

Antrag der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit*
vom 2. November 2009

4606 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Jahresberichts
der Zürcher Fachhochschule für das Jahr 2008**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 10. Juni 2009 und der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit vom 2. November 2009,

beschliesst:

I. Der Jahresbericht der Zürcher Fachhochschule für das Jahr 2008, bestehend aus den Jahresberichten der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, der Zürcher Hochschule der Künste und der Pädagogischen Hochschule Zürich, wird genehmigt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 2. November 2009

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:
Johannes Zollinger Karin Tschumi-Pallmert

* Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Johannes Zollinger, Wädenswil (Präsident); Barbara Bussmann, Volketswil; Esther Guyer, Zürich; Willy Haderer, Unterengstringen; Thomas Kübler, Uster; Katrin Susanne Meier, Zürich; Christian Mettler, Zürich; Jean-Philippe Pinto, Volketswil; Hans-Peter Portmann, Thalwil; Peter Preisig, Hinwil; Andrea von Planta, Zürich; Sekretärin: Karin Tschumi-Pallmert.

Bericht

Erstmals besteht der Jahresbericht 2008 der Zürcher Fachhochschule (ZFH) aus den Jahresberichten der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) und der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH). Alle drei Jahresberichte sind ausführlich, informativ und gut lesbar. Aus der Gestaltung sind die Profile der einzelnen Teilschulen der ZFH ablesbar.

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit formulierte aufgrund des Jahresberichts 2008 einen Fragen- und Einfragenkatalog an die Bildungsdirektion. Anlässlich einer Kommissionssitzung wurden diese Themen mit der Bildungsdirektorin und den drei Rektoren der Zürcher Fachhochschule besprochen.

An weiteren Sitzungen wurden verschiedene Themen und Fragestellungen aus dem Umfeld der Zürcher Fachhochschule beleuchtet.

Auf folgende Themen wird in der Berichterstattung näher eingegangen:

1. Aufsichtstätigkeit durch die Regierung und den Fachhochschulrat
2. Zusammenführung der Zürcher Fachhochschule
3. Abklärungen rund um die PHZH
4. Abschliessende Bemerkungen und Empfehlungen
5. Antrag an den Kantonsrat

1. Aufsichtstätigkeit durch die Regierung und den Fachhochschulrat

Der Regierungsrat stützt sich für die Wahrnehmung der allgemeinen Aufsicht auf die Bildungsdirektion und den Fachhochschulrat und folgt weitgehend den Schlussfolgerungen, die im Rechtsgutachten von Prof. Georg Müller betreffend die Rolle der Aufsichtskommissionen über verselbstständigte öffentlich-rechtliche Anstalten enthalten sind

Im Rahmen von drei konkreten Anlässen nimmt der Regierungsrat im Rahmen seiner Tätigkeit die allgemeine Aufsicht über die ZFH wahr: Bei der Beratung des Jahresberichts der ZFH sowie den Verhandlungen zu Budget und KEF bzw. der Jahresrechnung. Der erweiterte Leistungsauftrag, dessen Erfüllung durch die ZFH der Regierungsrat prüfen muss, ist in Art. 3 des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen (FHSG) festgehalten: Ein Studiengang muss nachweisen, dass er Lehre, Weiterbildung, anwendungsorientierte For-

schung und Dienstleistungen umfasst. Dieser Nachweis ist für die Anerkennung durch den Bund unerlässlich. Die für den KEF relevanten Entwicklungs- und Finanzpläne der drei Hochschulen ermöglichen die Kontrolle, ob der Leistungsauftrag betreffend Zugang, Studierendenzahlen und Abschlüssen durch die Schulen erfüllt wird. Der Regierungsrat hat bei der ZFH im vergangenen Jahr keine grundsätzlichen Probleme geortet.

Die Aufsicht über die Rechtmässigkeit des Handelns der Organe der ZFH obliegt in erster Linie der Bildungsdirektion sowie dem Fachhochschulrat. Sie wären bei groben Verstössen verpflichtet, den Regierungsrat über Vorfälle zu informieren.

Der Regierungsrat erlässt die Zulassungsbestimmungen. Diese sind für die einzelnen der drei Schulen unterschiedlich. Gemäss Bundesgesetz über die Fachhochschulen gibt es für gewisse Bereiche freien Zugang mit Berufsmaturität, in anderen Bereichen sind Eignungsabklärungen vorgesehen. Zulassungsbeschränkungen werden vom Regierungsrat nach Absprache mit den Schulen beschlossen. Damit besteht die Möglichkeit, eine Qualitätssicherung zu betreiben und dafür zu sorgen, dass die Fachhochschulen mit den vorhandenen Ressourcen den Auftrag erfüllen können. Das strategische Personalcontrolling und die interne Revision der drei Hochschulen sollen in der Bildungsdirektion angesiedelt werden. Dabei handelt es sich um wichtige Instrumente für die Rektoren, um die Schulen nach einheitlichen Kriterien zu führen.

Die BFI-Botschaft, die von der Bundesversammlung verabschiedet wird, enthält in der Regel keine direkten Anweisungen an die kantonalen Institutionen. Der Kanton und seine Institutionen sind jedoch direkt durch die in der BFI-Botschaft enthaltenen Kredite betroffen.

Die Stellung des zuständigen Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) beziehungsweise des zuständigen Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements ist im FHSG festgelegt. Nach Einschätzung des Kantons Zürich als Träger der Hochschulen der ZFH kommen dem BBT und dem EVD eine teils zu stark regulierende Stellung zu. Vom neuen Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) wäre nach Meinung der Bildungsdirektion zu wünschen, dass der Bund sich im Fachhochschulbereich von seiner dirigistischen Position zurückziehen und den Fachhochschulen die als Hochschulen erforderliche Autonomie auch seitens des Bundes gewähren würde. Die Zusammenarbeit mit dem BBT in den laufenden Geschäften nimmt das Hochschulamt der Bildungsdirektion wahr. Diese Zusammenarbeit darf als gut bezeichnet werden.

2. Zusammenführung der Zürcher Fachhochschule

Aus Sicht des Fachhochschulrates und der Bildungsdirektion sind die Erfahrungen im ersten Jahr nach Inkrafttreten des kantonalen Fachhochschulgesetzes vom 2. April 2007 (FaHG) grundsätzlich positiv. Selbstverständlich bestehen nach Ablauf von erst einem Jahr noch Lücken und Pendenzen, doch geben diese keinen Anlass zu grundsätzlicher Kritik. In Anbetracht der Finanzsituation des Kantons, insbesondere der Entwicklung der Staatsbeiträge für die drei Hochschulen der ZFH im Rahmen des KEF, wird allerdings der Auftrag an die ZFH in wichtigen Punkten nochmals zur Diskussion gestellt werden müssen. Dabei steht weniger die im Gesetz festgelegte Governance im Brennpunkt, als vielmehr das Leistungsportfolio und der Ressourceneinsatz. Die Verantwortlichen der ZFH sind sich bewusst, dass die Fusionsprozesse innerhalb der ZHAW und der ZHdK noch nicht abgeschlossen sind. Dennoch wird erwartet, dass auch im Bereich der Organisation Optimierungen und Synergieeffekte konsequent erkannt und transparent umgesetzt werden.

Die strategische Führung der drei Hochschulen durch den Fachhochschulrat war im Jahr 2008 durch den Neuaufbau gekennzeichnet, wobei dieser Prozess heute noch nicht abgeschlossen ist. Die Einsitznahme der Rektoren im Fachhochschulrat bringt zu einem frühen Zeitpunkt Wissen und Kenntnisse aus der Praxis der Hochschulen in die Entscheidungsfindung des obersten Organs der ZFH ein. Die operative Führung und Koordination der ZFH ist gemäss FaHG bei der Rektorenkonferenz angesiedelt. Die Rektorenkonferenz, welche nur aus wenigen Teilnehmenden besteht, ermöglicht eine effiziente Behandlung von Geschäften.

Als Vorteil gegenüber der früheren Organisationsstruktur der ZFH ist zu werten, dass die drei Hochschulen aufgrund der neuen Autonomie und Selbstständigkeit in vielen operativen Fragen abschliessend zuständig sind. Der Wegfall der ehemaligen Schulräte als oberstes Organ der einzelnen Hochschulen hat in verschiedenen Bereichen dazu geführt, dass die Hochschulen rascher handeln können und die Hochschulleitungen als Gremium gestärkt wurden. Dadurch, dass die Übersichtlichkeit der ZFH mit nur drei staatlichen Hochschulen grösser wurde, hat der Druck auf einheitliche Regelungen eher zu- als abgenommen, was je nach Betrachtungsweise als Vor- oder Nachteil eingestuft werden kann.

2.1 Aus Sicht der ZHAW

Die Zusammenführung von vier Teilhochschulen der ZFH in der neuen Einheit ZHAW ist vollzogen. Die ZHAW hat gemeinsame strategische Ziele und Profilierungsmerkmale definiert. Der Leistungsauftrag mit Ausbildung, Weiterbildung, anwendungsorientierter Forschung und Dienstleistungen sowie Kooperationen wird in Abstimmung mit der strategischen Ausrichtung der ZHAW in den Departementen wahrgenommen. Die Vereinheitlichung der Geschäftsprozesse im Leistungsauftrag und beim Support ist noch nicht vollständig abgeschlossen. In dem für die Hochschule sehr wichtigen Bereich der finanziellen Führung sind der Prozess der internen Zuteilung des Globalbudgets sowie die Controllingprozesse geklärt. Die neue Struktur der ZFH schafft relativ grosse Hochschulen, welche die erwarteten Effizienz- und Synergie-Effekte nur leisten können, wenn auch Standardisierungen möglich sind, sowohl innerhalb der Hochschulen als auch über die Hochschulen hinweg. Die Schaffung dieser Standards erfordert – vor allem in der Aufbauphase – einen grossen Einsatz der Leitung und des Hochschulpersonals, insbesondere bei Finanzen und Services.

2.2 Aus Sicht der ZHdK

Die Struktur der ZFH mit drei autonomen Hochschulen hat sich sehr bewährt und wird schon jetzt von den meisten Fachleuten als vorbildlich für die ganze Schweiz angesehen. Die Zusammenführung hat zu einer grösseren Autonomie im Kunstbereich geführt. Bei den für alle Teilbereiche vom Fachhochschulrat festgelegten normativen Regelungen sollten aber die Differenzen der unterschiedlichen Betriebskulturen stärker berücksichtigt werden. Die ZHdK unterscheidet sich bei einigen Kriterien wie der Wissenschaftlichkeit und den Betreuungsverhältnissen stark von den beiden anderen Fachhochschulen. Eindeutige Vorteile durch den Zusammenschluss ergeben sich für die ZHdK durch ihre grössere Sichtbarkeit in der globalen Bildungslandschaft, ihre dadurch bedingte grössere Anziehungskraft für exzellente Dozierende und Studierende und ihre stärkere Vernetzung in internationalen Forschungsverbänden. Einige angestrebte Änderungen, darunter die verstärkte Transdisziplinarität, werden bei der ZHdK erst mit der Zusammenlegung aller Departemente im Toni-Areal wirksam umgesetzt werden können.

2.3 Aus Sicht der PHZH

Die engere Koppelung des Fachhochschulrates mit den Hochschulrektoren und dem Hochschulamt erwirkt eine rasche und direkte Prozessführung und eine verbesserte Kooperation und Harmonisierung zwischen den drei Hochschulen. Erschwerend für die PHZH wirkt sich aus, dass sie als einzige Hochschule der ZFH nicht den Vorgaben des Bundes, sondern denjenigen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) untersteht. Die Einsitznahme der Rektoren im Fachhochschulrat und die Bildung der Rektorenkonferenz fördern die gemeinsame Entwicklung einer ZFH-Strategie. Das neue FaHG erleichtert die strategische Führung der ZFH und lässt den drei Hochschulen operativen Handlungsspielraum. Die neue Struktur unterstützt den Auftritt der drei Hochschulen unter dem Label ZFH und ermöglicht hochschulübergreifende Kooperationen. Die Kooperationen der PHZH mit den inhaltlich verwandten Departementen der ZHAW erreichten bisher aber nicht den erwarteten Umfang. Die PHZH wird erst mit dem Umzug in den neuen Campus den doch schon vor sieben Jahren erfolgten Zusammenschluss auch wirklich leben und eine Identität entwickeln können.

3. Abklärungen rund um die PHZH

Medienberichte führten zu einer Interpellation betreffend Eignungsabklärungsverfahren an der PHZH. Weil die Antwort des Regierungsrates vom 13. August 2008 nicht zufriedenstellend war, erhielt die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit aus dem Kantonsrat den Auftrag, weitere Abklärungen einzuleiten und den allfälligen Missständen nachzugehen. Die Subkommission beschäftigte sich an vier Sitzungen mit den Eignungsabklärungen und führte Anhörungen mit betroffenen Studierenden und den Verantwortlichen der PHZH durch. Die erhobenen Vorwürfe konnten nicht bestätigt werden. Die Kommission beurteilt das Eignungsabklärungsverfahren und die erweiterte Eignungsabklärung an der PHZH als gut und zielführend. Ein ausführlicher Bericht der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit vom 20. August 2009 ist an den Kantonsrat gegangen.

Der Verwaltungsdirektor der PHZH musste im April 2008 wegen Verdachtes der unrechtmässigen Verwendung staatlicher Mittel freigestellt werden. In der Folge wurden eine Strafuntersuchung und eine Untersuchung durch die Finanzkontrolle eingeleitet. Ergänzend dazu hat die Bildungsdirektorin eine besondere Untersuchung über die administrativen und personellen Abläufe in der Verwaltungsdirektion der PHZH in Auftrag gegeben. Die Resultate dieser Untersuchung

wurden in der Kommission vorgestellt und mit der Bildungsdirektorin und dem Rektor der PHZH diskutiert. Es besteht ein grosser Handlungsbedarf bei der PHZH. Die Kommission sieht diesen hauptsächlich bei den Strukturen und Führungskompetenzen, der Überwachung des Finanzmanagements sowie der Verbesserung des Arbeitsklimas. Mit dem Untersuchungsbericht ist ein erster wichtiger Schritt getan. Die Kommission Bildung und Gesundheit wird sich weiterhin von der Bildungsdirektion, dem Organ der allgemeinen Aufsicht über die ZFH, zur Umsetzung der Massnahmen an der PHZH informieren lassen.

4. Abschliessende Bemerkungen und Empfehlungen

Die Fragen und Einfragen wurden anlässlich einer Kommissions-sitzung umfassend und offen beantwortet. Auch ausserhalb der Beratung des Jahresberichts erhielt die Kommission jederzeit ausführliche und kompetente Erläuterungen zu ihren Anliegen und es konnten konstruktive Gespräche geführt werden, welche das gegenseitige Verständnis förderten.

Die Studierendenzahlen der ZFH wachsen laufend. Mit einem parallelen Wachstum der Beiträge des Bundes und des Kantons Zürich kann nicht gerechnet werden. Zudem müssen die vorhandenen Mittel auf immer mehr Akteure im Bildungswesen verteilt werden. Den Weg zu finden zwischen der Erfüllung des Leistungsauftrags der ZFH und den zur Verfügung stehenden Mitteln ist ein Balanceakt. Dabei muss unbedingt beachtet werden, dass die Qualität der Ausbildung an den Fachhochschulen weiterhin hoch bleibt. Der Hochschulplatz Zürich hat weltweit einen guten Rang, welche nicht gefährdet werden darf. Bei der ZHdK hat man die Erfahrung gemacht, dass mit selektiven Eintrittsprüfungen diejenigen Studierenden, welcher einen Studienplatz erhalten haben, ihr Studium kaum mehr abrechnen. Darum soll mit geeigneten und mutigen Zulassungsbeschränkungen dafür gesorgt werden, dass mit einer Selektion der Studierenden die heutige Qualität der Ausbildung an der ZFH gehalten werden kann. Auch eine Konzentration durch eine gesamtschweizerische Koordination der Ausbildungsgänge und deren Ausrichtung auf die Bedürfnisse können dabei hilfreich sein. Hier besteht noch Handlungsbedarf. Die zuständigen Instanzen sind gewillt, sich mit den Fragen der Zulassung auseinanderzusetzen.

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit dankt der Bildungsdirektion, dem Fachhochschulrat, der Leitung der Zürcher Fachhochschule und allen Mitarbeitenden für ihr grosses Engagement zum Wohl der Zürcher Fachhochschule.

5. Antrag an den Kantonsrat

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit beantragt dem Kantonsrat die Genehmigung des Jahresberichts 2008 der Zürcher Fachhochschule.