



2005/249

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

**Postulat SVP-Fraktion: Ausbildungsdarlehen statt Stipendien
(2004 / 310) / Bericht**

vom 20. September 2005

Am 8. Dezember 2004 reichte die SVP-Fraktion eine Motion betreffend Ausbildungsdarlehen statt Stipendien mit folgendem Wortlaut ein:

„Gemäss dem Gesetz über Ausbildungsbeiträge vom 5. Dezember 1994 leistet der Kanton Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien und Darlehen. Im Gegensatz zu den Ausbildungsdarlehen besteht bei Stipendien bei erfolgreichem Abschluss der Ausbildung grundsätzlich keine Rückzahlungspflicht. Das Gesetz drückt lediglich eine unverbindliche Erwartung der Rückzahlung aus für den Fall, dass sich Stipendiaten und Stipendiatinnen später in guten wirtschaftlichen Verhältnissen befinden.

Zur Förderung der Chancengleichheit ist die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen durch den Staat sinnvoll. Hingegen ändert sich die wirtschaftliche Situation der bezugsberechtigten Personen naturgemäss und in der Regel, wenn die Ausbildung abgeschlossen ist und gerade Dank dieser Ausbildung ein gutes und häufig sogar überdurchschnittliches Einkommen erzielt wird. Unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips von staatlichen Leistungen ist der Verzicht auf die Rückerstattung von Ausbildungsbeiträgen falsch. Der Kanton soll mit den Beiträgen die Basis für auch wirtschaftliche Verbesserungen legen, stellen sich diese aber ein, kann und soll die Rückzahlung dieser Subventionen verlangt werden. Erweist sich eine Rückzahlung im Einzelfall als unverhältnismässig oder unzumutbar, kann darauf verzichtet werden, ähnlich wie das bereits heute im Gesetz (§ 20) vorgesehen ist.

Der Regierungsrat wird deshalb beauftragt, das Gesetz über Ausbildungsbeiträge (§GS 365) vom 5. Dezember 1994 so zu revidieren, dass als Ausbildungsbeiträge lediglich rückzahlbare Darlehen und keine Stipendien mehr ausbezahlt werden. In Ausnahmefällen soll auf die Rückzahlung verzichtet werden können.“

Mit LRB Nr. 1160 vom 21. April 2005 wurde dieser Vorstoss als Postulat überwiesen.

1. Ausgangslage

Das heute geltende Gesetz vom 5. Dezember 1994 über Ausbildungsbeiträge (kurz: GABE; GS 32.99) wurde in der Volksabstimmung vom 12. März 1995 mit grossem Mehr genehmigt und ist seit dem 1. Juli 1995 in Kraft. Geschaffen wurde es, um einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Chancengleichheit zu leisten und das potenzielle Bildungskapital unseres Kantons zu verbessern. Zu diesem Zweck stellt der Kanton Stipendien und Ausbildungsdarlehen zur Verfügung, um fähigen jungen Menschen den Zugang zu einer nachobligatorischen Ausbildung zu ermöglichen, deren Eltern sich dies aus wirtschaftlichen Gründen nicht leisten könnten.

So wurden in den vergangenen Jahren durchschnittlich jährlich 11,4 Millionen Franken an Stipendien und fast eine Million Franken an Ausbildungsdarlehen ausgerichtet, verteilt auf etwas über 2'000 Lehrlinge, Schülerinnen und Schüler sowie Studierende. Für das Jahr 2004 präsentieren sich die Summen im Detail wie folgt (Angaben in Franken):

Ausbildungsrichtung	Stipendien	Darlehen
Gymnasiale Maturitätsschulen	749'755	¹⁾
Andere Schulen für Allgemeinbildung	858'815	¹⁾
Vollzeit-Berufsschulen	731'350	14'000
Berufslehren und praktische Berufsbildungen (einschliesslich Berufsmaturitäten während der Berufslehre)	1'508'185	¹⁾
Berufsmaturitäten im Anschluss an die Berufslehren	19'045	¹⁾
Höhere (nicht universitäre) Berufsbildungen	674'865	42'000
Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen	2'999'960	322'000
Universitäten und Eidgenössische Technische Hochschulen	3'432'380	399'000
Weiterbildung	511'365	21'000
Total	11'485'720	784'000

¹⁾ gemäss Gesetz nicht möglich

Rückerstattet wurden im vergangenen Jahr insgesamt 374'818 Franken, wovon weniger als ein Prozent (Fr. 2'700) auf freiwilliger Basis wegen eines Bezugs in früheren Jahren zurück erstattet wurden; der überwältigende Rest entfiel auf obligatorische Rückzahlungen wegen Ausbildungsabbruchs oder Ablösung durch eine Institution.

2. Folgen eines Ersatzes von Stipendien durch Ausbildungsdarlehen

2.1. Grundsätze der Schweizer Stipendienpolitik

Eine völlige Umstellung auf Ausbildungsdarlehen, wie sie das Postulat fordert, stünde im Gegensatz zur schweizerischen Stipendienpolitik und liefe dem Anliegen der interkantonalen Harmonisierung zuwider. Die Systematik des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge, nämlich Ausbildungsdarlehen dann zuzusprechen, wenn Stipendien allein nicht ausreichen, oder für die Anschaffung von Werkzeugen, die über die Ausbildung hinaus nützlich sind, ist wohl durchdacht und hat sich bewährt; sie deckt sich auch mit den Empfehlungen der Erziehungsdirektorenkonferenz¹. Das Gesetz möchte die Ausschöpfung des potenziellen Bildungskapitals verbessern und gleichzeitig einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Chancengleichheit für das einzelne Individuum leisten. Es ist deshalb nicht einsichtig, weshalb den in der Regel bildungsfernen Schichten – andere Familien erhalten normalerweise gar keine Stipendien – ein Darlehen aufgeladen werden soll. Dies umso mehr, als die Belastungen für die finanziell schwache Familie im Falle einer Lehre oder einer schulischen Ausbildung des Sohnes oder der Tochter schon allein aufgrund der Ausbildungsdauer sowie mangels eines Erwerbslohnes bedeutend grösser ausfällt als etwa beim Verzicht auf eine Ausbildung.

In einer vielbeachteten Studie² hat die Economiesuisse höhere Studiengebühren bei gleichzeitigem Ausbau des Stipendien- und Darlehenssystems gefordert. Wie aber einer ihrer Mitherausgeber, Hans-Ulrich Doerig, Verwaltungsrat der Credit Suisse Group und Mitglied des Zürcher Universitätsrats, ausdrücklich festhielt, ist es nicht das Ziel dieses Vorstosses, dass Darlehen die Stipendien ersetzen. Infolge des Bologna-Prozesses würden die Studienanforderungen steigen. Die Darlehen seien eine zusätzliche Option zur Studiengestaltung.³ Dabei ist einzig der Bereich der universitären Studien gemeint, allenfalls noch die Fachhochschulen; das Stipendienwesen umfasst aber den gesamten nachobligatorischen Bereich ab der Sekundarstufe II.

¹ Beschluss vom 06.06.1997 der Erziehungsdirektorenkonferenz zum Modell eines kantonalen Gesetzes über Ausbildungsbeiträge

² „Neue Wege zur Hochschulfinanzierung“, H-U. Dörig: www.economiesuisse.ch/d/Studie_Bildung.pdf

2.2 Erfahrungen mit Darlehenssystemen

Das vorliegende Postulat verlangt, vom schweizweit bewährten Instrument der Stipendien abzugehen. Ein Blick ins Ausland zeigt, dass tatsächlich verschiedene Staaten, insbesondere einige skandinavische, ausgeklügelte Darlehenssysteme aufgebaut haben, um Ausbildungsförderung zu betreiben. Die Darlehenslösung, wie sie etwa in Schweden oder Dänemark (80 bzw. 70% der in Ausbildung Befindlichen) lange Zeit praktiziert wurde, hat einen ganz anderen bildungs- und sozialpolitischen Hintergrund: Dort wurden Ausbildungsdarlehen fast flächendeckend an die in Ausbildung befindlichen jungen Leute bewilligt, während bei uns lediglich zwischen 10 und 11% der sich in einer nachobligatorischen Ausbildung befindlichen jungen Menschen Stipendien erhalten. Der administrative Aufwand in den nordischen Ländern ist enorm und der Rückfluss der Gelder unbefriedigend⁴. Es ist kein Zufall, dass diese Länder gegenwärtig zu einer Abkehr von ihrer bisherigen Politik tendieren. Vor kurzem hat auch der Kanton Luzern, der aus finanzpolitischen Überlegungen zu Beginn der 1990er Jahre ein System mit fixen, nach Ausbildungsrichtungen und Ausbildungsstand differenzierten Darlehensquoten eingeführt hat, im Rahmen einer erneuten Gesetzesrevision von dieser Politik wieder Abstand genommen, nicht zuletzt auch deshalb, weil grosse Beträge wegen Uneinbringlichkeit im Nachhinein doch wieder in Stipendien umgewandelt werden mussten. Die in der Landratssitzung vom 21. April 2005 aufgestellte Behauptung, die links-grüne Regierung der Bundesrepublik Deutschland habe einen Wechsel zum Darlehenssystem vollzogen, entspricht nicht den Tatsachen; richtig ist, dass in der BRD seit den 1970er Jahren für die Tertiärstufe die Hälfte des Ausbildungsbeitrags als nicht rückzahlbarer „Zuschuss“ (dies entspricht unserem Stipendium), die andere Hälfte als zinsloses Darlehen vergeben wird, wobei es für Letzteres bei der Rückzahlung verschiedene Rabattmöglichkeiten gibt, was wiederum einer teilweisen Umwandlung in Stipendien entspricht.

2.3 Sparpotenzial und Risiken

Dem vorliegenden Postulat liegen finanzpolitische Argumente zugrunde. Oberflächlich scheint es verlockend, rückzahlbare Darlehen anstelle von Stipendien zu vergeben. Wie zwei jüngere Studien⁵ gezeigt haben, verlieren Darlehensmodelle bei näherer Betrachtung allerdings sehr rasch an Glanz, wenn der zusätzliche

³ unipublic, Magazin der Universität Zürich, Ausgabe vom 23.01.2004 [www.unipublic.unizh.ch/campus/uninews/2004/1104.html]

⁴ Eurostat (Hrsg.): Schlüsselthemen im Bildungsbereich: Bd. I Ausbildungsförderung für Studierende an Hochschulen in Europa, o. O. 1999

Aufwand für die Überwachung und das Inkasso der Darlehen in Rechnung gestellt und zusätzlich berücksichtigt wird, wie viele Darlehen wegen Uneinbringlichkeit schliesslich doch abgeschrieben werden müssen.

Bis anhin hat unser Kanton die Darlehensverwaltung an die Basellandschaftliche Kantonalkbank delegiert. Dies hat den Vorteil, dass das Kapital nicht vom Kanton, sondern von der Bank zur Verfügung gestellt wird. Für den zusätzlichen administrativen Aufwand entrichtet der Kanton seit Jahrzehnten durch ein *Gentleman's Agreement* eine Zinsprämie, die 1,25% über dem aktuellen variablen Hypothekarzins für Ersthypotheken liegt (im Moment entspricht dies einem Zinsfuss von 4,5%, ab 1. Oktober 2005 einem solchen von 4,25%). Bei einem Systemwechsel würde – in Abhängigkeit von Summe und Anzahl der dann ausgerichteten Ausbildungsdarlehen – im Zusammenhang mit der Verschiebung der Administration zum Kanton eine Stellenerhöhung notwendig; denn die Bewirtschaftung von Darlehen ist, wie sich aus deren Verzinsung und Amortisation erklärt, insbesondere nach Ausbildungsabschluss in Bezug auf Abwicklung, Kontrolle und Datenpflege um ein Mehrfaches aufwändiger als diejenige von Stipendien. Statt in Ausbildungen würde demnach ein Teil der durch den Systemwechsel eingesparten öffentlichen Gelder in Verwaltungspersonal investiert. Aufgrund des bekannten Phänomens, dass Schulden beim Staat von den Bürgerinnen und Bürgern nachrangig bedient werden, wäre zudem mit erhöhten Inkassokosten zu rechnen.

Am Rande sei daran erinnert, dass Bundessubventionen nur an Stipendien und in ganz geringem Umfang an Darlehenszinsen entrichtet werden, was zum Beispiel im Jahr 2004 für den Kanton Basel-Landschaft zu Mindereinnahmen von rund 1,5 Mio. Franken geführt hätte, wenn 2003 statt Stipendien ausschliesslich Darlehen entrichtet worden wären. Da sich der Bund im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) im Bereich der Ausbildungsbeiträge für den Bereich der Sekundarstufe II ganz aus der Finanzierung verabschieden wird, steht allerdings bereits fest, dass ab dem Jahr 2008 sowieso weniger Bundessubventionen fliessen werden.

2.4 Das Verhältnis von Aufwand und Ertrag

Die Beträge, die nach Erfüllung des Postulats als Darlehen bewirtschaftet werden müssten, sind zum Teil sehr gering. Eine Konsequenz davon wäre, dass das Verhältnis von Aufwand und Ertrag sehr ungünstig wäre. Wenn zum Beispiel für einen Lehrling ein Betrag von 1'000 Franken verwaltet werden muss oder bei einer Fachhochschülerin 4'000 Franken, dann ist dafür der Verwaltungsaufwand praktisch

⁵ Scheuber, Andreas: Stipendienpolitik in der Schweiz, Dossier 45A der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Bern 1997 und Nordmann, Roger: Pour un modèle national de soutien aux

gleich wie bei einem Maximalbetrag von 13'000 Franken bei jemandem in Zweitausbildung. Dieses Verhältnis würde sich nur dann verbessern, wenn die Beiträge vom gegenwärtigen Stand, bei dem die Stipendien keinesfalls kostendeckend sind, sondern eher den Charakter einer Anschubfinanzierung haben, so erhöht würden, dass die Ausbildungsfinanzierung dadurch abgedeckt würde. Dem steht entgegen, dass damit bei Ausbildungsabschluss eine massiv erhöhte Schuldenlast vorläge, was einerseits schon beim Zinsendienst für die Schuldnerin bzw. den Schuldner Probleme brächte und andererseits das Risiko der Nichteinbringlichkeit für den Kanton erhöhen würde.

2.5 Chancengleichheit und sozialer Aufstieg

Das Postulat versteht die Subsidiarität, also den Grundsatz, dass Ausbildungsbeiträge nur bei Bedürftigkeit zugesprochen werden können, ausschliesslich auf die Begünstigten bezogen. Das geltende Gesetz zieht aber die gesetzlich Verpflichteten, also in erster Linie die Eltern, als massgeblich heran, wie dies auch das Zivilgesetzbuch vorschreibt (vgl. ZGB Art. 276 ff). Die Umsetzung des Postulats würde nun aber bedeuten, dass sich Jugendliche deshalb verschulden müssten, weil es sich ihre Eltern nicht leisten können, ihnen eine angemessene Ausbildung zu finanzieren. Dass dies zu einer Verfestigung der bestehenden sozialen Strukturen führen und die soziale Mobilität (und den sozialen Aufstieg) begabter junger Menschen behindern würde, ist unbestreitbar und wäre eine Abkehr von unserer bewährten schweizerischen, insbesondere aber auch Baselbieter Tradition. Zudem würde es der auch im Postulat ausdrücklich als sinnvoll bezeichneten Chancengleichheit widersprechen, wenn die Bedürftigkeit der Eltern die Verschuldung ihrer bildungswilligen Kinder verursachen würde.

Nicht zu unterschätzen ist auch die Problematik bestehender Schulden bei der Begründung einer selbständigen wirtschaftlichen Existenz. Es wäre nachgerade unverständlich, wenn der Kanton die Gründung von KMUs dadurch hemmte, dass jungen Berufsleuten aufgrund ihrer bestehenden Schulden aus Ausbildungsdarlehen eine Existenzgründung verwehrt bliebe. Es steht zu bezweifeln, ob sie zu einem späteren Zeitpunkt noch den gleichen Mut und Elan dazu aufbrächten.

2.6 Negative Leistungsanreize

Unser Staatswesen profitiert von der Ausrichtung von Stipendien ja nicht nur dadurch, dass es das Bildungspotenzial optimiert und so den Wirtschaftsstandort stärkt, sondern auch dadurch, dass bei einem besseren Einkommen auch höhere Steuereinnahmen resultieren. Insofern erfolgt bereits eine indirekte Rückerstattung von Stipendien über die Steuereinnahmen. Wenn nun aber die Personen, die dank bezogener Ausbildungsbeiträge höhere Steuern entrichten, zusätzlich auch noch die bezogenen Beiträge an den Staat abführen müssten, und zwar deshalb, weil sich ihre Eltern dies nicht hätten leisten können, widerspräche dies dem Grundsatz, dass sich Leistung lohnen soll. Der Regierungsrat geht davon aus, dass dies nicht der Absicht des Postulanten entspricht.

3. Zur Frage der freiwilligen Rückzahlung von Stipendien

In der Landratsdebatte vom 21. April 2005 wurde mehrfach auf die geringe freiwillige Rückzahlungsrate hingewiesen. Der entsprechende Passus im GABE wurde aus dem vorhergehenden Stipendiengesetz von 1964 übernommen, und zwar im vollen Wissen darum, dass es sich dabei primär um einen symbolischen Aufruf handelt. Der Regierungsrat unternahm mit RRB Nr. 2344 vom 3. September 1996 dennoch eine Sonderanstrengung betreffend der Ermunterung zur freiwilligen Rückzahlung von Stipendien, um diesem Gesetzespassus zusätzlich gerecht zu werden; dabei wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass freiwillige Rückerstattungen im Kanton Basel-Landschaft als Zuwendungen an gemeinnützige Institutionen steuerlich abziehbar seien. Nach einem Zwischenbericht des Amtes für Berufsbildung und Berufsberatung, in dem unter anderem steht: „Effektiv teilweise oder ganz zurückbezahlt haben bisher aufgrund der Aktion eine kaufmännische Angestellte, ein Kunstmaler, ein Landwirt und ein Maschinenbau-Techniker, während die in der Vorbereitung zum geltenden Gesetz über Ausbildungsbeiträge in der landrätlichen Bildungskommission ausdrücklich als eigentlich Gemeinten genannten Berufsgruppen der gut verdienenden Ärzte- und der Juristenschaft bisher nicht vertreten sind,“ verzichtete der Regierungsrat allerdings auf eine Weiterführung, da der Aufwand insbesondere der Nachforschung in keinem vertretbaren Verhältnis zum Ertrag stand.

Weiterhin wird bei jeder positiven Stipendienverfügung auf die Erwartung der späteren freiwilligen Rückzahlung hingewiesen, doch liegt es in der menschlichen Natur, sich an diesen Hinweis, der sich auf eine noch unbestimmte Zukunft bezieht, später nicht mehr zu erinnern. Immerhin kommt es gelegentlich vor, dass sich ehemalige Stipendiaten (selten Stipendiatinnen) nach mehreren Jahrzehnten bei der

Hauptabteilung Ausbildungsbeiträge melden und sich erkundigen, was sie damals an Stipendien erhalten hätten, um diese dann zurückzuzahlen.

4. Fazit

Aus den oben genannten Gründen ist das Postulat abzulehnen. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK äussert sich wie folgt zum Thema: „Der Systemwechsel trifft diejenigen Menschen und deren Familien in Ausbildung weitaus am stärksten, für welche die Stipendien als Mittel der Ausbildungsförderung in erster Linie gedacht sind. Zudem verschlechtert der Systemwechsel den chancengleichen Zugang vor allem zu höheren Ausbildungen und beeinträchtigt den guten Ausbildungsstand in unserem Land.“

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat abzuschreiben.

Liestal, 20. September 2005

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Schneider-Kenel

Der Landschreiber: Mundschin