

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 302/2008

Sitzung vom 17. Dezember 2008

2034. Motion (Teilrevision des Universitätsgesetzes)

Kantonsrätin Katharina Kull-Benz, Zollikon, sowie die Kantonsräte Andreas Federer, Thalwil, und Kurt Leuch, Oberengstringen, haben am 8. September 2008 folgende Motion eingereicht.

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche die Bestimmungen über die Zusammensetzung des Universitätsgesetzes im Universitätsgesetz vom 15. März 1998 inkl. dazugehöriger Verordnung so ändert, dass das für das Bildungswesen zuständige Mitglied des Regierungsrates diesem Gremium nicht mehr angehört, aber weiterhin an den Sitzungen des Rates mit beratender Stimme und Antragsrecht teilnimmt.

Begründung:

Der Universitätsrat ist das oberste Führungsorgan der Universität Zürich. Ihm obliegt die strategische Verantwortung für die Universität Zürich. Der Regierungsrat ist das Aufsichtsorgan über die Universität und kann deshalb aus Gründen von Good Governance und der klaren Zuordnung von Verantwortlichkeiten und Kompetenzen nicht gleichzeitig dem strategischen Führungsgremium angehören. Diese Änderung führt zur Übernahme der heute im Gesetz über das Universitätsspital Zürich (USZG) festgehaltenen Stellung der für das Gesundheitswesen zuständigen Direktion des Regierungsrates.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Katharina Kull-Benz, Zollikon, Andreas Federer, Thalwil, und Kurt Leuch, Oberengstringen, wird wie folgt Stellung genommen:

Das Universitätsgesetz vom 15. März 1998 (UniG; LS 415.11) sieht vor, dass das für das Bildungswesen zuständige Mitglied des Regierungsrats von Amtes wegen dem Universitätsrat angehört (§ 28 Abs. 1 lit. 1 UniG). Bei der Bestellung des Vorsitzes ist der Regierungsrat, der auch die übrigen Mitglieder des Gremiums wählt, an keine gesetzlichen Vorgaben gebunden (§ 28 Abs. 1 lit. 2, Abs. 3 UniG). Gemäss § 26 Abs. 1 UniG obliegt dem Regierungsrat die allgemeine Aufsicht über die Universität.

Das Universitätsgesetz geht von einer Governance-Struktur aus, die einerseits die Selbstständigkeit der Universität als öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons berücksichtigt, andererseits aber ihren Einbezug in das politische Umfeld des Trägerkantons ermöglicht. Der Gesetzgeber hat diese Ordnung bei der Vonselbstständigung der Universität ausdrücklich gewollt (vgl. Protokoll des Kantonsrates, 1997, S. 9464 ff.).

Sowohl das alte Fachhochschulgesetz vom 27. September 1998 wie auch das neue Fachhochschulgesetz vom 2. April 2007 (FaHG; LS 414.10) sind in Bezug auf Führung und Aufsicht nach der gleichen Grundstruktur wie das Universitätsgesetz aufgebaut. In der parlamentarischen Debatte zum Erlass des neuen Fachhochschulgesetzes blieb unbestritten, dass das für die Bildung zuständige Mitglied des Regierungsrates dem Fachhochschulrat angehören soll (vgl. Protokoll des Kantonsrates, 2007, S. 14328 ff.).

Ein wesentlicher Grund für die Einsitznahme des für die Bildung zuständigen Mitgliedes des Regierungsrates als vollberechtigtes Mitglied im Universitätsrat liegt darin, dass der Kanton Träger der Universität und nach wie vor mit Abstand der wichtigste Geldgeber ist. Er trägt rund 50% des Aufwandes der Universität, was gemäss Budgetentwurf 2009 einer Summe von 572,8 Mio. Franken entspricht. Die Einsitznahme von Mitgliedern des Regierungsrates in den obersten Organen von selbstständigen Anstalten oder juristischen Personen des Privatrechts (Aktiengesellschaften) entspricht im Übrigen einer bewährten und sinnvollen Praxis. So gehören z. B. gemäss § 10 des EKZ-Gesetzes vom 19. Juni 1983 (LS 732.1) zwei Mitglieder des Regierungsrates dem Verwaltungsrat der EKZ an, das für die Gebäudeversicherungsanstalt zuständige Mitglied des Regierungsrates ist gemäss § 7 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung vom 2. März 1975 (LS 862.1) Mitglied des Verwaltungsrates und das für die Volkswirtschaftsdirektion zuständige Regierungsratsmitglied wurde vom Regierungsrat, gestützt auf §§ 7 und 18 des Flughafengesetzes vom 12. Juli 1999 (LS 748.1), als Vertreterin des Kantons im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG ernannt.

Die Universität ist ein wichtiger Teil des gesamten Bildungssystems des Kantons Zürich, das als Ganzes geplant und koordiniert werden muss. Dies gilt sowohl für die Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen untereinander als auch an den Schnittstellen zu den Mittelschulen bzw. zur Berufsbildung. Gerade im Hinblick auf die verstärkte Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Bildungsstufen und -institutionen ist es von Bedeutung, dass eine ganzheitliche Steuerung des Bildungsbereichs und ein ständiger Informationsaustausch zwischen den Bildungsstufen stattfinden. Dies zu gewährleisten, ist die Vorsteherin

oder der Vorsteher der Bildungsdirektion am besten geeignet. Nur auf diese Weise kann auch wirksam sichergestellt werden, dass die Studienangebote der Universität und der Zürcher Fachhochschule aufeinander abgestimmt werden, um teure Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Die Universität ist in ihrer Stellung auch nicht ohne Weiteres mit dem Universitätsspital zu vergleichen. Die Gesundheitsdirektion hat unterschiedliche Institutionen der Gesundheitsversorgung zu beaufsichtigen – unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten, selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten sowie juristische Personen des privaten Rechts. Demgegenüber sind die Universität ebenso wie die Pädagogische Hochschule, die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften und die Zürcher Hochschule der Künste Teil des öffentlichen, kantonalen Bildungsangebots.

Die Hochschulpolitik ist in der Schweiz seit Jahren keine ausschliesslich kantonale Domäne mehr. Die interkantonale Zusammenarbeit sowie die Zusammenarbeit mit dem Bund im Hochschulbereich, in der Forschung und der Vierjahresplanung (Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation, BFI-Botschaft) gemäss dem Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG, SR 414.20) sowie im Rahmen der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK), des im UFG verankerten gemeinsamen Organs von Bund und Kantonen, wurden erheblich ausgebaut. Alle diese Förder-, Koordinations- und Steuerungsorgane brauchen aufseiten des Kantons einen Ansprechpartner. Auf politischer Ebene sind dies gemäss Art. 5 der Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom 14. Dezember 2000 (SR 414.205) die Erziehungsdirektorinnen und -direktoren. Die SUK gewährt unter anderem die projektgebundenen Beiträge des Bundes an die kantonalen Universitäten, anerkennt Institutionen oder Studiengänge und erlässt Richtlinien für die Bewertung von Lehre und Forschung sowie zur Umsetzung des Wissens im Forschungsbereich (Art. 6). Damit die Interessen der Universität als auch diejenigen des Kantons auf gesamtschweizerischer Ebene wirksam vertreten werden können, sind vertiefte Kenntnisse der Hochschulpolitik und der Stärken und Schwächen der eigenen Universität erforderlich. Die Interessenwahrung kann durch die Einsitznahme im Universitätsrat und den konstanten Kontakt zur Hochschulleitung am besten gewährleistet werden. Zudem wird dadurch ermöglicht, dass die im Bereich der Finanz- und Raumplanung notwendige frühe Absprache und Koordination zwischen Kanton und Universität direkt erfolgen kann.

Der Regierungsrat hat seit dem Inkrafttreten des Universitätsgesetzes die Vorsteherin bzw. den Vorsteher der Bildungsdirektion mit dem Vorsitz des Universitätsrates betraut. Diese Doppelfunktion ist aus den oben erwähnten Gründen nicht nur sinnvoll, sondern auch aus Sicht des Gebots der Good Governance unproblematisch. Die Rollen der einzelnen Behörden und Organe sind auf den verschiedenen Staatsebenen gesetzlich festgehalten und aufeinander abgestimmt. Der Universitätsrat nimmt sich als oberstes Organ den strategischen Fragen an. Soweit er über abschliessende Zuständigkeit verfügt (§ 29 Abs. 5 UniG), bestehen keine direkten Überschneidungen mit den Kompetenzen des Regierungsrates. Stellt er hingegen Anträge an den Regierungsrat, so gilt für die Antragstellung das Organisationsrecht des Regierungsrates (§ 29 Abs. 2 und 3 UniG). Dabei betreffen seine Beschlüsse eigentliche Regierungsaufgaben (§ 26 UniG), die nichts mit allgemeiner Aufsicht zu tun haben. Wie bei der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 297/2008 betreffend die Einsitznahme des Regierungsrates in den selbstständigen Bildungsanstalten ausgeführt wurde, besteht auch bezüglich der allgemeinen Aufsicht des Regierungsrates kein Handlungsbedarf. Durch die gesetzliche Ausstandspflicht des betroffenen Mitglieds des Regierungsrates, die Bearbeitung der Aufsichtsgeschäfte durch den Rechtsdienst der Staatskanzlei und die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts in Personalsachen können Interessenskonflikte ausgeschaltet werden. Eine Neuregelung der Verantwortlichkeiten ist deshalb nicht angezeigt.

Das Governance-Modell der Universität ist im Übrigen dem in der Kantonsverfassung und im Organisationsgesetz des Regierungsrates (OG RR, LS 172.1) verankerten Staatsführungs- und Behördenmodell nicht unähnlich. Die Mitglieder des Regierungsrates sind gleichzeitig oberste Verantwortliche des ihnen zugeordneten Verwaltungsbereichs (Direktion). Im Regierungsrat vertritt deshalb das zuständige Mitglied zum einen die Interessen seines Direktionsbereichs im Gesamtgremium. Zum andern obliegt ihm als Mitglied der Behörde die Aufgabe, die Interessen des Kantons in allen Belangen und gesamthaft zu verfolgen und wahrzunehmen. Das Universitätsgesetz knüpft daran an, indem es ermöglicht, dass das für die Bildung zuständige Mitglied des Regierungsrates dank der Einsitznahme im Universitätsrat einerseits die Anliegen der Universität im Regierungsrat sachverständig vertreten und andererseits im Universitätsrat die für die Universität massgebenden übergeordneten kantonalen Vorgaben des Regierungsrates oder des Kantonsrates einbringen kann.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 302/2008 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi