

Postulat KR-Nr. 326/1992
betreffend Rückzahlungspflicht von Stipendien.
(Ergänzungsbericht)
(vom 18. Dezember 1996)

Am 21. Dezember 1992 überwies der Kantonsrat ein Postulat von Hans-Jacob Heitz, Winterthur, und Peter Aisslinger, Zürich, mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, in allen Bildungsbereichen die gesetzliche Verankerung des Grundsatzes der Rückzahlungsverpflichtung für alle Ausbildungsbeiträge/Stipendien (Konto 3662) zu prüfen.

Der Regierungsrat beantragte im Geschäftsbericht für das Jahr 1994 die Abschreibung des Postulats. Anlässlich der Behandlung des Berichts beschloss der Kantonsrat am 6. November 1995 auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission das Postulat stehen zu lassen und gemäss § 24 Abs. 3 des Kantonsratsgesetzes einen Ergänzungsbericht zu verlangen.

Auf Antrag der Direktion des Erziehungswesens
beschliesst der Regierungsrat:

I. Dem Kantonsrat wird der folgende Bericht im Sinne von § 24 Abs. 3 des Kantonsratsgesetzes erstattet:

A. Vorbemerkungen

Das vom Kantonsrat im Rahmen der Budgetdebatte am 21. Dezember 1992 überwiesene Postulat von Hans-Jacob Heitz, Winterthur, und Peter Aisslinger, Zürich, begründet die Forderung nach einer gesetzlichen Verankerung des Grundsatzes der Rückzahlungspflicht für alle Ausbildungsbeiträge im Wesentlichen mit fünf Argumenten:

- Stipendien hätten ihre ursprüngliche soziale Komponente weitgehend verloren;
- die Voraussetzungen zum Stipendienbezug wären immer einfacher geworden;
- es käme gelegentlich zu verdecktem Missbrauch, was dem Stipendienwesen in der Öffentlichkeit einen negativen Anstrich gäbe;
- der überwiegende Teil der Stipendienbezüger/innen würde später eine Berufs- und Lebensstellung erreichen, welche eine ganze oder teilweise Rückerstattung ohne grosse Schwierigkeiten ermögliche;
- erstrebenswert wäre eine Rückzahlungspflicht aber auch aus finanzpolitischen Gründen.

Anlässlich der Behandlung des Geschäftsberichts 1994 am 6. November 1995 wurden in der Ratsdebatte hauptsächlich die finanzpolitischen Argumente in den Vordergrund gerückt und das Aufzeigen verschiedener Möglichkeiten verlangt, wie eine derartige Rückzahlungspflicht gesetzlich verankert werden könnte.

Der Bericht liefert Sachinformationen zum Stipendienwesen in der Schweiz im allgemeinen und im Kanton Zürich im speziellen. Dabei wird auf einzelne in der Begründung des Abschreibungsantrages nicht ausführlich beleuchtete Gesichtspunkte sowie auf die in den Beratungen des Kantonsrates in den Vordergrund gerückten Fragen näher eingegangen. Soweit mit vertretbarem Aufwand möglich, werden die nötigen Daten veranschaulicht. Schliesslich werden in- und ausländische Modelle der Ausbildungsfinanzierung, die stark von der Idee der Rückzahlungspflichtigkeit geprägt sind, vorgestellt und die finanziellen und sozial- und bildungspolitischen Konsequenzen einer stärker darlehensbasierten Ausbildungsfinanzierung beleuchtet.

B. Das Stipendienwesen in der Schweiz

Kantonale Gesetzgebungen und Bundesbeiträge

In der Schweiz fällt die Ausrichtung von finanziellen Beihilfen an in Ausbildung stehende Personen unter kantonale Hoheit. Der Bund leistet jedoch seit über 30 Jahren Beiträge an die nach den kantonalen Regelungen ausgerichteten Ausbildungsbeihilfen (Bundesgesetz vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien). Beitragsberechtigt sind innerhalb bestimmter Höchstsätze ausschliesslich Ausbildungsbeiträge, die mit keinerlei Rückzahlungsverpflichtungen verbunden sind, d.h. die Stipendien im eigentlichen Sinn. Die Subventionssätze sind nach Finanzkraft der Kantone abgestuft, und variieren zwischen 20% und 60%. Voll durch den Bund übernommen werden die nach kantonalem Recht zugemessenen Stipendien an Flüchtlinge; subventioniert werden ferner nur die Stipendien für nicht mehr schulpflichtige Personen.

Im Mittel trägt der Bund rund 40% der gesamtschweizerischen Stipendienaufwendungen. Im Rahmen der Sparmassnahmen des Bundes wurden 1992 die Rückerstattungen an die Kantone linear um 10% gekürzt. Zürich gehört zusammen mit Zug, Basel-Stadt, Genf und neuerdings Basel-Land zu den finanzstarken Kantonen und hat Anspruch auf die Rückerstattung von 20% bzw. 18% der ausgerichteten Stipendienbeträge.

Die meisten Kantone haben ihr Stipendienwesen in Spezialgesetzen und darauf basierenden Vollzugsverordnungen geregelt. Der Kanton Zürich beschreitet diesbezüglich einen anderen Weg: Die Grundsätze sind in einer Verordnung des Regierungsrates (gestützt auf §§ 243 und 244 des Unterrichtsgesetzes vom 23. Dezember 1859 und auf § 33 des Einführungsgesetzes zum Berufsbildungsgesetz vom 21. Juni 1987) niedergelegt, welche durch den Kantonsrat zu genehmigen ist. Die Einzelheiten, insbesondere die Beitragsbemessung, werden in einem Reglement festgehalten. Die geltende zürcherische Stipendienverordnung datiert vom 10 Januar 1996 (vom Kantonsrat genehmigt am 26. August 1996), das Stipendienreglement wurde am 2. Juli 1996 durch den Erziehungsrat im Einvernehmen mit dem Berufsbildungsrat erlassen; beide sind rückwirkend auf den 1. Juli 1996 in Kraft gesetzt worden.

Gesamtschweizerisch anerkannte Grundsätze

Bedingt durch die kantonale Hoheit im Stipendienwesen ergibt sich ein interkantonaler Harmonisierungsbedarf. Verschiedene Anläufe zur materiellen Harmonisierung, sei es durch Subventionsauflagen oder eine interkantonale Vereinbarung, scheiterten jedoch bisher, so dass landesweit 26 unterschiedliche Stipendiensysteme bestehen. Auf informeller Ebene (Interkantonale Konferenz der Stipendienbearbeiter IKSK, Modellgesetz der Erziehungsdirektorenkonferenz) konnte erreicht werden, dass die elementare Frage nach der Zuständigkeit durch die Definition des stipendienrechtlichen Wohnsitzes einigermaßen befriedigend gelöst ist. Bei Erstausbildungen entscheidet auch bei mündige Gesuchsteller/innen der zivilrechtliche Wohnsitz der Eltern über die Zuständigkeit, ein eigener stipendienrechtlicher Wohnsitz wird nach abgeschlossener Erstausbildung in jenem Kanton erworben, wo eine Bewerberin oder ein Bewerber zuletzt vor Ausbildungsbeginn während mindestens zwei Jahren zivilrechtlichen Wohnsitz hatte und durch eigene Erwerbstätigkeit von den Eltern finanziell unabhängig war. Sinn dieser stipendienrechtlichen Wohnsitzdefinition ist ein gewisser Schutz vor finanzieller Überforderung jener Kantone, die ein breites, überregional genutztes Bildungsangebot unterhalten. Sie gilt auch in bestehenden interkantonalen Vereinbarungen, etwa bei Schulgeldabkommen.

Gesamtschweizerisch anerkannt und in die meisten kantonalen Regelungen eingeflossen sind ausserdem die folgenden, auch im zürcherischen Stipendienrecht verankerten Grundsätze:

- Auf Ausbildungsbeiträge besteht im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung ein Rechtsanspruch.
- Die Höhe der Ausbildungsbeiträge richtet sich nach den finanziellen Möglichkeiten der Bewerber/innen selbst, ihrer Eltern und anderer Leistungspflichtiger (Subsidiaritätsprinzip).
- Ausbildungsbeiträge werden grundsätzlich als nicht rückzahlungspflichtige Beihilfen (= Stipendien) ausgerichtet.
- Rückzahlungspflichtige Beiträge (= Darlehen) werden unter besonderen Umständen an Stelle oder in Ergänzung zu Stipendien angeboten.

Bei der Interpretation dieser Grundsätze sind 26 kantonale Varianten in Gebrauch auf die im Einzelnen nicht eingegangen werden kann.

Quantitative Gesichtspunkte

Einen Überblick über die gesamtschweizerische Situation geben die folgenden Abschnitte. Ausgewertet werden die jährlich von der IKSK herausgegebenen statistischen Zusammenstellungen "Die Ausbildungsfinanzierung in der Schweiz" (IKSK-Statistik). Diese enthalten nicht nur die kantonalen Aufwendungen im engeren Sinn, sondern (nicht aufgeschlüsselt) auch die in Verbindung mit kantonalen Stipendien ausgerichteten zusätzlichen Beiträge von Gemeinden und privaten Institutionen (Fonds, Stiftungen), die vom Bund ebenfalls subventioniert werden. Nicht enthalten sind die mit dem Stipendienwesen verbundenen Verwaltungskosten sowie die Rückerstattungen durch den Bund. Um annäherungsweise feststellen zu können, wie hoch diese sind, wurden etwas vereinfachend alle ausgewiesenen Stipendien als

beitragsberechtigigt behandelt. Das ist nicht ganz genau, kompensiert jedoch andere Ungenauigkeiten wie die völlige Übernahme der Stipendien an Flüchtlinge durch den Bund.

In den Diagrammen werden nur ausgewählte Kantone dargestellt, welche im Berichtszusammenhang von Interesse sind: die Nachbarkantone, die Hochschulkantone sowie die Kantone Luzern (hoher und systematischer Darlehensanteil) und Solothurn (in der Ratsdebatte als Beispiel im Sinn des Postulats genannt).

Aufwendungen der Kantone und des Bundes

Die gesamtschweizerischen Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge stiegen *nominal* von rund 240 (1989) auf knapp 360 Millionen Franken (1993 und 1994) und sanken bis 1995 wieder auf 314 Millionen Franken ab. Die allgemeine Teuerung betrug zwischen 1989 und 1995 knapp 23%. Die Zunahme um beinahe 50% bis 1993 deutet auf einen gewissen Ausbau der kantonalen Stipendiensysteme hin; tatsächlich datieren eine ganze Reihe kantonaler Stipendiengesetze aus den frühen 90er Jahren.

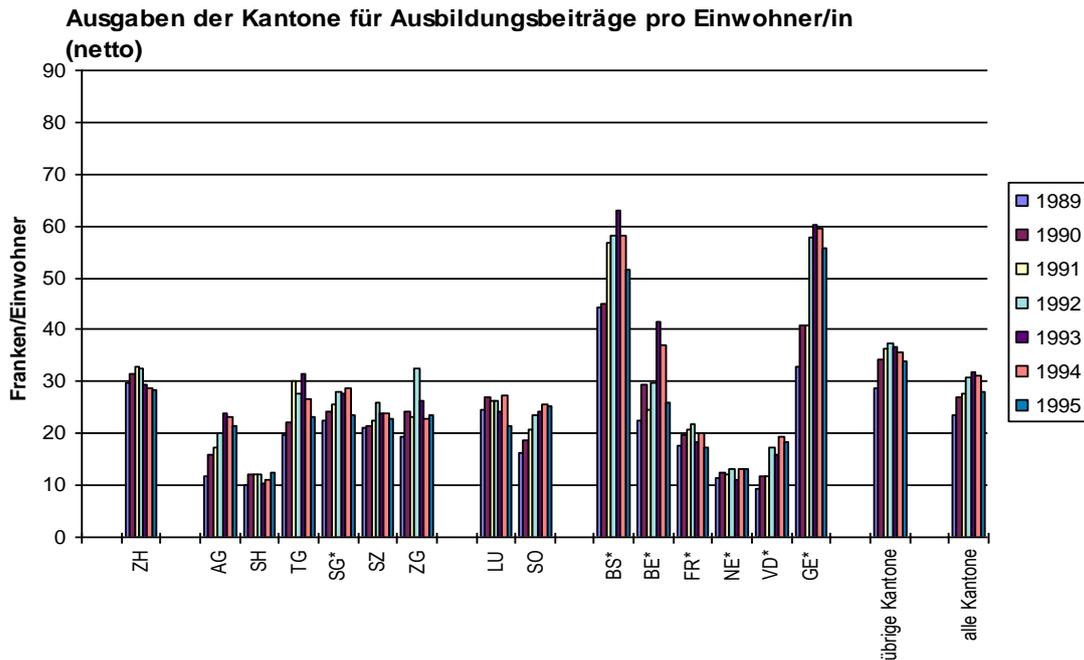
Der Kanton Zürich machte diese Bewegung praktisch nicht mit. Seine Nettoaufwendungen stiegen 1989-1991 von rund 34 auf 38 Millionen Franken (12%), was ziemlich genau der aufgelaufenen Teuerung entspricht; der Abschwung begann 1992 und bereits 1993 war der Stand des Ausgangsjahres 1989 nominal wieder erreicht; 1994 und 1995 lagen die Nettoaufwendungen leicht darunter. Das bedeutet einen realen Abbau um über 20% gegenüber 1989. Dieser Abbau ist Folge der seit 1992 auch im Stipendienwesen ergriffenen Sparmassnahmen.

Die Bundesbeiträge bewegten sich logischerweise einigermaßen im Gleichschritt zur Entwicklung bei den Kantonen: 1989 richtete der Bund rund 86, im Spitzenjahr 1993 135 und 1995 117 Mio. Franken Subventionen aus (ohne Berücksichtigung der Aufwendungen für die anerkannten Flüchtlinge).

Die Aufwendungen pro Einwohner/in stiegen von 1989 bis 1995 im Durchschnitt aller Kantone von Fr. 36.25 auf Fr. 44.50 (+22,8%) mit einer Spitze 1993, wo Fr. 51.30 pro Einwohner/in ausgegeben wurden. Die kantonalen Haushalte wurden im Durchschnitt jedoch nur mit Fr. 23.40 (1989) bzw. Fr. 31.90 (1993) bzw. Fr. 28.– (1995) belastet; der Bund trug folglich 36–38 % der gesamten Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge.

Der Kanton Zürich verzeichnete stets unterdurchschnittliche Bruttoaufwendungen pro Einwohner/in von zuletzt Fr. 34.70. Die Nachbarkantone Schwyz (1995: Fr. 43.10), Thurgau (Fr. 40.85) und St. Gallen (Fr. 39.–) lagen in den letzten Jahren durchwegs vor Zürich; die Hochschulkantone Genf (1995: Fr. 69.20), Basel-Stadt (Fr. 63.70), Bern (Fr. 53.45), Freiburg (Fr. 41.45), und St. Gallen (Fr. 39.–) besser ab.

Aus der Sicht der kantonalen Finanzen sind die Nettoausgaben nach Abzug der Rückerstattungen des Bundes von grösserem Interesse. Die durch die Kantone selbst zu tragenden Kosten betragen 1995 im schweizerischen Mittel Fr. 28.15 pro Einwohner/in, im Kanton Zürich waren es Fr. 29.10. Dieser Wert wird von keinem der Nachbarkantone erreicht, von den Hochschulkantonen sind es lediglich Genf und Basel-Stadt, die netto pro Kopf höhere Ausgaben für Ausbildungsbeiträge aufweisen als der Kanton Zürich.



Zahl der Beitragsbezüger/innen

Die Zahl der Ausbildungsbeiträge beziehenden Personen wird meistens überschätzt. Gesamtschweizerisch bezogen Ende der 80er Jahre knapp 51'000 Personen Stipendien, 1993/94 waren es je etwa 56'000, 1995 ca. 52'000. Ausserdem wurden gesamtschweizerisch jährlich zwischen 5'700 (1995) und 7'000 Darlehen (1992/1993) ausgerichtet. Da sich im ganzen Zeitraum jährlich rund 430'000 Personen in Ausbildungen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe befanden, ergeben sich Anteile von 12–13 %. Im Kanton Zürich waren es in den selben Jahren 7'100, je 5'800 bzw. 5'700 Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen, was einem Anteil von 7–8% entspricht (eine gewisse Verfälschung nach unten ergibt sich, weil an zürcherischen Bildungseinrichtungen ein beträchtlicher Anteil Personen lernen, für die der Kanton Zürich stipendienmässig nicht zuständig ist).

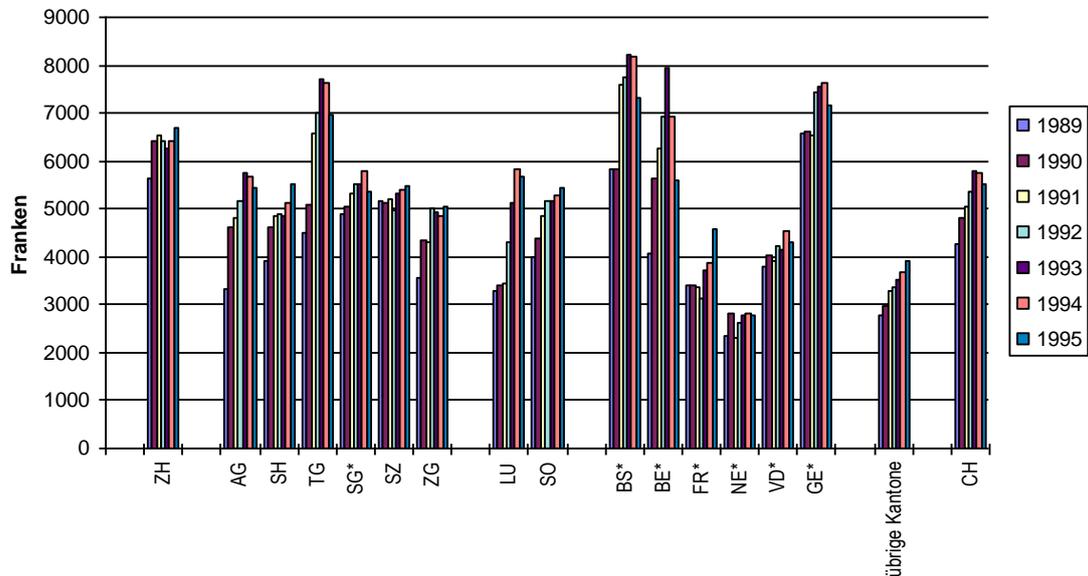
Stipendien werden normalerweise mit Studierenden an einer Hochschule in Verbindung gebracht. Gesamtschweizerisch bezogen 1995 lediglich 12'500 von 88'000 Studentinnen und Studenten an einer Universität Stipendien (ca. 14%). Im Kanton Zürich waren es lediglich 1'700 auf 16'200 (knapp 11%; gleicher Vorbehalt wie oben).

Höhe der individuellen Beiträge

Eine mit vielen Mängeln behaftete Vergleichsgrösse bildet die durchschnittliche Höhe der ausgerichteten Beiträge. Trotz dieser Mängel werden hier die einschlägigen Daten dargestellt. In Kombination mit anderen Faktoren, etwa der Zahl der unterstützten Personen, lassen sie unterschiedliche Stipendienphilosophien vermuten; für sich allein lassen sie eine Aussage über die Grosszügigkeit des Stipendiensystems jedoch nicht zu. Da die meisten Kantone im

Gegensatz zu Zürich keine Stipendien an schulpflichtige Mittelschüler/innen ausrichten, sind die entsprechenden Werte zwecks besserer Vergleichbarkeit ausgeklammert worden.

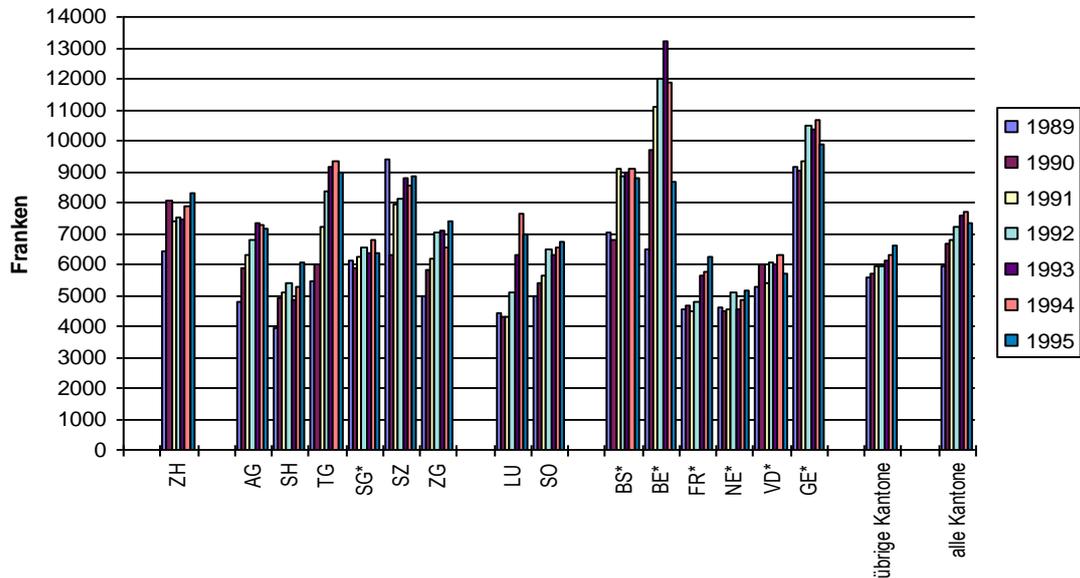
Durchschnittsbetrag Stipendien



Gesamtschweizerisch stiegen die Durchschnittswerte seit 1989 bis 1993/94 deutlich von knapp 4'300 auf 5'800 Franken an (+35%), um 1995 auf 5'500 Franken abzusinken (-5%); dieser Wert liegt jedoch immer noch erheblich über dem Ausgangswert (+28%). Für den Kanton Zürich lauten die entsprechenden Zahlen: 5'700, 6'400 und knapp 6'700 (+18% gegenüber 1989). Alle Nachbarkantone ausser Thurgau (seit 1991 höher als Zürich) weisen tiefere Durchschnittswerte aus als der Kanton Zürich, letztere liegen im Bereich des gesamtschweizerischen Mittels. Unter den Hochschulkantonen liegt Zürich an dritter Stelle hinter Basel und Genf, die teilweise jedoch erheblich höhere durchschnittliche Beiträge ausrichteten.

Diese Gesamtdurchschnittswerte sind stark beeinflusst durch die Zusammensetzung der kantonalen Klientele, die Vielfalt der zu Beiträgen berechtigenden Ausbildungen, die Art der verfolgten Stipendienpolitik (möglichst vielen Personen eher wenig vs. eher wenigen Personen soviel wie nötig) usw.. Eine gesamtschweizerisch einigermaßen gut vergleichbare Gruppe stellen auch hier die Studierenden an Hochschulen dar. Zürich liegt etwas über dem schweizerischen Durchschnitt; unter den Hochschulkantonen liegt es hinter Bern, Genf und Basel-Stadt an vierter Stelle; von den Nachbarkantonen zahlen Thurgau und Schwyz durchschnittlich höhere Stipendien aus.

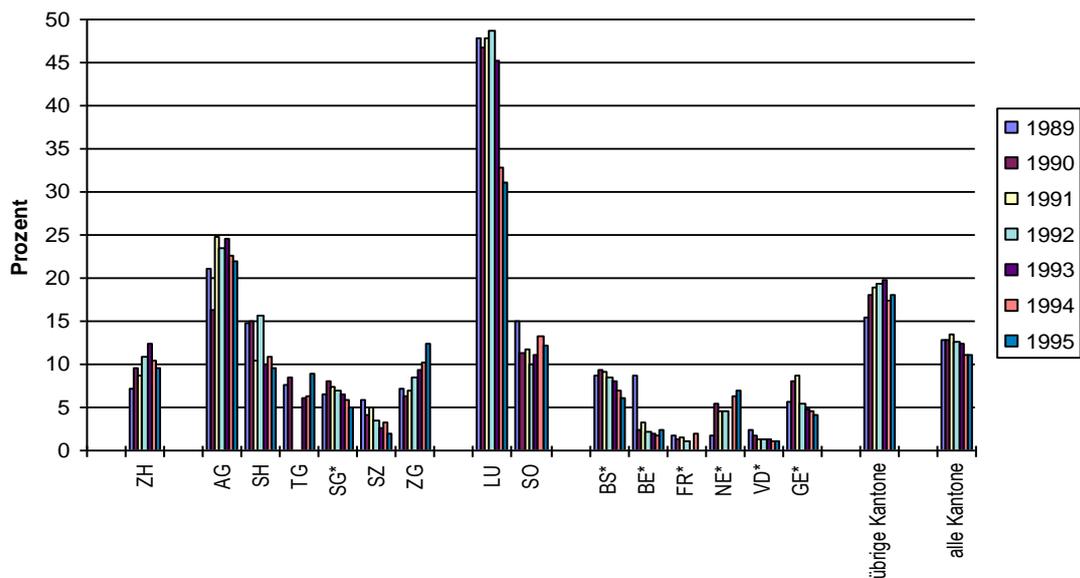
Durchschnittliches Stipendium Hochschulstudierende



Stipendien und Darlehen

Alle Kantone, ausgenommen der Kanton Graubünden, richten neben Stipendien auch Darlehen aus. Welchen Stellenwert die Darlehensvergabe für die Ausbildungsfinanzierung innehat, geht aus folgenden Angaben hervor:

Darlehensnehmer/innen auf 100 Stipendienbezüger/innen

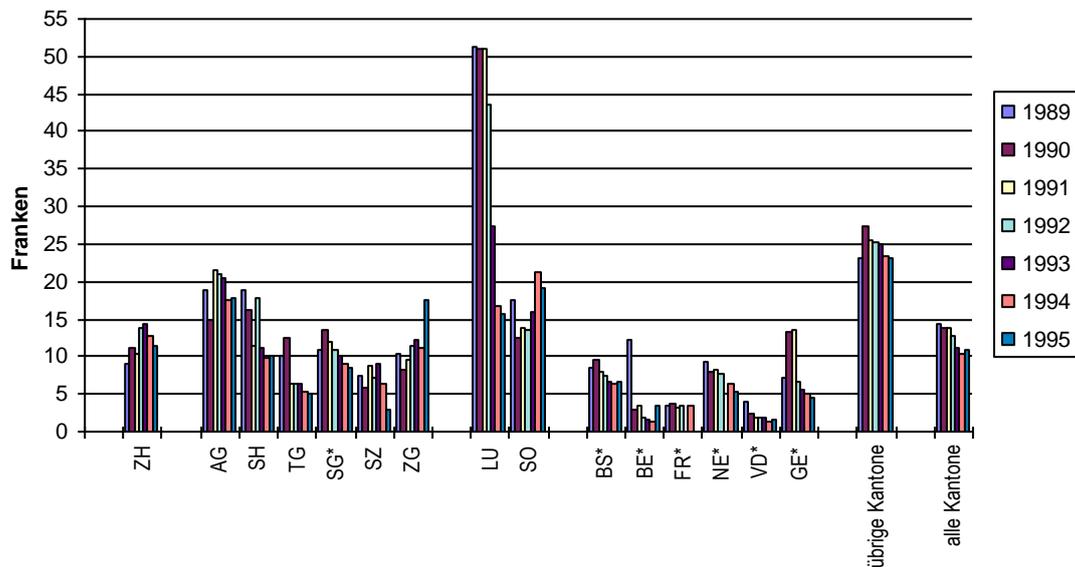


Auf 100 mit Stipendien unterstützte Personen entfielen 1989–1992 gesamtschweizerisch jeweils 13 (ausschliesslich oder auch) mit Darlehen unterstützte Personen; seither sank dieser

Wert auf 11. Im Kanton Zürich stieg die Quote der mit Darlehen unterstützten Bewerber/innen 1989–1993 von 7 auf 12 und sank danach wieder auf etwas unter 10.

Die Häufigkeit von Darlehen liegt in den Nachbarkantonen, ausgenommen Aargau, und in sämtlichen Hochschulkantonen eher unter dem zürcherischen Wert. Ein Sonderfall ist der Kanton Luzern: 1989–1993 erhielten gut 45 % der unterstützten Personen auch Darlehen, danach sank dieser Wert auf etwa 33 %. Keine besonders auffallenden Werte weisen die Kantone Solothurn und Thurgau auf, welche in der Ratsdebatte oder in der Postulatsbegründung erwähnt wurden. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn die als Darlehen ausgerichteten Summen mit der Summe der Stipendien verglichen werden; sie bewegen sich in der Regel im gleichen Prozentbereich wie die Zahl der Darlehensnehmer/innen auf 100 Stipendienbezüger/innen.

Darlehensbetrag pro 100 Franken Stipendien



Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass rückzahlungspflichtige Beiträge im Bereich der Ausbildungsfinanzierung gesamtschweizerisch betrachtet, keinen grossen Stellenwert haben. Dabei ist allerdings die sehr grosse Bandbreite der Modelle nicht zu übersehen: sie reicht von überhaupt keiner Darlehensvergabe zu durchschnittlichen Darlehensanteilen von gegen 50 %. Das in den obigen Diagrammen als atypisch herausragende Beispiel des Kantons Luzern wird weiter unten näher beleuchtet.

C. Stipendien und Darlehen im Kanton Zürich

Unterstützte Ausbildungen

Die IKSK-Statistik differenziert nach 14 Ausbildungsrichtungen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zahl der unterstützten Personen, die ausgerichteten Beträge sowie die Art dieser Beiträge für 1995:

Ausbildungsbeiträge nach Art der unterstützten Ausbildung (Kanton Zürich 1995)

Art der Ausbildung	Stipendien		Darlehen		Total	Darlehens- quoten Stipendien=100%	
	Pers.	Beiträge Fr. 1'000	Pers.	Beiträge Fr. 1'000	Beiträge Fr. 1'000	Pers.	Bei- träge
Alle	5'716	36'612	551	4'117	40'728	10%	11%
Sekundarstufe I	336	645	2	4	649	1%	1%
1 Obligatorische Schulpflicht	336	645	2	4	649	1%	1%
Sekundarstufe II	2'265	10'895	96	629	11'523	4%	6%
2 Maturitätsschulen	985	4'039	62	380	4'420	6%	9%
3 Schulen für Allgemeinbildung	199	640	1	6	646	1%	1%
4 Lehrerbildungsanstalten II	151	1'190	23	188	1'379	15%	16%
5 <i>Paramedizinische Berufe*</i>	243	1'586	3	15	1'601	1%	1%
6 <i>Vollzeit-Berufsschulen</i>	160	1'107	4	23	1'130	3%	2%
7 <i>Berufslehren und Anlehren</i>	527	2'332	3	16	2'348	1%	1%
Tertiärstufe nichtuniversitär	1'453	11'311	228	1'759	13'070	16%	16%
8 Lehrerbildungsanstalten III	124	883	23	144	1'027	19%	16%
9 Höhere technische und landwirtschaftliche Lehranstalten	409	2'846	103	751	3'598	25%	26%
10 <i>Handels- und Verwaltungsschulen</i>	307	2'372	23	168	2'540	8%	7%
11 <i>Weiterbildung von Berufsleuten</i>	179	1'209	7	31	1'240	4%	3%
12 <i>Schulen für Sozialarbeiter, Erzieher, Geistliche</i>	201	1'655	8	61	1'716	4%	4%
13 Künstlerische Berufe	233	2'346	64	604	2'950	28%	26%
Tertiärstufe universitär	1'662	13'761	225	1'725	15'486	14%	13%
14 Hochschulen	1'662	13'761	225	1'725	15'486	14%	13%

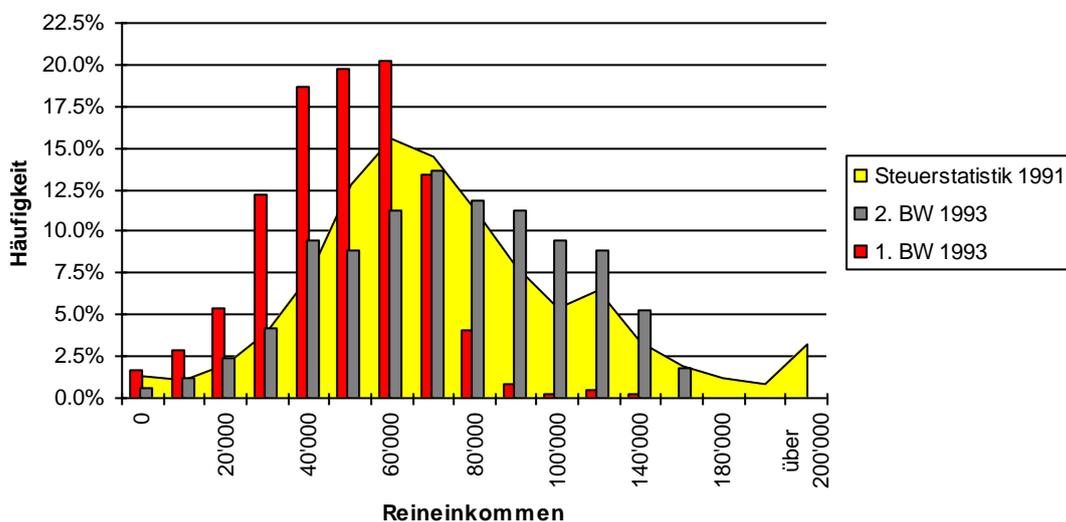
* *Kursiv*. Beitragsbemessung ausschliesslich oder zum überwiegenden Teil nach Stipendienreglement für die Berufsbildung.

Mit 30 % der ausgegebenen Beiträge wurden Ausbildungen auf der Sekundarstufe (I und vor allem II) unterstützt, 32 % kamen Auszubildenden auf der nicht universitären Tertiärstufe und 38 % Hochschulstudierenden zugute. Da die Ausbildungskosten auf der Tertiärstufe und die Leistungen bei Ausbildungen des 2. Bildungsweges höher sind, sind die Anteile der drei Ausbildungsbereiche an der Zahl der begünstigten Personen umgekehrt: 45 % waren in Ausbildungen auf Sekundarstufe I und II, 25 % auf der nichtuniversitären Tertiärstufe und 29 % an einer Hochschule.

Wirtschaftlicher Hintergrund der Beitragsbezüger/innen

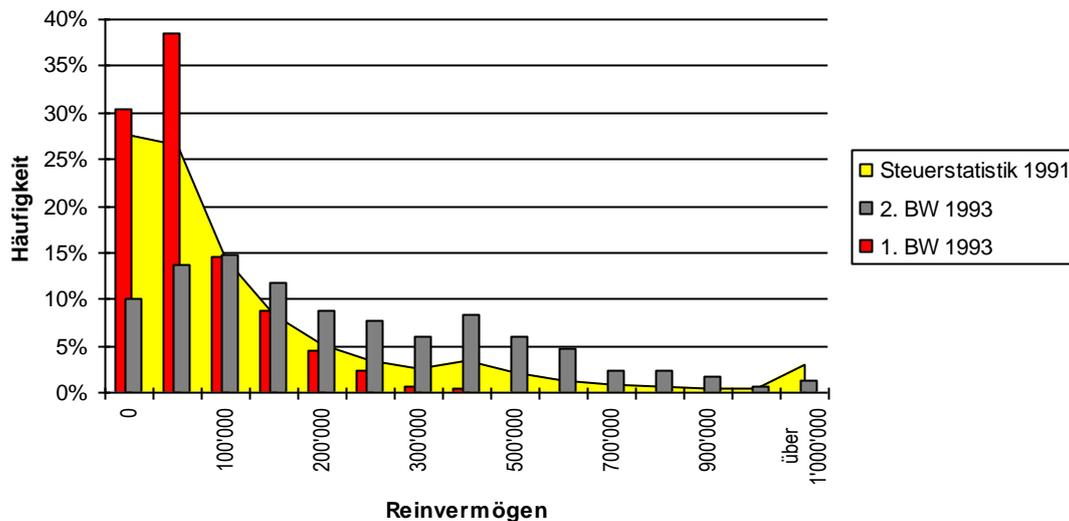
Die beiden folgenden Diagramme geben Hinweise darauf, aus welchen sozialen Schichten die Bezüger/innen von zürcherischen Ausbildungsbeiträgen stammen. Sie vergleichen die Schichtung der Elterneinkommen und -vermögen bei den Beitragsbezüger/innen des Jahres 1993 des früheren Sektors Stipendien der Erziehungsdirektion mit der Einkommens- und Vermögensschichtung nach Staatssteuerstatistik für das Jahr 1991. Berücksichtigt werden dabei die nach Tarif a besteuerten Steuerpflichtigen im aktiven Erwerbsalter. Das Wiederansteigen der Kurve bei der jeweils obersten Einkommens- bzw. Vermögensklasse gemäss Steuerstatistik entspricht der Wirklichkeit. Als Bezüger/innen sind alle Personen registriert, die im betreffenden Jahr überhaupt einen Beitrag, sei es als Stipendium, sei es als Darlehen ausgerichtet erhielten.

Elterneinkommen 1993 / Staatssteuerstatistik 1991



Aufgrund des obigen Diagramms ist leicht erkennbar, dass die untersten Einkommenskategorien bei den Eltern der unterstützten Personen des ersten Bildungsweges stark überrepräsentiert sind, während es bei jenen des zweiten Bildungsweges in der Tendenz umgekehrt aussieht. Bei der Beitragsbemessung für Ausbildungen des ersten Bildungsweges führten anrechenbare Elterneinkommen bis Fr. 40'000 (ausgezogene Linie) nicht zu Abzügen, bei der Bemessung für Ausbildungen des zweiten Bildungsweges lag diese Grenze jedoch bei Fr. 110'000 (gestrichelt; anrechenbares Einkommen = Reineinkommen gemäss Steuerdeklaration abzüglich Fr. 6'000 pro Geschwister, für das die Eltern unterhaltspflichtig sind).

Elternvermögen 1993 / Staatssteuerstatistik 1991



Die Eltern der unterstützten Jugendlichen auf dem ersten Bildungsweg verfügen sehr viel häufiger als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen über kein oder nur geringes Vermögen (Diagramm unten). Die Eltern der Bewerber/innen auf dem zweiten Bildungsweg verfügen über vergleichsweise deutlich höhere Vermögen.

Anrechenbare Vermögen bis Fr. 100'000 führten in keinem Fall zu Abzügen (gestrichelte Linie). Bei der elternabhängigen Bemessung (1. BW) erhöhte sich dieser Betrag wiederum um einen Freibetrag von Fr. 10'000 pro von den Eltern zu unterhaltenden Geschwisterteil. Bei der elternunabhängigen Bemessung (2. BW) wurde die mutmassliche Anwartschaft gegenüber den Eltern berücksichtigt (steuerrechtlich massgebendes Reinvermögen geteilt durch die Zahl der erbberechtigten Kinder). War diese kleiner als Fr. 100'000 ergaben sich ebenfalls keine Abzüge. Weiter spielt eine Rolle, dass Abzüge infolge anrechenbaren Elternvermögens bei der elternunabhängigen Bemessung gemäss Studienbeitragsreglement (Bereich Mittel- und Hochschulen) mittels Darlehen kompensiert wurden; im Bereich der Berufsbildung wurde die Vergabe derartiger Kompensationsdarlehen nicht praktiziert.

Der gleichen Auswertung der Daten des früheren Sektors Stipendien kann weiter entnommen werden, dass die Eltern der Beitragsbegünstigten in der Mehrzahl der Fälle für mehrere in Ausbildung stehende Kinder aufzukommen haben (ca. Zwei Drittel) und dass bei einer beträchtlichen Zahl Ein-Eltern-Haushalte vorliegen (unter den Mittelschülern ca. 40%).

Zusammenfassend:

- Bezüglich der Unterstützung von *Erstausbildungen* ist die von den Postulanten geäußerte Vermutung, Stipendien hätten keine sozialpolitische Funktion mehr, unhaltbar.
- Differenzierter zu betrachten ist die Situation hinsichtlich der Unterstützung von Ausbildungen des zweiten Bildungsweges. Hier wurden in der Vergangenheit auch Personen mit einem günstigeren wirtschaftlichen Hintergrund unterstützt. Allerdings dominieren auch hier die unteren und mittleren Einkommens- und Vermögensschichten. In diesem Zusammenhang ist die andere zivilrechtliche Situation zu beachten: die Eltern sind nicht mehr – oder

zumindest nur in wesentlich abgeschwächter Form – zur Übernahme von Unterhaltsleistungen und Ausbildungskosten verpflichtbar.

- In Zusammenhang mit der Totalrevision des Bemessungssystems wurden bei der Beitragsbemessung für Zweitausbildungen sehr weitgehende und einschneidende Korrekturen vorgenommen (dazu weiter unten); eine neue Datenanalyse würde für diese Gruppe Häufigkeitsverteilungen ergeben, die sich nicht mehr derart krass von derjenigen beim ersten Bildungsweg unterscheidet.

Bisherige Darlehenspolitik

Die zürcherische Darlehensquote im Bereich des schweizerischen Durchschnittswerts (11 %). Bis zum Erlass der heute geltenden einheitlichen Rechtsgrundlagen hatte der Kanton Zürich jedoch zwei Stipendiensysteme, welche sich bezüglich der Darlehensgewährung sehr deutlich unterschieden. In den Daten der obigen Tabelle betreffend die unterstützten Ausbildungen wird dies darin sichtbar, dass in den Ausbildungsrichtungen im Zuständigkeitsbereich des Amtes für Berufsbildung sehr viel tiefere Darlehensquoten ausgewiesen werden.

Stipendienreglement für die Berufsbildung	Studienbeitragsreglement (höhere Lehranstalten; in dieser Form seit 1993)
Gründe für die Ausrichtung von Darlehen	
Kein Rechtsanspruch; Zusprache im Ermessen der zuständigen Kommission in der Regel ergänzend zu gewährten Stipendien, selten anstelle von Stipendien	Ordentliches Bemessungssystem führt in bestimmten Fällen zu einem Rechtsanspruch: a) Kompensation von Abzügen infolge anrechenbaren Elternvermögens bei Ausbildungen des 2. Bildungsweges (anwartschaftliches Vermögen > 100'000) ### beliebige Mischungen zwischen Stipendien und Darlehen (Darlehensanteil bis 100%) b) Nachdiplomausbildungen, Postgraduate-Studien usw. ### ausschliesslich Darlehen c) weitere, z.B. wenn im Prinzip kein Stipendienanspruch bestand
### wenige und kleine Darlehen: Höchstbetrag pro Person: Fr. 20'000.	### relativ viele Darlehen und teilweise hohe bis sehr hohe Beträge: bis zu Fr. 33'000 pro Jahr ohne Limitierung der Gesamtschuld.
Rückzahlungs- und Zinsbedingungen	
absolut unverzinslich, innert 10 Jahren in jährlichen Raten von mindestens Fr. 2'400	unverzinslich während der Ausbildung und bis zur ordentlichen Fälligkeit, d.h. bis 5 Jahre nach Abschluss
Zahlungsaufschub für die einzelnen Tilgungsraten auf Gesuch hin (Verzugszins 5%)	Zahlungsaufschub: zinspflichtig (Hypothekarzins ZKB), Zins jährlich zu entrichten a) in der Regel bis zur Realisierung der Anwartschaft, d.h. bei Eintritt des Erbfalls gegenüber dem letztverstorbenen Elternteil, sofern kein Erbvorbezug oder die Rückzahlung aus eigenen Mitteln zumutbar erscheint.* b) in der Regel Vereinbarung von Ratenzahlungen c) wie b)

### kurze Laufzeiten, vergleichsweise geringer Verwaltungsaufwand	### theoretisch kurze, praktisch jedoch sehr lange Laufzeiten, hoher Verwaltungsaufwand
---	---

Die Darlehensbedingungen nach Studienbeitragsreglement wurden im Lauf der Jahre vor 1993 immer wieder verändert, d.h. tendenziell verschärft. Bis 1985 waren die Kompensationsdarlehen absolut zinsfrei, 1985-1993 nur noch bis 5 Jahre nach Abschluss (=ordentliche Fälligkeit), danach bis zum Eintritt des Erbfalls mit 5% zu verzinsen. Eine Rückzahlung der Schuld und die Begleichung des aufgelaufenen Zinses hatte nur soweit zu erfolgen, als das Erbe grösser war als bestimmte Freibeträge (zuletzt Fr. 100'000).

Die folgende Tabelle vermittelt einen Einblick in die zahlenmässigen Verhältnisse.

Stipendienreglement für die Berufsbildung			Studienbeitragsreglement (höhere Lehranstalten; in dieser Form seit 1993)		
Mengen 1995					
	Beträge Fr. 1'000	Fälle		Beträge Fr. 1'000	Fälle
Neu Darlehensquoten	233 3%	36 3%	Neu Darlehensquoten	3'884 15%	515 13%
Rückzahlungen Abschreibungen	214 –	85 –	Rückzahlungen (inkl. Zins) Abschreibungen Teilerlass bei freiwilliger vorzeitiger Rückzahlung	3'762 335 1'008	418 35 200
Ausstände per 31.12.95	879	153	Ausstände per 31.12.95	51'006	2'713

Gegen 90% der nach dem Studienbeitragsreglement des Erziehungsrates vergebenen und Ende 1995 ausstehenden Darlehen wurden zur Kompensation der Abzüge infolge Elternvermögens ausgerichtet. Wegen der zinspflichtigen Aufschubmöglichkeit bis zum Eintritt des Erbfalls wurden so sehr lange Laufzeiten (Jahrzehnte) und hohe Ausstände vorprogrammiert. Aufgrund der Daten einer im Herbst 1996 durchgeführten Erhebung der IKSK geht denn auch hervor, dass der Kanton Zürich die absolut höchsten Darlehensausstände und die höchste durchschnittliche Darlehensschuld aufweist.

Um diese sehr langen Überwachungsperioden abzukürzen und die Zahl der zu verwaltenden Fälle zu reduzieren, wurde deshalb 1993 die rechtliche Möglichkeit geschaffen, wonach die Stipendienbehörde bei freiwilliger vorzeitiger Rückzahlung einen Teil der Darlehensschuld erlassen kann. Seit der Einführung konnten so immerhin 280 Darlehensdossiers (ca. 13% des Ausgangsbestandes von 1993), die sonst unter Umständen noch über Jahrzehnte hätten weiter verwaltet werden müssen, abgeschlossen werden. Durchschnittlich wurden ca. 30% der Darlehensschuld samt aufgelaufenen Zinsen erlassen (erledigte Schuld seit 1993: 6,165 Millionen Franken). Die Rückzahlung der Schuld und allfälliger Zinsen hätte in vielen Fällen vermutlich nicht erfolgen müssen, wenn der Rückforderungsgrund (Anfall einer Erbschaft)

abgewartet worden wäre, weil dann möglicherweise kein oder nur ein unter dem Freibetrag liegendes Erbe anfällt.

Darlehenspolitik nach neuem Recht

Anlässlich der Totalrevision des zürcherischen Stipendienrechts wurde ein Weg für die Ablösung der beiden sehr gegensätzlichen Darlehenspolitiken von Erziehungsdirektion und Volkswirtschaftsdirektion gesucht. Die seit Mitte 1996 geltenden Rechtsgrundlagen sehen folgende Lösung vor:

- Die ordentliche Bemessung führt im Prinzip immer zu Stipendien, ausgenommen bei Nachdiplomausbildungen nach Abschluss einer höheren Fachschule, Fachhochschule oder Hochschule, wo derselbe Betrag in Form von Darlehen angeboten wird.
- Zur Vermeidung von Härtefällen kann die Kommission ergänzend zu oder an Stelle von Stipendien Darlehen anbieten.
- Die Darlehen sind während der Ausbildung unverzinslich; nach Abschluss der Ausbildung zu verzinsen (Hypothekarzinssatz ZKB) und innert 10 Jahren aufgrund eines bei Beendigung der Unterstützung festzulegenden Rückzahlungsplans in Raten zurückzuzahlen.
- Wer neurechtliche Darlehen beziehen will und bereits eine altrechtliche Darlehensschuld mit unbedingter Fälligkeit hat, stimmt der Unterstellung seiner ganzen Schuld unter die neurechtlichen Rückzahlungsbedingungen zu; ausgenommen sind die vor 1993 ausgerichteten Darlehen im Hinblick auf eine mutmassliche Anwartschaft.
- Pro Person dürfen höchstens Fr. 100'000 in Form von Darlehen vergeben werden.

Diese eben eingeführten zürcherischen Regelungen entsprechen der Darlehenspolitik der meisten anderen Kantone und liegen auf der bei den Bemühungen um eine interkantonale Harmonisierung verfolgten Linie.

Restriktivere Unterstützung von Ausbildungen des zweiten Bildungsweges

Dieser teilweise Wechsel in der zürcherischen Darlehenspolitik ist in den Zusammenhang mit den bei der Totalrevision des Zürcher Stipendienrechts vorgenommenen Änderungen bei der Beitragsbemessung für Bewerber/innen auf dem zweiten Bildungsweg zu stellen.

Die oben skizzierte altrechtliche Lösung war vergleichsweise sehr grosszügig: Faktisch hatten nur Bewerber/innen mit Eltern in den obersten Einkommensschichten (ca. 15%) mit nicht kompensierten Abzügen zu rechnen. In dieser Hinsicht verändert das neue Bemessungssystem sehr viel. Die im Zeitpunkt der Einführung (1985) real noch viel höhere Einkommensfreigrenze von Fr. 110'000 wurde um rund einen Drittel nach unten verschoben (neu: Fr. 74'400 für verheiratete Eltern; Fr. 62'400 für unverheiratete Elternteile, je mit einem einzigen Kind in Ausbildung; diese Einkommensfreibeträge sind doppelt so hoch wie jene beim ersten Bildungsweg, sie erhöhen sich, wenn die Eltern für Kinder aufkommen müssen, die nicht mit Stipendien unterstützt werden können). Vom elterlichen Vermögen werden nach Abzug eines Freibetrages 10% angerechnet (Freibetrag: Fr. 150'000 für verheiratete Eltern, Fr. 100'000 für unverheiratete Elternteile; keine Differenzierung nach Kinderzahl). Auf eine systematische Kompensation dieser Abzüge durch Darlehen wird verzichtet.

Damit wurde die bisher weitgehende Elternunabhängigkeit der Beitragsbemessung für Bewerber/innen mit abgeschlossener Erstausbildung praktisch abgeschafft. Die gegenüber der regulären elternabhängigen Bemessung verdoppelten Einkommensfreibeträge (reduzierter Elternbeitrag) werden weiter nur angewendet, wenn wenigstens eine der folgenden zusätzlichen Voraussetzungen erfüllt ist. Die Bewerberin oder der Bewerber

- hat während mindestens zwei Jahren durch Erwerbstätigkeit ein existensicherndes Einkommen erreicht oder
- das 25. Altersjahr vollendet oder
- führt mit Kindern einen eigenen Haushalt oder
- ist verheiratet.

Die neue Regelung führt z.B. dazu, dass Absolventen einer Berufslehre mit Berufsmaturität, die unmittelbar nach Abschluss der Grundausbildung an eine Höhere Technische Lehranstalt wechseln, um dort ihre Ausbildung zu vervollkommen, genau gleich behandelt werden wie Hochschulstudierende auf dem 1. Bildungsweg.

Von allen Bewerber/innen in weiterführenden Ausbildungen (d.h. nach Abschluss einer ersten beruflichen Ausbildung oder einer allgemeinbildenden Mittelschule) wird eine Eigenleistung erwartet. Diese beträgt bei regulärer elternabhängiger Bemessung Fr. 2'400 pro Jahr, bei Anrechnung des reduzierten Elternbeitrags jedoch Fr. 7'200 pro Jahr. Diese Eigenleistung kann durch eine Erwerbstätigkeit während der ausbildungsfreien Zeit oder Verbrauch von Erspartem abgegolten werden. Der Betrag von Fr. 7'200 bedeutet, dass ungefähr 1/3 des üblichen normierten stipendienrechtlichen Bedarfs von den Bewerber/innen und Bewerbern selbst aufgebracht werden muss. Das neue Recht appelliert damit in einem grossen Umfang an die finanzielle Eigenverantwortung dieser Gruppe.

Diese weitgehend finanzpolitisch motivierten Massnahmen bewirken, dass von den bisherigen Beitragsbezüger/innen auf dem zweiten Bildungsweg mit elternunabhängiger Bemessung schätzungsweise ein Viertel bis ein Drittel ihren Beitragsanspruch nach neuem Recht verlieren. Im Sinne des Vertrauensschutzes für die bisherigen Beitragsbezüger/innen, welche ihre Ausbildung noch unter den günstigeren altrechtlichen Prämissen begonnen haben, sehen die neuen Rechtsgrundlagen deshalb entsprechende Übergangsregelungen vor (Wahrung des Besitzstandes).

D. Ausbildungsfinanzierung mit rückzahlungspflichtigen Beiträgen

Im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Begründung des Abschreibungsantrages im Geschäftsbericht 1994 und der Totalrevision des Bemessungssystems wurden neben verschiedenen kantonalen Regelungen auch die Stipendiensysteme der Bundesrepublik Deutschland und Schwedens insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Darlehenspolitik untersucht. Zusammenfassend lässt sich als Ergebnis festhalten:

- Erstausbildungen auf Sekundarstufe II bzw. bis zur Volljährigkeit werden überall in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern nach Bedürftigkeitskriterien unterstützt werden.

- Elternabhängige Unterstützung ist unabhängig von der Form der Beiträge bis zur Beendigung der Erstausbildung die Regel; eine Ausnahme bildet Schweden (Elternunabhängigkeit ab Mündigkeit).
- Systematische Darlehensanteile finden sich in den kantonalen Stipendiensystemen mit den Ausnahmen Luzern und Wallis nicht. Die in der Postulatsbegründung oder in der Ratsdebatte erwähnten Beispiele Thurgau und Solothurn kennen keine derartigen Regelungen.
- In der Bundesrepublik und in Schweden werden auf Tertiärstufe bzw. ab Mündigkeit 50 bzw. 70–80% der Gesamtbeiträge als Darlehen ausgerichtet.
- Sehr unterschiedliche Regelungen finden sich bezüglich Verzinsung. In der Schweiz sind mehrere zinsfreie Jahre nach Ausbildungsende die Regel. Ausnahmen bilden hier der Kanton Luzern und – neu – Zürich (Zinspflicht sofort nach Ausbildungsende). Der Zinssatz richtet sich sehr oft nach der Höhe der Hypothekarzinsen. Die deutschen BAFöG-Darlehen sind durchgängig zinslos, in Schweden beginnt die Verzinsung zu einem vergleichsweise hohen Zinssatz ab Ausbildungsende.
- In der Schweiz sind die Darlehen normalerweise innert 8–10 Jahren nach Ausbildungsende zurückzuzahlen, in der Bundesrepublik und v.a. in Schweden ist die Rückzahlungsperiode eine variable Grösse, da die Tilgungsraten bzw. die überhaupt zu bezahlenden Raten (Zins und Tilgung) in Abhängigkeit vom Einkommen der Darlehensschuldner/innen festgelegt werden.
- In den meisten schweizerischen Stipendienrechten finden sich Limitierungen der Darlehensschulden pro Jahr und/oder insgesamt. Bei den beiden ausländischen Beispielen fehlen derartige Bestimmungen.
- In einigen Kantonen wird die Verwaltung der Forderungen der jeweiligen Kantonalbank übertragen, im Kanton Luzern den dort domizilierten Banken.

Das Luzerner Modell

Stellvertretend für stärker auf rückzahlungspflichtigen Beiträgen beruhende Systeme wird hier nur auf das Modell des Kantons Luzern eingegangen. Von Interesse sind dabei mehr die systematischen Aspekte und nicht die Einzelheiten der Bemessung oder unterschiedliche Definitionen.

Das Luzerner Stipendiengesetz datiert vom 21. Januar 1991, es wurde zuletzt am 21. Oktober 1996 partiell geändert. Danach werden Erstausbildungen sowie für Zweitausbildungen, welche einen Berufsabschluss auf Sekundarstufe II voraussetzen Stipendien und Darlehen gewährt, für andere Ausbildungen im Prinzip ausschliesslich Darlehen, welche in Ausnahmefällen durch Stipendien ergänzt oder ersetzt werden können (§ 15 StipG LU).

Die Vollzugsverordnung soll per 1. Januar 1997 ebenfalls geändert werden, die Einzelheiten standen zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht fest. Deshalb stellvertretend die bisherige Regelung der Darlehensgewährung (§ 8 VO StipG LU):

- Ausbildungen auf der Sekundarstufe II (Lehre, Mittelschule): ausschliesslich elternabhängig bemessene Stipendien (hier wird die Einführung eines Darlehensanteils diskutiert).
- Mit elternabhängig bemessenen Beiträgen und einem Darlehensanteil von 25% werden unterstützt (hier wird die Erhöhung des Darlehensanteils diskutiert):
 - Erstausbildungen auf der Tertiärstufe (z.B. Universität auf dem 1. Bildungsweg),

- Zweitausbildungen auf der Sekundarstufe II (zweite Lehre) und
- Zweitausbildungen auf der Tertiärstufe, wenn die vorangehende Erstausbildung zwingend vorausgesetzt war (z.B. HTL, HWV)
- Ausschliesslich mit Darlehen unterstützt werden: Zweitausbildungen auf Tertiärstufe (z.B. Erwachsenenmaturität > Studium) und die Weiterbildung nach einem Berufsabschluss.
- In der Regel sollen die ausgerichteten Darlehen den Betrag von 10'000 Franken pro Jahr bzw. von insgesamt 50'000 Franken nicht übersteigen (§ 7 VO StipG LU); ausnahmsweise können diese Beträge jeweils um einen Drittel überschritten werden.
- Von den Stipendienbehörden zugesprochene Darlehen werden von einer der im Kanton domizilierten Banken (nach Wahl der Bezüger/innen) ausbezahlt. Die Bank ist die eigentliche Darlehensgeberin; der Kanton garantiert ihr die Verzinsung des Darlehens ab dem Zeitpunkt der Auszahlung und die Rückzahlung der Schuld (§§ 23–24 StipG LU).
- Die Verzinsung ist ab Abschluss der Ausbildung durch die darlehensnehmenden Personen zu übernehmen und die Schuld innert 10 Jahren zurückzuzahlen. Zur Höhe des Zinses äussern sich weder Gesetz noch Verordnung. Laut Auskunft der Luzerner Stipendienstelle legen die Banken den Zinssatz in der Regel in Anlehnung an die Hypothekarzinssätze fest. Hinzu kommt eine Kommission in der Höhe von 1% pro Jahr.
- Obwohl die Bank die eigentliche Darlehensgeberin ist, sind Gesuche um Zahlungsaufschub oder Erlass sind nicht an diese, sondern an die Stipendienstelle zu richten und werden durch die Stipendienbehörde entschieden (§ 27 StipG LU).

Das bestehende Luzerner System führt zu eher tiefen, letztlich ungenügenden Gesamtbeiträgen, entsprechend sind auch die ausgerichteten Darlehen eher klein.

Sozial- und bildungspolitische Implikationen einer vermehrten Darlehensvergabe

Ausbildungsbeiträge sind eines der Mittel zum Ausgleich sozialer Ungleichheiten im Bildungswesen. Ausbildungsbeiträge werden weitestgehend nach Massgabe der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Eltern bemessen: unterstützt werden Jugendlichen und junge Erwachsene aus wirtschaftlich benachteiligten Schichten. Dies gilt insbesondere bei der Beitragsbemessung für Erstausbildungen.

Nach geltendem zürcherischem Bemessungsverfahren muss eine Familie am sozialen Existenzminimum leben, damit ihre Kinder ungekürzte Ausbildungsbeiträge erhalten. Bei darüber liegenden Einkünften werden die Ausbildungsbeiträge praktisch linear um den über dem Existenzbedarf liegenden Einkommensbetrag gekürzt. Auf diese Weise verfahren die im Sozialhilfebereich üblichen Bemessungssysteme.

Der Kanton Zürich wendet das Kriterium der Bedürftigkeit im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen seit Beginn der 90er Jahre sehr strikt an. Üblicherweise stützt sich die Ermittlung der zumutbaren Elternleistung auf die kargen Angaben eines Steuerausweises, nach Zürcher Recht werden jedoch weitere, nur aus der detaillierten Steuererklärung ersichtliche Angaben berücksichtigt, z.B. zu Liegenschaftenbesitz, freiwilligen Einlagen in Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, Abschreibungen bei selbständiger Erwerbstätigkeit. Das bedeutet zwar eine aufwendigere Gesuchsbearbeitung, verhindert jedoch wirkungsvoll, dass Ausbildungsbeiträge an Jugendliche ausgerichtet werden, deren Eltern lediglich nach

steurechtlichen Kriterien zu den einkommens- oder vermögensschwächsten Schichten gehören.

Darlehen und elternabhängige Beitragsbemessung

Das System des Kantons Luzern arbeitet mit festen Darlehensanteilen an elternabhängig bemessenen Gesamtbeiträgen für sämtliche Ausbildungen auf Tertiärstufe. Das führt in jenen Fällen, wo die finanziellen Verhältnisse der Eltern keinen Beitrag an die Finanzierung der Ausbildung zulassen zu den höchsten Darlehensschulden, was sozial ungerecht und nicht ganz logisch ist.

Einerseits soll mit Ausbildungsbeiträgen Jugendlichen aus wirtschaftlich schwachen Elternhäusern eine gute Ausbildung ermöglicht werden, indem fehlende Einnahmen der unterhaltspflichtigen Eltern kompensiert werden, andererseits wird genau diesen Jugendlichen der Weg ins berufliche und gesellschaftliche Leben durch hohe Ausbildungsschulden erschwert.

Auf die als unterstützungswürdig betrachteten Gruppen trifft in der Regel auch der Sachverhalt zu, dass in der Grosselterngeneration (angesichts der demografischen Verhältnisse muss eigentlich diese betrachtet werden) keine nennenswerten Vermögen vorhanden sind, die dann via Erbgang den Eltern und später der unterstützten Person zufallen und zur Rückzahlung noch offener Ausbildungsschulden verwendet werden könnten. Besonders extrem wird die Verschuldungssituation, wenn die mit Beiträgen zu unterstützende Person selbst bereits Unterhaltspflichten hat oder eine Ausbildung mit besonders hohen Schulkosten, die nach geltendem Stipendienrecht nur teilweise anerkannt werden, besuchen will oder muss.

Die Auffassung, die junge Generation nicht mit hohen Ausbildungsschulden zu belasten und ihr damit den Weg in das Berufsleben oder die Gründung einer Familie zu erschweren, prägte die frühere Darlehenspolitik im Bereich der Berufsbildung im Kanton Zürich, aber auch die aktuellen Darlehenspolitiken praktisch sämtlicher Kantone. Die beiden untersuchten ausländischen Modelle lösen dieses Problem mit der Festlegung von kleinen oder einkommensabhängigen Raten, handeln sich damit jedoch einen enormen Verwaltungsaufwand ein.

Die bei der kürzlichen Revision des Zürcher Stipendienrechts ergriffenen Massnahmen bei der Bemessung der Elternleistungen bei Ausbildungen des zweiten Bildungsweges werden zu einer sehr deutlichen Einschränkung des Kreises der Begünstigten führen (wegen der Übergangsregelungen allerdings erst mittelfristig). In etwas abgeschwächter Form gelten deshalb die gegen fixe Darlehensquoten anzuführenden Vorbehalte auch für diese Gruppe.

Zentrale Rolle der Zins- und Rückzahlungsbedingungen

Bei der Beurteilung, ob ein Stipendiensystem seinen Zweck erfüllt, Ausbildungen zu fördern, spielen bei stark darlehensbasierten Modellen die Rückzahlungsbedingungen eine zentrale Rolle.

Es gilt: Je höher der Darlehensanteil und je realistischer die Beitragsansätze, nach denen die Gesamtbeiträge bemessen werden, und je länger die unterstützte Ausbildung sind, desto höher ist die durch die unterstützten Personen in Kauf zu nehmende Verschuldung und desto länger müssen die Rückzahlungsfristen sein, um sozial verträglich zu sein.

Anhand von Beispielen wird gezeigt, um welche Beträge es dabei gehen kann. Angenommen wird, dass die Bemessung nach dem heutigen Zürcher Bemessungssystem erfolgt und dass die wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern nicht zu Abzügen führen (vereinfachte Zahlen). Aus dem Luzerner Modell werden die jeweils massgebenden Darlehensanteile und Zinssätze übernommen, nicht jedoch die Limitierungen pro Jahr und insgesamt. Ebenfalls wegbedungen ist die heutige Maximalschuld von Fr. 100'000 nach Zürcher Recht.

Beispiel 1: Erstausbildung: 6 Jahre Gymnasium; 6 Jahre Hochschulstudium; insgesamt 12 Jahre mit Ausbildungsbeiträgen. Der Bewerber wohnt während der ganzen Ausbildung im elterlichen Haushalt.

Für die 12jährige Ausbildung ergeben sich Unterhalts- und Ausbildungskosten von ca. Fr. 176'000. Insgesamt werden Fr. 116'000 an Ausbildungsbeiträgen ausgerichtet; zusätzlich hat der Bewerber Eigenleistungen von ca. Fr. 60'000 zu erbringen, um das soziale Existenzminimum zu erreichen. Nach heutigem Zürcher Recht würde der Ausbildungsbeitrag von Fr. 116'000 als Stipendien ausbezahlt. Bei einem Darlehensanteil von 25%, wie ihn das Luzerner Modell für Erstausbildungen auf Tertiärstufe vorsieht, ergeben sich per Ausbildungsende Darlehensschulden von Fr. 16'000. Bei einer 10jährigen Rückzahlungsfrist und gleichmässiger Tilgung ergeben sich jährliche Raten von Fr. 2'200 (Anfangszins allein: Fr. 1'000).

Beispiel 2: Zweitausbildung: Berufslehre (in der Regel ohne staatliche Beiträge), 5 Jahre berufliche Praxis, 3 Jahre Kantonale Maturitätsschule für Erwachsene, 6 Jahre Studium an der Universität; insgesamt 8 Jahre mit Ausbildungsbeiträgen. Die Bewerberin wohnt seit Ende der Lehre nicht mehr bei den Eltern.

In diesem Fall ergeben sich Unterhalts- und Ausbildungskosten von ca. Fr. 234'000, staatliche Beiträge von Fr. 122'000 sowie ca. Fr. 112'000 an eigenen Leistungen. Hier führt das Zürcher System zu Fr. 122'000 in Form von Stipendien, während nach dem Luzerner System die ganze Ausbildung ausschliesslich mit Darlehen finanziert würde. Die Rückzahlung der Darlehensschulden von Fr. 122'000 während 10 Jahren in regelmässigen Raten führt zu einer jährlichen Belastung von Fr. 16'500 (Anfangszins allein: Fr. 7'300).

Beispiel 3: Extremfall. Alleinerziehende Bewerberin, 1 Kind; 2. Bildungsweg, 3 Jahre KME, danach 7 Jahre Medizinstudium; total 9 Jahre mit Ausbildungsbeiträgen. Die Bewerberin führt einen eigenen Haushalt.

Der Unterhalt und die Ausbildungskosten belaufen sich auf Fr. 394'000. Fr. 248'000 werden durch staatliche Beiträge finanziert, in Zürich à Fonds perdu, in Luzern rückzahlungspflichtig. Weitere Fr. 146'000 wären durch Eigenleistungen zu erbringen. Eine Rückzahlung der Darlehensschuld innert 10 Jahren würde zu Jahresraten von Fr. 33'700 (Anfangszins allein: Fr. 14'900).

Während Darlehensschulden von Fr. 16'000 (Beispiel 1) in den meisten Fällen ohne grössere Probleme verkraftbar scheinen, so ist es offensichtlich, dass eine Umstellung des heutigen Zürcher Systems auf Darlehen im Ausmass, wie sie das Luzerner Modell bei Zweitausbildungen vorsieht (nur Darlehen) in vielen Fällen zu unzumutbaren Belastungen führen würde. Ein gewisser Spielraum besteht zwar in der Länge der Rückzahlungsfristen oder bei einem Verzicht auf die Verzinsung während einiger Jahre, was die Probleme für viele Fälle jedoch nicht zu lösen vermag. Eine Limitierung der Gesamtschuld würde zu einer Erhöhung der jetzt schon beachtlichen, laufend zu erbringenden Eigenleistung führen.

Zusammenfassend:

- Feste Darlehensquoten an elternabhängig bemessenen Gesamtbeiträgen sind sozial problematisch. Hier wäre eine andere Lösung als feste Darlehensanteile von n % zu suchen.
- Solange Darlehen massvoll (wie in Beispiel 1) eingesetzt werden, führen sie zu einigermaßen vertretbaren individuell zu tragenden Folgekosten (Zins), die auch in einem vernünftigen Zeitrahmen getilgt werden können.
- Höhere Darlehensanteile, wie sie Luzern für Zweitausbildungen kennt, zusammen mit absoluten Schranken der Darlehensgewährung kommen in einen Widerspruch zur Zielsetzung der staatlichen Beitragsgewährung, solche Ausbildungen zu ermöglichen und Bildungschancen auszugleichen.

E. Finanzpolitische Auswirkungen einer vermehrten Darlehensgewährung

Randbedingungen

Eine vermehrte Darlehensfinanzierung kann ernsthaft nur für Ausbildungen auf der Tertiärstufe und hier insbesondere bei der Unterstützung von Zweitausbildungen in Aussicht genommen werden. Ob sie auch umgesetzt werden soll, stellt einen politischen Entscheid dar. Fällt dieser im Sinne des Postulats aus, dürfen die Darlehensanteile jedoch aus sozialpolitischen Gründen nicht zu hoch sein.

Fällt der Entscheid zu Gunsten einer vermehrten Darlehensvergabe, so sind die derzeitigen Zürcher Rückzahlungs- und Zinsbedingungen kaum vereinbar mit einer tendenziell flächendeckenden Darlehensvergabe. Es ergäben sich in zu vielen Fällen echte Probleme, allein für den Zinsendienst. Jede Verlängerung der zinsfreien Periode und Verlängerungen der Rückzahlungsfristen erhöhen jedoch die in der Staatsbuchhaltung auftretenden Kosten; ausserdem werden die Schuldner durch derartige Fristerstreckungen nicht tatsächlich entlastet, die Entschuldung verteilt sich lediglich über längere Zeiträume. Ungünstig sind auch Lösungen mit einkommensabhängigen Rückzahlungsraten; sie blähen die Verwaltung massiv auf und führen zu einem beträchtlichen Abschreibungsbedarf.

Finanzpolitische Folgen

Unter haushaltspolitischen Gesichtspunkten betrachtet und unter der Voraussetzung, der Bund subventioniere die Stipendienaufwendungen der Kantone nicht mehr – aber nur dann –, würde das folgende System zur tiefsten Belastung der laufenden Rechnung führen:

- Ausschliessliche Ausrichtung von Darlehen
- Vollständige Verzinsung durch die Bezüger/innen ab dem Zeitpunkt der Auszahlung
- Möglichst kurze Rückzahlungsperiode

Im Folgenden soll die Höhe des Spareffekts auf der Ebene des kantonalen Haushalts über einen Zeitraum von 10 Jahren annäherungsweise bestimmt werden. Da eine Übernahme der Grundsätze des Luzerner Modells kaum in Frage kommen kann, wird von folgenden Annahmen ausgegangen:

- Darlehen werden nur an Personen in Ausbildungen auf Tertiärstufe ausgerichtet. 1995 waren dies rund 3'600 Personen, denen Beiträge von insgesamt rund 30 Millionen Franken ausgerichtet wurden. Das neue Bemessungssystem dürfte mittelfristig, d.h. nach Auslaufen der Uebergangsgeneration, zu einer Abnahme der Zahl der Berechtigten um ca. 25% führen, d.h. auf ca. 2700 Personen, denen jedoch im Prinzip der gleiche Gesamtbetrag ausgerichtet wird.
- Als Zielgrösse wird ein Darlehensanteil von 40% angenommen (Durchschnittswert: Fr. 4'445 pro Jahr bzw. Fr. 20'000 pro Ausbildung von durchschnittlich 4½ Jahren). Dieser Wert wird annäherungsweise erreicht, wenn bei weiterführenden Erstausbildungen (z.B. Fachhochschule nach Berufsmaturität, Hochschule oder Lehrerbildung nach Maturität) im Durchschnitt ein Drittel, bei eigentlichen Zweitausbildungen (z.B. Maturität auf dem zweiten Bildungsweg und anschliessendes Studium, aber auch eine zweite Berufslehre im Sinne der Umschulung) im Durchschnitt zwei Drittel als Darlehen ausgerichtet werden.
- Die Darlehen werden während der Ausbildung vom Kanton, danach von den Darlehensnehmenden verzinst (angenommener Zinssatz 5%).
- Die Darlehen werden wie bisher durch den Kanton bewirtschaftet, jedoch in der Staatsbuchhaltung aktiviert. Auf die Belastung der laufenden Rechnung durch kalkulatorische Zinsen während der Ausbildung wird verzichtet. Ausgegangen wird ferner von den heutigen, relativ strengen Darlehensbedingungen bezüglich Zins (ab Beendigung der Ausbildung) und Rückzahlungsperiode (10 Jahre nach Abschluss), die allerdings kaum realistisch sein dürften. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass wenigstens 20% der Zinsen gestundet werden müssen, v.a. in den ersten Jahren nach Ausbildungsende.

Im Zeitablauf ergibt sich unter diesen Annahmen das folgende von eher günstigen Annahmen ausgehende Bild (gerundete Zahlen):

	Bisher status quo Fr. 1'000	Bisher Darlehen aktiviert Fr. 1'000	Neu 1. Jahr Fr. 1'000	Neu 5. Jahr Fr. 1'000	Neu 10. Jahr Fr. 1'000
Ausbildungsbeiträge total	40'700	40'700	40'700	40'700	40'700
Darlehen (Bestandsänderung)	–	4'100	12'000	12'000	12'000
Darlehensbestand (Bilanz)	52'000	52'000	60'000	100'000	130'000
Darlehensschuldner/innen (Pers.)	2'900	2'900	5'900	9'000	12'000

Bei sonst gleichbleibenden Bruttobeitragszahlungen, ist die rasche und starke Zunahme der Zahl der Darlehensschuldner/innen und der Ausstände, die zu verwalten sind, augenfällig.

	Bisher status quo Fr. 1'000	Bisher Darlehen aktiviert Fr. 1'000	Neu 1. Jahr Fr. 1'000	Neu 5. Jahr Fr. 1'000	Neu 10. Jahr Fr. 1'000
Stipendien (rechnungswirksam)	36'600	36'600	28'700	28'700	28'700
Darlehen (rechnungswirksam)	4'100	–	–	–	–
Abschreibungen	–	1'300	1'300	1'300	4'000
Bruttoaufwand Beiträge	40'700	37'900	30'000	30'000	32'100
Bundesbeiträge	-6'600	-6'600	-5'200	-5'200	-5'200
Rückzahlungen	-3'800	–	–	–	–
Zinsen	200	-200	-200	-2'400	-4'400
Total Erträge	-10'600	-6'800	-5'400	-7'600	-9'600
Nettoaufwand Beiträge	30'100	31'100	24'600	22'400	22'500
Personal-/Sachaufwand	1'600	1'600	1'600	1'800	2'100
Gesamtaufwand	31'700	32'700	26'200	24'200	24'600
Veränderung zu status quo	–	+1'000	-5'500	-7'500	-7'100

Die gesamthaft ausgerichteten Beiträge bleiben stabil; die jährlich ausgerichteten Darlehen belasten die laufende Rechnung nicht, sondern führen zu einer Bestandesänderung. Ab dem 5. Jahr wirken sich die Tilgungen idealtypisch bereits aus, die Bestandeszunahme verlangsamt sich. Die rechnungswirksamen Positionen verändern sich am stärksten zwischen "Bisher" und dem 1. Jahr nach der Umstellung, wo sich eine Verbesserung um rund 5,5 Mio. Fr. ergibt, bis zum 5. Jahr erhöht sich der Minderaufwand um weitere 2,0 Mio. Fr., danach ist wegen des steigenden Abschreibungsbedarfs eher wieder von einer Verschlechterung auszugehen.

Wie gross die ausgewiesene Veränderung gegenüber dem status quo ausfällt, hängt allerdings von verschiedenen, steuerbaren Faktoren ab:

- Prinzipien der Haushaltsführung: allein die Herausnahme der Darlehen aus der laufenden Rechnung (Aktivierung) wirkt sich offensichtlich aus; offen ist ebenfalls die Abschreibungspolitik: finanzpolitisch am vernünftigsten, weil kalkulierbar, wäre in diesem Fall die systematische Delkrederebildung, was jedoch zu einer relativen Verschlechterung führen würde.
- Verzinsung der Ausstände: Sie führt ebenfalls zu einer Verschlechterung des Bildes um einige Millionen Franken.
- Auslagerung der Darlehensverwaltung an eine Bank: gegenüber den oben angeführten Daten ergibt sich ebenfalls ein um die Zinsvergütungen an die Bank und die als Einnahme wegfallenden Zinserträge verschlechtertes Ergebnis, per Saldo würde bei dieser Lösung lediglich eine Verbesserung um noch 3-4 Mio. Fr. (statt 7 Mio. Fr. wie in der Tabelle) resultieren.

Zusammenfassend:

- In einer Betrachtung, die den Blick ausschliesslich auf die laufende Rechnung des Kantons richtet schneidet die vermehrte Darlehensvergabe unter günstigen Annahmen gegenüber einem reinen Stipendiensystem besser ab. Dies gilt insbesondere bei einem völligen Wegfall der Bundesbeiträge, welcher kurzfristig jedoch nicht zur Debatte steht.
- In einer Gesamtbetrachtung fällt das Urteil jedoch schlechter aus. Die aufsummierten Beiträge, welche die öffentliche Hand (Bund und Kanton für Ausbildungsbeiträge) und die Individuen (Eigenleistungen während, Zinsen nach der Ausbildung) für die Finanzierung der Ausbildung zu tragen haben, sind bei einer Darlehenslösung höher, allerdings zu Lasten der sozial eher schwachen Bezüger/innen umverteilt.
- Unter sozial- und bildungspolitischen Gesichtspunkten schneiden stärker darlehensbasierte Systeme der Ausbildungsfinanzierung schlechter ab; damit gilt es abzuwägen zwischen kantonaler Haushaltspolitik, sozialer und volkswirtschaftlicher Funktion.
- Eine kostengünstigere Alternative zur vermehrten Darlehensgewährung, die zudem sozial verträglicher ist und die Eigenverantwortlichkeit ebenfalls stärkt, findet sich zudem im heutigen Zürcher Stipendienrecht im Institut der angerechneten Eigenleistung, welche von allen unterstützten Personen in weiterführenden Ausbildungen (Tertiärstufe) zu erbringen ist. Die absolute Höhe der Eigenleistung ist so bemessen, dass sie vom weitaus grössten Teil der Unterstützten auch laufend verdient oder allenfalls vorhergespart werden kann; die für Staat und Individuen kostenträchtige und sozial wenig verträgliche Verschuldung wird damit vermieden. Eine massvolle Erhöhung dieser angerechneten Eigenleistungen ist daher eher zu prüfen, als die generelle Einführung einer Rückzahlungspflicht für wesentliche Teile der ausgerichteten Beiträge auf dieser Ausbildungsstufe.

F. Schlussbemerkungen

Nach kaum bestrittener Auffassung gehört die Bereitstellung ausreichender Bildungsangebote zu den weitgehend über Steuermittel zu finanzierenden Aufgaben des Staates. Damit sie von allen genutzt werden können, entsprechend ihren Fähigkeiten und ohne Rücksicht auf den wirtschaftlichen Hintergrund, werden zusätzlich Ausbildungsbeiträge nach Bedürftigkeitskriterien ausgerichtet. Die Gruppe, welche davon profitiert, ist vergleichsweise klein; die staatliche Unterstützung, die sie erhält, stellt für sie jedoch einen existenziellen Beitrag an die Unterhalts- und Ausbildungskosten dar. Dieser Beitrag deckt nicht die vollen Kosten; es wird in jedem Fall eine ansehnliche Eigenleistung der Bewerber/innen selbst erwartet.

Nach der im Postulat vertretenen Auffassung müssten jedoch gerade jene öffentlichen Mittel ganz oder zu einem wesentlichen Teil zurückbezahlt werden, welche nach Bedürftigkeitskriterien ausgerichtet worden sind. Das ist sozialpolitisch insofern bedenklich, als für jene, die aus vergleichsweise besseren wirtschaftlichen Verhältnissen stammen, zwar nach Ausbildungsart unterschiedlich grosse, aber in jedem Fall sehr beträchtliche öffentliche Mittel aufgewendet werden müssen, die keiner besonderen individuellen Rückerstattungspflicht unterstellt sind.

Die Vermutung, die Voraussetzungen zum Erhalt eines Stipendiums seien immer einfacher geworden, wird durch die Fakten nicht gestützt. Wegen der finanziellen Restriktionen der jüngeren Zeit, aber bereits in den 70er und 80er Jahren, wurde der Kreis der aus finanziellen Gründen Anspruchsberechtigten kleiner und nicht grösser; die jüngste Revision des Stipendienrechts wird diesen Trend nicht umkehren.

Bezüglich der Feststellung, es käme beim Stipendienwesen zu gelegentlichem Missbrauch, kann der Begründung des Abschreibungsantrages im Geschäftsbericht 1994 nichts beigefügt werden.

Die Vorstellung, dass hauptsächlich Hochschulstudien unterstützt würden, die echt oder vermeintlich zu höheren Einkünften führen, entspricht nicht den tatsächlichen Verhältnissen. Viele mit Ausbildungsbeiträgen unterstützte Personen erreichen zwar – mit oder ohne Hochschulstudium – später eine vergleichsweise gehobeneren Berufs- und Lebensstellung, als sie ohne diese Unterstützung vermutlich erreicht hätten. Trotz Ausbildungsbeiträgen sind die unteren sozialen Schichten in den höheren Ausbildungen nach wie vor untervertreten; mit der Rückzahlungspflichtigkeit der bezogenen Beiträge würde diese soziale Selektion, die mit Ausbildungsbeiträgen abgeschwächt werden soll, verstärkt.

Auch die stärkere Gewichtung der finanzpolitischen Gesichtspunkte spricht nur bedingt für eine solche Massnahme. Aus der Bewirtschaftung von Forderungen über längere Zeiträume entstehen rasch ansteigende Kosten. Dabei spielt es keine ausschlaggebende Rolle, ob die Debitorenbewirtschaftung durch die Verwaltung erledigt oder daraus ausgelagert wird. Wesentlich ist der Verlust der Bundesbeiträge, welcher letztlich anderen Kantonen zugute käme. Solange die Bundesbeiträge in dieser Höhe ausgerichtet werden, ist das heutige System auch finanzwirtschaftlich vertretbar.

Die finanzielle Eigenverantwortung wurde mit dem per 1. Juli 1996 eingeführten Bemessungssystem deutlich gestärkt. Dieses erwartet von allen unterstützten Absolvent/innen in Ausbildungen auf Tertiärstufe, dass sie einen nennenswerten Teil der Unterhalts- und Ausbildungskosten selbst oder aus anderweitigen, nicht staatlichen Quellen (Familiendarlehen usw.) aufbringen können. Das ist sowohl für die Öffentlichkeit als meist auch für die Individuen wesentlich kostengünstiger als in grosser Zahl mit vielen Unsicherheiten verbundene Darlehen auszurichten, diese jahrelang zu bewirtschaften um schliesslich dennoch einen beachtlichen Teil ganz oder teilweise abschreiben zu müssen.

Aus diesen Überlegungen drängt sich eine grundlegende Kursänderung bei der zürcherischen Stipendienpolitik nicht auf.

- II. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat Kenntnisnahme des Berichts; er hält an seinem Antrag, das Postulat abzuschreiben, fest.
- III. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion des Erziehungswesens.