

**3321**

**Unterrichtsgesetz  
(Änderung)**

(vom .....)

Art. I

Das Unterrichtsgesetz vom 23. Dezember 1859 wird wie folgt geändert:

§ 126. Die akademische Lehr- und Lernfreiheit ist gewährleistet.  
Vorbehalten bleiben die Promotionsordnungen, Prüfungsreglemente und Studienpläne.

§140. Als Studierende der Universität gelten die vom Rektor oder einer von ihm bezeichneten Stelle durch Immatrikulation aufgenommenen Personen.

Für die Immatrikulation müssen folgende Voraussetzungen gegeben sein:

1. vollendetes 17. Altersjahr,
2. guter Leumund,
3. ausreichende Vorbildung,
4. allfälliger Nachweis der erfolgten Voranmeldung,
5. Nachweis genügender Deutschkenntnisse bei fremdsprachigen Bewerbern.

Für Personen mit nicht ausreichender Vorbildung werden an der Universität Maturitäts- und Ergänzungsprüfungen durchgeführt.

Der Erziehungsrat erlässt die Ausführungsbestimmungen. Für die Durchführung der Maturitäts- und Ergänzungsprüfungen gemäss Abs. 3 kann er eine Kommission wählen.

Art. 141. Der Regierungsrat kann zur Gewährleistung eines ordnungsgemässen Studiums oder mit Rücksicht auf die vorhandenen räumlichen, personellen oder finanziellen Möglichkeiten die Zulassung zum Studienbeginn und zu bestimmten Studienabschnitten sowie die Studiendauer beschränken. Er erlässt die Ausführungsbestimmungen und kann die Regelung von Einzelheiten dem Erziehungsrat überlassen.

Die Zulassungsbeschränkung kann für die ganze Universität, für einzelne Fakultäten, Abteilungen oder Lehrgebiete angeordnet werden. Die Auswahl der Studienplatzbewerber erfolgt im wesentlichen aufgrund qualitativer Kriterien. Bei der Verteilung der Studienplätze können die Leistungen der Kantone an die Universität berücksichtigt werden. Der Regierungsrat umschreibt den Begriff des Wohnsitzes der Studienplatzbewerber.

§ 148 Abs. I. Der Senat wählt aus dem Kreis der ordentlichen und ausserordentlichen Professoren in geheimer Wahl Prorektoren als Stellvertreter des Rektors. Deren Zahl wird vom Regierungsrat festgelegt. Das Wahlverfahren richtet sich nach dem Wahlgesetz. Die Wahlen bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat.

§ 244. Der Erziehungsrat kann Beiträge zur Förderung des akademischen Nachwuchses ausrichten. Er erlässt dafür ein Reglement.

## Art. II

Dieses Gesetz untersteht der Volksabstimmung. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

---

**Weisung**
**A. Rechtsgrundlage für Promotionsordnungen, Prüfungsreglemente und Studienpläne**

§ 126 des Unterrichtsgesetzes (UG) wurde bereits mit dem Bereinigungsgesetz vom 5. April 1981 revidiert. Im Rahmen der Behandlung von staatsrechtlichen Beschwerden vertrat das Bundesgericht die Ansicht, dass über ein Bereinigungsgesetz keine Änderung materiellen Gehalts vorgenommen werden sollte. § 126 ist deshalb nochmals im formell richtigen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen. Der Wortlaut ist leicht verändert worden, was jedoch ohne Auswirkung auf den Sinn der Bestimmung bleibt.

**B. Zulassungsbedingungen**

In den bisherigen §§ 140 und 141 UG sind die Voraussetzungen festgehalten, die zur Immatrikulation an der Universität erfüllt sein müssen. Diese Bestimmungen entsprechen nicht mehr den Gegebenheiten. So wird insbesondere nicht mehr zwischen Kantonsbürgern und Nicht-Kantonsbürgern unterschieden. Der Nachweis einer ausreichenden Vorbildung erfolgt heute - unabhängig vom Bürgerort - allein aufgrund der Prüfung der einzelnen Zeugnisse. Welche schweizerischen Maturitätsausweise zur Immatrikulation berechtigen, bestimmt das Reglement für die Studierenden und Auditoren der Universität Zürich vom 17. Januar 1967 (RSA). Ausländische Abgangszeugnisse werden insbesondere aufgrund der Richtlinien für die Zulassung von Inhabern ausländischer Maturitätszeugnisse zum Studium an der Universität Zürich beurteilt. Diese stützen sich im wesentlichen auf die entsprechenden gesamtschweizerischen Richtlinien, die von der Konferenz der schweizerischen Hochschulesekretäre gemeinsam erarbeitet wurden. Der Entscheid über die Immatrikulation der einzelnen Studierenden kann angesichts der grossen Studentenzahl nicht mehr bei der Hochschulkommission liegen. Diese Aufgabe ist bereits seit langem dem Rektorat übertragen. Der Hochschulkommission obliegt diesbezüglich einzig noch der Erlass einer Wegleitung für die Aufnahme von Studierenden und der Entscheid in Zweifels- oder Ausnahmefällen (§151 b Ziffer 5 UG).

Die Zulassungsbedingungen sind in Berücksichtigung der veränderten Verhältnisse neu zu formulieren. In § 140 UG wird neu bestimmt, dass als Studierende der Universität die vom Rektor oder einer von ihm bezeichneten Stelle durch Immatrikulation aufgenommenen Personen gelten. Voraussetzung für die Immatrikulation sind das vollendete 17. Altersjahr, ein guter Leumund, eine ausreichende Vorbildung, ein allfälliger Nachweis der erfolgten Voranmeldung sowie, bei fremdsprachigen Bewerbern, der Nachweis genügender Deutschkenntnisse. Für Personen, die sich nicht über eine ausreichende Vorbildung ausweisen können, soll die Möglichkeit bestehen, an der Universität eine Maturitäts- oder Ergänzungsprüfung abzulegen, die von einer vom Erziehungsrat gewählten Kommission durchgeführt wird. Die Regelung der Zulassungsbedingungen beschränkt sich auf den neuen § 140 UG. Im bisherigen § 141 UG werden neu Bestimmungen über die Studienzeitregelung und die Anordnung von Zulassungsbeschränkungen aufgenommen. Der vorgeschlagene § 140 UG entspricht im wesentlichen dem § 2 RSA. Die Herabsetzung des Mindestalters von 18 auf 17 Jahre folgt dem Umstand, dass heute der früheste Zeitpunkt für den Erwerb der Matura dank der Möglichkeit des Überspringens einer Klasse bei 17,5 Jahren liegt. Ein guter Leumund kann nicht nur durch ein Leumundszeugnis, sondern beispielsweise

durch einen Auszug aus dem Strafregister nachgewiesen werden. Die vorgesehene Bestimmung schliesst aber nicht aus, dass wie bisher in den Ausführungsbestimmungen vorgesehen wird, auf die Einreichung gewisser Belege zu verzichten, wenn ein unmittelbar vor der Immatrikulation erworbener Studiausweis eingereicht wird (§ 13 Abs. 1 lit. e RSA). Von fremdsprachigen Bewerbern soll erwartet werden können, dass sie bereits bei der Immatrikulation an der Universität Zürich über genügende Deutschkenntnisse verfügen. Die Immatrikulation von Studierenden, deren Deutschkenntnisse nicht genügend sind, könnte dazu führen, dass der Unterricht für die übrigen Studierenden beeinträchtigt wird.

### **C. Studienzzeit Regelung/Numerus clausus**

Mit der Neufassung von § 141 UG soll im Kanton Zürich die gesetzliche Grundlage zur Einführung einer Studienzzeitregelung und einer Zulassungsbeschränkung (Numerus clausus) an der Universität geschaffen werden. Das Interesse des Kantons an der Gewährleistung der Erhaltung eines effizienten Universitätsbetriebs hat nicht nur einen finanziellen, sondern auch einen bildungs- und staatspolitischen Hintergrund. Mit einer Regelung der Studiendauer sollen die immatrikulierten Studierenden dazu angehalten werden, ihr Studium mit der nötigen Konsequenz voranzutreiben. Dagegen richtet sich der Numerus clausus gegen den Druck, der aus der Überlastung der universitären Infrastruktur entsteht. Nach Jahren des Wachstums muss festgestellt werden, dass es nicht angebracht und dem Kanton auch nicht möglich ist, die Personal- und Sachmittel der Universität automatisch der Nachfrage anzupassen.

Am 2. November 1976 wurde das RSA vom Erziehungsrat in dem Sinne geändert, dass für die einzelnen Fakultäten beziehungsweise Abteilungen der Universität neu eine Höchststudiendauer festgelegt wurde. Das Bundesgericht hielt mit Urteil vom 27. Februar 1987 fest, dass die Studienzzeitregelung mit der Konsequenz des Universitätsausschlusses der notwendigen gesetzlichen Grundlage entbehre. Die während mehr als zehn Jahren praktizierte Studienzzeitregelung wurde durch diesen Entscheid faktisch ausser Kraft gesetzt. Die Zahl der an der Universität Zürich immatrikulierten Studierenden steigt weiterhin an und hat die Grenze von 20000 überschritten. Die Universität Zürich hat im Vergleich mit den anderen schweizerischen Universitäten am meisten Studierende mit überlanger Studiendauer. Diese stellen eine nicht zu unterschätzende Belastung der zur Verfügung stehenden Studienplätze dar. Es drängt sich deshalb auf, die Immatrikulationsdauer zu beschränken. Der Regierungsrat wird in den Ausführungsbestimmungen regeln, wie lange die Studierenden in den einzelnen Studiengängen pro Studienabschnitt, das heisst bis zu den jeweiligen Prüfungen, immatrikuliert sein dürfen. Dabei hat er für jede Studienrichtung von der Normstudiendauer auszugehen.

Nicht gegen eine übermässige Studiendauer, sondern gegen eine allzu hohe Zahl von Studienanfängern und immatrikulierten Studierenden richtet sich der Numerus clausus. Die Zulassungsbeschränkung kann für die ganze Universität, für einzelne Fakultäten, Abteilungen oder Lehrgebiete angeordnet werden. Sie kann ferner, je nach Zweckmässigkeit, schon bei der Zulassung zur Universität eingesetzt werden oder erst während des Studiums, zum Beispiel beim Übertritt vom Grundstudium ins Hauptstudium. In der Praxis wird eine schrittweise Einführung erfolgen, nämlich in den Bereichen, in denen andere, weniger einschneidende Massnahmen keine Abhilfe schaffen können. Die überfüllten Hörsäle machen den Studierenden und den Dozenten zu schaffen. Der Lehrkörper kann nicht entsprechend den gestiegenen Studentenzahlen erweitert werden. Als Folge davon haben die einzelnen Professoren immer mehr Studierende zu betreuen. An der Philosophischen Fakultät I zum Beispiel hat sich das Verhältnis der Studierenden zu den Dozenten seit 1970 nahezu verdoppelt (1970: 48,3 - 1990: 87,5). Im Studium der Humanmedizin ist als besonders wichtiger Aspekt jener der betroffenen Patienten zu beachten. Als zumutbar ist eine Zahl von vier Studierenden pro Patient zu erachten. Unter dieser Prämisse stehen den Studierenden im klinischen Studium zur Zeit 220 Plätze zur Verfügung. Den Patienten ist es nicht zuzumuten, einer stets wachsenden Zahl von Studierenden zu Lehrzwecken ausgesetzt zu sein. Um

eine Überfüllung in den klinischen Semestern zu vermeiden, ist es notwendig, die Zulassung bereits am Anfang des Studiums zu beschränken.

Die Erziehungsdirektion hat bis vor kurzem auf die Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Einführung des Numerus clausus verzichten wollen, weil sie aufgrund der prognostizierten Entwicklung (Auswirkungen des Pillenknicks) mit einer Entspannung im Bereich der Hochschulzugänge rechnete. Die erhoffte Entwicklung ist jedoch ausgeblieben. Es ist nicht mehr zu erwarten, dass der Druck der Mittelschulabgänger auf die Universität abnehmen wird, im Gegenteil. Am Beispiel der Maturitäten an den öffentlichen Zürcher Mittelschulen lässt sich die Entwicklung aufzeigen: Nach 1081 Abschlüssen 1970 folgten 1405 (1975), 1718 (1980) und 2026 (1985), was bisher das Maximum darstellt. Danach folgte eine kurze Periode des Rückgangs (1990: 1707 Abschlüsse). Bereits 1991 stieg die Zahl wieder auf 1803 und 1992 auf 1816 Abschlüsse. Aufgrund dieser Entwicklung und der Schülereingänge an den Mittelschulen wird für 1994 die Prognose von rund 2000 Abschlüssen gestellt. Ebenfalls von Interesse ist die Maturandenquote (Verhältnis der Maturanden zu den gleichaltrigen Volksschulabsolventen in Prozenten): Einer Zahl von 11,8% im Jahre 1980 stehen 14% per 1990 und 16,8% per 1992 gegenüber. Die Prognose für 1994 bewegt sich im Bereich von 20%.

Ferner ist die gesamtschweizerische Situation im Auge zu behalten. Auch auf eidgenössischer Ebene sind die Zahlen der Studienanfänger stärker als prognostiziert angestiegen. Die Zahl der Studienanfänger liegt um etwa 23% höher als noch vor zehn Jahren. Das Medizinstudium ist auch gesamtschweizerisch in einem Engpass. Die Schweizerische Hochschulkonferenz hat daher am 26. Mai 1992 Empfehlungen über Massnahmen zur Verminderung zu langer Studienzeiten und am 2. Juli 1992 Empfehlungen zur raschestmöglichen Schaffung von Gesetzesgrundlagen für Zulassungsbeschränkungen herausgegeben.

Die neue Bestimmung sieht vor, den Regierungsrat zu ermächtigen, zur Gewährleistung eines ordnungsgemässen Studiums oder bei begrenzter Aufnahmefähigkeit der Universität die Zulassung zum Studienbeginn und zu bestimmten Studienabschnitten sowie die Studiendauer zu beschränken. Die Universität und die übergeordneten Instanzen werden sich vor dem Erlass von Ausführungsbestimmungen vernehmen lassen können. Die Auswahl der Studienplatzbewerber wird sich im wesentlichen auf qualitative Kriterien stützen. Für die Regelung von Einzelheiten kann der Regierungsrat den Erziehungsrat zuständig erklären.

#### **D. Zahl der Prorektoren**

Der Senatsausschuss der Universität hat am 18. Oktober 1988 beantragt, die gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass der Universität künftig drei statt wie bisher zwei Prorektoren zur Verfügung stehen können. Er schlägt vor, in § 148 Abs.1 Satz 1 UG das Wort «zwei» zu streichen oder so zu ersetzen, dass der Universität ermöglicht wird, mindestens drei Prorektoren zu wählen. Begründet wird der Antrag vor allem mit den Erfahrungen, die seit der Neuorganisation des Rektorats im Jahre 1982 gemacht wurden. Die Universität weist darauf hin, dass im Zusammenhang mit der Erweiterung der Aufgaben des Rektors die Belastung der nebenamtlich tätigen Prorektoren zugenommen hat.

Die mit der unmittelbaren Leitung der Universität verbundene Aufgabe der Koordination über die Fakultätsgrenzen hinweg sowie im nationalen und internationalen Bereich wird in Zukunft grösser werden. Gegenwärtig erachtet der Senatsausschuss drei Prorektoren als notwendig und angemessen. Im Sinne einer flexiblen Lösung soll die Zahl der Prorektoren aber nicht im Unterrichtsgesetz verankert werden. Die Aufgaben der Prorektoren werden wie bisher nicht im Gesetz fest geschrieben.

Gemäss dem Antrag des Senatsausschusses soll in § 148 Abs. 1 Satz 1 UG die Zahl «zwei» ersatzlos gestrichen werden. In einem zusätzlichen zweiten Satz muss allerdings noch fest gehalten werden, dass die Zahl der Prorektoren durch den Regierungsrat bestimmt wird. Nach Inkrafttreten der vorliegenden Änderung wird der Regierungsrat zunächst die Zahl der Prorektoren festlegen müssen. Eine allfällige erneute Änderung der Prorektorenzahl bedürfte wiederum eines Entscheids des Regierungsrates.

#### **E. Förderung des akademischen Nachwuchses**

Im Hinblick auf den steigenden Bedarf an Dozenten als Nachfolger für die in den neunziger Jahren und in der ersten Dekade des kommenden Jahrhunderts sich häufenden altersbedingten Rücktritte besteht ein grosses Interesse an der Förderung des Nachwuchses innerhalb der eigenen Institution. Zur Förderung des akademischen Nachwuchses steht ein jährlicher Kredit zur Verfügung, der vom Kantonsrat mit Beschluss vom 12. März 1990 auf höchstens Fr. 800000 festgesetzt worden ist.

In § 244 UG soll die Kompetenz des Erziehungsrates zur Ausrichtung der Beträge festgeschrieben werden, ebenso wie die Verpflichtung zum Erlass eines Reglementes.

Der Regierungsrat beantragt, der Gesetzesvorlage zuzustimmen.

Zürich, den 2. Juni 1993

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Der Staatsschreiber i. V.:  
Honegger      Hirschi