

Sitzung vom 23. Juli 1997

1613. Anfrage (Entwicklung der Stipendienleistungen)

Kantonsrat Anton Schaller, Zürich, hat am 28. April 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Im Zusammenhang mit der Situation an Mittelschulen und Universität sowie angesichts der vor allem für Schüler und Studierende verringerten Möglichkeiten, auf dem Arbeitsmarkt ausreichend bezahlte Nebenbeschäftigungen zu finden, kommt den Stipendien und dem Erlass von Studiengebühren erhöhte Bedeutung zu. Auch Forderungen nach Einführung von Regelstudienzeiten wirken in dieser Richtung, wenn nicht dafür Sorge getragen wird, dass der Umstand, ob jemand seine Ausbildung als nebenher berufstätige Person mitfinanziert, bei der Berechnung solcher Regelstudienzeiten berücksichtigt wird.

Von seiten der Gegner der Mittelschulgelder ist dazu geltend gemacht worden, die Summe der vom Kanton unter allen Titeln ausgerichteten Stipendien an Mittelschülerinnen und Mittelschüler sowie Studierende habe in den letzten acht Jahren kaufkraftmässig eine Einbusse um rund einen Drittel erfahren. Gleichzeitig habe die Zahl der an diesen Bildungseinrichtungen tätigen Studierenden erheblich zugenommen. Bemängelt wurde auch, dass im Kanton Zürich offenbar keine leicht zugänglichen Statistiken vorhanden sind, welche über die Entwicklung der Stipendien und die Situation der Stipendiatinnen und Stipendiaten Auskunft zu geben vermögen.

Deshalb wird der Regierungsrat eingeladen, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Welches war die Entwicklung der Stipendien des Kantons Zürich in absoluten Zahlen und bezüglich ihrer Kaufkraft in den letzten acht Jahren, dargestellt nach den verschiedenen Stipendienkategorien?
2. Welches war in derselben Zeit die Entwicklung der Schüler- und Studierendenzahlen?
3. Wie haben sich in derselben Zeit die Zahlen der Stipendiaten sowie die jeweiligen durchschnittlichen Stipendienbeträge je Stipendiat entwickelt?
4. Wie haben sich in derselben Zeit die Erlasse von Schulgeldern und Studiengebühren entwickelt?
5. Hat der Regierungsrat für die weitere Entwicklung dieses Bereichs bestimmte Vorgaben erlassen? Wenn ja, wie sehen diese aus?
6. Ist der Regierungsrat bereit, künftig im Geschäftsbericht aussagekräftige statistische Angaben über die Entwicklung der Stipendien zu veröffentlichen?

Auf Antrag der Direktion des Erziehungswesens

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Anton Schaller, Zürich, wird wie folgt beantwortet.

A. Allgemeines

Statistische Angaben über die Stipendienaufwendungen des Kantons sowie die Entwicklung der Schüler und Studierendenzahlen an den öffentlichen und vom Kanton subventionierten Ausbildungsstätten werden jährlich im Geschäftsbericht des Regierungsrates in Form von Jahresüberblicken mit Vergleichszahlen zum Vorjahr publiziert und sind damit verhältnismässig leicht zugänglich. Schwerer zugänglich sind gesamtschweizerische Vergleichszahlen betreffend das Stipendienwesen. Hier steht lediglich der jährlich erscheinende statistische Überblick der Interkantonalen Stipendienbearbeiter-Konferenz IKSK zur Verfügung. Diese Statistik entsteht als Nebenprodukt der Eingaben an den Bund, mit welchen die Kantone die Bundessubventionen an die Stipendien geltend machen. Was fehlt, sind sowohl auf kantonaler als auch nationaler Ebene Längsschnittsstatistiken über einen längeren Zeitraum. Untersuchungen zur Situation der in Ausbildung stehenden Jugendlichen im allgemeinen und der Stipendiatinnen und Stipendiaten im speziellen fehlen nicht nur im Kanton Zürich, sondern gesamtschweizerisch. Dieser Mangel ist kurzfristig kaum behebbar.

Verbesserungsfähig ist zweifellos die Gliederung der in den Geschäftsberichten veröffentlichten Angaben zum Stipendienwesen. Hier bietet sich die Übernahme der auch für die gesamtschweizerische Statistik der IKSK bzw. für die sogenannte Bundesabrechnung geltenden Kriterien an, ergänzt durch Angaben zu den

Stipendienzahlungen an Schülerinnen und Schüler bzw. Studierende an den öffentlichen Ausbildungsstätten.

Wie alle anderen Bereiche der Staatstätigkeit unterliegt auch der Bildungsbereich den Zwängen der Haushaltssanierung. Davon wurde das Stipendienwesen nicht ausgenommen. Die Aufwendungen des Kantons sollen bis 1998/99 auf das Niveau der Rechnung 1994 zurückgeführt werden (Massnahme des EFFORT-Folgeprogramms). Die einschneidende Änderung des Bemessungssystems im Rahmen des Neuerlasses der einheitlichen Rechtsgrundlagen im vergangenen Jahr dient diesem finanzpolitischen Zweck. Ob das anlässlich der Revision des Bemessungssystems zugrunde gelegte Szenario in der Realität bestehen kann, ist zurzeit noch nicht schlüssig festzustellen. Indizien deuten jedoch darauf hin, dass dies der Fall sein wird. In jedem Fall besteht die erste Korrekturmöglichkeit, abgesehen von nicht empfehlenswerten linearen Kürzungen, erst auf Beginn des Schul- bzw. Studienjahres 1998/99.

Bei der Stipendienbemessung für Schülerinnen und Schüler bzw. Studierende an öffentlichen Lehranstalten aller Stufen werden Schulgelder und andere obligatorische Abgaben an die Schule berücksichtigt. Für stipendienberechtigte Personen ist folglich der Schulgelderlass kein Thema. Bekanntlich werden an den kantonalen Mittelschulen und Höheren Technischen Lehranstalten grundsätzlich keine Schulgelder erhoben. Hingegen ist der Besuch fakultativer Fächer, die Benützung von Labors oder die Teilnahme an Arbeitswochen oder Klassenlagern usw. beitragspflichtig. Diese Beiträge und Gebühren sollen regelmässig der Teuerung angepasst werden. Über einen allfälligen Erlass entscheidet die Erziehungsdirektion, welche diesbezüglich in den vergangenen Jahren einen zurückhaltenden Kurs verfolgte. Die meisten Schulen verfügen ausserdem über eigene Fonds (zweckgebundene Legate), denen in Härtefällen Mittel zur Unterstützung entnommen werden können.

An der Universität werden traditionsgemäss von allen Studierenden Studiengelder und -gebühren erhoben. Ein Erlass dieser Gebühren ist in den geltenden Rechtsgrundlagen nicht vorgesehen. Eine Ausnahme bilden ausserkantonale und ausländische Studierende, welche jedoch eine zusätzliche Benützungsgebühr zu bezahlen haben. Diese kann unter bestimmten Voraussetzungen erlassen werden. In den letzten acht Jahren wurde die Ausländergebühr durchschnittlich 625mal je Semester erlassen. Betreffend die ausserkantonalen Studierenden richtet sich die Regelung im Unterrichtsgesetz im übrigen nicht in erster Linie an die Studierenden, sondern sie ist als Aufruf an die Nichthochschulkantone zur Entrichtung von Kostenbeiträgen zu verstehen. Auch die an der Universität erhobenen Gebühren sollen regelmässig der Teuerung angepasst werden, die Gebühren der auswärtigen Studierenden sollen so weit wie möglich auf ein kostendeckendes Niveau angehoben werden. Im Entwurf zum neuen Universitätsgesetz wird die Kompetenz der Universität zum vollständigen oder teilweisen Erlass von Gebühren erweitert und auf die ordentlichen Gebühren sämtlicher Studierenden ausgedehnt.

B. Statistische Angaben 1989–1996

Die folgenden statistischen Angaben wurden aufgrund der Geschäftsberichte des Regierungsrates für die Jahre 1989–1996 zusammengestellt. Eine Gliederung nach den für die Zukunft für die Berichterstattung im Geschäftsbericht vorgesehenen Kriterien wäre nur für 1996 möglich, macht in diesem Zusammenhang aber keinen Sinn. Wegen der starken Verzögerungen beim Vollzug, aber auch wegen Datenbereinigungen sind die 1996er Werte ohnehin nur bedingt mit den Werten der Vorjahre vergleichbar. – Die Tabellen werden ohne Kommentar wiedergegeben.

Tab. 1a Kantonale Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge 1989–1996: Nominal (in Fr. 1'000)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kantonale höhere Lehranstalten	17'923	17'202	18'134	16'132	14'334	14'330	14'175	12'001
davon: <i>Kantonsschulen</i>	2'029	2'222	3'002	2'697	2'509	2'698	3'012	3'055
<i>KME</i>	1'547	1'423	1'232	1'032	859	837	1'086	1'088
<i>Lehrerbildungsanstalten</i>	876	1'007	1'029	948	836	819	804	790
<i>Technikum Winterthur</i>	1'790	1'566	1'738	1'551	1'932	1'483	1'313	1'089
<i>Universität Zürich</i>	11'680	10'984	11'133	9'904	8'199	8'493	7'959	5'979
Übrige höhere Lehranstalten	10'316	10'711	11'097	10'648	10'396	10'260	11'041	–
Berufsbildung	8'722	9'335	10'377	10'380	9'281	9'086	9'049	–

Übrige Ausbildungsgänge	-	-	-	-	-	-	-	16'575
Total Stipendien	36'961	37'248	39'608	37'159	34'012	33'676	34'265	28'577
Total Darlehen	3'158	4'168	4'191	5'303	5'029	4'371	3'898	2'356
Total Ausbildungsbeiträge	40'119	41'416	43'799	42'462	39'041	38'047	38'163	30'933

Tab. 1b Index: Kantonale Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge 1989–1996 zu Preisen von 1989

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Zürcher Städteindex (Jahresdurchschnitt)</i>	100.0	105.8	112.5	117.2	121.5	122.1	124.0	125.0
<i>Deflationsfaktor</i>	1.000	0.945	0.889	0.853	0.823	0.819	0.806	0.800
Kantonale höhere Lehranstalten	100.0	90.7	89.9	76.8	65.8	65.5	63.8	53.6
davon: Kantonsschulen	100.0	103.6	131.5	113.4	101.8	108.9	119.7	120.5
KME	100.0	86.9	70.8	56.9	45.7	44.3	56.6	56.2
Lehrerbildungsanstalten	100.0	108.6	104.4	92.3	78.5	76.5	74.0	72.2
Technikum Winterthur	100.0	82.7	86.3	73.9	88.8	67.9	59.1	48.7
Universität Zürich	100.0	88.9	84.7	72.3	57.8	59.6	54.9	41.0
Übrige höhere Lehranstalten	100.0	98.2	95.6	88.1	83.0	81.5	86.3	-
Berufsbildung	100.0	101.2	105.8	101.5	87.6	85.3	83.7	-
Übrige Ausbildungsgänge	-	-	-	-	-	-	-	69.7
Total Stipendien	100.0	95.3	95.3	85.8	75.7	74.6	74.8	61.9
Total Darlehen	100.0	124.8	118.0	143.3	131.1	113.4	99.5	54.8
Total Ausbildungsbeiträge	100.0	97.6	97.1	90.3	80.1	77.7	76.7	61.3

Der Kanton Zürich ist im Stipendienwesen nur für jenen Teil der Schüler/innen und Studierenden zuständig, welcher stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton hat. Der stipendienrechtliche Wohnsitz entspricht bei Mündigen nicht zwingend dem zivilrechtlichen Wohnsitz. Der stipendienrechtliche Wohnsitz als statistisches Kriterium wird jedoch nicht erhoben. Die folgenden Werte stellen die bestmögliche Annäherung dar (Kantonsschulen: Wohnsitz der Eltern; Universität: Wohnsitz im Zeitpunkt der Maturität; übrige: zivilrechtlicher Wohnsitz). Zahlen liegen nur für ausgewählte kantonale Lehranstalten vor:

Tab. 2a Schüler/innen und Studierende an ausgewählten kantonalen Schulen mit Wohnsitz im Kanton Zürich 1989–1996: Absolute Zahlen

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kantonale höhere Lehranstalten	24'310	24'860	25'294	25'436	24'688	23'536	23'115	24'695
davon: Kantonsschulen	12'490	12'701	12'987	13'175	13'482	13'785	13'658	13'756
KME	405	401	413	400	426	408	394	398
Lehrerbildungsanstalten	840	989	970	1'006	982	983	954	989
Technikum Winterthur	580	565	589	587	589	576	502	557
Universität Zürich	9'995	10'204	10'335	10'268	9'209	7'784	7'607	8'995

An Schülerinnen und Schüler und Studierende der ausgewählten kantonalen Lehranstalten flossen in den letzten acht Jahren durchschnittlich 44% der ausgerichteten Beiträge; etwas mehr als die Hälfte der unterstützten Personen absolvierten hier ihre Ausbildung. Die Entwicklung der Studierendenzahl an der Universität unterliegt seit 1994 Schwankungen, die primär durch exogene Faktoren bedingt sind (Auflösung der günstigen Krankenkasse, Gebührenerhöhungen, Immatrikulationszwang).

Tab. 2b Schüler/innen und Studierende an ausgewählten kantonalen Schulen mit Wohnsitz im Kanton Zürich 1989–1996: Index (1989=100)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kantonale höhere Lehranstalten	100.0	102.3	104.0	104.6	101.6	96.8	95.1	101.6
davon: Kantonsschulen	100.0	101.7	104.0	105.5	107.9	110.4	109.4	110.1
KME	100.0	99.0	102.0	98.8	105.2	100.7	97.3	98.3
Lehrerbildungsanstalten	100.0	117.7	115.5	119.8	116.9	117.0	113.6	117.7
Technikum Winterthur	100.0	97.4	101.6	101.2	101.6	99.3	86.6	96.0
Universität Zürich	100.0	102.1	103.4	102.7	92.1	77.9	76.1	90.0

Wegen der Dreiteilung des Zürcher Stipendienwesens bis Mitte 1996 sind die Zahlen für die unterstützten Personen vor 1996 (Tabelle 3a und b) infolge von Mehrfachzählungen systematisch um eine unbestimmte Grösse zu hoch:

Tab. 3a Unterstützte Personen 1989–1996: Absolute Zahlen

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kantonale höhere Lehranstalten	3'477	3'208	3'178	3'111	2'830	2'733	2'665	2'055
davon: Kantonsschulen	1'175	1'054	1'174	1'259	1'194	1'130	1'166	890
KME	222	204	168	157	133	142	152	123
Lehrerbildungsanstalten	202	225	184	214	166	202	202	130
Technikum Winterthur	338	310	297	264	263	253	238	167
Universität Zürich	1'540	1'415	1'355	1'217	1'074	1'006	907	745
Übrige höhere Lehranstalten	1'482	1'423	1'408	1'327	1'286	1'145	1'214	–
Berufsbildung	1'598	1'443	1'454	1'653	1'674	1'383	1'292	–
Übrige Ausbildungsgänge	–	–	–	–	–	–	–	2'226
Stipendienbezüger/innen	6'557	6'074	6'040	6'091	5'790	5'261	5'171	4'281
Darlehensbezüger/innen (ED)	515	592	586	678	693	575	516	361
Total Bezüger/innen	...	4'478						

Tab. 3b Unterstützte Personen 1989–1996: Index (1989=100)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kantonale höhere Lehranstalten	100.0	92.3	91.4	89.5	81.4	78.6	76.6	59.1
davon: Kantonsschulen	100.0	89.7	99.9	107.1	101.6	96.2	99.2	75.7
KME	100.0	91.9	75.7	70.7	59.9	64.0	68.5	55.4
Lehrerbildungsanstalten	100.0	111.4	91.1	105.9	82.2	100.0	100.0	64.4
Technikum Winterthur	100.0	91.7	87.9	78.1	77.8	74.9	70.4	49.4
Universität Zürich	100.0	91.9	88.0	79.0	69.7	65.3	58.9	48.4
Übrige höhere Lehranstalten	100.0	96.0	95.0	89.5	86.8	77.3	81.9	–
Berufsbildung	100.0	90.3	91.0	103.4	104.8	86.5	80.9	–
Übrige Ausbildungsgänge	–	–	–	–	–	–	–	72.3
Stipendienbezüger/innen	100.0	92.6	92.1	92.9	88.3	80.2	78.9	65.3
Darlehensbezüger/innen (ED)	100.0	115.0	113.8	131.7	134.6	111.7	100.2	70.1
Total Bezüger/innen						

Die Stipendiatenquoten der einzelnen Lehranstalten (Tabelle 4) ergeben sich aus den in den Tabellen 2a und 3a enthaltenen Daten:

Tab. 4 Stipendiatenquoten 1989–1996

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kantonale höhere Lehranstalten	14.3	12.9	12.6	12.2	11.5	11.6	11.5	8.3
davon: Kantonsschulen	9.4	8.3	9.0	9.6	8.9	8.2	8.5	6.5
KME	54.8	50.9	40.7	39.3	31.2	34.8	38.6	30.9
Lehrerbildungsanstalten	24.0	22.8	19.0	21.3	16.9	20.5	21.2	13.1
Technikum Winterthur	58.3	54.9	50.4	45.0	44.7	43.9	47.4	30.0
Universität Zürich	15.4	13.9	13.1	11.9	11.7	12.9	11.9	8.3

Die ausgewiesenen Durchschnittsbeträge (Tabelle 5a) und die Kaufkraftentwicklung dieser Durchschnittsbeträge (Tabelle 5b) dürfen aus einer Reihe von vorab statistischen Gründen nur mit sehr grosser Zurückhaltung interpretiert werden. Da vor 1996 Doppelzählungen unvermeidlich waren, sind die Durchschnittsbeträge 1989–1995 systematisch zu tief:

Tab. 5a Durchschnittsbetrag pro Person 1989–1996: Absolute Zahlen (Fr.)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Kantonale höhere Lehranstalten	5'155	5'362	5'706	5'185	5'065	5'243	5'319	5'840
davon: Kantonsschulen	1'727	2'109	2'557	2'142	2'102	2'388	2'583	3'433
KME	6'970	6'974	7'332	6'575	6'455	5'897	7'148	8'842
Lehrerbildungsanstalten	4'338	4'475	5'592	4'429	5'037	4'052	3'981	6'080
Technikum Winterthur	5'296	5'052	5'853	5'874	7'345	5'862	5'516	6'523
Universität Zürich	7'585	7'762	8'216	8'138	7'634	8'442	8'775	8'025
Übrige höhere Lehranstalten	6'961	7'527	7'882	8'024	8'084	8'961	9'095	–
Berufsbildung	5'458	6'469	7'137	6'279	5'545	6'570	7'004	–
Übrige Ausbildungsgänge	–	–	–	–	–	–	–	7'446
Stipendienbezüger/innen	5'637	6'132	6'558	6'101	5'874	6'401	6'626	6'675
Darlehensbezüger/innen (ED)	6'132	7'040	7'152	7'821	7'258	7'603	7'555	6'526
Total Bezüger/innen	...	6'908						

Tab. 5b Index: Durchschnittsbetrag pro Person 1989–1996 zu Preisen von 1989

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Zürcher Städteindex (Jahresdurchschnitt)	100.0	105.8	112.5	117.2	121.5	122.1	124.0	125.0
Deflationsfaktor	1.000	0.945	0.889	0.853	0.823	0.819	0.806	0.800
Kantonale höhere Lehranstalten	100.0	98.4	98.4	85.8	80.9	83.3	83.2	90.7
davon: Kantonsschulen	100.0	115.5	131.6	105.8	100.2	113.3	120.6	159.1
KME	100.0	94.6	93.5	80.5	76.2	69.3	82.7	101.5
Lehrerbildungsanstalten	100.0	97.5	114.6	87.1	95.6	76.5	74.0	112.1
Technikum Winterthur	100.0	90.2	98.3	94.6	114.2	90.7	84.0	98.6
Universität Zürich	100.0	96.8	96.3	91.5	82.8	91.2	93.3	84.7
Übrige höhere Lehranstalten	100.0	102.2	100.7	98.3	95.6	105.4	105.3	–
Berufsbildung	100.0	112.1	116.2	98.2	83.6	98.6	103.5	–
Übrige Ausbildungsgänge	–	–	–	–	–	–	–	96.4
Stipendienbezüger/innen	100.0	102.9	103.4	92.3	85.8	93.0	94.8	94.8
Darlehensbezüger/innen (ED)	100.0	108.5	103.7	108.8	97.4	101.5	99.3	78.1

Zusammenfassend ist festzuhalten:

- Nominal gibt der Kanton Mitte der neunziger Jahre weniger für Ausbildungsbeiträge aus als Ende der achtziger Jahre. Teuerungsbereinigt ergibt sich auf den Gesamtsummen eine Abnahme um etwa 25%. Die Zahl der unterstützten Personen sank im gleichen

Zeitraum um etwa 20%, was allerdings nur knapp ausreichte, um die Kaufkraft des durchschnittlichen Beitrags auf dem Ausgangsniveau von 1989 zu halten.

- Der grössere Teil dieser Entwicklung lässt sich seit 1992 mit den getroffenen Sparmassnahmen erklären. Es besteht ausserdem ein schwacher Zusammenhang mit der Entwicklung der Zahl der Schüler/innen und Studierenden, für die der Kanton Zürich im Stipendienwesen zuständig ist oder die aus rechtlichen Gründen überhaupt beitragsberechtigt sind (keine freie Wahl der Lehranstalt). Die Schüler- und Studierendenzahl nahm faktisch nur an den Kantonsschulen stetig zu. Vor allem an der Universität sowie am Technikum Winterthur geht die Zahl der Studierenden mit Zürcher Wohnsitz tendenziell zurück.
- Über das EFFORT-Szenario hinausgehende Vorgaben hat der Regierungsrat für die Entwicklung des Stipendienwesens in der näheren Zukunft nicht erlassen. Ausser der regelmässigen Teuerungsanpassung sind auch im Bereich der Gebühren an den kantonalen Schulen keine Schritte geplant.
- Eine pragmatische Verbesserung der Aussagekraft der statistischen Angaben im Geschäftsbericht des Regierungsrates über die Entwicklung der Stipendien wird geprüft.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi