuss und die Interparlamentarische Kommission FHNW. Diese neuen Zusammenarbeitsformen und das Vertrauensverhältnis, das mit dem geglückten Fusionsprozess zwischen den Behörden und Verwaltungen der vier Kantone entstanden ist, bilden die tragende Basis für das Programm im Bildungsraum Nordwestschweiz.“ (<http://www.bildungsraum-nw.ch>).

⁷³ § 1 Staatsvertrag FHNW.

⁷⁴ § 2 Staatsvertrag FHNW.

⁷⁵ Botschaft 04.294, Beilage 3, Detailerläuterungen, S. 4.

⁷⁶ § 15 Abs. 2 und 17 Abs. 2 Staatsvertrag FHNW.

⁷⁷ § 15 Staatsvertrag FHNW.

⁷⁸ § 16 Abs. 5 Staatsvertrag FHNW.

- Sie überprüft den Vollzug des Staatsvertrages und erstattet den Parlamenten Bericht;
- sie prüft die Berichterstattung zum Leistungsauftrag durch die Staatsvertragskantone und nimmt den Geschäftsbericht und den Revisionsbericht zur Kenntnis;
- sie lässt sich von den Leitungs- und Aufsichtsorganen der FHNW rechtzeitig und umfassend informieren. Sie kann jederzeit Einsicht in die Akten nehmen und Auskünfte von Organen und Mitarbeitenden der Institution einholen;
- sie kann den Parlamenten Änderungen des Staatsvertrages oder besondere oberoaufsichtsrechtliche Massnahmen beantragen.

Die *Regierungen* der Vertragskantone üben die gemeinsame Aufsicht über die FHNW aus. Sie wählen ihre Vertreterinnen und Vertreter⁷⁹ in einen *Regierungsausschuss*, der seinerseits beschlussvorbereitende und eigenständige Kompetenzen innehat.⁸⁰ Weiter obliegen ihnen insbesondere folgende, ebenfalls einstimmig zu fassende Beschlüsse:⁸¹

- Beschluss über den mehrjährigen Leistungsauftrag zuhanden der Parlamente;
- Wahl der Mitglieder des Fachhochschulrates und der Präsidentin oder des Präsidenten auf Antrag des Regierungsausschusses;
- Beschluss über die Berichterstattung zum Leistungsauftrag und
- Genehmigung der Anstellungsbedingungen.

Der Staatsvertrag verzichtet angesichts der politischen Bedeutung der Fachhochschule für die Partnerkantone auf die sonst für interkantonale Institutionen übliche weitergehende Kompetenzdelegation an die Regierungen.⁸² Voraussetzung für diesen Verzicht war jedoch, dass der Führungszyklus auf die Legislative angepasst und eine mehrjährige Form von Leistungsauftrag und Globalbudget gewählt wurde. Für die erste Phase wurde eine dreijährige Dauer gewählt, später ist ein vierjähriger Leistungsauftrag vorgesehen.⁸³

Der *Fachhochschulrat* trägt die strategische Führungsverantwortung und übt die Aufsicht über die FHNW aus. Er besteht aus neun bis dreizehn Mitgliedern und setzt sich zusammen aus Persönlichkeiten aus Gesellschaft, Bildung und Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur. Seine Mitglieder werden von den vier Kantonsregierungen gemeinsam gewählt. Damit soll unterstrichen werden, dass die Mitglieder nicht Interessensvertreter einzelner Kantone, sondern gegenüber allen Trägern für die Führung der FHNW insgesamt verantwortlich sein sollen.⁸⁴ Die Auswahl der Kandidaten erfolgt aufgrund eines schriftlich fixierten Anforderungsprofils, welches insbesondere aktive Regierungs- und Parlamentsmitglieder ausschliesst.⁸⁵ Die Bil-

⁷⁹ Gegenwärtig sind das die Bildungsdirektoren der vier Partnerkantone.

⁸⁰ Insbesondere Studiengebühren und Zulassungsbeschränkungen, vgl. § 18 Abs. 3 Staatsvertrag FHNW.

⁸¹ § 17 Staatsvertrag FHNW.

⁸² Der Regierungsausschuss entspricht dem Konkordatsrat sonstiger interkantonalen Einrichtungen. Dieser hat üblicherweise weitergehende Kompetenzen. So legt der Konkordatsrat der Fachhochschule Zentralschweiz oder der Hochschulrat der Hochschule für Heilpädagogik in Zürich beispielsweise den Leistungsauftrag für ihre Institution selbst fest.

Vgl. dazu Botschaft 04.294, Beilage 3, Detailerläuterungen, S. 10.

⁸³ Botschaft 04.294, Beilage 1, Fachhochschule Nordwestschweiz, S. 16.

⁸⁴ Vgl. dazu Botschaft 04.294, Beilage 3, Detailerläuterungen, S. 11.

⁸⁵ Dieses Anforderungsprofil unterscheidet zwischen Anforderungen an den Fachhochschulrat (als Gremium), an jedes einzelne Mitglied, an einzelne Mitglieder und an das Präsidium. Unter den Ausschlusskriterien sind

dungsdepartemente der vier Partnerkantone sind mit beratender Stimme vertreten, um den Informationsfluss zu den Trägerregierungen sicherzustellen. Die Aufgaben des Fachhochschulrates sind wie folgt umschrieben:⁸⁶

- Verantwortlichkeit für die Umsetzung des Leistungsauftrages und die Einhaltung des Budgets;
- Festlegung der Organisation der FHNW in einem Statut;
- Überwachung der Qualität der Leistungen der FHNW;
- Einsetzung der Fachhochschulleitung. Ihre Zusammensetzung und Kompetenzzuteilung liegt in der alleinigen Organisationsautonomie des Fachhochschulrates;
- Verabschiedung des Voranschlags, der Jahresrechnung und der Berichterstattung zum Leistungsauftrag zuhanden der Vertragskantone;
- Genehmigung des Geschäftsberichts;
- Erlass der Ordnungen über die Studiengänge, Weiterbildung, Prüfungen, erforderlichen Studienleistungen und Gebühren und
- Festlegung der Personalpolitik und Unterbreitung der Vorschriften für die Ausgestaltung der Arbeitsverträge zur Genehmigung an die Regierungen.

Der Fachhochschulrat verfügt im Rahmen des Leistungsauftrags über das Budget der FHNW.

Finanzen

Die Vertragskantone tragen sämtliche von den Trägern zu übernehmenden Kosten gemeinsam. Die von den Vertragskantonen im Leistungsauftrag festgelegten jährlichen *Finanzierungsbeiträge* bilden zusammen den Globalbeitrag der Vertragskantone. Der Globalbeitrag wird wie folgt unter den Vertragskantonen aufgeteilt:⁸⁷

- 80 Prozent des Betrages werden nach Massgabe der Zahl der Studierenden der FHNW in den Diplomstudiengängen mit stipendienrechtlichem Wohnsitz in den Vertragskantonen aufgeteilt;
- 20 Prozent des Betrages werden nach Massgabe der Zahl der Studierenden in den Diplomstudiengängen in den einzelnen Vertragskantonen auf die Vertragskantone aufgeteilt.

Es sollen also vier Fünftel der Kosten aufgrund der bezogenen Ausbildungsleistung bezahlt werden, wohingegen mit einem Fünftel der Kosten die für einen Kanton anfallenden Standortvorteile abgegolten werden.⁸⁸

aufgeführt: Aktive Regierungsmitglieder und Parlamentsmitglieder der vier Trägerkantone sowie Angehörige der FHNW.

⁸⁶ § 22 Staatsvertrag FHNW.

⁸⁷ § 26 Staatsvertrag FHNW.

⁸⁸ Kantone, die Hochschulstandorte aufweisen, haben nämlich zahlreiche positive Effekte auf die umliegende Region, weil die Ausgaben der Studierenden einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor in der Region darstellen, die Hochschulen als Arbeitgeber hoch qualifiziertes und gut bezahltes Personal beschäftigen, das in der Region ebenfalls Ausgaben tätigt und Einkommen versteuert, und Hochschulen mit ihrem Wissenstransfer gute Standortbedingungen für Unternehmungen schaffen und schliesslich auch, weil eine Hochschule für eine Region eine identitätsstiftende Wirkung entfaltet.

Zu den Erwägungen, welche zur Aufteilung 80 Prozent Entgelt Ausbildungsleistungen und 20 Prozent Entgelt Standortvorteil geführt haben, siehe Botschaft 04.294, Beilage 1, Fachhochschule Nordwestschweiz, S. 19.

Die Berechnung der Beiträge erfolgt pro Fachbereich und Diplomstudiengang. Für den Fall, dass sich die Partnerkantone nicht rechtzeitig auf einen neuen Leistungsauftrag einigen, wurde weiter festgelegt, dass der letzte jährliche Finanzierungsbeitrag für ein weiteres Jahr zu bezahlen ist. Damit soll sichergestellt werden, dass die Fachhochschule nicht durch zu langsame politische Verfahren oder gar Ränkespiele zwischen den Kantonen zahlungs- und damit handlungsunfähig wird. Der Härtefalltest dieser Konstruktion steht aber noch aus. Aktuell ist das um 30 Mio. Franken deutlich erhöhte Globalbudget der dritten Leistungsauftragsperiode 2012 bis 2014 der FHNW durch die Partnerkantone Aargau, Basel-Stadt und Solothurn genehmigt worden, der Baselbieter Landrat hat es aber zurückgewiesen. Die vier Kantone müssen voraussichtlich einen neuen Leistungsauftrag aushandeln, wobei als sicher gilt, dass die vier zustimmenden Kantone nicht dem Kanton Basel-Landschaft zuliebe Abstriche an ihren Hochschulen vorzunehmen bereit sind.⁸⁹

Die FHNW führt ihr Rechnungswesen nach den Vorgaben des Bundes und kann aus einem Ertragsüberschuss Rücklagen bilden. Falls ein allfälliger Aufwandüberschuss nicht (mehr) durch Rücklagen gedeckt werden kann, so ist er auf das folgende Jahr zu übertragen und innerhalb von drei Jahren abzutragen.⁹⁰

Die Vertragskantone erteilen der FHNW einen mehrjährigen Leistungsauftrag, welcher insbesondere festlegt:⁹¹

- Die politischen Zielsetzungen und Entwicklungsschwerpunkte der Fachhochschule;
- die von der Fachhochschule zu erbringenden Leistungen sowie die Kriterien der Zielerfüllung;⁹²
- die zugeteilten Mittel für die Auftragsperiode;
- die jährlichen Trägerbeiträge;
- die Zuordnung der Fachbereiche und Schwerpunkte auf die Vertragskantone;
- allfällige besondere kantonale Vorgaben für den Fachbereich Pädagogik;⁹³
- die Modalitäten der Berichterstattung.

Zur Abfederung von damals prognostizierten Mehrbelastungen einzelner Kantone verzichteten andere Kantone für eine Übergangsfrist auf zustehende Entlastungen. Den Mitarbeitenden

⁸⁹ Vgl. Basler Zeitung vom 21. Oktober 2011, S. 25.

Möglich wäre, dass die durch den verringerten Globalkredit notwendigen Einsparungen hauptsächlich am Standort Muttenz, Basel-Landschaft, erfolgen könnte. „Sollte das Baselbiet aber zur Einsicht kommen, dass es sich die Hochschule nicht mehr leisten kann, muss es aus dem Konkordat austreten.“ (Peter Demarchi, Basler Zeitung vom 21. Oktober 2011, S. 25.)

⁹⁰ § 28 Staatsvertrag FHNW.

⁹¹ § 6 Abs. 2 Staatsvertrag FHNW.

⁹² Mit Leistungszielen und detaillierten Indikatoren wie Anzahl Studierende, Chancen am Arbeitsmarkt, Zufriedenheit, Standardkosten sowie Kostendeckungsgrad und Kundenzufriedenheit des erweiterten Leistungsauftrags aufgeschlüsselt auf die Bereiche Weiterbildung, Dienstleistungen, anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung.

⁹³ Im Fachbereich Pädagogik besteht ein engerer Bezug zwischen dem Ausbildungsangebot und der jeweiligen kantonalen Bildungspolitik, welche auch die teilweise kantonal unterschiedlichen Schulsysteme widerspiegeln. Der Staatsvertrag wollte diesem Umstand aus politischen Gründen Rechnung tragen. Vgl. dazu Botschaft 04.294, Beilage 3, Detailerläuterungen, S. 6.

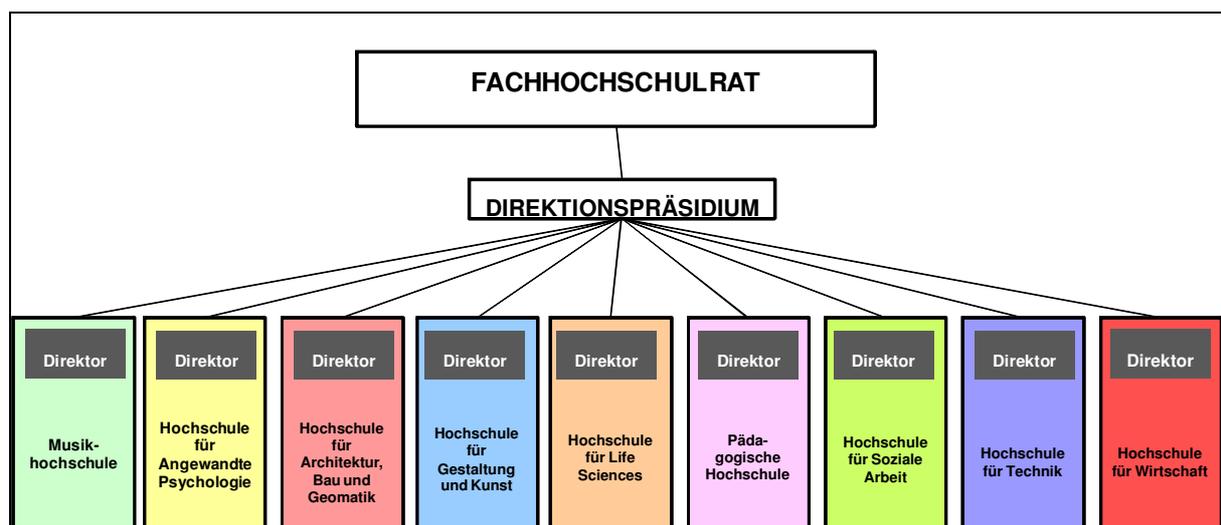
wurde bei gleichbleibender Funktion nomineller Besitzstand zugestanden.⁹⁴ Für die von der FHNW genutzten Liegenschaften der Partnerkantone wurden Mietverträge zu marktgerechten Mietpreisen abgeschlossen.⁹⁵ Der Staatsvertrag ist auf den 1. Januar 2006 in Kraft getreten.

3.3.4 Aktuelle Zahlen und Organigramm

Die Eckwerte der Fachhochschule Nordwestschweiz sind in der vergleichenden Tabelle 1 in Kapitel 3.2.4 zu ersehen.

Die grosse Fachhochschule Nordwestschweiz hat ihre historischen Strukturen in neun Fachbereichen gebündelt. Diese wiederum konzentrieren sich auf neun Standorte. Die FHNW hat einen Direktionspräsidenten an der Spitze; geleitet werden die einzelnen rechtlich unselbstständigen „Hochschulen“ von Direktorinnen und Direktoren.

Abbildung 3: Organigramm der Fachhochschule Nordwestschweiz⁹⁶



Die FHNW weist eine Organisation auf, in der die Dimensionen „Fachbereich“ und „Standort“ gleichberechtigt in der Fachhochschulleitung vertreten sind. Je Fachbereich ist jeweils eine Person inhaltlich und finanziell zuständig für dessen Betrieb und die Weiterentwicklung, auch wenn der Fachbereich mehrere Standorte umfasst. Die Standortleitungen sind für den Betrieb und den Ressourceneinsatz sowie für die fachbereichsübergreifenden Supportleistungen verantwortlich. Die Standortleitungen und die Fachbereichsleitungen sind in Personalunion besetzt worden.

⁹⁴ § 34 Abs. 6 und 9 Staatsvertrag FHNW.

⁹⁵ § 35 Staatsvertrag FHNW.

⁹⁶ Eigene Darstellung nach Angaben der FHNW.

Quelle: URL: <http://www.fhnw.ch/ueber-uns/organisation-fhnw/organigramme/organigramm-fhnw>.

3.4 Fachhochschule Ostschweiz

3.4.1 Strukturelle Ausgangslage und Zielsetzung der Restrukturierung

Im Jahr 1993 wurde parallel zu den Entwicklungen auf Bundesebene innerhalb der Ostschweiz eine „Koordinationskommission Fachhochschulen“ eingeführt, in der die Mitglieder der Erziehungsdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein (EDK-Ost) vertreten waren. Diese Arbeiten mündeten im Jahr 1995 in eine Verwaltungsvereinbarung, welche eine gemeinsame Fachhochschule für die Ostschweizer Kantone und den Kanton Zürich anstrebte.⁹⁷ Dieser Verbund kam aus verschiedenen Gründen nicht zustande.⁹⁸ Bekanntlich wurden die Zürcher Fachhochschule (ZFH) und die Fachhochschule Ostschweiz (FHO) getrennt gegründet.

Am 20. September 1999 trat die *Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz* in Kraft, mit der sich die Kantone Appenzell Auserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, Schwyz, St.Gallen, Thurgau und Zürich zur gemeinsamen Fachhochschule bekannten. Diese Vereinbarung wurde auf der Stufe der Regierungen der Vereinbarungskantone abgeschlossen und ist eine sogenannte Verwaltungsvereinbarung.⁹⁹ Sie stellte jedoch einen wichtigen Entwicklungsschritt dar, obwohl vorhergehende Planungen bezüglich Koordination und zentraler Führung wesentlich weiter gegangen waren.¹⁰⁰

Die FHO war und ist noch heute ein strategischer und organisatorischer *Verbund von Hochschulen* im Sinn des eidgenössischen Fachhochschulgesetzes, ähnlich einer *Holdingsstruktur* in der Privatwirtschaft. Diese Hochschulen verfüg(t)en allesamt über rechtliche Selbstständigkeit, eigenständige Führungsstrukturen sowie über Trägerschaften, die im Fachhochschulrat Ostschweiz vertreten sind. Die (Teil-)Hochschulen der FHO sowie ihre Entwicklung sind aus nachstehender Tabelle 2 ersichtlich:

⁹⁷ Diese Fachhochschule hätte die heutige Zürcher Fachhochschule (ZFH) und die Fachhochschule Ostschweiz (FHO) umfasst.

⁹⁸ Siehe dazu Wieser, *Fachhochschulen*, S. 223, FN 1.

⁹⁹ Im Gegensatz zu einer Interkantonalen Vereinbarung (= Interkantonales Konkordat), welcher aufgrund der abgetretenen kantonalen Kompetenzen und der Genehmigungsorgane (Parlamente) Gesetzesrang zukommt.

¹⁰⁰ Es gab u.a. ein Konzept für ein einheitliches Konkordat und eine departementale Führungsstruktur. Siehe dazu: Wieser, *Fachhochschulen*, S. 224.

Tabelle 2: (Teil-)Hochschulen und ihre Vorgängerinstitutionen innerhalb der Fachhochschule Ostschweiz

<u>Bezeichnung</u>	<u>Fachbereiche</u>	<u>Trägerschaft</u>	<u>Bestand</u>	<u>sGS/nGS¹⁰¹</u>
<u>Standort St.Gallen</u>				
Interkantonale Ingenieurschule St.Gallen (ISG) <i>(Fusion mit HWV St. Gallen zu Fachhochschule für Technik und Wirtschaft St.Gallen)</i>	Technik (Informatik, Elektrotechnik, Maschinenbau, Mechatronik-Ingenieurwesen), Architektur (Ingenieur-Architektur); vorwiegend Teilzeit-Ausbildungen	St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Thurgau; Rechtliche Grundlage: Interkantonale Vereinbarung	01.07.1995 bis 31.12.1999	(sGS 234.31)
Interstaatliche Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule St.Gallen (HWV) <i>(Fusion mit ISG St. Gallen zu Fachhochschule für Technik und Wirtschaft St.Gallen)</i>	Wirtschaft und Dienstleistungen (Betriebsökonomie, Wirtschaftsinformatik)	St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Fürstentum Liechtenstein, Thurgau Rechtliche Grundlage: Interkantonale Vereinbarung	30.11.1994 bis 31.12.1999	(sGS 234.51)
<i>Ostschweizerische Höhere Fachschule für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, HFS Ostschweiz (Übernahme durch Fachhochschule für Technik und Wirtschaft St.Gallen zur Interkantonalen Fachhochschule St.Gallen)</i>	Soziale Arbeit (Soziale Arbeit und Sozialpädagogik)	St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Fürstentum Liechtenstein, Graubünden, Thurgau, Schaffhausen Rechtliche Grundlage: Interkantonale Vereinbarung	04.07.1995 bis 31.12.2000	(sGS 234.41)

¹⁰¹ sGS = Systematische Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen,
nGS = Neue Reihe der Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen.

<u>Bezeichnung</u>	<u>Fachbereiche</u>	<u>Trägerschaft</u>	<u>Bestand</u>	<u>sGS/nGS</u>
<i>Als Nachfolgerin der drei obenstehenden Institutionen:</i>				
Fachhochschule für Technik und Wirtschaft St.Gallen, ab 01.01.2001: Interkantonale Fachhochschule St.Gallen, heute: FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften	Technik (geplant: Wirtschaftsingenieur), Wirtschaft und Dienstleistungen (Betriebsökonomie), Soziale Arbeit (ab 01.10.2000), Gesundheit (Pflege, ab 01.09.2006)	St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Thurgau Rechtliche Grundlage: Interkantonale Vereinbarung	01.01.2000 bis heute	sGS 234.61
<u>Standort Rapperswil SG</u>				
Interkantonales Technikum Rapperswil, <i>als Vorgängerin von:</i>	Technik (Maschinenbau, Elektrotechnik, Informatik) Bau (Bauingenieurwesen, Landschaftsarchitektur, Raumplanung)	St.Gallen, Glarus, Schwyz, Zürich Rechtliche Grundlage: Interkantonale Vereinbarung	20.05.1970 bis 30.09.2001	nGS 31–75 (sGS 234.211)
Hochschule für Technik Rapperswil (HSR)	Technik (Maschinenbau, Elektrotechnik, Informatik, Erneuerbare Energien), Bau (Bauingenieurwesen, Landschaftsarchitektur, Raumplanung)	St.Gallen, Glarus, Schwyz, (bis 30. September 2008 Zürich) Rechtliche Grundlage: Interkantonale Vereinbarung	01.10.2001	sGS 234.211

<u>Bezeichnung</u>	<u>Fachbereiche</u>	<u>Trägerschaft</u>	<u>Bestand</u>	<u>sGS/nGS</u>
<u>Standort Buchs SG</u>				
Interstaatliche Ingenieurschule Neu- Technikum Buchs (NTB), heute: Hochschule für Technik Buchs (NTB)	Technik (Systemtechnik)	St.Gallen, Graubün- den, Fürstentum Liechtenstein Rechtliche Grund- lage: Interkantonale Vereinbarung	19.02.1968 bis heute; Nachtrag vom 19.09.2000 in Vollzug ab 01.01.2002	sGS 234.111, Nachtrag vom 19.09.2000, nGS 36–79
<u>Standort Chur GR</u>				
Höhere Wirtschafts- und Verwaltungs- schule Chur/Samedan (<i>Fusion mit Ingenieur- schule HTL Chur</i>)	Wirtschaft und Dienst- leistungen (Betriebsökonomie)	Privatrechtliche Trägerschaft		
Ingenieurschule HTL Chur (<i>Fusion mit HWV Chur/Samedan</i>)	Technik (Chemie, Elektrotech- nik, Maschinenbau, Telekommunikation, Information + Doku- mentation) Bau (Bauingenieurwesen)	Privatrechtliche Trägerschaft		
<i>Als Nachfolgerin der beiden obenstehenden Institutionen:</i>				
Hochschule für Tech- nik und Wirtschaft Chur		Stiftung Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur	bis 31.12.2005	
HTW Chur, Hochschule für Technik und Wirtschaft	Technik (Information Science, Multimedia Producti- on), Bau (Bau und Gestaltung), Wirtschaft und Dienst- leistungen (Betriebsökonomie, Tourism)	Graubünden; Rechtliche Grund- lage: Kantonales Gesetz	01.01.2006 bis heute	BR 427.500 ¹⁰²

¹⁰² Bündner Rechtssammlung.

Diese noch heute bestehende Organisationsstruktur der FHO ist weitgehend historisch bedingt. Aus anfänglich sieben höheren Fachschulen entstanden *vier Hochschulen* in Form von selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigenen Rechtspersönlichkeiten und dem Recht auf Selbstverwaltung (vgl. fette Bezeichnungen in Tabelle 2):

- FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Sitz in St.Gallen SG;
- Hochschule für Technik Rapperswil (HSR), Sitz in Rapperswil SG;
- Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs (NTB), Sitz in Buchs SG;
- HTW Chur, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Sitz in Chur GR.

3.4.2 Neukonzeptionen der Fachhochschule Ostschweiz

Trotz der rechtlichen Selbstständigkeit der einzelnen Hochschulen ist eine funktionierende *Zusammenarbeit* entstanden, die allerdings auf *Konsensfindung* angewiesen ist. Es gibt ausser dem Fachhochschulrat Ostschweiz – mit deutlich eingeschränkten Kompetenzen¹⁰³ – keine gemeinsamen Entscheidstrukturen. Die FHO hat unabhängig davon versucht, die Vernetzung der Teilschulen zu stärken. Am 21. Oktober 2000 wurde ein gemeinsames Leitbild verabschiedet.¹⁰⁴ Sie entwickelte gemeinsame Strukturen wie die Einsetzung einer Konferenz der Schulleitungen¹⁰⁵, in welcher die Rektoren der vier Teilschulen sowie als Vorsitzender der Geschäftsführer der FHO bzw. ab 1. Mai 2009 der Direktor¹⁰⁶ der FHO Einsitz haben. Auch wurden Arbeitsgruppen in verschiedenen Bereichen eingesetzt wie Qualitätsmanagement, Hochschulbibliotheken, International Offices, Marketing, Hochschuldidaktik, Weiterbildung, anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung, Gleichstellung, Informatikdienste oder die Arbeitsgruppe der Verwaltungsleiter. Die Geschäftsstelle bzw. der Direktor der FHO koordiniert diese Arbeiten. Durch diese gemeinsamen Strukturen auf operativer Ebene werden insbesondere Planungsaufgaben koordiniert (z.B. durch einen gemeinsamen Entwicklungs- und Finanzplan), die gemeinsamen Aufgaben gegenüber dem Bund sichergestellt (z.B. im Bereich des Rechnungswesens, der Subventionierung oder der Statistik) und teilweise gemeinsame Marketingauftritte gewährleistet.¹⁰⁷

Diese Organisation der FHO hatte und hat noch immer *Vor- und Nachteile*. Sie gewährleistet die Kundenorientierung der einzelnen Hochschulen und erlaubt es, rasch auf (regionale) Markterfordernisse zu reagieren und kurzfristig Innovationen umzusetzen. Die auf neun (heute acht) Kantone und das Fürstentum Liechtenstein und somit sehr breit abgestützten Trägerschaften unterstützen die Verankerung der einzelnen Hochschulen in ihren Trägerschaftsgebieten. Nachteilig wirkt sich aus, dass standortübergreifende Entscheide auf Konsensbasis erarbeitet werden müssen, was entsprechend Zeit in Anspruch nimmt und nicht immer zu op-

¹⁰³ vgl. dazu Kap. 3.4.3. „Führungsstruktur und Finanzen“.

¹⁰⁴ Siehe www.fho.ch.

¹⁰⁵ Später Rektorenkonferenz.

¹⁰⁶ Vgl. dazu die untenstehenden Ausführungen dieses Kapitels.

¹⁰⁷ Wieser, Fachhochschulen, S. 229 f.

timalen Resultaten führt. Mitunter kann ein Partner – sei es eine Hochschule selbst oder auch ein Vereinbarungspartner der FHO – eine Entwicklung durch ein Veto zum Halt bringen.¹⁰⁸

Gutachten Dubs

Selbstverständlich wurde dies auch schon früh erkannt. Es wurden verschiedene Anläufe unternommen, die Trägerschaft und/oder die Organisation der FHO umzugestalten. So hat der Fachhochschulrat Ostschweiz bereits am 27. Oktober 2000 Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Dubs einen Auftrag mit folgender Zielsetzung erteilt: „Die Fachhochschule Ostschweiz ist als Teil der Fachhochschulen der Schweiz in eine Zukunft zu führen, welche eine möglichst grosse Autonomie der Teilschulen bei einer möglichst optimalen Koordination der strategischen Ziele sicherstellt. Dabei ist regionalen wie übergeordneten Interessen Rechnung zu tragen. Die Lösungen müssen Fragen des effizienten und effektiven Mitteleinsatzes, der Ausschöpfung von Synergien inner- und ausserhalb der Fachhochschule Ostschweiz (FHO) sowie der Qualitätssicherung im Bereich des gesamten Leistungsauftrages berücksichtigen.“¹⁰⁹ Bereits im Auftrag, aber auch im ausführlichen Gutachten selbst scheint der inhärente Zielkonflikt auf: „Die grosse Selbstständigkeit der einzelnen Teilschulen ist eine strategische Erfolgsposition, und es besteht die Gefahr, dass eine stärkere Zentralisierung der strategischen Führung zu unnötigen Umtrieben führt, die Autonomie der vier Teilschulen einschränkt [...]. Umgekehrt beeinträchtigt eine zu grosse Selbstständigkeit der Teilschulen eine zielorientierte Führung der FHO, wodurch es zu Doppelspurigkeiten und Ineffizienzen kommen kann.“¹¹⁰

Der Gutachter schlug zwei verschiedene Modelle vor, wobei das Modell I ohne Veränderung der rechtlichen Grundlagen hätte verwirklicht werden können. Den vier Teilschulen würde eine hohe Autonomie belassen; sie blieben grundsätzlich durch ihre eigenen Hochschulräte geführt. Es schlug punktuelle Verbesserungen und klarere Zuordnung von Aufgaben und Verantwortungen vor. Das Modell II war ein „futuristisches“¹¹¹, welches eine Matrixorganisation und Departementalisierung unter einem einzigen Fachhochschulrat vorschlug. Nach Meinung des Gutachters sollte längerfristig dieses Modell angestrebt werden.

Der Fachhochschulrat Ostschweiz nahm am 23. August 2001 in zweiter Lesung vom Gutachten Kenntnis und beschloss, *auf der Basis der bestehenden Vereinbarung über die FHO vom 20. September 1999* eine strukturelle Verbesserung durch Einführung einer gestärkten Rektorenkonferenz zu erzielen. Diese löste die bisherige Konferenz der Schulleitungen ab.

Verfügung des Bundesrates von 2003, Austritt des Kantons Zürich und Vorprojekt Straessle von 2005

Mit Verfügung vom 15. Dezember 2003 erhielt die FHO die Genehmigung des Bundesrates zur Errichtung und unbefristeten Führung der Fachhochschule Ostschweiz. Diese war jedoch verbunden mit verschiedenen Auflagen, u.a. dass die FHO bis Ende des Jahres 2006 „eine auf

¹⁰⁸ Art. 6 Abs. 2 der Vereinbarung FHO: „Verlangt eine Vertreterin oder ein Vertreter der Vereinbarungspartner Einstimmigkeit, kommen Beschlüsse nur zustande, wenn unter ihnen Einstimmigkeit herrscht.“

¹⁰⁹ Dubs, Gutachten 2001, S. 4.

¹¹⁰ Dubs, Gutachten 2001, S. 4.

¹¹¹ Dubs, Gutachten 2001, S. 3.

die strategischen und operativen Erfordernisse ausgerichtete, standortübergreifende, fachbereichsorientierte Führungsorganisation im Sinne der Erwägungen einzurichten“¹¹² habe.

Am 30. August 2005 teilte der Kanton Zürich mit, dass er die Mitgliedschaft in der Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil¹¹³ auf den 30. September 2008 kündigt.¹¹⁴ Schon ein Jahr vorher, nämlich am 13. August 2004 hat der Fachhochschulrat Ostschweiz beschlossen, die FHO bezüglich der Trägerschaftsordnung, der Führungsstruktur und damit zusammenhängender Fragen, insbesondere der Finanzierung, *einer Überprüfung zu unterziehen*. Gleichzeitig sollen Möglichkeiten gesucht werden, die infolge des vom Kanton Zürich bereits angekündigten Austritts aus der Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil drohende Finanzierungslücke von annähernd sechs Millionen Franken decken zu können.¹¹⁵ Das von Dr. Arthur Straessle¹¹⁶ ausgearbeitete Gutachten vom 15. August 2005 basierte auf zahlreichen Hearings mit allen wesentlichen Schlüsselpersonen innerhalb und ausserhalb der FHO. Es konstatierte erwartungsgemäss verschiedene Auffassungen über die anzustrebende Struktur, welche „wesentlich bedingt durch die unterschiedlichen Funktionen und Positionen der an den Hearings teilnehmenden Personen“¹¹⁷ seien. Dennoch meinte Straessle, einen breiten Konsens zu erkennen. Notwendig sei eine klare Trennung zwischen dem Bündner und dem St.Galler Bereich der FHO sowie die Auflösung der bestehenden drei Vereinbarungen über die Hochschulen St.Gallen, Rapperswil und Buchs zugunsten einer einzigen neuen Vereinbarung für den St.Galler Fachhochschulbereich. Diese neue Hochschule soll mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sein und von starken strategischen (*ein* Fachhochschulrat) und operativen Organen (*ein* Rektor) geführt werden. Die Standortschulen sollten keine Rechtspersönlichkeit, jedoch jenes Mass an Autonomie behalten, das sie zum Vorteil ihrer Wirtschaftsregionen aktions- und reaktionsfähig belassen würde. Die Hochschulleitung sollte grundsätzlich fachbereichsbezogen strukturiert werden. Indem zwei Fachbereichsleiter (bzw. Departmentsleiter) gleichzeitig Standortleiter sein sollten, wäre auch gewährleistet, dass die Standorte in der Schulleitung vertreten wären. Der kleine Standort Buchs sollte erhalten bleiben, jedoch an die Standortschule in St.Gallen oder Rapperswil angeschlossen werden. In Buchs sollte der Bereichsleiter „Anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung“ der Standortleiter sein. Die neue Fachhochschule sollte mit Globalbudget und Leistungsauftrag auf der Basis von Kennzahlen geführt werden.

¹¹² Verfügung des Bundesrates vom 15. Dezember 2003.

Weiter wurde u.a. gefordert, dass die FHO bis zum Jahr 2006 die Kompetenzen der strategischen und operativen Organe zu stärken habe und eine einheitliche Personalpolitik anzustreben sei.

¹¹³ sGS 234.211.

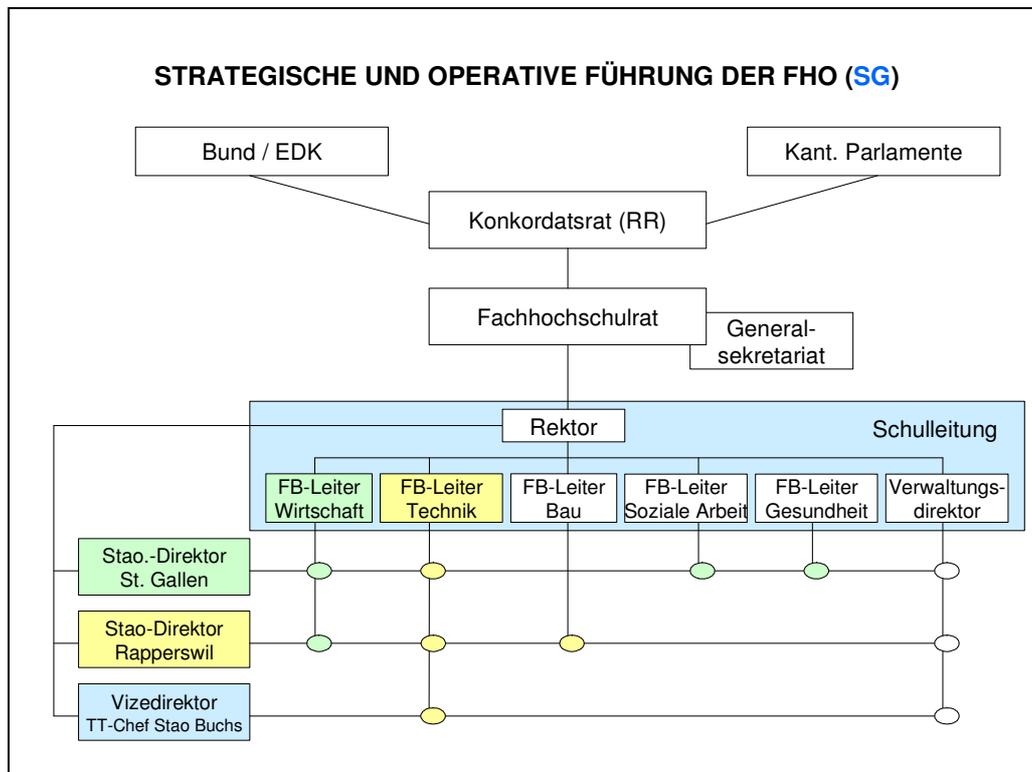
¹¹⁴ Der Kanton Zürich unternahm diesen Schritt in Umsetzung seiner kantonalen Fachhochschulstrategie (vgl. dazu 3.2.2. „Neukonzeption der Zürcher Fachhochschule“). Die übrigen Vereinbarungspartner der HSR (St.Gallen, Schwyz und Glarus) waren damals übereingekommen, ihrerseits auf eine formelle Kündigung der Vereinbarung zu verzichten. Zu Beginn des Studienjahres 2008/09 musste jedoch eine neue Regelung in Kraft sein, da die Geltungsdauer der Vereinbarung zu diesem Zeitpunkt ausläuft bzw. der Kanton Zürich auf diesen Zeitpunkt ausgetreten sein würde.

¹¹⁵ Vgl. dazu Campus, Nr. 11, S. 2.

¹¹⁶ Dr. Arthur Straessle war vor Ausfertigung dieses Gutachtens lange Jahre Chef des Hochschulamtes des Kantons Zürich und gilt als wesentlicher Architekt der Trägerschaftsstruktur der Zürcher Fachhochschule.

¹¹⁷ Straessle, Vorprojekt 2005, S. 4.

Abbildung 4: Vorgeschlagene Führungsstruktur der Fachhochschule Ostschweiz gemäss Vorprojekt Straessle¹¹⁸



Der Kanton Graubünden sollte seine Hochschule in Chur auf der Basis eines eigenen Fachhochschulgesetzes autonom weiter entwickeln. Die bestehende Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20. September 1999 sollte aufgelöst werden, weil die beiden St.Galler und Bündner Bereiche weitgehend autonom als Teile der „Fachhochschulen Ostschweiz“ auftreten könnten. Die einheitliche Vertretung gegenüber dem Bund – falls dieser eine solche verlangen würde – könnte mittels einer neuen Verwaltungsvereinbarung geregelt werden.¹¹⁹

Die Finanzierungsprobleme des St.Galler Fachhochschulbereichs sollten dadurch gelöst werden, dass der Standortkanton St.Gallen vorab einen erheblichen Standortbeitrag leisten sollte, damit die übrigen Trägerkantone¹²⁰ durch die Übernahme der Restkosten nach der Zahl der aus ihrem Gebiet stammenden Studierenden nicht allzu stark belastet würden.¹²¹

Entwurf einer neuen Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz

Das Ergebnis des Vorprojekts Straessle wurde sogar dem Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements vorgestellt, welcher die geplante Reorganisation der FHO ausdrücklich

¹¹⁸ Straessle, Vorprojekt 2005, S. 16.

¹¹⁹ Straessle, Vorprojekt 2005, S. 17.

¹²⁰ Straessle ging damals von den Kantonen beide Appenzell, Glarus, Schaffhausen, Schwyz und Thurgau aus.

¹²¹ Straessle, Vorprojekt 2005, S. 4.

begrüsste.¹²² Auf der Basis der Grundlagenarbeiten von Straessle wurden intensive Verhandlungen zwischen den interessierten Trägern geführt. Die Absprachen gingen so weit, dass bereits eine definitiv ausgearbeitete Vorlage an den Kantonsrat des Kantons St.Gallen vorlag.¹²³ Die unter den Kantonen Appenzell Auser Rhoden, Appenzell Inner Rhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen,¹²⁴ Schwyz, St.Gallen und Thurgau sowie dem Fürstentum Liechtenstein diskutierte Struktur entsprach im Wesentlichen dem Vorprojekt Straessle. Lediglich in der Finanzierung der „Hochschule St.Gallen“ wurde eine andere Lösung vereinbart. Die Träger sollten einen Zuschlag zu den geltenden Ansätzen der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV)¹²⁵ für jene Studierenden leisten, die an einem von ihnen bezeichneten Standort studierten.¹²⁶ Es handelte sich also um eine Art „À-la-carte-Lösung“, nach der die Träger aufgrund ihrer Präferenzen Zuschläge zu bezahlen hatten. Die neue Vereinbarung sollte auf den Beginn des Studienjahres 2008/09 wirksam werden. Aus verschiedenen Gründen, insbesondere aber aufgrund der für den Kanton St.Gallen erwarteten Mehrkosten von 6 bis 7.5 Mio. Franken, entschied das Bildungsdepartement des Kantons St.Gallen im Februar 2007 letztlich dann aber, die Vorlage der Regierung und dem Kantonsrat *nicht zu unterbreiten*.¹²⁷ Stattdessen wurde in aller Eile eine neue Vorlage ausgearbeitet, welche die aus dem Austritt des Kantons Zürich folgende Finanzierungslücke von damals rund 4.5 Mio. Franken befristet bis zum 30. September 2016 durch zusätzliche Beiträge des Kantons St.Gallen deckte.¹²⁸

¹²² Mit Schreiben vom 27. Juli 2006.

¹²³ Entwurf einer Botschaft und Entwurf der Regierung des Kantons St.Gallen mit Datum vom 22. Januar 2007, welcher jedoch der Regierung nie zum Beschluss vorgelegt worden ist.

¹²⁴ Damit würde der Kanton Schaffhausen erstmals *mitzahlender* Träger der Fachhochschule Ostschweiz. Aufgrund des Nichtzustandekommens der neuen Trägerschaftslösung ist der Kanton Schaffhausen bis heute zwar Mitträger der FHO, aber nicht einer (Teil-)Hochschule der FHO, womit er auch keinerlei Trägerkosten übernimmt.

¹²⁵ Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003 (sGS 234.031).

¹²⁶ Es wurden folgende bevorzugte Standorte abgesprochen:

AR: St.Gallen und Buchs, AI: St.Gallen und Buchs, TG: St.Gallen, SH: St.Gallen, GL: Rapperswil, SZ: Rapperswil, FL: Buchs, GR: St.Gallen, Buchs und Rapperswil.

¹²⁷ Neben den bedeutenden Mehrausgaben für den Kanton St.Gallen wurde mitunter immer wieder auch die neue Hochschulgesetzgebung auf Bundesebene angeführt.

Vgl. dazu Campus, Nr. 16, S. 3: „Im Hinblick auf die Umsetzung einer neuen schweizerischen Hochschulgesetzgebung sind in wenigen Jahren parlamentarische Verfahren in den Trägerkantonen notwendig. Der FHO ist es damit nicht möglich, zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine neue Vereinbarung mit acht Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein abzuschliessen, welche eine neue Grundlage für die Zusammenarbeit innerhalb eines einheitlichen Konkordats und unter Aufhebung der bisherigen Rechtsgrundlagen bilden könnte. Niemand würde verstehen, dass innerhalb weniger Jahre zweimal über die Struktur der FHO und deren Finanzierung debattiert und allenfalls Volksabstimmungen durchgeführt werden. [...] Diese Arbeiten konnten nicht weitergeführt werden.“

¹²⁸ Verwaltungsvereinbarung über die Folgen des Austritts des Kantons Zürich aus der Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 23. Oktober 2007.

Der entsprechende Kantonsratsbeschluss über die Übernahme der zusätzlichen Anteile der Kantone Schwyz und Glarus beim Vollzug der Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil nach der Kündigung der Mitgliedschaft des Kantons Zürich vom 5. Juni 2007 (Geschäft des Kantonsrates St.Gallen Nr. 33.07.09) lautet: "Der Kanton St.Gallen übernimmt die zusätzlichen Anteile der Kantone Schwyz und Glarus beim Vollzug der Interkantonalen Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 19. September 2000 nach Kündigung der Mitgliedschaft des Kantons Zürich. Die Studierenden mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Zürich werden damit den Studierenden mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton St.Gallen gleichgestellt."

Mit diesem Vorgehen waren die Auflagen des Bundesrates jedoch noch nicht erfüllt. Als Konsequenz aus dieser Situation ergriff der Fachhochschulrat Ostschweiz rasch verschiedene Massnahmen, um die vom Bund geforderte Stärkung der operativen Führung und der standortübergreifenden und fachbereichsbezogenen Führung zu verwirklichen. Es wurden zwei Modelle entwickelt, welche einzelne Ideen aus dem Vorprojekt Straessle wieder aufnahmen und unter dem nun vorhandenen Zeitdruck die Zustimmung sowohl der einzelnen Teilschulen als auch der Träger fanden. Diese Modelle wurden in *zwei Reglemente* überführt, welchen der Fachhochschulrat Ostschweiz am 7. März 2008 einstimmig zustimmte.¹²⁹

Die operative Führung der FHO wurde einem geschäftsführenden *Direktor* übertragen, welcher der Rektorenkonferenz vorsteht. Die Befugnisse des geschäftsführenden Direktors und der Rektorenkonferenz wurden in einem neuen Geschäftsreglement festgehalten. Den Fachbereichen der FHO wurden zur verstärkten Koordination und zur Qualitätssicherung *Fachauschüsse* beigeordnet, denen ein Antragsrecht gegenüber den Hochschulräten der Teilschulen eingeräumt wurde. Weiter sollte das Rechnungswesen der FHO auf eine einheitliche Grundlage gestellt werden, die eine Harmonisierung der bisherigen Verfahren und der technischen Voraussetzungen (Software) anstrebte. Diese Harmonisierung sollte die Erstellung einer konsolidierten Rechnung der FHO auf der Grundlage der Abrechnungsvorschriften des BBT und damit eine Vereinfachung des Reporting bewirken. Die Teilschulen behielten jedoch ihre eigenen Buchhaltungen.¹³⁰

Im Rahmen der Gesamtüberprüfung der sieben öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen stellte der Bundesrat schliesslich in seiner Verfügung vom 2. April 2008 fest, dass die Voraussetzungen für die unbefristete Genehmigung zur Führung der Fachhochschule Ostschweiz aufgrund der in der Zwischenzeit unternommenen Anstrengungen zu einer standortübergreifenden, fachbereichsorientierten Führungsorganisation weiterhin erfüllt seien. Der darin enthaltene Auflage zur Einreichung der beiden rechtskräftig erlassenen Reglemente kam die FHO alsbald nach, so dass die Vorsteherin des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements am 22. April 2008 die Erfüllung auch dieser Auflage bestätigte.¹³¹ Der Bundesrat entschied weiter, dass die FHO bis zum 30. November 2008 einen Bericht über die Inkraftsetzung der Reglemente [...] einzureichen habe. Der vom Bundesrat verlangte Bericht konnte im Oktober 2008 durch den Fachhochschulrat Ostschweiz verabschiedet werden. Zu den Vorbereitungen gehörten die Wahl eines Direktors FHO und die Einsetzung der FHO-Fachbeiräte.¹³²

¹²⁹ Der Inhalt dieser Reglemente wird im nachfolgenden Unterkapitel „Führungsstruktur und Finanzen“ erläutert.

¹³⁰ Campus, Nr. 16, S. 3.

¹³¹ Auch die weiteren Auflagen wie die Erfüllung der kritischen Masse (verlangte Mindestanzahl Studierende je Fachbereich) wurden zum grössten Teil erfüllt.

¹³² Campus, Nr. 18, S. 3.

3.4.3 Führungsstruktur und Finanzen

Rechtliche Grundlagen

Von der gesetzlichen Seite her präsentiert sich die Führungsstruktur der FHO somit im Wesentlichen unverändert zum Gründungsjahr 1999. Die vier Hochschulen bzw. Teilschulen der FHO begründen sich je unabhängig auf drei interkantonale Vereinbarungen mit unterschiedlich zusammengesetzter Trägerschaft für die Hochschulen in St.Gallen, Rapperswil und Buchs sowie einem kantonalen Gesetz für die Hochschule in Chur.¹³³ Sie sind jeweils selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht auf Selbstverwaltung. Die rechtliche Basis des Holdingdachs stellt weiterhin die Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20. September 1999 im Rang einer Verwaltungsvereinbarung¹³⁴ dar, in der es heisst, dass die Kantone die FHO führen.¹³⁵ Sie hat zum Zweck, die „Schwerpunktbildung, Zusammenarbeit und Aufgabenteilung“¹³⁶ unter angegliederten Teilschulen anzustreben sowie die Regelungen und Vorgaben des Bundes und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) umzusetzen.

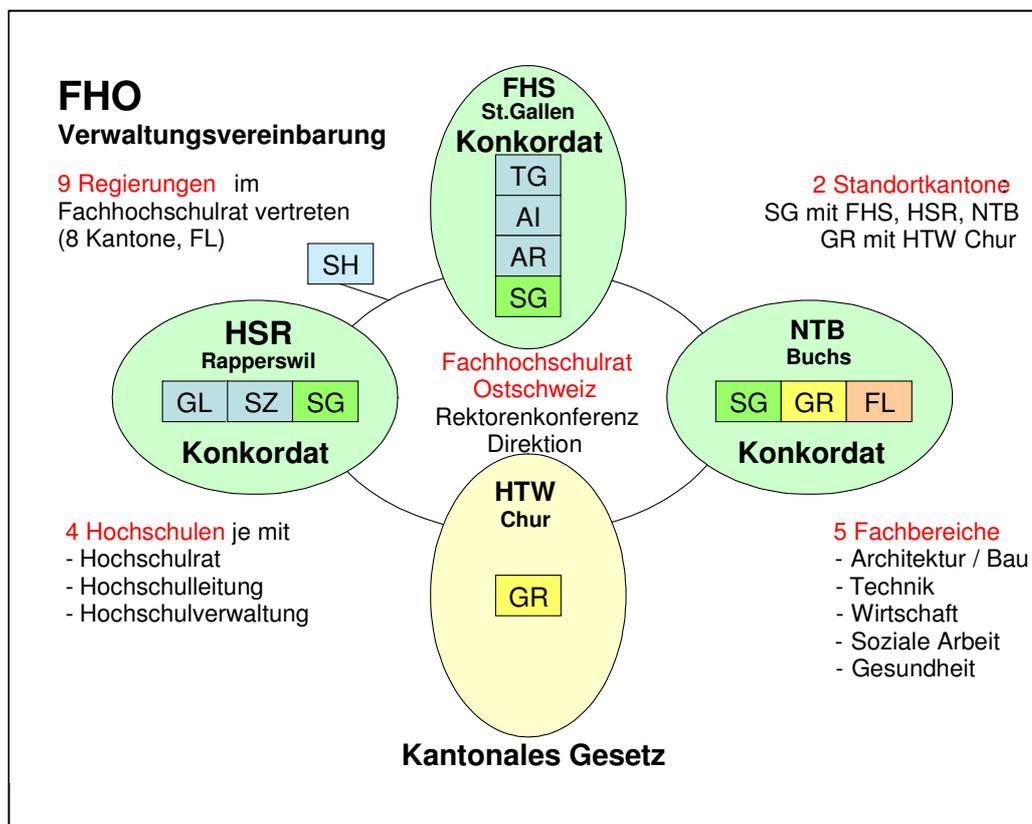
¹³³ Für die FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften: Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St.Gallen vom 16. März 1999 (sGS 234.61) mit den Trägern St.Gallen, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden und Thurgau;
für die Hochschule für Technik Rapperswil (HSR): Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 19. September 2000 (sGS 234.211) mit den Trägern St.Gallen, Schwyz und Glarus;
für die Hochschule für Technik Buchs (NTB): Vereinbarung über die Hochschule für Technik Buchs vom 20. Juni 1968, mit Nachtrag vom 19. September 2000 (sGS 234.111) mit den Trägern St.Gallen, Graubünden und Fürstentum Liechtenstein;
für die HTW Chur, Hochschule für Technik und Wirtschaft: Gesetz über die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTWG) vom 8. Dezember 2004 (BR 427.500).

¹³⁴ D.h. auf Regierungsebene der Trägerkantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St.Gallen, Schwyz, Thurgau und Zürich beschlossen. Der Kanton Zürich hat seinen Austritt auf den 30. September 2014 erklärt. Das Fürstentum Liechtenstein gilt als assoziiertes Mitglied.

¹³⁵ Art. 1 Vereinbarung FHO.

¹³⁶ Art. 3 Vereinbarung FHO.

Abbildung 5: Darstellung der rechtlichen Grundstrukturen der Fachhochschule Ostschweiz¹³⁷



Führungsstruktur

Die Kompetenzen der Steuerungsgremien innerhalb der FHO sollen – weil sie bei allen Hochschulen im Wesentlichen gleichartig sind – beispielhaft anhand der Hochschule für Technik Rapperswil (HSR) aufgezeigt werden.

Den *Parlamenten* der Trägerkantone kommen lediglich die Kompetenz der Genehmigung der nicht auf die einzelnen Hochschulen aufgeschlüsselten Trägerbeiträge im Rahmen der Budgets der Staatshaushalte sowie der generellen legislativen Oberaufsicht über die Regierungstätigkeit zu.

Die einzelnen *Trägerregierungen* üben die Oberaufsicht über die Hochschule aus. Sie genehmigen einstimmig:¹³⁸

- den Entwicklungs- und Finanzplan;
- das Budget und die Leistungsvereinbarung;
- die Jahresrechnung und den Tätigkeitsbericht;
- die Erweiterung oder Verringerung des Studienangebotes;

¹³⁷ Eigene Darstellung, in Anlehnung an: Straessle, Vorprojekt 2005, S. 12.

¹³⁸ Art. 4 Abs. 2 Vereinbarung HSR.

- die Höhe der Studiengebühren;
- die Anordnung von Zulassungsbeschränkungen;
- die Vereinbarung über die Integration in einen Fachhochschulverbund.

Mit dem „Fachhochschulverbund“ ist die Fachhochschule Ostschweiz gemeint, dessen Bestimmungen mit Bezug auf Kompetenzen und Zuständigkeiten den übrigen Bestimmungen der Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vorgeht.

Der *Hochschulrat* ist das oberste Organ der Hochschule. Er besteht aus neun Mitgliedern; jede Trägerregierung wählt die ihnen aufgrund eines festgelegten Verteilschlüssels zustehende Zahl der Mitglieder. Dabei sollen Wirtschaft, universitäre Hochschulen und Standortgemeinde nach Möglichkeit angemessen vertreten sein.¹³⁹ Es existiert kein schriftlich fixiertes Anforderungsprofil. Der Hochschulrat beschliesst zuhanden der Regierungen:¹⁴⁰

- den Entwicklungs- und Finanzplan;
- das Budget und die Leistungsvereinbarung;
- die Jahresrechnung und den Tätigkeitsbericht;
- die Erweiterung oder Verringerung des Studienangebotes;
- die Höhe der Studiengebühren und
- die Anordnung von Zulassungsbeschränkungen.

Weiter obliegen ihm u.a.:¹⁴¹

- die Genehmigung des Leitbildes;
- die Genehmigung des Namens, der Organisation und die Festlegung der Führungsstruktur;
- die Qualitätssicherung;
- der Erlass der Studienpläne;
- der Erlass der Personalverordnung;
- die Wahl, Qualifikation, Besoldung und Entlassung der Mitglieder der Schulleitung;
- die Anstellung und Entlassung von Dozierenden mit unbefristeter Anstellung;
- die Verleihung des Professortitels und
- der Erlass der übrigen Vorschriften, die für den Vollzug der Vereinbarung notwendig sind.

Die wesentlichen Kompetenzen zur effektiven Steuerung einer Hochschule (Entwicklungspläne, Finanzen, Leistungsvereinbarung, Organisation, Qualitätssicherung und Wahl der Schulleitung als operatives Führungsorgan der Hochschule sowie die Wahl sämtlicher Dozierenden) liegen also beim Hochschulrat der (Teil-)Hochschule.

Dem *Fachhochschulrat Ostschweiz* gehören die Bildungsdirektorinnen und -direktoren der Vereinbarungspartner sowie drei bis fünf von diesen gewählte weitere Mitglieder an.¹⁴² Ein schriftlich fixiertes Anforderungsprofil gibt es nicht. Seine Aufgaben sind insbesondere:

¹³⁹ Art. 5 Vereinbarung HSR.

¹⁴⁰ Art. 6 Abs. 2 Vereinbarung HSR.

¹⁴¹ Art. 6 Abs. 3 Vereinbarung HSR.

¹⁴² Art. 4 Vereinbarung FHO.

- Beschlussfassung über Anträge der Vereinbarungspartner über die Führung von Studiengängen und Bezeichnung der Schwerpunkte;
- Gewährleistung von Qualitätssicherungsmaßnahmen;
- Genehmigung der Entwicklungspläne (ohne Finanzpläne);
- Beschlussfassung über die in den Anhang aufzunehmenden Ausbildungsstätten;
- Vertretung der Fachhochschule gegen aussen;
- Festlegung der Bezeichnungen der Teilschulen;
- Wahl seines Präsidenten;
- Einsetzung beratender Fachgruppen;
- Führung einer Geschäftsstelle.

Sofern es ein Vertreter der Vereinbarungspartner verlangt, bedarf es für die Beschlüsse der Einstimmigkeit.¹⁴³

Seit dem 7. März 2008 sind zusätzlich zwei Reglemente in Kraft, welche mit explizit umschriebenen Führungsmodellen unterlegt sind:

Das „*Reglement betreffend den Direktor der FHO*“ setzt einen vom Fachhochschulrat Ostschweiz gewählten Direktor ein, welcher Geschäftsführer des Fachhochschulrates Ostschweiz ist und dessen Beschlüsse vollzieht. Weiter steht er der Rektorenkonferenz vor, stellt die koordinierenden Aufgaben der Direktion sicher und leitet das Controlling der FHO. Er vertritt die FHO in der Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH). Er kann eine Konferenz der Präsidenten der Hochschulräte der Teilschulen einberufen, welche insbesondere dann zum Zug kommt, wenn die Rektorenkonferenz in einem wichtigen Geschäft keine Einigung findet. Das „Modell für eine Einsetzung eines Direktors der Fachhochschule Ostschweiz“ ist konstitutives Element des Reglements und nennt weitere Aufgaben des Direktors wie:

- Entwicklung eines einheitlichen Leitbildes;
- Entwicklung einer FHO-weiten Hochschulstrategie sowie des zentralen Entwicklungs- und Finanzplans in Zusammenarbeit mit der Rektorenkonferenz;
- Vorbereitung von Anträgen zur Schwerpunktbildung in investitionsintensiven Bereichen;
- Projektleitung zur Entwicklung einheitlicher Ressourcensysteme (Personalordnung, Rechnungswesensystem);
- Erarbeitung einer übergeordneten, generellen Forschungsstrategie;
- Führung des einheitlichen Qualitätsmanagementsystems für die FHO mit zentraler Auswertung und
- Weiterentwicklung des einheitlichen Auftritts.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die konsensuale Erfüllung dieser Aufgaben eine *schwierige Aufgabe* darstellt, welche sich naturgemäss häufig auf das Machbare beschränken muss und kritische, umstrittene Entscheidungen umgeht.

¹⁴³ Art. 6 Vereinbarung FHO.

Das „*Reglement für eine standortübergreifende fachbereichsbezogene Führung (FHO-Fachbeiräte)*“ setzt FHO-Fachbeiräte für jene Fachbereiche ein, welche an mehreren Standorten angeboten werden. Sie soll die Führung der Hochschulen bei der Festlegung der Angebote der FHO unterstützen und begleiten, fachbereichsspezifische Geschäfte zu Handen der Hochschulräte vorbereiten oder ein einheitliches Berufungsverfahren fördern. Ihre Beschlüsse haben empfehlenden Charakter. Der Vorsitzende ist gleichzeitig Mitglied eines Hochschulrates einer (Teil-)Hochschule. Zur Zeit existieren drei Fachbeiräte für die Fachbereiche Technik und Informationstechnologie, Bau- und Planungswesen sowie Wirtschaft.

*Finanzen*¹⁴⁴

Die Träger gewähren auf der Basis eines mehrjährigen Entwicklungs- und Finanzplanes die Kosten- und Investitionsbeiträge für den Betrieb der einzelnen (Teil-)Hochschule. Die Beiträge werden leistungsbezogen und mit einem Globalbudget gewährt. Die von der Hochschule zu erbringenden Leistungen werden zwischen dem einzelnen Hochschulrat und der jeweiligen Schulleitung jährlich vereinbart.¹⁴⁵ Die Leistungsvereinbarung enthält auch Bestimmungen über Qualitätssicherung, Qualitätsentwicklung und Berichtswesen/Controlling.¹⁴⁶

Der Standortkanton St.Gallen leistet einen Standortbeitrag. Die Trägerkantone bezahlen die Restkosten der Hochschule, welche sich aus dem Total des Aufwandes abzüglich aller Einnahmen wie Studiengebühren, Bundesbeiträge, Standortbeitrag, Beiträge aufgrund der interkantonalen Fachhochschulvereinbarung¹⁴⁷ und weitere Beiträge Dritter berechnen. Die Anteile der Trägerkantone bemessen sich nach dem Anteil der Studierenden mit stipendienrechtlichem Wohnsitz auf ihrem Gebiet.¹⁴⁸

Die Hochschule kann mit Genehmigung der Trägerregierungen zweckbestimmte Rückstellungen und aus Rechnungsüberschüssen (zweckfreie) Rücklagen bilden. Die gesamten Rücklagen (Reserven) dürfen 5 Prozent der Bruttoaufwendungen nicht übersteigen.¹⁴⁹ Falls ein Rechnungssaldo schlechter als bewilligt ausfällt, wird die Differenz durch Auflösung von Rücklagen gedeckt oder auf neue Rechnung vorgetragen.

Das Budget der FHO enthält nur die Kosten, die aus dem Vollzug der Vereinbarung über die FHO entstehen. Im Wesentlichen sind das die Aufwendungen für den Direktor, seine Assistentin und für eine halbe Stelle für Marketing und Gleichstellung, die Aufwendungen für den Fachhochschulrat Ostschweiz, die Öffentlichkeitsarbeit sowie den Mitgliederbeitrag an die Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH).¹⁵⁰ Diese Kosten werden von den Ver-

¹⁴⁴ Beim Abschnitt „Finanzen“ sollen – weil sie bei allen Hochschulen im Wesentlichen gleichartig geregelt sind – wie beim Abschnitt „Führungsstruktur“ beispielhaft die Regelungen für die Hochschule für Technik Rapperswil (HSR) aufgezeigt werden.

¹⁴⁵ Ein schriftlich fixierter besonderer Leistungsauftrag im eigentlichen Sinn wurde aber nie erteilt.

¹⁴⁶ Art. 13 Vereinbarung HSR.

¹⁴⁷ Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003 (sGS 234.031).

¹⁴⁸ Art. 14 bis 17 Vereinbarung HSR.

¹⁴⁹ Art. 18 Vereinbarung HSR.

¹⁵⁰ Insgesamt rund 1.1 Mio. Franken (2011).

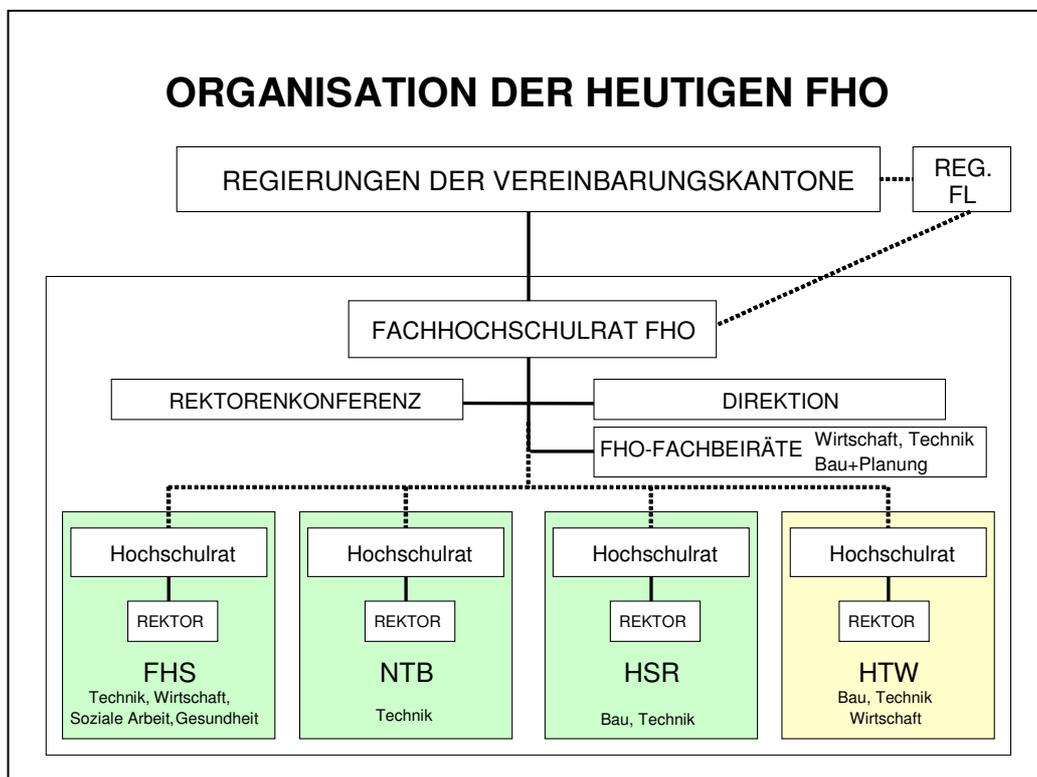
einbarungspartnern nach Massgabe der Zahl der Studierenden mit Wohnsitz in ihrem Gebiet getragen.¹⁵¹

3.4.4 Aktuelle Zahlen und Organigramm

Die Eckwerte der Fachhochschule Ostschweiz sind in der vergleichenden Tabelle 1 in Kapitel 3.2.4 angeführt.

Die mittelgrosse Fachhochschule Ostschweiz führt fünf Fachbereiche und wird durch einen Direktor geleitet. Die vier Hochschulen der FHO sind jedoch weitgehend selbstständig und werden von je einem Hochschulrat und je einem Rektor geleitet. Drei Hochschulen liegen im Kanton St.Gallen, die vierte befindet sich in Chur (Kanton Graubünden).

Abbildung 6: Organigramm der Fachhochschule Ostschweiz¹⁵²



¹⁵¹ Art. 8 Vereinbarung FHO.

¹⁵² Eigene Darstellung, in Anlehnung an: Straessle, Vorprojekt 2005, S. 11.

3.4.5 Entwicklungen der einzelnen (Teil-)Hochschulen, ihrer Angebote und aktuelle Ereignisse

Entwicklungen der einzelnen Hochschulen und ihrer Angebote

Auch wenn sich die Trägerschaftsstruktur grundsätzlich unverändert zur Ausgangslage des Jahres 1999 präsentiert, wurden die Hochschulen und ihre Angebote im Laufe der Zeit ganz wesentlich weiterentwickelt. Zur Illustration seien folgende Beispiele genannt:

- Es wurden mehrere Zusammenschlüsse von Hochschulen bzw. ihrer Vorgängerinstitutionen vollzogen;¹⁵³
- der Fachbereich Gesundheit mit dem Studiengang Pflege an der FHS St.Gallen wurde entwickelt;
- mehrere neue Studiengänge wurden gestartet (z. B. Erneuerbare Energien und Umwelttechnik an der Hochschule für Technik Rapperswil, Tourism an der HTW Chur);
- erstmalig wurden konsekutive Master-Studiengänge aufgebaut (Master of Science in Engineering im Deutschschweizer Verbund, Master of Science in Betriebsökonomie, in Sozialer Arbeit und in Pflege als Verbundmasterangebote jeweils mehrerer Deutschschweizer Fachhochschulen);
- verschiedene Studiengänge wurden aufgehoben – sei es aufgrund mangelnder Studierendenzahlen oder Qualität: Wirtschaftsinformatik (integriert in Betriebsökonomie) und Ingenieur-Architektur der FHS St.Gallen; Chemie, Maschinenbau und Prozess- und Anlagentechnik der HTW Chur);
- der Studiengang Systemtechnik^{NTB} wird seit dem Herbst 2010 interkantonal und standortübergreifend an den drei Standorten Buchs, St.Gallen und Chur angeboten und ersetzt bestehende Studiengänge in Elektrotechnik, Maschinenbau, Informatik und Mechatronik;
- zahlreiche Studiengänge wurden grundlegend umgebaut (z.B. Elektrotechnik, Maschinenbau und Informatik in Mechatronik bzw. Systemtechnik; Information + Dokumentation in Information Science, Telekommunikation in Multimedia Production);
- sämtliche Studiengänge wurden im Verlauf des Bologna-Prozesses umgebaut, die Studienangebote modularisiert und inhaltlich modernisiert;
- der in der FHO traditionell starke Bereich der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung wurde stark und thematisch breit weiterentwickelt;¹⁵⁴
- es wurde ein von allen (Teil-)Hochschulen getragenes Institut für Gender und Diversity gegründet, welches Kompetenzzentrum und Anlaufstelle für Gender- und Diversity-Fragen von Bildungsinstitutionen, Unternehmen und öffentlicher Hand ist;

¹⁵³ Vgl. dazu Tabelle 2 in Kap. 3.4.1 „Strukturelle Ausgangslage und Zielsetzungen“.

¹⁵⁴ Etwa ein Sechstel aller Drittmittel aus dem Technologietransfer (anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistungen) des schweizerischen Fachhochschulbereichs wird in der FHO erarbeitet (Stand 2010). Setzt man diese Zahl in Relation zur Grösse der sieben öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen in der Schweiz, liegt die FHO an der Spitze aller Fachhochschulen. Auch beim Anteil der Drittmittel am Gesamtumsatz des Technologietransfers ist die FHO deutlich führend. Allein die Hochschule für Technik Rapperswil hat ihren Umsatz des Technologietransfers seit dem Jahr 2000 bis zum Jahr 2010 von 9 Mio. Franken auf 24 Mio. Franken gesteigert.

- die FHS St.Gallen, die HSR und die NTB arbeiten z.T. eng mit den Mitgliedshochschulen der Internationalen Bodensee-Hochschule (IBH) zusammen;¹⁵⁵
- die Hochschulen der FHO haben das EFQM-Qualitätsmodell eingeführt (European Foundation for Quality Management);
- die Führungsstrukturen innerhalb der einzelnen Hochschulen wurden mehrfach angepasst.

Aktuelle Ereignisse

In jüngerer Zeit sind verschiedene Ereignisse zu verzeichnen, die auf eine mögliche Weiterentwicklung der Trägerschaftsstrukturen und Organisation der FHO und ihrer Teilschulen hindeuten:

- In der Novembersession 2008 hat der Kantonsrat St.Gallen einem Postulat ohne Gegenstimme zugestimmt, welches unter dem Titel «FHO – wohin?» eine Überprüfung der bisherigen Organisation fordert. Bei der Beantwortung dieses parlamentarischen Vorstosses wird zu prüfen sein, inwieweit die Stärken der heutigen dezentralen Struktur mit der Forderung nach einer verstärkten Führung der FHO in Einklang zu bringen sind.¹⁵⁶
- Im Zusammenhang mit einem notwendigen Neubau eines Forschungszentrums für die Hochschule für Technik Rapperswil konnten sich die Träger nicht auf einen Finanzierungsmodus für die Neuinvestition einigen. In der Folge hat die Regierung des Kantons St.Gallen als Standortkanton im Juni 2011 zugesagt, das Forschungszentrum auf eigene Rechnung, d.h. ohne Beteiligung und Mitfinanzierung der Kantone Schwyz und Glarus, zu realisieren. Mit den Kantonen Schwyz und Glarus sollen jedoch die Verhandlungen über die Neufassung der Trägervereinbarung – darin eingeschlossen einen neuen Kostenverteilungsschlüssel für Betriebs- und Investitionskosten – aufgenommen und bis spätestens Mitte des Jahres 2015 abgeschlossen werden. Dabei soll auch die gemeinsame Kostentragung betreffend Neubau Forschungszentrum verhandelt werden. Da die Mitträgerkantone Schwyz und Glarus auf jeden Fall höhere Kosten als heute übernehmen müssen, ist der Ausgang dieser Verhandlungen offen.
- Der Kanton Graubünden will den Bereich der Hochschulen und der Forschungseinrichtungen gesetzlich neu regeln. Die Bündner Regierung hat das entsprechende Rahmengesetz bis Ende September 2011 in Vernehmlassung gegeben. Es umfasst beide staatlichen Hochschulen¹⁵⁷ und die Beiträge an die Forschungsinstitutionen im Kanton Graubünden. Ein wesentlicher Eckpunkt dieses neuen Gesetzes ist die klare Aufgaben- und Kompetenzzuteilung zwischen Parlament, Regierung und Führungsgremien der Institutionen. Insbesondere sind deutliche Kompetenzverschiebungen vom Parlament zur Regierung vorgesehen.¹⁵⁸ Daneben sollen geschärfte Profil- und Portfoliostrategien umgesetzt werden und die dafür erforderlichen Mittel „durch hochschul- bzw. institutsinterne Reorganisationen und Umstrukturierungen, durch Verlagerungen im Bereich Hochschule“¹⁵⁹ bereitgestellt werden.

¹⁵⁵ Vgl. dazu www.bodenseehochschule.org.

¹⁵⁶ Campus, Nr. 19, S. 1 f.

¹⁵⁷ Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) in Chur und die Pädagogische Hochschule Graubünden (PHGR) in Chur.

¹⁵⁸ Z.B. Genehmigung der neu vierjährigen Leistungsaufträge und des Globalkredits.

¹⁵⁹ Regierungsmitteilung der Standeskanzlei Graubünden vom 19. Mai 2011.

- In diesem Zusammenhang ist auch die Absicht der Bündner Regierung zu sehen, sich als Träger der Hochschule für Technik Buchs zurückzuziehen. Sie stellte im September 2011 dem Grossen Rat des Kantons Graubünden einen entsprechenden Antrag. „Auch im Hinblick auf eine künftig transparentere und klarere Organisation der Fachhochschule Ostschweiz beabsichtigt die Regierung den Austritt aus der Vereinbarung über die NTB anzustreben aber weiterhin Mitglied der Fachhochschule Ostschweiz zu bleiben.“¹⁶⁰
- Aufgrund eines externen Gutachtens hat der Fachhochschulrat Ostschweiz am 4. November 2011 einer Projektgruppe den Auftrag erteilt, die sich mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz, HFKG) für die Organisation der Fachhochschule Ostschweiz stellenden Fragen vertieft zu analysieren.¹⁶¹

Die Tragweite und die genauen Auswirkungen dieser Impulse auf die künftige Entwicklung der FHO sind aber heute noch nicht klar abzusehen.

3.5 Ausblick

Mit dem Projekt „Hochschullandschaft Schweiz“ verfolgen Bund und Kantone gestützt auf den neuen, am 21. Mai 2006 mit überwältigender Zustimmung¹⁶² beschlossenen Bildungsartikel der Bundesverfassung das Ziel, den Bereich der zehn kantonalen Universitäten, der sieben öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen sowie der beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) in einem Bundesgesetz einheitlich zu regeln.¹⁶³ Auf Bundesseite wird das Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG)¹⁶⁴ und auf kantonaler Seite das geplante Hochschulkonkordat¹⁶⁵ die gesetzliche Grundlage darstellen, um eine verstärkte Steuerung durch ein neues Gremium, den schweizerischen Hochschulrat, zu erreichen.

Das HFKG wird *den Steuerungseinfluss des Bundes auf die Fachhochschulen entscheidend verkleinern* und in etwa auf das heutige Mass bei den kantonalen Universitäten zurücknehmen. Im Gegensatz zu heute wird der Bund beispielsweise keine Rechtsgrundlage mehr haben, um die Genehmigung einer Fachhochschule von ihrer zweckmässigen Organisation abhängig zu machen.¹⁶⁶ Damit werden die Autonomie der Fachhochschulen und der Gestaltungsspielraum der Fachhochschulträger wesentlich gestärkt.

¹⁶⁰ Regierungsmitteilung der Standeskanzlei Graubünden vom 19. September 2011.

¹⁶¹ Basierend auf das von Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller am 4. Oktober 2011 im Auftrag der Fachhochschule Ostschweiz erstellte, unveröffentlichte Gutachten mit dem Titel „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)“. Siehe auch nachfolgendes Kapitel.

¹⁶² 86 Prozent der Stimmenden über alle Landesteile haben diese Bildungsreform an der Urne gutgeheissen.

¹⁶³ Dabei sollen die Qualität und die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Hochschulen nachhaltig gesichert und gesteigert werden. Die heutigen Schwachstellen sollen behoben werden. Insbesondere die ungenügende Steuerung des Hochschulsystems, nicht zu rechtfertigende Kostenunterschiede von vergleichbaren Studiengängen zwischen den einzelnen Hochschulen und die mangelnde Aufgabenteilung unter den Hochschulen sollen verbessert werden. Vgl. Botschaft 09.057, HFKG, S. 4588 ff.

¹⁶⁴ Vgl. Botschaft 09.057, HFKG, S. 4604 f und 4630 ff.

¹⁶⁵ Vgl. Botschaft 09.057, HFKG, S. 4604 ff.

¹⁶⁶ Wie heute nach Art. 14 Abs. 2 FHSG.

Trotzdem werden die Träger künftig nicht einfach völlig frei in der Organisation und Führung ihrer Hochschulen¹⁶⁷ sein. Um auch weiterhin Beiträge des Bundes für die Führung von Hochschulen zu erhalten, haben sie sich einer institutionellen Akkreditierung zu unterziehen. Im Rahmen dieses durch ein weisungsunabhängiges Organ durchzuführenden Prozesses ist es durchaus denkbar, dass die Akkreditierungsbehörde Auflagen – auch in Bezug auf die Organisation – erlassen könnte.¹⁶⁸

Heute bilden die interkantonalen Finanzierungsvereinbarungen des Hochschulbereichs¹⁶⁹ wesentliche und ausgesprochen zuverlässige Pfeiler der Hochschulfinanzierung. Falls diese nach Inkraftsetzen des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes wesentlich umgebaut werden sollten,¹⁷⁰ ist möglicherweise bei den auf konkordatärer Basis getragenen Fachhochschulen eine Anpassung der Vereinbarungen notwendig.

¹⁶⁷ Das gilt für alle in der Schweiz ansässigen kantonalen Universitäten, Eidgenössischen Technischen Lehranstalten (ETH), Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen. Vgl. dazu Botschaft 09.057, HFKG, S. 4609 f.

¹⁶⁸ Vgl. dazu das in FN 161 erwähnte Gutachten Ehrenzeller.

¹⁶⁹ Es sind dies die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003 (sGS 234.031) und die Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (sGS 217.81).

¹⁷⁰ Dies ist durchaus möglich, da mit der Einführung des Neuen Finanzausgleichs (NFA) auch die Betrachtungsweise des interkantonalen Lasten- und Ressourcenausgleichs geändert hat.

4 Kriterienraster zur Beurteilung von Trägerschaftsstrukturmodellen

Zur Bewertung von tatsächlich existierenden Trägerschaftsstrukturmodellen von Fachhochschulen soll im Folgenden ein Kriterienraster entwickelt werden. Dieses soll nicht alle denkbaren, sondern nur die für die vorliegende Fragestellung besonders interessierenden Aspekte berücksichtigen.¹⁷¹ Zusätzlich sollen die Kriterien zwei Sichtweisen abzubilden in der Lage sein: Zum einen diejenigen Kriterien, welche vorwiegend aus Eigentümersicht relevant sind (nachfolgend Kap. 4.1 Beurteilungskriterien aus Eigentümersicht) und zum anderen weitere Kriterien, welche die organisationale Sicht, d.h. die Aspekte der Steuerung der Gesamthochschule, berücksichtigen (nachfolgend Kap. 4.2 Organisationale Beurteilungskriterien).

4.1 Beurteilungskriterien aus Eigentümersicht

Die öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen in der Schweiz sind als Ganzes oder in ihren wesentlichen Teilen als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten im Rahmen eigener gesetzlicher Grundlagen organisiert. Sie sind somit Beispiele *ausgelagerter Staatsaufgaben*. Der Typus der ausgelagerten Aufgabenerfüllung ist in den letzten Jahren verstärkt erforscht worden, insbesondere unter dem Begriff der Public Corporate Governance.¹⁷² Gewisse Kernelemente des Public Corporate Governance eignen sich gut, die konkrete Ausgestaltung einer Auslagerung zu bewerten. Deshalb wird nachfolgend Public Corporate Governance kurz vorgestellt und daraus Kernelemente hergeleitet.

4.1.1 Public Corporate Governance in der Schweiz

Der Begriff „Corporate Governance“ geht zurück auf die aktienrechtliche Debatte über effiziente Führungs- und Kontrollinstrumente der Aktionäre gegenüber der Unternehmensleitung.¹⁷³ Er thematisiert dabei mögliche Interessenkonflikte zwischen den Eigentümern („principals“) und der Unternehmensleitung („agent“) sowie deren Bewältigung.¹⁷⁴

Die in den letzten Jahren häufiger gewordenen Auslagerungen von Staatsaufgaben in eigene Organisationseinheiten¹⁷⁵ lässt dem Staat eine neue Rolle zukommen. Dieser muss die Leistungserbringung überwachen und gegenüber seinen Bürgern gewährleisten. In diesem Zusammenhang wird auch von Gewährleistungsverantwortung gesprochen.¹⁷⁶

Dementsprechend sind im öffentlichen Sektor die Fragestellungen der Corporate Governance vielschichtiger als im privaten Sektor. „Unter Public Corporate Governance zu verstehen sind

¹⁷¹ Vgl. dazu Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 32.

¹⁷² Lienhard, Grundlagen, S. 44.

¹⁷³ Vgl. dazu beispielsweise: Deutscher Corporate Governance Kodex, 2010.

¹⁷⁴ Vgl. dazu Kersting, Corporate Governance, S. 41 f. und Wicaksono, Corporate Governance, S. 18 ff.

¹⁷⁵ Ein Ausfluss u.a. der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Vgl. dazu Schedler/Proeller, New Public Management, S. 31 f. und 75 ff.

¹⁷⁶ Im Gegensatz zum „Leistungsstaat“, der die staatliche Aufgabe selbst erfüllt und in der „Erfüllungsverantwortung“ steht. Vgl. dazu Corporate-Governance-Bericht, 2006, S. 13 und Schedler/Müller/Sonderegger, Public Corporate Governance, S. 13 f.

sämtliche Grundsätze bezüglich Organisation und Steuerung von und in ausgelagerten Verwaltungsträgern zwecks wirksamer und effizienter Leistungserbringung im demokratischen Rechtsstaat.¹⁷⁷ Es geht also nicht primär um die Binnenorganisation und –führung, sondern vielmehr um die Ausgestaltung und Steuerung der Organisation durch den Staat; diese Ausdimension macht eine Besonderheit der Public Corporate Governance aus.¹⁷⁸ Die bei Auslagerungen entstehenden Mehrfachrollen des Staates als Gesetzgeber, Gewährleister, (Mit-)Eigentümer, Leistungsbesteller, Regulator und evtl. Mitglied der strategischen Führung eines externen Aufgabenträgers können zu Zielkonflikten und Interessenkollisionen führen.¹⁷⁹ Diesen sollen mit geeigneten Public-Corporate-Governance-Regelungen begegnet werden.

In Anbetracht dieser Herausforderungen sind zahlreiche unterschiedliche Konzepte entstanden. Zu nennen sind insbesondere die OECD-Leitsätze, der Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates und zahlreiche Arbeiten und Konzepte in den Kantonen.

Die OECD-Leitsätze wurden im Jahr 2005 für die Corporate Governance von Staatsbetrieben verabschiedet.¹⁸⁰ Die in sechs Kapitel gegliederten Grundsätze haben den Charakter von Empfehlungen. Sie behandeln den rechtlichen und regulatorischen Rahmen für Staatsbetriebe, die Stellung des Staates als Eigner, die Gleichbehandlung der nicht-staatlichen Aktionäre, die Rolle der verschiedenen Unternehmensbeteiligten, Fragen der Transparenz und Offenlegung sowie die Pflichten der Aufsichtsorgane.¹⁸¹

Der Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)¹⁸² knüpft auf das im Zusammenhang mit dem Projekt FLAG¹⁸³ entwickelte Vier-Kreise-Modell¹⁸⁴ an. Durch den Bericht sollten erstens einheitliche Kriterien für die Auslagerung von Staatsaufgaben definiert und zweitens die kohärente Steuerung selbstständiger Einheiten optimiert und vereinheitlicht werden.¹⁸⁵ Der Bericht stellt dazu neben einer Aufgabentypologie 28 Leitsätze zur organisationsrechtlichen Konzeption verselbst-

¹⁷⁷ Lienhard, Grundlagen, S. 48.

¹⁷⁸ Lienhard, Grundlagen, S. 48 f.

¹⁷⁹ Insbesondere die auf nachhaltige Aufgabenerfüllung ausgerichtete Gewährleisterrolle kann auf die vorab auf Rentabilität oder Kosteneffizienz ausgerichtete Eignerrolle im Widerspruch stehen. Lienhard, Grundlagen, S. 49.

Zu den unterschiedlichen Rollen siehe auch Corporate-Governance-Bericht, 2006, S. 57 ff.; zu den Interessenkonflikten: Deutscher Corporate Governance Kodex, 2010, S. 12.

¹⁸⁰ OECD, Leitsätze, S. 13 ff.

¹⁸¹ Vgl. dazu Lienhard, Grundlagen, S. 50 f.

¹⁸² Corporate-Governance-Bericht, 2006.

¹⁸³ FLAG = **F**ühren mit **L**istungsauftrag und **G**lobalbudget. Vgl. dazu Corporate-Governance-Bericht, 2006, S. 16 ff. und Schedler/Proeller, New Public Management, S. 133 ff.

¹⁸⁴ Der Bundesrat hat die mit der Aufgabenerfüllung betrauten Einheiten vier Kreisen zugeordnet:

1. Kreis: Ministerialverwaltung (erbringen politische Koordinations- und Steuerungsleistungen);
2. Kreis: FLAG-Verwaltungsstellen (mit Leistungsauftrag und Globalbudget und damit mit grösserem betrieblichem Handlungsspielraum, aber nicht rechtsfähig und führen keine eigene Rechnung, kommerzielle Leistungen sind möglich);
3. Kreis: Betriebe und Anstalten (zu 100 Prozent im Besitz des Bundes, mehrheitlich rechtlich selbstständig und führen eine eigene Rechnung);
4. Kreis: Gemischtwirtschaftliche Unternehmen (mit eigener Rechtspersönlichkeit und Bundesbeteiligung, erfüllen Aufgaben des Bundes).

Je weiter aussen im Vier-Kreise-Modell eine Einheit angesiedelt ist, desto intensiver wird sie durch den Markt gesteuert; je näher sie dem Zentrum ist, desto intensiver ist die Steuerung durch die Politik.

Vgl. dazu Corporate-Governance-Bericht, 2006, S. 16 ff.

¹⁸⁵ Schedler/Müller/Sonderegger, Public Corporate Governance, S. 14.

ständigter Einheiten und zu den Einflussmöglichkeiten des Bundes als Eigner auf. Sie umfassen folgende Steuerungselemente: Rechtsform, Organe, Bundesvertreter, Haftung, besondere Kompetenzen (von verselbstständigten Einheiten), strategische Ziele, Kontrolle des Bundesrates, Oberaufsicht des Parlaments sowie Finanzen und Steuern.¹⁸⁶ Zur parlamentarischen Oberaufsicht werden mit Hinweis auf die Gewaltentrennung keine Leitsätze aufgestellt, sondern lediglich ausgeführt, dass sich die Oberaufsicht des Parlaments an die Kontrolle des Bundesrates anknüpfe.¹⁸⁷ Sie wird somit nach Massgabe der Verfassung und der Gesetzgebung wahrgenommen.

Auch zahlreiche Kantone und verschiedene Gemeinden haben ähnliche Bestrebungen zur Optimierung der Steuerung ihrer Auslagerungen unternommen.¹⁸⁸ An dieser Stelle exemplarisch erwähnt sei der Kanton Aargau, der seit dem Jahr 2006 seine Beteiligungen einheitlich führt und dazu eine zentrale Stelle im Departement Finanzen und Ressourcen geschaffen hat. Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat auch einheitliche Richtlinien als verbindliche Weisung erlassen, um die Eigentümerinteressen gegenüber kantonalen Beteiligungen wirksam wahrnehmen zu können.¹⁸⁹

4.1.2 Beurteilungskriterien anhand von Public-Corporate-Governance-Grundsätzen

Die verschiedenen Grundsätze und Leitlinien bei Bund und Kantonen fokussieren auf die staatlichen Vertretungen in den strategischen Leitungsorganen und auf die Gewährleistung und Koordination der Aufsicht von Regierung und Parlament gegenüber den kantonalen Beteiligungen. Die diskutierten und implementierten Grundsätze unterscheiden sich jedoch beträchtlich, in Bezug sowohl auf ihre Dichte und inhaltliche Ausrichtung als auch auf ihre Verbindlichkeit. Einheitliche Standards konnten sich bisher nicht herausbilden, vermutlich weil die Strukturen der Gemeinwesen und deren Bedürfnisse zu unterschiedlich sind.

Nach Lienhard lassen sich jedoch aus den verschiedenen Public-Corporate-Governance-Konzeptionen immerhin einige besonders wesentlich erscheinende Elemente einer *guten Public Corporate Governance* herleiten:¹⁹⁰

1. Angepasste Organisationsform;
2. hinreichende Autonomie;
3. abgestimmte Steuerungskreisläufe;
4. entwickeltes Steuerungsinstrumentarium;
5. transparentes Berichtswesen;
6. angemessene Aufsicht und Oberaufsicht;

¹⁸⁶ Corporate-Governance-Bericht, 2006, S. 35 ff. Vgl. auch Guggisberg/Maurer, Public Corporate Governance, S. 51 ff.

¹⁸⁷ „Im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht über die verselbstständigten Einheiten überwacht das Parlament den Bundesrat bei der Wahrnehmung der Interessen des Bundes.“ Corporate-Governance-Bericht, 2006, S. 50.

¹⁸⁸ Vgl. dazu Lienhard, Grundlagen, S. 53 ff.

¹⁸⁹ PCG-Richtlinien, Aargau, S. 1 ff.

Ein etwas einfacheres Modell stellt Wicaksono vor, vgl. dazu Wicaksono, Corporate Governance, S. 39 ff.

¹⁹⁰ Lienhard, Grundlagen, S. 55.

7. sachgerechte Strukturen des Trägergemeinwesens;
8. geeignete Führungsstrukturen der Verwaltungsträger.

Public Corporate Governance ist ein systemischer Ansatz, welcher wesentliche Impulse zur Steuerung von und Aufsicht über in selbstständige Anstalten ausgelagerte Staatsaufgaben (wie Hochschulen sie sind) geben kann. Aus diesem Grund sind die obenstehenden synthetisierten Elemente einer guten Public Corporate Governance zur Analyse von solchen Strukturen geeignet.

Im Hinblick auf die vorliegenden Fragestellungen der Bewertung von Trägerschaftsstrukturmodellen von Fachhochschulen erscheinen zwei der oben genannten Elemente jedoch als nicht ergiebig und werden deshalb für die vorliegende Studie vernachlässigt. So stellt sich die Frage nach der adäquaten Rechtsform (Element 1) als Unterscheidungs- bzw. Bewertungskriterium nicht, weil alle öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen in der Schweiz in derselben Organisationsform, nämlich als selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalten ausgestaltet sind. Bei Element 7 - sachgerechte Strukturen des Trägergemeinwesens – geht es um die geeigneten Strukturen von Regierung und Parlament zur Wahrnehmung ihrer Aufsichts- bzw. Oberaufsichtspflicht (wie zentrale Verwaltungsstelle für das Beteiligungscontrolling, professionelle Parlamentsdienste oder Kommissionssekretariate).¹⁹¹ Da die Strukturen von Regierung und Parlament nicht Gegenstand der vorliegenden Fragestellung sind, wird Element 7 deshalb nicht als Bewertungskriterium herangezogen. Element 5 (transparentes Berichtswesen) und Element 6 (angemessene Aufsicht und Oberaufsicht) können – da funktional zusammenhängend – zu einem Bewertungskriterium zusammengefasst werden. Somit verbleiben folgende *Bewertungskriterien aus Eigentümersicht* bzw. aufgrund von Public-Corporate-Governance-Grundsätzen:

1. Hinreichende Autonomie;
2. abgestimmte Steuerungskreisläufe;
3. entwickeltes Steuerungsinstrumentarium;
4. angemessene Aufsicht und Oberaufsicht / transparentes Berichtswesen;
5. geeignete Führungsstrukturen der Verwaltungsträger.

Um mit den nun vorliegenden Kriterien eine Bewertung von realen ausgelagerten Institutionen (Verwaltungsträger) vornehmen zu können, sind sie weiter zu konkretisieren und zu operationalisieren.¹⁹² Die konkreten Massstäbe der Bewertungskriterien, nach denen die untersuchten Fachhochschulen bewertet werden, sind nachfolgend kursiv dargestellt.

1. Hinreichende Autonomie:

Auslagerungen machen für Parlament, Regierung und Verwaltungsträger eine Neuverteilung der Verantwortung notwendig. Die *Autonomie*¹⁹³ der ausgelagerten Ein-

¹⁹¹ Lienhard, Grundlagen, S. 61 f.

¹⁹² In Anlehnung an Lienhard, Grundlagen, S. 56 ff. und Guggisberg/Maurer, Public Corporate Governance, S. 30 ff.

¹⁹³ Es kann unterschieden werden zwischen rechtlicher, organisatorischer, finanzieller und vollzugsbezogener Autonomie.

Zu konkreten, hochschulbezogenen Dimensionen der Autonomie vgl. Mäder, Hochschulautonomie, S. 15 ff.

heiten ist im Vergleich zur Zentralverwaltung weitergehend und mit einer erheblichen *Entscheidungsfreiheit bezüglich Organisation und Aufgabenerfüllung* verbunden. Die Entscheidungsfreiheit ist *dem unmittelbaren Zugriff der Aufsichtsbehörde entzogen*.¹⁹⁴

2. Abgestimmte Steuerungskreisläufe:

Die Steuerung ausgelagerter Verwaltungsträger erfolgt über drei *abgestimmte Steuerungskreisläufe*:¹⁹⁵ Das Parlament legt die politischen Zielsetzungen fest und überprüft deren Einhaltung (*politisches Controlling*). Dazu prüft es im Wesentlichen, ob die Kontrolle und Steuerung durch die Regierung funktioniert. Weiter stellt es sicher, dass die strategische Ausrichtung des Verwaltungsträgers den Gewährleistungs- und Eigentümerinteressen des Staates entspricht. Die Regierung setzt die politischen Zielsetzungen in übergeordnete, mittelfristige *strategische Vorgaben* für die Verwaltungsträger um und überprüft deren Einhaltung (Beteiligungscontrolling).¹⁹⁶ Sie nimmt aus einer Gesamtsicht Einfluss auf die Entwicklung der verselbstständigten Einheit als Organisation (unternehmensbezogene Vorgaben) und auf ihre Aufgaben (aufgabenseitige Vorgaben).¹⁹⁷ Dazu formuliert die Regierung eine *Eigentümerstrategie*.¹⁹⁸ Auf dieser Basis setzt sich der Verwaltungsträger unternehmensstrategische Ziele und überprüft die Zielerreichung (*Managementcontrolling*). In der Praxis besteht jedoch zwischen diesen Steuerungskreisläufen bzw. -organen ohne Zweifel ein gewisses Spannungsfeld.¹⁹⁹

3. Entwickeltes Steuerungsinstrumentarium:

Zentrales Steuerungsinstrument²⁰⁰ ist das Trägersgesetz, welches neben *strukturellen Elementen*²⁰¹ von öffentlich-rechtlichen Verwaltungsträgern auch die wesentlichen *Leistungs- und Wirkungsvorgaben* definiert. Daneben gelangen *weitere Steuerungs-*

¹⁹⁴ Vgl. dazu Kersting, Corporate Governance, S. 44 f. und 76 ff. und COST Action IS0601, Governing, S. 18 ff.

¹⁹⁵ Vgl. dazu Schedler/Müller/Sonderegger, Public Corporate Governance, S. 76 ff., OECD, Leitsätze, S. 14 und COST Action IS0601, Governing, S. 23 ff.

¹⁹⁶ Die Regierung nimmt dabei die Gewährleisterrolle als auch die Eignerrolle wahr. In dieser Funktion wird die Regierung durch das betroffene Fachdepartement (mit Fokus Gewährleisterrolle) und durch das Finanzdepartement (mit Fokus Eignerrolle) unterstützt. Manchmal wird auch eine zentrale Stelle für das Beteiligungsmanagement eingerichtet. (Lienhard, Grundlagen, S. 57.)

¹⁹⁷ Vgl. Leitsatz 16 des Bundesrates. (Corporate-Governance-Bericht, 2006, S. 47.)

Die Verabschiedung der strategischen Ziele liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der Regierung. Nur bei Einheiten, die in namhaftem Umfang von der finanziellen Unterstützung des Staates abhängig sind, kann das Parlament in den entsprechenden Finanzierungsbeschlüssen die Verwendung dieser Mittel regeln. Vgl. Leitsatz 17 des Bundesrates. (Corporate-Governance-Bericht, 2006, S. 47 f.)

¹⁹⁸ Mit den politischen, sozialen, wirtschaftlichen und unternehmerischen Zielen sowie den zentralen Vorgaben zur Führung und mit den relevanten Instrumenten zur Beaufsichtigung des Verwaltungsträgers.

¹⁹⁹ Obwohl die rechtliche Aufgabenteilung oft genügend klar geregelt ist, „liegt [es] jedoch auf der Hand, dass das Parlament politische Themen, welche die Öffentlichkeit bewegen, aufgreift und den Bundesrat [mit Vorstößen, Anm. des Autors] zum Handeln auffordert.“ (Werder, Corporate Governance, S. 4.)

²⁰⁰ In der Aussensteuerung. Die Binnensteuerung erfolgt in erster Linie über ein zeitgemässes Managementinstrumentarium wie Unternehmensstrategie, Risk Management, Zuständigkeitsregelungen oder Führungsprozesse.

²⁰¹ Wie Rechtsform, Sitz, Organe (Struktur, Wahl und Kompetenzen), Zweck/Unternehmensziele, Aufgabenübertragung (gesetzlicher Leistungsauftrag), Steuerungsinstrumente (Leistungsauftrag, Eignerstrategie usw.), Personal, Kapital, Finanzierung, Steuerpflicht, Rechtsschutz. (Lienhard, Grundlagen, S. 67 und 58.)

instrumente wiederkehrend zum Einsatz wie Legislaturplanung, mehrjährige Aufgaben- und Finanzplanung, jährliche Budgetierung, einmalige Finanzbeschlüsse und Sachplanungen zum Einsatz.²⁰²

Ebenfalls zur Steuerung geeignet sind Leistungsbestellungen in *Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsaufträgen*. Die entsprechende *Zuständigkeit liegt grundsätzlich bei der Regierung*. Schliesslich wird auch über die *Ressourcen gesteuert* (Finanzierungsbeiträge bzw. Subventionen).

4. Angemessene Aufsicht und Oberaufsicht / transparentes Berichtswesen:²⁰³

Die *hinreichende Beaufsichtigung* ausgelagerter Verwaltungsträger ist besonders bedeutsam. Die *Rechenschaftsablegung* ist gleichsam die Kehrseite der gewährten Autonomie und des damit verbundenen erhöhten finanziellen und politischen Risikos. Die Intensität der Aufsicht durch die Regierung nimmt zwar aufgrund der zugestandenen Autonomie konsequenterweise im Vergleich zur Zentralverwaltung ab, die Komplexität und das Risiko der ausgelagerten Aufgabenerfüllung erfordert dafür eine aufmerksame, eher systemisch orientierte Oberaufsicht. Die mit der Beaufsichtigung verbundenen *Aufgaben und Kompetenzen* sind *im Gründungserlass* festzuschreiben und sachgemäss ausgestaltet.

Das *Reportingsystem* verdichtet stufengerecht die detaillierten verwaltungseinheitsinterne Berichterstattung zu einer konzentrierten Darstellung für die Aufsichts- und Oberaufsichtsbehörde. Dabei wird insbesondere *Rechenschaft* abgelegt über die *Umsetzung der politischen und strategischen Ziele*, die *Erfüllung der Leistungs- und Wirkungsziele* anhand von *Indikatoren und Kennzahlen* sowie die *Rechnungslegung*. Die entsprechenden Berichte werden durch die Regierung *genehmigt* und – zusammen mit den ordentlichen Geschäftsberichten – dem Parlament in konsolidierter Form *zur Kenntnisnahme* zugeleitet. Dadurch wird die Transparenz der Aufgabenerfüllung sichergestellt.²⁰⁴

5. Geeignete Führungsstrukturen der Verwaltungsträger:²⁰⁵

Der *Anstaltsrat* ist für die strategische Leitung zuständig, die *Geschäftsleitung* sorgt für die operative Umsetzung der strategischen Vorgaben und die Geschäftsführung wird durch eine externe und unter Umständen auch durch eine interne *Revisionsstelle* überwacht. Der Anstaltsrat verfügt über die zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen *Befugnisse*.²⁰⁶ Die Mitglieder des Anstaltsrats wahren die Interessen der ver-

²⁰² Schedler/Müller/Sonderegger, Public Corporate Governance, S. 92 f.

²⁰³ Vgl. OECD, Leitsätze, S. 18.

²⁰⁴ Vgl. dazu die Leitsätze 18 bis 22 des Bundesrates. (Corporate-Governance-Bericht, 2006, S. 49 f.) und auch COST Action IS0601, Governing, S. 28 ff.

²⁰⁵ Unter dem Kriterium „Geeignete Führungsstrukturen der Verwaltungsträger“ wird mitunter auch die Frage nach den schlanken Strukturen sowie nach den klaren Kompetenzregelungen zwischen den Organen und der personellen Unabhängigkeit der Organe der verselbstständigten Einheit gestellt. Vgl. dazu Leitsätze 2 und 3 des Bundesrates. (Corporate-Governance-Bericht, 2006, S. 39.)

Dieses Unterkriterium wird in der vorliegenden Arbeit in den organisationalen Beurteilungskriterien (Kapitel 4.2) aufgenommen.

²⁰⁶ OECD, Leitsätze, S. 19.

selbstständigen Organisationseinheit. Der *Zusammensetzung* des Anstaltsrats kommt grosse Bedeutung zu²⁰⁷ und hat anhand eines *Anforderungsprofils* zu erfolgen.²⁰⁸ Die *Wahl* des Präsidenten und der Mitglieder des Anstaltsrats liegt üblicherweise bei der Regierung, ebenso die allfällige *Abberufung und die Entlastung* von Anstaltsratsmitgliedern. Die *Ernennung der Geschäftsleitung* ist hingegen Sache des Anstaltsrats, unter Umständen mit Genehmigungsvorbehalt der Regierung²⁰⁹.

4.2 Organisationale Beurteilungskriterien

Nachdem die Beurteilungskriterien aus Eigentümersicht nach Public-Corporate-Governance-Grundsätzen erarbeitet worden sind, geht es im Folgenden um die Ergänzung des Kriterienrasters mit Beurteilungskriterien, welche die organisationale Sicht auf eine Fachhochschule abdecken. Es soll also die innere Organisation der Fachhochschule bzw. des Fachhochschulverbunds beurteilt werden, wobei sich die vorliegende Arbeit auf die obersten Führungsstrukturen konzentriert (Fachhochschulrat, gegebenenfalls Hochschulräte der [Teil-]Hochschulen und Hochschulleitung).

Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass korrekt hergeleitete Ziele und passende Strategien einer Organisation deren Erfolg nicht per se garantieren: „Die beste Strategie taugt nichts, wenn sie nicht in der Unternehmung verankert wird. Wesentlich für den Erfolg ist es, die unternehmerischen Ressourcen²¹⁰ so rasch als möglich in die gewünschte Richtung zu lenken.“²¹¹ Es ist mit anderen Worten die Organisation, welche die Schnittstelle zwischen Strategie und Umsetzung gewährleistet und eine zielgerichtete Leistungserstellung einer Organisation ermöglicht. Dieser Vergleich und die Bewertung von umfassenden Organisationskonzepten geschehen jedoch im Bewusstsein, dass dies eines der offenen Gebiete der organisatorischen Gestaltung ist. Der Beitrag der Organisationsstruktur zur Erreichung der Ziele und Strategien ist nur *äusserst schwer messbar*.²¹²

²⁰⁷ Der Anstaltsrat sollte strategisch gezielt zusammengesetzt werden, damit unterschiedliche Rollen, Alter, Herkunft, Ausbildung, Internationalisierung, Funktionen-Mix, Vernetzung, Anspruchsgruppen usw. im Rat vertreten sind. Vgl. dazu Hilb, Governance, S. 19 ff.

Zu Struktur und Anforderungen der strategischen Führungsebene vgl. auch Schedler/Müller/Sonderegger, Public Corporate Governance, S. 115 ff.

²⁰⁸ Die Frage, ob Behördenvertreter oder gar Regierungsmitglieder in einem Anstaltsrat Einsitz nehmen sollen, ist umstritten: Dafür spricht die direkte Einflussnahme und Möglichkeit der Einbringung der Eignersicht. Andererseits besteht die Gefahr von Interessenkollisionen bzw. bei Exekutivmitgliedern die Problematik der Doppelfunktion, indem diese die oberste Führung mitverantworten und gleichzeitig die Aufsicht darüber mit wahrzunehmen haben. Gegen den Einsitz von Parlamentsmitgliedern spricht der Gewaltenteilungsgrundsatz. (Lienhard, Grundlagen, S. 63.)

Der Bundesrat meint dazu im Corporate-Governance-Bericht, 2006, S. 40 f.: Nach Leitsatz 5 sorgt der Bundesrat für eine angemessene Vertretung der Interessen des Bundes im Anstaltsrat. Instruierbare Vertretungen werden nach Leitsatz 9 des Bundesrates jedoch nur noch dann delegiert, wenn der Bund seine Interessen anderweitig nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen kann.

²⁰⁹ Vgl. Leitsatz 4 des Bundesrates. (Corporate-Governance-Bericht, 2006, S. 40.)

²¹⁰ Ressourcen im weitesten Sinne: materielle, systemisch-instrumentelle, immaterielle und personelle Ressourcen.

²¹¹ Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 17.

²¹² Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 20.

4.2.1 Bewertung von Organisationsstrukturen

Nach Thom/Wenger sind die wesentlichen Dimensionen der organisatorischen Gestaltung die Arbeitsteilung innerhalb, die Koordination und die Konfiguration der Organisation. Diese werden als „organisatorische Aktionsparameter“ bezeichnet.²¹³ *Arbeitsteilung* ist notwendig, weil grössere Aufgabenkomplexe aufgrund ihres Umfangs in Teilaufgaben zerlegt und diese auf Teileinheiten übertragen werden müssen. Die Aufgabe der *Koordination* ist es, die Teileinheiten (in welchen Personen arbeiten) und die Teilaufgaben im Hinblick auf ein Gesamtziel wiederum zusammenzuführen und untereinander abzustimmen. Dies geschieht mit Zuweisung von Entscheidungsbefugnissen und der Schaffung von strukturellen (z.B. Gremien), technokratischen (z.B. Reglemente) und personeller Koordinationsmechanismen. Die *Konfiguration* beschreibt die äussere Form des Stellengefüges und leitet sich aus den ersten beiden zentralen organisatorischen Prinzipien Arbeitsteilung und Koordination ab. Sie wird als individuelle Art der horizontalen und vertikalen Gliederung einer Organisation verstanden.²¹⁴

Damit Organisationsstrukturen überhaupt analysiert und bewertet werden können, braucht es entsprechende Massstäbe. Als Dimensionen eignen sich die drei oben beschriebenen organisatorischen Aktionsparameter, welche eine systematische Beschreibung und Analyse von Strukturen erlauben. Zur „Messung“ einer Organisationsstruktur sind Kriterien als Massstäbe festzulegen und zu umschreiben. Dadurch ergeben sich Ausprägungen, die andeuten, ob und in welchem Ausmass die Kriterien durch eine Organisationsstruktur erfüllt werden.²¹⁵

Unter Effektivität wird die grundsätzliche Eignung einer Organisationsstruktur zur Erreichung der gesetzten Ziele verstanden. Sie ist im Hinblick auf ein Ziel gegeben oder nicht gegeben. Die Effizienz einer Organisation bedeutet Leistungswirksamkeit und ist ein relatives bzw. abstufbares Merkmal. Dadurch ist eine Art „Messung“ möglich. „Eine effiziente Organisation ist dann gegeben, wenn sie das ‚Beste‘ aus den verfolgten Zielen macht.“²¹⁶

Im Hinblick auf die vorliegende Fragestellung kann davon ausgegangen werden, dass bei allen öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen in der Schweiz angesichts ihrer langdauernden Existenz und ihres Erfolgs bezüglich Studierendenwachstum, anwendungsorientierter Forschung und Entwicklung usw. die Frage nach der grundsätzlichen Eignung ihrer Organisationen bejaht werden kann. Offener ist die Frage nach der Effizienz, d.h. ob eine Fachhochschule „das Beste“ aus dem gegebenen Mitteleinsatz bzw. das Optimum aus Ergebnis und Mitteleinsatz herausholen kann. Immerhin ist die Organisation nicht nur ein Instrument der Unternehmensführung, sondern auch ein zentrales Erfolgspotenzial.²¹⁷ Im Auge zu behalten ist die Tatsache, dass Effektivität und Effizienz in ihrer Verwendung nicht sinnvoll voneinander trenn-

²¹³ Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 47.

²¹⁴ Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 48.

²¹⁵ Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 51 f.

²¹⁶ Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 53.

Dies kann erstens die Erreichung eines Ziels mit dem minimalen Mitteleinsatz sein (Ziel-Output-Verhältnis, zweitens die Erreichung des maximalen Ziels mit einem gegebenen Mitteleinsatz sein (Input-Output-Verhältnis) oder drittens heissen, dass das Ergebnis und der Mitteleinsatz sich im bestmöglichen Verhältnis befinden (Ziel-Input-Verhältnis).

²¹⁷ Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 72 f.

bar sind. Zur Bewertung von Gestaltungsalternativen kommen jedoch primär Effizienzüberlegungen zum Tragen.²¹⁸

4.2.2 Beurteilungskriterien anhand von organisationalen Effizienz kategorien

Effizienzkriterien dürfen nicht unmittelbar aus dem Zielsystem der Organisation abgeleitet werden. Der Grund dafür liegt hauptsächlich darin, dass Zielsysteme immer Ergebnisse eines politischen Aushandlungsprozesses zwischen den Entscheidungsträgern sind, dessen Ergebnisse nicht immer konsistent sind und dessen Machtverteilung sich im Ablauf der Zeit ändern kann. Notwendig sind aber Effizienzkriterien mit hoher Gültigkeitsdauer. Als Ausgangspunkt geht Thom/Wenger von drei grossen Formalzielkategorien aus, die ganz allgemein zur Systematisierung von Zielen einsetzbar sind:²¹⁹

- Eine ökonomisch-technische,
- eine flexibilitätsorientierte und
- eine interne anspruchgruppenorientierte Kategorie.

Selbstverständlich sind diese Kategorien in überschaubare Grössen als Kriterien zu operationalisieren. Dabei sind die Kriterien auf diejenigen Aspekte zu beziehen, die gemäss vorliegender Fragestellung besonders interessieren. Nachstehende Effizienzkriterien liegen den weiteren Überlegungen zugrunde:²²⁰

1. Ökonomisch-technische Kriterien wie

I. Zielorientierung der Organisation:

Die Aufgaben sind den Aktionsträgern *zielbezogen* zugeordnet. Diese besitzen die zur Aufgabenerfüllung *erforderlichen Kompetenzen* und die damit zusammenhängende *Verantwortung eindeutig* (Kongruenzprinzip)²²¹. Durch die Zielorientierung wird auch vermieden, dass der Aktionsträger systemzielfremden Aufgabenerfüllungsstandards Vorrang gibt. Damit wird die *Sach- bzw. Problemorientierung* von Tätigkeiten gesichert.²²²

²¹⁸ Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 53.

„Nur mit einer Effektivitätsbetrachtung kann aus einer Menge grundsätzlich geeigneter (d.h. effektiver) organisatorischer Alternativen die bestgeeignete (d.h. effizienteste) Lösung *nicht* bestimmt werden.“ Müsste jedoch zwischen Effektivität und Effizienz eine Priorität zwischen beiden eingeräumt werden, so ist die Effektivitätsüberlegung vorzuziehen. Die Steigerung der Effizienz einer organisatorischen Lösung, die sich zur Zielerreichung grundsätzlich nicht eignet, wäre sinnlos. (Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 54 f.)

²¹⁹ Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 110 ff.

Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, die wissenschaftliche Herleitung der Zielkategorien aufzuzeigen. Zur Quellenlage der angeführten Überlegungen siehe Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 183 f.

²²⁰ Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 142 ff.

Die konkreten Bewertungskriterien, nach denen die untersuchten Fachhochschulen bewertet werden, sind nachfolgend wiederum kursiv dargestellt.

²²¹ Kongruenzprinzip bedeutet Klarheit und Übereinstimmung von Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsabgrenzung. (Vgl. Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 145.)

²²² Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 144 f.

- II. Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes:
Die zielbezogene Führbarkeit (Steuerbarkeit) der Organisation wird gefördert, indem der *Koordinationsaufwand insgesamt minimiert* wird. Dies wird erreicht durch eine für den Koordinationsaufwand *günstige Gliederungstiefe* (Anzahl vertikaler Ebenen bzw. Hierarchiestufen) sowie durch eine *Gliederungsbreite*, die eine zielbezogene Führung der unterstellten Aktionseinheiten ermöglicht und den Koordinationsaufwand gering hält. Schliesslich sind die *Anzahl, Art und Ebenen der Schnittstellen* mit anderen Bereichen aufwandgünstig zu halten sowie die dadurch notwendigen *Koordinationsseinrichtungen und Koordinationsinstrumente* zu minimieren.²²³
- III. Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse:
Die Organisationsstruktur hat zu gewährleisten, dass die Informationsverarbeitungs- und *Entscheidungsprozesse* in der notwendigen *Güte* (Qualität und Problemlösungsbezogenheit) und *Schnelligkeit* (Terminsicherheit) erfolgen können. Dazu ist eine für die Güte und Schnelligkeit *günstige Zahl beteiligter Aktionseinheiten* erforderlich. Zudem sind *eindeutige Regelungen zur Prioritätensetzung und zur zielbezogenen Konfliktlösung* nötig.²²⁴

2. Flexibilitätsorientierte Kriterien wie

- IV. Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation:
Auf quantitative und/oder qualitative Änderungen von systemexternen und –internen Gegebenheiten kann *schnell und wirksam* eine anforderungsgerechte (Re-)Aktion erfolgen, ohne grundlegende Organisationsänderungen vornehmen zu müssen. Falls (Re-)Aktionen notwendig werden, müssen die *Leistungsprozesse* im Minimalumfang *gewährleistet* sein. Hinsichtlich solcher Entscheidungen ist ein *optimaler Zentralisierungsgrad* erforderlich, so dass auch die *lokale Problemlösungsfähigkeit* gewährleistet bleibt. Die vorhandene Primärstruktur ist offen für temporäre Ergänzungsstrukturen.²²⁵
- V. Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit:
Der Austausch des Wissens unter den Organisationsangehörigen wird durch Information und Kommunikation gefördert. Die *Interaktion wird über die Grenzen der Hierarchie, der Bereiche und der Funktionen hinweg erleichtert*, dadurch kann Wissen verbreitet und wissensbezogene Redundanzen geschaffen werden. Dazu werden beispielsweise offene, d.h. kopplungsfähige und zugängliche *Steuerungs- und Koordinationsinstrumente* eingesetzt. Die *personelle Mobilität* von Individuen und Gruppen wird durch durchlässige Strukturen gewährleistet.²²⁶

²²³ Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 145.

²²⁴ Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 145 f.

²²⁵ Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 145.

²²⁶ Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 146 f.

3. Interne anspruchsrgruppenorientierte Kriterien wie

VI. Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit:

Die organisatorischen Regelungen sind *für den durchschnittlichen Stelleninhaber* – insbesondere in dem für die Aufgabenerfüllung relevanten Ausschnitt – *durchschaubar*. Sie geben die *notwendigen Freiräume* und haben positive Effekte auf die Arbeitszufriedenheit sowie die Lern- und Leistungsmotivation. Aktionsträger agieren möglichst innerhalb eines abschliessenden, ganzheitlich-integrierten Teils einer Aufgabe und können sich dadurch besser mit dieser (Teil-)Aufgabe und auch mit dem daraus resultierenden Endprodukt identifizieren. Aufgaben sollen möglichst *eindeutig einer Person* oder Instanz zugeordnet werden, so dass konfligierende Anweisungen und Unsicherheiten verhindert werden. Notwendig sind auch ausreichende *Kompetenz- und Verantwortungsspielräume* im Sinne der Autonomie sowie eine angemessene Fehlertoleranz. Die dadurch geschaffenen Freiräume eröffnen Variationsmöglichkeiten der Tätigkeiten und steigern die Problemlösungs- und Chancenorientierung von Aktionsträgern.²²⁷

Selbstverständlich hängt das Ausmass der Erfüllbarkeit einzelner Effizienzkriterien auch von der Situation und vom Bezugsrahmen der bewerteten Organisationseinheit ab. Zudem können Interdependenzen auftreten, wodurch sich ergänzende oder auch konkurrierende Abhängigkeiten zwischen den Bewertungskriterien ergeben können.²²⁸

²²⁷ Thom/Wenger, *Optimale Organisationsform*, S. 147 f.

²²⁸ Darauf wird im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen. Vgl. dazu Thom/Wenger, *Optimale Organisationsform*, S. 149 ff.

4.3 Kriterienraster

Aus den obenstehenden Überlegungen und Ausführungen ergibt sich für die weitere Arbeit folgendes Kriterienraster zur Bewertung der drei als Beispiele herangezogenen Trägerschaftsstrukturmodelle:²²⁹

1. Hinreichende Autonomie;
2. abgestimmte Steuerungskreisläufe;
3. entwickeltes Steuerungsinstrumentarium;
4. angemessene Aufsicht und Oberaufsicht / transparentes Berichtswesen;
5. geeignete Führungsstrukturen der Verwaltungsträger;
6. ökonomisch-technische Kriterien wie
 - Zielorientierung der Organisation;
 - Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes;
 - Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse;
7. Flexibilitätsorientierte Kriterien wie
 - Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Organisation;
 - Förderung der organisatorischen Lernfähigkeit;
8. Interne anspruchsrgruppenorientierte Kriterien wie
 - Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit.

²²⁹ Die Operationalisierungen bzw. die Massstäbe der acht ausgewählten Kriterien finden sich in den vorangehenden, herleitenden Unterkapiteln in kursiver Schrift.

5 Bewertender Vergleich der drei ausgewählten Fachhochschulen anhand des entwickelten Kriterienrasters

Die Entwicklung und der aktuelle Stand der Trägerschafts- und Führungsstrukturen von drei ausgewählten öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen in der Schweiz sind in Kapitel 3 der vorliegenden Arbeit dargestellt. Im anschliessenden Kapitel 4 wurde anhand von aktuellen schweizerischen Public-Corporate-Governance-Grundsätzen und von ergänzenden organisationalen Beurteilungskriterien ein Bewertungsraster entwickelt. Im Folgenden soll nun der Versuch unternommen werden, die Trägerschafts- und Führungsstrukturen der erwähnten Fachhochschulen anhand dieses Kriterienrasters *qualitativ zu beurteilen* und *auf einer ordinalen Skala – relativ zueinander – zu bewerten*. Dabei muss deutlich festgehalten werden, dass diese Bewertung auf einer Beurteilung der Ist-Zustände anhand des erarbeiteten Kriterienrasters erfolgt, die unumgänglicherweise *auch subjektive Komponenten* aufweist.

Die zu untersuchenden Strukturen werden anhand der acht entwickelten Kriterien bzw. anhand dessen Konkretisierungen/Operationalisierungen zuerst verbal beurteilt und anschliessend einem Wert zwischen Null und Vier zugeordnet. Dabei wird den Wertausprägungen folgende Bedeutung zugeschrieben:²³⁰

- 0 = nicht vorhanden
- 1 = nicht zutreffend
- 2 = eher nicht zutreffend
- 3 = eher zutreffend
- 4 = voll zutreffend / vorhanden

Diese zahlenmässigen Beurteilungen ermöglichen auch grafische Darstellungen der Beurteilungsergebnisse, die schlaglichtartig einen ersten Überblick verschaffen können. Für die Beurteilung einer Fachhochschule aufgrund eines Kriteriums sind die qualifizierenden Aussagen im Text selber selbstverständlich präziser und aussagekräftiger.

5.1 Kriterium 1: Hinreichende Autonomie

Alle drei untersuchten Fachhochschulen sind entweder als Ganzes (Fachhochschule Nordwestschweiz) oder in seinen wesentlichen Teilen (nämlich der dazugehörenden operativen [Teil-]Hochschulen bei der Zürcher Fachhochschule und der Fachhochschule Ostschweiz) selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit dem Recht auf Selbstverwaltung. Die Autonomie ist also bei allen dreien gegeben. Sie ist auch bei allen hinreichend, weil sie mit der vollen Entscheidungsfreiheit bezüglich innerer Organisation ausgestattet sind. Die Freiheit der Aufgabenerfüllung ist teilweise gegeben, nämlich bezüglich Art und Weise der Aufgabenerfüllung, nicht aber in Bezug auf die Frage, ob die Leistung überhaupt erbracht wird. Der

²³⁰ Likert-Skala, vgl. Diekmann, Sozialforschung, S. 209 ff.

gesetzliche und – wo vorhanden – der besondere Leistungsauftrag umschreibt nämlich die Leistungspflicht umfassend.

Die *gewährten Entscheidungsfreiheiten* sind dem unmittelbaren Zugriff der Aufsichtsbehörden (Regierungen und Parlamente) in leicht unterschiedlichem Mass, aber doch weitgehend entzogen:

Zürcher Fachhochschule

Der Zürcher Regierungsrat beschliesst im Rahmen des kantonalen Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans Vorgaben für die finanzielle Entwicklung der Fachhochschule, beantragt dem Kantonsrat das Globalbudget (mit besonderem Leistungsauftrag und Globalkredit), erlässt die Personalverordnung und legt die Standorte der Hochschulen fest.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 1: 4 (voll zutreffend)

Fachhochschule Nordwestschweiz

Die Parlamente der Trägerkantone genehmigen den Leistungsauftrag, welcher von den Trägerregierungen einstimmig beschlossen wird. Letztere genehmigen beispielsweise auch die Anstellungsbedingungen.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 1: 4 (voll zutreffend)

Fachhochschule Ostschweiz

Die Regierungen der Träger genehmigen einstimmig den Entwicklungs- und Finanzplan, das Budget und die Leistungsvereinbarung sowie die Erweiterung bzw. Verringerung des Studienangebots. Bei den Teilschulen in St.Gallen, Rapperswil und Buchs erlässt der jeweilige Hochschulrat die Personalverordnung autonom.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 1: 4 (voll zutreffend)

5.2 Kriterium 2: Abgestimmte Steuerungskreisläufe

Bei allen drei Fachhochschulen sind abgestimmte Steuerungskreisläufe vorhanden.

Zürcher Fachhochschule

Der Kantonsrat ist nur in den (politischen) Steuerungskreislauf eingebunden, indem er die übliche Oberaufsicht wahrnimmt, das Globalbudget²³¹ und die Geschäftsberichte der Hochschulen genehmigt. Inwieweit dabei überprüft wird, ob die strategischen Ausrichtungen der drei Hochschulen den Gewährleistungs- und Eigentümerinteressen des Kantons entsprechen, bleibt offen. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat das Globalbudget zur Genehmigung und setzt damit die strategischen Vorgaben. Das Beteiligungscontrolling erfolgt in der Überprüfung des besonderen Leistungsauftrags im Rahmen der Geschäftsberichte. Die direkte Einflussnahme der Gesamtregierung ist beschränkt (sehr wenige unternehmensseitige Vorgaben, dafür zahlreiche aufgabenseitige Vorgaben), aber durch die Übernahme des Präsidiums des

²³¹ Mit Leistungsauftrag, Zielen und Indikatoren.

Fachhochschulrates mindestens indirekt gegeben. Eine Eigentümerstrategie wird nicht formuliert. Soweit von aussen beurteilbar, funktioniert der Steuerungskreislauf auf Hochschulebene gut (Managementcontrolling).

Bewertung insgesamt zu Kriterium 2:

4 (voll zutreffend)

Fachhochschule Nordwestschweiz

Es ist den vier Partnerkantonen mit einem einzigartigen Ansatz gelungen, dass alle drei Steuerungskreisläufe trotz interkantonalen Trägerschaft aufeinander abgestimmt sind und gut funktionieren. Die Parlamente der Partnerkantone genehmigen den mehrjährigen Leistungsauftrag und die Berichterstattung dazu. Dazu wurden auch neue Instrumente und Organe eingesetzt wie die kantonsübergreifende interparlamentarische Kommission und den kantonsübergreifenden Regierungsausschuss, welche die Geschäfte zuhanden der Parlamente vorbereiten.²³² Eine Schwierigkeit dürfte die notwendige Einstimmigkeit der entsprechenden Beschlüsse insbesondere in Situationen darstellen, in denen wesentliche andere Interessenlagen unter den vier Kantonen oder arge Finanzengpässe bestehen.²³³ Angesichts der interkantonalen Konstruktion haben die Regierungen Kompetenzen weitgehend an einen Regierungsausschuss delegiert, was bezüglich innerkantonalen Schnittstellen zwischen den einzelnen Mitgliedern des Regierungsausschusses und den vier Gesamtregierungen sicherlich nicht zu unterschätzende Anforderungen stellen. Das Beteiligungscontrolling ist installiert; es wurde auch eine Eigentümerstrategie definiert. Auf Stufe Fachhochschule existiert ein Managementcontrolling.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 2:

4 (voll zutreffend)

Fachhochschule Ostschweiz

Von den drei untersuchten Fachhochschulen sind bei der Fachhochschule Ostschweiz die Trägerparlamente weitaus am wenigsten in die Steuerung einbezogen. Über die übliche Oberaufsicht über die Regierungen haben die Parlamente keinerlei Einfluss, weder auf die Fachhochschule Ostschweiz als Ganzes noch auf die einzelne (Teil-)Hochschule.²³⁴ Ein politisches Controlling findet nicht statt. Die Regierungen genehmigen den Entwicklungs- und Finanzplan²³⁵, das Budget und – faktisch nur im Kanton Graubünden – den Leistungsauftrag²³⁶ so-

²³² Es wurde bewusst auf die sonst in interkantonalen Institutionen übliche weitergehende Kompetenzdelegation an die Trägerregierungen verzichtet. Vgl. dazu Kap. 3.3.3.

²³³ Aktuell ist das um 30 Mio. Franken deutlich erhöhte Globalbudget der dritten Leistungsauftragsperiode 2012 bis 2014 der FHNW durch die Partnerkantone Aargau, Basel-Stadt und Solothurn genehmigt worden, der Baslerbieter Landrat hat es aber zurückgewiesen. Die vier Kantone müssen nun einen neuen Leistungsauftrag aushandeln, wobei als sicher gilt, dass die vier zustimmenden Kantone nicht dem Kanton Basel-Landschaft zuliebe Abstriche an ihren Hochschulen vorzunehmen bereit sind. (Vgl. Basler Zeitung vom 21. Oktober 2011, S. 25.)

²³⁴ Dies ist so der Fall bei den Hochschulen in St.Gallen, Rapperswil und Buchs. Im Gegensatz dazu muss aufgrund ihrer kantonalen Trägerschaft der Jahresbericht und die Jahresrechnung der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur (HTW) dem Grossen Rat zur Kenntnis gebracht werden. (Art. 16 des Gesetzes über die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTWG) vom 8. Dezember 2004 [BR 427.500]).

²³⁵ Bei den drei interkantonalen (Teil-)Hochschulen genehmigen die Regierungen faktisch nur die Entwicklung der Staatsbeiträge. Die integralen Entwicklungs- und Finanzpläne wurden noch gar nie unterbreitet.

²³⁶ Der allgemeine Leistungsauftrag ist in den jeweiligen Trägervereinbarungen niedergeschrieben. Obwohl darin auch die Formulierung eines besonderen Leistungsauftrags vorgesehen ist, wurde dieser bei den interkantonalen (Teil-)Hochschulen noch nie schriftlich festgehalten und erteilt.

wie die Jahresrechnung und den Tätigkeitsbericht *der (Teil-)Hochschulen*, nicht jedoch der Fachhochschule Ostschweiz als Ganzes. Eine bedeutende Schwierigkeit stellt die Abstimmung der Interessen der acht verschiedenen Träger dar. Auf der – bezüglich Kompetenzen und Steuerung relevanten – Stufe der (Teil-)Hochschulen findet diese informell und nur bezogen auf die einzelnen Regionen, d.h. auf das Trägergebiet der jeweiligen Hochschule, durch die Trägervertretungen in den entsprechenden Hochschulräten statt. Die Abstimmung der Regierungen innerhalb der Fachhochschule Ostschweiz erfolgt nur ansatzweise. Im Fachhochschulrat Ostschweiz sind zwar sämtliche Bildungsdirektoren der Träger vertreten, aufgrund ihrer unterschiedlichen Interessen, insbesondere zwischen den Standortkantonen unter sich, aber auch zwischen den Standortkantonen und den Nicht-Standortkantonen, kann nur ein Interessenausgleich auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner entstehen. Zudem sind die Steuerungskompetenzen des Fachhochschulrates Ostschweiz sehr eingeschränkt. Ein Beteiligungscontrolling findet nicht statt; ebenso ist bis heute keine Eigentümerstrategie formuliert worden. Das Managementcontrolling ist auf der Ebene (Teil-)Hochschule installiert, auf Stufe der Fachhochschule Ostschweiz aber nur ansatzweise vorhanden.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 2:

2 (eher nicht zutreffend)

5.3 Kriterium 3: Entwickeltes Steuerungsinstrumentarium

Zürcher Fachhochschule

Zentrales Steuerungsinstrument ist bei der Zürcher Fachhochschule das kantonale Fachhochschulgesetz²³⁷. Dieses stellt ein eigentliches Organisationsgesetz dar und sagt praktisch nichts über die wesentlichen Leistungs- und Wirkungsvorgaben aus. Aufgrund der Beschlusskompetenz des Kantonsrates über das Globalbudget ist dieser Mangel jedoch nicht schwerwiegend.²³⁸ Die weiteren Steuerungsinstrumente wie mehrjährige Aufgaben- und Finanzplanung, jährliche Budgetierung, Sachplanungen, Leistungsvereinbarung und Ressourcensteuerung sind grundsätzlich vorhanden.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 3:

3 (eher zutreffend)

Fachhochschule Nordwestschweiz

Bei der Fachhochschule Nordwestschweiz stellt der Staatsvertrag zwischen den vier Trägerkantonen²³⁹ das zentrale Steuerungsinstrument dar. Er enthält zwar die wesentlichen Leistungs- und Wirkungsvorgaben nicht, was aber aufgrund der auf der Parlamentsstufe angesiedelten Kompetenz zur Genehmigung des Leistungsauftrags auch nicht nötig ist. Auch die notwendigen weiteren Steuerungsinstrumente sind existent. Im Gegensatz zu den beiden anderen Fachhochschulen definiert der Staatsvertrag sogar explizit und ausführlich die Struktur des Leistungsauftrags.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 4:

4 (voll zutreffend)

²³⁷ Fachhochschulgesetz des Kantons Zürich vom 2. April 2007 (FaHG; LS 414.10).

²³⁸ Weil das Globalbudget neben dem Globalkredit auch den besonderen Leistungsauftrag mit Zielen (mit Leistungs- und Wirkungsvorgaben) und Indikatoren inkludiert.

²³⁹ Staatsvertrag, FHNW.

Fachhochschule Ostschweiz

Im Gegensatz zu den beiden anderen untersuchten Fachhochschulen wird die Fachhochschule Ostschweiz durch eine auf Stufe der Trägerregierungen abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung²⁴⁰ gesteuert, welche dem Fachhochschulrat Ostschweiz nur sehr eingeschränkte Steuerungskompetenzen einräumt. Die wichtigsten Steuerungsinstrumente innerhalb der Fachhochschule Ostschweiz stellen die drei Trägervereinbarungen über die (Teil-)Hochschulen in St.Gallen, Rapperswil und Buchs sowie das Trärgesetz über die Hochschule für Technik und Wirtschaft in Chur dar. Diese sind aber zum Teil sehr unterschiedlich ausgestaltet, so dass innerhalb der FHO kein zentrales, formell verankertes Steuerungsinstrumentarium existiert. Dafür enthalten die einzelnen Trägervereinbarungen allgemeine Leistungsaufträge als Leistungs- und Wirkungsvorgaben. Auch die weiteren Steuerungsinstrumente sind zwar grundsätzlich vorhanden, betreffen aber mit Ausnahme eines Entwicklungs- und Finanzplanes, welcher für die ganze Fachhochschule Ostschweiz erarbeitet wird, nur die jeweiligen (Teil-)Hochschulen. Die mehrjährigen Aufgaben- und Finanzpläne werden von den einzelnen Trägerregierungen – wenn überhaupt – nur isoliert und im Rahmen der kantonalen Budget- und Finanzplanprozesse zur Kenntnis genommen.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 3:

2 (eher nicht zutreffend)

5.4 Kriterium 4: Angemessene Aufsicht und Oberaufsicht / transparentes Berichtswesen

Zürcher Fachhochschule

Die Beaufsichtigung der Zürcher Fachhochschule durch den Kantonsrat erfolgt neben der üblichen Oberaufsicht über die Tätigkeit des Regierungsrates insbesondere über die Genehmigung der Geschäftsberichte der drei angeschlossenen Hochschulen. Im Trärgesetz wird die Art der Berichterstattung nicht weiter ausgeführt. Der tatsächliche jährliche Geschäftsbericht an den Kantonsrat ist knapp gehalten und verweist auf den öffentlichen Jahresbericht der Fachhochschule. Er enthält konzise Erklärungen zu den finanziellen Abweichungen sowie Vergleiche der geplanten Wirkungs-, Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsindikatoren zu den effektiven Werten. Zu den politischen Zielen werden keine, zu den strategischen Zielen eher rudimentäre Aussagen gemacht. Mit den vorhandenen Instrumenten wird die Transparenz der Aufgabenerfüllung grundsätzlich sichergestellt. Hingegen erfolgt das Reporting – zumindest das formelle – nicht in stufengerecht verdichteter Weise, sondern derselbe Geschäftsbericht wird dem Regierungsrat zum Beschluss beantragt und dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt. Die wesentlichen mit der Beaufsichtigung verbundenen Aufgaben und Kompetenzen sind im Gründungserlass festgeschrieben, jedoch aufgrund ihrer fehlenden Ausrichtung auf die unterschiedlichen Aufsichtsstufen nur bedingt sachgemäss.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 4:

3 (eher zutreffend)

²⁴⁰ Vereinbarung FHO. Vgl. dazu Kap. 3.4.

Fachhochschule Nordwestschweiz

Die von den Parlamenten der Träger wahrgenommene Oberaufsicht ist ausgeprägt und weitgehend, indem die Berichterstattung zum Leistungsauftrag einstimmig genehmigt werden muss. Der interparlamentarischen Kommission kommt sogar Organschaft zur gemeinsamen Oberaufsicht zu. Diese relativ komplizierte Struktur ist der notwendigen Verbindung von sachgemässer Oberaufsicht im Rahmen einer interkantonalen Trägerschaft geschuldet und war Voraussetzung, dass die vier kantonalen Parlamente dem Staatsvertrag zustimmten. Die Elemente der Oberaufsicht sind im Einzelnen im Staatsvertrag festgehalten.²⁴¹ Die Regierungen selbst sind in die Aufsicht der Fachhochschule mit eingebunden, indem ihnen im Rahmen des Staatsvertrags u.a. der Beschluss über die Berichterstattung zum Leistungsauftrag zugeordnet wurde. In der Berichterstattung wird Rechenschaft abgelegt über Effizienzziele, politische Ziele, Entwicklungsschwerpunkte und Leistungsziele (mit detaillierten Indikatoren). Dadurch ist die Transparenz der Aufgabenerfüllung sichergestellt.

Der Regierungsausschuss funktioniert auch in der Aufsicht als geschäftsvorbereitendes Organ für die vier Trägerregierungen. Soweit erkennbar bzw. mindestens formell erfolgt wie bei der Zürcher Fachhochschule jedoch keine nach Hierarchiestufe verdichtete Berichterstattung.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 4:

4 (voll zutreffend)

Fachhochschule Ostschweiz

Den Parlamenten der Träger kommt keine über die allgemeine Oberaufsicht über die Regierungen hinausgehende Oberaufsicht weder über die Fachhochschule Ostschweiz als Ganzes noch über die einzelnen (Teil-)Hochschulen zu.²⁴²

Wie es bei interkantonalen Institutionen häufig der Fall ist, übernehmen die Regierungen anstelle der Parlamente die Oberaufsicht über die (Teil-)Hochschulen. Die Kompetenzen zur Genehmigung der Jahresrechnung und des Tätigkeitsberichts sind in den Gründungserlassen der Hochschulen festgeschrieben. Grundsätzlich ist dieses Reportingsystem stufengerecht verdichtet. Hingegen wird aufgrund des faktisch fehlenden besonderen Leistungsauftrages auch keine regelmässige Rechenschaft über die Umsetzung der politischen und strategischen Ziele und die Erfüllung der Leistungs- und Wirkungsziele abgelegt.²⁴³ Die Berichterstattung beschränkt sich im Wesentlichen auf die Rechnungslegung.²⁴⁴ Diese wird dafür einer akribischen Überprüfung durch die kantonalen Finanzkontrollen unterzogen.

Für die Fachhochschule Ostschweiz als Ganzes erfolgt die Oberaufsicht über den Fachhochschulrat Ostschweiz, jedoch nur im Rahmen von sehr eingeschränkten Kompetenzen wie Genehmigung der Entwicklungspläne (ohne Finanzpläne) und Gewährleistung von Qualitätssicherungsmaßnahmen.²⁴⁵

²⁴¹ Siehe Kap. 3.3.3.

²⁴² Eine Ausnahme bildet wiederum die Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur (HTW), bei der Jahresbericht und die Jahresrechnung dem Grossen Rat zur Kenntnis zu bringen sind. (Art. 16 des Gesetzes über die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTWG) vom 8. Dezember 2004 [BR 427.500]).

²⁴³ Vgl. dazu FN 236.

²⁴⁴ Die Regierung des Kantons St.Gallen nimmt jedoch regelmässig die Gelegenheit wahr, im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen oder eigenen politischen Planungen (z.B. Regierungsprogramm) Rechenschaft abzulegen über die Umsetzung der politischen und strategischen Ziele sowie die Erfüllung der Leistungs- und Wirkungsziele.

²⁴⁵ Art. 5 Vereinbarung FHO.

Die Transparenz der Aufgabenerfüllung ist auf Stufe Regierung teilweise, auf Stufe Parlament nur auf Einzelfälle bezogen sichergestellt.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 4:

2 (eher nicht zutreffend)

5.5 Kriterium 5: Geeignete Führungsstrukturen der Verwaltungsträger

Sowohl dem Fachhochschulrat der Zürcher Fachhochschule als auch demjenigen der Fachhochschule Nordwestschweiz ist aufgrund ihrer Gründungserlasse die jeweilige strategische Führungsverantwortung zugeordnet. Die Umschreibung ihrer Befugnisse ist ähnlich lautend und für die Erfüllung ihrer Aufgaben genügend. Sie umfassen insbesondere auch die Wahl der Schulleitung, welcher nicht einem Genehmigungsvorbehalt der Regierung untersteht. Die operative Führung beider Fachhochschulen ist – ebenfalls gesetzlich – den Fachhochschulleitungen zuerkannt.

Zürcher Fachhochschule

Der Fachhochschulrat wird präsiert vom für das Bildungswesen zuständigen Mitglied des Regierungsrates und setzt sich weiter aus sechs bis acht unabhängigen, aber vom Regierungsrat gewählten Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft, Sozialwesen und Politik zusammen. Ein schriftlich festgelegtes Anforderungsprofil gibt es nicht. Es besteht eine zeitliche Beschränkung auf drei Amtsdauern.

Bei der Zürcher Fachhochschule gibt es die Besonderheit, dass – weil sie aus drei selbstständigen Hochschulen besteht – eine Rektorenkonferenz für hochschulübergreifende Angelegenheiten eingesetzt worden ist. Die operative Führung steht dem jeweiligen Rektor einer Hochschule zu und wird dabei von der Hochschulleitung unterstützt. Er entscheidet endgültig, wenn sich die Mitglieder der Hochschulleitung über Anträge an übergeordnete Instanzen nicht einig sind und befindet auch über die Zuteilung der Mittel im Rahmen des Globalbudgets. Für die Einsetzung einer (kantonalen) Revisionsstelle wird auf die entsprechenden Bestimmungen des Kantons Zürich verwiesen.²⁴⁶

Bewertung insgesamt zu Kriterium 5:

3 (eher zutreffend)

Fachhochschule Nordwestschweiz

Der Fachhochschulrat besteht aus neun bis dreizehn Mitgliedern und setzt sich aus (unabhängigen) Persönlichkeiten aus Gesellschaft, Bildung und Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur zusammen.²⁴⁷ Im Gegensatz zur Zürcher Fachhochschule wird er durch eine von den Trägerregierungen unabhängige Person präsiert und nach einem schriftlich fixierten Anforderungsprofil zusammengesetzt. Die Kompetenz zur Wahl von Präsidium und Mitgliedern (sowie explizit auch die Abberufung aus wichtigen Gründen) steht den Trägerregierungen zu. Die Revisionsstelle wird von den Trägerregierungen eingesetzt. Ihre Prüfaufgaben und Berichterstattungspflicht sind im Staatsvertrag im Einzelnen geregelt. Explizit wird dabei fest-

²⁴⁶ § 32 FaHG.

²⁴⁷ Erwähnenswert ist, dass im Gegensatz dazu die Zürcher Fachhochschule ihre Mitglieder des Fachhochschulrates explizit auch aus der Politik rekrutiert.

gehalten, dass nicht nur die Ordnungsmässigkeit und Richtigkeit der Informationen geprüft wird, sondern auch das zweckmässige Funktionieren der Planungs-, Kontroll-, Steuerungs- und Berichtssysteme der Fachhochschule.²⁴⁸

Bewertung insgesamt zu Kriterium 5:

4 (voll zutreffend)

Fachhochschule Ostschweiz

Innerhalb der Fachhochschule Ostschweiz gibt es fünf verschiedene Hochschulräte: Auf der einen Seite der für die ganze FHO zuständige Fachhochschulrat Ostschweiz und auf der anderen Seite die vier Hochschulräte der (Teil-)Hochschulen. Ersterer besteht mehrheitlich aus den Bildungsdirektorinnen und –direktoren der Träger und wird ergänzt durch drei bis fünf von den Regierungen gewählte (unabhängige) Mitglieder. Die Kompetenzen des Fachhochschulrates Ostschweiz sind beschränkt und benötigen Einstimmigkeit.²⁴⁹

Die mit umfassenden, namentlich strategischen Befugnissen ausgestatteten Hochschulräte der vier Hochschulen werden von den jeweiligen Trägerregierungen gewählt und sind – mit Ausnahme von vereinzelt Vertretungen der Träger²⁵⁰ – weisungsunabhängige Personen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Es besteht nirgends ein Anforderungsprofil für die Zusammensetzung eines Hochschulrates. Sie vertreten insbesondere die Interessen „ihrer“ Hochschule; die Entwicklung der Fachhochschule Ostschweiz als Ganzes wird in der Regel erst sekundär unterstützt. Die Hochschulräte konstituieren sich selbst²⁵¹ und wählen die Schulleitungen. Auf gesetzlicher Basis werden bei allen vier Hochschulen der Rektor bzw. die Schulleitungen als operative Führungsorgane festgelegt.

Aufgrund des Reglements betreffend den Direktor der FHO vom 7. März 2008 setzt der Fachhochschulrat Ostschweiz einen Direktor als seinen Geschäftsführer ein. Dieser präsidiert daneben auch die aus sich selbst und den Rektoren der (Teil-)Hochschulen bestehende Rektorenkonferenz, welche auf Konsens beruhende Beschlüsse fassen kann. Er ist u.a. zuständig für die Lenkung von strategischen, FHO-weiten Entwicklungsprojekten und von operativen Holdingaufgaben.

Die Revisionsstellen werden von den Trägerregierungen gewählt. Bei allen Hochschulen sind die entsprechenden kantonalen Finanzkontrollen mit dieser Aufgabe betraut.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 5:

2 (eher nicht zutreffend)

5.6 Kriterium 6: Ökonomisch-technische Kriterien

Es geht im Folgenden um die Überprüfung der ökonomisch-technischen Kriterien wie Zielorientierung der Organisation des Fachhochschulverbunds, organisationale Förderung der Führbarkeit und Begrenzung des Koordinationsaufwandes auf den obersten Führungsebenen

²⁴⁸ § 24 Staatsvertrag FHNW.

²⁴⁹ Vgl. dazu Kap. 3.4.3.

²⁵⁰ Wo vorhanden sind das die Leiter der zuständigen Ämter der kantonalen Bildungsdepartemente.

²⁵¹ Mit Ausnahme der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur (HTW), bei der die Regierung den Präsidenten des Hochschulrates wählt. (Art. 8 des Gesetzes über die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTWG) vom 8. Dezember 2004 [BR 427.500]).

der Fachhochschule sowie deren Schnelligkeit und Qualität der Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse.

Zürcher Fachhochschule

Auf der Stufe der strategischen Leitung (Fachhochschulrat) sind die Aufgaben und Kompetenzen zweifellos so umfassend, dass er seine Tätigkeit funktions- und zielbezogen und seiner Verantwortung entsprechend wahrnehmen kann.²⁵² In Bezug auf die operative Leitung der Zürcher Fachhochschule präsentiert sich die Situation anders. Die Zürcher Fachhochschule hat keine operative Geschäftsleitung, welche mit verbindlichen Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist. Die Rektorenkonferenz ist ein reines Koordinationsorgan für hochschulübergreifende Angelegenheiten.²⁵³ Muss eine Aufgabe beispielsweise aus Kostengründen harmonisiert (z.B. Rechnungswesen) oder zur Leistungserstellung gar zusammengelegt werden (z.B. Informatik-Dienstleistungen) ist mit einem beträchtlichen Koordinationsaufwand und -widerstand zu rechnen. Die Aufgabe der operativen Führung ist auf die einzelnen Hochschulleitungen der eigenen und der angeschlossenen privaten Hochschulen aufgeteilt. Das schafft – soweit überhaupt Aufgaben gemeinsam angegangen werden – zahlreiche Schnittstellen. Mit anderen Worten ist die Rektorenkonferenz der Zürcher Fachhochschule zur Entwicklung von effizienten gemeinsamen Lösungen auf Konsens oder auf die Eskalationsstufe Fachhochschulrat angewiesen. Dies fördert im Konfliktfall zielbezogene Lösungen nicht. Die Zürcher Fachhochschule hat den Weg einer Auftrennung der Leistungsangebote auf verschiedene, thematisch und inhaltlich nahe beieinander liegenden Einheiten gewählt, in dem sie die künstlerischen, pädagogischen und die restlichen Fachhochschulangebote in rechtlich getrennten, selbstständigen Hochschulen anbietet. Aufgrund der dadurch geschaffenen Problemnähe und der innerhalb einer Hochschule klaren Regelungen können – bezogen auf die einzelne Hochschule – schnelle und situationsangepasste, d.h. qualitativ passende Lösungen erwartet werden.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 6:

3 (eher zutreffend)

Fachhochschule Nordwestschweiz

In der Fachhochschule Nordwestschweiz besitzen sowohl der Fachhochschulrat als auch ihr operatives Leitungsorgan die für die Erfüllung ihrer Aufgabe notwendigen Kompetenzen. Letzteres erhält seine Kompetenzen vom Fachhochschulrat selbst und ist diesem für die Geschäftsführung der *ganzen* Fachhochschule Nordwestschweiz verantwortlich.²⁵⁴ Das Kongruenzprinzip ist vollumfänglich eingehalten. Hingegen ist auf der unteren Stufe der Fachhochschulleitung ein beträchtlicher Koordinationsaufwand notwendig. Dies rührt daher, dass in der Geschäftsleitung unter einem Direktionspräsidenten sämtliche Teilhochschulen²⁵⁵ – von der Technik über Psychologie und Pädagogik bis zur Musik – vertreten sind und ihre von ungleichen Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und Leistungsadressaten herrührenden un-

²⁵² Zu den Kompetenzen im Einzelnen vgl. Kap. 3.2.3.

²⁵³ § 11 FaHG.

²⁵⁴ § 23 Staatsvertrag FHNW.

²⁵⁵ Diese „Hochschulen“ sind ohne rechtliche Selbstständigkeit und als fachbereichsbezogene Departemente ausgestaltet: Hochschulen für Angewandte Psychologie, für Architektur, Bau und Geomatik, für Technik, für Wirtschaft, für Gestaltung und Kunst, für Life Sciences, für Musik, für Pädagogik und für Soziale Arbeit.

terschiedlichen Ansichten einbringen. Diese Gliederungsbreite ist kaum effizient handhabbar. Vielmehr ist zu vermuten, dass die einzelnen Teilhochschulen trotz der Unterstellung unter einen Direktionspräsidenten ein deutliches Eigenleben führen und die Zusammenarbeit nicht wirklich interdisziplinär erfolgt. Angesichts der übermässig grossen und unterschiedlichen Rahmenbedingungen unterliegenden Schulleitung fragt es sich auch, ob die Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesse auf dieser Stufe wirklich schnell ablaufen können. Aufgrund ihrer klaren Kompetenzregelungen ist die vorliegende Organisation selbstredend effizient für sämtliche zentralen Dienstleistungen wie Finanzen, Controlling, Informatik, Personal und – aufgrund der zahlreichen Standorte etwas abgeschwächt – auch für die Immobilien, Infrastruktur und Kommunikation.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 6:

3 (eher zutreffend)

Fachhochschule Ostschweiz

Bezogen auf den Fachhochschulverbund Ostschweiz präsentiert sich die Situation im Vergleich zu den beiden anderen untersuchten Einheiten wiederum unterschiedlich. Die FHO ist als Holding von vier einzelnen, selbstständigen Hochschulen strukturiert. Jede dieser Einheiten wird durch einen eigenen Hochschulrat geführt, so dass insgesamt fünf Hochschulräte²⁵⁶ die Geschicke der FHO führen. Eine gemeinsame, durch den Direktor der FHO geleitete Rektorenkonferenz ist zwar vorhanden. Sie basiert aber vollständig auf dem Konsensprinzip. Ein eigentliches, mit wesentlichen Entscheidungsbefugnissen ausgestattetes Eskalationsgremium existiert nicht.²⁵⁷

Aus Sicht des Fachhochschulverbunds kann schwerlich von einer zielbezogenen Zuteilung der Aufgaben auf *eine* strategische und *eine* operative Führung gesprochen werden. Eine Gesamtzielorientierung der Entscheidungsträger ist nicht spürbar, weder auf Stufe Fachhochschulrat Ostschweiz noch auf Stufe Rektorenkonferenz. Dementsprechend überlagern auch regelmässig Partikularinteressen die Sach- und Problemorientierung einer Lösung. Der Koordinationsaufwand ist zwar nicht ausufernd, aber primär deshalb nicht, weil schlicht wenig koordiniert ist. Bei einzelnen, tatsächlich gemeinsam geführten Angeboten ist der Koordinationsaufwand gross und zeitaufwendig sowie im Betrieb konfliktanfällig.²⁵⁸ Die Schnittstellen sind – soweit sie überhaupt vorhanden sind – nur ausnahmsweise²⁵⁹ mit klaren Kompetenzen geregelt und damit aufreibend. Fällige Entscheide werden auch im Fachhochschulrat Ostschweiz häufig verzögert oder aufgrund von unterschiedlichen Trägerinteressen gar nicht gefällt.

Diese schlechte Beurteilung der ökonomisch-technischen Kriterien trifft auf die Stufe der (Teil-)Hochschulen grundsätzlich nicht zu. Hier sind die Kompetenzen den Aufgaben entsprechend geregelt, die Sachorientierung auf die Erreichung der Ziele – allerdings nur der einzelnen (Teil-)Hochschulen – gegeben und die Schnittstellen angepasst. Auch die Güte der

²⁵⁶ Fachhochschulrat Ostschweiz sowie je ein Hochschulrat für die vier (Teil-)Hochschulen.

²⁵⁷ Der Fachhochschulrat Ostschweiz hat sehr eingeschränkte Kompetenzen und das eigentlich dafür vorgesehene Eskalationsgremium Präsidialkonferenz basiert seinerseits auf dem Konsensprinzip (vgl. dazu Kap. 3.4.3).

²⁵⁸ Das Studienangebot Systemtechnik^{NTB} der Hochschule für Technik Buchs (NTB) beispielsweise hatte für die heute vorliegende einheitliche Lösung an den Standorten Buchs, St.Gallen und Chur eine etwa achtjährige Anlaufzeit und benötigte mehrere Regierungsbeschlüsse.

²⁵⁹ Beispielsweise bei den Reportingleistungen gegenüber dem Bund.

Entscheidungsprozesse ist gewährleistet, wenn auch die Schnelligkeit wegen der doch vorhandenen Abhängigkeit der (Teil-)Hochschule vom Fachhochschulverbund Ostschweiz²⁶⁰ manchmal leidet. Diese für die (Teil-)Hochschule relativ positive Beurteilung verhindert, dass die Gesamtbeurteilung des Kriteriums 6 nicht auf „nicht zutreffend“ fällt.

Bewertung insgesamt zu Kriterium 6:

2 (eher nicht zutreffend)

5.7 Kriterium 7: Flexibilitätsorientierte Kriterien

Kriterium 7 wird aufgrund der Handlungs-, Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Fachhochschule beurteilt bzw. inwiefern die organisatorische Struktur der Fachhochschule die Lernfähigkeit der Institution zu fördern vermag.

Die Beurteilung der flexibilitätsorientierten Kriterien der drei untersuchten Hochschulen fällt unterschiedlich aus, je nachdem, welcher Art die Änderungen von systemexternen und -internen Gegebenheiten sind, auf welche die Fachhochschulorganisation schnell und wirksam reagieren muss.

Sind Impulse vorhanden, welche eine grundlegende Anpassung der Struktur der Fachhochschule erfordern, müssen die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden. Diesbezüglich ist diejenige Fachhochschule, die nur von einem kantonalen Gesetzgeber abhängig ist, sicherlich im Vorteil. Eine Änderung des Zürcher Fachhochschulgesetzes ist aufgrund der klaren Zuständigkeit in einer Linie (Fachhochschulrat → Regierungsrat des Kantons Zürich → Kantonsrat des Kantons Zürich) wesentlich rascher verwirklicht als bei den Fachhochschulen Nordwestschweiz oder Ostschweiz. In der Nordwestschweiz bedingt eine vom Fachhochschulrat beantragte Änderung eine Absprache unter vier Kantonen, welche trotz aller Gemeinsamkeiten doch auch partikuläre Interessenlagen verfolgen. Zwar hilft das Gremium des Regierungsausschusses, diese Unterschiede mittels Verhandlungen einem für alle vier Partner tragbaren Kompromiss zuzuführen, doch müssen anschliessend immer noch vier Regierungen und vier Kantonsparlamente von den verhandelten Lösungen überzeugt werden.²⁶¹ Da jeder der vier Partnerkantone auch mindestens einen Hochschulstandort und den Schwerpunkt mindestens eines Fachbereichs aufweist, kann davon ausgegangen werden, dass auch bei notwendigen Veränderungen (Kompromiss-)Lösungen gefunden werden könnten.

Ein solcher grundlegender Anpassungsprozess der gesetzlichen Grundlagen gestaltet sich in der Ostschweiz nochmals wesentlich schwieriger. Diese Schwierigkeit rührt zum einen daher, dass drei von vier Hochschulen in nur einem Kanton (St.Gallen) liegen und eine Hochschule

²⁶⁰ Etwa bei der Entwicklung eines neuen Studiengangs, welcher durch den Fachhochschulrat Ostschweiz genehmigt werden muss.

²⁶¹ Dass diese Überzeugungsarbeit mitunter schwierig sein kann, zeigt die Genese der Fachhochschule Nordwestschweiz selber. Die dem Autor vorliegenden Unterlagen zeigen, dass es Verhandlungsphasen gegeben hat, welche dem Misserfolg nur sehr knapp entronnen sind. (Unveröffentlichtes Manuskript vom 22. November 2005 von Dr. Alexander Hofmann, Leiter Stab Hochschulen im Departement Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau: „Wie der Aargau (doch noch) zum Hochschulkanton geworden ist – die Aargauer Fachhochschulpolitik 1995 – 2005“.)

im Kanton Graubünden. Sechs von acht Mitträgern haben keine direkten Standortinteressen an der Fachhochschule Ostschweiz. Zum anderen sind die Grössenverhältnisse der Mitträger derart unterschiedlich²⁶² sowie die Ausdehnung der Fachhochschule Ostschweiz so riesig, dass die Überschneidungen der Interessen überaus klein sind.²⁶³ Eindrücklich untermauert werden diese Anpassungsschwierigkeiten der Fachhochschule Ostschweiz durch die zahlreichen Strukturveränderungsanläufe, welche bis auf wenige kosmetische Anpassungen bisher alle gescheitert sind.²⁶⁴ Die Hürden, acht Regierungen und acht Parlamente von einem erzielten Verhandlungsergebnis zu überzeugen, waren mindestens bisher immer zu hoch. Die Grundstruktur der Fachhochschule Ostschweiz stammt deshalb auch noch aus dem Jahr 1999.

Ist der organisatorische Änderungsbedarf, welcher durch neue veränderte systemexterne und -interne Gegebenheiten hervorgerufen wird, innerhalb einer (Teil-)Hochschule der Fachhochschule Ostschweiz umsetzbar, zeigt sich eine grosse Flexibilität. Die lokale Problemlösungsfähigkeit ist ausgeprägt; notwendige Ergänzungsstrukturen sind rasch implementiert. Diesbezüglich scheint die Fachhochschule Nordwestschweiz aufgrund ihrer Struktur, welche alles umfasst, träger auf externe Impulse reagieren zu können als die segmentiertere Organisation der Zürcher Fachhochschule und – aufgrund ihrer geringeren Grössen noch flexibler – die (Teil-)Hochschulen der Fachhochschule Ostschweiz.

Bezüglich der Lernfähigkeit über die Grenzen der Hierarchie kann davon ausgegangen werden, dass keine grundsätzlichen, organisationsbedingten Unterschiede bis und mit Stufe der Teilhochschule auftreten. Die Interaktionen über die Grenzen der Bereiche und Funktionen finden innerhalb der einzelnen Hochschulen der Zürcher Fachhochschule und der Fachhochschule Ostschweiz keine grossen Hindernisse, wohingegen die Zusammenarbeit über die Grenzen der einzelnen Hochschulen hinweg eher schwieriger sein dürfte.²⁶⁵

Zürcher Fachhochschule

<i>Bewertung insgesamt zu Kriterium 7:</i>	3.5
<i>Bewertung Kriterium 7 (Stufe Fachhochschule gesamt):</i>	4 (voll zutreffend)
<i>Bewertung Kriterium 7 (Stufe [Teil-]Hochschule):</i>	3 (eher zutreffend)

²⁶² Der grösste Kanton St.Gallen hat 2025 km² Fläche und 478'900 Einwohnerinnen und Einwohner, der Kanton Appenzell Innerrhoden hat 172.5 km² Fläche (9 Prozent des Kantons St.Gallen) und 15'700 Einwohnerinnen und Einwohner (3 Prozent des Kantons St.Gallen). Diese Unterschiedlichkeit ruft regelmässige Abwehrreflexe des Kleineren gegenüber dem Grösseren hervor.

(Flächenangaben: BFS 2011, Angaben zu den Einwohnerinnen und Einwohnern: BFS 31.12.2010)

²⁶³ Der Kanton Schwyz, welcher übrigens Mitträger nicht nur der Fachhochschule Ostschweiz, sondern auch der Fachhochschule Zentralschweiz ist, hat im Hochschulbereich eigentlich weder aus geografischer noch aus volkswirtschaftlicher Sicht gemeinsame Interessen beispielsweise mit dem Kanton Thurgau.

²⁶⁴ Vgl. dazu Kap. 3.4.2.

²⁶⁵ Es sei hier die Vermutung angestellt, dass diese Interaktion innerhalb der (Teil-)Hochschulen der Fachhochschule Ostschweiz, weil nur auf einen Standort bezogen, am leichtesten möglich sind. Hingegen sind einzelne Fachbereiche der Zürcher Fachhochschule und der Fachhochschule Nordwestschweiz an unterschiedlichen Standorten untergebracht, was erfahrungsgemäss den persönlichen Austausch, die gegenseitige Befruchtung und die Zusammenarbeit nicht begünstigt.

Fachhochschule Nordwestschweiz

<i>Bewertung insgesamt zu Kriterium 7:</i>	<i>2.5 (eher zutreffend)</i>
<i>Bewertung Kriterium 7 (Stufe Fachhochschule gesamt):</i>	<i>2 (eher nicht zutreffend)</i>
<i>Bewertung Kriterium 7 (Stufe Teilhochschule):</i>	<i>3 (eher zutreffend)</i>

Fachhochschule Ostschweiz

<i>Bewertung insgesamt zu Kriterium 7:</i>	<i>2.5 (eher zutreffend)</i>
<i>Bewertung Kriterium 7 (Stufe Fachhochschule gesamt):</i>	<i>1 (nicht zutreffend)</i>
<i>Bewertung Kriterium 7 (Stufe [Teil-]Hochschule):</i>	<i>4 (voll zutreffend)</i>

5.8 Kriterium 8: Interne anspruchsrgruppenorientierte Kriterien

Auch bei den internen anspruchsrgruppenorientierten Kriterien wie Förderung der sozialen Effizienz und individuellen Lernfähigkeit ist die Beurteilung von der betrachteten Ebene abhängig. Auf der Stufe Fachhochschule insgesamt scheint die Zürcher Fachhochschule mit ihren drei fachlich fokussierten selbstständigen Hochschulen und den – mit wenigen Ausnahmen²⁶⁶ – auf jeweils einen Standort beschränkten Fachbereichen für die Mitarbeitenden am klarsten und durchschaubarsten organisiert. Die Fachhochschule Nordwestschweiz hat bereits zahlreiche Fachbereiche mit mehreren Standorten, wobei jeweils ein Standort als Schwerpunkt eines Fachbereichs fungiert. Dies in Zusammenhang mit der Breite der in einer Hochschule abgedeckten und in der Schulleitung vertretenen Fachbereiche lässt die Strukturen für den durchschnittlichen Mitarbeiter komplex erscheinen. Vollends undurchschaubar werden die Aufgaben- und Kompetenzhierarchien sowie die Schnittstellen im Fachhochschulverbund Ostschweiz. Da braucht es schon eine grosse Nähe zu den rechtlichen und ablaufmässigen Grundlagen, um beispielsweise zu beurteilen, welchen Weg und wie viel Zeit die abschliessende Genehmigung eines neuen Studiengangs benötigt.²⁶⁷

Die Beurteilung der Kompetenz- und Verantwortungsspielräume der Stellen und Mitarbeitenden innerhalb der Teilhochschulen fällt aufgrund der vorhandenen Unterlagen ausgesprochen schwierig. Neben der Organisation, welche die notwendigen Freiräume und die damit zusammenhängende Arbeitszufriedenheit begünstigen, hängen diese jedoch auch stark von den individuellen Vorgesetzten und deren Führungsphilosophie und –verhalten ab. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb ein durchschnittlicher Angestellter einer Teilhochschule bezüglich Handlungsspielraum und Leistungsmotivation in der einen oder anderen Institution besser

²⁶⁶ Life Sciences und Facility Management in Wädenswil.

²⁶⁷ Grundsätzlich wird ein Studiengang durch die Schulleitung einer (Teil-)Hochschule konzipiert. Bereits zu mehrfachen Diskussionen hat der weitere Ablauf geführt: Muss sich zuerst der Hochschulrat dieser (Teil-)Hochschule mit dem Geschäft befassen oder der zuständige FHO-Fachbeirat (vgl. dazu Kap. 3.4.3)? Soll der neue Studiengang anschliessend zuerst den jeweils drei bzw. vier Trägerregierungen oder dem Fachhochschulrat Ostschweiz zur Genehmigung unterbreitet werden? Manchmal wird ein Studiengang aber auch über zwei oder drei (Teil-)Hochschulen gemeinsam konzipiert, was die Komplexität des Ablaufs und der mit einzubeziehenden Gremien potenziert. Dass dieses System trotz der institutionellen Unklarheiten einigermassen funktioniert, ist weitgehend dem Pragmatismus der verschiedenen Gremien zu verdanken.

gestellt sein soll. Aus diesem Grund wird der letztgenannte Aspekt in Kriterium 8 nicht bewertet.

Zürcher Fachhochschule

Bewertung Kriterium 8 (Stufe Fachhochschule gesamt): 4 (voll zutreffend)

Fachhochschule Nordwestschweiz

Bewertung Kriterium 8 (Stufe Fachhochschule gesamt): 3 (eher zutreffend)

Fachhochschule Ostschweiz

Bewertung Kriterium 8 (Stufe Fachhochschule gesamt): 2 (eher nicht zutreffend)

6 Beurteilung der ausgewählten Fachhochschulen und Würdigung der Ergebnisse

Nachdem im vorhergehenden Kapitel eine Bewertung der untersuchten Fachhochschulen anhand jedes einzelnen Kriteriums des in Kapitel 4 entwickelten Bewertungskriterienrasters erfolgt ist, gilt es nun, eine zusammenfassende Beurteilung für jede Fachhochschule vorzunehmen. Die Ergebnisse sollen der Anschaulichkeit halber nicht nur qualitativ im Sinn von festgestellten Stärken und Schwächen, sondern auch als grafische Darstellungen gezeigt werden. Abschliessend sind die Ergebnisse zu würdigen.

6.1 Trägerschaftsstruktur der Zürcher Fachhochschule

6.1.1 Auswertung der Ergebnisse

Die Zusammenstellung der Bewertung für die Zürcher Fachhochschule ergibt folgendes Bild:

Abbildung 7: Grafische Darstellung der Bewertungsergebnisse für die Zürcher Fachhochschule



Quelle: Eigener Entwurf

Insgesamt erreicht die Trägerschaftsstruktur der Zürcher Fachhochschule hohe bis sehr hohe Bewertungsergebnisse. Die Bewertung fällt somit sehr ausgeglichen aus; bei keinem der Kriterien fällt der Wert unter 3. Da die Kriterien unter sich nicht gewichtet werden können, macht eine Berechnung des Durchschnitts wissenschaftlich gesehen keinen Sinn.²⁶⁸

6.1.2 Stärken und Schwächen

Die Zürcher Fachhochschule wird von einem Kanton getragen. Dementsprechend klar ist das Trägerschaftsstrukturmodell ausgestaltet. Es existiert eine klare Führungskaskade zwischen (einem!) Kantonsrat, Regierungsrat und Fachhochschulrat mit entsprechend abgestimmten Steuerungskreisläufen. Das Trägergesetz ist allerdings relativ offen, d.h. mit wenigen Vorgaben, ausgestaltet. Dem Trägerschaftsstrukturmodell ist anzumerken, dass die Erarbeitung der Grundlagen zum Zürcher Fachhochschulgesetz und die Zusammenführung der bisherigen Teilschulen in drei staatliche Hochschulen in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern der bisherigen Institutionen erfolgten. Dadurch entstanden klare Strukturen: Es wurde getrennt, was inhaltlich und/oder vom Arbeitsmarkt her weit voneinander entfernt ist (Bereiche Kunst und Pädagogik) und die übrigen Bereiche zusammengefasst.

Trotzdem ist davon auszugehen, dass die Transition nicht reibungslos erfolgt ist und für längere Zeit wesentliche Personal- und finanzielle Ressourcen gebunden hat. Die geradlinige Lösung wird von den wesentlichen Akteuren mitgetragen. Sie ist auch für den Dozierenden klar und durchschaubar, der seine tägliche Tätigkeit weit weg von der formalen Führungslinie verrichtet. Dies stärkt die Identifikation mit der eigenen Anstalt und steigert die Arbeitsmotivation. Ein weiterer, ganz wichtiger Vorteil des kantonalisierten Trägermodells, wie es im Kanton Zürich gewählt worden ist, besteht in der raschen Reaktionsfähigkeit auf systemexterne oder –interne Veränderungen oder auch auf interne Entwicklungsimpulse. In diesem Bereich übertrifft das Zürcher Trägermodell die beiden anderen untersuchten deutlich.

In der Öffentlichkeit ist die Zürcher Fachhochschule jedoch als Ganzes weniger spürbar. Prägend sind vielmehr die einzelnen Hochschulen, die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), die Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) und die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH). Inwieweit die Zusammenarbeit für hochschulübergreifende Angelegenheiten in der Rektorenkonferenz tatsächlich und im Sinne der ressourceneffizienten und -effektiven Allokation der Mittel erfolgt, kann von aussen nicht wirklich abgeschätzt werden. Zu vermuten ist jedoch, dass diese auf Konsens ausgerichtete Gesamtführung dreier relativ unabhängiger Institutionen mögliche Entwicklungen nicht gleich zielgerichtet angeht wie eine stärker hierarchisch gegliederte. Handkehrum hat jede der selbstständigen Hochschulen eine Grösse und Finanzkraft, durch die sie auch eigenständig genügend Schlagkraft für die Weiterentwicklung entfalten können.

²⁶⁸ Der Vollständigkeit halber sei der arithmetische Durchschnitt als plakativer Wert für die Zürcher Fachhochschule trotzdem berechnet: 3.44.

6.1.3 Würdigung

Es ist offensichtlich, dass die Trägerschaftsstruktur mitgeholfen hat, die Position der einzelnen Fachbereiche der Zürcher Fachhochschule auf dem schweizerischen Bildungsmarkt zu stärken. Nicht umsonst ist die ZFH heute – von den Studierendenzahlen her – die grösste Fachhochschule in der Schweiz. Die Hausaufgaben, welche sich aus der Genese der Fachhochschulen in der Schweiz gestellt hatten, wurden gemacht. Heute kann sich die Zürcher Fachhochschule auf die intern-organisatorische und die inhaltliche Weiterentwicklung konzentrieren. Es ist jedoch auch festzuhalten, dass die ZFH eine einfachere Ausgangslage als die beiden anderen untersuchten Fachhochschulen hatte: Ein einzelner – dazu noch ein sehr finanzkräftiger – Kanton konnte die Führung des Umbauprozesses übernehmen und „seine“ Fachhochschule ziemlich unabhängig von regionalpolitischen und interkantonalen Überlegungen neu strukturieren.

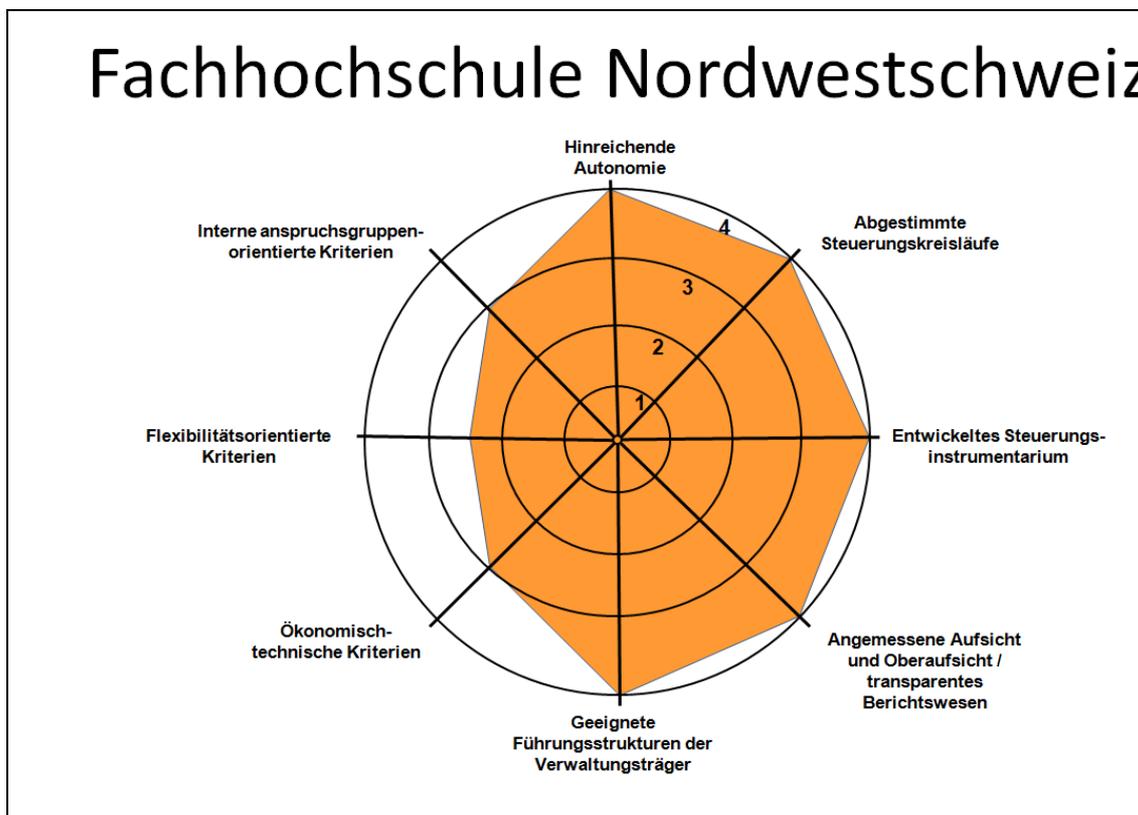
Mit der durchgeführten Reorganisation konnte die ZFH die Auflagen des Bundesrats aus dem Jahr 2003 problemlos erfüllen und ist auch für die Herausforderungen des künftigen Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes gerüstet.

6.2 Trägerschaftsstruktur der Fachhochschule Nordwestschweiz

6.2.1 Auswertung der Ergebnisse

Die Übersicht der Bewertung für die Fachhochschule Nordwestschweiz sieht wie folgt aus:

Abbildung 8: Grafische Darstellung der Bewertungsergebnisse für die Fachhochschule Nordwestschweiz



Quelle: Eigener Entwurf

Auch die Bewertungsergebnisse der Trägerschaftsstruktur der Fachhochschule Nordwestschweiz fallen insgesamt hoch bis sehr hoch aus,²⁶⁹ wenn auch etwas weniger ausgeglichen als bei der Zürcher Fachhochschule. Auffallend sind die – gemessen am entwickelten Kriterienraster – fast perfekten Werte bezüglich Public Corporate Governance. Etwas tiefere, aber – mit Ausnahme der flexibilitätsorientierten Kriterien – gute Werte erreichen die Bewertungen nach organisationalen Effizienz kategorien.

6.2.2 Stärken und Schwächen

Die Träger der Fachhochschule Nordwestschweiz haben es hervorragend verstanden, moderne Public-Corporate-Governance-Grundsätze im Rahmen eines Staatsvertrags umzusetzen. Die Steuerungs- und Controllingkreisläufe sind trotz interkantonaler Trägerschaft und intensivem Einbezug der vier Trägerparlamente bestmöglich abgestimmt. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang der eingesetzte Regierungsausschuss, welcher im Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen einen eigentlichen „Transmissionsriemen“ darstellt. Auch wenn es formell nicht vorgesehen ist, wird er beispielsweise bei der Diskussion um den besonderen

²⁶⁹ Auch für die FHNW sei der Vollständigkeit halber der arithmetische Durchschnitt angeführt: 3.56.

Leistungsauftrag vom Fachhochschulrat intensiv mit einbezogen. Das erlaubt es ihm bzw. seinen Mitgliedern, die dadurch gewonnenen Informationen quasi „im Originalton“ an die vier Trägerregierungen, die vier zuständigen parlamentarischen Kommissionen und die Parlamente weiterzugeben. Umgekehrt können diese Personen anlässlich der regelmässig stattfindenden Treffen auch die politische Denkweise und die staatlichen Bedenken in den Fachhochschulrat einbringen. Dies verhindert, dass allzu viele Energien in politisch nicht realisierbare Entwicklungen gesteckt werden.²⁷⁰ Bei den beiden anderen untersuchten Fachhochschulen nehmen die im Fachhochschulrat Einsitz nehmende Bildungsdirektorin bzw. der Bildungsdirektor diese aus Sicht des Autors zentrale Mittlerrolle ein.

Das Steuerungsinstrumentarium, die angemessene Oberaufsicht, das transparente Berichtswesen und die oberste Führungsstruktur der Fachhochschule Nordwestschweiz stellt aus Trägersicht sicherlich eine Art „Best Practice“ in Bezug auf eine konsequente Public Corporate Governance dar. Dass gerade die Fachhochschule Nordwestschweiz diesbezüglich eine Musterrolle einnimmt, verwundert jedoch nicht, nimmt doch insbesondere der Kanton Aargau auch unter den Kantonen bei der Public Corporate Governance eine hervorragende Stellung ein.

Auch bezüglich der organisationalen Beurteilungskriterien ist das Trägerschaftsstrukturmodell der Fachhochschule Nordwestschweiz insgesamt gut gelungen. Aufgrund der komplexen Ausgangslage und der Notwendigkeit, die Interessen aller Beteiligten (finanzielle Beteiligung der und Steuerung durch die vier Träger, regionale Interessen, Interessen der Fachhochschule und der Fachbereiche) optimal auszutarieren, ist auch eine komplexe Fachhochschulstruktur entstanden. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass die FHNW an insgesamt neun verschiedenen Standorten²⁷¹ angesiedelt ist. Zur Koordination ist eine grosse und kostenintensive Zentrale (Direktion mit elf Mitgliedern und eine ausgebaute Abteilung „Services“²⁷²) nötig. Weiter hat die Direktion die ganze Breite der in der Schweiz existierenden Fachbereiche unter einen Hut zu bringen, unbeschweren ihrer ungleichen Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und Leistungsadressaten. Ob das in jedem Fall ressourceneffizient erfolgen kann, scheint unklar. Insbesondere der Bereich der Lehrerbildung (Pädagogische Hochschule) wird stark von den Abnehmerkantonen und der EDK gesteuert, was eigene politische und inhaltliche Gesetzmässigkeiten beinhaltet.²⁷³ Schliesslich fragt es sich, ob die komplexe Führungsstruktur auf Fachhochschulebene nicht der Markt- und regionalen Nähe der Leistungen sowie generell der Reaktionsfähigkeit der Organisation abträglich ist.

²⁷⁰ Allerdings muss festgestellt werden, dass dieser informelle, aber regelmässig stattfindende und relativ enge Einbezug des Regierungsausschusses in die Diskussionen des Fachhochschulrates bei enger Auslegung die gemäss Public-Corporate-Governance-Grundsätzen nötige Trennung zwischen Anstaltsrat und Regierung durchbricht. Vgl. dazu Kriterium 5 „Geeignete Führungsstrukturen der Verwaltungsträger“ in Kap. 4.1.2.

²⁷¹ Aarau, Basel, Brugg, Liestal, Muttenz, Olten, Solothurn, Zofingen, Windisch.

²⁷² Die Abteilung „Services FHNW“ erbringt für die *gesamte* FHNW interne Dienstleistungen für die Bereiche Personal, Informations- und Kommunikationstechnologien, Finanzen und Controlling sowie Business Applications.

²⁷³ Bei drohender Knappheit von verfügbaren Lehrpersonen wird u.U. von einzelnen Kantonen direkt auf die Angebotspalette bzw. auf die Senkung der qualitativen Anforderungen der Lehrgänge der „eigenen“ Pädagogischen Hochschulen mit dem Ziel Einfluss genommen, die Zahl der Absolventinnen und Absolventen zu erhöhen.

6.2.3 Würdigung

Die Kantone des Bildungsraums Nordwestschweiz, Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn, haben es in einem eindrücklichen Willensakt geschafft, aus unterschiedlichen, unabhängigen, in elf verschiedenen Städten/Gemeinden angesiedelten Hochschulen eine gemeinsam getragene Fachhochschule Nordwestschweiz zu formen. Entscheidend für die erfolgreiche Durchführung dieses schwierigen interkantonalen Transformationsprozesses war das ungetrübte Vertrauensverhältnis, das zwischen den vier Partnern aufgebaut werden konnte. Die enge und kohärente Zusammenarbeit der vier Trägerregierungen sowie der Einbezug der wesentlichen Akteure innerhalb und ausserhalb der Fachhochschule war sicherlich der wesentliche Erfolgsfaktor der gelungenen und tief greifenden Restrukturierung. Das „Haus“ der Fachhochschule Nordwestschweiz ist in den wesentlichen Eckpunkten bestellt; sie kann ihre volle Kraft auf die inhaltliche Weiterentwicklung, die Bewältigung anstehender Herausforderungen und auch auf eine – bereits laufende – standortmässige bzw. bauliche Konzentration lenken. Die geeinte FHNW kann im zweitgrössten Wirtschaftsraum der Schweiz mit einer einzigen Marke und einer umfassenden Produktpalette auftreten. Wie die Zürcher Fachhochschule besitzt sie die notwendige Grösse, um in ausgewählten Bereichen nationale und gar internationale Bedeutung zu erlangen.

Wie bereits vorstehend erwähnt, wohnt der interkantonalen, auf Konsens angewiesenen Trägerschaft auch etwas Labiles inne.²⁷⁴ Der Fakt, dass der Leistungsauftrag von einem Mitträgerkanton nicht genehmigt worden ist, kann als Unfall bezeichnet werden, welcher sich sicherlich beheben lässt. Der Ursprung dieses Falls liegt allerdings „nur“ in einer etwas überdurchschnittlichen Steigerung der Trägerbeiträge. Falls in Zukunft umfassendere Veränderungen anstehen oder künftige Entwicklungen die Trägerkantone asymmetrisch treffen sollten, könnte die gemeinsame Trägerschaft einer grossen Belastung ausgesetzt sein.²⁷⁵

Die Fachhochschule Nordwestschweiz konnte mit ihrer Reorganisation sämtliche Auflagen, die der Bundesrat im Jahr 2003 formuliert hat, erfüllen. Im Hinblick auf die erwartete gemeinsame Steuerung des Hochschulraums Schweiz durch Bund (Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz) und Kantone (noch zu verhandelndes Hochschulkonkordat) hat sie bereits heute eine zukunftsfähige Organisation.

²⁷⁴ Vgl. dazu Kap. 3.3.3 Führungsstruktur und Finanzen. Das um 30 Mio. Franken erhöhte Globalbudget der dritten Leistungsauftragsperiode 2012 bis 2014 der FHNW wurde durch die Partnerkantone Aargau, Basel-Stadt und Solothurn genehmigt, der Baselbieter Landrat hat es aber zurückgewiesen. Die vier Kantone müssen voraussichtlich einen neuen Leistungsauftrag aushandeln.

²⁷⁵ So verlangt etwa die SVP-Fraktion des Landrates des Kantons Basel-Landschaft mit einer am 3. November 2011 eingereichten Motion (2011-299), dass der Staatvertrag in einzelnen Punkten neu zu verhandeln sei. Neben der vermehrten Ausrichtung der Bedürfnisse der Wirtschaft wird insbesondere verlangt, dass die „Mitbestimmung der Parlamente bei Leistungsaufträgen und Globalbeiträgen der FHNW“ zu verbessern sei. Auch die SP-Fraktion hat gleichentags eine ähnlich lautende Motion eingereicht (2011-298).

6.3 Trägerschaftsstruktur der Fachhochschule Ostschweiz

6.3.1 Auswertung der Ergebnisse

Für die Fachhochschule Ostschweiz zeigt sich die Bewertung folgendermassen:

Abbildung 9: Grafische Darstellung der Bewertungsergebnisse für die Fachhochschule Ostschweiz



Quelle: Eigener Entwurf

Die grafische Darstellung macht die Defizite der Fachhochschule Ostschweiz augenfällig. In sämtlichen Bewertungsergebnissen fällt die FHO im Vergleich zu den anderen untersuchten Fachhochschulen deutlich ab.²⁷⁶ Nur bei den flexibilitätsorientierten Kriterien sowie bezüglich der Autonomie, welche bei den (Teil-)Hochschulen der FHO aufgrund der teilweise interkantonalen Trägerschaft ohne formell verbrieft Führung des Hauptträgers und –zahlers Kanton St.Gallen noch ausgeprägter ist als bei anderen Hochschulen, erreicht sie etwa die Werte der beiden anderen untersuchten Fachhochschulen.

²⁷⁶ Auch beim arithmetischen Durchschnitt fällt die FHO im Vergleich zu den beiden anderen untersuchten Fachhochschulen mit dem Wert 2.31 deutlich ab.

6.3.2 Stärken und Schwächen

Die Situation präsentiert sich aufgrund der völlig andersgearteten Trägerschaftsstrukturlösung sehr unterschiedlich zu den beiden weiteren untersuchten Fachhochschulen. Die als Holding ausgestaltete und mit sehr eingeschränkten Kompetenzen bestückte Fachhochschule Ostschweiz kann nicht wirklich als *eine* Fachhochschule angesehen werden. Es handelt sich vielmehr um vier weitgehend unabhängige, selbstständige und auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen basierende Hochschulen, welche aber – jede für sich – sehr gut funktionieren. Die durch die Rektorenkonferenz, die FHO-Fachbeiräte und den Fachhochschulrat Ostschweiz vorgenommene Koordination findet zwar statt, aber nur soweit, als ein gemeinsamer Konsens gefunden werden kann. Häufig stehen regionale oder kantonale Interessendivergenzen im Weg. Es existieren zwar Steuerungskreisläufe, aber sie sind zum Teil je Hochschule unterschiedlich ausgestaltet und nicht vollumfänglich aktiviert. Das Gleiche gilt im Grundsatz für die Oberaufsicht, das Berichtswesen und die auf Konsens beruhende Führungsstruktur.

Betrachtet man die Ebene der Gesamtfachhochschule, schneidet die FHO auch bei den organisationalen Beurteilungskriterien verhältnismässig schlecht ab. Da ist es ein geringer Trost, dass der zentrale Apparat aufgrund seiner mit personellen und finanziellen Ressourcen schwachen Ausrüstung verhältnismässig wenig Kosten verursacht. Die unübersichtlichen Abläufe und Zuständigkeiten verunmöglichen es einem weit von der Führungsebene entfernt arbeitenden Dozierenden, sich mit der FHO zu identifizieren.²⁷⁷ Betrachtet man die (Teil-)Hochschulen isoliert, verhält sich die Situation anders. Solange die Organe der einzelnen Hochschule für Entscheide ihre Systemgrenzen nicht verlassen müssen, sind insbesondere die Flexibilität und Reaktionsfähigkeit auf interne oder externe Impulse bemerkenswert gross. Auch die Identifikation der Mitarbeitenden profitiert von dieser Nähe zu den Entscheidungsträgern.

6.3.3 Würdigung

Die Trägerschaftsstruktur der Fachhochschule Ostschweiz ist seit ihrer Gründung im Jahr 1999 im Grundsatz unverändert geblieben. Trotz mehrerer Anläufe hat bis heute kein Reorganisationsvorschlag die Konzeptstufe überschritten. Neben anderen Gründen wie den finanziellen Auswirkungen von neuen Trägerschaftsmodellen liegt der Hauptgrund darin, dass die Interessen der Trägerregierungen nicht einheitlich sind. Das können sie aufgrund der Grösse und der unterschiedlichen volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ausrichtung ihrer Gebiete gar nicht sein. Erschwerend kommt hinzu, dass drei Hochschulen im mit Abstand grössten Ostschweizer Kanton St.Gallen liegen, eine Hochschule im Kanton Graubünden und die übrigen sechs Träger keinen Sitz einer (Teil-)Hochschule auf ihrem Gebiet haben. Es existiert keine gemeinsame „*idée de manoeuvre*“ über die Ziele und die künftige Entwicklung der

²⁷⁷ Als Anekdote sei berichtet, dass es elf Jahre nach der Gründung der Fachhochschule Ostschweiz erst zwei von vier Teilschulen geschafft haben, die FHO in ihrem Logo anzuführen.

FHO. Die Interessen der Träger überschneiden sich eigentlich nur da, wo es schon immer der Fall war, nämlich in der Führung der einzelnen (Teil-)Hochschulen.

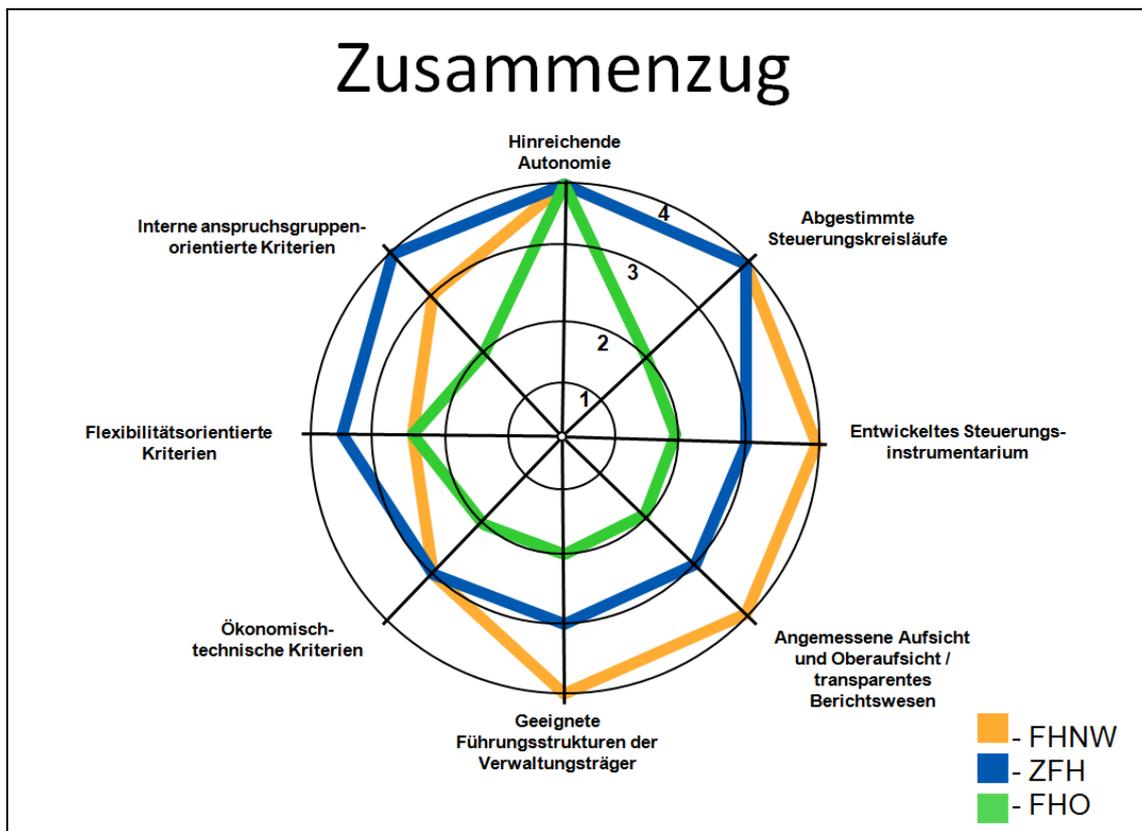
Trotzdem muss betont werden, dass die in der vorliegenden Arbeit erzielten Bewertungen der FHO vor dem Hintergrund der Fragestellungen gesehen werden müssen.²⁷⁸ Die Fachhochschule Ostschweiz oder vielmehr ihre (Teil-)Hochschulen erbringen zum grössten Teil hervorragende Leistungen in Lehre und Forschung. Die maximale Autonomie erlaubt es den (Teil-)Hochschulen, ihre eigenen Strategien zu verfolgen, die sich auf die jeweiligen Standorte ausrichten. Sie leisten damit einen relevanten volkswirtschaftlichen Beitrag im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik der Ostschweiz. Diese Kundenorientierung erlaubt es ihnen, rasch auf Markterfordernisse zu reagieren und kurzfristig Innovationen umzusetzen. Die zahlenmässigen Fakten wie Entwicklung der Studierendenzahlen oder Umsatz und Dritt-mittelertrag im Bereich Wissens- und Technologietransfer weisen – auf die jeweiligen Fachbereiche bezogen – ähnliche Entwicklungen auf wie die zwei anderen untersuchten Fachhochschulen. Auch die Akkreditierungsergebnisse und Resultate von Peer Reviews belegen die in der Regel gute bis sehr gute Qualität der Leistungen der FHO. Das zeigt sich mitunter auch darin, dass die Teilschulen gern gesehene Partner in schweizweiten Studiengangskooperationen oder Forschungsnetzwerken sind.

6.4 Synopse und Ausblick

Die Zusammenstellung der Bewertungen der drei untersuchten Fachhochschulen zeigt folgende synoptische Darstellung:

²⁷⁸ Vgl. Kapitel 1.2 Zielsetzung und Struktur der Arbeit, methodisches Vorgehen sowie Abgrenzungen.

Abbildung 10: Synoptische Darstellung der Bewertungsergebnisse



Quelle: Eigener Entwurf

Durch dieses Bild werden die oben angeführten Stärken und Schwächen der gewählten Trägerschaftsstrukturösungen im Überblick ersichtlich. Es gibt keine für alle Fachhochschulen allgemeingültige, ideale Trägerschaftsstruktur. „This also implies that there is no one single best agency model that can uniformly applied across countries.“²⁷⁹ Die organisatorische Gestaltung einer Trägerschaftsstruktur erfolgt immer im Spannungsfeld diverser Einflussfaktoren.²⁸⁰ Zu nennen sind beispielsweise Zahl und Grösse der Teilhochschulen, gemeinsamer Wille der Akteure in Politik und Hochschulen, Vertrauen zwischen den Entscheidungsträgern, bestehende regionale Zusammenarbeiten, Konkurrenzverhältnisse zwischen Hochschulen und zwischen Trägerkantonen, Finanzkraft der Träger oder regionale Ausprägung des Trägerschaftsgebietes.

Entscheidend ist, dass die jeweilige Trägerschaftsstruktur den nicht veränderbaren Gegebenheiten optimal angepasst wird. Aufgrund der Bewertungsergebnisse kann davon ausgegangen werden, dass sowohl die Zürcher Fachhochschule als auch die Fachhochschule Nordwestschweiz eine für ihre Bedürfnisse gute und stabile Trägerschaftsstruktur gewählt haben. Selbstredend haben beide Varianten ihre Stärken und Schwächen; letztere sind aber aus heutiger Sicht als wenig gravierend zu beurteilen. Die vorliegenden Bewertungsergebnisse, aber

²⁷⁹ COST Action IS0601, Governing, S. 11.

²⁸⁰ Vgl. dazu Thom/Wenger, Optimale Organisationsform, S. 85.

auch die Entwicklungen der jüngeren Zeit legen es nahe, dass demgegenüber die Fachhochschule Ostschweiz einen Nachholbedarf in der Entwicklung ihrer Trägerschaft aufweist. Zum Teil werden Fortschritte blockiert, weil regionale Interessen einzelner Träger oder einzelner (Teil-)Hochschulen über das Gesamtwohl der Fachhochschule gestellt werden. Der finanzielle Druck innerhalb einzelner Träger erschwert Kompromisse bei Investitionen in Bauten oder in Studiengänge und lassen Austritte aus Trägervereinbarungen wahrscheinlich werden. Es mehrten sich Zeichen, dass die Herausforderungen des künftigen Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes mit der heutigen Struktur nicht mehr oder nur mit grosser Mühe bewältigt werden können.

All dies legt nahe, dass die Trägerschaftsstruktur der Fachhochschule Ostschweiz in naher Zukunft grundlegend zu überarbeiten ist. Die Frage, ob eher eine gesamt-konkordatäre Lösung wie bei der Fachhochschule Nordwestschweiz unter Einbezug aller vier (Teil-)Hochschulen oder eine (bi-)kantonale Lösung²⁸¹ zu wählen ist, muss gründlich und unter Beizug aller beteiligten Stellen und Personen geprüft werden. Die in der vorliegenden Arbeit erzielten Erkenntnisse und Bewertungen können dazu dienen, erste Anhaltspunkte möglicher Lösungen zu geben und deren Vor- und Nachteile offenzulegen.

²⁸¹ Das würde bedeuten, dass der Kanton St.Gallen die drei in seinem Gebiet ansässigen Hochschulen in St.Gallen (FHS), in Buchs (NTB) und in Rapperswil (HSR) zusammenschliessen und kantonalisieren würde (Modell Zürcher Fachhochschule). Dadurch könnte die neue kantonale Hochschule („Fachhochschule des Kantons St.Gallen“) unter eine einheitliche Führung mit entsprechenden Steuerungskreisläufen (Kantonsrat St.Gallen → Regierung des Kantons St.Gallen → ein Fachhochschulrat → ein Rektorat) gestellt werden. Um die Marktnähe und regionale Ausrichtung nicht zu gefährden, müssten die drei Standorte eine gewisse Teilautonomie behalten können. Weil die Trägerbeiträge der heutigen Mitträger wegfallen würden, stehen diesem Strukturmodell jedoch die sich für den Kanton St.Gallen ergebenden Mehrkosten gegenüber. Der Kanton Graubünden würde alleiniger Träger der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur (HTW) bleiben.

Vgl. dazu das Vorprojekt Straessle in Kapitel 3.4.2.

Literaturverzeichnis

Balthasar, Andreas/Fässler, Sarah/Weber, Karl, (Analyse):

Programmatische Analyse des hochschulpolitischen Diskurses des Fachhochschulaufbaus in der Schweiz, in: Programmatik und Entwicklung der Schweizer Fachhochschulen, hrsg. von Karl Weber, Patricia Tremel, Andreas Balthasar und Sarah Fässler, Zentrum für universitäre Weiterbildung, Arbeitsbericht Nr. 38, Bern 2010, S. 32 ff.

Botschaft 04.294, Beilage 1, (Fachhochschule Nordwestschweiz):

Errichtung und Führung der Fachhochschule, Bericht zum Staatsvertrag der Regierungsräte der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn vom 27. Oktober 2004, Beilage 1: Bericht zum Staatsvertrag, Aarau, Liestal, Basel, Solothurn 2004.

Botschaft 04.294, Beilage 3, (Detailerläuterungen):

Errichtung und Führung der Fachhochschule, Bericht zum Staatsvertrag der Regierungsräte der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn vom 27. Oktober 2004, Beilage 3: Detailerläuterungen zum Staatsvertrag, Aarau, Liestal, Basel, Solothurn 2004.

Botschaft 09.057, (HFKG):

Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) vom 29. Mai 2009, BBl 2009, S. 4561 ff., Bern 2009.

Campus, (Nr. 11):

Campus – Informationsschrift der Fachhochschule Ostschweiz (FHO), Nr. 11, 1/2005, St.Gallen Februar 2005.

Campus, (Nr. 16):

Campus – Informationsschrift der Fachhochschule Ostschweiz (FHO), Nr. 16, 2/2007, St.Gallen August 2007.

Campus, (Nr. 18):

Campus – Informationsschrift der Fachhochschule Ostschweiz (FHO), Nr. 18, 2/2008, St.Gallen August 2008.

Campus, (Nr. 19):

Campus – Informationsschrift der Fachhochschule Ostschweiz (FHO), Nr. 19, 1/2009, St.Gallen Februar 2009.

Corporate-Governance-Bericht, (2006):

Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBl 2006, S. 8233 ff., Bern 2006.

COST Action IS0601, (Governing):

Governing Public Agencies in the 21st Century, International lessons and policy recommendations by the COST Action IS0601 on „Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization – CRIPO/COBRA“, COST – European Cooperation in Science and Technology, Koen Verhoest, Sandra van Thiel, Geert Bouckaert and Per Laegreid, Leuven 2011.

Deutscher Corporate Governance Kodex, (2010):

Deutscher Corporate Governance Kodex der von der Bundesministerin für Justiz eingesetzten Regierungskommission vom 26. Februar 2002, Fassung 26. Mai 2010, Berlin 2010.

Diekmann, Andreas, (Sozialforschung):

Empirische Sozialforschung - Grundlagen, Methoden, Anwendungen, 7. Aufl., Reinbek bei Hamburg 2001.

Dubs, Rolf, (Gutachten 2001):

Gutachten zum organisatorischen Aufbau der Fachhochschule Ostschweiz, erstellt im Auftrag des Fachhochschulrates Ostschweiz von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Dubs, St.Gallen, 23. August 2001.

FaHG:

Fachhochschulgesetz des Kantons Zürich vom 2. April 2007 (FaHG; Zürcher Gesetzessammlung, LS 414.10).

FHSG:

Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 (Fachhochschulgesetz, FHSG), SR 414.71.

FHSV:

Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen (Fachhochschulverordnung, FHSV), SR 414.711.

Guggisberg, Dorothee/Maurer, Alexander, (Public Corporate Governance):

Public Corporate Governance – Staatliche Steuerung und Anforderungen an subventionierte Unternehmen, KPM-Schriftenreihe Nr. 39, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern, Bern 2010.

Hilb, Martin, (Governance):

Integrierte Corporate Governance – Ein neues Konzept der Unternehmensführung und Erfolgskontrolle, Berlin 2005.

Kersting, Friedrich-Wilhelm, (Corporate Governance):

Corporate Governance im öffentlichen Sektor – Notwendigkeit und Herleitung eines Kodex für kommunale Unternehmen in Deutschland, Diss. Nr. 3466 an der Universität St.Gallen, St.Gallen 2008.

Lienhard, Andreas, (Grundlagen):

Grundlagen der Public Corporate Governance, Sonderdruck aus: Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2008, hrsg. von: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisation, SVVOR, Bern 2009.

Mäder, Felix, (Hochschulautonomie):

Hochschulautonomie – Sieben Universitäten und Fachhochschulen im Vergleich, Diplomarbeit Executive Master Public Management an der Berner Fachhochschule, Bern 2006.

OECD, (Leitsätze):

OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris 2006.

Oertle Bürki, Cornelia, (Gesundheit):

Fachhochschulen Gesundheit in der Schweiz – Konzeption und Aufbau im Umfeld der allgemeinen Fachhochschulentwicklung, Diss., Lang, Bern usw. 2008.

PCG-Richtlinien, (Aargau):

Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) des Kantons Aargau vom 7. März 2007,

einsehbar unter <http://www.ag.ch/finanzverwaltung/> → Abteilung Finanzen

→ Beteiligungen → Public Corporate Governance

oder URL:

<http://www.ag.ch/DokTabelle/finanzverwaltung/index.php?controller=Download&DokId=89&Format=pdf>.

Schedler, Kuno/Müller, Roland/Sonderegger, Roger W., (Public Corporate Governance):

Public Corporate Governance – Handbuch für die Praxis, Bern 2011.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, (New Public Management):

New Public Management, Bern, Stuttgart, Wien 2000.

Staatsvertrag, (FHNW):

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 (Systematisches Register des Kantons Aargau, SAR 426.070).

Straessle, Arthur, (Vorprojekt 2005):

Fachhochschule Ostschweiz – Strukturreform, Vorprojekt 2005, Schlussbericht, erstellt im Auftrag des Fachhochschulrates Ostschweiz von Dr. Arthur Straessle, Egg ZH, 15. August 2005.

Thom, Norbert/Ritz, Adrian, (Innovative Konzepte):

Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3. Aufl., Wiesbaden 2006.

Thom, Norbert/Wenger Andreas P., (Optimale Organisationsform):

Die optimale Organisationsform – Grundlagen und Handlungsanleitung, 1. Aufl., Wiesbaden 2010.

Vereinbarung FHO:

Vereinbarung über die Fachhochschule Ostschweiz vom 20. September 1999, einsehbar unter www.fho.ch → Über die FHO → Rechtsgrundlagen → Vereinbarung FHO
oder URL: <http://www.fho.ch/content.php?pg=11&id=8>.

Vereinbarung HSR:

Vereinbarung über die Hochschule Rapperswil vom 19. September 2000 (Systematische Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen, sGS 234.211).

Vorlage 4306:

Antrag des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 22. März 2006 zu: Fachhochschulgesetz (FaHG), Vorlage 4306, Zürich 2006.

Weber, Karl et al., (Gleichwertig):

Karl Weber, Andreas Balthasar, Patricia Tremel, Sarah Fässler: Gleichwertig, aber andersartig? – Zur Entwicklung der Fachhochschulen in der Schweiz, hrsg. von Gebert Rüt Stiftung / Zentrum für universitäre Weiterbildung, Universität Bern, Basel und Bern 2010.

Werder, Hans, (Corporate Governance):

Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen, Referat vom 3. Dezember 2004 in Bern, URL:
http://www.sg.vw.ch/d/fokus/Seiten/050517_corporate_governance_werder.aspx.

Wicaksono, Agung, (Corporate Governance):

Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Investment Holding Structure of Government-Linked Companies in Singapore and Malaysia and Applicability for Indonesian State-Owned Enterprises, Diss. Nr. 3488 an der Universität St.Gallen, St.Gallen 2009.

Wieser, Peter, (Fachhochschulen):

Fachhochschulen: Bildungsreform auf der Tertiärstufe, in: Bildung im Kanton St.Gallen – eine Investition in die Zukunft, Kantonaler Lehrmittelverlag, St.Gallen 2004, S. 223 ff.

Wieser, Peter, (Fachhochschulentwicklung):

Fachhochschulentwicklung am Beispiel des Aufbaus der Fachhochschule Ostschweiz, in: Schule – Schule? – Schule! – Schule im Umbruch, Erziehungsdepartement des Kantons St.Gallen, St.Gallen 2001, S. 125 ff.

Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Abtwil SG, 28. November 2011

Rolf Bereuter

Über den Autor



Rolf Bereuter, 1965

- Lizentiats- und Doktoratsstudien der Wirtschaftswissenschaften an der Universität St.Gallen (HSG).
- Verschiedene Weiterbildungen, u.a. in den Bereichen Controlling, Führung und Hochschulmanagement.
- Verschiedene Tätigkeiten im Sulzer-Konzern, bei Abegglen Management Consultants AG (Volketswil ZH, heute in Zürich) und beim Finanzdepartement des Kantons Graubünden.
- Seit dem Jahr 1999 Leiter des Amtes für Hochschulen des Bildungsdepartementes des Kantons St.Gallen.
- Wohnhaft in Abtwil SG.
- Verheiratet, zwei Töchter.