

Sitzung vom 5. Januar 2000

27. Anfragen (Verdoppelung der Semestergebühren
und Erhöhung der Studiengebühren an der Universität Zürich)

Die Kantonsrätinnen Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Chantal Galladé, Winterthur, haben am 4. Oktober 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat am 30. September 1999 in einer Medienkonferenz angekündigt, er beabsichtige, die Studiengebühren an der Universität Zürich ab dem Jahr 2001 befristet zu verdoppeln. Von dieser Massnahme erwartet der Regierungsrat einen jährlichen Mehrertrag für die Universität von 18 Millionen Franken, wobei drei Millionen für die soziale Abfederung verwendet werden sollen (zusätzlich notwendige Stipendien). Er begründet seine Absicht damit, dass in Folge der Verkürzung der Mittelschuldauer vorübergehend massiv mehr Studierende an der Universität erwartet werden. Ziel der Massnahme sei es, zusammen mit dem Einsatz neuer Technologien die Qualität der Lehre zu sichern. Der Regierungsrat macht die Verdoppelung der Semestergebühren von gleichartigen Massnahmen an anderen Deutschschweizer Universitäten abhängig. Offensichtlich beruht die Absicht des Regierungsrates auf dem marktwirtschaftlichen Grundsatz, wonach sich der Preis für eine Dienstleistung an der Nachfrage orientiert. Unserer Ansicht nach kann und darf dieser Grundsatz für das staatlich Bildungswesen keine Geltung haben.

In diesem Zusammenhang fragen wir den Regierungsrat an:

1. Ist dem Regierungsrat klar, dass er mit seinem Vorschlag den von der Bundesversammlung genehmigten Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der UNO, insbesondere Artikel 13 Abs. 2 b und c, verletzt und andere Kantone auffordert, dieses Recht ebenfalls zu verletzen? Wie will der Regierungsrat diese Verletzung begründen?
2. Ist die Annahme richtig, dass der Regierungsrat hofft, mit der drastischen Erhöhung der Gebühren für die Universität Maturandinnen und Maturanden vom Studium an der Universität abzuhalten, um die Universität zu entlasten? Wir meinen, dass eine Steuerung des Zustroms an die Universität mittels hoher Gebühren eine unzulässige Diskriminierung darstellt (UNO-Pakt) und einer unsozialen Selektion der Studierenden Vorschub leistet.
3. Wie stellt sich der Regierungsrat zum Vorwurf, dass die drastische Gebührenerhöhung einem sozialen Numerus clausus gleichkomme und nicht nur für die einkommensschwächsten Familien, sondern auch den Mittelstand? Dieser komme nämlich nicht einmal in den Genuss der durch Stipendien versprochenen sozialen Abfederung der Gebührenerhöhung.
4. Wie rechtfertigt der Regierungsrat die Chancenungleichheit für Mittelschulabgängerinnen und -abgänger der folgenden Jahre gegenüber den Maturanden bis ins Jahr 2000?
5. Ist der erwartete Ertrag aus der Verdoppelung der Semestergebühren (15 Millionen Franken) durch die Universität zweckgebunden zu verwenden? Welche konkreten Massnahmen zur Sicherung der Qualität der Lehrkräfte werden geplant?
6. Wie will der Regierungsrat die Wirksamkeit der Massnahme überprüfen?
7. Welches sind die genauen Kriterien, auf Grund deren die Gebührenerhöhung wieder abgeschafft werden soll?

Die Kantonsrätinnen Chantal Galladé, Winterthur, und Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, haben gleichentags folgende Anfrage eingereicht:

Der Regierungsrat erwägt eine Erhöhung der Studiengebühren um 50 bis 100 Prozent an der Universität Zürich. In den letzten Jahren sind die Stipendienleistungen massiv gekürzt worden. Für finanziell schwache Studierende bleibt so nur noch eine Erhöhung ihrer Erwerbstätigkeit, welche mit der Studienzeitsbeschränkung im neuen Universitätsgesetz nicht sehr kompatibel ist. Somit würde diese massive Erhöhung der Studiengebühren einem sozialen Numerus clausus entsprechen, welcher den finanziell schwachen Studierenden den Zugang zum Studium erschwert oder verunmöglicht. Der Regierungsrat sieht im Falle einer Erhöhung der Studiengebühren um 100 Prozent eine Bereitstellung eines Stipendienbetrages von 3 Millionen Franken vor. Dies bedeutet, dass ungefähr 2000 Studierende den Betrag der Erhöhung der Gebühren durch Stipendien abgedeckt haben, während die übrigen zirka 10000 Studierenden aus dem Kanton Zürich diesen Betrag selber aufbringen müssen. In

diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen ersucht:

1. Ist dem Regierungsrat bekannt, wie viele Studierende an der Universität Zürich unter dem Existenzminimum leben? Wenn ja, wie viele? Wenn nein, ist der Regierungsrat bereit, im Zusammenhang mit einer allfälligen Erhöhung der Gebühren solche Abklärungen zu treffen?
2. Wie viele Studierende an der Universität Zürich sind auf eine Erwerbstätigkeit angewiesen, um ihren Lebensunterhalt nebst Studium zu verdienen? Falls es mehr als 2000 sind, ist der Regierungsrat bereit, die Stipendienleistungen zur Deckung der Gebühren anzupassen?
3. Laut Regierungsrat ist die Erhöhung der Studiengebühren das kleinste Übel, um die fehlenden 15 Millionen Franken zu decken, wobei eine Diskriminierung der finanziell schwachen Studierenden sowie die Gefährdung der Chancengleichheit bewusst in Kauf genommen wird. Hat sich der Regierungsrat schon andere Massnahmen überlegt? Wenn ja, welche?
4. Da der Bildungsdirektor von «fairer Opfersymmetrie» im Zusammenhang mit der Gebührenerhöhung spricht: Wie hoch sind die Gehälter der Professoren und Professorinnen an der Universität Zürich im Durchschnitt? In welcher Spannweite bewegen sich diese Löhne? Hat sich der Regierungsrat überlegt, anstatt die finanziell schwachen Studierenden zu belasten, die Gehälter der Professorinnen und Professoren vorübergehend zu kürzen?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfragen Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Chantal Galladé, Winterthur, werden wie folgt beantwortet:

1. Art. 13 Abs. 2 lit. b des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt, SR 0.103.1) betrifft den Sekundarunterricht und steht nicht in direktem Zusammenhang mit universitären Semestergebühren.

Art. 13 Abs. 2 lit. c UNO-Pakt bestimmt, dass der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermassen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden müsse. Diesbezüglich ist auf die nach wie vor geltende bundesgerichtliche Rechtsprechung zu verweisen, wonach dieser Bestimmung lediglich programmatischer Charakter zukommt und ihr eigentliches Ziel darin liegt, dass der Hochschulunterricht jedermann entsprechend seinen Fähigkeiten, unabhängig von seiner finanziellen Leistungsfähigkeit, zugänglich gemacht werden soll. Die Wahl der geeigneten Mittel ist dabei dem Gesetzgeber anheim gestellt. Der «insbesondere» postulierte allmähliche Verzicht auf Gebührenerhebung ist nach bundesgerichtlicher Praxis nur ein möglicher Weg. Der zuständige Gesetzgeber besitze eine erhebliche Gestaltungsfreiheit, welche Mittel er zur Erreichung des genannten Zieles wählen und wie er diese Mittel aufeinander abstimmen will (BGE 120 Ia 1ff., E. 5d). Für den Kanton Zürich bestimmt §41 Abs. 1 des Universitätsgesetzes vom 15. März 1998 (LS 415.11), dass es Sache des Universitätsrats ist, Immatrikulations-, Semester- und Prüfungsgebühren festzusetzen. Diese tragen zur Deckung der Kosten bei, die notwendigerweise beim Betrieb einer Universität anfallen, und dienen somit dem Ziel, den Hochschulunterricht für jedermann zugänglich zu erhalten. Eine Erhöhung der Semestergebühren, vor allem eine befristete, führt deshalb zu keiner Verletzung von Art. 13 Abs. 2 lit. c UNO-Pakt, weshalb auch nicht von einer «Aufforderung» zur Verletzung dieses Rechts an andere Kantone gesprochen werden kann.

2. Eine Erhöhung der Semestergebühren soll nicht Maturandinnen und Maturanden vom Studium an der Universität Zürich abhalten, sondern im Gegenteil der wachsenden Zahl der Studierenden ein ordnungsgemässes Studium ermöglichen. Ein Anstieg der Zahl der Studierenden hat auch Auswirkungen auf die Qualität des universitären Angebots und bewirkt höhere Kosten. Die Semestergebühren tragen zur Deckung der Kosten bei (§41 Abs. 1 des Universitätsgesetzes). Eine Erhöhung der Semestergebühren bezweckt die Sicherstellung der Lehre in ausreichender Qualität und dient somit den Studierenden. Zudem sollen mittels Stipendien negative soziale Folgen verhindert werden.

3. Mit der geplanten Erhöhung der Semestergebühren würde man einen Teil der zusätzlichen Einnahmen in Stipendien für Zürcher Studierende fliessen lassen, die sich die höheren Gebühren nicht hätten leisten können. Damit sollen die finanziellen und sozialen Folgen aufgefangen werden.

Um breitere Schichten als die bisherigen Stipendienberechtigten von einer Gebührenerhöhung zu entlasten, müsste man die zentralen Bemessungsfaktoren zur Beurteilung der Stipendienberechtigung, nämlich die Freibeträge vom Einkommen und das Vermögen der Eltern der Bewerberinnen und Bewerber, deutlich anheben. Die heutigen Stipendienkredite müssten nach Auffassung der kantonalen Stipendienabteilung wohl mindestens verdoppelt werden. Dies ist jedoch aus finanzpolitischen Gründen nicht möglich. Die gegenwärtigen Studiengebühren sind angesichts der tatsächlich anfallenden Kosten nicht kostendeckend und als eher gering einzustufen. Eine Erhöhung selbst auf das Doppelte erscheint daher nicht als unzumutbar. Auch für den Mittelstand wäre eine Erhöhung der Semestergebühren tragbar.

4. Seit mehr als einem Jahr liegen Prognosen für die Zahl der Studierenden vor. Die für 1999/2000 vorausgesagte Zahl von 20100 wurde bereits um 300 übertroffen. Bis 2005 wird mit mindestens 22400 Studierenden gerechnet. Wegen des Doppelmaturajahrgangs im Kanton Zürich wird für 2002 ein besonders starker Anstieg erwartet. Für die Universität wurden zusätzliche, in Anbetracht der kantonalen Finanzlage grösstmögliche Ressourcen in den konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF 2000) aufgenommen, wobei ein Teil dieser Mittel auf einer Erhöhung der Studiengebühren beruht. Diese sind nach wie vor sowohl im KEF 2000 als auch im Entwicklungs- und Finanzplan der Universität eingestellt. Bei einer Nichterhöhung der Semestergebühren, wie von der Schweizerischen Hochschulkonferenz empfohlen, sind die in der Finanzplanung für die Jahre 2001–2003 fehlenden Mittel durch andere Mehreinnahmen oder Minderausgaben auszugleichen.

Weiter wurde von der Universität eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich insbesondere mit Massnahmen zur Bewältigung des Doppelmaturajahrgangs befasst. Volle Chancengleichheit im Sinne der Anfrage würde jedoch heissen, dass die Maturandinnen und Maturanden beispielsweise des Jahres 2008 genau die gleichen Bedingungen wie diejenigen des Jahres 2000 vorfinden müssten. Eine solche Chancengleichheit kann auch bei grössten Anstrengungen nicht garantiert werden, da Veränderungen des gesamten Umfelds, einschliesslich der bildungs- und finanzpolitischen Situation, zu erwarten sind.

5. Gemäss §41 Abs. 1 des Universitätsgesetzes tragen die Studien- und Prüfungsgebühren zur Deckung der Kosten bei. Der Ertrag, der sich aus einer Verdoppelung der Semestergebühren ergeben würde, würde vornehmlich für die Verstärkung der Lehre (Professuren, Mittelbaustellen) verwendet.

Die Universität hat einen gesetzlichen Auftrag zur Qualitätssicherung (§4 des Universitätsgesetzes). Wichtige Elemente in der Umsetzung dieses Auftrags sind die laufende Qualitätskontrolle in den Instituten und Fakultäten, die Sorgfalt bei der Berufung von Professorinnen und Professoren sowie das sich im Aufbau befindliche Kompetenzzentrum für Bildungsevaluation und Leistungsbemessung (KBL). Das neue Evaluationsreglement liegt dem Senat zur Verabschiedung vor. Zwei Pilot-Evaluationsprojekte im Bereich der Sprachwissenschaften (Anglistik und Romanistik) sind bereits angelaufen, ein weiteres geplantes Evaluationsprojekt betrifft die Zusammenarbeit zwischen Universität und ETH Zürich im Bereich Neuroinformatik.

6. Gemäss §29 Abs. 3 des Universitätsgesetzes übt der Universitätsrat als oberstes Organ der Universität die unmittelbare Aufsicht über die Universität aus. Er wird von der Universitätsleitung laufend orientiert und verabschiedet beispielsweise die Rechenschaftsberichte zuhanden des Regierungsrates. Dem Regierungsrat obliegt die allgemeine Aufsicht über die Universität (§ 26 Abs. 1 des Universitätsgesetzes). Die Überprüfung der Wirksamkeit von Massnahmen zur Qualitätssicherung ist somit gewährleistet.

7. Die Kriterien zur Abschaffung einer Gebührenerhöhung, die bei einer mittelfristigen Ausgleichung der Anzahl Studierender nach einigen Jahren vorgenommen würde, wurden noch nicht konkret festgelegt. Sie würden aber vor allem anhand der Studierendenzahlen und der finanzpolitischen Lage bestimmt werden.

8. Dem Regierungsrat liegen keine genauen Zahlen betreffend die Anzahl der unter dem Existenzminimum lebenden Studierenden im Kanton Zürich vor. Es ist jedoch bereits eine Untersuchung veranlasst worden.

9. Auch bezüglich der Anzahl Studierender, die auf eine Erwerbstätigkeit zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts neben dem Studium angewiesen sind, sind Untersuchungen im Gange.

Es wurde bereits dargelegt, dass eine Anpassung der Stipendienleistungen über eine aus Gebührenmehreinnahmen vorgenommene Aufstockung des Stipendienkredits hinaus nicht möglich ist. Damit könnte jedoch eine grössere Anzahl Stipendien vergeben werden. Dieje-

nigen Studierenden, die für ein Stipendium in Frage kommen – 1998 bezogen rund 800 von 20000 Studierenden ein Stipendium – würden mit einer Gebührenerhöhung nicht schlechter gestellt, da eine Erhöhung im vollen Umfang in die Bedarfsberechnung einfließt.

10. Wie bereits erwähnt, sollten anhand der Verwendung eines Teils der sich aus den Semestergebühren ergebenden Einnahmen für Stipendien die finanziell schwachen Studierenden unterstützt werden. Bezüglich der Chancengleichheit der Maturandinnen und Maturanden werden Anstrengungen unternommen, um diese so weit als möglich zu gewährleisten.

Eine Modernisierung der Unterrichtsformen durch vermehrtes, möglichst Multimedia-gestütztes Selbstlernen, ergänzt durch Diskussions- und Frageforen mit Tutorinnen und Tutoren sowie Assistentinnen und Assistenten, würde einen sinnvollen, der grossen Anzahl Studierender gerecht werdenden Lehr- und Lernbetrieb gewährleisten und ist angesichts der Umstände die beste Lösung. Für die Entwicklung und Einführung neuer multimedialer Lehr- und Lernmöglichkeiten sind für die Jahre 2000 und insbesondere 2001–2003 erhebliche Mittel im Entwicklungs- und Finanzplan der Universität eingestellt. Erweiterte und effizientere Unterrichtsformen haben höhere Kosten zur Folge, die von allen Beteiligten, vom Bund, von den Kantonen, den Studierenden und vom Lehrkörper, mitgetragen werden müssen. Aus diesem Grund wurde eine Erhöhung der Semestergebühren in Betracht gezogen. Andere Massnahmen als eine Erhöhung der Semestergebühren wurden in Form einer Ausdehnung des Numerus clausus auf andere Studienfächer geprüft. Da dadurch aber sehr viele Studierende in der Wahl ihrer Studienrichtung stark eingeschränkt oder behindert würden, wurde diese Massnahme als weniger geeignet betrachtet.

11. In der Personalverordnung der Universität Zürich vom 5. November 1999 (OS 55 S. 541), die am 1. Januar 2000 in Kraft trat, wurde in §22 die Einreihung der Professorinnen und Professoren in Lohnklasse 27 (Ordinarii), Klasse 26 (Extraordinarii) und Klasse 24 (Assistenzprofessorinnen und -professoren) festgelegt. Diese Einreihung liegt im schweizerischen Durchschnitt der Professorengehälter.

Eine vorübergehende Kürzung der Gehälter des Lehrkörpers wurde nicht geprüft. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass den Professorinnen und Professoren 1997 wie dem übrigen Staatspersonal eine dreiprozentige Lohnkürzung auferlegt wurde. Eine nochmalige Lohnkürzung würde die Konkurrenzfähigkeit der Universität erheblich beeinträchtigen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi