

Sitzung vom 31. August 2022

1129. Anfrage (Mehrjährige Leistungsaufträge für Universität und Fachhochschulen)

Kantonsrat Beat Habegger, Zürich, und Kantonsrätin Raffaella Fehr, Volketswil, haben am 13. Juni 2022 folgende Anfrage eingereicht:

Das Universitätsgesetz (LS 415.11) und das Fachhochschulgesetz (LS 414.10) legen fest, dass die Gremien der Zürcher Universität und der Fachhochschulen jährlich ein Globalbudget und weitere Staatsleistungen beim Regierungsrat beantragen. Auf dessen Antrag entscheidet der Kantonsrat. In anderen Kantonen hingegen legen die dafür zuständigen Gremien mehrjährige Leistungsaufträge und mit diesen verbundene, nach einem stabilen Berechnungsschema ermittelte Staatsbeiträge fest. Beispiele dafür sind die Universitätskantone Basel oder St. Gallen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Hat der Regierungsrat bereits geprüft, vom heutigen jährlichen Rhythmus auf einen mehrjährigen Planungszyklus analog zu anderen Hochschulkantonen zu wechseln?
 - a. Falls ja: Welche Vorteile und Nachteile hat er dabei erwogen?
 - b. Falls nein: Ist der Regierungsrat bereit, eine solche Auslegung vorzunehmen?
Falls nein, warum nicht?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass ein mehrjähriger Leistungsauftrag für Universität und Fachhochschulen die Hochschulautonomie, die Planungssicherheit und die Langfristorientierung der Hochschulen verbessern würde?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass ein mehrjähriger Zyklus zu einer administrativen Entlastung aller beteiligten Gremien (Hochschulen, kantonale Verwaltung, Regierungsrat, Kantonsrat) führen würde?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass die mit der Aufsicht der Hochschulen befassten Gremien diese Aufgabe wirkungsvoller ausüben und konsequenter Rechenschaft einfordern könnten, wenn sie die Leistungen der Hochschulen anhand eines mehrjährigen Leistungsauftrags beurteilen könnten?

5. Wie beurteilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass mit einem mehrjährigen Leistungsauftrag die Leistungen der Hochschulen anhand strategischer Indikatoren besser mit denjenigen von ausserkantonalen Hochschulen verglichen werden könnten?
6. Welche Gesetzesartikel müsste der Kantonsrat ändern, um den heutigen jährlichen durch einen mehrjährigen Leistungsauftrag und Planungszyklus abzulösen?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Beat Habegger, Zürich, und Raffaella Fehr, Volketswil, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1a und 1b:

Der Kanton führt bedeutende Beteiligungen gemäss Ziff. 5.1 der Richtlinien über die Public Corporate Governance des Kantons Zürich (PCG-Richtlinien, RRB Nrn. 122/2014 und 668/2019) mit einer Eigentümerstrategie des Regierungsrates. Leistungsvereinbarungen im Sinne dieser Richtlinien knüpfen an der Eigentümerstrategie an und verfeinern diese, indem sie u. a. Ziele, Leistungen und Entwicklungsschwerpunkte sowie die dafür vorgesehenen Mittel festlegen (PCG-Richtlinie 5.3).

Sind die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt, kann der Regierungsrat den Verzicht auf die Eigentümerstrategie beschliessen (PCG-Richtlinie 5.5). Dies hat er mit Beschluss Nr. 1248/2017 für die Universität Zürich (UZH) und die Hochschulen der Zürcher Fachhochschule (ZFH) getan.

Mit den vom Kantonsrat überwiesenen Motionen KR-Nrn. 178/2018 betreffend Eigentümerstrategie für die Universität Zürich und 4/2021 betreffend Eigentümerstrategie für die ZFH werden nun Eigentümerstrategien für die UZH und die ZFH gefordert, weshalb derzeit die Rechtsgrundlagen für die Eigentümerstrategien für die UZH und die Hochschulen der ZFH erarbeitet werden. In diesem Rahmen werden auch die Grundlagen für mögliche Leistungsvereinbarungen zu erarbeiten sein, was die in der Anfrage angesprochene Ausleageordnung einschliesst.

In der Schweiz kennen die meisten Hochschulen mehrjährige Leistungsvereinbarungen mit Angaben zu den Budgets bzw. Globalbeiträgen. Dies bedeutet aber nicht zwingend, dass die Beiträge auch fest bewilligt sind. Teilweise werden sie jährlich durch die kantonalen Parlamente genehmigt oder gegebenenfalls auch angepasst.

Zu Fragen 2 und 4:

Mit der Eigentümerstrategie werden u. a. die strategischen Ziele des Kantons als Träger der Zürcher Hochschulen aus Gewährleister- und Eignersicht festgelegt. Die Um- und Durchsetzung dieser Strategie, u. a. auch mittels Leistungsvereinbarungen, wird die allgemeine Aufsicht des Regierungsrates wie auch die Oberaufsicht des Kantonsrates weiter stärken. Die Hochschulautonomie, die auf der verfassungsrechtlich garantierten Freiheit von Forschung und Lehre gründet (Wissenschaftsfreiheit [Art. 20 Bundesverfassung; BV, SR 101]), setzt der Eigentümerstrategie allerdings auch Grenzen: Art. 63a Abs. 2 BV hält ausdrücklich fest, dass Bund und Kantone bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf die Autonomie der Hochschulen Rücksicht zu nehmen haben. Gemäss den eingangs genannten Motionen soll denn auch bei der Ausgestaltung der Eigentümerstrategien die grösstmögliche Freiheit der Hochschulen bei der Erfüllung ihres Leistungsauftrags beibehalten werden. Unter diesen Rahmenbedingungen sollen die Eigentümerstrategien und die Leistungsvereinbarungen mit der von Gesetzes wegen gebotenen Zurückhaltung formuliert werden.

Inwiefern die Eigentümerstrategien und die daran anknüpfenden Leistungsvereinbarungen (ein- oder mehrjährig) die Planungssicherheit und die langfristige Ausrichtung der Hochschulen verbessern können, wird sich im Rahmen der Umsetzung der erwähnten Motionen zeigen (vgl. Beantwortung der Frage 1). Mittels des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) gemäss dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) werden diese Zielsetzungen bereits heute weitgehend erreicht. Mit dem KEF werden jährlich für die folgenden vier Jahre die zu erzielenden Wirkungen, die zu erbringenden Leistungen sowie deren Finanzierung festgelegt (§ 9 Abs. 1 CRG). Das erste Jahr des KEF dient als Grundlage für die Festsetzung des vom Kantonsrat zu bewilligenden Budgets eines Geschäftsjahres (vgl. §§ 9 und 19 CRG). Die rollende Planung hat sich bewährt und ermöglicht es, flexibel auf veränderte Rahmenbedingungen (wie z. B. die Entwicklung der Studierendenzahlen) zu reagieren.

Eine mehrjährige Leistungsvereinbarung bzw. Finanzierungszusicherung wäre mit einem Verpflichtungskredit bzw. Rahmenkredit des Kantonsrates möglich (vgl. §§ 38–39 CRG). Mehrjährige Rahmenkredite setzen eine verlässliche Prognose von äusseren Faktoren voraus (z. B. Studierendenzahlen). Reicht ein Rahmenkredit aufgrund von Veränderungen nicht aus, ist ein Entscheid zur Herabsetzung der Leistung oder vor dem Eingehen neuer finanzieller Verpflichtungen ein Zusatzkredit einzuholen (vgl. § 41 Abs. 1 CRG). Dabei sind die durch die KEF-Planung vorgegebenen Termine einzuhalten. Bei schwankenden Einnahmen

oder Ausgaben weisen Rahmenkredite folglich eine geringere Flexibilität als die rollende Finanzplanung auf, wie dies auch die jüngsten Erfahrungen beim Zürcher Verkehrsverbund zeigen.

Zu Frage 3:

Die allfällige Einführung mehrjähriger Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen änderte nichts daran, dass für den Budgetkredit bzw. die damit einhergehende Planung und Berichterstattung gemäss CRG ein Jahresrhythmus vorgeschrieben ist. Zudem schreiben die PCG-Richtlinien eine jährliche Berichterstattung über die Umsetzung der Eigentümerstrategie und die Leistungsvereinbarung vor (Ziff. 7.3 und 7.4). Eine administrative Entlastung infolge einer mehrjährigen Leistungsvereinbarung wäre deshalb weder für die Hochschulen noch für die kantonalen Instanzen zu erwarten.

Zu Frage 5:

Ein Zusammenhang zwischen der interkantonalen Vergleichbarkeit von Indikatoren und mehrjährigen Leistungsvereinbarungen ist nicht ersichtlich. Unter «strategischen Indikatoren» dürften Indikatoren bzw. Kennzahlen zu verstehen sein, die im Rahmen einer Strategie festgelegt werden, um deren Umsetzung und Wirkung zu überprüfen. Die Vergleichbarkeit von Indikatoren mit ausserkantonalen Hochschulen setzt die Festlegung detaillierter interkantonomer Standards und Definitionen für die Datengrundlagen voraus. Dies gilt insbesondere auch dort, wo Finanzkennzahlen beigezogen werden, da die schweizerischen Hochschulen unterschiedliche Rechnungslegungsstandards anwenden.

Zu Frage 6:

Eine mehrjährige Leistungsvereinbarung bzw. Finanzierungszusicherung setzt einen entsprechenden Rahmenkredit des Kantonsrates gemäss §§ 38 und 39 CRG voraus. Nach einer ersten summarischen Einschätzung müssten dafür § 39 des Universitätsgesetzes vom 15. März 1998 (LS 415.11) bzw. § 28 des Fachhochschulgesetzes vom 2. April 2007 (LS 414.10) geändert werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli