

Antrag des Regierungsrates vom 5. Oktober 2022

5867

Universitätsgesetz

(Änderung vom; Eigentümerstrategie)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 5. Oktober 2022,

beschliesst:

I. Das Universitätsgesetz vom 15. März 1998 wird wie folgt geändert:

§ 25. Abs. 1 unverändert.

Kantonsrat

² Ihm obliegen:

Ziff. 1–3 unverändert.

4. Genehmigung der Eigentümerstrategie,

5. Kenntnisnahme des jährlichen Berichts über die Umsetzung der Eigentümerstrategie.

§ 26. Abs. 1 unverändert.

Regierungsrat

² Er hat zuhanden des Kantonsrates folgende Aufgaben:

Ziff. 1–3 unverändert.

4. Festlegung der Eigentümerstrategie mit Vorgaben insbesondere betreffend

a. wissenschaftliche Leistungen,

b. universitäre Medizin und Zusammenarbeit mit den Trägerschaften gemäss § 6,

c. Personalpolitik,

d. Anstaltsorganisation,

e. Infrastruktur einschliesslich Liegenschaften,

f. Finanzen,

g. Risikomanagement,

h. Berichterstattung und Information.

³ Er ist in eigener Kompetenz zuständig für:

Ziff. 1–4 unverändert.

5. Beschluss des jährlichen Berichts über die Umsetzung der Eigentümerstrategie.
6. Überprüfung der Eigentümerstrategie mindestens alle vier Jahre.

Funktion und
Aufgaben

§ 29. Abs. 1 unverändert.

² Dem Universitätsrat obliegen zuhanden des Regierungsrates die folgenden Aufgaben:

Ziff. 1–4 unverändert.

5. Verabschiedung des jährlichen Berichts über die Umsetzung der Eigentümerstrategie.
Abs. 3–6 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 178/2018 betreffend Eigentümerstrategie für die Universität Zürich erledigt ist.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

A. Ausgangslage

Die Richtlinien über die Public Corporate Governance des Kantons Zürich (PCG-Richtlinien; RRB Nrn. 122/2014 und 668/2019) zielen auf die transparente Steuerung der Beteiligungen des Kantons durch den Regierungsrat, eine zeitgemässe Aufsicht sowie die Unterstützung der Oberaufsicht des Kantonsrates. Der Kanton führt bedeutende Beteiligungen wie diejenige an der Universität Zürich (UZH) gemäss PCG-Richtlinie 5.1 mit einer Eigentümerstrategie des Regierungsrates (RRB Nrn. 353/2014 und 668/2019). Sind die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt, so kann der Regierungsrat den Verzicht auf die Eigentümerstrategie beschliessen (PCG-Richtlinie 5.5). Dies hat er mit Beschluss Nr. 1248/2017 für die UZH getan. Ausschlaggebend dafür waren im Wesentlichen die folgenden Gründe:

Hochschulgovernance

Für die Schweizerische Hochschullandschaft gilt auf der Grundlage der in der Bundesverfassung (BV, SR 101) garantierten Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV) und der daraus abgeleiteten Hochschulautonomie eine eigenständige Governance. Diese Hochschulgovernance unterscheidet die UZH (wie auch die Hochschulen der Zürcher Fachhochschule) wesentlich von den weiteren bedeutenden Beteiligungen des Kantons. Insbesondere greift damit bei Überlegungen zu einer Eigentümerstrategie gemäss PCG auch ein Vergleich mit der kantonalen Spitallandschaft zu kurz.

Die Hochschulgovernance wurde im Universitätsgesetz vom 15. März 1998 (UniG, LS 415.11) mit der Begründung weitgehender Selbstbestimmungs- und Selbstverwaltungsrechte der UZH umgesetzt. Der Gesetzgeber beschränkte sich darauf, im UniG den Leistungsauftrag der UZH in Forschung, Lehre, Weiterbildung und Dienstleistungen zu regeln. Zudem sind im UniG die Organisation der UZH mit einer klaren Zuordnung von Kompetenzen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festgelegt. Die Weiterentwicklung und Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben obliegen dem Universitätsrat als oberstem Organ der UZH. Die Umsetzung erfolgt namentlich in den Leitbildern und den strategischen Zielen, die im universitären Entwicklungs- und Finanzplan weiter konkretisiert werden. Diese Steuerung wird ergänzt mit Steuerungselementen auf gesamtschweizerischer Ebene, da Bund und Kantone gemeinsam für die Koordination und die Qualitätssicherung

im schweizerischen Hochschulwesen sorgen (vgl. Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz vom 30. September 2011 [SR 414.20]).

Aufsicht und Finanzen

Die Hochschulgovernance mit der Hochschulautonomie als ihrem Kernelement beschränkt die Rolle des Trägers damit weitgehend auf die Aufsicht und die Finanzierung. Folgerichtig regelt das UniG die allgemeine Aufsicht des Regierungsrates und die Oberaufsicht des Kantonsrates ebenso wie die Unterstellung der UZH unter das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611).

Aufsicht und Steuerung gemäss PCG-Richtlinien

Der Verzicht auf die Eigentümerstrategie (RRB Nr. 1248/2017) befreit den Regierungsrat nicht von der Pflicht zur Erfüllung der weiteren aufsichts- und steuerungstypischen Vorgaben gemäss PCG-Richtlinie 5.2. Die Bildungsdirektion ergänzte aus diesen Gründen 2018 die Berichterstattung im Rahmen des Verfahrens zur Genehmigung des Rechenschaftsberichts der UZH durch den Kantonsrat (§§ 25 Abs. 2 Ziff. 2 und 26 Abs. 2 Ziff. 2 UniG). Der Antrag zuhanden des Kantonsrates umfasst seither – anstelle eines Berichts über die Umsetzung der Eigentümerstrategie (PCG-Richtlinien 7.4 und 7.5 lit. a) – unter anderem Angaben über das Erreichen der Ziele und Vorgaben gemäss UniG, über die finanzielle Lage, zu den Risiken und zur Entwicklung der UZH. Im Vordergrund stehen die Beurteilung der strategischen Entwicklung der UZH und ihrer Leistungen, des Risikomanagements sowie der Finanzen aus Sicht des Trägers. Besondere Aufmerksamkeit wird der Umsetzung der langfristigen Ziele sowie der Legislaturziele für den Hochschulbereich im Rahmen der Richtlinien der Regierungspolitik für die jeweilige Legislaturperiode geschenkt. Diese Ausführungen bilden Gegenstand des erwähnten Antrags zuhanden des Kantonsrates.

B. Ziele und Umsetzung

Nachdem der Kantonsrat dem Regierungsrat die Motion KR-Nr. 178/2018 betreffend Eigentümerstrategie für die Universität Zürich zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen hat (vgl. nachfolgend Abschnitt F), ist auf RRB Nr. 1248/2017 zurückzukommen. Mit der vorliegenden Änderung des UniG wird entsprechend dem Anliegen des Kantonsrates eine formelle Rechtsgrundlage für eine Eigentümerstrategie der UZH geschaffen. Die Rechtsgrundlage orientiert sich an den einschlägigen Vorgaben der PCG-Richtlinien. Gemäss diesen

umfasst die Eigentümerstrategie die strategischen Ziele sowie Vorgaben zur Vertretung in den Organen, zur Berichterstattung und zur Risiko-bewertung (PCG-Richtlinie 5.2). Gemäss PCG-Richtlinie 5.3 können die strategischen Ziele unter anderem folgende Punkte umfassen:

Gewährleistersicht: Leistungen, Wirkungen, Wirtschaftlichkeit, Entwicklungsschwerpunkte, Finanzierung.

Eignersicht: Führung, Organisation, Finanzen, Personalpolitik.

Der Steuerung der UZH über eine Eigentümerstrategie des Trägers sind aufgrund der Hochschulgovernance allerdings Grenzen gesetzt. Wie bereits erwähnt, begründet die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit von Forschung und Lehre (Wissenschaftsfreiheit) die Autonomie der Hochschulen. Art. 63a BV hält ausdrücklich fest, dass Bund und Kantone bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf die Autonomie der Hochschulen Rücksicht zu nehmen haben. Gemäss der Motion soll denn auch bei der Ausgestaltung der Eigentümerstrategie die grösstmögliche Freiheit der UZH bei der Erfüllung ihres universitären Leistungsauftrags beibehalten werden. Die strategischen Ziele müssen sich aus diesen Gründen nach den Eckwerten des UniG ausrichten. Die darin verankerten Selbstbestimmungs- und Selbstverwaltungsrechte der UZH sind direkte Folge der Hochschulgovernance und dürfen nicht übersteuert werden. Unter diesen Rahmenbedingungen ist eine Eigentümerstrategie für die UZH mit der von Gesetzes wegen gebotenen Zurückhaltung zu formulieren.

Für die Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine Eigentümerstrategie sind die Zuständigkeitskataloge von Kantonsrat (§ 25 Abs. 2), Regierungsrat (§ 26 Abs. 2 und 3) und Universitätsrat (§ 29 Abs. 2) im UniG entsprechend zu ergänzen.

C. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 25. Kantonsrat

§ 95 Abs. 3 des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 (KRG, LS 171.1) sieht einen Bericht des Regierungsrates über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons (Beteiligungsstrategie) zuhanden des Kantonsrates vor. Die Eigentümerstrategien der bedeutenden Beteiligungen sind Teil dieses Berichts und unterstehen der Genehmigung durch den Kantonsrat (§ 95 Abs. 4 KRG). Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat jährlich einen Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie zur Kenntnisnahme vor (§ 107 Abs. 1 KRG). Teil dieses Berichts ist der jährliche Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie der UZH (vgl. § 26 Abs. 3 Ziff. 5).

Im Zuständigkeitskatalog des Kantonsrates ist demnach die Genehmigung der Eigentümerstrategie UZH in einer neuen Ziff. 4 zu § 25 Abs. 2 festzuhalten. In einer ebenfalls neuen Ziff. 5 soll zudem auf die Kenntnisnahme des Umsetzungsberichts des Regierungsrates hingewiesen werden.

Zu § 26. Regierungsrat

Der Regierungsrat ist gemäss § 95 Abs. 3 und 4 KRG (sowie PCG-Richtlinie 5.1) für die Festlegung der Eigentümerstrategie UZH zuständig (neue Ziff. 4). Inhaltlich soll sich die Strategie im Wesentlichen an den Vorgaben gemäss PCG-Richtlinien 5.2 und 5.3 orientieren. Mögliche Elemente werden in Abs. 2 Ziff. 4 lit. a–h aufgeführt. Die Aufzählung ist nicht abschliessend, damit der Regierungsrat seine Strategie an veränderte Rahmenbedingungen im Umfeld der UZH anpassen kann.

lit. a. wissenschaftliche Leistungen

Die wissenschaftlichen Leistungen umfassen gemäss UniG die wissenschaftliche Arbeit in Forschung und Lehre, Dienstleistungen und die akademische Weiterbildung. Vor dem Hintergrund der Wissenschaftsfreiheit muss sich eine Strategie des Trägers darauf beschränken, im Rahmen dieses Leistungsauftrags Entwicklungsschwerpunkte einerseits von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung und andererseits von besonderem Trägerinteresse anzustossen. Es wird an die langfristigen Ziele der jeweiligen Richtlinien der Regierungspolitik anzuknüpfen sein, wonach der Kanton Zürich langfristig als herausragender nationaler und internationaler Hochschulstandort positioniert werden soll (siehe LFZ 2.6 der Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023, RRB Nr. 670/2019). Für die laufende Legislaturperiode wurden Entwicklungsschwerpunkte unter anderem in den Bereichen Nachwuchsförderung, Stärkung der Universitären Medizin Zürich (vgl. nachfolgend Erläuterung zu lit. b) und Digitalisierung festgelegt. Eine Einschätzung der Entwicklung dieser Schwerpunkte erfolgt teilweise auf der Grundlage von Indikatoren bezüglich Leistung, Wirtschaftlichkeit und Wirkung (vgl. Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan [KEF] 2022–2025, Leistungsgruppe Nr. 7401). Der Kantonsrat wird darüber jeweils im Rahmen der Genehmigung des Rechenschaftsberichts UZH informiert.

lit. b. universitäre Medizin und Zusammenarbeit mit den Trägerschaften gemäss § 6

Die universitäre Medizin ist für den Wissenschafts-, Gesundheits- und Wirtschaftsstandort Zürich von herausragender Bedeutung und ist deshalb ausdrücklich als separater Strategiebereich zu nennen. Die universitäre Medizin ist eine Verbundaufgabe zwischen der UZH, den Universitätsspitalern (Universitätsspital Zürich, Universitätsklinik Balgrist,

Universitäts-Kinderspital Zürich und Psychiatrische Universitätsklinik Zürich) und der ETH Zürich. Der Regierungsrat regelt die Zusammenarbeit in der Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich vom 16. April 2003 (LS 415.16). Zur strategischen Steuerung haben sich die genannten Institutionen 2018 zum Netzwerk Universitäre Medizin Zürich (sogenanntes Koordinationsmodell) zusammengeschlossen. Dieses Netzwerk ist – namentlich auch in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen UZH und Universitätsspital Zürich – weiter zu fördern, was in der Eigentümerstrategie abzubilden ist.

lit. c. Personalpolitik

Für das Universitätspersonal gilt grundsätzlich das kantonale Personalrecht (§ 11 Abs. 1 UniG). Die Personalverordnung der UZH kann abweichende Bestimmungen vorsehen, die den universitären Verhältnissen Rechnung tragen (§ 11 Abs. 2 UniG). Die Verordnung unterliegt der Genehmigung durch den Regierungsrat (§ 26 Abs. 3 Ziff. 2 UniG). Der Gesetzgeber hat damit für die UZH das kantonale Personalrecht als allgemeinen Bezugsrahmen definiert. Dementsprechend soll sich auch die UZH auf übergeordnete Zielsetzungen der kantonalen Personalpolitik (z. B. Sozialziele, Personalentwicklung, Vorsorge) verpflichten.

lit. d. Anstaltsorganisation

Die UZH legt ihre Organisation im Rahmen des UniG autonom fest. Die Kompetenzen und Zuständigkeiten des Trägers beschränken sich auf die Wahl des Universitätsrates als oberstes Organ der UZH (§ 28 Abs. 1 Ziff. 2 UniG). Der Regierungsrat wählt die Mitglieder des Universitätsrates und bestimmt dessen Präsidentin oder Präsidenten. Das für das Bildungswesen zuständige Mitglied des Regierungsrates nimmt von Amtes wegen Einsitz. Die Mitglieder des Universitätsrates sind gemäss UniG Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft und Politik. Diese gesetzliche Regelung entspricht im Grundsatz PCG-Richtlinie 12.1. Der Regierungsrat legt für jede bedeutende Beteiligung ein Anforderungsprofil für die Wahl ins oberste Führungsorgan fest (PCG-Richtlinie 12.2). Die betreffenden Eckwerte sowie die Grundzüge des besonderen Governancemodells UZH mit dem Einsitz der Bildungsdirektorin oder des Bildungsdirektors im Universitätsrat sind in der Eigentümerstrategie darzulegen.

lit. e. Infrastruktur einschliesslich Liegenschaften

Mit einer Anpassung vom 14. September 2015 des UniG (in Kraft seit 1. Januar 2019) wurde das universitäre Immobilienwesen neu geregelt. Die UZH übernimmt gemäss dem sogenannten Delegationsmodell neben der bisherigen Bestellerfunktion neu auch das Portfoliomanagement und die Bauherrschaft in baulichen Projekten. Der Kanton bleibt Eigentümer der Bauten und stellt diese der UZH gegen Verrechnung der Kapitalfolgekosten zur Verfügung. Die rechtlichen Grundlagen dazu finden sich in §§ 39a–39c UniG, in der Immobilienverordnung der Universität Zürich vom 20. Juni 2018 (ImV UZH, LS 415.117) sowie in der Vereinbarung zwischen dem Kanton und der UZH betreffend Immobilien Universität Zürich vom 27. Februar 2019. Die strategischen Ziele zum Bereich Liegenschaften sind an den in der ImV UZH und der genannten Vereinbarung festgelegten Rechten und Pflichten der UZH auszurichten.

lit. f. Finanzen

Die UZH ist dem CRG und den Ausführungserlassen des Regierungsrates zu diesem Gesetz unterstellt (§ 44 Abs. 1 UniG). Die Budgetmittel werden nach den Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit eingesetzt (§ 2 CRG). Die Steuerung der universitären Mittel durch den Träger erfolgt im Wesentlichen über die Einbindung der UZH in den KEF. Die strategischen Ziele orientieren sich an diesen Grundsätzen. Aus Gewährleistersicht sind insbesondere die Ziele für eine ausreichende Grundfinanzierung zur Erfüllung des universitären Leistungsauftrags festzulegen.

lit. g. Risikomanagement

Die UZH stellt ein umfassendes Risikomanagement sicher. Sie kennt ihre Kernrisiken und erstellt dazu jährlich einen Bericht. Darin sind die Risikoszenarien aufgeführt und Eintrittswahrscheinlichkeit, Verantwortungsträger sowie Massnahmen definiert. Zur Abdeckung der wesentlichen finanzrelevanten Risiken führt die UZH seit 1. März 2013 gemäss kantonalen Vorgaben ein internes Kontrollsystem. PCG-Richtlinie 10.1 ist damit erfüllt.

lit. h. Berichterstattung und Information

Die Berichterstattung zuhanden des Trägers erfolgt im Wesentlichen mit dem Rechenschaftsbericht (§§ 25 und 26 UniG) sowie mit den Berichten zu den Finanzen gemäss CRG (z. B. Zwischenbericht zur finanziellen Entwicklung, Leistungsgruppenblätter) und den Liegenschaften gemäss ImV UZH (z. B. Bedarfsplanung, Investitionsplanung). Ergänzend kommt neu der Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie hinzu. Die weiteren Spezifikationen zur Berichterstattung,

z. B. die Modalitäten zu regelmässigen Eigentümergesprächen sowie Informationen über relevante Themen der allgemeinen Aufsicht, sind in der Eigentümerstrategie festzuhalten.

Die Beschlussfassung des Regierungsrates über den Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie (vgl. § 29 Abs. 2 Ziff. 5) ergibt sich aus dessen Kompetenz zur Festlegung der Eigentümerstrategie. Abs. 3 ist durch eine entsprechende Ziff. 5 zu ergänzen. Gleiches gilt für die regelmässige Überprüfung der Strategie, was in Abs. 3 Ziff. 6 zu regeln ist. Der Rhythmus von mindestens vier Jahren orientiert sich an der Legislaturperiode.

Zu § 29. Universitätsrat, Funktion und Aufgaben

Der Universitätsrat ist das oberste Organ der UZH (Abs. 1) und damit verantwortlich für die Umsetzung der Eigentümerstrategie des Regierungsrates. Die entsprechende jährliche Berichterstattung zuhanden des Regierungsrates ist im Zuständigkeitskatalog des Universitätsrates zu verankern (Abs. 2 Ziff. 5).

D. Auswirkungen

1. *Private*

Die Anpassung des UniG hat keine Auswirkungen auf Private.

2. *Gemeinden und Kanton*

Die Anpassung des UniG hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden und den Kanton. Insbesondere entstehen ihnen durch die Anpassung keine zusätzlichen Kosten.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Von der Anpassung des UniG sind keine Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung von Unternehmen (LS 930.1) und der Verordnung zur administrativen Entlastung von Unternehmen (LS 930.11) betroffen. Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist daher nicht erforderlich.

**F. Erledigung der Motion KR-Nr. 178/2018 betreffend
Eigentümerstrategie für die Universität Zürich**

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 16. November 2020 folgende von Kantonsrätin Bettina Balmer, Zürich, sowie den Kantonsräten Jürg Trachsel, Richterswil, und Hans Egli, Steinmaur, am 18. Juni 2018 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, eine gesetzliche Grundlage für eine Eigentümerstrategie der Universität Zürich vorzuschlagen. Die Eigentümerstrategie soll so ausgestaltet werden, dass die Autonomie der Universität nicht beschränkt wird, sondern dass die Universität die grösstmögliche Freiheit insbesondere in der Forschung, aber auch in der Lehre, der Weiterbildung und bei den Dienstleistungen beibehalten kann. Die Eigentümerstrategie soll nicht eine Vereinbarung von Leistungen sein, sondern eine für den Kanton und die Universität erfolversprechende und zukunftsweisende Strategie aufzeigen.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung werden die Forderungen der Motion umgesetzt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Ernst Stocker	Kathrin Arioli