

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 2. Mai 2012

### **464. Zürcher Fachhochschule (Einbindung in das Versicherungskonzept des Kantons)**

#### **1. Ausgangslage**

Das Fachhochschulgesetz (FaHG, LS 414.10) fasst die früheren acht Teilschulen der Zürcher Fachhochschule (ZFH) zu den drei staatlichen Hochschulen Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH), Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) und Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) zusammen. Die drei staatlichen Hochschulen sind öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 3 Abs. 2 FaHG). Es stellt sich die Frage, ob die drei staatlichen Hochschulen trotz der eigenen Rechtspersönlichkeit ins kantonale Versicherungskonzept eingebunden werden sollen.

#### **2. Versicherungskonzept des Kantons Zürich**

Versicherungsgesellschaften kalkulieren ihre Prämien so, dass darin neben den erwarteten Schadenaufwendungen in grösserem Umfang auch Abschluss- und Verwaltungskosten sowie Steuern und Gewinne enthalten sind (sogenannte Transferkosten). Hinzu kommt, dass auf Haftpflicht- und Sachversicherungsprämien eine Stempelabgabe von 5% an den Bund zu entrichten ist. Schadenfinanzierung mittels Versicherung verursacht deshalb über einen längeren Zeitraum betrachtet grundsätzlich bedeutende Mehrkosten im Vergleich zur Selbsttragung von Schäden. Diese Regel gilt zwar nicht für den Einzelnen, wohl aber für den Kanton Zürich, der angesichts seiner Grösse, räumlichen Dezentralisation und betrieblichen Diversifikation bereits intern eine Risikoverteilung aufweist, wie sie Versicherungsgesellschaften für Einzelpersonen oder kleinere und mittlere Unternehmen durch ihr Angebot schaffen wollen.

Weil der Kanton in der Lage ist, ein beachtliches Risikopotenzial selber zu tragen, schliesst er, wo kein Obligatorium vorliegt, nur in Ausnahmefällen Versicherungen ab. Von den freiwillig abgeschlossenen Versicherungen sind die meisten Haftpflichtversicherungen, weil damit eine gewisse Auslagerung des Schadenerledigungsaufwandes verbunden ist. Dagegen werden für eigene Betriebseinrichtungen des Kantons praktisch keine Sachversicherungen abgeschlossen, weil es sich dabei in der Regel um eine reine Finanzierungsumlagerung handelt, die keine nennenswerte Unterstützung bei der Schadenerledigung mit sich bringt.

Ein solches Eigenversicherungskonzept, das die erwähnten hohen Transferkosten vermeidet, wird auch vom Bund und von Grossunternehmen in der Privatwirtschaft angewandt.

Die kantonsweite Einhaltung des Konzepts wird dadurch gewährleistet, dass der Abschluss von Versicherungen der Finanzdirektion vorbehalten ist (§ 5 Abs. 2 Finanzcontrollingverordnung [FCV]). Innerhalb der Finanzdirektion befasst sich die Versicherungsfachstelle im Generalsekretariat mit dieser Aufgabe. Neben dem Abschluss von Versicherungen und der Begleitung versicherter Schadenfälle behandelt diese Stelle auch alle nicht versicherten Schadenersatzforderungen gegen den Kanton einschliesslich der Prozessführung. Die gleichzeitige Zuständigkeit für Schadenfälle und Versicherungsbeschaffung trägt massgeblich dazu bei, dass die Beschaffungsstelle über bestmögliche Kenntnisse der in der Praxis auftretenden Schadenfallkonstellationen verfügt. Dadurch ist sie in der Lage, auf dem Versicherungsmarkt möglichst massgeschneiderte Versicherungslösungen zu beschaffen.

### **3. Gründe für die endgültige Einbindung der staatlichen Hochschulen der Zürcher Fachhochschule in das kantonale Versicherungskonzept**

Die staatlichen Hochschulen ZHAW, PHZH und ZHdK waren als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons bis anhin gestützt auf RRB Nr. 989/1999, Erwägung E, provisorisch in das Eigenversicherungsmodell des Kantons eingebunden. Diese Übergangsordnung, die bis zur umfassenden Neuregelung des Fachhochschulbereichs gelten sollte, wurde mehrmals verlängert, letztmals mit RRB Nr. 1890/2003. Sowohl aus der Gesamtsicht des Kantons, der die Restkosten der staatlichen Hochschulen auch künftig übernimmt, als auch aus Sicht der Hochschulen selber ergeben sich bedeutende finanzielle und fachliche Vorteile, wenn die Hochschulen auch nach der Neustrukturierung durch das FaHG ins Eigenversicherungsmodell des Kantons eingebunden bleiben. Eine solche Lösung entspricht im Übrigen der Regelung, die bereits für die Universität Zürich (RRB Nr. 845/2003), das Universitätsspital Zürich (USZ, RRB Nr. 1506/2007) und das Kantonsspital Winterthur (KSW, RRB Nr. 1505/2007) getroffen wurde (allesamt ebenfalls selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit).

Die Vorteile einer Weiterführung der Einbindung ins kantonale Versicherungskonzept zeigen sich insbesondere unter folgenden Gesichtspunkten:

### *3.1. Schadenstragung im Haftpflichtbereich*

Wie erwähnt, verursacht die Schadenfinanzierung mittels Versicherungen grundsätzlich Mehrkosten. Der Abschluss von Haftpflichtversicherungen ist deshalb nur dann angezeigt, wenn sich daraus ein Zusatznutzen ergibt. Dies ist beispielsweise im Bereich der kantonalen Spitäler und Kliniken und der kantonseigenen Motorfahrzeuge der Fall. Wegen der Häufigkeit und Komplexität der Medizinal- und Motorfahrzeughaftpflichtfälle hat der Kanton dafür seit Jahrzehnten Haftpflichtversicherungen abgeschlossen. Ein spezialisierter Spital- oder Motorfahrzeughaftpflichtversicherer vermag die Schadenerledigung in diesen Bereichen weit rationeller und professioneller durchzuführen, als dies kantonsintern möglich wäre. Er kann aus der Bearbeitung einer grossen Masse schweizweit vergleichbarer Fälle umfassendes Wissen gewinnen, eingespielte Abklärungs- und Erledigungsabläufe aufbauen und ein Netzwerk zum Beizug betriebsexterner medizinischer und technischer Expertinnen und Experten unterhalten.

Solche Gründe für den ausnahmsweisen Abschluss einer Haftpflichtversicherung liegen im Bereich der Hochschulen nicht vor. Ähnlich wie bei anderen hoheitlichen Tätigkeiten sind die massgeblichen Kenntnisse hier kantonsintern am besten vorhanden. Der Instruktionsaufwand an die Versicherer wäre unverhältnismässig gross. Die endgültige Einbindung der Hochschulen ins Versicherungskonzept des Kantons ermöglicht es, den bewährten, kostensparenden Weg weiterzugehen und auf den Abschluss einer Haftpflichtversicherung zu verzichten.

Als Korrelat für die fehlende Versicherungsdeckung kommt der Deckungsschirm des Kantons zum Zug. Während die Aufwendungen für kleinere Haftpflichtfälle von den Hochschulen ohne Weiteres im Rahmen ihres Globalbudgets abgewickelt werden können, sollen ausserordentliche Haftpflichtschäden zusätzlich zum ordentlichen Globalbudget mit allgemeinen Staatsmitteln ausgeglichen werden (vgl. nachfolgend Ziffer 4.).

### *3.2. Schadenstragung bei eigenen Betriebseinrichtungen*

Die Versicherung von Sachschäden an den umfangreichen Betriebseinrichtungen der Hochschulen (Eigenschäden) ist mit Blick auf die dabei anfallenden hohen Transferkosten ebenfalls nicht sinnvoll. In den meisten Fällen können die schadenfallbedingten Reparatur- oder Ersatzbeschaffungskosten im Rahmen der für den ordentlichen Unterhalt vorgesehenen Mittel bestritten werden, ohne dass deswegen eine unverhältnismässige Beeinträchtigung der ohnehin anstehenden Unterhalts- und Ersatzvorhaben entsteht. Soweit dies nicht zutrifft, d. h. bei Schadenereignissen mit ausserordentlich hoher Schadenssumme, sollen den Hochschulen unter dem Eigenversicherungskonzept des Kantons

die entsprechenden Mittel auch hier jeweils zusätzlich zum ordentlichen Globalbudget zulasten der Staatsrechnung ausgerichtet werden (vgl. unten Ziffer 4.).

### *3.3. Einbindung in die Gesamtpolicen des Kantons*

Im Bereich der obligatorischen Unfallversicherung ist das Personal der staatlichen Hochschulen über die entsprechenden Gesamtpolicen des Kantons versichert, wobei für alle Versicherten der für die Sparte «Allgemeine Verwaltung» gültige, günstige Nettoprämienatz angewendet wird. Darüber hinaus kommen die Hochschulen und ihre Angestellten wegen der hohen Zahl von Versicherten in der Gesamtpolice des Kantons in den Genuss eines günstigen Verwaltungskostensatzes, der ebenfalls Bestandteil der Endprämie bildet.

Mit der Einbindung der Angestellten der Hochschulen in die UVG-Gesamtpolice des Kantons steht ihnen auch die freiwillige Ergänzungsversicherung zur Unfallversicherung zu den identischen guten Bedingungen wie dem übrigen kantonalen Personal offen.

Neben der Unfallversicherung für das Personal bestehen beim Kanton weitere vorteilhafte Gesamtpolicen, in welche die staatlichen Hochschulen bei Einbindung ins Versicherungskonzept mit eingeschlossen sind (Haftpflichtversicherung für Motorfahrzeuge, Vollkaskoversicherung für Dienstfahrten mit Privatmotorfahrzeugen, Diebstahlversicherung für Geldwerte bei Kassenstellen, Sachversicherung für Kunstwerke Dritter usw.).

### *3.4. Position auf dem Versicherungsmarkt*

Trotz grosser Zurückhaltung beim Abschluss von Versicherungen beläuft sich das Prämienvolumen für die durch den Kanton bei privaten Versicherern (ohne staatliche Gebäudeversicherung und Suva) platzierten Policen auf über 50 Mio. Franken pro Jahr, wobei der grösste Teil davon auf die obligatorische Unfallversicherung für das Personal entfällt. Dieses Volumen verschafft dem Kanton als Kunde eine hohe Akzeptanz auf dem Versicherungsmarkt, was sich in günstigen Prämien und massgeschneiderten Versicherungslösungen niederschlägt. Dies gilt nicht nur für die bereits erwähnten Gross- oder Gesamtpolicen, sondern für alle Bereiche, in denen der Kanton Versicherungen abschliesst, und unabhängig davon, welche submissionsrechtliche Verfahrensart bei der Beschaffung angewendet wird.

Die staatlichen Hochschulen tragen insbesondere über ihre Anteile an der Unfallversicherung des Personals zum genannten Prämienvolumen des Kantons bei. Durch ihren Verbleib im kantonalen Versicherungskonzept bleiben die genannten Vorteile uneingeschränkt erhalten. Davon profitieren Kanton und Hochschulen gleichermaßen.

### *3.5. Fachsupport bei Schadenregulierung und Versicherungsbeschaffung*

Die Bearbeitung von Staatshaftungsfällen und die Prüfung von Versicherungsfragen für Organisationen in der Grössenordnung und Ausgestaltung der verselbstständigten Hochschulen erfordern besonderes Fachwissen. Insbesondere kommt auch bei den kantonalen Hochschulen für einen Grossteil der Haftungsfälle das Haftungsgesetz zur Anwendung. Bei einem Verbleib im kantonalen Versicherungskonzept können sich die ZHAW, die PHZH und die ZHdK sowohl für Haftungs- als auch für Versicherungsfragen auf die umfassenden Kenntnisse der Versicherungsfachstelle des Kantons abstützen.

Ein Mittelaufbau innerhalb der Hochschulen in diesen spezifischen Fachbereichen ist nicht sinnvoll. Das erforderliche Knowhow kann nur durch stetige Auseinandersetzung mit Versicherungs-, Haftpflicht- und Schadenfragen und stete Präsenz am Versicherungsmarkt erworben und gehalten werden. Dafür wäre der Umfang der sich allein aus dem Betrieb der Hochschulen im Alltag ergebenden Fragestellungen und Marktkontakte zu gering. Aus einer intensiveren – über die bisherige Mitwirkung hinausgehenden – Auseinandersetzung der Hochschulen mit Versicherungsproblemen und der Abwicklung von Schadenfällen liesse sich im Übrigen auch kein zusätzlicher unternehmerischer Handlungsspielraum gewinnen.

Der Beizug einer kantonsexternen Fachstelle (Broker, Schadendienst usw.) durch die Hochschulen kommt aus mehreren Gründen nicht infrage. Die bestmögliche Einbindung der Hochschulen ins Versicherungskonzept des Kantons erfordert insbesondere mit Blick auf die Grundsätze des Eigenversicherungsmodells (Deckungsschirm des Kantons) und die Integration in die Gesamtpolice zwingend eine interne Bearbeitung der anfallenden Aufgaben. Ein externer Broker oder Schadendienst könnte verschiedene Problemstellungen gar nicht bearbeiten (z. B. Vorlage eines RRB-Antrages in einem über der Eigenbehaltslimite liegenden Haftpflichtfall) und wäre in weiten Teilen auf kantonsinterne Mittel angewiesen. Dazu kommt, dass ein Beizug von privaten Dienstleistungserbringern hier mit bedeutenden Mehrkosten in Form von Maklerprovisionen oder Beraterhonoraren verbunden wäre. Zwar werden solche Provisionen formell von den Versicherungsgesellschaften bezahlt, doch finden sie sich letztlich gleichwohl in einer entsprechend erhöhten Prämie wieder. Demgegenüber verursacht die Versicherungsbeschaffung und Schadenbearbeitung für die Hochschulen durch die Versicherungsfachstelle als Inhouse Broker des Kantons lediglich einen verhältnismässig geringen internen Zusatzaufwand. Ein bedeutender Teil davon wäre zudem auch im Falle eines Beizuges einer kantonsexternen Fachstelle zu erbringen.

#### **4. Rahmenbedingungen für den Verbleib im kantonalen Versicherungskonzept**

Die Weiterführung der bisherigen Einbindung ins Eigenversicherungsmodell des Kantons bedeutet hinsichtlich Betriebsfinanzierung, dass für die Bemessung des Globalbudgets nur Prämien für Versicherungen in Betracht kommen, die in Übereinstimmung mit dem kantonalen Versicherungskonzept durch die Finanzdirektion abgeschlossen werden. Im Gegenzug sollen nicht versicherte ausserordentliche Sachschäden (Eigenschäden) und nicht versicherte ausserordentliche Haftpflichtschäden, soweit sie im Einzelfall einen bestimmten Betrag (Eigenbehalt) übersteigen, zusätzlich zum ordentlichen Globalbudget mit allgemeinen Staatsmitteln ausgeglichen werden. Der Ausgleich solcher Schäden erfolgt über die in der Finanzdirektion geführte Leistungsgruppe Nr. 4921 «Schadenausgleich».

Dasselbe gilt bereits für die Universität und die verselbstständigten Spitäler, die ins kantonale Versicherungskonzept eingebunden sind, wobei die Eigenbehaltslimite bei der Universität und beim USZ auf je Fr. 200 000 und beim KSW auf Fr. 100 000 festgelegt wurde (RRB Nrn. 845/2003, 1506/2007, 1505/2007).

Die Eigenbehaltslimiten für die drei Hochschulen ZHAW, ZHdK und PHZH sind in Würdigung ihrer Finanzkraft und der bestehenden Schadenerfahrung auf Fr. 100 000 anzusetzen und als Integralfranchise auszugestalten. Dabei werden für einen einzelnen Schaden, der unter diesem Betrag liegt, keine zusätzlichen Mittel gesprochen. Übersteigt er aber die Grenze von Fr. 100 000, wird er vollumfänglich, d. h. bereits ab dem ersten Franken abgegolten.

Sollte bei einer Hochschule während einer Budgetperiode eine ungewöhnliche Häufung von Schadenfällen unterhalb der Eigenbehaltslimite auftreten und sich daraus für sie eine ausserordentliche Belastung ergeben, können zulasten der Leistungsgruppe Nr. 4921 auch Schadenfälle unter Fr. 100 000 übernommen werden. Eine solche Übernahme setzt einen begründeten Antrag der betroffenen Hochschule voraus, der von der Bildungsdirektion unterstützt wird.

Gemäss § 3 Abs. 3 FaHG kann der Kanton auch weitere Hochschulen errichten, bestehende Hochschulen zusammenlegen oder schliessen und Fachbereiche oder Studiengänge anderer staatlicher oder nichtstaatlicher Hochschulen in die ZFH integrieren. Die Einbindung von auf diese Weise neu hinzu kommenden Hochschulen oder Risikobereichen ins Versicherungskonzept des Kantons wird dann zu prüfen sein, wenn die konkreten Umstände bekannt sind.

Eine nähere Prüfung der Haftungs- und Versicherungssituation ist sodann angezeigt, wenn sich die Hochschulen an juristischen Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts oder an Gesellschaften beteiligen, wie dies § 6 Abs. 1 FaHG als Möglichkeit vorsieht. Das Gleiche gilt auch für den Fall, dass der Regierungsrat mit nichtstaatlichen Trägerschaften vereinbart, dass diese einzelne Fachbereiche oder Studiengänge der ZFH führen (§ 34 Abs. 2 FaHG).

Die Schadenregulierungsbemühungen bei nicht versicherten Haftpflichtfällen, die den Eigenbehalt der Hochschulen übersteigen bzw. zu übersteigen drohen, haben in jedem Fall im Einvernehmen mit der Finanzdirektion zu erfolgen. Was die Zusammenarbeit zwischen der Versicherungsfachstelle des Kantons und den Hochschulen bei der Bearbeitung der übrigen nicht versicherten und der versicherten Schadenfälle betrifft, so werden die notwendigen Detailabsprachen – in Anlehnung an die bisherige Praxis – in einem Vertrag zwischen den Hochschulen und dem Generalsekretariat der Finanzdirektion getroffen. Dieser hat auch die erforderlichen datenschutzrechtlichen Festlegungen zu enthalten.

#### **5. Zustimmung der zuständigen Schulorgane**

Die Hochschulrektoren der ZHdK, der PHZH und der ZHAW haben mit Schreiben vom 8. Februar, vom 9. Februar und vom 14. Februar 2012 der Weiterführung der Einbindung der staatlichen Hochschulen der ZFH in das Versicherungskonzept des Kantons nach den hiervor beschriebenen Prämissen zugestimmt.

Auf Antrag der Finanzdirektion und der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die drei staatlichen Hochschulen der Zürcher Fachhochschule werden im Sinne der Erwägungen ins Versicherungskonzept des Kantons eingebunden.

II. Der Eigenbehalt (Integralfranchise) bei nicht versicherten Haftpflicht- und Sachschäden wird für jede staatliche Hochschule auf Fr. 100 000 pro Schadenfall festgesetzt.

III. Mitteilung an die Schulleitungen der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) und der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) sowie an die Bildungsdirektion und die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**