

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. Dezember 2017

1248. Public Corporate Governance (PCG); Zürcher Hochschulen (Verzicht auf Eigentümerstrategie)

1. Ausgangslage

Am 29. Januar 2014 verabschiedete der Regierungsrat den Bericht und die Richtlinien über die Public Corporate Governance des Kantons Zürich (PCG-Richtlinien; RRB Nr. 122/2014). Die Richtlinien zielen auf die transparente Steuerung der Beteiligungen des Kantons durch den Regierungsrat, eine zeitgemässe Aufsicht sowie die Unterstützung der Oberaufsicht des Kantonsrates. Unter Beteiligungen werden verselbstständigte Organisationen und Unternehmen des öffentlichen oder privaten Rechts verstanden, die sich im vollständigen oder teilweisen Eigentum des Kantons befinden und die öffentliche Aufgaben erfüllen oder Vorleistungen dazu erbringen (PCG-Richtlinien, Ziff. 3.1).

Mit Beschluss Nr. 353/2014 legte der Regierungsrat die bedeutenden Beteiligungen des Kantons fest. Danach gehören die Universität Zürich und die Zürcher Fachhochschule (ZFH) mit den drei eigenständigen Hochschulen Pädagogische Hochschule Zürich, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften und Zürcher Hochschule der Künste zu den bedeutenden Beteiligungen mit Controlling auf Stufe des Regierungsrates. Bedeutende Beteiligungen führt der Kanton mit einer Eigentümerstrategie des Regierungsrates (PCG-Richtlinien, Ziff. 5.1). Die Eigentümerstrategie umfasst die strategischen Ziele sowie Vorgaben zur Vertretung in den Organen, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung (PCG-Richtlinien, Ziff. 5.2).

Sind die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt, so kann der Regierungsrat bei einer bedeutenden Beteiligung den Verzicht auf die Eigentümerstrategie beschliessen (PCG-Richtlinien, Ziff. 5.5).

2. Hochschulgovernance

2.1 Grundsatz

Die Neupositionierung der Universität Zürich als selbstständige Anstalt mit Rechtspersönlichkeit erfolgte durch das Universitätsgesetz vom 15. März 1998 (UniG). Im Hochschulbereich hat sich auf der Grundlage der Autonomie der Hochschulen und der verfassungsrechtlich garantier-

ten Wissenschaftsfreiheit eine eigenständige Governance gebildet, die in die Zürcher Hochschulgesetzgebung (UniG und Fachhochschulgesetz vom 2. April 2007 [FaHG]) Eingang gefunden hat.

Von zentraler Bedeutung ist dabei die Hochschulautonomie, die auf der in Art. 20 der Bunderfassung (BV) garantierten Freiheit von Forschung und Lehre gründet und den Zürcher Hochschulen weitgehende Selbstbestimmungs- und Selbstverwaltungsrechte einräumt. Gemäss Art. 63a BV haben Bund und Kantone zudem bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe auf die Autonomie der Hochschulen Rücksicht zu nehmen.

Der Gesetzgeber beschränkte sich vor diesem Hintergrund auf die Regelung des Leistungsauftrags der Hochschulen auf Gesetzesstufe. Dieser gesetzliche Leistungsauftrag umfasst Forschung, Lehre, Weiterbildung und Dienstleistungen. Zudem legte der Gesetzgeber die wesentlichen Grundzüge der Organisation mit einer klaren Zuteilung von Kompetenzen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auf die einzelnen hochschulinternen Organe fest.

Die Rolle des Trägers wird weitgehend auf die Aufsicht und die Finanzierung beschränkt. Da der Kanton weiterhin einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der Hochschulen leistet, sind die Universität Zürich und die Zürcher Fachhochschule dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG) unterstellt und unterliegen den kantonalen Planungsvorgaben.

Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht über selbstständige Anstalten aus (§ 34a Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981). Seine Geschäfte werden von der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit vorbereitet, die für die Universität und die Zürcher Fachhochschule zuständig ist (§ 58 Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999). Der Kantonsrat beschliesst über die Globalbudgets der Hochschulen und genehmigt die Geschäftsberichte. Er beschliesst ferner über die Errichtung, Zusammenlegung oder Schliessung staatlicher Hochschulen oder über Vereinbarungen zu Hochschulbeiträgen und weitere Konkordate.

Dem Regierungsrat obliegt die allgemeine Aufsicht über die Hochschulen. Er stellt dem Kantonsrat Antrag zu den ihn betreffenden Geschäften und wählt die Mitglieder von Universitätsrat und Fachhochschulrat. Er ordnet bei Bedarf Zulassungsbeschränkungen an und erlässt bzw. genehmigt bestimmte Verordnungen.

2.2 Gesamtschweizerische Steuerung

Die kantonalen Hochschulen sind Teil des Hochschulraums Schweiz. Gemäss Art. 63a Abs. 3 BV sorgen Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und die Qualitätssicherung im Hochschulwesen. Dies bedeutet, dass die Hochschulen zu einem wesentlichen Teil auch durch den Bund bzw. durch die gesamtschweizerischen Organe gesteuert wer-

den. Die gesetzliche Umsetzung der Verfassungsordnung erfolgt über das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz vom 30. September 2011 (HFKG). Danach regelt beispielsweise der Hochschulrat, dem ein Mitglied des Bundesrates und 14 Regierungsmitglieder von Trägerkantonen von Hochschulen angehören, die Studienstufen und deren Übergänge, die Anerkennung von Abschlüssen sowie die Gewährleistung der Qualitätssicherung und die Akkreditierung. Mit der Akkreditierung verbunden ist das Bezeichnungsrecht als Hochschule sowie die bundesrechtliche Anerkennung. Die Akkreditierung prüft im Sinne von Mindestnormen die Einhaltung wissenschaftlicher und akademischer Standards. Ferner erlässt der Hochschulrat Vorschriften über die Weiterbildung.

2.3 Universitätsrat und Fachhochschulrat

Die Weiterentwicklung und Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben obliegen insbesondere dem Universitätsrat und dem Fachhochschulrat. Die Umsetzung erfolgt namentlich in den Leitbildern und den strategischen Zielen, die in den Entwicklungs- und Finanzplänen der jeweiligen Hochschulen festgelegt werden. Mit dem Einsitz des für das Bildungswesen zuständigen Mitglieds des Regierungsrates in die strategischen Leitungsorgane (§ 28 UniG, § 9 FaHG) wird die Einbindung der Hochschulen in das politische Umfeld gewährleistet. Gleichzeitig werden damit die Anforderungen an ein koordiniertes Hochschulsystem erfüllt, indem die Vorsteherin oder der Vorsteher der Bildungsdirektion auch Mitglied der auf nationaler Ebene verantwortlichen Organe ist. Gemäss Ziff. 12.3 der PCG-Richtlinien können Mitglieder des Regierungsrates Einsitz im obersten Führungsorgan einer Beteiligung nehmen, wenn ein bedeutendes politisches oder strategisches Interesse des Kantons besondere Auskunftsrechte und Informationspflichten erfordert (lit. a), eine gleichartige Vertretung des Bundes oder anderer Kantone besteht (lit. b) oder aufgrund der Mitgliedschaft in nationalen oder internationalen Gremien eine Koordination notwendig ist (lit. c). Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Der Kantonsrat bestätigte diese Governance ausdrücklich, indem er am 13. Juni 2016 auf Antrag des Regierungsrates eine Einzelinitiative mit 128:43 Stimmen ablehnte, die einen Verzicht auf die Einsitznahme der Bildungsdirektorin im Universitätsrat forderte (Vorlage 5217).

3. Berichterstattung

Bei Verzicht auf eine Eigentümerstrategie erstellt die Fachdirektion für jede bedeutende Beteiligung in ihrem Zuständigkeitsbereich anstelle eines Berichts über die Umsetzung der Eigentümerstrategie jährlich einen Bericht über das Erreichen der Ziele und Vorgaben gemäss Spezialgesetzgebung sowie über die finanzielle Lage der Beteiligung, die Risiken und deren Entwicklung (PCG-Richtlinien, Ziff. 7.4 und 7.5 lit. a.).

Die Bildungsdirektion hat ihre Berichterstattung zu den Jahresberichten 2016 von Universität und Zürcher Fachhochschule erstmals an den Vorgaben der PCG-Richtlinien ausgerichtet. Ein besonderes Augenmerk wurde dabei auf das Erreichen der Ziele und Vorgaben gemäss UniG und FaHG gelegt (PCG-Richtlinien, Ziff. 7.4). Sie nehmen Bezug auf die in den Leistungsgruppenblättern gesetzten Indikatoren (Leistung/Wirtschaftlichkeit/Wirkung). Dieses Gewährleistungscontrolling soll in den nächsten Jahren weiter ausgebaut werden. In der Berichterstattung 2017 sollen neu auch Bereiche des Eignercontrollings berücksichtigt werden.

Die jährliche Berichterstattung umfasst zudem den vom obersten Führungsorgan der Beteiligung erstellten Geschäftsbericht mit Jahresrechnung und Angaben zur Geschäftstätigkeit und Entwicklung im betreffenden Berichtsjahr (PCG-Richtlinien, Ziff. 7.5 lit. b.). Darin wird dem Regierungsrat und dem Kantonsrat unter Einbezug der Bildungsdirektion über die Umsetzung der in der Hochschulgesetzgebung angelegten und auf Hochschulebene weiterentwickelten Strategie Bericht erstattet. Der in Ziff. 7.5 lit. a der PCG-Richtlinien erwähnte Bericht der externen Revisionsstelle (Finanzkontrolle) liegt den Geschäftsberichten jeweils bei.

Beide Elemente – Bericht Fachdirektion und beteiligungsseitiger Geschäftsbericht – werden jährlich dem Regierungsrat unterbreitet und vom Kantonsrat genehmigt.

4. Schlussfolgerung

Mit dem UniG bzw. dem FaHG sind die strategischen Ziele von Universität und ZFH unter Beachtung der Hochschulautonomie ausreichend bestimmt. Die Gesetzgebung sieht Vorgaben zur Vertretung in den Organen ebenso vor wie zur Berichterstattung der Hochschulen gegenüber ihrem Träger. Mit der Einbindung der Hochschulen in das kantonale Finanzhaushaltsrecht – gemäss § 44 UniG und § 33 FaHG sind die Hochschulen grundsätzlich dem CRG und seinen Ausführungserlassen unterstellt, nicht aber dem Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 – sind auch die Anforderungen an die Risikobeurteilung erfüllt. Auch die Vorgaben an die Berichterstattung sind erfüllt. Aus diesen Gründen wird gemäss Ziff. 5.5 der PCG-Richtlinien auf eine Eigentümerstrategie verzichtet. Mit ihren Geschäftsberichten erstatten Universität und ZFH Bericht über die Umsetzung ihrer Strategie. Ein zusätzlicher Bericht gemäss Ziff. 7.4 der PCG-Richtlinien ist deshalb entbehrlich.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Auf eine Eigentümerstrategie zur Universität Zürich sowie zur Zürcher Fachhochschule mit den drei staatlichen Hochschulen Pädagogische Hochschule Zürich, Zürcher Hochschule der Künste und Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften wird verzichtet.

II. Mitteilung an die Staatskanzlei und die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli