

Antrag des Regierungsrates vom 18. Dezember 2019

5589

Fachhochschulgesetz (FaHG)

(Änderung vom; Personal der Zürcher Fachhochschule)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. Dezember 2019,

beschliesst:

I. Das Fachhochschulgesetz vom 2. April 2007 wird wie folgt geändert:

§ 9. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ An den Sitzungen des Fachhochschulrates nehmen mit beratender Stimme teil:

Zusammen-
setzung und
Wahl

lit. a unverändert.

b. je eine Vertreterin oder ein Vertreter

1. der Professorinnen und Professoren,
2. des Lehr- und Forschungspersonals,
3. der Assistierenden und des administrativen und technischen Personals,
4. der Studierenden.

lit. c unverändert.

Abs. 4 unverändert.

§ 10. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Der Fachhochschulrat

Funktion und
Aufgaben

lit. a-j unverändert.

k. genehmigt die Stellenplanung der Hochschulen für die Professuren und ernennt die Professorinnen und Professoren,

lit. l und m unverändert.

Abs. 4 und 5 unverändert.

Zusammen- setzung	<p>§ 12. ¹ Das Hochschulpersonal setzt sich zusammen aus</p> <ol style="list-style-type: none"> a. den Professorinnen und Professoren, b. dem Lehr- und Forschungspersonal, c. den Assistierenden, d. dem administrativen und technischen Personal. <p>Abs. 2 unverändert.</p> <p>³ Zum Hochschulpersonal gehören auch die Mitarbeitenden, die privatrechtlich angestellt sind.</p>
Qualifikations- stellen	<p>§ 12 a. ¹ Zur Nachwuchsförderung können befristete Stellen (Qualifikationsstellen) geschaffen werden.</p> <p>² Inhaberinnen und Inhaber von Qualifikationsstellen gehören dem Lehr- und Forschungspersonal oder den Assistierenden an.</p> <p>³ Inhaberinnen und Inhaber von Qualifikationsstellen für Professuren (Assistenzprofessorinnen und Assistenzprofessoren) gehören dem Lehr- und Forschungspersonal an.</p>
Anforderungen	<p>§ 12 b. ¹ Die Professorinnen und Professoren sowie das Lehr- und Forschungspersonal verfügen über eine abgeschlossene Hochschulausbildung.</p> <p>² Die Anstellungsbehörde kann ausnahmsweise vom Erfordernis eines Hochschulabschlusses absehen, wenn die fachliche Eignung auf andere Weise nachgewiesen wird.</p> <p>³ Die Professorinnen und Professoren sowie das Lehrpersonal müssen über eine methodisch-didaktische Qualifikation verfügen.</p>
Aufgaben	<p>§ 13. ¹ Die Professorinnen und Professoren sowie das Lehr- und Forschungspersonal sind verantwortlich für Lehre, Forschung und Entwicklung, Weiterbildung sowie Dienstleistungen. Sie wirken bei organisatorischen Aufgaben mit.</p> <p>² Die Professorinnen und Professoren tragen die Hauptverantwortung für die Entwicklung ihres Fachgebiets.</p> <p>³ Die Assistierenden unterstützen die Professorinnen und Professoren sowie das Lehr- und Forschungspersonal in ihren Aufgaben.</p> <p>Abs. 3 wird zu Abs. 4.</p>
Rechte an Immaterial- gütern a. Grundsatz	<p>§ 16. Die Hochschulen fördern die Entwicklung von Immaterialgütern und setzen sich für deren Schutz ein. Sie unterstützen die Verwertung der Immaterialgüterrechte.</p> <p>Abs. 2 wird aufgehoben.</p>

§ 16 a. ¹ Rechte an Immaterialgütern, insbesondere Urheber-, Design-, Marken- und Patentrechte, die in Ausübung dienstlicher Verpflichtungen geschaffen werden, gehören der Hochschule. Abweichende Vereinbarungen bleiben vorbehalten. Das Urheberpersönlichkeitsrecht bleibt gewahrt. b. Einzelheiten

² Soweit die Hochschule aus der Verwertung von Rechten an Immaterialgütern einen Gewinn erzielt, ist das an ihrer Schaffung mitwirkende Hochschulpersonal angemessen zu beteiligen. Die Verordnung regelt die Einzelheiten.

§ 22. Abs. 1 unverändert.

Rechtsstellung

² § 16 a gilt auch für Studierende, die Immaterialgüter im Rahmen ihres Studiums schaffen.

§ 24. Abs. 1 unverändert.

Hochschul-
leitung

² Die Hochschulleitung

lit. a–f unverändert.

g. stellt das Personal an, entlässt es und nimmt die Personalführung wahr, soweit diese Aufgaben nicht durch Gesetz oder Verordnung einem anderen Organ zugewiesen sind. Die Hochschulleitung kann diese Aufgaben ganz oder teilweise an Mitglieder der Hochschulleitung übertragen.

§ 26. ¹ Die Hochschulversammlung setzt sich zusammen aus Delegierten Mitwirkungs-
organe

a. der Professorinnen und Professoren,

a. Hochschul-
versammlung

b. des Lehr- und Forschungspersonals,

c. der Assistierenden,

d. des administrativen und technischen Personals,

lit. c wird zu lit. e.

Abs. 2 und 3 unverändert.

§ 26 a. Die Hochschulleitung kann Mitwirkungsorgane auf Stufe Departement vorsehen. b. Weitere
Mitwirkungs-
organe

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

1. Ausgangslage

Der Kanton führt gemäss § 3 des Fachhochschulgesetzes vom 2. April 2007 (FaHG; LS 414.10) unter der Bezeichnung Zürcher Fachhochschule (ZFH) die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), die Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) und die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH). Für das Personal der ZFH gilt grundsätzlich das kantonale Personalrecht; die Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule vom 16. Juli 2008 (PVF; LS 414.112) regelt die abweichenden Bestimmungen (§ 14 Abs. 1 FaHG).

Verschiedene Entwicklungen im Hochschulbereich geben Anlass, die PVF rund zehn Jahre nach ihrem Erlass den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Dies erfordert zunächst eine Anpassung des FaHG, da insbesondere die Neuordnung der Personalkategorien auf formeller Gesetzesstufe zu regeln ist.

Die wesentlichen Gründe für eine Anpassung des FaHG sind die folgenden:

- Der Leistungsauftrag der Fachhochschulen in Lehre, anwendungsorientierter Forschung, Weiterbildung und Dienstleistungen hat sich in den letzten zehn Jahren quantitativ und qualitativ weiterentwickelt. Die Personalkategorien des Hochschulpersonals der ZFH sind noch stärker auf die Herausforderungen in Lehre und Forschung auszurichten.
- Wesentliche Eckdaten der Lehre an den Fachhochschulen wurden mit der Bologna-Reform und der Einführung eines Kreditpunktesystems (ECTS) neu geordnet und weiterentwickelt. Insbesondere neue Lehr- und Lernformen, auch als Folge der Digitalisierung (z.B. Gruppenunterricht, Digital Learning), haben personalrechtliche Auswirkungen.
- Mit Inkrafttreten des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes (HFKG; SR 414.20) auf den 1. Januar 2015 wurde das Fachhochschulgesetz vom 6. Oktober 1995 (FHSG; SR 414.71) aufgehoben. Bisherige Bestimmungen im FHSG sollen deshalb soweit sinnvoll in das kantonale Recht übernommen werden. Zudem bedingt das HFKG gewisse Anpassungen im FaHG.

Die Änderungen des FaHG tragen zusammen mit jenen der PVF dazu bei, die Qualität der ZFH weiter zu festigen. Ihr besonderes Profil der wissenschaftlich fundierten Praxis- und Anwendungsorientierung wird weiter gestärkt. Die Hochschulen gewinnen in der Erfüllung ihres Leistungsauftrags an Flexibilität und bleiben so attraktiv für qualifiziertes Lehr-, Forschungs- und Verwaltungspersonal.

2. Die neuen Regelungen im Fachhochschulgesetz

Die wichtigste Änderung betrifft die Zusammensetzung des Hochschulpersonals. Als neue Personalkategorie werden die Professorinnen und Professoren eingeführt (§ 12 Abs. 1 lit. a). In der ebenfalls neuen Personalkategorie des Lehr- und Forschungspersonals werden die bisherigen Dozierenden, Lehrbeauftragten und wissenschaftlichen Mitarbeitenden zusammengeführt (§ 12 Abs. 1 lit. b). Das Lehr- und Forschungspersonal wird in der PVF über ein dreistufiges Anspruchsniveau («Levels») näher umschrieben. Die dort zu klärenden Aufgaben in verschiedenen Profilen und Anspruchsniveaus dienen der Stärkung der Nachwuchsförderung.

Ein wichtiger Teil der Nachwuchsförderung ist zudem die Einführung befristeter Qualifikationsstellen (z. B. Assistenzprofessuren; § 12a). Für Professorinnen und Professoren sowie Angehörige des wissenschaftlichen Lehr- und Forschungspersonals ist in der PVF die Einreihung in denselben Lohnklassen vorgesehen. Die Assistierenden werden neu als separate Personalkategorie geführt; die Kategorie administratives und technisches Personal bleibt unverändert (§ 12 Abs. 1 lit. c und d). Aufgrund der neuen und neu gruppierten Personalkategorien ergeben sich Folgeanpassungen in verschiedenen Bestimmungen.

Die Regelung der Immaterialgüterrechte wird mit einer grundsätzlichen Bestimmung ergänzt und verdeutlicht (§ 16a).

§ 24 Abs. 2 lit. g regelt wie bisher die allgemeine Zuständigkeit der Hochschulleitung in Personalangelegenheiten. Neu wird der Vorbehalt davon abweichender Regelungen in Gesetz oder Verordnung angebracht; dieser war bisher nicht stufengerecht in § 2 Abs. 1 PVF enthalten. Schliesslich eröffnet die Bestimmung neu die Möglichkeit, Personalangelegenheiten an Mitglieder der Hochschulleitung zu delegieren.

§ 26a ermöglicht neu die Einführung von Mitwirkungsorganen auf Stufe Departement und stärkt das Mitwirkungsrecht des Hochschulpersonals.

3. Vernehmlassungsergebnis

Mit Beschluss Nr. 852/2018 ermächtigte der Regierungsrat die Bildungsdirektion, zum Entwurf der Änderung des FaHG und des Neuerlasses der PVF ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Ein grosser Teil der Adressaten, namentlich die Hochschulen der ZFH, die Präsidien der Hochschulversammlungen sowie die Fachstellen für Gleichstellung und Diversity der Hochschulen der ZFH und verschiedene Personalverbände, hat sich zur Vernehmlassungsvorlage geäussert.

Zu den meisten Bemerkungen gaben die neuen Personalkategorien Anlass. Während die Hochschulen die Einführung der neuen Personalkategorien durchwegs begrüßten, bemängelten insbesondere die Personalverbände und die Vertretungen des Hochschulpersonals, dass man sich mit der neuen Personalkategorie der Professorinnen und Professoren in Richtung Lehrstuhlmodell der Universitäten und der ETH bewege. Eine gesonderte Personalkategorie für Professorinnen und Professoren lehnen sie daher ab.

Die Professorinnen und Professoren bilden innerhalb des Lehr- und Forschungspersonals eine besondere Kategorie. Sie besetzen Professurenstellen, die sich nach den strategischen Schwerpunkten und Leitlinien der betreffenden Hochschule ausrichten. Diese Stellen zeichnen sich durch eine besondere fachliche und organisatorische Verantwortung aus. Sie vertreten das Lehr-, Forschungs- und Entwicklungsgebiet nach innen und nach aussen. Mit der gesetzlichen Verankerung dieser Personalkategorie wird im Übrigen die bereits bestehende Praxis der Hochschulen festgeschrieben. Ein Lehrstuhlmodell im Sinne der Universitäten oder der ETH wird damit nicht angestrebt. Im Hinblick auf die Nachwuchsförderung ist innerhalb der Hochschulen der ZFH eine besondere Kategorie von fachlich ausgewiesenen Positionen erwünscht, um mit Universitäten und der ETH kooperative Doktorate betreuen und abnehmen zu können.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende äusserten die Befürchtung, dass mit der neuen Personalkategorie Abgrenzungsprobleme zum Lehr- und Forschungspersonal entstehen. In diesem Zusammenhang wurde vorgebracht, dass nicht klar sei, inwiefern sich die Aufgaben der Professorinnen und Professoren von jenen des Lehr- und Forschungspersonals unterscheiden. Diesem Anliegen wurde mit einer präzisierten Formulierung von § 13 Abs. 2 Rechnung getragen: Professorinnen und Professoren tragen die Hauptverantwortung für die Entwicklung ihres Fachgebiets. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Professuren für die Hochschulen namentlich in strategischer Hinsicht werden die Professorinnen und Professoren durch den Fachhochschulrat ernannt.

Von verschiedenen Seiten wurde gefordert, dass § 14 Abs. 1 in der bisherigen Formulierung belassen werden sollte. Abweichungen vom kantonalen Personalrecht sollen deshalb weiterhin nur möglich sein, wenn «es die Verhältnisse an den Hochschulen erfordern».

Breite Zustimmung fand die Bestimmung zu den Qualifikationsstellen. Die Stärkung der Nachwuchsförderung wird durchwegs positiv gewertet.

Schliesslich wünschen die Vertretungen des Hochschulpersonals mehrheitlich, dass sämtliche Mitglieder der Hochschulleitung (nicht nur die Rektorin oder der Rektor) auf eine Amtszeit von vier Jahren

gewählt werden, mit der Möglichkeit der unbeschränkten Wiederwahl. Das Anliegen wurde bereits während des Projekts «Revision der Personalverordnung (PVF)» breit diskutiert und verworfen. Gegen eine Amtszeit für Hochschulleitungsmitglieder spricht, dass die Stellen vor allem für jüngere Personen deutlich an Attraktivität verlieren würden, ohne dass im Gegenzug ein erkennbarer Nutzen entsteht.

4. Regulierungsfolgeabschätzung

Gemäss dem Gesetz zur administrativen Entlastung von Unternehmen (EntlG; LS 930.1) ist der administrative Aufwand von Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten. Zu diesem Zweck werden alle neuen oder zu ändernden Erlasse einer Regulierungsfolgeabschätzung unterzogen (§ 3 Abs. 2 EntlG in Verbindung mit § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung von Unternehmen EntlV [LS 930.11]). Die Hochschulen der ZFH sind öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 3 Abs. 2 FaHG). Von der vorliegenden Gesetzesänderung sind keine Unternehmen im Sinne des EntlG und der EntlV betroffen.

5. Finanzielle Auswirkungen auf den Staatshaushalt

Die vorgesehenen Änderungen des FaHG haben keine finanziellen Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Allfällige Mehrkosten sind im Rahmen des bestehenden Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans durch die Hochschulen zu tragen. Mehrkosten können namentlich bei der Neueinstufung infolge der neuen und neu gruppierten Personal-kategorien entstehen.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 10: Aufgrund ihrer grossen Bedeutung obliegt die Genehmigung der Stellenplanung für die Professuren und die Ernennung und Entlassung der Professorinnen und Professoren dem Fachhochschulrat (§ 10 Abs. 3 lit. k). Bisher hat dieser gestützt auf das Reglement über den Titel der Professorin oder des Professors an der Zürcher Fachhochschule vom 6. Juli 2010 (LS 414.112.2) den Dozierenden, die eine Professurenstelle besetzen, lediglich den Titel einer Professorin oder eines Professors verliehen. Die Zahl der Stellen auf der Grundlage der Stellenplanung für die Professuren soll gemäss diesem Reglement höchstens einen Drittel der bisherigen Dozierenden einer Hochschule betragen.

Zur Personalkategorie Professorinnen und Professoren zählen alle Professorinnen und Professoren, die eine Stelle gemäss Stellenplanung für die Professuren innehaben. Bisherige Dozierende mit einem Titel Professorin und Professor, die keine Stelle gemäss Stellenplanung für die Professuren besetzen, gehören zur Personalkategorie Lehr- und Forschungspersonal.

§§ 12 und 13: Die Stellen der Professorinnen und Professoren orientieren sich an den strategischen Leitlinien und Schwerpunkten der jeweiligen Hochschulen. Professorinnen und Professoren sind zusammen mit dem Lehr- und Forschungspersonal verantwortlich für Lehre, Forschung und Entwicklung, Weiterbildung sowie Dienstleistungen. Das Abgrenzungskriterium zwischen den beiden neuen Personalkategorien besteht darin, dass Professorinnen und Professoren die Hauptverantwortung für die Entwicklung ihres Fachgebiets tragen (§ 13 Abs. 2). Die Assistierenden haben wie bisher eine unterstützende Funktion; die Aufgabe des administrativen und technischen Personals ist weiterhin die Sicherstellung des Betriebs.

Aufgrund der neuen Personalkategorien sind Folgeanpassungen in § 9 (Fachhochschulrat; Zusammensetzung und Wahl) erforderlich.

§ 12a: Die Bestimmung sieht die Möglichkeit zur Schaffung von Qualifikationsstellen vor. Qualifikationsstellen sind Stellen, die zeitlich begrenzt sind und der Nachwuchsförderung dienen. Die Qualifikationsstellen gehören je nach Stellung zur Personalkategorie des Lehr- und Forschungspersonals oder der Assistierenden. Ausdrücklich sind solche Stellen auch für Professuren vorgesehen, was die Einrichtung von Assistenzprofessuren ermöglicht. Assistenzprofessuren dienen an den Universitäten der klassischen Nachwuchsförderung. Im Gegensatz zu den Universitäten gibt es bei den Fachhochschulen kein vorgegebenes und einheitliches Modell für die Nachwuchsförderung, das vollständig innerhalb der Fachhochschulen stattfindet. Denn das Erfordernis einer erfolgreichen beruflichen Praxiserfahrung benötigt in der Regel eine erfolgreiche Laufbahn ausserhalb der Hochschulen, bevor der Weg zurück an die Fachhochschulen führt. Die Assistenzprofessur an Fachhochschulen dient weniger der internen Nachwuchsförderung als jene an Universitäten. Sie ist vielmehr als Brückenfunktion von der Praxis zurück an die Fachhochschule zu entwickeln. Sie ist die Position, an die nach einer erfolgreichen beruflichen Erstkarriere ausserhalb der Fachhochschule die Rückkehr an die Fachhochschule, auf eine Professur, ermöglicht wird.

§ 12b: Diese Bestimmung legt die Anforderungen an die Professorinnen und Professoren und an das Lehr- und Forschungspersonal fest; sie entspricht weitgehend der Regelung des auf den 1. Januar 2015 aufgehobenen FHSG.

§§ 16 und 16a: Die Regelung der Immaterialgüterrechte wird deutlich. In § 16 wird als Grundsatz festgehalten, dass die Hochschulen die Entwicklung von Immaterialgütern fördern und sich für deren Schutz einsetzen. Sie unterstützen die Verwertung der Immaterialgüterrechte. § 16a knüpft an die bisherige Regelung (§ 16) an, wobei eine sinnvollere Gliederung der Bestimmung und sprachlich zutreffendere Formulierungen vorgesehen sind. § 16a verdeutlicht, dass die Regelung nicht die sachenrechtlichen Güter, sondern die Rechte an diesen Gütern betrifft. Eigentümerin dieser Rechte ist wie bisher die Hochschule. Es können sämtliche Immaterialgüterrechte betroffen sein, so z. B. auch das Namens- und Firmenrecht. Die nicht abschliessende Aufzählung in § 16a Abs. 1 beschränkt sich auf die üblichen Immaterialgüterrechte (Urheber-, Marken-, Design- und Patentrechte). Durch den Vorbehalt abweichender Vereinbarungen wird die Möglichkeit einer vereinfachten Übertragung der Rechte an die Erschafferin oder den Erschaffer eingeräumt. Die Verweisung in § 22 Abs. 2 (Rechtsstellung der Studierenden) auf den bisherigen § 16 wird entsprechend aktualisiert und die Bestimmung sprachlich genauer gefasst.

§ 24 Abs. 2 lit. g: Die Bestimmung wird in dem Sinne verdeutlicht, als dass die grundsätzliche Zuständigkeit der Hochschulleitung zur Personalführung soweit gilt, als sie nicht durch Gesetz oder Verordnung einem anderen Organ zugewiesen ist. Zudem wird neu die Möglichkeit geschaffen, Personalangelegenheiten an Mitglieder der Hochschulleitung zu delegieren. Eine solche Delegation z. B. an die Rektorin oder den Rektor erweist sich bei personellen Angelegenheiten von Angehörigen des Rektorats oder bei der Ausarbeitung eines Sozialplans als sachgerecht. Neu können Personalangelegenheiten auch der Verwaltungsdirektorin oder dem Verwaltungsdirektor zugewiesen werden.

§§ 26 und 26a: Aufgrund der neuen Personalkategorien sind Folgeanpassungen in der Zusammensetzung der Hochschulversammlung erforderlich (§ 26 Abs. 1). Mit § 26a wird das Mitwirkungsrecht des Hochschulpersonals gestärkt. Neu kann die Hochschulleitung Mitwirkungsorgane auf Stufe Departement vorsehen. Die Marginalie von § 26 ist entsprechend in «Mitwirkungsorgane» zu ändern. Diese sind in der von der Hochschulleitung erlassenen Departements- bzw. Hochschulordnung abzubilden (§ 24 Abs. 2 lit. b), die vom Fachhochschulrat genehmigt werden (§ 10 Abs. 3 lit. f). Die Regelung zusätzlicher Mitwirkungsorgane für beispielsweise betriebliche Fragen eines Departements ist namentlich an der grössten Fachhochschule, der ZHAW, angezeit.

7. Antrag

Die neuen und neu gruppierten Personalkategorien sind für die Weiterentwicklung der Hochschulen der ZFH und für deren Attraktivität als Arbeitgeberin wichtig. Sie ermöglichen den Aufbau von Laufbahnmodellen und die entsprechende Entwicklung des Nachwuchses.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Gesetzesvorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh Kathrin Arioli