

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zur Einzelinitiative von Stephan Schmid, Zürich,
betreffend Änderung des Unterrichtsgesetzes (§ 243)**

(vom 7. Juli 1993)

A. Einzelinitiative Stephan Schmid, Zürich, betreffend Änderung des Unterrichtsgesetzes

Der Kantonsrat hat in seiner Sitzung vom 9. März 1992 die Einzelinitiative Stephan Schmid, Zürich, vom 1. Oktober 1991 (KR-Nr. 209/1991) betreffend Änderung des Unterrichtsgesetzes dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Die Einzelinitiative hat folgenden Wortlaut:

§ 243 des Unterrichtsgesetzes lautet neu (*Ergänzung kursiv gedruckt*):

«Schweizer Bürgern *und niedergelassenen Ausländern* mit Wohnsitz im Kanton und zürcherischen Kantonsbürgern mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons Zürich, welche nach Begabung und Charakter zum Besuch einer kantonalzürcherischen Lehranstalt oder der Eidgenössischen Technischen Hochschule befähigt sind, können staatliche Beiträge an die Kosten der Studien und des Lebensunterhaltes ausgerichtet werden, sofern sie und ihre nächsten Angehörigen die erforderlichen Mittel nicht aufzubringen vermögen.

Unter besonderen Umständen können auch Schülern anderer Lehranstalten Studienbeiträge ausgerichtet werden.

Der Regierungsrat regelt die Voraussetzungen für die Gewährung der Studienbeiträge sowie deren Höhe und Ausrichtung in einer Verordnung, die vom Kantonsrat zu genehmigen ist.

Der erforderliche Betrag wird alljährlich durch den Kantonsrat mit dem Voranschlag festgesetzt.»

Begründung

Es entspricht einem Grundsatz des schweizerischen Rechtswesens, dass Ausländer mit Niederlassungsbewilligung in ihren sozialen Rechten und Pflichten der einheimischen Bevölkerung gleichgestellt sind; Unterschiede bestehen bezüglich der politischen Rechte.

Im Fall des Stipendienwesens wird diesem Prinzip nicht nur in den meisten Kantonen, sondern auch auf Bundesebene entsprochen. In der Berufsbildung wird es sogar im Kanton Zürich angewandt: die oben angeregte Änderung entspricht wörtlich dem entsprechenden Passus in § 30 des Gesetzes betreffend den Vollzug des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 3. Dezember 1967.

Aufgrund einer systemwidrigen Lücke im Unterrichtsgesetz wird bildungswilligen Jugendlichen ausländischer Nationalität eine Unterstützung verwehrt, obwohl deren Eltern oft während Jahrzehnten als Steuerzahler und Arbeitskräfte ihren Beitrag an diesen Staat geleistet haben. Bedenkt man, dass Einwandererfamilien eher zu den weniger bemittelten Schichten gehören und dass ausländische Jugendliche aufgrund der sprachlichen und kul-

turellen Unterschiede oft beachtliche Leistungen vollbringen müssen, um an eine höhere Lehranstalt zugelassen zu werden, wirkt diese Benachteiligung besonders stossend.

Zur Linderung dieser unhaltbaren Situation haben Regierungs- und Kantonsrat seit 1980 jährliche Beiträge an den «Stipendienfonds der höheren Lehranstalten» beschlossen. Ein Referendum gegen die Erhöhung dieses Beitrages von Fr. 200 000 auf Fr. 400 000 scheiterte in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1985. Der Souverän hat somit dem Gedanken der Fairness im Stipendienwesen bereits einmal Nachachtung verschafft.

Die bestehende Lösung vermag allerdings die grundsätzliche Benachteiligung ausländischer Studierender mit Niederlassungsbewilligung nicht zu beseitigen. Nicht nur bleibt die gravierende Rechtsungleichheit weiter bestehen, auch die Studienbeiträge aus dem "Stipendienfonds der höheren Lehranstalten" fallen deutlich niedriger aus. Einzig die durch diese Einzelinitiative angestrebte Änderung des Unterrichtsgesetzes ermöglicht es, eine Gesetzgebung zu korrigieren, die nicht nur eine willkürliche Diskriminierung einer Bevölkerungsgruppe darstellt, sondern darüber hinaus auch das Rechtsempfinden normaler Bürgerinnen und Bürger auf krasse Art und Weise verletzt.

B. Gegenvorschlag des Regierungsrates

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat folgenden Gegenvorschlag zur Einzelinitiative:

Unterrichtsgesetz (Änderung)

Art. I

Das Unterrichtsgesetz vom 23. Dezember 1859 wird wie folgt geändert:

§ 243. An Schweizer Bürger, niedergelassene Ausländer und anerkannte Flüchtlinge mit Wohnsitz im Kanton Zürich, welche im Kanton eine staatliche Mittelschule, eine Höhere Lehranstalt, die Universität oder die Eidgenössische Technische Hochschule besuchen, werden Beiträge an die Studien- und Lebenskosten ausgerichtet, sofern sie und ihre nächsten Angehörigen die erforderlichen Mittel nicht aufzubringen vermögen.

In begründeten Fällen können Beiträge auch für den Besuch weiterer Lehranstalten auf Mittel- und Hochschulstufe oder für andere Aus- und Weiterbildungen nach Abschluss der obligatorischen Schulpflicht gewährt werden.

Unter besonderen Umständen können Kantonsbürgern auch bei auswärtigem Wohnsitz Studienbeiträge ausgerichtet werden.

§ 244. Über die Gewährung von Studienbeiträgen entscheidet eine vom Regierungsrat gewählte Kommission.

Der Regierungsrat regelt durch Verordnung die näheren Voraussetzungen und umschreibt insbesondere den Begriff des Wohnsitzes. Die Verordnung bedarf der Genehmigung des Kantonsrates.

Der Regierungsrat kann den Erziehungsrat ermächtigen, weitere Einzelheiten, insbesondere die Bemessung der Studienbeiträge, zu regeln.

Art. II

Dieses Gesetz untersteht der Volksabstimmung. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

A. Einzelinitiative Stephan Schmid, Zürich, betreffend Änderung des Unterrichtsgesetzes

Der Regierungsrat steht dem Anliegen des Initianten grundsätzlich positiv gegenüber und hält die Gleichbehandlung der Kinder lange ansässiger ausländischer Eltern in bezug auf Studienbeiträge auch für Ausbildungen im Mittel- und Hochschulbereich für gerechtfertigt. Dies um so mehr, als im Bereich der beruflichen Vor-, Aus- und Weiterbildung seit der Annahme des kantonalen Einführungsgesetzes zum Berufsbildungsgesetz vom 21. Juni 1987 die Gleichbehandlung im durch die Initiative verlangten Sinn verwirklicht ist. Auch im übrigen sozialen Bereich, etwa der sozialen Sicherheit oder der sozialen Fürsorge, ist diese gegeben.

Trotz dieser grundsätzlich positiven Einstellung beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, dem Gegenvorschlag zuzustimmen. Dieser trägt einerseits dem Anliegen des Initianten Rechnung, präzisiert andererseits jedoch einige weitere Bestimmungen des Unterrichtsgesetzes betreffend Studienbeiträge.

B. Gegenvorschlag des Regierungsrates

1. Geltendes Recht und heutige Situation

Die heute im Bereich der Mittel- und Hochschulen ausgerichteten Studienbeiträge haben ihre gesetzliche Grundlage in § 243 des Unterrichtsgesetzes (UG). Die Ausrichtung von Studienbeiträgen aus ordentlichen Staatsmitteln an ausländische Staatsangehörige ist dort ausgeschlossen. Die geltende Studienbeitragsverordnung für die höheren Lehranstalten (SBV) Gemäss § 243 Abs. 3 UG wurde vom Regierungsrat am 10. Mai 1989 erlassen. Darin wird die Kompetenz zum Erlass des Zumessungssystems und der weiteren Ausführungsbestimmungen zum Vollzug der Verordnung an den Erziehungsrat delegiert (§ 14 bzw. § 22 SBV). Letztere finden sich im Reglement für die Ausrichtung von Studienbeiträgen vom 14. Mai 1991.

An niedergelassene Ausländer und anerkannte Flüchtlinge können bisher mangels gesetzlicher Grundlage aus ordentlichen Krediten der Erziehungsdirektion keine Ausbildungsbeiträge gewährt werden. Hingegen werden solche aus dem Stipendienfonds der höheren Lehranstalten ausgerichtet. Dieser Fonds wird aufgrund eines Beschlusses des Kantonsrates, welcher dem fakultativen Referendum unterstand, seit dem Jahre 1985 mit einer jährlichen Einlage von Fr. 400 000 geäufnet. Zudem werden dem Stipendienfonds die freiwillig geleisteten Rückzahlungen von Studienbeiträgen sowie vereinzelte Legate mit dieser Zweckbestimmung zugewiesen. Seit 1988 vergütet der Bund den Kantonen die Aufwendungen für die in ihre Zuständigkeit fallenden anerkannten Flüchtlinge vollumfänglich. Seither sind diese stipendienrechtlich den Schweizern gleichgestellt. Die niedergelassenen ausländischen Staatsangehörigen sind so auch gegenüber den anerkannten Flüchtlingen benachteiligt.

Die aus dem Stipendienfonds verfügbaren Mittel reichen bei weitem nicht aus, um lange ansässige junge Ausländerinnen und Ausländer gleichermassen wie Schweizerinnen und

Schweizer zu unterstützen. Jenen können heute nur in Härtefällen Beiträge gewährt werden. Die Beiträge sind zudem bei sonst gleichen Voraussetzungen stark reduziert. Sie betragen zum Beispiel bei anrechenbaren Einkommen der Eltern (definiert als steuerrechtlich massgebendes Reineinkommen abzüglich Fr. 5000 Freibetrag für jedes Geschwister in Ausbildung) zwischen Fr. 10 000 und Fr. 20 000 lediglich 80% des Schweizern oder anerkannten Flüchtlingen gewährten Beitrags. Bei anrechenbaren Einkommen zwischen Fr. 40 000 und Fr. 50 000 sinkt dieser Ansatz auf 50%. Bewerber mit anrechenbaren Einkommen über Fr. 50 000 oder steuerrechtlichen Reinvermögen über Fr. 100 000 müssen abgewiesen werden. 1992 wurden so aus den Mitteln des Stipendienfonds 196 ausländische Staatsangehörige mit rund Fr. 564 000 oder durchschnittlich Fr. 2700 unterstützt. Im Vergleich dazu belief sich der durchschnittliche Studienbeitrag an Kinder und Jugendliche schweizerischer Nationalität auf Fr. 7400.

Die folgenden statistischen Angaben über die Studienbeiträge an Schüler und Studierende höherer Lehranstalten aus dem ordentlichen Kredit und aus dem Stipendienfonds der höheren Lehranstalten machen diese Verhältnisse sichtbar.

Die Gleichbehandlung der ausländischen Staatsangehörigen mit den Schweizern im Stipendienrecht war bereits früher mehrmals beabsichtigt. Auch der Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) hätte auf 1. Januar 1993 zwingend die rechtliche Gleichbehandlung zumindest der Angehörigen von EWR-Vertragsstaaten bedeutet. Nach dem Scheitern der Vorlage in der Volksabstimmung soll die Änderung nun mit dieser Gesetzesvorlage erfolgen.

Studienbeiträge an Schüler und Studierende höherer Lehranstalten

Jahr	ordentlicher Kredit		Stipendienfonds der höheren Lehranstalten				Total	
	Schweizer		Flüchtlinge		Ausländer			
	Anzahl	Summe	Anzahl	Summe	Anzahl	Summe	Anzahl	Summe
1986	4794	28 520 627	38	179 050	103	251 470	4935	28 951 147
1987	4727	30 172 105	59	220 325	113	355 750	4899	30 748 180
1988	4676	32 473 591	96	863 970	140	443 852	4799	33 781 413
1989	4695	30 198 783	102	725 650	162	472 850	4959	31 397 283
1990	4398	31 058 182	79	555 550	154	466 550	4631	32 080 282
1991	4331	32 202 913	84	688 680	171	531 240	4586	33 422 833
1992	4173	30 896 058	69	622 123	196	563 878	4438	32 082 029

Quelle: Geschäftsberichte des Regierungsrates

2. Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Änderungen

Grundsätzlich haben sich die heute in § 243 UG niedergelegten, allgemein gehaltenen Bestimmungen bewährt. Sie erlauben eine flexible Ausgestaltung des Stipendienrechts auf Stufe Verordnung bzw. Reglement. Geplante Änderungen der Bundesgesetzgebung sowie interkantonalen Vereinbarungen sind bei der vorgeschlagenen Formulierung berücksichtigt.

Mit der Neuformulierung von § 243 Abs. 1 UG wird dem Anliegen des Initianten Rechnung getragen. Abs. 2 ermöglicht es, in begründeten Fällen auch Beiträge für Ausbildungen an nichtkantonalen Lehranstalten innerhalb und ausserhalb des Kantons zu gewähren. Dabei wird die Anspruchsberechtigung allerdings auf Ausbildungsgänge auf Mittel- oder Hochschulstufe und auf Aus- oder Weiterbildungen im Bereich der Erwachsenenbildung be-

schränkt. Die vorgeschlagene Formulierung schliesst damit Beiträge an Volksschülerinnen und -schüler aus, ermöglicht jedoch die Unterstützung von Jugendlichen und Erwachsenen, die sich an anerkannten Ausbildungseinrichtungen aus- und weiterbilden möchten. Zu denken ist etwa an den Besuch der Vorbereitungskurse für den nachgeholten Abschluss der Real- oder Sekundarschule an der Schule für Haushalt und Lebensgestaltung der Stadt Zürich mit kantonaler Prüfung.

Die Bestimmungen von Abs. 3 waren im bisherigen Abs. 1 enthalten. Auf die im bisherigen § 243 Abs. 4 UG niedergelegte Feststellung, der erforderliche Beitrag werde alljährlich durch den Kantonsrat mit dem Voranschlag festgesetzt, kann verzichtet werden.

Der neue § 244 enthält schliesslich die Normen über die Kompetenzdelegation zur Festlegung des Stipendienrechts in Verordnung und Reglement an den Regierungsrat bzw. den Erziehungsrat und bestimmt das für die Gewährung von Studienbeiträgen zuständige Organ. Bisher erfolgte diese Kompetenzdelegation teilweise in § 243 Abs. 3 UG, teilweise lediglich auf Verordnungsstufe.

3. Kostenfolgen

Die Gleichbehandlung ausländischer mit schweizerischen Staatsangehörigen im Stipendienrecht der Erziehungsdirektion führt zu Mehrkosten zu Lasten des ordentlichen Kredits. Ihre mutmassliche Höhe kann allerdings wegen zahlreicher, nicht exakt vorhersehbarer Faktoren nur geschätzt werden. Dazu kommt, dass die Gesetzesänderung realistischerweise kaum vor 1995 in Kraft treten kann. Zuverlässige Voraussagen auf diesen Zeitpunkt hin sind deshalb noch schwieriger zu machen. Unter dem Vorbehalt, dass die Wirtschaftslage nicht zu wesentlichen Veränderungen von Anzahl und Zusammensetzung der Studienbeitragsberechtigten oder der wirtschaftlichen Lage ihrer Eltern führt und dass keine Korrekturen am derzeit gültigen Zumessungssystem vorgenommen werden, ist mit jährlichen Brutto-Mehrkosten für Studienbeiträge von 5-6% zu rechnen. Gemessen an den im Voranschlag 1993 dafür eingestellten ordentlichen Krediten von 29,6 Mio. Franken sind das 1,5-1,8 Mio. Franken. Da nach Annahme des Gesetzes in der Volksabstimmung auf den jährlichen Staatsbeitrag von Fr. 400 000 an den Stipendienfonds der höheren Lehranstalten verzichtet werden kann, reduziert sich der notwendige zusätzliche Kredit für Studienbeiträge um diesen Betrag auf ca. 1,1-1,4 Mio. Franken. Davon sind ausserdem rund 40% durch Bundes-subsidien gedeckt, da der Bund die Stipendien an anerkannte Flüchtlinge zu 100%, die übrigen Stipendien zu 18% vergütet.

Die ab Sommer/Herbst 1993 für die Bemessung der Studienbeiträge massgebliche Steuerhaupteinschätzung 1993 liefert stark veränderte Berechnungsgrundlagen. So ist in der Regel von höheren anrechenbaren Einkommen und Vermögen gegenüber der bisher massgeblichen Einschätzung von 1991 auszugehen.

Da jedoch 1993 trotz einer seit der letzten Änderung im Jahre 1991 aufgelaufenen Teuerung von rund 10% keine wesentliche Anpassung des Zumessungssystems beabsichtigt ist, kann mit einer deutlichen Senkung des Aufwandes für Studienbeiträge in der Grössenordnung von 10-12% gerechnet werden. Unter der Annahme, die Gleichbehandlung der ausländischen Staatsangehörigen wäre noch im Jahre 1993 realisierbar, könnte der Voranschlag 1993, welcher bereits um 2,6 Mio. Franken oder 8% unter dem Voranschlag 1992 liegt, dennoch eingehalten werden.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, gestützt auf diesen Bericht, dem Gegenvorschlag zur Einzelinitiative Stephan Schmid, Zürich, betreffend Änderung des Unterrichtsgesetzes zuzustimmen. Im Fall der definitiven Unterstützung soll die Einzelinitiative den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen werden.

Zürich, den 7. Juli 1993

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Der Staatsschreiber:
Honegger Roggwiler