

Antrag des Regierungsrates vom 9. Mai 2001

**3859**

## **A. Bildungsgesetz**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 9. Mai 2001,

*beschliesst:*

### **1. Teil: Grundlagen**

§ 1. Dieses Gesetz regelt Ziele, Grundsätze und Gliederung des Bildungswesens sowie die stufenübergreifenden Bereiche. Gegenstand,  
Geltungsbereich

Das Gesetz gilt für die staatlichen Schulen und, soweit es dies ausdrücklich vorsieht, für die nichtstaatlichen Schulen.

§ 2. Das Bildungswesen vermittelt dem Menschen eine Bildung nach Massgabe seiner Anlagen, Eignungen und Interessen. Es fördert die Entwicklung zur mündigen, toleranten und verantwortungsbewussten Persönlichkeit und legt die Grundlage für das Zusammenleben in Gesellschaft und Demokratie sowie für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Lebensfähigkeit. Ziel

§ 3. Der Kanton sorgt für ein breites Angebot in der Aus- und Weiterbildung. Der Gedanke des lebenslangen Lernens ist wegleitend. Grundsätze

Der Kanton arbeitet mit den Kantonen, dem Bund und anderen Trägerschaften im Bildungswesen zusammen.

Er fördert die Durchlässigkeit zwischen und innerhalb den Bildungsstufen.

Schülerinnen und Schüler werden grundsätzlich gemeinsam unterrichtet.

§ 4. Die staatlichen Schulen sind politisch und konfessionell neutral. Neutralität

|                    |   |
|--------------------|---|
| Qualitätssicherung | § 5. Der Kanton fördert die Qualität im Bildungswesen. Er kann Qualitätsvorgaben aufstellen und staatliche und nichtstaatliche Bildungseinrichtungen und Angebote in der Aus- und Weiterbildung anerkennen oder zertifizieren.                            |
| Bildungsdaten      | § 6. Die für das Bildungswesen zuständige Direktion erhebt die für die Planung und Führung notwendigen Personendaten sowie die Verwaltungsdaten der staatlichen und nichtstaatlichen Bildungseinrichtungen, die vom Bundesstatistikgesetz erfasst werden. |
| Schuljahr          | § 7. Die für das Bildungswesen zuständige Direktion setzt den Schuljahresbeginn für die Volksschule sowie die Berufs- und Mittelschulen fest. Sie kann die Weihnachtsferien im Kanton einheitlich festsetzen.   |

## 2. Teil: Gliederung des Bildungswesens

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| Bildungsstufen                | <p>§ 8. Das Bildungswesen gliedert sich in die Volksschulstufe, die Sekundarstufe II und die Tertiärstufe.</p> <p>Die Volksschulstufe besteht aus der Primarstufe und der Sekundarstufe I. Die Sekundarstufe I umfasst die letzten drei Jahre der obligatorischen Schulpflicht, die in der Volksschule oder in den Mittelschulen erfüllt werden.</p> <p>Die Sekundarstufe II besteht aus der beruflichen Grundbildung und der Ausbildung in den Mittelschulen nach der obligatorischen Schulpflicht.</p> <p>Die Tertiärstufe besteht aus der Ausbildung an der Universität, den Fachhochschulen und den Höheren Fachschulen.</p> |
| Subsidiäre Bildungsleistungen | <p>§ 9. Die subsidiären Bildungsleistungen ergänzen das Angebot der einzelnen Bildungsstufen.</p> <p>Die subsidiären Bildungsleistungen umfassen insbesondere Massnahmen und Angebote in den Bereichen Familie, Schule, Berufe und Arbeit sowie Bibliotheken.</p>  |

## 3. Teil: Lehrmittelverlag

|                      |   |
|----------------------|---|
| Rechtsform, Aufgaben | <p>§ 10. Der Kanton führt einen Lehrmittelverlag in der Form einer unselbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalt.</p> <p>Der Lehrmittelverlag produziert, erwirbt und vertreibt Lehrmittel für das Bildungswesen.</p> |
|----------------------|---|

#### 4. Teil: Versuche

§ 11. Der Regierungsrat kann zur Beschaffung von Entscheidungsgrundlagen für die Weiterentwicklung des Bildungswesens Versuche anordnen. Allgemeines

Im Rahmen der Versuche kann von der ordentlichen Gesetzgebung abgewichen werden, soweit die Erreichung der Ziele des Bildungswesens gewährleistet bleibt. Die Versuche werden befristet und evaluiert.

Der Kanton kann Versuche an nichtstaatlichen Schulen unterstützen.

§ 12. Die Unterstützung von Versuchen durch Dritte ist zulässig, soweit diese keinen Einfluss auf Ziele, Gegenstand und Durchführung nehmen können und ihr Ansehen mit dem Bildungszweck vereinbar ist. Drittmittel

#### 5. Teil: Finanzielle Leistungen

##### A. Leistungen an Bildungseinrichtungen

§ 13. An Bildungseinrichtungen, die spezialgesetzlich nicht geregelt sind, können Leistungen nach §§ 14 und 15 ausgerichtet werden. Grundsatz

§ 14. Der Kanton kann an allgemein zugängliche Aus- und Weiterbildungseinrichtungen insbesondere im Bereich der Sekundarstufe II und der Erwachsenenbildung Subventionen ausrichten. Subventionen

§ 15. Der Kanton leistet an die vom Regierungsrat anerkannten Aus- und Weiterbildungseinrichtungen Kostenanteile bis zu 80% des anrechenbaren Betriebsaufwandes. Kostenanteile

Die Anerkennung setzt voraus, dass die Einrichtungen einem öffentlichen Interesse dienen und die vom Regierungsrat festzusetzenden Bedingungen und Auflagen erfüllen.

Der Regierungsrat kann über die Leistung von Kostenanteilen Vereinbarungen abschliessen.

##### B. Leistungen an Auszubildende

§ 16. Der Kanton unterstützt in Ausbildung stehende Personen mit Beiträgen, sofern ihre eigenen Mittel und diejenigen ihrer nächsten Angehörigen oder anderer Leistungspflichtiger nicht ausreichen. Grundsatz

Die Ausbildungsbeiträge werden in der Regel für die Ausbildung auf den Sekundarstufen als Stipendien und auf der Tertiärstufe je zur Hälfte als zinslose Darlehen und Stipendien ausgerichtet.

Für die Weiterbildung auf der Tertiärstufe werden in der Regel Darlehen ausgerichtet.

Bei der Bemessung der Rückforderung wird die finanzielle Leistungsfähigkeit der Darlehensnehmerin oder des Darlehensnehmers berücksichtigt.

Beitrags-  
berechtigte  
Personen

§ 17. Beiträge für Ausbildungskosten und Lebensunterhalt werden an Schweizerinnen und Schweizer, Ausländerinnen und Ausländer nach einem fünfjährigen ununterbrochenen Aufenthalt in der Schweiz und an anerkannte Flüchtlinge mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton ausgerichtet.

In besonderen Fällen können auch Ausbildungsbeiträge an Auslandschweizerinnen und -schweizer mit Zürcher Bürgerrecht ausgerichtet werden.

Der Regierungsrat umschreibt den Begriff des stipendienrechtlichen Wohnsitzes. Er kann die für das Bildungswesen zuständige Direktion ermächtigen, weitere Einzelheiten, insbesondere die Bemessung der Ausbildungsbeiträge, zu regeln.

Beitrags-  
berechtigte  
Ausbildungen

18. Beitragsberechtigt ist, wer in der Schweiz nach der Volksschule eine berufliche Grundbildung, eine Ausbildung an einer staatlichen Mittelschule oder an einer Schule auf der Tertiärstufe absolviert. Für Ausbildungen an nichtstaatlichen Schulen werden Beiträge gewährt, wenn deren Abschluss vom Kanton oder Bund anerkannt wird.

In besonderen Fällen können auch Ausbildungsbeiträge für den Besuch anderer Schulen nach Abschluss der Volksschule gewährt werden.

Ausrichtung  
der Beiträge

§ 19. Die für das Bildungswesen zuständige Direktion entscheidet über die Ausrichtung und Rückforderung von Ausbildungsbeiträgen.

Die Verwaltungs- und Rechtspflegebehörden des Kantons und der Gemeinden haben die zur Prüfung der Beitragsgesuche erforderlichen Auskünfte unentgeltlich zu erteilen.

## 6. Teil: Bildungsrat

Stellung

§ 20. Der für das Bildungswesen zuständigen Direktion ist ein Bildungsrat beigegeben. Die Bestimmungen über die Geschäftsordnung des Regierungsrates gelten sinngemäss für den Bildungsrat.

§ 21. Dem Bildungsrat obliegt die Förderung des Bildungswesens und die Koordination zwischen den Bildungsbereichen. Aufgaben

Er nimmt zu wesentlichen bildungspolitischen Fragen Stellung und sorgt für eine umfassende Information der Öffentlichkeit.

Die Kompetenzen des Bildungsrates in den einzelnen Bildungsbereichen werden durch die Spezialgesetze geregelt.

§ 22. Der Bildungsrat besteht aus sieben bis neun Mitgliedern. Es gehören ihm an: Zusammensetzung

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

Das für das Bildungswesen zuständige Mitglied des Regierungsrates führt den Vorsitz.

Die Amtsdauer der gewählten Mitglieder des Bildungsrates beträgt vier Jahre. Wiederwahl ist zweimal möglich.

Zu den Sitzungen können Vertretungen von Institutionen und Organisationen des Bildungswesens mit beratender Stimme beigezogen werden.

## 7. Teil: Schlussbestimmungen

§ 23. Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes werden folgende Erlasse aufgehoben: Aufhebung bisherigen Rechts

- a) das Unterrichtsgesetz vom 23. Dezember 1859,
- b) das Gesetz über Schulversuche vom 7. September 1975.

§ 24. Die nachfolgenden Gesetze werden wie folgt geändert: Änderung bisherigen Rechts

- a) Das **Verwaltungsrechtspflegegesetz** vom 24. Mai 1959:

§ 43. Die Beschwerde ist unzulässig gegen Anordnungen

lit. a–e unverändert;

f) von Zulassungsbeschränkungen an Hochschulen;

lit. g–m unverändert.

b) Nach dem Inhalt der Anordnungen

b) Das **Mittelschulgesetz** vom 13. Juni 1999:

§ 6 Abs. 1 Ziffer 8 wird aufgehoben.

Rechtspflege

§ 39. Entscheide der Schulorgane kantonaler Mittelschulen unterliegen nach Massgabe des Verwaltungsrechtspflegegesetzes dem Rekurs an die für das Bildungswesen zuständige Direktion.

Entscheide der nichtstaatlichen Mittelschulen, die kantonal anerkannte Ausbildungsabschlüsse anbieten, unterliegen dem Rekurs an die für das Bildungswesen zuständige Direktion, soweit öffentliches Recht angewendet wird.

c) Das **EG zum Berufsbildungsgesetz** vom 21. Juni 1987:

§ 33 wird aufgehoben.

Rechtspflege

§ 34. Entscheide der Schulleitung, der Prüfungskommission sowie der Aufsichtskommission unterliegen nach Massgabe des Verwaltungsrechtspflegegesetzes dem Rekurs an die für das Bildungswesen zuständige Direktion.

Entscheide der nichtstaatlichen Berufsschulen, die gemäss § 18 anerkannt sind, unterliegen dem Rekurs an die für das Bildungswesen zuständige Direktion, soweit öffentliches Recht angewendet wird.

d) Das **Fachhochschulgesetz** vom 27. September 1998:

§ 26 Abs. 2 Ziffer 8 wird aufgehoben.

Rechtspflege

§ 49. Entscheide des Fachhochschulrates sind nach Massgabe des Verwaltungsrechtspflegegesetzes weiterziehbar.

Entscheide der Organe der staatlichen Schulen unterliegen nach Massgabe des Verwaltungsrechtspflegegesetzes dem Rekurs an die für das Bildungswesen zuständige Direktion.

Entscheide der nichtstaatlichen Schulen unterliegen dem Rekurs an die für das Bildungswesen zuständige Direktion, soweit öffentliches Recht angewendet wird.

- e) Das Gesetz über die Universität Zürich (Universitätsgesetz) vom 15. März 1998:

§ 46. Abs. 1 unverändert.

Rechtspflege

Entscheide der übrigen Organe der Universität unterliegen nach Massgabe des Verwaltungsrechtspflegegesetzes dem Rekurs an die für das Bildungswesen zuständige Direktion. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen der eidgenössischen Medizinalgesetzgebung.

Abs. 3–6 werden aufgehoben.

## **B. Beschluss des Kantonsrates über die Abschreibung von Vorstössen**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 9. Mai 2001,

*beschliesst:*

I. Folgende Vorstösse werden als erledigt abgeschrieben:

- a) Motion KR-Nr. 35/1997 betreffend Schaffung eines Bildungsgesetzes für das gesamte Bildungswesen im Kanton Zürich;
- b) Motion KR-Nr. 95/1999 betreffend eines neuen Rekursrechts für die Universität.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

## **Weisung**

### **I. Allgemeines**

#### **1. Ausgangslage**

Das Unterrichtsgesetz vom 23. Dezember 1859 (LS 410.1) umfasste ursprünglich 337 Paragraphen. Es regelte das gesamte Bildungswesen von der Volksschule bis zur Universität. Im Laufe der Zeit wurden einzelne Bildungsbereiche aus dem Unterrichtsgesetz herausgelöst und in eigenen Gesetzen geregelt, so z. B. die Volksschule und die Lehrerbildung. Im Zuge der Bildungsreformen in jüngster Zeit wurden mit dem Universitätsgesetz vom 15. März 1998 (LS 415.11) und dem Mittelschulgesetz vom 13. Juni 1999 (LS 413.21) zwei weitere grosse Bereiche aus dem Unterrichtsgesetz herausgelöst. Das geltende Unterrichtsgesetz ist daher in der heutigen Fassung ein «Rumpfgesetz», in dem – ohne klare Gliederung – unterschiedlichste Gebiete, wie z. B. der Bildungsrat, die Stipendien oder die Aufsicht über die Volksschule, geregelt werden. Zudem enthält es noch verschiedene Bestimmungen aus dem 19. Jahrhundert, die in der Praxis bedeutungslos geworden sind.

#### **2. Zielsetzung**

Das neue Bildungsgesetz soll einen Ordnungsrahmen für das gesamte Zürcher Bildungswesen bilden. Für die inhaltliche Ausgestaltung des Bildungsgesetzes ist massgebend, dass jeder Bildungsbereich in einem Spezialgesetz geregelt wird. So besteht für die Universität das Universitätsgesetz, für die Fachhochschulen das Fachhochschulgesetz (LS 414.11), für die Lehrerbildung das Gesetz über die Pädagogische Hochschule (OS 56, S. 99), für die Mittelschulen das Mittelschulgesetz, für die berufliche Bildung das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (LS 413.31) sowie für die Volksschule das Volksschulgesetz (LS 412.11). In diesen Spezialgesetzen werden auch Ziele, Gliederung sowie Trägerschaften der einzelnen Bildungsbereiche geregelt. Der Bereich der subsidiären Bildungsleistungen, wozu neben den Ausbildungsbeiträgen insbesondere die Jugend- und Familienhilfe gehören, wird im Wesentlichen im Jugendhilfegesetz (LS 852.1) sowie im Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge (LS 852.2) geregelt.

Der Regelungsbereich des neuen Bildungsgesetzes beschränkt sich daher zum einen darauf, die Ziele und Grundsätze, die für alle Bildungsbereiche gelten, und die Gliederung des Zürcher Bildungswesens festzulegen. Zum andern sind im Bildungsgesetz diejenigen Sachgebiete oder Organe zu regeln, die mehr als einen Bildungsbereich betreffen. Dazu gehören die Ausbildungsbeiträge und die Schulversuche sowie der Bildungsrat.

### 3. Vernehmlassung

Die Notwendigkeit und die Struktur des neuen Bildungsgesetzes blieben in der Vernehmlassung unbestritten. Umstritten waren im Wesentlichen die Frage der Beibehaltung des Bildungsrates und die Frage der Stipendien. Die überwiegende Zahl der Vernehmlassungen sprach sich für die Beibehaltung des Bildungsrates aus. Dabei wurde insbesondere angeführt, dass dieser ein wichtiges Element der Mitwirkung darstelle. Der Bildungsrat soll daher in der geltenden Fassung der Volksabstimmung vom 29. November 1998 (in Kraft seit 1. Juli 1999) beibehalten werden. Am heftigsten umstritten war die Frage, ob auf der Tertiärstufe die Stipendien durch Darlehen ersetzt werden sollen. Eine Mehrheit der Vernehmlassungen spricht sich für die Beibehaltung des heutigen Systems mit Stipendien aus. Eine erhebliche Minderheit tritt für die Ersetzung der Stipendien durch Darlehen auf der Tertiärstufe ein. Eine weitere Minderheit fordert eine restriktivere Handhabung der Stipendien und den vermehrten Einsatz von Darlehen auf der Tertiärstufe bzw. Mischformen von Stipendien und Darlehen.

Eine vollumfängliche Ersetzung der Stipendien durch Darlehen auf der Tertiärstufe würde die Chancengleichheit im Bildungswesen zu stark beeinträchtigen. Ausbildungswillige, deren Eltern auf Grund schlechter wirtschaftlicher Verhältnisse nichts an die Ausbildungsfinanzierung beitragen können, müssten sich in einem hohen Ausmass verschulden. Andererseits gilt es zu berücksichtigen, dass Ausbildungen auf der Tertiärstufe in vielen Fällen zu Einkommen führen, die eine zumindest teilweise Rückerstattung der erhaltenen Beiträge innert nützlicher Frist erlauben würden. Die Ausbildungsbeiträge sollen daher auf der Tertiärstufe neu zur einen Hälfte als Darlehen mit günstigen Rückzahlungsbedingungen und zur andern Hälfte weiterhin als Stipendien ausgerichtet werden. In andern Kantonen sind solche Mischformen bereits eingerichtet (Luzern oder Wallis). Es ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der geplanten neuen Verfassungsbestimmungen des Bundes für die tertiäre Bildung auch eine Rahmenordnung für die Hochschulstipendien geprüft wird.

## II. Die einzelnen Bestimmungen

### 1. Teil: Die Grundlagen

#### § 1:

Diese Bestimmung verdeutlicht die Funktion des Bildungsgesetzes, das als Rahmengesetz für das Zürcher Bildungswesen die für alle Bildungsstufen und -bereiche geltenden Ziele und Grundsätze festlegt. Zudem umfasst es diejenigen Bereiche, die nicht in den Spezialgesetzen (z. B. Volksschul-, Mittelschul- oder Universitätsgesetz) geregelt werden können, weil sie mehrere Bildungsbereiche betreffen. Es gilt grundsätzlich für alle staatlichen Schulen. Für nichtstaatliche Schulen gilt es nur, soweit das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht.

#### §§ 2 und 3:

Darin werden die für alle Bildungsstufen und -bereiche geltenden Ziele und Grundsätze umschrieben. Diese Normen haben vorab programmatischen oder deklaratorischen Charakter. Sie vermitteln keine Ansprüche auf direkte staatliche Leistungen. Die konkrete Ausgestaltung des kantonalen Bildungsangebots sowie die Verwirklichung der begleitenden Grundsätze in den einzelnen Bildungsbereichen erfolgt durch die Spezialgesetze. So schreibt z. B. das Mittelschulgesetz vor, dass der Kanton die für die Ausbildung von Mittelschülerinnen und Mittelschülern notwendigen Mittelschulen sowie eine Maturitätsschule für Erwachsene führen muss. Im Gesetz über die Pädagogische Hochschule ist vorgeschrieben, dass die neue Hochschule – neben der Ausbildung der Lehrkräfte – Nachdiplomstudien und Kurse zur Weiterbildung der Lehrkräfte anbieten muss.

Abs. 4 von § 3 regelt die Frage der Koedukation. Das Gesetz sieht eine differenzierte Lösung vor, wonach eine grundsätzliche Trennung der Klassen nach Geschlecht untersagt ist. Erlaubt ist dagegen, für einzelne Stunden oder einzelne Fächer einen getrennten Unterricht durchzuführen, sofern dies der Förderung aller Beteiligten dient. Diese Regelung entspricht der heutigen Praxis.

#### § 4:

Dieser Paragraph hält die politische und konfessionelle Neutralität der öffentlichen Schulen aller Bildungsstufen fest. Dieser bereits heute geltende Grundsatz, der aus verschiedenen Grundrechten abgeleitet wird, soll neu ausdrücklich auf Gesetzesstufe festgehalten werden.

## § 5:

Die in den letzten Jahren durchgeführten Bildungsreformen sind dadurch gekennzeichnet, dass den betroffenen Institutionen ein erweiterter Handlungsspielraum eingeräumt wurde (Grundsatz der Teilautonomie). Vor diesem Hintergrund erhält die Qualitätssicherung und -entwicklung auf allen Bildungsstufen einen erhöhten Stellenwert. Neu wird daher eine Rechtsgrundlage geschaffen, mit der Einrichtungen in der Aus- und Weiterbildung staatlich anerkannt oder zertifiziert werden können. Diese Zertifizierung ist vor allem im Weiterbildungsbereich von Bedeutung, da dieser – mit Ausnahme der Lehrerweiterbildung – in erster Linie von privaten Institutionen getragen wird. Mit der Möglichkeit, Weiterbildungseinrichtungen zertifizieren zu können, wird – neben der Qualitätssicherung – insbesondere auch die Transparenz erhöht.

## § 6:

Im Bildungsbereich werden von den Bildungsinstitutionen und der Bildungsdirektion verschiedene Daten erhoben. Innerhalb der Bildungsdirektion benötigt neben den zuständigen Amtsstellen insbesondere die Bildungsstatistik für die Erfüllung ihres Auftrages Personen- und Verwaltungsdaten von den Bildungsinstitutionen. Die Datenerhebung im Bildungswesen findet ihre Grundlage im Bundesstatistikgesetz (SR 431.01) und der entsprechenden Verordnung (SR 431.011). Die Statistikorgane des Bundes stellen auch den wichtigsten Datenempfänger dar.

Die Datensammlungen haben zum Ziel, genaue Planungs- und Steuerungsgrundlagen für das gesamte Bildungswesen zu liefern. Dabei handelt es sich insbesondere um notwendige Grundlagen für Analysen im Rahmen der Qualitätskontrolle sämtlicher Schulstufen und -systeme und Grunddaten für geplante Finanzierungsmodelle wie beispielsweise sozialindexierte Schülerpauschalen.

## § 7:

Diese Bestimmung ermöglicht es, den Schuljahresbeginn und die Weihnachtsferien für die Volksschule sowie die Berufs- und Mittelschulen im Kanton einheitlich festzulegen. Damit wird vor allem einem Bedürfnis der Eltern entsprochen.

## 2. Teil: Die Gliederung des Bildungswesens

### § 8:

Diese Bestimmung regelt die Gliederung des Bildungswesens in die drei Stufen Volksschulstufe, Sekundarstufe II sowie Tertiärstufe. Von diesen drei Bildungsstufen zu unterscheiden sind die einzelnen Bildungsbereiche. Diese können sich über mehrere Stufen hinwegziehen. So gehören die ersten Jahre des Langgymnasiums, die in die obligatorische Schulzeit fallen, noch zur Volksschulstufe, während die folgenden Jahre zur Sekundarstufe II gehören.

Die Volksschulstufe umfasst die Primarstufe und die Sekundarstufe I. Die Sekundarstufe I endet gemäss dem heutigen Recht mit dem 9. Schuljahr und deckt sich mit dem Bereich der obligatorischen Schule. Nicht zur Volksschulstufe gehört gemäss Volksschulgesetz der Kindergarten.

Die Sekundarstufe II umfasst die berufliche Grundbildung und die Mittelschulen, soweit sie den nachobligatorischen Schulbereich betreffen. Die Sekundarstufe II endet mit dem Abschluss der Berufslehre, der Berufsmaturität oder der Maturität.

Die Tertiärstufe setzt sich aus der Hochschulstufe und der Höheren Berufsbildung zusammen. Zur Höheren Berufsbildung gehören insbesondere die Höheren Fachschulen. Die Hochschulstufe umfasst die Universität und die Zürcher Fachhochschule.

### § 9:

Unter den subsidiären Bildungsleistungen werden die öffentlich-rechtlich vorgeschriebenen Leistungsangebote verstanden, welche die ordentlichen Regelsysteme der Familie, der Schulen aller Stufen sowie der Berufswelt ergänzen. Dazu gehören alle Massnahmen der allgemeinen und der individuellen Hilfe für Kinder und Jugendliche unter Einbezug der Eltern, die sich auf das Jugendhilfegesetz und das Gesetz über die Jugendheime und Pflegekinderfürsorge abstützen, wie z. B. sozial- und sonderpädagogische Angebote, Erziehungsberatung und Elternberatung. Zu den subsidiären Bildungsleistungen gehören auch die Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Darlehen) sowie die Berufsberatung. Innerhalb der Bildungsdirektion sind die subsidiären Bildungsleistungen im Amt für Jugend und Berufsberatung zusammengefasst.

### 3. Teil: Lehrmittelverlag

#### § 10:

Die Rechtsgrundlage für den kantonalen Lehrmittelverlag ist heute in § 42 Abs. 3 des Volksschulgesetzes vom 11. Juni 1899 enthalten. Da der Lehrmittelverlag heute neben seinem Hauptauftrag, der Produktion von Lehrmitteln für die Zürcher Volksschule, auch für weitere Bereiche des Bildungswesens tätig ist, ist er im Bildungsgesetz rechtlich zu verankern.

Das geltende Recht enthält keine Bestimmungen über die Rechtsform des Lehrmittelverlags. Dieser ist daher rechtlich ein Teil der Zentralverwaltung. Neu wird die Rechtsform auf Gesetzesstufe geregelt. In diesem Zusammenhang wurden zahlreiche Möglichkeiten – vom heutigen Zustand bis hin zur vollständigen Privatisierung – geprüft. Dabei zeigte sich die Form der unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt als die bestmögliche Lösung. Sie erlaubt, in enger Zusammenarbeit der zuständigen Bildungsorgane mit dem Lehrmittelverlag, den Schulen qualitativ hoch stehende Lehrmittel zu einem kostengünstigen Preis zur Verfügung zu stellen.

### 4. Teil: Versuche

#### §§ 11 und 12:

Die heutige Regelung im Gesetz über die Schulversuche vom 7. September 1975 (LS 410.2) ist lückenhaft und kompliziert. So beschränkt das Schulversuchsgesetz den Geltungsbereich im Wesentlichen auf die Volksschule sowie die Mittelschulen. Der ganze Bereich der Berufsbildung und der Hochschulstufe ist dagegen ausgeschlossen. Neu wird vorgesehen, dass Versuche auf allen Bildungsstufen möglich sein sollen. Zudem werden die Zuständigkeitsregelungen vereinfacht und gestrafft. Einschränkend wird dagegen festgehalten, dass auch bei Schulversuchen die Erreichung der Ziele des Bildungswesens gewährleistet werden muss. Zudem wird zwingend vorgeschrieben, dass alle Versuche zu evaluieren sind. Ferner soll neu eine Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, dass der Kanton auch Versuche an privaten Schulen finanziell unterstützen kann. Voraussetzung dafür ist, dass die Versuche von Interesse für das öffentliche Bildungswesen sind. Schliesslich wird die Unterstützung von Schulversuchen durch Dritte geregelt.

## 5. Teil: Finanzielle Leistungen

### A. Beiträge an Bildungsinstitutionen

#### §§ 13–15:

Diese Bestimmungen entsprechen den §§ 273 und 273a des Unterrichtsgesetzes. Neu wird mit § 13 eine Bestimmung eingeführt, die verdeutlicht, dass die Bestimmungen der §§ 14 und 15 nur subsidiär zur Anwendung gelangen, wenn keine Regelung in den Spezialgesetzen vorliegt. So wird die finanzielle Unterstützung von privaten Mittelschulen durch das Mittelschulgesetz geregelt, d. h., die Bestimmungen des Bildungsgesetzes kommen nicht zur Anwendung. Dagegen werden z. B. das Sozialarchiv oder die Volkshochschule von keinem Spezialgesetz erfasst. Diese Institutionen können daher wie bisher mit den erwähnten Bestimmungen finanziell unterstützt werden. Bei den Beiträgen gemäss § 14 handelt es sich um Subventionen, auf die gemäss § 3 Staatsbeitragsgesetz (LS 132.2) kein Anspruch besteht.

### B. Ausbildungsbeiträge

Die Bestimmungen über die Ausbildungsbeiträge ersetzen die §§ 243 und 244 des Unterrichtsgesetzes und § 33 des EG zum Berufsbildungsgesetz. Materiell neu ist, dass auf der Tertiärstufe die Beiträge je zur Hälfte als Darlehen und Stipendien ausgerichtet werden. Ausserdem wird bei der Beitragsberechtigung von Ausländerinnen und Ausländern eine Anpassung vorgenommen. In formeller Hinsicht wird die Sprache der heutigen Terminologie im Bildungswesen angepasst. Ferner wird eine klarere Systematik eingeführt, indem zunächst der Grundsatz (§ 16), die berechtigten Personen (§ 17) und die zu unterstützenden Ausbildungen (§ 18) und schliesslich die Organisation bzw. das Verfahren umschrieben (§ 19) werden.

§ 16 Abs. 1 entspricht dem bisherigen Recht. Gemäss Abs. 2 werden die Beiträge für Ausbildungen auf den Sekundarstufen (berufliche Grundbildung und Mittelschule) in der Regel als Stipendien gewährt. Dies entspricht ebenfalls bisherigem Recht. Auf der Tertiärstufe (Hochschulen, Höhere Fachschulen) sollen die Ausbildungsbeiträge dagegen neu in der Regel je zur Hälfte als Darlehen und zur anderen Hälfte als Stipendien ausgerichtet werden. Bei Vorliegen besonderer Umstände kann es angezeigt sein, die Beiträge z. B. ausschliesslich in Form von Darlehen auszurichten. Zu denken ist etwa an Fälle, in denen sich Eltern mit höherem Einkommen wegen schwerer Zerwürfnisse weigern, für die Ausbildungskosten aufzukommen und die anrechenbaren Elternbeiträge auch auf dem Rechtsweg nicht erhältlich

sind. Für die Weiterbildung auf der Tertiärstufe wie z. B. Nachdiplom- oder Postgraduate-Studien werden gemäss Abs. 3 die Beiträge in der Regel ausschliesslich als Darlehen ausgerichtet. Dies ist im bisherigen Recht bereits weitgehend der Fall. Für Zweitausbildungen auf der Tertiärstufe sollen, ebenfalls wie bisher, grundsätzlich überhaupt keine Beiträge mehr ausgerichtet werden.

Abs. 4 hält fest, dass sich die Rückzahlungspflicht nach der finanziellen Leistungsfähigkeit richtet. Dies bedeutet, dass zur Festlegung der jährlichen Rückzahlungsraten einerseits die Höhe des Einkommens und andererseits allfällige familienrechtliche Unterstützungspflichten massgebend sein werden. Die Rechtfertigung dafür, dass auf der Tertiärstufe die Beiträge teilweise als Darlehen ausgerichtet werden, besteht darin, dass Ausbildungen auf dieser Stufe oft zu einem höheren Einkommen führen. Die Darlehen sollen daher auch nur zurückbezahlt werden müssen, wenn die Betroffenen später tatsächlich über ein Einkommen verfügen, das eine Rückzahlung erlaubt. In der Verordnung werden die entsprechenden Einkommensfreibeträge festzulegen sein. Ausserdem sollen die Darlehen sowohl während als auch nach der Ausbildung zinslos sein. Die Verjährung der Rückforderungen richtet sich nach den allgemeinen Regeln der Verjährung öffentlich-rechtlicher Forderungen.

#### § 17:

Der Kreis der beitragsberechtigten Personen entspricht dem geltenden Recht (§ 243 Abs. 1 Unterrichtsgesetz und § 33 Abs. 1 EG zum Berufsbildungsgesetz). Allerdings soll die Beitragsberechtigung von in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern nicht mehr an die Niederlassung, sondern neu an einen fünfjährigen ununterbrochenen Aufenthalt in der Schweiz geknüpft werden. Die bisherige Regelung, nur an Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung Beiträge auszurichten, führt zu Ungleichbehandlungen. Je nachdem, ob zwischen der Schweiz und dem Herkunftsland der Ausländerin oder des Ausländers ein Staatsvertrag besteht, kann die Niederlassungsbewilligung nämlich bereits nach fünf und nicht wie in den übrigen Fällen erst nach zehn Jahren erlangt werden. Die mit dieser Anpassung verbundene Ausweitung des Bezügerkreises wird sich in Grenzen halten, sodass keine nennenswerten Mehrkosten zu erwarten sind. Eine zusätzliche Ausweitung des Bezügerkreises kann sich so dann aus dem Abkommen der Schweiz mit der EU über die Freizügigkeit im Personenverkehr ergeben. Danach werden z. B. Kinder von in der Schweiz wohnhaften und erwerbstätigen Staatsangehörigen aus dem EU-Raum unter den gleichen Voraussetzungen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge haben wie Schweizerinnen und Schweizer. Da das Staatsvertragsrecht dem kantonalen Recht vorgeht, kann hier auf

einen entsprechenden Vorbehalt verzichtet werden. Die Einschränkung in Abs. 2, wonach an Personen mit Zürcher Bürgerrecht ohne stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton Beiträge ausgerichtet werden können, wenn es sich um Auslandschweizerinnen und -schweizer handelt, nicht aber, wenn sie in einem andern Kanton wohnen, findet sich bisher auf Verordnungsstufe (§ 3 Abs. 2 Stipendienverordnung [LS 416.1]). Die Kompetenznorm in Abs. 3 entspricht § 244 Abs. 2 und 3 Unterrichtsgesetz sowie § 33 Abs. 4 EG zum Berufsbildungsgesetz.

#### § 18:

Diese Bestimmung regelt, für welche Ausbildungen Beiträge in Frage kommen, und entspricht der geltenden Rechtslage und Praxis (§ 243 Abs. 1 und 2 Unterrichtsgesetz, § 33 Abs. 1 und 2 EG zum Berufsbildungsgesetz und § 5 Stipendienverordnung).

Unter die berufliche Grundbildung fallen die Berufslehre, der Besuch einer Handelsmittelschule sowie weitere anerkannte Ausbildungsgänge der Berufsbildung (z. B. an Schulen für Pflegeberufe, deren Ausbildungen bzw. Abschlüsse im Auftrag der Sanitätsdirektorenkonferenz vom Schweizerischen Roten Kreuz anerkannt sind). Ausserdem sollen auch allfällige neue Bildungstypen erfasst werden können, wie sie im bundesrätlichen Entwurf zum neuen Berufsbildungsgesetz in Art. 14 Abs. 1 vorgesehen sind (Bildungsgänge an einer Berufsfachschule und berufspraktische Bildung). Im Bereich der nicht beruflichen Ausbildung werden auf der Sekundarstufe Beiträge für Ausbildungen an staatlichen Mittelschulen (Gymnasien, Diplommittelschulen, Maturitätsschulen für Erwachsene) gewährt. Der Besuch privater Mittelschulen wird unterstützt, wenn deren Abschluss anerkannt ist, d. h., wenn sie über eine Hausmatura verfügen. Auf der Tertiärstufe werden Ausbildungen an Höheren Fachschulen und Hochschulen (ETH, Universitäten, Fachhochschulen) unterstützt. Als Beispiele für höhere Ausbildungsstätten mit privater Trägerschaft, deren Abschlüsse anerkannt sind, können im Kanton Zürich die Hochschule für Soziale Arbeit, die Hochschule für Musik und Theater sowie die Hochschule für Angewandte Psychologie genannt werden. Wird eine beitragsberechtigende Ausbildung sowohl im Kanton Zürich als auch in einem andern Kanton angeboten, sollen bei der Bemessung der Beitragshöhe wie bisher grundsätzlich nur diejenigen Kosten berücksichtigt werden, die beim Besuch einer Ausbildungsstätte im Kanton Zürich entstehen würden, sofern diese tiefer sind. Dasselbe soll auch im Verhältnis zwischen Ausbildungen an staatlichen und nicht staatlichen Schulen gelten.

Eine Unterstützung nach Abs. 2 kann in Frage kommen, wenn der Besuch einer Schule nach Abs. 1 nicht möglich oder zumutbar ist oder wenn eine Ausbildung dort nicht angeboten wird. So kann es etwa angezeigt sein, an Personen, die aus besonderen Gründen – etwa mangels genügender Sprachkenntnisse (z. B. Flüchtlinge oder Familiennachzüglerinnen und -zügler) oder wegen ihres Alters – keine Lehrstelle finden, zur schulischen oder beruflichen Integration für ein 10. Schuljahr oder den Besuch einer Privatschule zwecks Vorbereitung auf die Lehrabschlussprüfung Beiträge auszurichten. Unterstützt werden sodann Kinder von Auslandschweizerinnen und -schweizern mit Zürcher Bürgerrecht für den Besuch von anerkannten Ausbildungen in ihrem Wohnsitzland, da das Absolvieren einer Ausbildung in der Schweiz in der Regel nicht zumutbar und mangels genügender Anerkennung im Wohnsitzland unter Umständen auch nicht sinnvoll wäre. Als Ausbildungen, die an Schulen gemäss Abs. 1 nicht angeboten werden, fallen vor allem Ausbildungen im künstlerischen Bereich in Betracht (z. B. Ausbildung an ausländischer Filmhochschule). Schliesslich kann es sich im Nachdiplom- bzw. Post-Graduate-Bereich rechtfertigen, Beiträge für eine Ausbildung im Ausland zu gewähren.

#### § 19:

Neu geregelt wird die Organisation des Stipendienwesens. Gemäss dem geltenden Recht entscheidet eine Kommission von neun Mitgliedern über die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen. Bereits unter dem bisherigen Recht werden von den jährlich 4000 bis 5000 Beitragsgesuchen rund 80% ohne Diskussion gemäss Antrag des zuständigen Amtes entschieden und nur etwa 20% inhaltlich diskutiert. Für diese sollen im neuen Recht auf Verordnungs- und Reglementsstufe klarere Regelungen geschaffen werden. Aus diesen Gründen soll das zuständige Amt der Bildungsdirektion in Zukunft selber direkt über die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen entscheiden können. Dies wird zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen, was auch im Interesse der Bewerberinnen und Bewerber liegt.

In der Praxis kommt es immer wieder vor, dass sich Eltern weigern, die für die Beitragsbemessung erforderlichen Steuerunterlagen (Steuererklärung und amtlicher Steuerbeleg) herauszugeben. Werden die Beiträge ohne die erforderlichen Unterlagen ausgerichtet, besteht die Gefahr, dass Unberechtigte unterstützt werden. Werden die Beiträge verweigert, besteht die Gefahr, dass auf Unterstützung dringend Angewiesene keine Hilfe erhalten und die Folgen für das Verhalten ihrer Eltern zu tragen haben. Viele Bewerberinnen und Bewerber verzichten, gegen ihre Eltern ein Verfahren auf Herausgabe der Steuerunterlagen bei der Finanzdirektion einzuleiten. Ausserdem sind die Erfolgsaussichten solcher Verfahren, die längere Zeit in Anspruch nehmen

können, ungewiss. Aus diesen Gründen rechtfertigt es sich, in Abs. 3 neu eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die es dem zuständigen Amt ermöglicht, die zur Beitragsbemessung erforderlichen Angaben bei den entsprechenden Behörden direkt einzuholen. Solche Regelungen existieren in anderen Bereichen der sozialen Sicherheit bereits seit längerer Zeit und haben sich bewährt (vgl. etwa § 26 Abs. 2 des Gesetzes über die Zusatzleistungen zur AHV/IV [LS 831.1]).

## **6. Teil: Bildungsrat**

### **§§ 20–22:**

Der Bildungsrat wird heute durch die §§ 1–4 des Unterrichtsgesetzes geregelt. Er wurde im Zusammenhang mit dem Wechsel der Berufsbildung von der Volkswirtschaftsdirektion in die Bildungsdirektion durch die Zusammenlegung des früheren Berufsbildungsrates mit dem Erziehungsrat geschaffen. Diese Bestimmungen sollen ohne inhaltliche Änderung in das Bildungsgesetz übernommen werden, da sie erst seit dem 1. Juli 1999 in Kraft sind.

## **7. Teil: Schlussbestimmungen**

### **§ 23:**

Das Bildungsgesetz löst das Unterrichtsgesetz von 1859 ab. Da die Bestimmungen über Schulversuche neu durch die §§ 11 und 12 des Bildungsgesetzes geregelt werden, kann das Gesetz über die Schulversuche aufgehoben werden.

### **§ 24:**

Mit dem Bildungsgesetz soll das Rekursverfahren im Bildungswesen neu geregelt werden, indem die allgemeine Regelung des Rechtsmittelweges gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz (LS 175.2) verwirklicht wird. Dies bedeutet, dass in erster Instanz eine verwaltungsinterne Rekursinstanz entscheidet, deren Entscheide an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können, das als zweite Instanz kantonal letztinstanzlich urteilt. Gemäss heutiger Regelung entscheidet die Schulrekurskommission im Volksschulbereich, im Mittelschul- und Berufsbildungsbereich sowie im Fachhochschulbereich in den meisten Fällen als zweite Instanz kantonal letztinstanzlich. Daneben besteht noch die universitäre Rekurskommission, die in der Regel erstinstanzlich und kantonal letztinstanzlich entscheidet. Das juristische Sekretariat wird bei beiden Rekurskommissionen durch die Bildungsdirektion gestellt.

Die zentrale Neuerung der beantragten Regelung besteht darin, dass durch die Aufhebung des Ausnahmekatalogs von § 43 lit. f des Verwaltungsrechtspflegegesetzes grundsätzlich die Entscheide der ersten Instanz an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können. Heute ist dies nur in wenigen Fällen, z. B. beim disziplinarischen Ausschluss, der Fall. Gemäss der heutigen Fassung dieser Bestimmung sind insbesondere die Ergebnisse von Universitäts-, Schul-, Berufs- und anderen Fähigkeitsprüfungen, Schul- und Klassenzuteilungen, Dispensationen, Promotions- und Zulassungsentscheide nicht an das Verwaltungsgericht weiterziehbar. Mit der Neuregelung werden die Instanzenzüge gestrafft und vereinfacht. Zudem soll durch die Einsetzung eines unabhängigen Gerichts auch eine Verbesserung der Rechtsprechung erreicht werden. Mit der Einsetzung des Verwaltungsgerichts als zweite Rekursinstanz wird auch der neuen Rechtsweggarantie von Art. 30 der Bundesverfassung (SR 101) entsprochen, die statuiert, dass jede Person, deren Sache durch ein gerichtliches Verfahren beurteilt werden muss, Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht hat. Zugleich werden damit auch die zentralen Anliegen der Motion betreffend eines neuen Rekursrechts erfüllt, indem eine völlig unabhängige, nach Parteienproporz zusammengesetzte Instanz auch über universitäre Rekurse entscheidet.

Als erste verwaltungsinterne Instanz entscheidet die Bildungsdirektion über Rekurse bei den kantonalen Schulen sowie bei privaten Schulen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe, soweit diese öffentliches kantonales oder Bundesrecht anwenden. Diese Regelung besteht schon heute teilweise im Personalwesen. Eine Ausnahme besteht lediglich im Volksschulbereich, wo gemäss dem Antrag des Regierungsrates zum Volksschulgesetz als erste Instanz der Bezirksrat amten soll (vgl. § 71 Volksschulgesetz).

### III. Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

#### 1. Motion KR-Nr. 35/1997 betreffend Schaffung eines Bildungsgesetzes (Rahmengesetz) für das gesamte Bildungswesen im Kanton Zürich

Am 20. Oktober 1997 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat folgende von den Kantonsräten Peter Aisslinger, Zürich, und Jean-Jacques Bertschi, Wettswil, am 3. Februar 1997 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

«Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat ein Rahmengesetz für das Bildungswesen im Kanton Zürich, ein neues Bildungsgesetz, als Ersatz für das bestehende durchlöchernte Unterrichtsgesetz (UG) vorzulegen.»

## **2. Motion KR-Nr. 95/1999 betreffend eines neuen Rekursrechts für die Universität**

Am 13. März 2000 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat folgende von den Kantonsräten Dr. Christoph Mörgeli und Oskar Bachmann, Stäfa, sowie Jürg Trachsel, Richterswil, am 22. März 1999 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

«Der Regierungsrat wird ersucht, ein neues Rekursrecht – allenfalls zusammen mit einer Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes – zu erlassen, welches folgendenden Punkten Rechnung trägt:

1. Die Rekurskommission der Universität muss in Übereinstimmung mit dem Universitätsgesetz vollständig unabhängig sein.
2. Das Rekurswesen der Universität muss so gestaltet werden, dass höchstens drei Instanzen bis und mit Bundesgericht entscheiden, damit keine Disziplinarfälle mehr verjähren.
3. Die Rekurskommission der Universität wird analog der kantonalen Gerichte nach Parteienproporz zusammengesetzt.»

Die Ziele der beiden Motionen werden mit der vorliegenden Vorlage erreicht bzw. die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen. Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motionen KR-Nr. 35/1997 und KR-Nr. 95/1999 als erledigt abzuschreiben.

## **IV. Finanzielle Folgen**

Mehrkosten entstehen durch die Neuregelung des Rekurswesens, indem das Verwaltungsgericht verstärkt werden muss. Es ist mit Kosten in der Höhe von Fr. 300 000 zu rechnen. Die Einsparungen, mit denen aus dem vermehrten Einsatz von Darlehen an Stelle von Stipendien mittelfristig zu rechnen ist, können nicht beziffert werden, da die Rückzahlungsbedingungen noch nicht geregelt sind.

## V. Schlussbemerkung und Antrag

Das vorliegende Gesetz stellt den Rahmen für das Zürcher Bildungswesen dar und regelt die Bereiche, die nicht in den verschiedenen Spezialgesetzen geregelt sind. Es bildet die Grundlage des gesamten Bildungswesens und ermöglicht dessen zukunftsgerichtete Weiterentwicklung.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:  
Notter

Der Staatsschreiber:  
Husi