

Antrag der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit*
vom 30. Oktober 2008

4528 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Jahresberichtes
der Zürcher Fachhochschule für das Jahr 2007**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 2. Juli 2008 und der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit vom 30. Oktober 2008,

beschliesst:

- I. Der Jahresbericht der Zürcher Fachhochschule für das Jahr 2007 wird genehmigt.
- II. Veröffentlichung im Amtsblatt.
- III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 30. Oktober 2008

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; Theo Toggweiler, Zürich; Sekretärin: Karin Tschumi-Pallmert.

Bericht

Der Jahresbericht 2007 der Zürcher Fachhochschule (ZFH), noch in der Form eines Berichts für alle drei Schulen, ist sehr knapp gehalten und wenig informativ. Eine vertiefte Beurteilung der Tätigkeiten und Leistungen der Zürcher Fachhochschule ist damit nicht möglich. Zudem erscheint die Zürcher Fachhochschule als komplexe, schwer zu fassende Bildungsinstitution. Damit die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit ihre Oberaufsicht wahrnehmen kann, wollte sie sich im Berichtsjahr zuerst mit Struktur, Organisation und der Stellung der Zürcher Fachhochschule in der Bildungslandschaft vertraut machen.

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit formulierte eine entsprechenden Fragen- und Einfragenkatalog an die Bildungsdirektion. Anlässlich einer Kommissionssitzung wurden diese Themen mit der Bildungsdirektorin und den Rektoren der Zürcher Fachhochschule besprochen. An weiteren Sitzungen wurden verschiedene Themen und Fragestellungen aus dem Umfeld der Fachhochschule beleuchtet.

Auf folgende Aspekte wird in der Berichterstattung näher eingegangen:

1. Fachhochschulrat
2. Vorgaben des Bundes an die kantonalen Fachhochschulen
3. Entwicklung der Studierendenzahlen
4. Masterstudiengänge
5. Gründung von neuen Instituten der Zürcher Fachhochschule
6. Bemerkungen zur Oberaufsicht
7. Abschliessende Bemerkungen
8. Antrag an den Kantonsrat

1. Fachhochschulrat

Funktion und Aufgaben des Fachhochschulrats (FHR) sind in § 10 des Fachhochschulgesetzes geregelt. Der FHR setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen und wird von der Bildungsdirektorin geleitet. An den Sitzungen des FHR nehmen mit beratender Stimme die Rektoren der Hochschulen, je eine Vertreterin oder ein Vertreter der Studierenden, der Dozierenden und des übrigen Hochschulpersonals sowie der Chef des Hochschulamtes teil. Der FHR hat sich aufgrund seines durch die Verselbstständigung der Zürcher Fachhochschule geänderten Aufgabenbereichs gemäss Fachhochschulgesetz neu organisiert. Er hat vorberatende Ausschüsse für Strategie und Finanzen ge-

bildet, welche das Plenum entlasten und die vertiefte strategische Führung, die nach der Auflösung der Schulräte auf Ende 2007 allein beim FHR liegt, erleichtern. Strategische Aufgaben nimmt der FHR teils im Rahmen der Entwicklungs- und Finanzplanung, teils in einzelnen Geschäften mit strategischer Bedeutung wahr. Der Fachhochschulrat hat aber keine Finanzkompetenzen, diese liegen beim Regierungsrat.

Der FHR ist als Strategieorgan der ZFH die auf erster Ebene zur Aufsicht befugte Behörde. Ihm kommt unter der allgemeinen Aufsicht des Regierungsrates und der Oberaufsicht des Kantonsrates die sogenannte Dienstaufsicht zu, die unter verschiedenen Titeln wahrgenommen wird. Bereits dadurch, dass der FHR die Mitglieder der Hochschulleitungen wählt bzw. anstellt, entsteht ein gewisser Führungsanspruch gegenüber den leitenden Führungspersonen der Hochschulen. Ausserdem werden zur Ausübung der Aufsicht regelmässig Gespräche der Präsidentin des FHR und dem zuständigen Amtschef mit den Rektoren und einzelnen Departementsleiterinnen und -leitern geführt. Formelle Aufsichtsverfahren im Auftrag des FHR oder seiner Präsidentin erfolgen hingegen schriftlich.

Die drei Hochschulen der ZFH sind öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit, die durch den Rektor bzw. die Hochschulleitung geführt werden. Der FHR ist Strategieorgan und Organ der Dienstaufsicht. Führung im engeren Sinne entsteht nur gegenüber den Rektoren und im Einzelfall gegenüber weiteren Mitgliedern der Hochschulleitungen. Zur Verbesserung des Knowhows auf Stufe des FHR sowie zur Abstimmung der Strategien der Hochschulen mit dem FHR wird das Referentensystem, das schon bisher bestand, in den neuen Strukturen gemäss FaHG weitergeführt.

2. Vorgaben des Bundes an die kantonalen Fachhochschulen

Mit Ausnahme der Pädagogischen Hochschulen, die in der Kompetenz der Kantone in Koordination mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren liegen, ist der Bund für alle auf Fachhochschulstufe angesiedelten Fachbereiche zuständig. Das Bundesgesetz über die Fachhochschulen sowie die Verordnungen und weitere Ausführungserlasse legen Vorgaben für die Fachhochschulen zum gesetzlichen Leistungsauftrag mit Diplomstudien, Weiterbildung, zur anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistungen zur Planung, Akkreditierung und Qualitätssicherung fest. Diese müssen vom Fachhochschulrat und den Hochschulen eingehalten und umgesetzt werden.

Für die einzelnen Leistungsperioden erarbeitet der Bund Botschaften, in denen die wissenschafts- und bildungspolitischen Ziele und Massnahmen zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation skizziert werden. Die BFI-Botschaft 2008–2011, die sich auf die Bereiche Berufsbildung, ETH, Hochschulen, Forschungs- und Innovationsförderung und internationale Zusammenarbeit bezieht, orientiert sich an den Leitlinien Nachhaltige Sicherung und Steigerung der Qualität in der Bildung sowie Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums in Forschung und Innovation. In den Botschaften werden vom Bund für die jeweilige Periode finanzielle Rahmenvorgaben definiert, welche für die Planung der Fachhochschulen massgebend sind. Überdies ist die ZFH verpflichtet, die Vorgaben des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie für die Kosten-Leistungs-Rechnung der Fachhochschulen einzuhalten.

3. Entwicklung der Studierendenzahlen

Sowohl der FHR wie auch der Regierungsrat haben sich der Wachstumsfrage der Fachhochschulen sehr intensiv angenommen. Die Hochschulen der ZFH beziehen bei der Ermittlung der Studierendenzahlen für die kommenden Studienjahre die Entwicklungen der letzten Jahre, voraussehbare Veränderungen mit Auswirkungen auf die Studierendenzahlen (Einführung neuer Studienangebote, Aufbau eines neuen Departements usw.) und andere massgebliche Faktoren ein. Angaben zur Entwicklung der Studierendenzahlen ermöglichen auch die Hochrechnungen des Bundesamtes für Statistik. Bei Studienbereichen, welche die Zulassung zur Hochschule von Eignungsabklärungen abhängig machen und nur über eine beschränkte Anzahl Studienplätze verfügen, lässt sich die Zahl der Studienanfängerinnen und -anfänger und damit auch die Gesamtzahl der Studierenden relativ gut abschätzen. Zulassungsbeschränkungen bestehen gemäss Beschluss des Regierungsrates vom 2. Juli 2008 im Bachelorbereich für die Studiengänge der Departemente Gesundheit, Angewandte Psychologie und Soziale Arbeit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) sowie für alle Studiengänge der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK). Für die Lehrgänge in Technik und Wirtschaft bestehen hingegen keine Einschränkungen.

Die unterschiedliche Entwicklung der Studierendenzahlen hat verschiedene Gründe: Allgemein können dafür das unterschiedliche Interesse an den Studienbereichen, die Attraktivität der Studienangebote für die Studierenden und die Möglichkeiten der Absolventinnen und Absolventen auf dem Arbeitsmarkt angeführt werden. In der

ZHAW ist das Wachstum der Studierendenzahlen gross und der Schule liegt es daran, das Wachstum etwas zu steuern, damit die Qualität der Ausbildung gehalten werden kann. Bei der ZHdK führte die Neuordnung bestimmter Vertiefungen zu anderen Studiengängen, die aufgrund der Zusammenführung der Hochschule Musik und Theater und der Hochschule für Gestaltung und Kunst möglich wurde, zu Verlagerungen der Studierendenzahl. An der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) wird die Anzahl Eintritte von Studierenden primär mit der wirtschaftlichen Konjunkturlage und erst in zweiter Linie mit der jeweiligen Stellensituation an der Volksschule in Verbindung gebracht.

4. Masterstudiengänge

Die Liste der vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement bewilligten Masterstudiengänge ist eindrücklich. Bei der ZHdK schliessen diese an das bisherige Diplomstudium an, bei der ZHAW hingegen handelt es sich um neue Produkte. Dass der ZFH, ausser drei noch beim Bund hängigen, alle Masterstudiengänge bewilligt wurden, hat mit der Grösse des Wirtschaftsraums Zürich und der Schulen zu tun, welche die Vertiefungen schon im Bachelorstudium anbieten können. Das Bundesgesetz über die Fachhochschulen hat nämlich generell die Möglichkeit eröffnet, in denjenigen Bereichen, in welchen ein Bachelor angeboten wird, auch einen Masterlehrgang zu führen.

Bei den Masterstudiengängen strebt man eine Auslese an, die Selektivität ist vorgegeben. Die Zulassung zu den Masterstudiengängen der ZHdK erfolgt über mehrstufige Zulassungsprüfungen. Auch an der ZHAW werden als Voraussetzung für die Zulassung zu den Masterstudiengängen Eignungsabklärungen oder Aufnahmegespräche durchgeführt. Die Zulassungsverfahren werden in den Studienordnungen für die einzelnen Masterstudiengänge geregelt. Der FHR hat bereits einige Studienordnungen genehmigt; weitere Studienordnungen sind an den Hochschulen in Ausarbeitung und werden dem FHR anschliessend zur Genehmigung vorgelegt.

Der Bund legt Wert darauf, dass Kooperationsmaster angeboten werden. Damit soll verhindert werden, dass an zu vielen verschiedenen Schulen die gleichen Masterausbildungen angeboten werden. Durchlässigkeit zwischen Masterausbildungen verschiedener Fachhochschulen besteht entsprechend den Regelungen in den Studienordnungen und basiert auf der Anrechnung von Studienleistungen und der erfolgreichen Ablegung von Zulassungsprüfungen. Da die Masterstudiengänge erst eingeführt werden, fehlen dazu noch konkrete Erfah-

rungen. Die Durchlässigkeit für Studierende Pädagogischer Hochschulen anderer Kantone ist durch die Anerkennungsreglemente der EDK und Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen geregelt.

In welchen Bereichen die Zürcher Fachhochschule Masterstudiengänge anbieten soll, wurde in einem politischen Verfahren eruiert. Dass die Universität und die ETH über die grosse Zahl von neuen Masterstudiengängen und die damit entstehende Konkurrenz nicht nur glücklich sind, liegt auf der Hand. Es besteht ein Wettbewerb der Hochschulen einerseits um gute Kandidaten und Kandidatinnen und andererseits um Geld, vor allem das des Bundes. Damit sind die Hochschulen gefordert, sich ein unverwechselbares Profil und einen guten Ruf zu schaffen, damit sie im Bildungsmarkt bestehen können.

5. Gründung von neuen Instituten der Zürcher Fachhochschule

Die Rahmenordnung des Fachhochschulrats zu Instituten der ZFH definiert Institute als operative Organisationseinheiten, welche sich inhaltlich mit einem strategischen Schwerpunkt befassen. Sie erfüllen in der Regel den vierfachen Leistungsauftrag der Hochschulen, wobei das Schwergewicht in Forschung und Dienstleistung liegt. Zur Sicherstellung des Wissenstranfers in die Lehre, Aus- und Weiterbildung planen und koordinieren die Institute ihre Aktivitäten mit anderen Organisationseinheiten der Hochschulen. Durch die Leistungsfähigkeit in ihrem strategischen Schwerpunkt tragen sie wesentlich zur Profilierung der Hochschule bei und legen die Basis zur Drittmittelgenerierung.

Innerhalb der ZHAW entstehen neue Institute im Rahmen von Forschungsschwerpunkten, in welchen ein starker Auftritt nach aussen erzielt werden kann. Bei der Gründung sollen zudem folgende Kriterien erfüllt werden: Das Institut muss eine Mindestgrösse von 2000 Stellenprozenten erreichen und einen Drittmittelumsatz von über 1 Mio. Franken erzielen; die Aktivitätsfelder des Instituts müssen in den strategischen Schwerpunkt des Departements passen; die Entwicklungs- und Finanzplanung muss in einem Businessplan festgelegt werden.

Die Institute können gegenüber einem Departement von Vorteilen profitieren. Sie werden aufgrund ihres fokussierten Themenbereiches wahrgenommen und können sich darin profilieren. Ein Departement in seiner ganzen Breite hat diese Möglichkeit nicht. Allfällige Überschneidungen werden bereits bei der Gründung von Instituten überprüft und dort, wo sie zu einer internen Konkurrenzierung führen wür-

den, korrigiert. Die einzelnen Institute können die technische und administrative Infrastruktur in den Departementen gemeinsam nutzen.

6. Bemerkungen zur Oberaufsicht

Nicht nur im Kanton Zürich, sondern auch in anderen Kantonen und beim Bund wurden Institutionen und Ämter verselbständigt. Es zeigen sich heute beim Wahrnehmen von Aufsicht und Oberaufsicht überall Unsicherheiten, welche sich aus mangelhaften Verselbstständigungsvorlagen und Gesetzen ergeben.

Die komplexe Frage der Abgrenzung der Aufsicht und Oberaufsicht über verselbstständigte öffentlich-rechtliche Anstalten wie die Fachhochschulen hat daher in der Literatur zu verschiedenen Auffassungen und damit keiner gängigen Praxis geführt, an welche sich die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit halten könnte.

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit hat sich aus diesem Grund ein Leitbild gegeben und eine Tabelle erstellt zu den Tätigkeiten, Einsichts- und Informationsrechten, Korrekturmöglichkeiten und der Verantwortung. Die Regierung war damit nicht einverstanden und auch an einer gemeinsamen Aussprache konnte keine Einigung erzielt werden. In der Folge hat die Geschäftsleitung des Kantonsrates auf Anregung des Regierungsrates ein Gutachten zur strittigen Frage in Auftrag gegeben. Das Resultat ist Ende 2008 zu erwarten.

In verschiedenen Kantonen haben diese Schwierigkeiten dazu geführt, dass entsprechende konzeptionelle Grundlagen erarbeitet wurden. Allenfalls sollte das auch für den Kanton Zürich ins Auge gefasst werden.

7. Abschliessende Bemerkungen

Trotz dieser noch nicht geklärten Fragen ist die Zusammenarbeit mit der Bildungsdirektion und der Zürcher Fachhochschule sehr gut. Die Fragen und Einfragen wurden anlässlich einer Kommissionssitzung 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.

Für die Zürcher Fachhochschule gibt es keine Leistungsvereinbarung zwischen der Bildungsdirektion und der Fachhochschule in Form eines umfassenden Papiers. Der Kern des Leistungsauftrags der Fachhochschulen ist in Art. 3 des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen festgehalten. Darin vorgeschrieben sind den Fachhochschulen das Anbieten von Diplomstudien und Weiterbildung, die angewandte Forschung und das Erbringen von Dienstleistungen. Zudem werden die Fachhochschulen angehalten, mit anderen Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen zusammenzuarbeiten. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben soll die Gleichstellung von Mann und Frau, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen und eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung angestrebt werden. Nachdem die Strukturen der Zürcher Fachhochschule der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit nun klarer sind, möchte sich die Kommission im laufenden Geschäftsjahr nun schwergewichtig mit der Überprüfung der Erfüllung des Leistungsauftrags durch die Zürcher Fachhochschule beschäftigen.

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

8. Antrag an den Kantonsrat

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit beantragt dem Kantonsrat die Genehmigung des Jahresberichts 2007 der Zürcher Fachhochschule.