Antrag des Regierungsrates vom 11. November 2026

6140
Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung der Eigentümerstrategie für die Pädagogische Hochschule Zürich 2027–2030

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. November 2026,

beschliesst:

I. Die Eigentümerstrategie für die Pädagogische Hochschule Zürich 2027–2030 wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

A) Ausgangslage

Die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) ist gemäss § 3 Abs. 2 des Fachhochschulgesetzes vom 7. April 2007 (FaHG, LS 414.10) eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit. Der Kanton führt gemäss seinen Richtlinien über die Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) bedeutende Beteiligungen wie die PHZH mit einer Eigentümerstrategie des Regierungsrates. Sind die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt, kann der Regierungsrat allerdings den Verzicht auf die Eigentümerstrategie beschliessen. Dies hatte er mit Beschluss Nr.1248/2017 für die PHZH getan.

Die PHZH untersteht in erster Linie dem Gesetz über die Pädagogische Hochschule Zürich vom 25. Oktober 1999 (PHG, LS 414.41). Im PHG werden unter anderem der Auftrag der PHZH, das Studienangebot, die Zulassungsvoraussetzungen, die Studienstruktur sowie die Weiterbildungsangebote geregelt. Das FaHG gilt gemäss § 2 Abs. 2 PHG subsidiär.

Mit der Überweisung der Motion KR-Nr. 4/2021 betreffend Eigentümerstrategie für die ZFH beauftragte der Kantonsrat den Regierungsrat mit der Schaffung einer formellen Rechtsgrundlage für die Eigen-

tümerstrategien der drei Hochschulen. Der Regierungsrat legte dem Kantonsrat eine entsprechende Änderung des FaHG vor (Vorlage 6007). Diese wird am 1. Januar 2027 in Kraft treten (RRB Nr. 1053/2026). Demnach legt der Regierungsrat die Eigentümerstrategie fest und überprüft diese mindestens alle vier Jahre (§ 8 Abs. 2 lit. e und lit. g nFaHG). Der Kantonsrat genehmigt die Eigentümerstrategie (§ 7 Abs. 2 lit. f nFaHG). Inhaltlich orientiert sich die Strategie an den einschlägigen Vorgaben der PCG-Richtlinien. Im Vordergrund stehen die Ziele, welche die PHZH für den Kanton in seiner Rolle als Gewährleister wie Eigner erreichen soll. § 8 Abs. 2 lit. e nFaHG nennt hierzu die wesentlichen Strategiebereiche. Mit jährlichem Bericht informiert der Regierungsrat den Kantonsrat über die Umsetzung der Eigentümerstrategie § 8 Abs. 2 lit. f nFaHG).

Die verfassungsrechtlich garantierte Wissenschaftsfreiheit, die Hochschulautonomie und die daran ausgerichtete und im FaHG festgelegte Hochschulgovernance setzen der Steuerung der PHZH über eine Eigentümerstrategie allerdings Grenzen (Vorlage 6007, S. 4). Die erwähnte Motion knüpfte an diesem Befund an und hielt fest, dass bei der Ausgestaltung der Eigentümerstrategie die grösstmögliche Freiheit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) und der PHZH bei der Erfüllung ihres Leistungsauftrags beibehalten werden solle. Eine Eigentümerstrategie für die PHZH ist aus diesen Gründen mit der von Gesetzes wegen gebotenen Zurückhaltung zu formulieren. Auch die Leistungsvereinbarung, die sich gemäss PCG-Richtlinien auf die Vorgaben der Spezialgesetzgebung, der Eigentümerstrategie und des Budgets stützt, wird sich an dieser Vorgabe ausrichten müssen. Die bisher zwischen der PHZH und dem Hochschulamt abgeschlossene Leistungsvereinbarung wird entsprechend zu überarbeiten sein.

B) Eigentümerstrategie, strategische Ziele

a) Allgemeines

Die Eigentümerstrategie umfasst die Bereiche gemäss § 8 Abs. 2 lit. e Ziff. 1–8 nFaHG. Sie ist in einer beschreibenden Form gehalten und folgt der Gliederung der rerwähnten Bestimmung. Detailliertere Ausführungen finden sich in den nachstehenden Erläuterungen. Diese Zweiteilung der Inhalte gibt der Strategie Stabilität und eine angemessene «Flughöhe», die auch unter den Vorgaben von Hochschulautonomie und Hochschulgovernance Bestand hält.

b) Leistungen gemäss Leistungsauftrag (Ziff. 1)

Die PHZH ist an der Zahl der Studierenden gemessen die grösste pädagogische Hochschule der Schweiz. Sie bietet in Verbindung von Wissenschaft und Praxis Aus- und Weiterbildung für Lehrkräfte der Volksschule und der Berufsfachschulen an. Sie beteiligt sich an der Weiterbildung für die Lehrkräfte der Mittelschulen und betreibt anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung. Die PHZH vermittelt fachliche, pädagogische, didaktische sowie Beratungs- und Beurteilungskompetenzen (§ 1 PHG und § 3a FaHG). Sie bietet Studiengänge für die Kindergarten- und die Primarstufe sowie für die Sekundarstufe I an und führt in Kooperation mit der Universität Zürich Studiengänge für die Sekundarstufe II durch (§§ 5, 15–17 und 20 PHG). Mit der geplanten Änderung des PHG soll zudem die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit die PHZH künftig auch Ausbildungen für heil- und sonderpädagogisches sowie pädagogisch-therapeutisches Personal anbieten kann (Vorlage 6068). Die PHZH ergänzt ihre Studiengänge durch Weiterbildungsangebote auf Hochschulniveau und erbringt Dienstleistungen für Dritte.

Als pädagogische Hochschule mit überregionaler Ausstrahlung leistet die PHZH im Sinne der Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2027 (RRB Nr. 871/2023, siehe langfristiges Ziel 2.6) einen wichtigen Beitrag zur Positionierung des Kantons als herausragender nationaler und internationaler Hochschulstandort und die Versorgung mit Lehrpersonen. Breit verankert in Gesellschaft und Wirtschaft nimmt die PHZH eine aktive Rolle in der gesellschaftlichen Weiterentwicklung ein, indem sie relevante Themen frühzeitig aufgreift und damit einhergehende zentrale Fragestellungen in Lehre und Forschung und Entwicklung integriert. Sie bietet damit breite Orientierung und gestaltet den öffentlichen Diskurs mit. Mit dieser Ausrichtung leistet die PHZH einen bedeutenden Beitrag zur Bildungsqualität, zur Lebensqualität und zur gesellschaftlichen Wohlfahrt im Kanton Zürich und stärkt die nachhaltige Entwicklung der Region.

Die PHZH erfüllt ihre Aufgaben im Rahmen von Verfassung und Gesetz und in besonderer Beachtung der Wissenschaftsfreiheit autonom. Besondere Entwicklungsschwerpunkte von gesellschaftlicher Relevanz und im Trägerinteresse werden in der Leistungsvereinbarung konkretisiert.

Die PHZH bietet umfassende und wissenschaftsbasierte Lehre und Weiterbildung. Die Lehre ist von hoher Qualität und erfolgt auf allen Stufen forschungsbasiert und kompetenzorientiert. Neue Lehr- und Lernformen im Zuge des gesellschaftlichen und technischen Wandels werden laufend in das pädagogisch-didaktische Konzept integriert und

sind Teil eines modernen und an den Bedürfnissen der Studierenden ausgerichteten Studienangebots. Ihr Weiterbildungsangebot gestaltet die PHZH unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Berufsfeldern, Wirtschaft und Gesellschaft und baut dieses gezielt aus.

Die PHZH ermöglicht evidenzbasierte, anwendungsorientierte, schulnahe Forschung und Entwicklung. Diese ist konsequent auf konkrete Problemstellungen ausgerichtet und erfolgt in enger Zusammenarbeit mit Schulen, Lehrpersonen, Behörden sowie weiteren Institutionen und Unternehmen aus Gesellschaft und Wirtschaft. Durch interdisziplinäre Zusammenarbeit, enge Praxisbezüge und einen starken Fokus auf Wissens- und Technologietransfer leistet sie einen zentralen Beitrag zur Weiterentwicklung von Bildung und Gesellschaft. Damit werden die Forschungsergebnisse für Schule, Gesellschaft, Wirtschaft und Politik nutzbar und in die Praxis überführt.

Die PHZH bietet verschiedene Dienstleistungen an, um die Weiterentwicklung von Bildung, Schule und Unterricht zu unterstützen. Durch Beratung und Evaluation stellt sie wissenschaftliche Erkenntnisse gezielt zur Verfügung.

c) Personalpolitik (Ziff. 2)

Für das Personal der PHZH gilt grundsätzlich das kantonale Personalrecht. Die Personalverordnung der Zürcher Fachhochschulenvom 22. Juni 2022 (LS 414.112) kann abweichende Bestimmungen vorsehen, die den Verhältnissen an der Hochschule Rechnung tragen (§ 14 Abs. 1 FaHG). Das kantonale Personalrecht gilt damit für die PHZH als allgemeiner Bezugsrahmen. Dementsprechend gelten auch für das Personal der PHZH die übergeordneten Zielsetzungen der kantonalen Personalpolitik (z. B. Sozialziele, Personalentwicklung, Vorsorge).

Die PHZH ist eine attraktive und sozial verantwortliche Arbeitgeberin. Sie pflegt einen motivierenden Umgang und eine partizipative Kultur der gegenseitigen Wertschätzung. Die PHZH trifft Massnahmen zur tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter und zur Chancengerechtigkeit und fördert die Diversität.

Die PHZH unterstützt ihre Mitarbeitenden in ihrer Entwicklung und Weiterbildung. Für Lernende stellt sie Ausbildungsplätze in verschiedenen Berufsfeldern bereit. Die Führungskräfte der PHZH haben Zugang zu spezifischen Weiterbildungsprogrammen. Die PHZH unterstützt und fördert den Nachwuchs auf allen Qualifikationsstufen. Sie ermöglicht ihren Mitarbeitenden unterschiedliche Karrierewege in der Wirtschaft und der Verwaltung und bietet ihnen auch selber berufliche Perspektiven.

d) Anstaltsorganisation (Ziff. 3)

Die PHZH legt ihre Organisation im Rahmen des FaHG autonom fest. Die operative Führung liegt bei der Hochschulleitung; die Rektorin oder der Rektor leitet die Hochschule und führt den Vorsitz der Hochschulleitung (§ 23 Abs. 1 und § 24 FaHG). Die Hochschulleitung legt die Hochschulstrategie im Rahmen einer Shared Governance mit dem Fachhochschulrat fest. Der Fachhochschulrat genehmigt die Hochschulstrategie (§ 10 Abs. 4 lit. a FaHG). Die Mitglieder der Hochschulleitung sind bei der Ausübung ihrer Tätigkeit an die gesetzlichen Bestimmungen und die strategischen Grundsätze der PHZH gebunden.

Weitere Steuerungskompetenzen über die PHZH sind beim Bildungsrat des Kantons Zürich angesiedelt (§§ 20 ff. des Bildungsgesetzes vom 1. Juli 2022, [LS 410.1]). Für die PHZH legt der Bildungsrat die Fächer der Studiengänge für alle Schulstufen der Volksschule gemäss geltendem Lehrplan fest. Für den Studiengang Sekundarstufe I bestimmt er die Fächerkombinationen. Darüber hinaus regelt der Bildungsrat die obligatorische Weiterbildung der Lehrpersonen (§§ 15–17, 21 Abs. 2 PHG).

Darüber hinaus beschränken sich die Kompetenzen und Zuständigkeiten des Trägers auf die Wahl des Fachhochschulrates als oberstes gemeinsames Organ der ZHAW, der ZHdK und der PHZH. Dieser führt den Hochschulbereich strategisch und übt die unmittelbare Aufsicht über die drei Hochschulen aus (§ 10 Abs. 1 FaHG). Der Regierungsrat wählt die Mitglieder des Fachhochschulrates und bestimmt dessen Präsidentin oder dessen Präsidenten (§ 8 Abs. 2 lit. b FaHG). Das für das Bildungswesen zuständige Mitglied des Regierungsrates nimmt von Amtes wegen Einsitz (§ 9 Abs. 1 FaHG).

Der Regierungsrat hat in der Vergangenheit die Bildungsdirektorin oder den Bildungsdirektor mit dem Präsidium des Fachhochschulrates betraut. Die Gründe dafür haben sich aus der Notwendigkeit der Einbindung der PHZH in das finanzpolitische und bildungspolitische Umfeld von Kanton und Bund (Postulat KR-Nr. 205/2021 betreffend Aufsichtsstrukturen in Bildungs- und Gesundheitsdirektion) ergeben.

Die Mitglieder des Fachhochschulrates sind gemäss FaHG Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft, Sozialwesen und Politik (§ 9 FaHG) und decken als Gremium folgendes Anforderungsprofil ab: Sie kennen die fachliche Ausrichtung einer Hochschule gut und bringen ausgeprägtes Interesse für die Themen der anderen beiden Hochschulen mit. Die Mitglieder müssen in der Lage sein, strategische Entwicklungen zu beurteilen und mitzugestalten. Kenntnisse der Bildungspolitik sowie Kompetenzen in der finanziellen Führung sind unabdingbar; Führungserfahrung in der Wirtschaft und in Expertenorganisationen muss im Fachhochschulrat ebenso vertreten sein wie Erfah-

rung in Lehre sowie Forschung und Entwicklung. Schliesslich muss das Gremium in der Lage sein, Entwicklungs- und Innovationsprozesse der Hochschulen konstruktiv-kritisch zu begleiten. Die Gewinnung von Persönlichkeiten für den Fachhochschulrat erfolgt über eine öffentliche Ausschreibung wie auch über Direktansprachen durch die zuständige Fachdirektion.

e) Finanzen und Infrastruktur (Ziff. 4)

Die PHZH ist dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) und den Ausführungserlassen des Regierungsrates zu diesem Gesetz unterstellt (§ 33 FaHG). Sie setzt ihre Budgetmittel nach den Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ein (§ 2 CRG). Die Steuerung der Beiträge durch den Kanton erfolgt über die Konsolidierung im kantonalen Finanzhaushalt und die Einbindung der PHZH in den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF, § 27 FaHG). Die Steuerung einzelner Schwerpunkte und Finanzvorlagen erfolgt in Abstimmung zwischen Kanton und PHZH (z. B. Digitalisierungsinitiative der Zürcher Hochschule, Vorlage 5523).

Die PHZH finanziert ihre Leistungen überwiegend aus dem kantonalen Kostenbeitrag (§ 28 FaHG). Hinzu kommen Beiträge anderer Kantone sowie Drittmittel. Der Kanton stattet im Rahmen seiner finanzpolitischen Rahmenbedingungen die PHZH mit den nötigen Mitteln aus, damit sie ihren Leistungsauftrag autonom und erfolgreich umsetzen kann. Die finanzielle Planung und deren Abstimmung mit anderen Leistungsgruppen liegt in der Verantwortung der PHZH. Die Planung ist auf den Grundauftrag sowie temporäre Entwicklungsschwerpunkte abgestimmt und orientiert sich an den Vorgaben einer ausgeglichenen Rechnung der PHZH.

Die PHZH strebt eine Diversifizierung ihrer Finanzierungsbasis an, indem sie kompetitive Drittmittel einwirbt. Sie gewährleistet dabei die Freiheit von Forschung und Lehre und erfüllt die einschlägigen Transparenzvorgaben betreffend Drittfinanzierung. Bei Dienstleistungen für Dritte werden marktkonforme Preise und mindestens kostendeckende Entschädigungen verrechnet (§ 14 Abs. 1 Finanzverordnung der Zürcher Fachhochschulen vom 13. Dezember 2011 [FVF, LS 414.102]).

Die PHZH bildet ihre Reserven auf der Grundlage einer Reservepolitik. Die Reserven dienen der Abdeckung kurz- und mittelfristiger Risiken sowie der Glättung von Sondereffekten. Es wird zwischen allgemeinen Reserven, Forschungsreserven und Reserven für die strategische Hochschulentwicklung unterschieden (§ 19 Abs. 2 FVF). Die Höhe der allgemeinen Reserve orientiert sich am Risikoprofil der PHZH. Sie können zur Finanzierung eines nicht budgetierten, wichtigen Vorhabens verwendet werden oder zur Deckung eines negativen Saldos der

Hochschulrechnung. Die vielfältigen Finanzierungsquellen der PHZH unterliegen Schwankungen, während die PHZH ihren Verpflichtungen, vor allem gegenüber ihrem Personal, nachkommen muss. Die allgemeine Reserve soll daher im Mittelwert über vier Jahre bis zu 5% des Personalaufwands der PHZH betragen. Diese Bemessungsgrösse orientiert sich an § 16 Abs. 1 der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (LS 611.2) betreffend die Begrenzung von Rücklagen.

Zur Erfüllung ihres Leistungsauftrags stellt die PHZH die erforderlichen infrastrukturellen Rahmenbedingungen sicher. Mit Technologieplattformen, Bibliotheken sowie IT-Dienstleistungen ermöglicht sie ihren Angehörigen den Zugang zu Informationen und Spitzentechnologien zugunsten von Lehre und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung sowie Innovation.

Für die von der PHZH genutzten Liegenschaften gilt das kantonale Mietermodell. Dieses basiert auf der Immobilienverordnung vom 20. Juni 2018 (LS 721.1) sowie den darauf gestützten strategischen Vorgaben. Um eine angemessene und langfristig finanzierbare Raumversorgung der Fachhochschulen im Kontext des Gesamtportfolios und des kantonalen Finanzhaushalts zu sichern, beschloss der Regierungsrat die Teilportfoliostrategie Fachhochschulen. Sie definiert infrastrukturelle Massnahmen für die Fachhochschulen pro Standort bis 2040 und gibt einen Ausblick bis 2050.

f) Risikomanagement (Ziff. 5)

Die PHZH stellt ein umfassendes Risikomanagement einschliesslich internen Kontrollsystems (IKS) sicher.

Die PHZH kennt ihre Kernrisiken, deren Eintretenswahrscheinlichkeit und Auswirkung sowie Verantwortungsträger. Sie führt ein Risikoinventar und erstellt zu Schwerpunkten und Massnahmen jährlich einen Bericht. Zur weiteren Stärkung des Bereichs richtete der Fachhochschulrat für die PHZH ein Finanz- und Risikokomitee ein.

Das IKS der PHZH entspricht den kantonalen Vorgaben und orientiert sich am COSO-Kontrollmodell (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission).

g) Berichterstattung und Information (Ziff. 6)

Die Berichterstattung zuhanden des Trägers erfolgt im Wesentlichen mit dem Jahresbericht (§§ 7 Abs. 2 lit. d und 8 Abs. 2 lit. a FaHG) sowie mit den Berichten gemäss CRG (insbesondere Leistungsgruppenblatt im Geschäftsbericht des Regierungsrates). Neu erstattet die PHZH zuhanden des Regierungsrates und des Kantonsrates jährlich Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie (§ 24 Abs. 2 lit. g nFaHG). Der

entsprechende Bericht des Fachhochschulrates wird dem Regierungsrat zur Beschlussfassung zuhanden des Kantonsrates unterbreitet (§ 10 Abs. 2 lit. e nFaHG).

Darüber hinaus informiert die PHZH die Bildungsdirektion in regelmässigen Eigentümergesprächen (mindestens zweimal pro Jahr sowie anlassbezogen) über die relevanten Risiken, über absehbare Abweichungen von den Eigentümerzielen oder bedeutende Vorkommnisse. Dazu zählen insbesondere Themen der allgemeinen Aufsicht und der Oberaufsicht.

h) Zusammenarbeit mit anderen Hochschulen (Ziff. 7)

Die PHZH arbeitet mit anderen in- und ausländischen Bildungs- und Forschungseinrichtungen zusammen (§ 4 PHG). Diese Zusammenarbeit ist ein zentrales Element ihres gesetzlichen Auftrags in Lehre, Forschung und Entwicklung, Weiterbildung sowie Dienstleistungen und prägt ihre Aktivitäten auf regionaler, nationaler und auch internationaler Ebene. Als die grösste pädagogische Hochschule der Schweiz entwickelt und stärkt sie ihre Hochschulpartnerschaften sowohl in der Schweiz als auch im europäischen Raum. Am Standort Zürich arbeitet sie eng mit der Universität Zürich, der ETH Zürich sowie der ZHAW und ZHdK zusammen. In ihrer Zusammenarbeit mit Dritten wendet sie das vom Regierungsrat verabschiedete Handbuch für die Zusammenarbeit des Kantons mit Dritten in einfachen Gesellschaften und privatrechtlichen Vereinen (RRB Nr. 1310/2025) an.

Darüber hinaus versteht sich die PHZH als wissenschaftlich fundierte und praxisorientierte Hochschule, die Bildung aktiv mitgestaltet und eng mit Schulen, Bildungsbehörden und weiteren Partnerinstitutionen zusammenarbeitet. Die Zusammenarbeit mit Schulen im Kanton Zürich ist ein zentraler Bestandteil der berufspraktischen Ausbildung und trägt zur Qualität der Lehrerinnen- und Lehrerbildung bei.

Sie pflegt vielfältige Beziehungen zu Hochschulen, fördert den Austausch von Studierenden und Mitarbeitenden und setzt sich für innovative, nachhaltigkeitsorientierten Mobilitätsformen ein.

i) Nachhaltigkeit (Ziff. 8)

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 128/2022 die langfristige Klimastrategie des Kantons festgesetzt. Bedeutende Beteiligungen des Kantons wie die PHZH sind gehalten, in ihrem Tätigkeitsbereich zur Erreichung der Ziele dieser Strategie beizutragen.

Die PHZH als grösste pädagogische Hochschule der Schweiz ist sich ihrer besonderen Verantwortung gegenüber Gesellschaft und Umwelt bewusst. Nachhaltigkeit versteht sie als institutionelle Aufgabe und ver-

ankert sie in ihrer Hochschulstrategie. Dabei berücksichtigt sie soziale, ökologische und ökonomische Dimensionen der Nachhaltigkeit in allen Leistungsbereichen sowie im Hochschulbetrieb. Den Orientierungsrahmen dafür bilden die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals). In diesem Rahmen zeigt sie auf, inwieweit sie zur Umsetzung der kantonalen Klimastrategie beiträgt.

C) Antrag

Gestützt auf § 95 Abs. 4 des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1) beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die am 11. November 2026 festgelegte Eigentümerstrategie für die Pädagogische Hochschule Zürich 2027–2030 zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh	Kathrin Arioli