



Änderung Fachhochschulgesetz; Erläuterungen

1. Ausgangslage

Der Kanton führt unter der Bezeichnung Zürcher Fachhochschule (ZFH) als staatliche Hochschulen die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), die Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) und die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) (§ 3 Abs. 1 des Fachhochschulgesetzes vom 2. April 2007 [FaHG, LS 414.10]). ZHAW, ZHdK und PHZH sind öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 3 Abs. 2 FaHG) und verfügen mit dem Fachhochschulrat über ein strategisches Leitungsorgan (§ 10 Abs. 1 FaHG). Die ZFH versteht sich in administrativer Hinsicht als Dachorganisation dieser drei Hochschulen, es kommt ihr in juristischer Hinsicht aber keine selbständige Bedeutung zu.

Die Organisation der ZFH ist Abbild der rechtlichen Rahmenbedingungen im Zeitpunkt des Aufbaus der schweizerischen Fachhochschullandschaft ab Mitte der 90er Jahre. Der Bundesrat genehmigte 1998, gestützt auf das Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 (FHSG), sieben regional bzw. kantonal festgelegte Fachhochschulen, darunter die ZFH gemäss damaligem kantonalem Gesetz über die Fachhochschulen und Höheren Fachschulen vom 27. September 1998. Die definitive Anerkennung der ZFH erfolgte 2003, allerdings unter Auflagen. Diese zielten in der Hauptsache auf die Auflösung der damaligen Holdingstruktur und der Zusammenführung der ursprünglich verschiedenen Teilschulen zu den oben genannten Hochschulen unter dem Dach der ZFH. Diese sollte die notwendige Koordination und standortübergreifende Zusammenarbeit gewährleisten und sich als kantonal definierte Fachhochschule (neben den weiteren sechs regionalen Fachhochschulen) im Fachhochschulraum Schweiz positionieren, unter anderem als Bindeglied zum Bund. Mit dem FaHG von 2007 wurden diese Auflagen umgesetzt.

Mit dem vom Volk am 21. Mai 2006 angenommenen Art. 63a der Bundesverfassung erhielten Bund und Kantone den Auftrag, gemeinsam für die Koordination und die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen zu sorgen. In der Folge erliess der Bund das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011 (Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20), welches das Universitätsförderungsgesetz vom 8. Oktober 1992 und das FHSG ablöste. Zudem schlossen Bund und Kantone eine Zusammenarbeitsvereinbarung, mit der sie gemeinsame Ziele festlegten und die gemäss HFKG gemeinsamen Organe – die Schweizerische Hochschulkonferenz, die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen und den Schweizerischen Akkreditierungsrat mit der Akkreditierungsagentur – errichteten. Diese Organe erlassen Vorschriften über die Studienstufen und deren Übergänge, über die Weiterbildung, über einheitliche Finanzierungsgrundsätze, die Anerkennung von Abschlüssen und Institutionen und die Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen.

2. Anpassungsbedarf im Zuge der Umsetzung des HFKG

Das HFKG gilt gleichermassen für universitäre Hochschulen sowie Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen und stellt damit das schweizerische Hochschulwesen als Ganzes auf eine neue Grundlage. Für die Fachhochschulen ist insbesondere die neue Akkreditierungspflicht zu berücksichtigen, was die ZFH in ihrer bisherigen Ausgestaltung künftig entbehrlich machen wird. ZHAW, ZHdK und PHZH sind deshalb noch eigenständiger zu positionieren, mit entsprechenden Anpassungen in ihrer Organisation und Führung. Zudem sind mit der Aufhebung des FHSG fachhochschulspezifische Regelungen materiell ins kantonale Recht zu überführen.

2.1 Separate Akkreditierung der Hochschulen / Aufhebung ZFH

Das HFKG regelt in Art. 27 ff. die Qualitätssicherung und die Akkreditierung. Dabei steht – neben der Programmakkreditierung – die Institutionelle Akkreditierung der Hochschulen und anderer Institutionen des Hochschulbereichs im Vordergrund. Diese ist zwingende Voraussetzung für das Bezeichnungsrecht (Universität / Fachhochschule / Pädagogische Hochschule / universitäres Institut / Fachhochschulinstitut) und die Gewährung von Bundesbeiträgen (Art. 28 und 29 HFKG). Die Akkreditierungspflicht gilt für neue wie bisherige Hochschulen, mithin auch für die sieben regional- bzw. kantonal anerkannten Fachhochschulen. Deren nach altem Recht gewährte Beitragsberechtigung bleibt übergangsrechtlich bis acht Jahre nach Inkrafttreten des HFKG bestehen (Art. 75 HFKG).

Mit der institutionellen Akkreditierung wird geprüft, ob das Qualitätssicherungssystem der Hochschule Gewähr für die Erfüllung hochschulpolitischer Minimalanforderungen bietet. Dazu gehören z.B. eine hohe Qualität von Lehre, Forschung und Dienstleistung, eine entsprechende Qualifikation des Personals sowie eine leistungsfähige Hochschulorganisation und -leitung. Ferner müssen die Hochschulen und ihre Träger Gewähr bieten, dass sie auf Dauer betrieben werden können.

Das neue Akkreditierungsverfahren ermöglicht die Akkreditierung sowohl der bisherigen Fachhochschulen als auch ihrer einzelnen Teilschulen. Ebenso können neue Hochschulen bzw. neue Institutionen des Hochschulbereichs eigenständig akkreditiert werden. Die bisher ausschliesslich regionale Steuerung der Fachhochschulen wird damit zugunsten eines offeneren Instruments zur Steuerung des Zugangs zum gesamten Schweizerischen Hochschulraum aufgegeben.

Die ZFH als Dachorganisation wurde damals vor dem Hintergrund der nach regional-politischen Überlegungen des Bundes gesteuerten Fachhochschullandschaft und der sich daraus ergebenden Auflagen geschaffen. Mit dem neuen Akkreditierungsverfahren gemäss HFKG und dem – wie ausgeführt – Verzicht auf die Steuerung nach regionalen Aspekten wird der ZFH nunmehr ihr ursprünglicher Zweck entzogen. Ihre Weiterführung ist unter diesen veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr zielführend. Ihre Aufhebung erfordert in

gesetzgeberischer Hinsicht keine besonderen Anpassungen, da das FaHG der ZFH, ihrem Rahmenkonstrukt entsprechend, keine Aufgaben und Kompetenzen zuweist.

In der Praxis erreichte die ZFH als administrative Dachorganisation ohne eigene juristische Persönlichkeit keine besondere Bedeutung. Der Schwerpunkt lag immer auf der ZHAW, der ZHdK und der PHZH, was im Übrigen auch der Ausrichtung des FaHG mit der Organisation dieser Hochschulen als öffentlichrechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit entspricht. ZHAW, ZHdK und PHZH haben seit 2007 unter ihrem eigenen Namen in Forschung und Lehre national wie international Anerkennung erworben. Diesem Status ist mit einer noch deutlicheren Positionierung in der Hochschullandschaft Schweiz Rechnung zu tragen. Die neuen Möglichkeiten des Akkreditierungsverfahrens sollen deshalb dafür genutzt werden, ZHAW, ZHdK und PHZH im Zuge der Aufhebung der ZFH künftig als eigenständige Fachhochschulen bzw. als Pädagogische Hochschule institutionell akkreditieren zu lassen. Als Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit erfüllen sie das hierfür zentrale Erfordernis für die Zulassung zum Akkreditierungsverfahren (§ 4 Abs. 1 lit. i der Akkreditierungsverordnung HFKG vom 28. Mai 2015, SR 414.205.3). Der Fachhochschulrat hat diesem Vorgehen im Juli 2018 zugestimmt. Die Hochschulen werden dem Schweizerischen Akkreditierungsrat die Akkreditierungsgesuche voraussichtlich Anfang 2020 einreichen.

2.2. Fachhochschulrat; Führung und Organisation der Hochschulen

Der Fachhochschulrat ist das oberste strategische Organ der ZFH. Mit deren Aufhebung wird dieser neu als strategisches Leitungsorgan des kantonalen Fachhochschulbereichs ausgestaltet. Der Fachhochschulrat ist in dieser Hinsicht mit dem ETH-Rat des ETH-Bereichs mit seinen technischen Hochschulen und Forschungsanstalten vergleichbar. Indem er für die drei staatlichen Hochschulen teilweise vergleichbare Aufgaben erfüllt und zudem auch koordinierende Funktionen namentlich gegenüber dem Träger und dem Bund wahrnimmt, ist die Weiterführung eines kantonalen Fachhochschulrats zielführend und sachgemäss.

Die eigenständigere Ausgestaltung der drei staatlichen Hochschulen in der Schweizerischen Hochschullandschaft im Zuge der Aufhebung der ZFH macht eine Anpassung der Aufgaben und Kompetenzen zwischen Fachhochschulrat und Hochschulleitungen erforderlich. Grundsätzlich wird allerdings an den bisherigen Regelungen festgehalten. Neu genehmigt der Fachhochschulrat die einzelnen Hochschulstrategien. Auch legt er das Studienangebot abschliessend fest und bewilligt die Studiengänge, wobei seine Regelungskompetenzen neu auf eine Rahmengesetzgebung ausgerichtet werden. Insgesamt wird damit der Fachhochschulrat in seiner strategischen und koordinierenden Funktion gestärkt. Wichtiger Teil dieser Positionierung ist ferner auch seine neue Verantwortung für die Genehmigung der Professurenstellenplanung der Hochschulen, die Gegenstand einer zurzeit laufenden Änderung des FaHG im Zusammenhang mit der umfassenden Anpassung der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule vom 16. Juli 2008 ist (vgl. RRB Nr. 852/2018; die Genehmigungskompetenz ist der Vollständigkeit halber in der Vernehmlassungsvorlage als § 10 Abs. 3 lit. m aufgeführt).

Die Aufgaben der Rektorin oder des Rektors werden insbesondere in finanzrechtlicher Hinsicht verdeutlicht. Dies gilt namentlich für ihre oder seine Zuständigkeit im Budgetierungsprozess. Zudem soll die Amtszeitbeschränkung für diese Funktion aufgehoben werden. Die Hochschulen erhalten ferner neue Möglichkeiten zur Hochschulorganisation wie die Bildung von Organisationseinheiten für Querschnittsaufgaben (z.B. Prorektorate für die Forschung) oder zur Regelung der internen Mitwirkungsrechte.

2.3 Übernahme aus FHSG

Mit der Ablösung des FHSG durch das HFKG sind verschiedene Bestimmungen zu den Fachhochschulen aufgehoben worden. Diese betreffen unter anderem den Auftrag der Fachhochschulen, ihre Studienangebote auf Bachelor- und Masterstufe sowie die Bewilligung der einzelnen Studiengänge; sie werden mit der vorliegenden Änderung materiell ins FaHG aufgenommen (vgl. §§ 3a-c, 19 Abs. 1).

3. Weitere Anpassungen

Einzelne finanzrechtliche Bestimmungen werden angepasst. Unter anderem wird die Kompetenz des Fachhochschulrats zur Bildung von Rücklagen aufgehoben, da das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) solche Rücklagen nicht vorsieht. Eine Klärung auf Gesetzesstufe erfahren sodann die für die Öffentlichkeit bestimmten Leistungen der Hochschulen (z.B. Museum für Gestaltung der ZHdK). Ausserdem wird eine gebührenrechtliche Grundlage für das Führen einer Betreuungseinrichtung an der ZHdK für Studierende des Fachbereiches Tanz geschaffen. Weitere Anpassungen betreffen formale und redaktionelle Belange.

4. Zu einzelnen Bestimmungen

Das HFKG führt neben den Hochschulen die Kategorie „Institutionen des Hochschulbereichs“ ein. § 1 wird entsprechend angepasst (vgl. auch § 34 Abs. 1). Die Hochschule für Wirtschaft Zürich (HWZ), die auf vertraglicher Basis an die ZFH angegliedert ist, wurde 2018 als private Hochschulinstitution gemäss HFKG akkreditiert.

Mit der Aufhebung der ZFH ist in § 3 Abs. 1 und 3 die Bezeichnung ZFH aufzuheben (vgl. ebenso § 10 Abs. 1, Abs. 3 lit. j, § 34 Abs. 2, ferner § 2 Abs. 2 PHG). Weiterer rechtlicher Anpassungsbedarf besteht diesbezüglich nicht, da ZHAW, ZHdK und PHZH als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet sind. Sie erfüllen damit namentlich auch die Voraussetzungen für die eigenständige Akkreditierung gemäss HFKG.

§§ 3a, 3b und 3c regeln Zweck und Auftrag der Hochschulen. Die Bestimmungen orientieren sich an jenen des aufgehobenen FHSG und haben unverändert Gültigkeit. Die Aufnahme ins FaHG ist sachgerecht, zumal auch das Universitätsgesetz vom 15. März 1998

(UniG, LS 415.11) Zweck und Auftrag festlegt und damit die Abgrenzung der beiden Hochschultypen verdeutlicht wird. Für die Verhältnisse der PHZH ist die Definition ihres Auftrags gemäss § 3 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule vom 25. Oktober 1999 (LS 414.41; PHG) zu beachten. Diese geht § 3a vor (§ 2 Abs. 3 PHG). Der ausdrückliche Hinweis auf die Verleihung der Titel gemäss Studien- und Prüfungsordnungen (§ 3a Abs. 2) schafft die rechtliche Grundlage für den Titelschutz. Da der Hochschulrat unter anderem zu den Titeln Vorschriften erlassen kann, bleibt das Bundesrecht beachtlich.

§ 3c bildet die Grundlage für die Zusammenarbeit der Hochschulen mit anderen Institutionen. Sie können zugunsten der Öffentlichkeit besondere wissenschaftliche und kulturelle Leistungen erbringen (Abs. 2). Diese Regelung orientiert sich an § 7 Abs. 2 UniG und schafft einen rechtlich abgestützten Handlungsrahmen für solche Leistungen. Dies gilt namentlich auch für das Museum für Gestaltung, das der ZHdK angegliedert ist. § 3d nimmt den Auftrag zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter neu ins FaHG auf (vgl. § 20 UniG).

Die ZHdK bietet im Rahmen der Fachbereichs Tanz Vorbildungsangebote, die in der Regel Voraussetzung dafür sind, um überhaupt in die berufliche Grundbildung Bühnentanz und später auch in eine weiterführende Hochschulausbildung eintreten zu können (Vorlage 5411; n§§ 28 Abs. 2 und 30 Abs. 1 lit. e und f FaHG; Beschluss des Kantonsrats vom 22. Oktober 2018; noch nicht in Kraft). Das Angebot richtet sich an Kinder, Jugendliche sowie ausnahmsweise an junge Erwachsene, was teilweise mit umfassenden Betreuungsaufgaben verbunden ist. Die Tanzakademie der ZHdK (Nichtfachhochschulbereich des Departementes Darstellende Künste und Film) führt zu diesem Zweck bereits seit Jahren eine Betreuungseinrichtung. Dafür ist in § 5 Abs. 2 eine Rechtsgrundlage zu schaffen. Die Betreuung wird zu kostendeckenden Gebühren angeboten, was einen entsprechend weit gesteckten Gebührenrahmen erfordert (§ 30 Abs. 1 lit. g).

§ 10 regelt wie bisher Funktion und Aufgaben des Fachhochschulrats. Seine bisherige Positionierung als oberstes Organ des Fachhochschulbereichs wird verdeutlicht. Es wird ausdrücklich erwähnt, dass ihm die Aufsicht (Abs. 3) sowie die Genehmigung der jeweiligen Hochschulstrategien in Bezug auf den gesamten Leistungsauftrag (Abs. 3 lit. a) obliegt. Dazu zählen z.B. die Strategie über Forschung und Entwicklung oder die Qualitätssicherungsstrategie. Er ist künftig für die Bewilligung der Studiengänge zuständig, was bisher in der Kompetenz des Bundes lag. Die Bewilligung umfasst auch Kooperationsstudiengänge mit anderen Hochschulen, ebenso wesentliche Änderungen oder auch die Aufhebung von Studiengängen (lit. b). Die Rechtsetzungskompetenz im Bereich des Studienangebots wird stufengerecht auf eine Rahmengesetzgebung beschränkt. Der Fachhochschulrat regelt in diesem Zusammenhang die massgeblichen Eckwerte in den Rahmenordnungen für Bachelor- und Masterstudiengänge (z.B. in Bezug auf Zulassung, Studienstruktur/ECTS/Modultypen, Leistungsnachweise, Titelvergabe) sowie für die Weiterbildungsangebote (unter anderem Organisation, Programmtypen, Qualitätssicherung, Zulassungserfordernisse [lit. c und lit. d]). Die Hochschulleitung erlässt demgegenüber neu in abschliessender Kompetenz

die Studien- und Prüfungsordnungen für die jeweiligen Studiengänge und Weiterbildungen (§ 24 Abs. 2 lit. b). Diese orientieren sich an den Rahmenordnungen, was eine angemessene Vereinheitlichung der Erlasse in Bezug auf Terminologie und Struktur an den Hochschulen bringen wird. Mit der Neuordnung der Akkreditierung ist gemäss HFKG die Schweizerische Akkreditierungsagentur oder eine andere vom Akkreditierungsrat anerkannte Agentur für das Verfahren zuständig. Dies ist eine operative Aufgabe und soll deshalb von der Zuständigkeit des Fachhochschulrats ausgenommen werden. Die Sicherstellung eines umfassenden Qualitätssicherungssystems hingegen liegt in der strategischen Verantwortung des Fachhochschulrats. Er hat deshalb in diesem Bereich eine Aufsichtsfunktion (lit. e). In diesem Rahmen ist er von der Hochschulleitung regelmässig über die Qualitätssicherungsmassnahmen, wie z.B. Evaluationsverfahren bis Stufe Departemente/Prorektorate oder Mitarbeiterbefragungen, sowie auch über die laufenden Akkreditierungsprozesse zu informieren.

Der Fachhochschulrat verabschiedet wie bisher die Entwicklungs- und Finanzpläne sowie neu, seiner Strategie- und Aufsichtsfunktion entsprechend, die Jahresberichte (ohne Jahresrechnung) der Hochschulen (lit. f und lit. g). Die Kompetenz zur Antragstellung zum Globalbudget wird aufgehoben (§ 10 Abs. 2; vgl. Erläuterungen zu § 23), ebenso jene zur Verwendung der Rücklagen, da gemäss dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) die selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalten keine Rücklagen bilden dürfen. Er legt wie bisher die Strukturen der Hochschulen fest und genehmigt die Hochschul-, Prorektorats- und Departementsordnungen (lit. h). Mit der Möglichkeit, neu auch Prorektorate einrichten zu können, wird der Organisationsstruktur der PHZH Rechnung getragen (vgl. auch § 24 Abs. 1 lit. b sowie Abs. 2 lit. d, § 25).

Die Beschränkung der Amtszeit der Rektorinnen und Rektoren sowie ihrer Stellvertretung wird aufgehoben (lit. k). Die Rektorin oder der Rektor soll sodann künftig im Rahmen der Personalverordnung in eigener Verantwortung die Anstellungsbedingungen für die Mitglieder der Hochschulleitungen festlegen können; der Fachhochschulrat wird von dieser Aufgabe entlastet (lit. l). Die Anstellungsbedingungen für die Rektorin oder den Rektor werden jedoch weiterhin durch den Fachhochschulrat festgelegt, was ebenfalls in der Personalverordnung festzulegen sein wird.

§ 14a entspricht im Wortlaut § 11a UniG, der am 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist und die Offenlegung der Interessenbindungen der Professorenschaft regelt. Eine analoge Regelung für den Fachhochschulbereich ist sachgerecht. Der Adressatenkreis umfasst wie an der Universität die Professorenschaft der Hochschulen.

§ 19 Abs. 1 regelt Studiendauer und Studienform. Der Hochschulrat erlässt dazu gemäss HFKG Vorschriften, weshalb auf das Bundesrecht verwiesen wird; im Übrigen wird hier in Bezug auf das Vollzeit-, Teilzeit- und berufsbegleitende Studium die Regelung des aufgehobenen Fachhochschulgesetzes des Bundes übernommen (Abs. 1). Die bisherige Kom-

petenz des Regierungsrates, Höchststudiendauern zu regeln, wird stufengerecht und analog zum UniG dem Fachhochschulrat zugewiesen (Abs. 2; § 10 Abs. 3 lit. c). Im Übrigen lässt die Rahmenordnung Raum für weitere Bestimmungen, welche die Studiendauer betreffen, wie die Beschränkung der Anzahl von Prüfungswiederholungen oder die Dauer der Anrechnung einmal erworbener ECTS-Punkte bis zu deren Verfall.

§ 23 regelt die Rechte und Pflichten der Rektorin oder des Rektors. Das Profil der Funktion wird in klarer Abgrenzung zu den Aufgaben des Fachhochschulrats und im Zusammenhang der noch eigenständigeren Positionierung der Hochschulen gestärkt. Es wird vor diesem Hintergrund ausdrücklich festgehalten, dass die Rektorin oder der Rektor die Mitglieder der Hochschulleitung führt (Abs. 2 lit. a). Ihre oder seine Finanzkompetenzen orientieren sich am CRG sowie an der Finanzverordnung der Zürcher Fachhochschule vom 13. Dezember 2011 (LS 414.102). § 19 der Finanzverordnung weist der Rektorin oder dem Rektor das Antragsrecht zur Verwendung eines Gewinns oder zur Deckung der Verluste gemäss CRG zu. Er oder sie unterbreitet dementsprechend die Jahresrechnung über die Bildungsdirektion dem Regierungsrat, was neu auch in § 23 Abs. 2 lit. d festgehalten wird. Vor diesem Hintergrund liegt auch die Antragstellung zum Globalbudget im Zuständigkeitsbereich der Rektorin oder des Rektors (§ 23 Abs. 2 lit. d). Die Budgeteingabe über die Rektorin oder den Rektor ist seit Inkrafttreten des FaHG ständige Praxis und gewachsener Teil des ordentlichen kantonalen Budgetierungsprozesses. Die Zuständigkeit des Fachhochschulrats ist entsprechend aufzuheben (§ 10 Abs. 2).

Die Zusammensetzung der Hochschulleitung wird erweitert, indem neu für zentrale Querschnittsfunktionen oder besondere Aufgaben mit hochschulweiter Bedeutung (z.B. Digitalisierung, Datenschutz) weitere Personen im Rang eines Schulleitungsmitglieds betraut werden können (§ 24 Abs. 1 lit. d). Die betreffende Ernennungskompetenz des Fachhochschulrats ist in § 10 Abs. 3 lit. I festgehalten. Die Hochschulleitung erlässt die Hochschulstrategie (vgl. § 10 Abs. 3 lit. a) und – als Gegenstück zu den Rahmenordnungen (§ 10 Abs. 3 lit. b) – die detaillierten Studien- und Prüfungsordnungen zu den einzelnen Studienangeboten (§ 24 Abs. 2 lit. a und b). Sie unterbreitet dem Fachhochschulrat wie bisher die Entwicklungs- und Finanzplanung (wie ausgeführt ohne das Globalbudget der Hochschule) sowie neu die Jahresberichte (§ 24 Abs. 2 lit. g und h).

Im PHG ist schliesslich § 2 Abs. 2 wegen der Aufhebung der ZFH wegzulassen.