

Antrag des Regierungsrates vom 8. Juli 2015

KR-Nr. 352/2013

5217

**Beschluss des Kantonsrates
über die Einzelinitiative KR-Nr. 352/2013 betreffend
Änderung des Universitätsgesetzes**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 8. Juli 2015,

beschliesst:

I. Die Einzelinitiative KR-Nr. 352/2013 von Hans-Jacob Heitz, Männedorf, betreffend Änderung des Universitätsgesetzes wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und Hans-Jacob Heitz, Männedorf.

Der Kantonsrat hat am 24. Februar 2014 folgende von Hans-Jacob Heitz, Männedorf, am 24. November 2013 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Es sei das Universitätsgesetz des Kantons Zürich derart anzupassen, dass der Universitätsrat künftig nicht mehr von einem Mitglied des Zürcher Regierungsrates oder Regierungsrats eines andern Kantons präsiert werden kann. Der/Die Bildungsdirektorin des Kantons Zürich soll im Universitätsrat künftig nur noch mit beratender Stimme Einsitz nehmen.

Begründung:

Die jüngsten Vorfälle an der Universität Zürich haben deutlich aufgezeigt, dass die heute gelebte Regelung, wonach der Universitätsrat von der/dem Bildungsdirektorin präsiert wird, wegen systemisch bedingter Interessenkollision problematisch und der Reputation der Universität abträglich ist. Laut § 28 Abs. 1 Universitätsgesetz (UG) hat der/die Bildungsdirektorin von Amtes wegen Einsitz im Bildungsrat, was auf den ersten Blick sinnvoll erscheint, nicht aber ein persönliches Stimmrecht und den Vorsitz bedingt; beratende Stimme genügt. Laut § 1 Abs. 1 UG ist die Universität eine Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, ist nicht eine der Bildungsdirektion unterstellte Amtsstelle. Die Oberaufsicht obliegt dem Kantonsrat (§ 25 UG), die allgemeine der Bildungsdirektion (§ 26 UG), wobei letztere dem Kantonsrat unterstellt ist, also dessen Weisungen zu respektieren hat. Der Universitätsrat wiederum ist mit Kompetenzen ausgerüstet, wodurch er zuhauenden Regierungsrat Anträge stellen kann (§ 29 Abs. 2 UG). Diese Hierarchie müsste gemessen an Funktion und Verantwortung der/die Bildungsdirektorin klar machen, dass die Übernahme des Präsidiums des Universitätsrats schon systembedingt und damit grundsätzlich in einer Interessenkollision mündet, denn es ist die Bildungsdirektion, die als erste über Anträge des Universitätsrates zu befinden hat. Bei der heutigen Konstellation beaufsichtigt sich der/die Bildungsdirektorin als Präsidentin des Universitätsrats selbst, was doppeltes Stimmrecht in derselben Sache heisst, damit die Unabhängigkeit sowie Entscheidungsfreiheit gegenüber Anträgen des Universitätsrates nicht mehr gewährleistet ist. Nachdem § 3 Abs. 3 UG gebietet, wonach die Universität d.h. ihre Leitung und auch der Universitätsrat die ethische Verantwortung der Wissenschaft sicherzustellen hat, muss es nur logische Folge sein, dass der hier aufgezeigte mit diesem ethischen Gebot unvereinbare Interessenkonflikt nicht länger geduldet werden darf. Die beantragte Gesetzesanpassung kann verloren gegangenes Vertrauen zurückbringen und den Reputationsschaden beheben.

Bericht des Regierungsrates:

1. Ausgangslage

Der Universitätsrat ist gemäss § 29 des Universitätsgesetzes vom 15. März 1998 (UniG, LS 415.11) das oberste Organ der Universität Zürich. Nach § 28 UniG gehören ihm sieben bis neun Mitglieder an:

1. von Amtes wegen: das für das Bildungswesen zuständige Mitglied des Regierungsrates,
2. durch den Regierungsrat gewählt: Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft und Politik.

Der Regierungsrat wählt die Präsidentin oder den Präsidenten des Universitätsrates. Die Amtsdauer der gewählten Mitglieder beträgt vier Jahre; Wiederwahl ist höchstens zweimal möglich. Mit Beschluss vom 27. Mai 2015 (RRB Nr. 564/2015) hat der Regierungsrat die Mitglieder des Universitätsrates für die Amtsdauer 2015–2019 gewählt und dabei die Bildungsdirektorin als Präsidentin dieses Gremiums bestimmt.

Seit Inkrafttreten des UniG 1998 hat der Regierungsrat jeweils die Vorsteherin bzw. den Vorsteher der Bildungsdirektion mit dem Präsidium des Universitätsrates betraut. Diese Wahl gründet auf einem Governance-Verständnis, das den Einbezug der Universität Zürich in das bildungs- und finanzpolitische Umfeld des Trägerkantons ermöglicht. Der Gesetzgeber hat diese Ordnung beim Erlass des UniG ausdrücklich gewünscht (vgl. Protokoll des Kantonsrates, 1997, S. 9464 ff.).

2008 wurde im Rahmen der Motion KR-Nr. 302/2008 betreffend Teilrevision des Universitätsgesetzes gefordert, dass die Personalunion zwischen der Präsidentin oder dem Präsidenten des Universitätsrates und der Vorsteherin oder dem Vorsteher der Bildungsdirektion aufgegeben werden solle. Ferner wurden in der Anfrage KR-Nr. 297/2008 betreffend Einsitznahme des Regierungsrates in den selbstständigen Bildungsanstalten Fragen zur aufsichtsrechtlichen Abgrenzung zwischen Regierungsrat und Universitätsrat behandelt. Der Regierungsrat legte in seiner Stellungnahme zur Motion vom 17. Dezember 2008 die Gründe für das geltende Governance-Modell der Universität dar. Der Kantonsrat beschloss am 14. März 2011, die Motion nicht zu überweisen.

2. Governance-Modell der Universität Zürich

Da die vorliegende Einzelinitiative dieselbe Zielsetzung wie die in Ziff. 1 erwähnten parlamentarischen Vorstösse aufweist, kann dazu auf die detaillierten Ausführungen in den genannten Beschlüssen des Regierungsrats verwiesen werden. Im Kern sind die Gründe für das geltende Governance-Modell der Universität die folgenden:

Der Kanton als Träger der Universität ist nach wie vor und mit grossem Abstand der wichtigste Geldgeber. 2014 belief sich sein Kostenbeitrag auf rund 600 Mio. Franken. Nur schon dieses finanzielle Engagement vermag für sich alleine den Einsitz der Bildungsdirektorin oder des Bildungsdirektors in den Universitätsrat in mitbestimmender Funktion zu rechtfertigen. Von zentraler Bedeutung für das geltende Governance-Modell ist allerdings die vorrangige Stellung der Universität in der Bildungslandschaft, und zwar auf kantonaler wie interkantonomer und eidgenössischer Ebene. Die Universität ist ein tragender Pfeiler des Hochschulstandorts Zürich; sie ist Teil des kantonalen Bildungssystems, das über alle Bildungsstufen hinweg als Ganzes geplant und koordiniert werden muss. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Zusammenarbeit von Universität, Zürcher Fachhochschule, Mittelschulen und Berufsfachschulen zu. Dies sicherzustellen, ist Aufgabe der Bildungsdirektorin oder des Bildungsdirektors. Auf interkantonomer und eidgenössischer Ebene steht die Zusammenarbeit mit den Kantonen auf der Grundlage des Hochschulkonkordats sowie mit dem Bund im Rahmen der Schweizerischen Hochschulkonferenz im Vordergrund. Den rechtlichen Rahmen hierfür bildet das Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (SR 414.20); gestützt darauf, legen Bund und Kantone die Eckwerte der schweizerischen Hochschulpolitik fest. Damit die Bildungsdirektorin oder der Bildungsdirektor die Interessen der Universität und der Zürcher Fachhochschule sowie des Kantons auf gesamtschweizerischer Ebene wirksam vertreten kann, sind vertiefte Kenntnisse über die Hochschulen notwendig. Dies wird mit der Einsitznahme bzw. dem Präsidium des Universitäts- und des Fachhochschulrates gewährleistet.

Die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit und Koordination innerhalb des kantonalen Bildungssystems sowie auf interkantonomer und eidgenössischer Ebene ist prägend für den Hochschulbereich. Die Richtlinien des Regierungsrates über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014 tragen diesem Umstand Rechnung, indem sie den Hochschul-Institutionen Raum lassen für ihr Governance-Modell (vgl. RRB Nr. 122/2014; www.zh.ch/internet/regierungsrat/de/themen/public_corporate_governance.html).

3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Das Governance-Modell der Universität kann in besonderen Fällen Abgrenzungsfragen aufwerfen. Durch die klaren Regelungen der Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen von Universitätsrat und Regierungsrat im UniG ergeben sich jedoch daraus in der Praxis keine Probleme. Gemäss § 29 Abs. 3 UniG stellt der Universitätsrat beispielsweise zuhanden des Regierungsrates Antrag nach dessen Organisationsrecht. Die Bildungsdirektorin oder der Bildungsdirektor verfügt über kein Vetorecht, sollte sie oder er im Universitätsrat überstimmt werden. Sie oder er ist in diesem Fall verpflichtet, dem Regierungsrat den Antrag des Universitätsrates vorzulegen. Es bleibt ihr oder ihm allerdings unbenommen, parallel dazu einen anderslautenden Antrag einzureichen. Seit Inkrafttreten des Universitätsgesetzes ist ein solcher Fall noch nie vorgekommen.

Bei möglichen Interessenkonflikten, wie z. B. bei Aufsichtsbeschwerden, gelten die üblichen Ausstandregelungen; die Instruktion solcher Beschwerden erfolgt über den Rechtsdienst der Staatskanzlei und nicht über die Bildungsdirektion.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass bei personalrechtlichen Anordnungen des Universitätsrates das Verwaltungsgericht als Personalgericht zuständig ist; der Regierungsrat verfügt diesbezüglich über keinerlei Zuständigkeiten und Kompetenzen.

4. Massnahmen und Anpassungen

Die Einzelinitiative Heitz ist vor dem Hintergrund personalrechtlicher Konflikte an der Universität in der jüngeren Vergangenheit zu betrachten. Die Gründe für diese Konflikte sind vielschichtig; es besteht indes kein Zusammenhang mit dem vorliegend zur Diskussion stehenden Governance-Modell. Insbesondere war in diesen Konflikten keine Interessenkollision zwischen Universitätsrat und Regierungsrat erkennbar.

Der Universitätsrat hat in diesen für die Universität schwierigen Situationen als oberstes Leitungsorgan angemessene Anordnungen und Massnahmen getroffen. Im Vordergrund stand die Stärkung der Führungsorganisation auf Stufe Universitätsleitung mit einer Reorganisation des Bereichs des Rektors und des Rechtsdienstes. Ebenso wurden die Bereiche der universitären Kommunikation und des Datenschutzes gestärkt.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 352/2013 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Stocker	Husi