

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 25. Januar 2023

98. Teilrevision Bildungsgesetz, Ausbildungsbeiträge (Konzept)

I. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat am 27. April 2015 mit dem Gesetz über die Anpassung der Gesetzgebung im Bereich von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienreform) die Änderung der §§ 16–19b und 27 des Bildungsgesetzes vom 1. Juli 2002 (BiG, LS 410.1) beschlossen. Der geänderte § 16 Abs. 1 BiG wurde auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt, während die übrigen Bestimmungen am 1. Januar 2021 in Kraft getreten sind. Auf den letzteren Zeitpunkt sind auch die vom Regierungsrat erlassenen Ausführungsbestimmungen – die neue Verordnung über die Ausbildungsbeiträge vom 17. Juni 2020 (VAB, LS 416.1) – in Kraft getreten.

Mit der Stipendienreform wurden folgende Hauptziele verfolgt (vgl. Antrag der Kommission für Bildung und Kultur vom 27. Januar 2015, Ziff. 11; KR-Nrn. 386a/2009 und 387a/2009):

- die im nationalen Vergleich tiefe Bezügerquote des Kantons Zürich dem schweizerischen Mittelfeld anzunähern, ohne im Grundsatz von der bislang verfolgten Existenzsicherung der Personen in Ausbildung abzuweichen,
- Anreize für den raschen Ausbildungsabschluss zu setzen,
- das Zürcher Stipendienwesen administrativ schlanker und transparenter zu gestalten, Verzerrungen und Schwelleneffekte abzubauen und dadurch nachvollziehbare, verständliche Ergebnisse hervorzubringen sowie
- die zu Beiträgen berechtigenden Ausbildungen vor allem im Bereich der Berufsbildung den Veränderungen in Bildungspolitik und Bildungslandschaft anzupassen.

Diese Ziele wurden grösstenteils erreicht. Hinsichtlich der beabsichtigten administrativen Vereinfachung entsprechen die Folgen der Reform jedoch nicht den Erwartungen. Die vom Gesetzgeber angestrebte Verringerung des Verwaltungsaufwands durch ein administrativ schlankes Stipendienwesen hätte dazu führen sollen, dass nach einer Einführungsphase für die durchschnittliche Bearbeitung eines Gesuchs deutlich weniger Arbeitsstunden benötigt werden. Die ersten Erfahrungen nach der Einführung des neuen Stipendienrechts zeigen jedoch, dass unter anderem aufgrund der komplexen Prüfkriterien nach wie vor ein erheblicher Bearbeitungsaufwand des zuständigen Amtes für Jugend und Berufsberatung (AJB) zu verzeichnen ist, was zu einem deutlichen Anstieg der

pendenten Gesuche geführt hat. Es muss daher festgestellt werden, dass das Ziel eines administrativ schlanken Stipendienwesens nicht erreicht wurde. Vielmehr mussten die personellen Mittel im AJB aufgestockt werden. Entsprechend hat die Bildungsdirektion auf den rasch entstandenen Pendenzenüberhang reagiert und mit Verfügung vom 9. Mai 2022 den Stellenplan des AJB befristet bis 31. Dezember 2023 um 15 Stellen erweitert.

Die langen Wartezeiten für die gesuchstellenden Personen führten zu Vorstössen im Kantonsrat. Sowohl die Motion KR-Nr. 387/2022 betreffend Speditive Abwicklung der Stipendiengesuche als auch die Motion KR-Nr. 388/2022 betreffend Stipendienwesen: Schlankere Prozesse, schnellere Gesuchsbearbeitung, die beide am 24. Oktober 2022 eingereicht wurden, verlangen eine Überarbeitung der Rechtsgrundlagen im Stipendienwesen mit dem Ziel, eine speditive Gesuchsbearbeitung zu ermöglichen und so die gegenwärtigen Wartezeiten der gesuchstellenden Personen zu verkürzen. Der Regierungsrat teilte dem Kantonsrat die Bereitschaft zur Entgegennahme der beiden Motionen mit.

Die Erfahrungen mit der Umsetzung des geltenden Rechts zu den Ausbildungsbeiträgen zeigen deutlich, dass eine effiziente Gesuchsbearbeitung nur mit einem unverhältnismässig hohen Personalaufwand möglich ist. Eine nachhaltig beschleunigte und zeitgerechte Ausrichtung der Ausbildungsbeiträge erfordert eine erneute Anpassung der rechtlichen Grundlagen und damit eine Teilrevision des BiG und gegebenenfalls der VAB.

2. Ziele der Teilrevision

Mit einer Teilrevision des BiG soll die lange Dauer der Gesuchsbearbeitung verkürzt werden. Dazu sollen die komplexen Anspruchsvoraussetzungen, die zu einem umfangreichen Prüfaufwand führen, überprüft und soweit möglich vereinfacht werden. Konkret stehen insbesondere die folgenden Themen zur Diskussion:

2.1 Prüfkriterien

Die geltenden rechtlichen Grundlagen sehen eine grosse Anzahl von Prüfkriterien vor, um einen vermeintlich ungerechtfertigten Bezug von Ausbildungsbeiträgen zu verhindern. Neben den finanziellen Verhältnissen der betroffenen Personen und ihrer Familien sind auch der Werdegang der auszubildenden Personen sowie die angestrebte Ausbildung in ihrer Art, Dauer und Ausgestaltung zu prüfen. Der Prüfaufwand, der sich daraus ergibt, ist im Verhältnis zum Nutzen gross, denn der tatsächlich erzielte Selektionseffekt ist minim. Dies betrifft namentlich die folgenden Kriterien:

Gemäss § 17e Abs. 1 BiG besteht kein Anspruch auf Ausbildungsbeiträge, wenn die auszubildende Person nach Erfüllung der Schulpflicht zwölf Jahre in Ausbildung stand. Um dies korrekt prüfen zu können, muss der gesamte Werdegang der auszubildenden Person abgefragt und ausgewertet werden, was sowohl für die gesuchstellende Person als auch für das AJB mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist. Letzteres gilt insbesondere für auszubildende Personen, die einen Teil der Ausbildung im Ausland absolviert haben.

Die Regelung in § 17f BiG schliesst auszubildende Personen von der Beitragsberechtigung aus, wenn diese zwei Ausbildungen abgebrochen oder die Ausbildung zweimal gewechselt haben. Um dies zu prüfen, muss der gesamte Werdegang jeder auszubildenden Person abgefragt und im Detail ausgewertet werden, obwohl nur ein sehr kleiner Anteil der Gesuchstellenden aufgrund dieses Prüfkriteriums keine Beiträge erhält. Die Erfahrung zeigt zudem, dass insbesondere junge Menschen im Berufsfindungsprozess auf Sekundarstufe II von dieser Regelung betroffen sind. Es gilt jedoch gerade diese Personen darin zu unterstützen, eine Ausbildung abzuschliessen, damit sie später ein wirtschaftlich selbstständiges Leben führen können.

§ 18 Abs. 2 BiG verlangt, dass ein Gesuch vollständig vorliegen muss, damit ein Anspruch auf Ausbildungsbeiträge entsteht. Die Umsetzung dieser Bestimmung führt zu einer doppelten Gesuchsprüfung und damit zu einem hohen Aufwand. So ist das Gesuch ein erstes Mal unmittelbar nach dem Eingang auf seine Vollständigkeit hin zu prüfen und ein zweites Mal bei der Beurteilung des Anspruches. Die Praxis zeigt, dass zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung die wenigsten Gesuche das Kriterium der Vollständigkeit im Sinne des Gesetzes erfüllen. Der grösste Anteil der Gesuchstellenden strebt eine Ausbildung auf Sekundarstufe II an. Nicht wenige dieser Personen haben einen migrationsrechtlichen Hintergrund, wenig familiäre Unterstützung oder keine Erfahrung mit behördlichen Anmeldeverfahren und stossen bei der komplexen Gesuchseinreichung an ihre Grenzen. Beim AJB haben unvollständige Gesuche zur Folge, dass fehlende Unterlagen nachgefordert werden müssen und deren fristgerechte Eingang überwacht werden muss; gegebenenfalls sind anschliessend weitere Schritte einzuleiten. Da die meisten Ausbildungen im August oder September beginnen und die Gesuche aufgrund der Regelung von § 18 Abs. 2 BiG vor Beginn des Ausbildungsjahres eingereicht werden müssen, damit für das ganze Ausbildungsjahr ein Anspruch auf Ausbildungsbeiträge besteht, wird etwa die Hälfte der Gesuche jeweils in den Monaten Juni, Juli und August eingereicht. Dies hat zur Folge, dass die Gesuchsbearbeitung im Sommer deutlich länger dauert als in den übrigen Monaten. Durch eine bessere Verteilung der Gesuchseinreichungen während des ganzen Jahres könnte eine gleichmässige Belastung bei der Gesuchsprüfung erreicht werden.

2.2 Ausgestaltung des Verhältnisses von Stipendien und Darlehen

Die geltenden rechtlichen Grundlagen sehen in §§ 17h–17j BiG vor, dass existenzsichernde Stipendien lediglich bis zur Vollendung des 25. Altersjahres bzw. in bestimmten Ausnahmefällen bis zur Vollendung des 28. Altersjahres ausgerichtet werden. Bereits die Prüfung, ob ein Grund vorliegt, der zum Bezug von existenzsichernden Stipendien über das 25. Altersjahr hinaus berechtigt (§ 17h Abs. 2 BiG), ist aufwendig und komplex. Auszubildende Personen ab dem 25. bzw. 28. Altersjahr haben sodann die Wahl zwischen einem existenzsichernden Darlehen und einem deutlich tieferen Stipendium. Die Praxis hat gezeigt, dass die Umsetzung dieser Bestimmungen zu zahlreichen Fragen führt, zumal viele auszubildende Personen in diese Altersgruppe fallen. Dieses Wahlmodell stellt die Betroffenen vor schwierige Entscheidungen und führt in der Folge zu einem sehr hohen Beratungsaufwand im AJB. Hinzu kommt, dass der administrative Aufwand zur Rückforderung von Darlehen (unter anderem Festlegung der Ratenzahlungen gemäss § 19a Abs. 2 BiG, allfälliges Vollstreckungsverfahren) im Verhältnis zu den Erfolgsaussichten bezüglich der vollständigen Rückzahlung gross ist. Es ist daher zu prüfen, inwieweit das Wahlmodell zugunsten einer einfacher umsetzbaren Lösung anzupassen oder ganz aufzugeben ist.

2.3 Regelungsgrenzen

Gemäss den bestehenden Rechtsgrundlagen überprüft das AJB bei der Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen sämtliche Anspruchsvoraussetzungen und Kriterien, obwohl in vielen Fällen bereits Abklärungen bzw. Entscheide anderer Behörden vorliegen.

Die Prüfung des Familienbudgets zeigt zum Beispiel, dass über ein Viertel der Eltern der auszubildenden Personen mit Sozialhilfe oder Zusatzleistungen unterstützt werden. Die geltenden Bestimmungen verlangen trotzdem eine eingehende Prüfung der finanziellen Verhältnisse dieser Personen. Es ist zu prüfen, ob es in solchen Konstellationen sinnvoll sein könnte, auf bereits getätigte Abklärungen und Entscheidungen anderer Behörden abzustützen. Damit könnte die Bearbeitung der Gesuche um Ausbildungsbeiträge wirksam beschleunigt werden.

2.4 Pauschalierung und Neuberechnung

Mit der Stipendienreform konnte durch die Einführung von Pauschalen bei bestimmten Einnahmen und Kosten bereits ein positiver Effekt hinsichtlich des Prüfaufwands erzielt werden. Es ist daher zu prüfen, ob noch weitere Pauschalierungen vorgenommen werden können. In diesem Zusammenhang sind auch Nachprüfungen und Neuberechnungen von bereits gewährten Ausbildungsbeiträgen möglichst auf ein Minimum zu beschränken.

Auf Antrag der Bildungsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Bildungsdirektion wird beauftragt, eine Gesetzesvorlage zur Teilrevision des Bildungsgesetzes im Bereich Ausbildungsbeiträge auszuarbeiten.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli