

Erfolgskontrolle der Ausbildungsbeiträge im Kanton Bern

Spycher Stefan und Bibiane Saly (2001): Erfolgskontrolle des Staatsbeitrages «Ausbildungsbeiträge, Stipendien, Darlehen». Im Auftrag der Erziehungsdirektion des Kantons Bern.

Erziehungsdirektion des Kantons Bern
Kurzfassung und Langfassung erhältlich auf der Seite

<http://www.erkos.ch/ausbildungsbeitraege/>

Inhaltsübersicht

Teil 1: Erfolgskontrollbericht

1. Zieldefinition
2. Vollzugskontrolle
3. Wirkungen des Staatsbeitrages
4. Auswertung
5. Umsetzung/Änderungen

Teil 2: Detailuntersuchung der Ausbildungsbeiträge

6. Methodisches Vorgehen
7. Lebens- und Ausbildungssituation der Antragsteller/innen im Jahr 2000/2001
8. Evaluation Hauptziel 1: Zugang zur Ausbildung
9. Evaluation Hauptziel 2: Finanzielle Situation der Personen in Ausbildung
10. Evaluation Hauptziel 3: Freie Wahl von Ausbildungen (und Ausbildungsstätten)
11. Evaluation Nebenziel 1: Ausbildungsbeiträge und Ausbildungsdauer
12. Vollzug des Stipendienwesens
13. Stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen und Ausbildungsstätten
14. Kosten und Nutzen der Ausbildungsbeiträge
15. Analyse des Berechnungssystems im Kanton Bern

Teil 3: Grobevaluation der Darlehen

16. Zieldefinition
17. Vollzugskontrolle
18. Wirkungsmechanismus
19. Auswertung
20. Umsetzung/Empfehlung

Anhang

Ausgangslage

Das Staatsbeitragsgesetz des Kantons Bern sieht vor, dass alle kantonalen Subventionen regelmässig auf ihre Zweckmässigkeit hin zu untersuchen sind. Dazu wurde das Evaluationsverfahren «Erfolgskontrolle Staatsbeiträge» (ERKOS) entwickelt. ERKOS sieht zwei Stufen vor: Eine Grobuntersuchung und – wenn notwendig – eine Detailuntersuchung. Die Ausbildungsbeiträge des Kantons Bern wurden nach diesem Schema untersucht. Die Grobuntersuchung wurde am 17. März 2000 abgeschlossen und kam zum Schluss, dass eine vertiefte Wirkungsanalyse angezeigt sei. Aus Kapazitätsgründen war die Abteilung für Ausbildungsbeiträge (AAB) der Erziehungsdirektion nicht in der Lage, die Detailuntersuchung intern durchzuführen. Daher wurde am 10. Juli 2000 ein externes Beratungsmandat ausgeschrieben, auf welches sich das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) bewarb. Am 1. Januar 2001 begannen die Arbeiten der Detailuntersuchung.

Fragestellungen

Die ERKOS-Untersuchungen im Kanton Bern laufen nach einem fix vorgegebenen Schema ab. Dabei sind folgende Fragen zu beantworten:

- Hat der Staatsbeitrag klar vorgegebene und überprüfbare Ziele?
- Ist der Vollzug des Staatsbeitrages effizient organisiert?
- Welche Wirkungen und Nebenwirkungen löst der Staatsbeitrag aus?
- Entsprechen die Wirkungen den beabsichtigten Zielen?
- Wie verhalten sich Kosten und Nutzen des Staatsbeitrages?
- Ist der Staatsbeitrag unter Berücksichtigung aller Aspekte vorteilhaft? Besteht Veränderungsbedarf?

Neben den «Standardfragen» wurden von der AAB aufgrund der Voruntersuchung weitere Abklärungen in Auftrag gegeben.

- Ausgehend von den in den 90er Jahren durchgeführten Sparmassnahmen soll eine vertiefte Wirkungsanalyse erstellt werden. Insbesondere sollen die Konsequenzen der Sparmassnahmen aufgezeigt werden.
- Die Analyse der Auswirkungen soll als Grundlage für die Diskussion des Zielsystems des Stipendienwesens dienen. Ein solches Zielsystem besteht aufgrund der gesetzlichen Grundlagen nicht.
- Ein weiterer Schwerpunkt der Detailuntersuchung soll sich mit der stipendienrechtlichen Anerkennung von Aus- und Weiterbildungen

beschäftigen. Hier liegt die Schwierigkeit darin, dass der entsprechende Gesetzesartikel weder in der Verordnung noch im Dekret konkretisiert ist.

■ Die Grobuntersuchung ortete im Quervergleich mit anderen Kantonen weiter eine Reihe von Merkmalen der Stipendienberechnung, welche zur Beanstandung Anlass geben. Dazu gehört einerseits der hohe Anrechnungssatz des Erwerbseinkommens, welcher zusammen mit der fehlenden Elternunabhängigkeit zu ausgesprochenen Härtefällen führen kann, und andererseits die fehlende Anerkennung von Haushalts- und Betreuungsarbeit bei der Bestimmung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes.

Methodisches Vorgehen

Um die vielfältigen Fragestellungen beantworten zu können, wurden verschiedene Methoden eingesetzt:

■ Die zentrale Grundlage für die Beantwortung der gestellten Fragen sind drei schriftliche, repräsentative Befragungen, welche im Frühjahr 2001 durchgeführt worden sind. Befragt wurden (a) die aktuellen Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen, (b) die Antragsteller/innen, welche im Ausbildungsjahr 2000/2001 keine Ausbildungsbeiträge bekommen haben und (c) die Antragsteller/innen, welche in den vergangenen Jahren keine Ausbildungsbeiträge bekommen haben. Insgesamt wurden 11'141 Personen angeschrieben. 5'802 schriftliche Bogen wurden zurückgeschickt, was einer ausgezeichneten Rücklaufquote von 54 Prozent entspricht.

■ Um die Erfahrungen anderer Kantone in Erfahrung zu bringen, wurden ausgewählte Expert/innen mündlich interviewt.

■ Die Abteilung für Ausbildungsbeiträge verfügt über eine Datenbank der Antragstellenden. Für die Grobevaluation der Darlehen wurden gezielte Sonderauswertungen vorgenommen.

■ Schliesslich stützten wir uns auch auf Dokumenten- und Literaturanalysen.

Ziele der Ausbildungsbeiträge

Im bernischen Stipendienwesen sind keine expliziten Ziele verankert. Die rechtlichen Grundlagen lassen es aber zu, ein Zielsystem zu (re-)konstruieren (vgl. Tabelle 1).

Das Oberziel «Chancengleichheit im Zugang zu Bildung gewährleisten» lässt sich in vier Hauptziele und sechs Nebenziele unterteilen. Dabei scheinen nicht alle Hauptziele auf derselben Ebene zu sein. Im Vordergrund steht Hauptziel 1 «Zugang zu einer den Neigungen und Fähigkeiten der Antragsstellenden entsprechenden Ausbildung ermöglichen». Die Hauptziele 2, 3 und 4 stehen dann in einer zweiten Linie (Existenzsicherung, freie Wahl der Ausbildung, Anforderungen an die Ausbildungen). Die Nebenziele stellen Nebenbedingungen dar, welche möglichst nicht verletzt werden sollen.

rungen an die Ausbildungen). Die Nebenziele stellen Nebenbedingungen dar, welche möglichst nicht verletzt werden sollen.

Tabelle 1: Zielsystem für Stipendien und Darlehen

Zielbezeichnung	Zielaussagen
Oberziel	Chancengleichheit im Zugang zu Bildung gewährleisten
Hauptziel 1	Zugang zu einer den Neigungen und Fähigkeiten der Antragsstellenden entsprechenden Ausbildung ermöglichen
Hauptziel 2	Bezüger/innen wird ein Leben oberhalb des Existenzminimums ermöglicht
Hauptziel 3	Erhaltung der freien Wahl der Ausbildungsrichtung
Hauptziel 4	Die ausgewählten Ausbildungen erfüllen gewisse Anforderungen
Nebenzziel 1	Anreiz schaffen, die Ausbildung möglichst rasch zu absolvieren
Nebenzziel 2	Anreiz schaffen, die Ausbildung nicht aus unwichtigen Gründen vorzeitig abzubrechen
Nebenzziel 3	Aufbau einer effizienten und bedürfnisgerechten Vollzugsorganisation
Nebenzziel 4	Ausbildungsdarlehen werden subsidiär ausgerichtet
Nebenzziel 5	Die Verschuldung durch Darlehen darf am Ende der Ausbildung nicht zu gross sein
Nebenzziel 6	Die Verschuldung durch Darlehen darf nach Ende der Ausbildung nicht zu lange dauern

Quelle: eigene Darstellung

Wer sind die antragstellenden Personen?

Wenn wir versuchen, die «typische» Person zu beschreiben, welche sich im Kanton Bern um Ausbildungsbeiträge bewirbt, dann hätte er oder sie folgende Eigenschaften (das Geschlecht spielt keine Rolle, weil beide Geschlechter etwa gleich häufig vertreten sind):

■ Knapp 21 Jahre alt , Schweizer/in (91% sind Schweizer/innen), ledig (97%).

■ Wohnt bei den Eltern (73%), sorgt für keine Kinder (98%), lebt in keiner Partnerschaft (94%).

■ Hat vor der nun begonnenen Ausbildung die Primar-/Sekundar- bzw. Realschule abgeschlossen (58%), steht in einem Folgejahr der Ausbildung (55%), absolviert eine Berufsbildung (37%), besucht die Ausbildung im Kanton Bern (80%).

■ Ist während der Ausbildung nicht erwerbstätig (52%), plant nach der Ausbildung eine Erwerbstätigkeit (68%), plant eine Vollzeitarbeit (86%), beurteilt die zur Zeit absolvierte Ausbildung als sehr wichtig für die geplante Erwerbstätigkeit (86%) und möchte gerne im Kanton Bern erwerbstätig sein (40%).

Allerdings greifen wir zu kurz, wenn wir nur den Steckbrief betrachten. In vielen Teilen ist es auch

interessant, die Verteilung der Antragstellenden auf die verschiedenen Fälle zu betrachten bzw. einen Vergleich zur Gesamtbevölkerung vorzunehmen.

■ Die Ausbildungsbeiträge kommen – im Gegensatz zum Bild in der Öffentlichkeit – nicht nur den Hochschulabsolvent/innen zu Gute. 39 Prozent der Auszubildenden mit Beiträgen entfallen auf die Berufsbildung, 22 Prozent auf die Maturitätsschulen und «nur» 24 Prozent auf die Hochschulen (Uni, ETH, Fachhochschulen).

■ Die Ausländer/innen sind bei den Antragstellenden klar untervertreten. Ihr Anteil an der Wohnbevölkerung im relevanten Alterssegment beträgt 25 Prozent, ihr Anteil an den Antragstellenden aber nur 9 Prozent.

Die Ausgaben für Ausbildungsbeiträge 1990 bis 2000

Im Ausbildungsjahr 2000/2001 entfielen 95 Prozent der Ausgaben auf Stipendien, 4 Prozent auf Darlehen und 1 Prozent auf Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle. Die Gesamtsumme der Ausgaben betrug in diesem Jahr 39.8 Millionen Franken (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Ausgaben für Ausbildungsbeiträge und Anzahl Bezüger/innen

	1990 / 1991	2000 / 2001 (*)	Δ
Anzahl Bezüger/innen			
Stipendien	6'492	5'260	-1'232
Darlehen	201	81	-120
Fonds für Härtefälle	31	154	123
Stipendien + Darlehen	119	46	-73
Stipendien + Fonds für Härtefälle	8	4	-4
Darlehen + Fonds für Härtefälle	10	1	-9
Stipendien + Darlehen + Fonds für Härtefälle	3	0	-3
Total	6'864	5'546	-1'318
Ausgaben in 1'000 Franken – zu laufenden Preisen			
Stipendien	46'714	37'823	-8'891
Darlehen	3'143	1'446	-1'697
Fonds für Härtefälle	430	539	+109
Total	50'287	39'808	-10'479
Ausgaben in 1'000 Franken – zu inflationskorrigierten Preisen (**)			
Stipendien	54'898	37'823	-17'075
Darlehen	3'694	1'446	-2'248
Fonds für Härtefälle	506	539	+33
Total	59'097	39'808	-19'289

(*) Auswertung per April 2001; bis Ende Ausbildungsjahr wird es noch einige Fälle mehr geben; (**) Zu Preisen von 2000

Quelle: Imageware, Sonderauswertung der Datenbank der Erziehungsdirektion

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Daten für das laufende Jahr auf einer Zwischenauswertung im April 2001 beruhen. Bis Ende Ausbildungsjahr im Juli 2001 werden somit noch wei-

tere Ausgaben hinzukommen. Die Bedeutung der Darlehen schwankte in den 90er Jahren zwischen einem Anteil von 4 Prozent und einem Anteil von 8 Prozent. Ihr Anteil blieb aber immer vergleichsweise bescheiden. Weiter zeigt sich:

■ Die Ausgaben für Darlehen nahmen zwischen 1990 und 2000 um 61 Prozent von 3.7 Millionen Franken auf 1.4 Millionen Franken ab (inflationskorrigierte Kosten). Zu Beginn der 90er Jahre erfolgte noch eine Zunahme der Ausgaben, dann aber – nach der Durchführung verschiedener Sparmassnahmen – eine deutliche Abnahme.

■ Die Ausgaben für Stipendien machten eine sehr vergleichbare Entwicklung durch, wenn auch die Reduktion um 31 Prozent etwas geringer ausfiel (von 54.8 Millionen Franken auf 37.8 Millionen Franken; inflationskorrigierte Kosten).

Wirkungen der Ausbildungsbeiträge

Die Ausbildungsbeiträge entfalten vielfältige Wirkungen:

■ **Zugang zur Ausbildung:** (a) Die Antragsteller/innen im Ausbildungsjahr 2000/2001, welche einen negativen Entscheid der Behörden bekommen haben, wurden danach gefragt, wie sie auf den Entscheid reagiert haben. 0.8 Prozent der Personen (N=153), welche vor dem 1. Ausbildungsjahr stehen, gaben an, dass sie die Ausbildung nicht begonnen haben. 0.7 Prozent (N=97) derjenigen Auszubildenden, welche die Ausbildung bereits begonnen hatten, haben aufgrund des negativen Entscheides (oder anderer Gründe) die Ausbildung abgebrochen. Die Abbruchrate ist bei den sogenannten Sparopfern¹ nicht grösser als bei den Nichtsparopfern. Dies weist darauf hin, dass die Mitte der 90er Jahre ergriffenen Sparmassnahmen nicht dazu geführt haben, dass deutlich mehr Ausbildungen verhindert worden sind. Die Ergebnisse der Befragung des aktuellen Jahrgangs werden bestätigt durch eine Befragung von Antragsteller/innen, welche in den Jahren 1997 bis 2000 einen negativen Entscheid auf ihr Stipendiengesuch bekommen haben.

(b) Einige Regelungen des bernischen Stipendienwesens führen dazu, dass bestimmte Gruppen von Personen – im Unterschied zu anderen Kantonen – vom Zugang zu Stipendien bzw. Darlehen ausgeschlossen werden. Namentlich zu erwähnen sind: (1) Personen über dem 40. Altersjahr können nur noch Darlehen bekommen. (2) Ausbildungen, welche weniger als 1 Jahr dauern, sind nicht stipendienberechtigt. (3) Die

¹ Sparopfer sind Personen, welche Mitte der 90er Jahre und vor den damals ergriffenen Sparmassnahmen, Stipendien und/oder Darlehen bekommen hätten.

Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern werden voll angerechnet, obschon – insbesondere von älteren Antragstellenden – die Eltern von der Unterstützungspflicht befreit sind. (4) Haushalts- und Betreuungsarbeit wird nicht als Erwerbsarbeit anerkannt. In der Folge kann es vorkommen, dass wiedereinsteigende Hausfrauen keinen stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton Bern, und somit auch keinen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge haben.

■ **Ausbildungskosten:** In der Verordnung über die Ausbildungsbeiträge wird verankert, welche Ausbildungskosten anerkannt werden. Der Gesamtbetrag soll 3'000 Franken nicht übersteigen. In der schriftlichen Befragung wurden alle Kostenkategorien, welche die Verordnung vorsieht, erhoben. Zusätzlich wurden die Personen gefragt, welche «anderen Ausbildungskosten» sie sonst noch gehabt haben. Es zeigen sich folgende Ergebnisse:

(a) Die gesamten durchschnittlichen Ausbildungskosten betragen im Ausbildungsjahr 2000/01 6'591 Franken (inkl. «andere Kosten») bzw. 4'171 Franken (exkl. «andere Kosten»).

(b) 71 Prozent (inkl. den «anderen Kosten») bzw. 43 Prozent (exkl. den «anderen Kosten») der Antragstellenden weisen Kosten auf, welche die in der Verordnung vorgesehene Grenze von 3'000 Franken überschreiten. Erwartungsgemäss häufiger ist die Überschreitung bei der Tertiärstufe und bei den Weiterbildungen. Auch die Grenzen von 5'000 Franken (44% und 20%) und 7'000 Franken (27% und 12%) werden noch recht deutlich überschritten.

(c) Viele Antragsstellende haben aber noch weitere Ausbildungskosten im Bereich Hard- und Software. 45 Prozent der Antragsstellenden gaben an, dass sie im Ausbildungsjahr 2000/01 entsprechende Ausgaben hatten.

■ **Einkommen und Armut:** (a) Im Durchschnitt haben die Haushalte mit Auszubildenden ein Einkommen von 5'095 Franken pro Monat zur Verfügung (bei durchschnittlich 3.6 Personen pro Haushalt). Die quantitativ wichtigste Einnahmequelle der Haushalte stellt erwartungsgemäss das Erwerbseinkommen dar (76%).

(b) Erstaunlich ist der Umstand, dass 4 Prozent der Haushalte mit Bezüger/innen von Stipendien und/oder Darlehen auf ein Einkommen aus der Sozialhilfe angewiesen sind, welches mit 1'420 Franken pro Monat recht substantiell ist.

(c) Für jeden Haushalt konnten wir nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) berechnen, wie viel Einkommen dieser pro Monat zur Verfügung haben sollte. Vergleichen wir die SKOS-Werte mit den tatsächlich verfügbaren Einkommen, so stellen wir fest, dass 41 Prozent der befragten Haushal-

te mit Auszubildenden unter der Armutsgrenze der SKOS liegen. Im Durchschnitt haben sie pro Monat 1'153 Franken zu wenig Einkommen.

(d) Unterscheidet man die Armutsquote nach Lebenssituation, so fällt auf, dass sie bei den Singles (51%) und bei den Personen in Wohngemeinschaften/Heimen (51%) am höchsten ist. Aber auch bei den Auszubildenden, welche noch zu Hause leben, ist die Armutsquote hoch (37%). Letzteres ist umso bedeutender, weil rund $\frac{3}{4}$ der Befragten noch zu Hause leben. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass bei Familien nicht nur die Auszubildenden selbst in Armut leben, sondern die ganze Familie.

■ **Wahl der Ausbildung:** Personen, welche im laufenden Jahr einen negativen Bescheid der Stipendienbehörden bekommen haben, wurden danach gefragt, ob sie die geplante Ausbildung begonnen bzw. fortgesetzt haben oder ob sie eine andere Ausbildung gewählt haben. Insgesamt haben nur 1 Prozent der Befragten nicht die geplante, sondern eine andere Ausbildung begonnen. Dabei ist der Ausbildungswechsels nicht nur auf die fehlenden Stipendien zurückzuführen.

■ **Wahl der Ausbildungsstätten:** 94 Prozent der Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen gaben an, dass sie ihre Ausbildungsstätte frei wählen konnten. Als Begründung für die eingeschränkte Wahl nannte die Mehrheit finanzielle (24% von 6%, welche nicht frei wählen konnten) bzw. andere, im Fragebogen nicht genauer abgefragte Gründe (52% von 6%). Erfreulicherweise gab niemand an, dass die Stipendienbehörden die gewählte Ausbildungsstätte nicht akzeptiert habe. Allerdings zensurierten sich 10 Prozent (von 6%) der Bezüger/innen im Voraus, indem sie ihre gewünschte Ausbildungsstätte gar nicht angaben, weil sie befürchteten, dass sie nicht akzeptiert werden werde.

■ **Dauer der Ausbildungen:** Begrifflich muss zwischen verschiedenen Dauern der Ausbildung unterschieden werden: Erstens gibt es die «reglementarische» Dauer der Ausbildung, zweitens die «normale» Ausbildungsdauer (die entsprechende Frage lautete: „Von welcher durchschnittlichen Ausbildungszeit gehen Sie persönlich aus, falls Sie Ihre Ausbildung ohne Unterbruch durch Erwerbstätigkeit, längere Reisen, längere Krankheit usw. abschliessen werden?“) und drittens die «persönliche» Ausbildungsdauer („Wann haben Sie Ihre gegenwärtige Ausbildung begonnen?“ und „Wann gedenken Sie, Ihre gegenwärtige Ausbildung abzuschliessen?“). Hinsichtlich der drei verschiedenen Ausbildungsdauern ergaben sich folgende Ergebnisse:

(a) Die reglementarische Ausbildungsdauer der Antragstellenden beträgt im Durchschnitt 3.30 Jahre, die normale Ausbildungsdauer 3.46 Jahre und die persönliche Ausbildungsdauer 3.49 Jahre.

(b) Die reglementarische Dauer liegt bei den Bezüger/innen bei 3.32 Jahren, die normale Ausbildungsdauer bei 3.49 Jahren und die persönliche Ausbildungsdauer bei 3.53 Jahren. Die reglementarische Dauer ist nur schwach überdurchschnittlich (+0.02 Jahre gegenüber dem genannten Durchschnitt), ebenso die normale (+0.03 Jahre) und persönliche Ausbildungsdauer (+0.04 Jahre). Bei den Bezüger/innen beträgt die prozentuale Zunahme der persönlichen Ausbildungsdauer im Vergleich zur reglementarischen Ausbildungsdauer 6.4 Prozent und ist damit leicht überdurchschnittlich (Nichtsparpoper haben eine Verlängerung von 5.1%). Dies könnte auf den durch die Ausbildungsbeiträge etwas geringeren finanziellen Druck, die Ausbildung rasch zu absolvieren, zurückzuführen sein. Die Differenzen zwischen reglementarischer und persönlicher Ausbildungsdauer sind aber absolut so klein, dass nicht von einer substantiell ausbildungsverlängernden Wirkung der Ausbildungsbeiträge gesprochen werden kann.

(c) Die Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen wurden nach den Konsequenzen von Veränderungen der Beiträge befragt. Drei Optionen wurden ihnen vorgelegt: (1) keine Ausbildungsbeiträge während der ganzen Ausbildung, (2) generell 20 Prozent höhere Ausbildungsbeiträge, (3) generell 20 Prozent tiefere Ausbildungsbeiträge. Insgesamt haben die Ausbildungsbeiträge nur für eine Minderheit der Befragten Auswirkungen auf die Ausbildungsdauer (maximal für 18%). Bei dieser Minderheit wirken sie sich aber recht substantiell aus. Das Wegfallen der Stipendien bzw. deren 20-prozentige Reduktion würde die Ausbildungsdauer um rund 1½ Jahre verlängern. Die Erhöhung hätte hingegen – im selben Ausmass von gut 1 Jahr – ambivalente Auswirkungen: Eine Minderheit von 5 Prozent der Befragten würde die Ausbildung verlängern, eine gleich grosse Gruppe würde sie verkürzen.

■ **Verschuldung durch Darlehen:** Anhand der Personen, welche in den Jahren 1998 bis 2000 die Ausbildung abgeschlossen und während der Ausbildung Darlehen bezogen haben (N=391), wurden einige Kennzahlen zu den Darlehensbezüger/innen berechnet. Durchschnittlich dauerte die Ausbildung 2.8 Jahre. Die Darlehensbezüger/innen wurden aber nicht während ihrer ganzen Ausbildung mit Darlehen unterstützt: Nur 11 Prozent der Personen erhielten eine dauernde Unterstützung. Im Durchschnitt betrug die Unterstützungsdauer mit Darlehen 1.1 Jahre. Entsprechend ist die Darlehensschuld am Ende der

Ausbildung nicht sehr gross. Maximal dürfte sie gemäss Gesetz 50'000 Franken betragen, effektiv hat sie bei den untersuchten Personen nur 9'931 Franken betragen. Dies steht in scheinbarem Widerspruch zur schriftlichen Befragung. Die befragten Darlehensbezüger/innen gaben an, dass sie am Ende der Ausbildung mit einer durchschnittlichen Darlehensschuld von 24'676 Franken rechnen. Die Differenz dürfte sich wie folgt erklären: Die Befragten gaben die Höhe der gesamten Darlehensschuld an, sei dies bei den Stipendienbehörden oder im privaten Rahmen. Dies weist darauf hin, dass die privaten Darlehen eine wesentlichere Rolle spielen als die öffentlichen Darlehen der Stipendienbehörde.

Kosten und Nutzen der Ausbildungsbeiträge

Das bernische System der Ausbildungsbeiträge verfolgt verschiedene Ziele, wobei die drei ersten Hauptziele im Zentrum stehen: Ermöglichung des Zugangs zur Bildung, Existenzsicherung während der Ausbildung und freie Wahl der Ausbildung. Es stellt sich nun die Frage, ob diese Ziele unter Umständen billiger zu erreichen sind als dies mit der heutigen Ausgestaltung gemacht wird. Die Wirtschaftlichkeitsanalyse kommt zu folgenden Schlüssen:

■ Eine Kosten-Nutzen-Analyse der Stipendien für die öffentliche Hand zeigt, dass der Nutzen (definiert als die Erhöhung der Steuereinnahmen aufgrund der Ausbildung) kleiner ist als die Kosten (definiert als die Kosten der Ausbildungsbeiträge, die Kosten durch Steuerausfälle während der Ausbildung und die Lohn- und Infrastrukturkosten der Ausbildung).

■ Die Bildungsinvestition der öffentlichen Hand wurde im vorliegenden Bericht nicht umfassend untersucht. Insbesondere wurden nicht alle Nutzelemente, welche andernorts als bei der öffentlichen Hand anfallen, berücksichtigt. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere der volkswirtschaftliche Nutzen der Investition in Bildung (höhere Wachstumsmöglichkeiten durch bessere Bildung, höhere Standortattraktivität etc.).

■ Eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz für die öffentliche Hand stellt nicht das eigentliche Ziel des Stipendienwesens dar. Im Kern geht es um den Zugang zur Bildung. Eine negative Kosten-Nutzen-Bilanz weist nun darauf hin, dass dieses Ziel für die öffentliche Hand nicht gratis zu erreichen ist.

■ Die Sparmassnahmen in den 90er Jahren haben nicht dazu geführt, dass die zentralen Ziele des Stipendienwesens wesentlich schlechter erreicht wurden. Allerdings zeigen die vorgenommenen einfachen Berechnungen auch, dass

die Einsparungen (weniger Ausgaben bei den Ausbildungsbeiträgen) kaum wesentlich grösser sind als die andernorts entstandenen Folgekosten der Sparmassnahmen: Ein Teil der Auszubildenden verlängerte aufgrund der Sparmassnahmen die Ausbildung, ein anderer Teil musste bei der Sozialhilfe um zusätzliche finanzielle Unterstützung nachfragen.

Insgesamt sind alle Formen von Sparmassnahmen kritisch zu hinterfragen, so lange das Ziel der Existenzsicherung während der Ausbildung noch nicht erreicht ist. 41 Prozent der Auszubildenden leben in Haushalten, welche unter der Armutsgrenze leben.

Zielerreichung

Die aus den rechtlichen Grundlagen abgeleiteten Ziele werden unterschiedlich gut erreicht.

■ Das wichtigste Ziel (Hauptziel 1 – Zugang zur Bildung), wird durch das bernische Stipendienwesen – im Bereich, in dem es untersucht wurde – unterstützt. Bewusst wurde nicht der Ausdruck «gewährleistet» gewählt. Vielmehr ergab die vorliegende Untersuchung das Bild von Auszubildenden, welche unter allen Umständen ihre Ausbildung absolvieren wollen. Sie lassen sich auch durch einen negativen Entscheid auf ihr Stipendiengesuch kaum von ihrem Vorhaben abbringen (nur zwischen 1% und 2% der Nicht-bezüger/innen beginnen ihre Ausbildungen aufgrund der fehlenden Stipendien nicht bzw. setzen sie nicht fort). So erstaunt es auch nicht, dass die Sparmassnahmen der 90er Jahre nicht zu Bildungsverhinderung führten. Die Ausbildungsbeiträge erleichtern somit primär die Ausbildung, in dem sie den Druck reduzieren, alternative Einnahmequellen zu finden.

Daraus kann allerdings nicht geschlossen werden, dass die Ausbildungsbeiträge für diejenigen Personen, welche sie erhalten, nicht wichtig wären. Auch wäre es falsch, daraus zu schliessen, dass es die Ausbildungsbeiträge nicht braucht. Ohne Beiträge würde das Ziel «Zugang zur Bildung» zweifelsohne weniger gut erreicht. Auch mit einer stärkeren Berücksichtigung der Darlehen wäre dies der Fall.

Die vorgenommene Untersuchung beschränkte sich auf die Analyse der antragstellenden Personen. Menschen, die gerne eine Ausbildung machen würden, aber keinen Antrag bei den Stipendienbehörden stellten, wurden nicht analysiert. Es ist durchaus vorstellbar, dass bei diesem Personenkreis die Sparmassnahmen eine grössere abschreckende Wirkung entfaltet haben als bei den Antragstellenden. Allerdings darf der Informationsgrad der Bevölkerung über die Berechnung der Stipendien und die Auswirkungen der Sparmassnahmen auf die Höhe der gespro-

chenen Ausbildungsbeiträge auch nicht überschätzt werden. Die meisten dürften wissen, dass es Stipendien gibt, aber über die präzisere Berechnung nicht informiert sein.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der Zugang zur Bildung indirekt durch bestimmte rechtliche Bestimmungen erschwert wird, welche ihrerseits den Zugang zu Ausbildungsbeiträgen einschränken (bspw. die Altergrenze von 40 Jahren für den Bezug von Stipendien, die vollständige Anrechnung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern etc.).

■ Das bernische Stipendienwesen erfüllt die Existenzsicherung der Auszubildenden nur unzureichend (Hauptziel 2). Es bestehen gravierende Lücken, in dem 41 Prozent der Haushalte mit Auszubildenden, welche Ausbildungsbeiträge erhalten, arm sind. Dies erstaunt nicht, weil die tieferen betriebsrechtlichen Ansätze der Existenzsicherung für die Bemessung der Stipendien im Vordergrund stehen.

■ Die übrigen Haupt- und Nebenziele können weitgehend als erfüllt betrachtet werden. Explizit ist darauf hinzuweisen, dass es im Bereich des Vollzugs des Stipendiengesetzes kaum etwas zu beanstanden gibt.

Alternativen zum heutigen System

Diskutiert wurde im vorliegenden Bericht auch die Möglichkeit, in Zukunft auf Kosten der Stipendien die Bedeutung der Darlehen zu erhöhen. Dabei wären verschiedene Stufen denkbar: (a) Eine Mischung der Ausbildungsbeiträge in einem fixen Verhältnis (bspw. ½ Stipendien, ½ Darlehen), (b) ausschliesslich Darlehen für bestimmte Ausbildungstypen (bspw. Hochschulbildungen) oder (c) nur noch Darlehen (Abschaffung der Stipendien).

Gegeben die heutigen Ziele des bernischen Stipendienwesens, ist eine Bedeutungszunahme der Darlehen abzulehnen. Das zentrale Hauptziel 1 (Ermöglichung des Zugangs zur Bildung) würde mit Darlehen eindeutig weniger gut erreicht.

Gesamtbeurteilung

Unter Berücksichtigung aller vorgenommenen Untersuchungen und vor dem Hintergrund der gesetzten Ziele kommen wir hinsichtlich des bernischen Stipendienwesens zu folgenden Schlüssen:

■ Das bernische Stipendienwesen erleichtert den Zugang zu Bildung. Ohne Stipendienwesen wäre der Zugang weniger gut gewährleistet und in der Folge die Chancengleichheit kompromittiert. Eine Abschaffung des Stipendienwesens ist daher abzulehnen.

■ Viele Ziele werden erreicht, einige allerdings nur unzureichend. Die meisten Probleme gibt es

bei der Existenzsicherung (Hauptziel 2) und bei der Gewährleistung des Zugangs zur Bildung (Hauptziel 1). Im Bereich dieser beiden Ziele ergibt sich folglich ein Handlungsbedarf.

■ Das im Kanton Bern gewählte Verhältnis von Stipendien zu Darlehen erscheint sinnvoll. Im Vordergrund stehen die Stipendien. Die Darlehen kommen subsidiär zum Einsatz. Eine Bedeutungszunahme der Darlehen drängt sich vor dem Hintergrund der vorgegebenen Ziele nicht auf.

■ Finanzpolitisch gesehen besteht beim heutigen Stipendienwesen kein Spielraum zum Sparen, weil wesentliche Ziele noch nicht erreicht sind. Will man trotzdem sparen, so muss dies bewusst auf Kosten der Ziele «Zugang zur Bildung» und «Existenzsicherung während der Ausbildung» gehen.

Obschon wir insgesamt zu einer positiven Beurteilung des bernischen Stipendienwesens kommen, ergibt sich doch einiger Anpassungsbedarf.

Veränderungsbedarf

Aufgrund der vorgenommenen Untersuchungen und vor dem Hintergrund der vorgegebenen Ziele empfehlen wir folgende Veränderungen im bernischen Stipendienwesen:

■ **Ziele:** Sinnvollerweise werden die mit den Ausbildungsbeiträgen anzustrebenden Ziele im Gesetz explizit genannt. Dabei soll auch eine Zielhierarchie etabliert werden, damit Zielkonflikte gelöst werden können.

■ **Zugang zu Ausbildungsbeiträgen:** Im heute geltenden Stipendienrecht sind verschiedene Bestimmungen enthalten, welche Personen vom Zugang zu Ausbildungsbeiträgen ausschliessen (bspw. durch die vollständige Anrechnung des Einkommens und des Vermögens der Eltern; durch die Altersgrenze von 40 Jahren für den Bezug von Stipendien; durch die maximale Dauer des Stipendienbezugs, etc.). Diese Einschränkungen lassen sich inhaltlich kaum mehr begründen. Daher schlagen wir vor, sie zu ändern.

■ **Berechnung der Ausbildungsbeiträge:** Bei der Berechnung der Ausbildungsbeiträge sind aufgrund der heute festzustellenden Nichterfüllung der Existenzsicherung verschiedene Änderungen vorzuschlagen: Als Basis für die Berechnungen ist vom betriebsrechtlichen Existenzminimum auf dasjenige der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) umzusteigen. Weiter ist zu prüfen, wie das Einkommen und das Vermögen der Antragsteller/innen differenzierter angerechnet werden kann. Wir schlagen ebenfalls vor, die Grenze für die Ausbildungskosten zu erhöhen.

■ **Anerkennung von Ausbildungen, für welche Ausbildungsbeiträge beantragt werden**

können: Die heute geltenden rechtlichen Erlasse lassen sehr viel Ermessensspielraum hinsichtlich der stipendienrechtlich anerkannten Ausbildungen zu. Hier schlagen wir vor, dass eine Klärung vorgenommen wird (bspw. über eine explizite Definition der Ausbildungstypen, für welche Ausbildungsbeiträge beantragt werden können; über eine explizite Definition, welche Art von Ausbildungsbeiträgen gesprochen werden können; über eine Verankerung minimaler Kriterien, welche zu einer Anerkennung der Ausbildung führen etc.)