

Sitzung vom 30. April 1997

959. Interpellation und Anfrage (Behandlung von Stipendiengesuchen und Information durch den Regierungsrat)

Die Kantonsräte Hanspeter Amstutz, Fehraltorf, und Peter Reinhard, Kloten, haben am 24. März 1997 die folgende Interpellation eingereicht und schriftlich begründet:

Rückmeldungen von Studierenden zufolge sind bei der Abteilung für Stipendien der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich noch Stipendiengesuche hängig, die bereits im September des letzten Jahres eingereicht wurden.

In Kenntnis der genannten Situation sind viele Studentinnen und Studenten, die in den letzten Wochen fristgerecht ihre Gesuche eingereicht haben, höchst beunruhigt, wann und ob sie überhaupt Unterstützungsbeiträge erhalten werden. Telefonische Nachfragen zum Ablauf des Bewilligungsverfahrens haben ergeben, dass die seit Jahresbeginn eingereichten Stipendienanträge nicht vor Mitte Jahr behandelt werden können. Studierenden, die aus zwingenden Gründen auf eine finanzielle Unterstützung angewiesen sind und deshalb auf eine rasche Abwicklung des Verfahrens drängen, wird von der Abteilung für Stipendien mit einem wohlmeinenden Bedauern empfohlen, sich bei Privatpersonen oder Banken mit einem Überbrückungskredit zu behelfen. Begründet wird die verzögerte Behandlung der Stipendienanträge und die verspätete Auszahlung von Beiträgen mit dem Erlass der neuen Stipendienverordnung und den damit verbundenen Problemen im Software-Bereich.

Im Zusammenhang mit der zurzeit sehr schleppenden Behandlung der Stipendienanträge bitten wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Welches sind die genauen Gründe, weshalb Stipendiengesuche zurzeit offenbar mit grosser Verzögerung behandelt werden und Auszahlungen zu spät erfolgen?
2. Teilt der Regierungsrat unsere Auffassung, dass das Stipendienwesen auch in einer Umstellungsphase seine Dienstleistungsaufgabe ohne nennenswerte Einschränkungen erfüllen sollte?
3. Ist der Regierungsrat bereit, Sofortmassnahmen zu treffen, damit der gegenwärtige Engpass bei der Abteilung für Stipendien auf der Erziehungsdirektion behoben werden kann?

Begründung:

Eine verzögerte Behandlung von Stipendienanträgen und die verspätete Auszahlung von finanziellen Beihilfen können bei Studierenden zu erheblichen Belastungen führen. Um die Chancengleichheit im Bildungsbereich möglichst zu gewährleisten, sind offenkundige Mängel in der Abteilung für Stipendien zu beheben und die Grundsätze einer modernen Verwaltungsführung besser zu beachten.

Die Kantonsräte Toni Baggenstos, Erlenbach, und Daniel Schloeth, Zürich, haben am 10. Februar 1997 die folgende Anfrage eingereicht:

Am 2. Juli 1996 fand die 1. (und einzige) Sitzung der kantonsrätlichen Kommission zur neuen Stipendienverordnung statt. An der Sitzung wurde von verschiedenster Seite scharf kritisiert, dass die Inkraftsetzung bereits (rückwirkend) auf den 1. Juli vorgesehen war, obwohl bis zu diesem Datum weder eine Kommissionssitzung stattfand noch eine Behandlung im Kantonsrat vor den Sommerferien möglich war.

Kritisiert wurde auch, dass infolge des zeitlichen Ablaufes allfällige Stipendienbezüglerinnen und -bezügler im unklaren gelassen werden, ob und in welchem Ausmass sie Anrecht auf Stipendien haben.

Regierungsrat Buschor machte deutlich, dass durch die Zustimmung der Kommission diese unerfreuliche Situation vermieden würde, während sich sonst ein Stau bei der Zusicherung von Stipendien ergäbe. Dabei wies Regierungsrat Buschor auch auf die angeblich bereits weitgehend erfolgte Umstellung im EDV-Bereich hin. Jede andere Lösung als die unverzügliche Einführung der neuen Stipendienverordnung führe zu grösseren Verzögerungen und Kosten.

Die Situation präsentierte sich per Ende 1996 so, dass erst 50% der dafür vorgesehenen Stipendiengelder zur Auszahlung gelangten, weil nur eine entsprechende Anzahl der Gesuche bearbeitet werden konnten. Probleme mit der Einschulung von Personal und mit der EDV haben dies verursacht. Im Januar 1997 konnten wenigstens weitere 25% der Auszahlungen getätigt werden. Dies war aber nur möglich, weil die Einführung des neuen EDV-Systems auf März oder April 1997 zurückgestellt wurde.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie begründet der Regierungsrat die Probleme mit der EDV – die immer noch nicht gelöst sind –, obwohl er am 2. Juli gegenüber der Kantonsratskommission für den Fall einer Ablehnung sagte (Zitat): «Die bereits erzielten Synergien im EDV-Bereich würden wieder aufgehoben»?
2. Wie erklärt der Regierungsrat den Widerspruch zwischen der oben gemachten Aussage von Regierungsrat Buschor zur EDV und der Tatsache, dass jetzt im Februar 1997 mit dem alten EDV-System abgerechnet wird, um nicht noch grössere Verzögerungen bei der Bearbeitung von Stipendiesuchen in Kauf nehmen zu müssen?
3. Wie begründet der Regierungsrat den Stau bei der Stipendienzusicherung, der sich nach Aussage von Regierungsrat Buschor vor der Kantonsratskommission ja nur im Falle einer Ablehnung der neuen Stipendienverordnung hätte ergeben sollen?
4. Bis wann werden die Probleme gelöst sein, und was wird in der Zwischenzeit unternommen, um die Situation für die aktuell betroffenen Stipendienberechtigten zu entschärfen?
5. Hat Regierungsrat Buschor vor der Kommission und dem Kantonsrat bewusst die positiven Folgen einer Zustimmung schönfärberisch dargestellt, um somit einen bejahenden Entscheid der Kommission und des Kantonsrates zu erwirken?

Auf Antrag der Direktion des Erziehungswesens
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Hanspeter Amstutz, Fehraltorf, und Peter Reinhard, Kloten, sowie die Anfrage Toni Baggenstos, Erlenbach, und Daniel Schloeth, Zürich, werden wie folgt beantwortet:

Das kantonale Stipendienwesen wurde innerhalb der vergangenen drei Jahre umfassend reorganisiert. Grundsätzlich sollen staatliche Dienstleistungen auch während solcher Umbauphasen ohne nennenswerte Einschränkungen erbracht werden. Im vorliegenden Fall waren aufgrund verschiedener Faktoren Engpässe trotz sorgfältiger Planung und grossem Engagement der Beteiligten nicht zu verhindern.

Über Jahrzehnte bestanden im Kanton Zürich drei Stipendienstellen mit unterschiedlichen rechtlichen, räumlichen, organisatorischen und datentechnischen Ausprägungen. In einem Grundsatzentscheid kamen die Volkswirtschaftsdirektion und die Erziehungsdirektion im Februar 1994 überein, das kantonale Stipendienwesen bis Mitte 1996 rechtlich und organisatorisch zu vereinheitlichen und vollständig der Erziehungsdirektion zu unterstellen. Auf diesen Zeitpunkt trat die langjährige Leiterin der Stipendienabteilung des Amtes für Berufsbildung in den Ruhestand, und es galt, eine tragfähige Lösung für die Zukunft zu finden. Diese sollte im Zeichen der EFFORT-Massnahmen zudem Einsparungen bei den Personalkosten bringen.

Für die Umsetzung dieses Vorhabens waren verschiedene Massnahmen notwendig: Da die früheren Zuständigkeiten, die Behörden und Verfahren im Stipendienbereich in zwei genehmigungspflichtigen Verordnungen geregelt waren, mussten die Rechtsgrundlagen für die neuen Strukturen auf gleicher Stufe geschaffen werden. In einem neuen Reglement waren die Einzelheiten der Beitragsbemessung im Zeichen knapper Finanzen nach sozialpolitischen Notwendigkeiten zu ordnen. Die Vereinheitlichung machte ausserdem die räumliche Zusammenlegung der drei früheren Stellen notwendig. Schliesslich war die teilweise veraltete EDV auf einen zeitgemässen Stand zu bringen.

Der zeitliche Rahmen von rund zwei Jahren für die gleichzeitige Verwirklichung dieser verschiedenen Vorhaben war knapp bemessen. Er schien jedoch für die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen in einer neuen Verordnung ausreichend. Die für die Vereinheitlichung des Stipendienwesens nicht konstitutive EDV-Reorganisation schien parallel dazu möglich, sofern die finanziellen und rechtlichen Entscheide fristgerecht gefällt würden und keine nennenswerten EDV-Probleme aufträten.

Für die Verzögerungen bei der Behandlung der Stipendengesuche sind im wesentlichen folgende Gründe massgebend:

Von ausschlaggebender Bedeutung war die gegenüber dem beabsichtigten Zeitplan verspätete Klärung der rechtlichen Situation. Sie erfolgte statt etwa Mitte Mai 1996 erst Ende August mit dem zustimmenden Entscheid des Kantonsrates zur Verordnung des Regierungsrates vom 10. Januar 1996, d.h. rund drei Monate später als von der Erziehungsdirektion geplant. Dadurch wurde die Gesuchsbearbeitung während mehrerer Monate blockiert. Der Regierungsrat hielt trotz der sich abzeichnenden Verzögerungen am Inkraftsetzungstermin 1. Juli 1996 fest, weil eine Verschiebung um ein Jahr keines der in der Zwischenzeit bekannt gewordenen Probleme gelöst, hingegen aufwendige Zwischenlösungen nötig gemacht hätte. Die Stipendienabteilung des Amtes für Berufsbildung und die Kommission für Berufsbildungsbeiträge bestanden ab Mitte 1996 faktisch nicht mehr. Diese Institutionen hätten entweder für eine Übergangszeit durch die Volkswirtschaftsdirektion neu aufgebaut oder durch befristete Notmassnahmen überbrückt werden müssen. Auf diesem Hintergrund sind denn auch die in der Anfrage verkürzt zitierten Äusserungen des Erziehungsdirektors gegenüber der kantonsrätlichen Kommission zu verstehen, der auf einen raschen und wenn möglich positiven Entscheid drängen musste, um Vollzugsprobleme zu vermeiden. Die seither aufgetauchten Probleme waren damals nicht absehbar.

In einem Betrieb mit starken saisonalen Schwankungen lässt sich eine dreimonatige Verzögerung auch unter idealen Bedingungen (volle Stellenbesetzung mit eingearbeitetem Personal, eingespielte Abläufe, bekannte Kommissionspraxis und Überzeitleistungen) nur teilweise aufholen. Von den 15,5 Planstellen der drei früheren Stipendienstellen wurden 13,5 Stellen in die neue Abteilung Stipendien übergeführt. Zudem waren Mitte Jahr zwei Stellen neu zu besetzen. Da die Bearbeitung von Stipendigesuchen einiges an Spezialwissen voraussetzt, das nur durch die Bearbeitung konkreter Gesuche und mit Unterstützung durch erfahrenere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erworben werden kann, vermindert die Neubesetzung von Sachbearbeitungsstellen erfahrungsgemäss während einiger Zeit die Kapazität des Betriebs. Aus diesem Grund fiel damals auch die Anstellung von Aushilfen als Sofortmassnahme ausser Betracht.

Sodann traten Probleme mit dem neuen EDV-System auf, von dem grosse Rationalisierungseffekte erwartet werden. Obwohl der Kredit erst am 8. November 1995 bewilligt wurde, war die auftragnehmende Firma bereit, den Zeitplan grundsätzlich einzuhalten. Zum Zeitpunkt der Sitzung der kantonsrätlichen Kommission war die Hardware beschafft, das Netz und die Standardsoftware installiert, und die verschiedenen Schnittstellen zwischen den einzelnen Programmmodulen funktionierten technisch einwandfrei. Die Bewältigung der übrigen Aufgaben schien der Softwarefirma bis zum Herbst 1996 möglich, was einen operativen Einsatz gegen Jahresende erlaubt hätte. Insbesondere die Aufbereitung der vorhandenen Datenbestände und die Programmierung des Bemessungssystems erwiesen sich als wesentlich komplexer als ursprünglich angenommen. Im Zeitraum September 1996 bis Januar 1997 parallel zum Tagesgeschäft der Abteilung durchgeführte Tests zeigten immer wieder Mängel in Detailspekten. Die stipendienfachliche Auswertung einer Mitte Januar 1997 durchgeführten Testserie führte Anfang Februar 1997 zum Entscheid, die Test- und Abnahmephase auf April/Mai 1997 zu verschieben und zuvor die Pendenzen so weit als möglich abzubauen. Das neue EDV-System wird bis Beginn der nächsten Gesuchsperiode ausgetestet bereitstehen.

Um die unangenehmen Auswirkungen der Verzögerungen für die Bewerberinnen und Bewerber möglichst gering zu halten, wurde von Anfang an die Behandlung von Gesuchen, die der Stipendienstelle als Härtefälle bekannt geworden waren, vorgezogen. Studierende an der Universität Zürich konnten ausserdem an den Härtefallfonds zur Gewährung von Überbrückungsdarlehen verwiesen werden. Hingegen wurde davon abgesehen, systematisch provisorische Akontozahlungen auszurichten, da dies die Arbeit der schon überlasteten Stipendienabteilung in nicht vertretbarem Ausmass erhöht hätte. Auch für eine provisorische Auszahlung ist eine ordentliche Verfügung aufgrund eines Kommissionsentscheids notwendig; zu einem späteren Zeitpunkt ist die ordentliche Bemessung vorzunehmen und bei zu hohen Anzahlungen gegebenenfalls die Rückforderung einzuleiten.

Um den festgestellten Missständen wirkungsvoll begegnen und das Personal während der arbeitsintensiven Umstellungsphase auf die neue EDV zu unterstützen, sind die folgenden personellen Massnahmen ergriffen worden: Es wird eine zusätzliche befristete

Sachbearbeitungsstelle geschaffen. Damit wird auch die telefonische Erreichbarkeit der Stipendienabteilung deutlich verbessert. Für die Bereinigungsphase ab Ende Mai 1997 wird ausserdem qualifiziertes Aushilfspersonal beigezogen.

Über den Stand der Gesuchsbearbeitung per Mitte April 1997 informieren die folgenden Zahlen: Im Zeitraum September 1996 bis Mitte April 1997 hat die Stipendienkommission in 15 Sitzungen 5200 Geschäfte behandelt. Davon waren rund 4500 erstinstanzliche Entscheide (68% in gutheissendem Sinn), 140 Entscheide über Einsprachen und 230 im Zusammenhang mit der Verwaltung von Forderungen (Rückforderungen, Darlehen) stehende Entscheide; insgesamt wurden Beiträge von 30,7 Mio. Franken bewilligt und zum überwiegenden Teil auch ausbezahlt. Mitte April 1997 waren rund 1100 Gesuche noch nicht entschieden; ein Teil davon bezieht sich bereits auf die kommende Ausbildungsperiode. Da sich die Bearbeitungskapazität der Abteilung und der Kommission zurzeit bei rund 800 Gesuchen pro Monat bewegt, kann davon ausgegangen werden, dass bis Ende Mai 1997 praktisch alle gegenwärtigen Pendenzen abgebaut sein werden. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass auch in normalen Zeiten per Jahresende jeweils ähnlich grosse Pendenzenzahlen vorlagen, wie sie derzeit, d.h. Mitte April, noch vorhanden sind; im Mittel betragen die Verzögerungen rund vier Monate.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie die Direktion des Erziehungswesens.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi