BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN
TOBIAS BAUER, DR.ÈS SC.ÉC. · STEFAN SPYCHER, LIC.RER.POL. · KILIAN KÜNZI, LIC.PHIL.HIST.
EIGERPLATZ 8 · CH-3007 BERN · TEL +41 (0)31 372 44 55 · FAX +41 (0)31 372 33 55 · INFO@BUEROBASS.CH · WWW.BUEROBASS.CH

BASS

Erfolgskontrolle des Staatsbeitrages «Ausbildungsbeiträge, Stipendien, Darlehen»

Definitiver Schlussbericht

Im Auftrag
der Erziehungsdirektion des Kantons Bern

Stefan Spycher und Bibiane Saly

Bern, 5. Dezember 2001

BASS

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **V**

1 Einleitung **1**

Teil 1: Standardformular Erfolgskontrollbericht **5**

2 Zieldefinition **5**

3 Vollzugskontrolle **7**

4 Wirkungen des Staatsbeitrags **11**
4.1 Wirkungsmechanismus 11
4.2 Messung der Wirkungen 15
4.3 Bewertung der Messergebnisse 18

5 Auswertung **19**
5.1 Bewertung des Vollzugs 19
5.2 Bewertung der Wirkungen 19
5.3 Bewertung der Effizienz 25
5.4 Bewertung der Zielerreichung 28
5.5 Bewertung der Vorteilhaftigkeit 33
5.6 Vergleich mit möglichen Alternativen 34
5.7 Bewertung des Zielsystems 36

6 Umsetzung/Änderungen **39**

Teil 2: Detailuntersuchung der Ausbildungsbeiträge **45**

7 Methodisches Vorgehen **45**
7.1 Schriftliche Befragungen 45
7.2 ExpertInnen-Interviews 50
7.3 Datenbankauswertungen 50
7.4 Dokumentenanalysen 50

8 Lebens- und Ausbildungssituation der Antragsteller/innen im Jahr 2000/2001 52
8.1 Soziodemographische Angaben, Lebenssituation 52
8.2 Beantrage und unterstützte Ausbildungen 59
8.3 Erwerbstätigkeit während der Ausbildung 62
8.4 Geplante Erwerbstätigkeit nach der Ausbildung 63
8.5 Fazit 65

9 Evaluation Hauptziel 1: Zugang zur Ausbildung 66
9.1 Nichtbezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen: Bedeutung der fehlenden Ausbildungsbeiträge 66
9.2 Bezüger/innen: Bedeutung der Ausbildungsbeiträge für die Ausbildung 73
9.3 Fazit 75

10 Evaluation Hauptziel 2: Finanzielle Situation der Personen in Ausbildung 77
10.1 Die Einnahmen während der Ausbildung 77
10.2 Die Ausgaben während der Ausbildung (ohne Lebenshaltungskosten) 90
10.3 Art und Höhe der Ausbildungskosten 93
10.4 Armut während der Ausbildung 98
10.5 Fazit 105

11 Evaluation Hauptziel 3: Freie Wahl von Ausbildungen (und Ausbildungsstätten) 107
11.1 Die Situation der Nichtbezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen 107
11.2 Die Situation der Bezüger/innen im Ausbildungsjahr 2000/2001 110
11.3 Fazit 112

12 Evaluation Nebenziel 1: Ausbildungsbeiträge und Ausbildungsdauer 114
12.1 Konsequenzen der Ausbildungsbeiträge auf die Ausbildungsdauer 114
12.2 Fazit 119

13 Vollzug des Stipendienwesens aus der Sicht der Befragten (Nebenziel 3) 120

14 Einzelne Regelungen des Stipendienwesen aus der Sicht der Befragten 124

15 Stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildung und Ausbildungsstätten 130
15.1 Kantonale Stipendienordnungen im Vergleich 131
15.2 Interviews mit Expert/innen aus dem Bildungswesen 142
15.3 Bildungs- bzw. Stipendienpolitik im Überblick 157
15.4 Beurteilungsraster für eine neue Stipendienordnung 161

16 Kosten und Nutzen der Ausbildungsbeiträge 167
16.1 Methodische Überlegungen 167
16.2 Kosten und Nutzen des heutigen Systems der Ausbildungsbeiträge 169
16.3 Kosten und Nutzen einer Veränderung des heutigen Systems der Ausbildungsbeiträge 175
16.4 Fazit 180

17 Analyse des Berechnungssystems im Kanton Bern 181
17.1 Grundsätzliche Varianten von Berechnungssystemen im Vergleich 181
17.2 Die Berechnung der Lebenshaltungskosten 184
17.3 Die Berechnung der Ausbildungskosten 194
17.4 Die Berücksichtigung des Einkommens 196
17.5 Fazit 203

Teil 3: Grobevaluation der Darlehen 205

18 Zieldefinition 205
18.1 Grundlagen für die Zieldefinition 206
18.2 Begründung des Staatsbeitrages 207
18.3 Zielsystem 208
18.4 Messgrössen und Sollwerte 210

19 Vollzugskontrolle 212
19.1 Die quantitative Bedeutung der Darlehen 212
19.2 Administrativer und vollzugstechnischer Ablauf 224
19.3 Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten 227

20 Wirkungsanalyse 229
20.1 Wirkungsmechanismus 229
20.2 Messung und Bewertung der Wirkungen 231

21 Auswertung 251
21.1 Effektivitätskontrolle 251
21.2 Effizienzkontrolle 251
21.3 Zielerreichungskontrolle 252
21.4 Vorteilhaftigkeit 253
21.5 Änderungsmöglichkeiten 254

22 Umsetzung/Empfehlung 256
22.1 Zusammenfassung der zu prüfenden Änderungsideen 256

Teil 4: Anhang und Verzeichnisse 258

23 Berechnung der Armutsquote nach den Richtlinien der SKOS 258
23.1 Anrechenbare Kosten 258
23.2 Einnahmen 260

24 Literatur und Quellen 262
24.1 Literatur 262
24.2 Daten und Quellen 262

25 Fragebogen 266

Zusammenfassung

Ausgangslage
Das Staatsbeitragsgesetz des Kantons Bern sieht vor, dass alle kantonalen Subventionen regelmässig auf ihre Zweckmässigkeit hin zu untersuchen sind. Dazu wurde das Evalutionsverfahren «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-)kon-struieren (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 der-

selben 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.

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
Nebenziel 1	Anreiz schaffen, die Ausbildung möglichst rasch zu absolvieren
Nebenziel 2	Anreiz schaffen, die Ausbildung nicht aus unwichtigen Gründen vorzeitig abzubrechen
Nebenziel 3	Aufbau einer effizienten und bedürfnisgerechten Vollzugsorganisation
Nebenziel 4	Ausbildungsdarlehen werden subsidiär ausgerichtet
Nebenziel 5	Die Verschuldung durch Darlehen darf am Ende der Ausbildung nicht zu gross sein
Nebenziel 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 begonnen 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 Fonds für Härtefälle	8	4	-4
Darlehen + Fonds für 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 weitere 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 Sparopfern[1] 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 Stipendienwesen 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 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%).

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

(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 Haushalte 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 ¾ 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 (Nichtsparopfer 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 Nutzenelemente, 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 Nichtbezüger/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 gesprochenen 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 betreibungsrechtlichen 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 vorgenommen 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 Zielhierachie 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 vollständi-

ge 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 betreibungsrechtlichen 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.)

1 Einleitung

Ausgangslage

Das Staatsbeitragsgesetz des Kantons Bern sieht vor, dass alle kantonalen Subventionen regelmässig auf ihre Zweckmässigkeit hin zu untersuchen sind. Dazu wurde das Evalutionsverfahren «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

Das Pflichtenheft der AAB umreisst, gestützt auf die Grobuntersuchung, folgende inhaltliche Schwerpunkte für die Detailuntersuchung:

■ Ausgehend von den in den 90er Jahren durchgeführten Sparmassnahmen soll eine **vertiefte Wirkungsanalyse** erstellt werden. Insbesondere sollen die Konsequenzen der Sparmassnahmen aufgezeigt werden. Es fehlen heute bspw. Angaben darüber, ob durch die Kürzungsmassnahmen Bildungsgänge nicht in Angriff genommen wurden und welche Konsequenzen sich dadurch für den Kanton Bern ergeben haben.
■ Die Analyse der Auswirkungen soll als Grundlage für die **Diskussion des Zielsystems** des Stipendienwesens dienen. Ein solches Zielsystem besteht aufgrund der gesetzlichen Grundlagen nicht. In der Grobuntersuchung wurde, gestützt auf die Erlasse in anderen Kantonen und die Beratungen im Grossen Rat, ein System entwickelt. Die Hauptschwierigkeiten liegen dabei darin, dass (a) Spannungen zwischen verschiedenen Politikbereichen bestehen (Bildungspolitik vs. Finanzpolitik) und (b) das Oberziel des Stipendienwesens (Chancengleichheit im Zugang zu Bildung) wenig operationalisiert ist.
■ 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 (Artikel 2 Absatz 3 Stipendiengesetz) weder in der Verordnung noch im Dekret konkretisiert ist. Dies führt dazu, dass das Fachgremium entsprechende Gesuche um Anerkennung beurteilen muss. In der jüngsten Vergangenheit wurden verschiedentlich negative Entscheide des Fachgremiums durch den Regierungsrat korrigiert, so dass nun eine grosse Unsicherheit über die relevanten Kriterien zur Beurteilung der Anerkennung besteht.
■ 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.

Die spezifischen Fragestellungen der Detailuntersuchung sind in einem Erfolgskontrollbericht mit den Ergebnissen der Grobuntersuchung zusammen zu bringen. Zu beantworten sind hinsichtlich des Staatsbeitrages letztlich folgende Fragen:

■ Sind die Ziele der Ausbildungsbeiträge sinnvoll gesetzt?

- Welche Wirkungen entfalten die Ausbildungsbeiträge?
- Wie gut und wie effizient werden die gesetzlichen Vorgaben vollzogen?
- Wie präsentiert sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Ausbildungsbeiträge?
- Welche Alternativen zu den Ausbildungsbeiträgen gäbe es?
- Wie sind die Ausbildungsbeiträge gesamthaft zu beurteilen? Gibt es einen Reformbedarf?

Kurzbeschreibung des bernischen Stipendienwesens

Das Oberziel des Stipendienwesens im Kanton Bern ist, die Chancengleichheit im Zugang zu Bildung zu gewährleisten. Im Vordergrund des Stipendienwesens stehen daher minderbemittelte Personen, die auf Grund ihrer finanziellen Lage ihre Ausbildung nicht (vollständig) selber finanzieren können. Der Kanton Bern gewährt in diesen Fällen finanzielle Ausbildungsunterstützung. Die Richtlinien für die Ausbildungsunterstützung haben sich seit der Existenz des Stipendienwesens immer wieder gemäss den politischen Rahmenbedingungen geändert. Die letzte grosse Änderung der Stipendienordnung im Kanton Bern fand Ende der 80er Jahre statt. Leitendes Motiv für die Neufassung der Stipendienordnung war die Erkenntnis, dass mit den alten Richtlinien der Stipendienordnung das obige Ziel des Stipendienwesens nur ungenügend erreicht wurde: „Zuwenig zum Leben, zuviel zum Sterben“ lautete das Fazit. Dieser Umstand sollte im Rahmen einer Neufassung der Stipendienordnung berücksichtigt werden.

Die aktuelle Stipendienordnung des Kantons Bern wurde 1989 in Kraft gesetzt. Die Richtlinien für das Stipendienwesen sind in vier rechtlichen Erlassen festgelegt: im Gesetz über die Ausbildungsbeiträge aus dem Jahr 1987, im Dekret über die Ausbildungsbeiträge aus dem Jahr 1988, in der Verordnung über die Ausbildungsbeiträge aus dem Jahr 1988 und im Regierungsratsbeschluss 1123 aus dem Jahr 1991. Politische Rahmenbedingungen erforderten nach der Inkraftsetzung immer wieder Anpassungen der Richtlinien im Stipendiendekret und in der Stipendienverordnung. Oftmals lag der Grund dafür in den vom Regierungsrat beschlossenen Sparmassnahmen. Finanzpolitische Überlegungen hatten somit grossen Einfluss auf die überarbeitete Fassung der Richtlinien der Stipendienordnung.

Im Stipendienwesen des Kantons Bern kommen generell zwei Formen von staatlichen Ausbildungsbeiträgen zum Tragen. In erster Linie werden nicht rückzahlbare Stipendien, in zweiter Linie zins- und rückzahlungspflichtige Darlehen ausgerichtet. Darlehen spielen demnach im Kanton Bern nur eine untergeordnete Rolle, sie werden für spezielle Fälle bzw. für spezielle Kosten ausgerichtet. Der Vorrang der Stipendien wurde aber immer wieder bestritten. Mehrere parlamentarische Vorstösse in den 90er Jahren hatten einen Abbau von Stipendien und gleichzeitig einen Ausbau von Ausbildungsdarlehen zum Gegenstand. Doch die Befürworter/innen eines primär auf Stipendien beruhenden Stipendienwesens konnten sich bisher durchsetzen.

Die Stipendienordnung des Kantons Bern zeichnet sich dadurch aus, dass die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen nicht detailliert reglementiert ist. Dies hat zur Folge, dass die Abteilung für Ausbildungsbeiträge (AAB) zusätzliche Kriterien formuliert hat, um in der Praxis ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten. Folgende Kriterien sind bei der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungen von Bedeutung: Ausbildungen, die einen anerkannten Abschluss und länger als 1 Jahr dauern, können stipendienrechtlich anerkannt werden. Die Anerkennung hängt aber von zwei weiteren Vorgaben ab: Erstens muss die geplante Ausbildung auf einer nächst höheren Stufe als die zuletzt absolvierte Ausbildung stehen, zweitens darf die antragsstellende Person auf ihrem Bildungsweg keine „Umwege“ aufweisen. Falls alle diese Bedingungen erfüllt sind, hat die antragsstellende Person – sofern sie höhere anrechenbare Ausgaben als effektiv vorhandene Einnahmen aufweist –

grundsätzlich Anspruch auf Stipendien. Sollte dies nicht der Fall sein, können in der Regel Darlehen ausgesprochen werden.

Die Berechnung der Ausbildungsbeiträge im Kanton Bern erfolgt nach einem Fehlbetragsdeckungssystem, wobei der Fehlbetrag anhand eines Bewerberbudgets und eines Elternbudgets berechnet wird. Das Elternbudget wird bei jedem Antrag für Ausbildungsunterstützung voll berücksichtigt, da der Kanton Bern die Möglichkeit einer reduzierten Finanzierungsleistung der Eltern in bestimmten Fällen nicht offen hält. So gilt es, Einnahmen (Einkommen und Vermögen) und Ausgaben (Ausbildungskosten und Kosten für Lebenshaltung und Wohnen) der Bewerber/innen sowie deren Eltern abzufragen. Ein anerkannter Fehlbetrag entsteht, falls die Ausgaben die Einnahmen übersteigen. Dieser wird dann mit Stipendien und/oder Darlehen gedeckt. Eine für die Berechnung der Ausbildungsbeiträge wichtige gesetzliche Vorgabe lautet, dass der Fehlbetrag anhand der Richtlinien des betreibungsrechtlichen Existenzminimums berechnet werden soll. Eine zentrale Frage der vorliegenden Studie wird sein, ob die Richtlinien des betreibungsrechtlichen Existenzminimums für eine soziale Existenzsicherung genügen oder nicht. Als Alternative steht das fürsorgerechtliche Existenzminimum zur Diskussion, dessen Ziel es ist, eine soziale Existenzsicherung zu gewährleisten.

Die Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre hatten wie bereits erwähnt Änderungen der Richtlinien in den gesetzlichen Erlassen zur Folge. In vielen Fällen erfolgten die Änderungen zu Ungunsten der Bewerber/innen und ihrer Familien. Dadurch wurde die Situation geschaffen, dass die betroffenen Personen (Auszubildende, Eltern, andere Verpflichtete) zunehmend einen grösseren Teil der Ausbildungsfinanzierung zu tragen haben. Eine in der vorliegenden Studie wichtige Frage wird sein, ob die erfolgten gesetzlichen Anpassungen nicht im Widerspruch zum festgehaltenen Oberziel des Stipendienwesens – der Chancengleichheit im Zugang zu Bildung – stehen. Dieses Oberziel im Auge behaltend, untersuchen wir auch weitere gesetzliche Vorgaben im Stipendienwesen des Kantons Bern. Zu nennen sind bspw. die spezifisch festgelegten Richtlinien für eine Beitragsberechtigung, das Stipendien-Darlehen-Verhältnis von heute und allfällige Reformmöglichkeiten, das elternabhängige Berechnungssystem ohne Anerkennung einer reduzierten elterlichen Leistungspflicht in speziellen Fällen.

Aufbau des Berichtes

Der Bericht ist in vier Teile gegliedert:

■ Im **ersten Teil** (Kapitel 2 bis 6) wird das Standardformular des Erfolgskontrollberichtes ausgefüllt. Das Formular stellt vorgegebene Fragen, welche eine nach der anderen zu beantworten sind. Bevor jeweils die Fragen beantwortet werden, werden kurz die wichtigsten Ergebnisse der Grob- und Detailuntersuchung dargestellt. Dadurch können die Antworten besser nachvollzogen werden.
■ Im **zweiten Teil** (Kapitel 7 bis 17) werden die Ergebnisse der Detailuntersuchung ausführlich dargestellt. Damit bilden die Kapitel 7 bis 17 den eigentlichen Kern des Schlussberichtes und die Grundlage für die Folgerungen im Erfolgskontrollbericht.
■ Ursprünglich war nur eine Detailuntersuchung der Stipendien vorgesehen, weil sich auch die Grobuntersuchung von Ecoplan nur auf die Stipendien konzentrierte. Die AAB gelangte aber zur Überzeugung, dass auch der Bereich der Darlehen zu untersuchen sei. Der **dritte Teil** (Kapitel 18 bis 22) des Schlussberichtes stellt daher die Ergebnisse der Grobuntersuchung der Darlehen dar. Die Analyse folgt erneut dem vorgegebenen Schema der ERKOS-Untersuchungen.
■ Der abschliessende **vierte Teil** der Untersuchung enthält einen Anhang über die Berechnung der Sozialhilfebeiträge nach den Richtlinien der SKOS sowie das Literatur- und Quellenverzeichnis.

Teil 1: Standardformular Erfolgskontrollbericht

Das Organisationsamt des Kantons Bern hat für alle ERKOS-Untersuchungen ein Standardformular mit den Namen «Auswertungsbogen: „Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen“» entwickelt. Das Formular ist in sieben Teile gegliedert, welche ihrerseits wieder weiter untergliedert sind:

- 1 Vorarbeiten
- 2 Zieldefinition
- 3 Vollzugskontrolle
- 4a Wirkungsmechanismus
- 4b Bemessung der Wirkung
- 4c Bewertung der Messergebnisse
- 5 Auswertung
- 6 Umsetzung
- Methodisch-organisatorische Angaben und Auswertungen

Das Formular wird normalerweise von den Auftraggebern ausgefüllt. Die nachfolgenden Ausführungen verstehen sich daher als Entwurf der Auftragnehmer/innen. Zwei Bereiche betreffen organisatorische Bemerkungen zu den Abläufen der Erfolgskontrolle («1 Vorarbeiten» und «Methodisch-organisatorische Angaben und Auswertungen»). Diese zwei Bereiche werden nicht aufsgefüllt.

Das Formular stellt eine Sammlung von einfachen und klaren Fragen dar. Der Platz, sie zu beantworten, ist gering. Nachfolgend haben wir daher die Darstellung etwas angepasst, damit die Antworten verständlich werden. Jedes Kapitel hat einen Abschnitt «Fazit und Beantwortung der Fragen der Erfolgskontrolle», in welchem die gestellten Fragen knapp beantwortet werden. Vor diesem Abschnitt finden sich jeweils inhaltliche Ausführungen, welche die anschliessend gegebenen Antworten einbetten.

2 Zieldefinition

Als erster Schritt muss in der Evaluation ein Zielsystem definiert werden. Im Zielsystem sind Ziele festzuhalten, die als Ausgangspunkt für die anschliessende Wirkungsanalyse dienen. Dabei messen wir Wirkungen von Stipendien und Darlehen und überprüfen, ob mit den gemessenen Wirkungen die Ziele auch erreicht werden. Die Bestimmung von Zielen für das Zielsystem erfolgt im generellen anhand der Rechtsgrundlagen. Da in der Stipendienordnung des Kantons Bern keine Ziele festgehalten sind, müssen diese aus den Rechtsgrundlagen hergeleitet werden. Ecoplan hat in seiner ERKOS-Grobuntersuchung der Stipendien diesen Teilschritt bereits ausgeführt und ein Zielsystem für Stipendien hergeleitet. Es enthält ein Oberziel, vier Hauptziele sowie drei Nebenziele. Dieses Zielsystem diente uns ebenfalls als Ausgangspunkt für unsere Detailuntersuchung der Stipendien sowie für die anschliessende Grobuntersuchung der Ausbildungsdarlehen, wobei im letzten Fall die bereits bestehenden Ziele um drei darlehensspezifische Nebenziele ergänzt wurden. Nach der Herleitung der Ziele erfolgt ein weiterer Teilschritt im Rahmen der Zieldefinition: die Operationalisierung der Ziele. Für jedes Ziel werden – sofern es möglich ist – Messgrössen (Indikatoren) und Sollwerte (Zielwerte) bestimmt.

Beantwortung der Fragen des Erfolgskontrollberichtes

Tabelle 3: Fragen des Endkontrollberichtes zur Zieldefinition

Frage	Antwort
Rechtsgrundlagen des Staatsbeitrags	– Gesetz über die Ausbildungsbeiträge vom 18. November 1987 – Dekret über die Ausbildungsbeiträge vom 18. Mai 1988 – Verordnung über die Ausbildungsbeiträge vom 6. Juli 1988 – Regierungsratsbeschluss 1123 vom 20. März 1991
Kann aus den Rechtsgrundlagen ein Zielsystem abgeleitet werden?	Ja
Lassen sich aus anderen Materialien Ziele des Staatsbeitrags herleiten?	Nicht überprüft
Bestehen genügend Unterlagen zur Herleitung des Zielsystems?	Ja
Wie wurde das Zielsystem hergeleitet?	Das Zielsystem basiert auf den Interpretationen der Autor/innen der Grob- und Detailuntersuchung der einzelnen Regelungen in den gesetzlichen Grundlagen
Wie lauten zusammengefasst die Zielsetzungen des Staatsbeitrags?	– Oberziel: Chancengleichheit im Zugang zu Bildung gewährleisten – Hauptziel 1: Zugang zu einer den Neigungen und Fähigkeiten der Antragsstellenden entsprechenden Erstausbildung ermöglichen – Hauptziel 2: Bezüger/innen ein Leben oberhalb des Existenzminimums ermöglichen – Hauptziel 3: Freie Wahl der Ausbildungsrichtung gewährleisten – Hauptziel 4: Die ausgewählten Ausbildungen erfüllen gewisse Anforderungen – Nebenziel 1: Anreiz schaffen, die Ausbildung möglichst rasch zu absolvieren – Nebenziel 2: Anreiz schaffen, die Ausbildung nicht aus unwichtigen Gründen vorzeitig abzubrechen – Nebenziel 3: Aufbau einer effizienten und bedürfnisgerechten Vollzugsorganisation – Nebenziel 4: Subsidiäre Ausrichtung von Ausbildungsdarlehen – Nebenziel 5: keine zu grosse Verschuldung am Ende der Ausbildung – Nebenziel 6: keine zu lange Verschuldungsdauer nach Abschluss der Ausbildung
Können messbare Leistungsindikatoren definiert werden?	Ja
Wenn ja: Welche Indikatoren werden verwendet?	– Hauptziel 1: Ausbildungsverzicht aus finanziellen Gründen – Hauptziel 2: Soziale Lage der Bezüger/innen – Hauptziel 3: Unfreiwilliger Ausbildungswechsel – Hauptziel 4: Anforderungsprofil der anerkannten Ausbildungen – Nebenziel 1: Ausbildungsdauer – Nebenziel 2: Abbruchverhalten der Bezüger/innen – Nebenziel 3: Kennziffern zum Vollzugsaufwand pro Gesuch – Nebenziel 4: Stipendien-Darlehen-Verhältnis – Nebenziel 5: Maximaler Rückzahlungsbetrag pro Jahr – Nebenziel 6: Rückzahlungsdauer der Bezüger/innen von Darlehen

Quelle: Auswertungsbogen ERKOS, ERKOS-Grobuntersuchung von Ecoplan (2000), eigene Angaben

3 Vollzugskontrolle

Anschliessend an die Zieldefinition folgt die Phase der Vollzugskontrolle. Die Vollzugskontrolle enthält zwei Komponente: 1) die Bestandesaufnahmen des Vollzugs im Stipendien- und Darlehensbereich, 2) die Darlegung allfällig vorhandener Probleme im administrativen oder organisatorischen Ablauf. Im Folgenden zeigen wir die Ergebnisse der Vollzugskontrolle getrennt nach Stipendien und Darlehen auf.

Stipendien

Die Vollzugskontrolle im Stipendienbereich wurde von Ecoplan in der Grobuntersuchung bereits vorgenommen. Wir wiederholen an dieser Stelle die Ergebnisse der Vollzugskontrolle aus der ERKOS-Grobuntersuchung (Ecoplan 2000, 11 ff.) sowie die Ergebnisse aus unserer Studie. Die Bestandesaufnahme hat ergeben, dass ab Mitte der 90er Jahre der Gesamtbetrag für Stipendien sowie die Anzahl Stipendienbezüger/innen abgenommen haben. Zur Illustration: Die Ausgaben für Stipendien nahmen zwischen 1990 und 2000 um 31 Prozent von 46.7 Millionen Franken auf 37.8 Millionen Franken ab. Zu Beginn der 90er Jahre erfolgte noch eine Zunahme der Ausgaben, ab Mitte der 90er Jahre aber eine Abnahme der Ausgaben. Ähnlich verläuft die Entwicklung der Anzahl Stipendienbezüger/innen. Konnte man Anfang der 90er Jahre durchschnittlich rund 7'500 Stipendienbezüger/innen zählen, lag die Anzahl der Stipendienbezüger/innen Ende der 90er Jahre noch bei durchschnittlich rund 5'600 pro Jahr. Die Autor/innen führen diese Reduktion auf die Mitte der 90er Jahre getroffenen Sparmassnahmen zurück. Gleichzeitig ist aber der pro Person ausgerichtete Stipendienbetrag relativ konstant geblieben und das auf einem hohen Niveau, wie ein Vergleich mit anderen Kantonen aufzeigt (im Durchschnitt rund 7'880 Franken pro Person). Der allgemeine Rückgang seit Mitte der 90er Jahre hatte zur Folge, dass sich heute viele Kennziffer im Stipendienbereich des Kantons Bern dem schweizerischen Mittel angenähert haben. Deuteten früher viele Kennziffer auf eine grosszügige Stipendienpraxis im Kanton Bern hin, kann man dies heute im Vergleich zu anderen Kantonen nicht mehr für alle Kennziffer behaupten.

Was den administrativen und vollzugstechnischen Ablauf im Stipendienbereich betrifft, spielen gemäss Ecoplan folgende Teilschritte eine Rolle: 1) Eingabe des Gesuchs, 2) Überprüfung der formalen Voraussetzungen der Antragsstellenden nach festgelegten Kriterien, 3) Entscheid über Stipendienberechtigung, 4) Berechnung des Stipendienbetrags anhand des Fehlbetragsdeckungssystems. Der Vollzugsablauf wurde 1996 in einem Bericht der Erziehungsdirektion des Kantons Bern umfassend dargestellt und beurteilt. Anschliessend wurden verschiedene, im Bericht vorgeschlagene Verbesserungen realisiert. Dadurch konnte der Vollzug in manchen Bereichen effizienter gestaltet werden. Im generellen zufrieden mit dem Vollzug äusserte sich auch eine Mehrheit der Antragsstellenden, wie die Ergebnisse unserer schriftlichen Befragung gezeigt haben.

Der Ermessenspielraum der Vollzugsbehörde im Stipendienbereich ist gemäss Ecoplan relativ klein, da zahlreiche Punkte wie bspw. der stipendienrechtliche Wohnsitz oder die Berechnung des Stipendienbeitrages bzw. die Festlegung der Höhe des Stipendiums in den Rechtsgrundlagen umfassend und detailliert geregelt sind. Ein Ermessenspielraum ist gemäss Ecoplan nur in wenigen Punkten vorzufinden (siehe **Tabelle 4**). Es stellt sich nun die Frage, ob der Vollzug Missbrauchsmöglichkeiten von Seiten der Antragsstellenden zulässt. Ecoplan beurteilt diese systembedingt als beschränkt, da zum einen jedes Jahr ein neues Gesuch gestellt werden muss und zum anderen die Angaben über Ausgaben und Einnahmen der Antragsstellenden und ihrer Eltern belegt werden müssen.

Darlehen

In der vorliegenden Studie haben wir eine Grobuntersuchung der Darlehen vorgenommen. Im Rahmen der Bestandesaufnahme haben wir festgestellt, dass Ausbildungsdarlehen im Kanton Bern nur eine untergeordnete Rolle spielen. Was den Gesamtbetrag der Darlehen und die Anzahl Darlehensbezüger/innen betrifft, so kann eine vergleichbare Entwicklung wie bei den Stipendien festgestellt werden. Zur Illustration: Die Gesamtausgaben für Darlehen nahmen zwischen 1990 und 2000 um 61 Prozent von 3.7 Millionen Franken auf 1.5 Millionen Franken ab. Wie bei den Stipendien nahmen auch bei den Darlehen die Gesamtausgaben zu Beginn der 90er Jahre noch zu, ab Mittel der 90er Jahre nahmen sie dann aber wieder ab. Konnte man Anfang der 90er Jahre über 400 Darlehensbezüger/innen zählen, so lag die Anzahl der Darlehensbezüger/innen Ende der 90er Jahre bei unter 150 pro Jahr. Diese Reduktionen müssen auch in diesem Fall in erster Linie auf die verschieden getroffenen Sparmassnahmen zurückgeführt werden. Gleichzeitig ist aber zu beobachten, dass der ausgerichtete Darlehensbetrag pro Person in den letzten 10 Jahren relativ konstant geblieben ist (im Durchschnitt rund 10'800 Franken).

Was den administrativen und vollzugstechnischen Ablauf im Darlehensbereich betrifft, so erscheinen viele Teilschritte als effizient organisiert. Der effiziente Ablauf ist unter anderem auf das Outsourcen von verschiedenen Abläufen zurückzuführen. Die Vollzugsbehörde hat weder mit der Auszahlung der Darlehen noch mit der Rückzahlung der Darlehen zu tun. Diese Arbeitsabläufe liegen in den Händen der Kantonalbank von Bern. Falls Probleme bei der Rückzahlung auftauchen, kontaktiert und informiert die Kantonalbank die Vollzugsbehörde. In diesem Moment wird die Vollzugsbehörde wieder aktiv und versucht mit den betroffenen Darlehensbezüger/innen eine Lösung zu finden.

Der Ermessensspielraum der Vollzugsbehörde im Darlehensbereich ist relativ gross, da in den Rechtsgrundlagen nur grobe Richtsätze festgehalten sind. Dies bedeutet, dass die Gewährung und Berechnung der Darlehen im Einzelfall nicht wie bei den Stipendien bis ins letzte Detail geregelt ist.

Beantwortung der Fragen des Erfolgskontrollberichtes

Tabelle 4: Fragen des Endkontrollberichtes zur Vollzugskontrolle

Frage	Antwort
Wie haben sich die Ausgaben entwickelt?	– **Stipendien**: Ab Mitte der 90er Jahre ist ein Rückgang der Gesamtausgaben zu beobachten, wobei der pro Person ausgerichtete Stipendienbetrag relativ konstant geblieben ist – **Darlehen**: Ab Mitte der 90er Jahre ist ein Rückgang der Gesamtausgaben zu beobachten, wobei der pro Person ausgerichtete Darlehensbetrag relativ konstant geblieben ist
Wie viele Empfänger/innen gab es durchschnittlich pro Jahr?	– **Stipendien**: Ab Mitte der 90er Jahre im Durchschnitt rund 5'600 Personen pro Jahr – **Darlehen**: Ab Mitte der 90er Jahre im Durchschnitt rund 140 Personen pro Jahr
Wie verteilen sich die Beiträge auf verschiedene Kategorien von Empfänger/innen?	– **Stipendien**: 1) In Bezug auf die Häufigkeit der Anzahl Bezüger/innen machen Personen mit Berufsbildung den grössten Teil aus (1997: 30.3% aller Bezüger/innen), 2) in Bezug auf das Beitragsvolumen machen Stipendien an Hochschulabsolvent/innen den grössten Einzelposten aus (1997: 29.2% des Gesamtbetrages) – **Darlehen**: 1) In Bezug auf die Häufigkeit der Anzahl Bezüger/innen machen Hochschulabsolvent/innen den grössten Teil aus (2000/01: 35% aller Bezüger/innen), 2) in Bezug auf das Beitragsvolumen machen Darlehen an Hochschulabsolvent/innen den grössten Einzelposten aus (2000/01: 41% des Gesamtbetrages)
Wer entscheidet über die Gewährung und Höhe des Staatsbeitrages?	– **Stipendien**: ist auf Gesetzes-, Dekrets- oder Verordnungsstufe geregelt; AAB – **Darlehen**: grobe Richtsätze auf Gesetzes-, Dekrets- oder Verordnungsstufe festgelegt. Zusätzliche Richtlinien im Regierungsratsbeschluss 1123 von 1991 geregelt; AAB

Besteht bei der Gewährung des Staatsbeitrages ein Ermessensspielraum?	– **Stipendien**: Ja, aber nur in wenigen Punkten, bspw. a) bei der Interpretation von „normaler Ausbildungsdauer“, b) bei der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungsgängen und -stätten, c) bei der Unterstützung von Weiterbildungen, d) bei der Rückerstattung von Stipendien sowie e) Verzicht auf Rückerstattung bei ausserordentlichen Härtefällen – **Darlehen**: Ja, da nur grobe Richtsätze bei der Gewährung vorgegeben sind

Fortsetzung Tabelle 4: Fragen des Endkontrollberichtes zur Vollzugskontrolle

Frage	**Antwort**
Wenn ja: nach welchen Kriterien wird dieser Spielraum genutzt?	– **Stipendien**: a) Festlegung der Dauer nach Schul- und Ausbildungsreglementen; in der Regel ohne Wiederholungen, b) der Kanton Bern anerkennt alle vom Bund und in der Regel auch alle von anderen Kantonen anerkannte Ausbildungen; ansonsten entscheidet ein Fachgremium über die stipendienrechtliche Anerkennung, c) Weiterbildungen werden in der Regel nur dann unterstützt, wenn der Abschluss zu einer nächst höheren Stufe führt, d) die Rückerstattung bezieht sich auf jenen Zeitraum, in dem die betroffene Person nicht mehr aktiv in Ausbildung war, e) im Falle einer Einsprache wird auf Rückerstattung bei Personen verzichtet, die nur knapp über dem betreibungsrechtlichen Existenzminimum liegen – **Darlehen**: Über die Gewährung von Darlehen entscheidet letztlich die AAB. Wichtigstes Kriterium dabei ist, ob die Person die Darlehen zurückbezahlen kann
Besteht bei der Höhe des Staatsbeitrags ein Ermessensspielraum?	– **Stipendien**: Nein – **Darlehen**: Ja
Wenn ja: Nach welchen Kriterien wird dieser Spielraum genutzt?	– **Darlehen**: Die Berechnung der Darlehenshöhe erfolgt nicht nach Normkostensätze, sondern nach Abklärungen betreffend Lebenssituation der Darlehensbezüger/innen
Geschätzter Vollzugsaufwand (Stellen)	– **Stipendien und Darlehen**: 11 Personen bzw. 865 Stellenprozenten
Welches sind die wichtigsten Vollzugsprobleme?	– **Stipendien**: 1) fehlende Leitlinien bei der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungsgängen und -stätten, 2) Überprüfung der bisherigen Regelung der Stipendiengewährung bei Auslandberner/innen, 3) erhöhte Transparenz des Berechnungsverfahrens von Antragsstellenden erwünscht – **Darlehen**: 1) fehlende Präzisierung einzelner Punkte des Vertrages zwischen ERZ und Kantonalbank von Bern, 2) fehlende Leitlinien für die Verweigerung von Darlehen

Quelle: Eigene Angaben

4 Wirkungen des Staatsbeitrags

Nach ERKOS folgt anschliessend an die Vollzugskontrolle die Wirkungsanalyse. Diese ist gegliedert in die Teilschritte (1) Wirkungsmechanismus, (2) Messung der Wirkungen und (3) Bewertung der Messergebnisse.

4.1 Wirkungsmechanismus

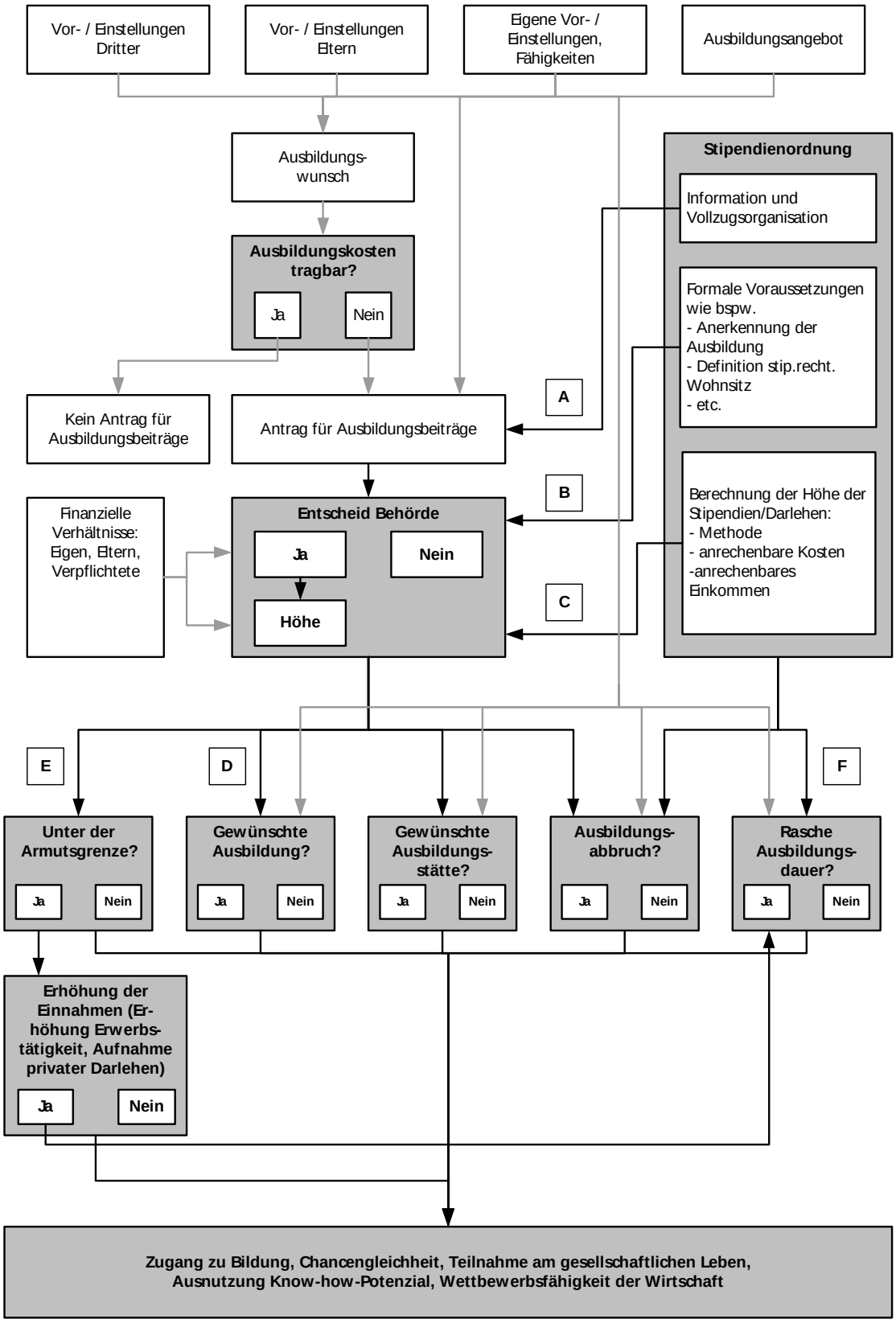
Im Abschnitt Wirkungsmechanismus geht es um die Frage, welche Haupt- und Nebenwirkungen von den Ausbildungsbeiträgen und von der Abteilung für Ausbildungsbeiträge (AAB) ausgehen. Anhand eines Wirkungsschema sollen die möglichen Wirkungen identifiziert werden. Der besseren Übersicht wegen zeigen wir den Wirkungsmechanismus für Stipendien und Ausbildungsdarlehen separat auf.

Wirkungsmechanismus Stipendien

Der an dieser Stelle kurz erläuterte Wirkungsmechanismus für Stipendien wurde von Ecoplan in der ERKOS-Grobuntersuchung für Stipendien entwickelt. Grundlage für den Wirkungsmechanismus für Stipendien stellt die folgende **Abbildung 1** dar. Darin sind die Wirkungen, die für die Grobuntersuchung als relevant identifiziert wurden, mit schwarzen Pfeilen eingezeichnet. Es handelt sich dabei um Wirkungen, die von der Stipendienordnung des Kantons Bern bzw. von der AAB ausgehen. Folgende Wirkungen wurden identifiziert:

■ Pfeil A: Das **Informationsverhalten** und die **Vollzugsorganisation** haben einen Einfluss auf den Entscheid, ob ein Antrag auch wirklich eingereicht wird. Je bedürfnisgerechter die Informationsanstrengungen und die Vollzugsorganisation ausgerichtet sind, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Antrag auch eingereicht wird.
■ Pfeil B: Stipendienberechtigt sind Personen, welche die **formalen Voraussetzungen** erfüllen. Die meisten davon sind im Kanton Bern auf Gesetztes-, Dekrets- und Verordnungsstufe detailliert geregelt.
■ Pfeil C: Die **Beitragshöhe** hängt von der in der Stipendienordnung festgelegten Berechnungsmethode und den anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben ab.
■ Pfeil D: Die Beitragshöhe selber hat einen Einfluss auf den Entscheid, ob die **gewünschte Ausbildung** auch tatsächlich begonnen wird. Im Sinne des Hauptzieles 3 sollte sichergestellt sein, dass die gewünschte Ausbildung begonnen wird.
■ Pfeil E: Die Beitragshöhe hat auch einen Einfluss auf den **Lebensstandard** der Bezüger/innen. Diese sollte gemäss Hauptziel 2 ein Leben oberhalb des Existenzminimums ermöglichen.
■ Pfeil F: Von der Stipendienordnung gehen auch Nebenwirkungen aus. Sie beziehen sich auf die Nebenziele 1 (**kurze Ausbildungsdauer**) und 2 (**kein Ausbildungsabbruch aus unwichtigen Gründen**). Das Erreichen des Nebenzieles 2 hängt auch vom **Erwerbs- und Sparverhalten** der Bezüger/innen ab, das selber wiederum vom Umstand abhängt, ob die Existenzsicherung gewährleistet ist oder nicht.

Abbildung 1: Wirkungsmechanismus Stipendien



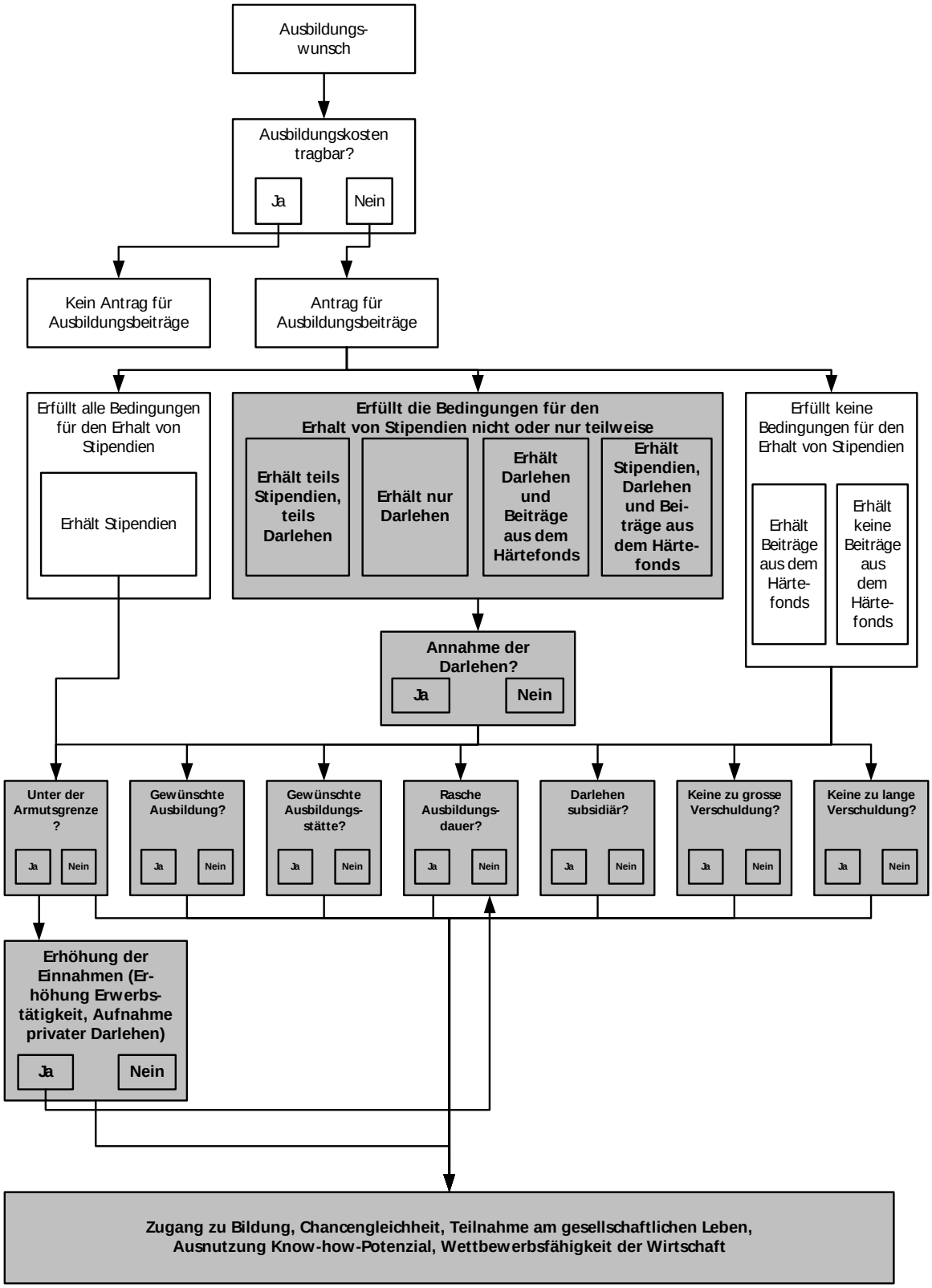
Quelle: Ecoplan (2000)

Wirkungsmechanismus Darlehen

Der Wirkungsmechanismus für Darlehen beruht auf dem Wirkungsmechanismus für Stipendien. Für beide Formen der Ausbildungsbeiträge ist dasselbe Zielsystem identifiziert worden. Da Darlehen aber eine untergeordnete Rolle im Stipendienwesen von Kanton Bern spielen, gilt es, diesen Unterschied in der Wirkungsanalyse zu berücksichtigen. Es hat sich gezeigt, dass zusätzlich zu den festgehaltenen Haupt- und Nebenwirkungen noch weitere, darlehensspezifische Nebenwirkungen zu identifizieren sind. Diese sind in der folgenden **Abbildung 2** grau untermalt:

■ Die Stipendienordnung (formale Voraussetzungen) entscheidet mit darüber, in welchem **Verhältnis** Darlehen ausgerichtet werden (bspw. nur Darlehen oder Darlehen und Stipendien gemischt).
■ Die Ausgestaltung der Stipendien- bzw. Darlehensordnung beeinflusst den Entscheid, ob **Darlehen angenommen** werden. Im Sinne des Oberziels sollten die Bedingungen derart ausgestaltet sein, dass Chancengleichheit im Zugang zu Bildung gewährleistet und eine Ausbildung begonnen bzw. fortgesetzt wird.
■ Ob Darlehen angenommen werden, hängt von mehreren Richtlinien der Stipendien- bzw. Darlehensordnung ab. So bspw. von der Regelung des Stipendien-Darlehen-Verhältnisses. Das Annahmeverhalten der Antragsstellenden hängt also davon ab, ob Ausbildungsdarlehen nur **subsidiär** für spezielle Fälle und für spezielle Kosten ausgerichtet werden. Es ist davon auszugehen, dass das Oberziel gefährdet ist, falls Darlehen nicht mehr subsidiär gewährt werden.
■ Von der Stipendien- bzw. Darlehensordnung gehen weitere darlehensspezifische Nebenwirkungen aus. Sie beziehen sich auf die Nebenziele 5 (**keine allzu grosse Verschuldung**) und 6 (**keine allzu lange Verschuldung**).

Abbildung 2: Wirkungsmechanismus für die Darlehen



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Ecoplan (2000)

Beantwortung der Fragen des Erfolgskontrollberichtes

Tabelle 5: Fragen des Endkontrollberichtes zum Wirkungsmechanismus

Frage	Antwort
Welches sind die Hauptwirkungen des Staatsbeitrags?	– Einfluss der Stipendien- bzw. Darlehensordnung auf Chancengleichheit im Zugang zu Bildung – Einfluss der Stipendien- bzw. Darlehensordnung auf die Ausnutzung des Know How-Potenzials der Auszubildenden – Einfluss der Stipendien- bzw. Darlehensordnung auf die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Bern – Einfluss der formalen Voraussetzungen auf den Erhalt von Ausbildungsbeiträgen – Einfluss der Höhe der Ausbildungsbeiträge auf Annahme der Ausbildungsbeiträge, auf Lebensstandard, auf freie Wahl der Ausbildung bzw. Ausbildungsstätte
Welches sind die Nebenwirkungen des Staatsbeitrags?	– Einfluss von Informationsverhalten und Vollzugsorganisation auf Gesuchsantrag – Einfluss der Richtlinien der Stipendien- bzw. Darlehensordnung auf Ausbildungsdauer, Ausbildungsabbruch, Stipendien-Darlehen-Verhältnis, Verschuldungshöhe, Verschuldungsdauer sowie Erwerbsverhalten
Welches sind die unerwünschten Hauptwirkungen des Staatsbeitrags?	– Auszubildende lehnen auf Grund der Stipendien- bzw. Darlehensordnung Ausbildungsbeiträge ab und beginnen keine Ausbildung – Auszubildende leben unter der Armutsgrenze – Auszubildende wählen ihre Ausbildung bzw. Ausbildungsstätte nicht frei – Gewählte Ausbildungen bzw. Ausbildungsstätte erfüllen gewisse Anforderungen nicht
Welches sind die unerwünschten Nebenwirkungen des Staatsbeitrags?	– keine kurze Ausbildungsdauer – hohe Abbruchsquote aus unwichtigen Gründen – kein effizienter und bedürfnisgerechter Vollzug – keine untergeordnete Rolle der Darlehen – zu hohe Verschuldung durch Darlehen – zu lange Verschuldung nach Abschluss der Ausbildung

Quelle: Auswertungsbogen ERKOS, ERKOS-Grobuntersuchung von Ecoplan (2000), eigene Angaben

4.2 Messung der Wirkungen

Die Detailuntersuchung basiert auf verschiedenen methodischen Zugängen (vgl. ausführlicher dazu Kapitel 7). Ganz im Zentrum steht die schriftliche Befragung von aktuellen Stipendien- und Darlehensbezüger/innen sowie von Personen, welche in der Vergangenheit Stipendien beantragt haben. Ergänzt wurden die Erkenntnisse aus den schriftlichen Befragungen durch ExpertInnen-Interviews, Datenbankauswertungen und Dokumentenanalysen.

Schriftliche Befragung

Die Bezüger/innen bzw. Nichtbezüger/innen von Stipendien und Darlehen sind eine sehr heterogene Gruppe von Personen, weil sie für sehr unterschiedliche Ausbildungen Anträge stellen und in sehr unterschiedlichen Lebenssituationen stecken. Daher war von Beginn weg klar, dass eine mündliche Befragung nicht in Frage kommen könnte, weil zu viele Fragen und vor allem zu viele quantitative Fragen in einer repräsentativen Weise geklärt werden mussten. Daher konzentrierte man sich auf eine schriftliche Befragung.

Die von der Erziehungsdirektion vorgegebenen Fragestellungen bzw. die zu überprüfenden Ziele verlangten nach einer Unterscheidung von vier Personengruppen:

■ Bezüger/innen von Stipendien und/oder Darlehen und/oder Beiträgen aus dem Fonds für Härtefälle.
■ Bezüger/innen von Stipendien und/oder Darlehen und/oder Beiträgen aus dem Fonds für Härtefälle, die aus sogenannt unwichtigen Gründen die Ausbildung abgebrochen haben.

■ Personen, deren Antrag auf Stipendien abgelehnt worden ist, die aber vor den Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre noch Stipendien bekommen hätten.
■ Personen, deren Antrag auf Stipendien abgelehnt worden ist, die auch vor den Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre keine Stipendien bekommen hätten.

Aus der Datenbank der Erziehungsdirektion können die Ausbildungsabbrecher/innen nicht identifiziert werden. Daher wurde auf eine Befragung dieser Gruppe verzichtet. Bei den zu befragenden drei Personengruppen stand nun die Frage im Vordergrund, ob der aktuelle Jahrgang oder zurückliegende Jahrgänge befragt werden sollen. Verschiedene Argumente galt es abzuwägen: (a) Das Einkommen und die Ausgaben können zuverlässig nur vom aktuellen Jahrgang eingeholt werden. (b) Die Frage, ob nach einem negativen Entscheid die Ausbildung abgebrochen wird oder nicht (bzw. nicht begonnen wird), können ältere Jahrgänge mit grösserer Zuverlässigkeit beantworten. (c) Die Adressen der zurückliegenden Jahrgänge sind zunehmend unzuverlässig. Aufgrund einer Softwareumstellung im Jahr 1997 sind Adressen sowieso erst seit diesem Jahr verfügbar. Unter Berücksichtigung dieser Argumente wurde entschieden, folgende fünf Gruppen schriftlich zu befragen:

■ Gruppe 1: Bezüger/innen von Stipendien/Darlehen/Härtefonds aus dem Ausbildungsjahr 2000/2001
■ Gruppe 2: Personen mit abgelehntem Stipendienantrag aus dem Ausbildungsjahr 2000/2001, die vor der Durchführung der Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre noch Stipendien bekommen hätten (=aktuelle Sparopfer).[2]
■ Gruppe 3: Personen mit abgelehntem Stipendienantrag aus dem Ausbildungsjahr 2000/2001, die auch vor der Durchführung der Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre keine Stipendien bekommen hätten.
■ Gruppe 4: Personen mit abgelehntem Stipendienantrag aus den Ausbildungsjahren 1997/1998 bis 1999/2000, die vor der Durchführung der Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre noch Stipendien bekommen hätten (=vergangene Sparopfer). Die Gruppe wurde wie folgt weiter eingeschränkt: Der Stipendienantrag musste der erste Antrag für diese Ausbildung sein und für das erste Ausbildungsjahr gestellt werden.
■ Gruppe 5: Personen mit abgelehntem Stipendienantrag aus den Ausbildungsjahren 1997/1998 bis 1999/2000, die auch vor der Durchführung der Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre keine Stipendien bekommen hätten. Die Gruppe wurde wie folgt weiter eingeschränkt: Der Stipendienantrag musste der erste Antrag für diese Ausbildung sein und für das erste Ausbildungsjahr gestellt werden.

Die Überlegung war folgende: Die ersten drei Gruppen erlauben die Abbildung des aktuellen Jahrgangs, zusätzlich mit der Unterscheidung von Sparopfern und Nichtsparopfern bei den Nichtbezüger/innen. Die Gruppen 4 und 5 vertiefen die Befragung der Gruppen 2 und 3: Hier werden vergangene Nichtbezüger/innen danach gefragt, wie sie mit dem negativen Entscheid umgegangen sind. Dabei wurde die Einschränkung gemacht, dass nur diejenigen Personen befragt werden sollen, welche den ersten Antrag für das erste Ausbildungsjahr der beantragten Ausbildung gestellt haben. Damit rückt das zentrale Ziel der Stipendienordnung ins Zentrum: Abgelehnte Anträge sollten nicht dazu führen, dass Ausbildungen aus Kostengründen nicht in Angriff genommen werden. Wichtig wäre natürlich auch die Frage gewesen, ob laufende Ausbildungen aufgrund des negativen Bescheids abgebrochen worden sind. Hier beschränkte man sich aber aus forschungsökonomischen Gründen auf die Ausbildungsbeginner/innen.

[2] In Absprache mit der Erziehungsdirektion wurde die Bestimmung der Sparopfer wie folgt operationalisiert: Wenn das Einkommen zwischen 1 und 4000 Franken grösser war als die anrechenbaren Lebenshaltungskosten, dann wurden die Personen als Sparopfer bezeichnet.

Zu entwickeln waren daher drei Fragebogen:

- Fragebogen 1 für die Gruppe 1
- Fragebogen 2 für die Gruppen 2 und 3 und
- Fragebogen 3 für die Gruppen 4 und 5.

Alle Fragebogen können im Anhang eingesehen werden.

Expert/innen-Interviews

In verschiedenen Bausteinen wurden Interviews mit Expert/innen durchgeführt. **Tabelle 6** zeigt eine Übersicht über die interviewten Personen und die verwendete Methodik. Die Gespräche bilden neben den Dokumentenanalysen und den schriftlichen Befragungen eine weitere wichtige Quelle der Information.

Tabelle 6: Übersicht über die Interviews mit Expert/innen

Kapitel des Schlussberichtes	Expert/innen	Methodik
Kapitel 15 Stipendienrechtliche Anerkennung	■ Herr Küpfer, Erziehungsdirektion Kanton Bern (AAB) ■ Herr Schmid, Fachgremium Kanton Bern ■ Herr Kramer, Erziehungsdirektorenkonferenz ■ Frau Biedermann und Frau Wela, Stipendienbehörde Kanton Zürich ■ Herr Buzek, Interkantonale Stipendienbearbeiter Konferenz ■ Frau Grossenbacher, Schweiz. Koordinationsstelle für Bildungsforschung	Leitfadengestützte Interviews; Transkription der Tonbandaufnahme
Teil 3, Grobuntersuchtung Darlehen	■ Herr Küpfer, Erziehungsdirektion Kanton Bern (AAB) ■ Herr Lüthi, Erziehungsdirektion Kanton Bern (AAB)	Leitfadengestützte Interviews; Transkription der Tonbandaufnahme

Quelle: Eigene Darstellung

Datenbankauswertung

Viele Angaben der antragstellenden Personen werden bei der Erziehungsdirektion in einer Datenbank erfasst. Allerdings sind nicht alle Variablen erfasst, welche im Rahmen der Evaluation interessieren (bspw. das Einkommen der Familie oder nicht angegebene Einkommensteile etc.). Geplant war eine detaillierte Auswertung der Datenbank für die Jahre 1990 bis 2000. Sie musste aus Kostengründen weggelassen werden. Für die Grobevaluation der Darlehen konnte aber eine reduzierte Datenbankauswertung vorgenommen werden, um die Entwicklung entsprechend nachzuzeichnen.

Beantwortung der Fragen des Erfolgskontrollberichtes

Tabelle 7: Fragen des Erfolgskontrollberichtes zur Messung der Wirkungen

Frage	Antwort
Welche Indikatoren wurden für die Ermittlung der Wirkungen verwendet? a) für die Hauptwirkungen? b) für die erwünschten Nebenwirkungen? c) Für die unerwünschten Nebenwirkungen?	■ Alle Haupt- und Nebenwirkungen wurden durch entsprechende Fragen in der schriftlichen Befragung direkt angesprochen. Vgl. dazu die Fragebogen im Anhang. ■ Durch Datenbankauswertungen konnten zudem die quantitativen Verhältnisse zwischen Stipendien und Darlehen über die letzten 10 Jahre nachgezeichnet werden. ■ Es wurden Expert/innen-Interviews durchgeführt ■ Vgl. Tabelle 3 für eine weitergehende Operationalisierung der Indikatoren
Wie wurden die Indikatoren quantifiziert?	■ Im Zentrum stand eine schriftliche Befragung von gut 11'000 Personen. Die

	Stichprobe wurde repräsentativ gezogen. Die Fragen konnten anschliessend entsprechend ihrer Häufigkeiten ausgewertet werden. Dadurch ergab sich für jede Frage «automatisch» eine Quantifizierung. ■ Vgl. Tabelle 3 für eine weitergehende Operationalisierung der Indikatoren

Quelle: Eigene Darstellung

4.3 Bewertung der Messergebnisse

Die Bewertung der Messergebnisse erfolgte über die deskriptiv-statistische Auswertung der Ergebnisse der schriftlichen Befragung und der Datenbankauswertungen. Es wurden keinerlei regressionsanalytische Instrumente eingesetzt. Im Bereich der Effizienzanalyse wurde zudem eine Kosten-Nutzen-Analyse der Ausbildungsbeiträge durchgeführt.

Tabelle 8: Fragen des Erfolgskontrollberichtes zur Bewertung der Messergebnisse

Frage	Antwort
Welche Methoden wurden zur Bewertung der Wirkungen verwendet?	■ Die Bewertung der Messergebnisse erfolgte über die deskriptiv-statistische Auswertung der Ergebnisse der schriftlichen Befragung und der Datenbankauswertungen. ■ Im Bereich der Effizienzanalyse wurde zudem eine Kosten-Nutzen-Analyse der Ausbildungsbeiträge durchgeführt.

Quelle: Eigene Darstellung

5 Auswertung

5.1 Bewertung des Vollzugs

In der ERKOS-Grobuntersuchung von Ecoplan konnte der Vollzug auf Grund der Ergebnisse bereits beurteilt werden. Die Ergebnisse haben ergeben, dass der Vollzug als bedürfnisgerecht und effizient organisiert ist. Dieses Ergebnis konnten wir in unserer Detailuntersuchung zu Stipendien bestätigen. Daher kann das Nebenziel 3 als erreicht bezeichnet werden.

Beantwortung der Fragen des Erfolgskontrollberichtes

Tabelle 9: Fragen des Endkontrollberichtes zum Vollzug

Frage	Antwort
Wurde eine Vollzugsanalyse durchgeführt?	Ja
Wie wird der Vollzug des Staatsbeitrages beurteilt?	Der Vollzug kann als bedürfnisgerecht und effizient organisiert beurteilt werden

Quelle: Auswertungsbogen ERKOS, ERKOS-Grobuntersuchung von Ecoplan (2000), eigene Angaben

5.2 Bewertung der Wirkungen

In diesem Abschnitt schildern wir die Ergebnisse der vorgenommenen Untersuchungen im Bereich der Wirkungen des Staatsbeitrages. Erst in Abschnitt 5.4 wird dann bewertet, ob die beobachteten Wirkungen auch dem entsprechen, was man sich mit den Ausbildungsbeiträgen erhofft hat.

Zugang zur Ausbildung

■ 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 Sparopfern[3] 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.

■ Unterscheidet man die Abbruchquoten nach Ausbildungsstufe, so stellt man fest, dass sie nur bei den Weiterbildungen deutlich höher ist (3.3%). Eine Differenzierung nach Lebenssituation zeigt, dass die Abbruchquote bei den Singles (4.2%) und bei den Personen, welche mit bzw. ohne Kinder in einer Partnerschaft leben (2.1%), höher ist.

■ 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.

■ Einige Regelungen des bernischen Stipendienwesen 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 stipen-

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

dienberechtigt. (3) Die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern werden voll angerechnet, obschon – insbesondere bei älteren Antragstellenden – die Eltern von der Unterstützungspflicht befreit sind. (4) Haushalts- und Betreuungsarbeit wird nicht als Erwerbsarbeit anerkannt. In der Folge kann der Kanton Bern bspw. für wiedereinsteigende Hausfrauen nicht stipendienrechtlicher Wohnsitz sein, und somit können auch keine Ausbildungsbeiträge beantragt werden.

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.

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

■ Festzustellen ist, dass die Mehrheit der Antragsstellenden vor allem folgende vier Arten von Ausbildungskosten hat: Reisekosten (89% der Befragten gaben hier Kosten an), «andere Kosten» (88%), Kosten für Lehrmaterial (83%) und Kosten für Schulmaterial (70%). Vergleicht man die vier Arten miteinander, so sind die höchsten Kosten in der Kategorie «andere Kosten» zu finden: Im Ausbildungsjahr 2000/01 werden im Durchschnitt 3'028 Franken dafür ausgegeben.

■ Neben den «anderen Kosten» veranschlagt ein weiterer Bereich hohe Ausbildungskosten: Für Schulgeld bzw. Semestergebühren müssen im Durchschnitt 3'880 Franken bezahlt werden. Nichtsparopfer weisen überproportional häufig diese Kategorie von Ausbildungskosten auf (64% gegenüber dem allgemeinen Durchschnitt von 52%). Dieses Ergebnis hängt damit zusammen, dass Nichtsparopfer überproportional häufig Ausbildungen auf der Tertiärstufe, wo Semestergebühren üblich sind, absolvieren.

■ 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.

■ Viele Antragsstellende haben aber noch weitere Ausbildungskosten im Bereich Hard- und Software. 45 Prozent der Antragsstellenden gaben an, dass sie im Ausbildungsjahr 2000/01 in diesem Bereich Kosten hatten.

Haushaltseinkommen und Armut während der Ausbildung

■ Im Durchschnitt haben die Haushalte mit Auszubildenden ein Einkommen von 5'095 Franken pro Monat zur Verfügung. Die quantitativ wichtigste Einnahmequelle der Haushalte stellt erwartungsgemäss das Erwerbseinkommen dar (76%). Alle anderen Einnahmequellen sind somit deutlich weniger wichtig. Die unregelmässigen Einnahmen (5.9%) und die Ausbildungsbeiträge (5.2%) folgen in der Reihenfolge der quantitativen Bedeutung.

■ Erstaunlich ist der Umstand, dass 4.0 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 doch recht substantiell ist.

■ 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-Einkommen mit den tatsächlich verfügbaren Einkommen, so stellen wir fest, dass 41 Prozent der befragten Haushalte mit Auszubildenden unter der Armutsgrenze der SKOS liegen. Im Durchschnitt haben sie pro Monat 1'153 Franken zu wenig Einkommen.

■ 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 ¾ 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 Ausbildungen

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 Ausbildung begonnen. Dabei ist die Reaktion des Ausbildungswechsels nicht nur auf die fehlenden Stipendien zurückzuführen. Vielmehr wurde recht generell gefragt, ob die geplante Ausbildung begonnen werden konnte oder nicht. Dies bedeutet, dass die fehlenden Ausbildungsbeiträge in weniger als 1.0 Prozent der Fälle zu einem Ausbildungswechsel geführt haben. Etwas häufiger kommt dies bei Ausbildungen auf der Sekundarstufe II vor (1.2%), entsprechend etwas seltener auf der Tertiärstufe (0.7%) bzw. bei den Weiterbildungen (0.0%).

Anerkennung von Ausbildungen im interkantonalen Vergleich

Ausführlich wurden in dieser Arbeit die Gesetze und die Rechtspraxis in den Kantonen Bern, Thurgau, Luzern und Zürich untersucht. Der Vergleich der Kantone bringt interessante Hinweise für die Ausgestaltung des bernischen Stipendienwesens. Die Rechtspraxis der kantonalen Stipendienstellen weisen je nach Bereich grössere Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede auf. Diese sind zurückzuführen auf die Art der Formulierung der Gesetzestexte und auf deren Auslegung bzw. Umsetzung durch die Stipendienabteilungen. Die wenigen Gemeinsamkeiten zwischen den Kantonen Bern, Zürich und Thurgau sind folgende:

■ Alle befragten Expert/innen streichen die immense Bedeutung der Stipendien für die Chancengleichheit im Bildungswesen heraus. Demzufolge geniessen in allen Kantonen die Stipendien höchste Priorität. Darlehen werden häufig ergänzend eingesetzt oder in wenigen Fällen an Stelle von Stipendien. Mit dem geplanten Bildungsgesetz im Kanton Zürich wird aber über eine Änderung des Stipendien-Darlehen-Verhältnisses zugunsten der Darlehen laut nachgedacht.
■ Alle Expert/innen bezeichnen «Lebenslanges Lernen» als ein für das Bildungswesen zukünftig bedeutsames Thema. Ob und wie aber dieses Konzept in die Stipendienordnung einzubinden ist, kann von niemandem konkret beantwortet werden.
■ Im Hinblick auf die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen bzw. auf die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen lassen sich gerade mal zwei Gemeinsamkeiten feststellen. (1) Alle Expert/innen teilen die Meinung, dass der Abschluss einer Ausbildung eines der wichtigen Kriterien für die Beitragsberechtigung ist. Falls ein Abschluss eidgenössisch oder kantonal anerkannt ist, ist dieser automatisch beitragsberechtigend. Falls der Abschluss einer Ausbildung nicht eidgenössisch oder kantonal anerkannt ist, wird in allen Kantonen der Ausbildungsgang bzw. die Ausbildungsstätte überprüft und anschliessend über die Anerkennung entschieden. In diesem Zusammenhang sind die Empfehlungen von Fach- und Branchenkreisen von grosser Bedeutung. (2) Alle Expert/innen teilen mehr oder weniger die Meinung, dass das Kriterium Ausbildungstyp von grosser Bedeutung für die Beitragsberechtigung ist. In allen Kantonen sind Erstausbildungen und darauf aufbauende Weiterbildungen stipendienberechtigend. Nicht beitragsberechtigend sind Fortbildungen, die nur dazu dienen, private Neigungen zu befriedigen. Umschulungen werden nur unter bestimmten Bedingungen unter-

stützt. Kantonal unterschiedlich gehandhabt ist die Beitragsberechtigung für den Ausbildungstyp Zweitausbildungen.
■ In allen Kantonen (ausser Bern) wurde die elternabhängige Berechnungsgrundlage eingeführt. Gleichzeitig kennen die Kantone Thurgau und Zürich zusätzlich die reduzierte elternabhängige Berechnungsgrundlage in bestimmten Fällen.

Die kantonalen Praxen der Stipendienbehörden weisen eindeutig mehr Unterschiede als durch Gemeinsamkeiten auf. Folgende Unterschiede sind zu erkennen:

■ Wie schon weiter oben angedeutet, ist die stipendienrechtliche Anerkennung von Zweitausbildungen unterschiedlich geregelt. In den Kantonen Bern und Thurgau lassen sich hierbei restriktivere Lösungen als im Kanton Zürich finden. Im Kanton Zürich werden Zweitausbildungen unabhängig von der Erstausbildung unterstützt, in den Kantonen Bern und Thurgau nur unter bestimmten Bedingungen.
■ Für die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen ist die Stufigkeit der Ausbildungen nicht in allen Kantonen ein gleich wichtiges Kriterium. In den Kantonen Bern und Thurgau wird der Stufigkeit der Ausbildungen ein grosses Gewicht beigemessen, im Kanton Zürich hingegen weniger. Hier ist mehr der Zusammenhang der Ausbildungen für eine Beitragsberechtigung ausschlaggebend.
■ Für die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen ist die Dauer der Ausbildungsgänge nur in den Kantonen Bern und Thurgau von Bedeutung. In beiden Kantonen gilt grundsätzlich die Regelung, dass eine Ausbildung ein Jahr dauern sollte, um stipendienberechtigend zu sein. Im Fall von Weiterbildungen, die auf einer Erstausbildung aufbauen, gilt diese Regelung jedoch nicht. Im Kanton Zürich hingegen werden auch Ausbildungen unterstützt, die weniger als ein Jahr dauern.
■ Im Hinblick auf die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungsstätten zeigen vor allem die Kantone Bern und Thurgau eine offene Praxis. In diesen Kantonen sind private und öffentliche Ausbildungsstätten einander gleichgestellt, ebenso inner- und ausserkantonale Ausbildungsstätten. Im Kanton Zürich hingegen ist der Vorzug der öffentlichen, innerkantonalen Ausbildungsstätten gegenüber ausserkantonalen und privaten Ausbildungsstätten mit entsprechenden gesetzlichen Vorgaben geregelt.
■ Nur in den Kantonen Bern und Zürich ist eine Altersgrenze in der Stipendienordnung festgelegt. In beiden Kantonen können Personen bis zum Alter von 40 Jahren Stipendien beziehen. Der Kanton Thurgau kennt keine Altersgrenze.
■ Gegenüber Auslandschweizer/innen kennt nur der Kanton Bern keine Einschränkungen. Im Kanton Thurgau wie auch im Kanton Zürich sind Einschränkungen eingeführt worden.
■ Im Gegensatz zu den Kantonen Zürich und Thurgau ist im Kanton Bern die Haushalts- und Betreuungsarbeit nicht als Erwerbstätigkeit anerkannt. Dies hat zur Folge, dass die Frage des stipendienrechtlichen Wohnsitzes im Hinblick auf die Gewährung von Stipendien nicht ohne Probleme mit anderen Kantonen geklärt werden kann.
■ Der klassische Wiedereinstieg von Frauen nach einer Familienphase ist nur im Kanton Thurgau ohne Einschränkungen stipendienberechtigend. In den Kantonen Bern und Zürich wird eine solche Beitragsberechtigung durch eine Altersgrenze von 40 Jahren eingeschränkt. Eine weitere Einschränkung ist im Kanton Bern durch die restriktive Vorgabe der elternabhängigen Berechnungsgrundlage ohne Ausnahmen gegeben.
■ Im Gegensatz zum Kanton Thurgau existieren in den Kantonen Bern und Zürich Fachgremien, die sich mit der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungsgängen und Ausbildungsstätten befassen.

Wahl der Ausbildungsstätten

In der Grobuntersuchung wurde befunden, dass trotz kleineren Einschränkungen die freie Wahl von Ausbildungsgängen und -stätten im Kanton Bern gewährt ist. In der schriftlichen Befragung wurde dieser Aspekt noch einmal aufgegriffen. Die Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen konnten sich dazu äussern, ob sie ihre Ausbildungsstätte frei wählen konnten. Nicht befragt wurden die Bezüger/innen zur freien Wahl der Ausbildung. Hier gingen wir davon aus, dass die Gesuche zur gewünschten Ausbildung gestellt werden und der Ausbildungswechsel nur bei den Personen mit abgelehnten Gesuchen ein Thema wird.

■ 94 Prozent der Bezüger/innen gaben an, dass sie ihre Ausbildungsstätte frei wählen konnten. Für Bezüger/innen, die eine Ausbildung auf Tertiärstufe absolvieren, trifft dies jedoch nur unterproportional häufig zu (89%). 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 Stipendienbehörde die gewählte Ausbildungsstätte nicht akzeptiert habe. Allerdings zensurierten sich 10 Prozent der Bezüger/innen im Voraus, indem sie ihre gewünschte Ausbildungsstätte gar nicht angaben, weil sie befürchteten, dass sie nicht akzeptiert werde.

■ Um ein genaueres Bild über die bevorzugten Ausbildungsstätten zu erhalten, wurden der Ort und die Finanzierungsform der Ausbildungsstätte erfragt. Die Mehrheit der bevorzugten Ausbildungsstätten befinden sich im Kanton Bern (78%), wobei Ausbildungsstätten für Sekundarstufe II überproportional häufig im Kanton Bern gewählt wurden (85%). Ein Drittel der bevorzugten Ausbildungsstätten finanziert sich durch öffentliche Gelder und Studiengebühren (31%) und ein Fünftel durch öffentliche Gelder, Studiengebühren und private Gelder (19%). Da keine bevorzugte Ausbildungsstätte von der Stipendienbehörde direkt abgelehnt wurde, kann auch nicht behauptet werden, dass private bzw. ausserkantonale/ausländische Ausbildungsstätten von der Stipendienbehörde benachteiligt werden.

Dauer der Ausbildungen

Begrifflich muss zwischen verschiedenen Dauern der Ausbildung unterschieden werden: (a) **Reglementarische** Dauer der Ausbildung. Die entsprechende Frage lautete: „Welche minimale Dauer wird von offizieller Seite her (Schulreglement, Wegweisung) für Ihre gewählte Ausbildung angegeben?“. (b) **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?“. (c) **Persönliche** Ausbildungsdauer. Die entsprechende Fragen lauteten: „Wann haben Sie Ihre gegenwärtige Ausbildung begonnen?“ und „Wann gedenken Sie, Ihre gegenwärtige Ausbildung abzuschliessen?“. Hinsichtlich der drei verschiedenen Ausbildungsdauern ergaben sich folgende Ergebnisse:

■ Die reglementarische Ausbildungsdauer beträgt im Durchschnitt 3.30 Jahre, die normale Ausbildungsdauer 3.46 Jahre und die persönliche Ausbildungsdauer 3.49 Jahre. Die Staffelung der Ausbildungsdauern machen auf den ersten Blick sinn, haben wir doch erwartet, dass die persönliche Ausbildungsdauer am längsten ist.

■ 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 (Durchschnitt von 5.9%). 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 und zwischen den Gruppen so klein, dass nicht von einer ausbildungsverlängernden Wirkung der Ausbildungsbeiträge gesprochen werden kann.

Die Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen wurden nach den Konsequenzen von Veränderungen der Beiträge befragt. Drei Optionen wurden ihnen vorgelegt: (a) keine Ausbildungsbeiträge während der ganzen Ausbildung, (b) generell 20 Prozent höhere Ausbildungsbeiträge, (c) 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.

Rolle der Darlehen

Die Bedeutung der Darlehen im Kanton Bern ist im Vergleich mit anderen Kantonen (bspw. Luzern und Wallis) bescheiden. 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. 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 weitere 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 1.5 Millionen Franken ab. 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 46.7 Millionen Franken auf 37.8 Millionen Franken).
■ Die Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle entwickelten sich genau spiegelverkehrt zu den Stipendien und Darlehen: Während die Bedeutung der Stipendien und Darlehen seit Mitte der 90er Jahre abnimmt, nimmt jene der Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle zu. Heute liegt das Niveau allerdings nur unwesentlich über demjenigen von 1990. Dennoch erscheint die Entwicklung logisch: Die Sparmassnahmen führten zu einer erhöhten Inanspruchnahme der Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle.
■ Das durchschnittliche Stipendium für eine Person, welche nur Stipendien bezog, betrug im Ausbildungsjahr 2000/2001 7'098 Franken und lag damit 14 Prozent unter dem Niveau von 1990. Das entsprechende durchschnittliche Darlehen belief sich im selben Jahr auf 12'676 Franken. Der entsprechende Durchschnittswert bei den Personen, welche nur Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle erhielten, betrug 3'097 Franken. Die durchschnittlichen Beiträge der Personen, welche gleichzeitig mehrere Beiträge erhielten, war entsprechend höher. Allerdings sind die Fallzahlen hier immer sehr gering, so dass die Durchschnittswerte von Jahr zu Jahr teilweise stark schwanken.

Verschuldung durch Darlehen

Anhand des Personen, welche in den Jahren 1998 bis 2000 die Ausbildung abgeschlossen haben und während der Ausbildung Darlehen bezogen haben (N=391), wurden einige Kennzahlen zu den Darle-

hensbezüger/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 (N=31). 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.

Beantwortung der Fragen des Erfolgskontrollberichtes

Tabelle 10: Fragen des Endkontrollberichtes zur Effektivitätskontrolle

Frage	Antwort
Wurde eine Effektivitätskontrolle durchgeführt?	Ja
Wie werden die Wirkungen des Staatsbeitrages beurteilt	Der Staatsbeitrag entfaltet Wirkungen, welche durchaus den Absichten des Gesetzgebers entspricht. Allerdings erfüllen die Wirkungen nicht immer die Zielvorgaben. Dazu aber unter der Zielereichung mehr. Insbesondere folgende Wirkungen konnten festgestellt werden: ■ Der ablehnende Bescheid der Stipendienbehörden führt nur bei einer kleinen Minderheit dazu, dass die Ausbildung nicht in Angriff genommen wird bzw. fortgesetzt werden kann. ■ Einige stipendienrechtliche Bestimmungen schliessen im Kanton Bern – im Unterschied zu anderen Kantonen – Personen vom Zugang zu Stipendien aus. Namentlich zu erwähnen ist: Die volle Anrechnung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern, die minimale Ausbildungsdauer von 1 Jahr, die Altersgrenze von 40 Jahren für den Bezug von Stipendien und die fehlende Anrechnung von Haushalts- und Betreuungsarbeit als Erwerbsarbeit. ■ Die Ausbildungskosten übersteigen häufig die in der entsprechenden Verordnung vorgesehenen 3'000 Franken. Nicht berücksichtigt sind in der Verordnung Hard- und Softwarekosten. ■ 41 Prozent der Auszubildenden leben unter der Armutsgrenze. Dabei spielt es keine Rolle, ob sie von der Stipendienbehörde unterstützt werden oder nicht. ■ Nur 1 Prozent der befragten Personen ohne Ausbildungsbeiträge beginnen nicht mehr diejenige Ausbildung, die sie eigentlich wollten. Dabei spielen neben den fehlenden Stipendien auch andere Gründe eine Rolle. ■ 94 Prozent der Bezüger/innen von Stipendien/Darlehen können ihre Ausbildungsstätte frei wählen. Die stipendienrechtlichen Bestimmungen spielen bei den übrigen 6 Prozent der Befragten nur eine untergeordnete Rolle. ■ Die Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen haben eine persönliche Ausbildungsdauer, welche 6.4 Prozent länger dauert als die reglementarisch vorgesehene. Bei den Nichtbezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen liegt der entsprechende Wert bei 5.1 Prozent. Die Verlängerung der Ausbildungszeit, welche ev. auf die Ausbildungsbeiträge zurückgeführt werden kann (maximal 1.3 Prozentpunkte), ist daher sehr bescheiden. ■ Die Darlehen spielen die Rolle, welche der Gesetzgeber vorgesehen hat: Sie kommen in Ergänzung zu den Stipendien zum Zuge. Am gesamthaft ausgeschütteten Volumen machten die Darlehen in den letzten Jahren zwischen 4 Prozent und 8 Prozent aus. ■ Die Darlehensschuld am Ende der Ausbildung beträgt im Durchschnitt 9'931 Franken und ist somit recht bescheiden.

Quelle: Eigene Darstellung

5.3 Bewertung der Effizienz

Die Effizienz spielt bei den Ausbildungsbeiträgen in einem doppelten Sinn eine Rolle: Zum einen fragt es sich, ob sich die Investition des Kantons Bern (in Form von Ausbildungsbeiträgen) lohnt, ob also

der Nutzen die Kosten übersteigt. Zum andern stellt sich die Frage nach dem effizienten Vollzug der Staatsaufgabe. Die letztere Frage wurde bereits unter der Rubrik «Vollzug» (Kapitel 3) beantwortet. An dieser Stelle geht es somit um die erste Frage.

Das bernische System der Ausbildungsbeiträge verfolgt verschiedene Ziele, wobei folgende 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 Analyse im vorliegenden Kapitel kommt zu folgenden Schlüssen:

■ Eine Kosten-Nutzen-Analyse der Ausbildungsbeiträge 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).
■ Dabei wurde die Bildungsinvestition der öffentlichen Hand nicht umfassend untersucht. Insbesondere wurden nicht alle Nutzenelemente, 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.
■ Die Stärkung der Bedeutung der Darlehen bzw. die Abschaffung der Ausbildungsbeiträge könnten das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Ausbildungsbeiträge verbessern, weil die Darlehen im Gegensatz zu den Stipendien nicht à-fonds-perdu ausbezahlt werden.[4] Allerdings gefährden die Massnahmen die zentralen Ziele des Stipendienwesens und sind daher – gegeben die Ziele – abzulehnen: Es ist zu erwarten, dass viele Auszubildende die Darlehen nicht beantragen bzw. akzeptieren würden und in der Folge die Gefahr besteht, dass der Zugang zu Bildung eingeschränkt wird.

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. Würden die Ausbildungsbeiträge bspw. nach den Richtlinien der SKOS berechnet, so würde Armut vollständig beseitigt. Gleichzeitig würde dies gegenüber heute zu Mehrkosten führen und das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die öffentliche Hand noch stärker negativ machen. Letztlich gilt es daher politisch zu entscheiden, ob die gesetzten zentralen Ziele des Stipendienwesens – Zugang zu Bildung, Existenzsicherung – vollständig oder nur partiell erreicht werden sollen. Sollen sie vollständig erreicht werden, dann müssten Mehrkosten in Kauf genommen werden. Die Schwierigkeit für die Entscheidungsträger/innen liegt dabei darin, dass die Kos-

[4] Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Darlehen im Bereich der Administration zu erhöhten Aufwendungen führen, weil der ganze Rückzahlungsprozess betreut werden muss.

ten der Investition primär bei der öffentlichen Hand, der Nutzen aber schwergewichtig andernorts anfallen dürfte (bei den Auszubildenden und bei der Volkswirtschaft als Ganzes).

Beantwortung der Fragen des Erfolgskontrollberichtes

Tabelle 11: Fragen des Endkontrollberichtes zur Effizienzkontrolle

Frage	Antwort
Wurde eine Effizienzkontrolle durchgeführt?	Ja
Wie wird die Effizienz des Staatsbeitrages beurteilt?	Die Ausgaben für Ausbildungsbeiträge stellen für den Kanton Bern eine Investition dar. Dabei ist der Ertrag für den Kanton Bern geringer als die Investition selbst, also ein «Verlustgeschäft». Allerdings fällt andernorts als beim Kanton Bern substantiell Nutzen an, so dass die Investition sicher Sinn macht. Weiter muss darauf hingewiesen werden, dass ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht im Zentrum des Stipendienwesens steht. Vielmehr geht es um die Ermöglichung des Zugangs zu Bildung unter Wahrung der Existenzsicherung. Sollen diese beiden Ziele möglichst weitgehend erreicht werden, so kommen auf den Kanton Bern Mehrausgaben zu.

Quelle: Eigene Darstellung

5.4 Bewertung der Zielerreichung

Hauptziel 1: Interessierten Personen wird der Zugang zu einer ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Ausbildung ermöglicht

Der 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 das vorliegende Kapitel 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 Nichtbezüger/innen beginnen ihre Ausbildungen aufgrund der fehlenden Stipendien nicht bzw. setzen sie nicht fort; etwas häufiger ist der Abbruch bei den Personen, welche eine Weiterbildung planen[5]). So erstaunt es auch nicht, dass die Sparmassnahmen der 90er Jahre nicht zu Bildungsverhinderung führten. Die Stipendien 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 gesprochenen Ausbildungsbeiträge auch

[5] Bei den Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen geben mehr Personen an, dass sie ohne Ausbildungsbeiträge keine Ausbildung begonnen hätten bzw. die laufende Ausbildung abgebrochen hätten (zwischen 4% und 6%). Die Befragung der Nichtbezüger/innen weist nun aber darauf hin, dass die Bezüger/innen die Abbruchquote wohl überschätzen. Fehlen die Stipendien dann tatsächlich, so organisieren sich die Nichtbezüger/innen verstärkt andere Einnahmequellen bzw. reduzieren ihren Lebensstandard (vgl. Kapitel 10).

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

Ausgeschlossen vom Zugang zu Stipendien und damit allenfalls von der Bildung werden ferner Personen, welche gewissen stipendienrechtlichen Anforderungen nicht entsprechen:

■ Die elternabhängige Berechnungsgrundlage als einzig gültiges Berechnungssystem führt in vielen Fällen zu unverhältnismässig zumutbaren Leistungen von Bewerber/innen und deren Familie. Zusammen mit der bei Bewerber/innen hoch gesetzten Anrechnung des Eigenverdienstes von 80 Prozent führt das Berechnungssystem zu ausgesprochenen Härtefällen.
■ Ebenso zu Härtefällen kann die Regelung der Beitragsberechtigung von Personen bis zum Alter von 40 Jahren führen. Damit sind weder Wiedereinsteigerinnen nach einer Familienphase grundsätzlich beitragsberechtigend noch andere Personen, die aus arbeitsmarktlichen Gründen sich weiter- bzw. umbilden müssen und von den Sozialversicherungen nicht entsprechend finanziell unterstützt werden.
■ Ein letzter Problembereich ist die in der Stipendienordnung vom Kanton Bern nicht festgelegte Anerkennung der Haushalts- und Betreuungsarbeit als Erwerbstätigkeit. Da in einigen Kantonen die Haushalts- und Betreuungsarbeit als Erwerbstätigkeit anerkannt ist, entstehen bei der Klärung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes im Hinblick auf die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen zwischen Bern und den anderen Kantonen Zuständigkeitsprobleme.

Hauptziel 2: Bezüger/innen führen ein Leben oberhalb des Existenzminimums

Werden die allgemein anerkannten Richtlinien der SKOS für die Bestimmung der Armut unter den Auszubildenden angewendet, so beträgt die Armutsquote sehr hohe 41 Prozent – auch unter den Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen. In der Schweiz liegt die Armutsquote generell bei 5.6 Prozent. In Armutsstudien wurden die Auszubildenden bisher oft ausgeklammert. Begründet wurde dies zum einen mit der Schwierigkeit, die finanziellen Verhältnisse zu messen. Hier leistet die vorliegende Untersuchung zweifelsohne Pionierarbeit. Zum andern wird – auch von der SKOS – oft angeführt, dass für Auszubildende andere Massstäbe als diejenigen der SKOS zu gelten haben, da die Auszubildenden im Unterschied zu anderen Gruppen von Sozialhilfebezüger/innen nicht dauerhaft in diesen finanziellen Verhältnissen verbleiben. Diese Einschätzung muss zweifach relativiert werden:

■ Auch bei den Sozialhilfebezüger/innen sind keineswegs die meisten Personen dauerhaft unter der Armutsgrenze. Vielmehr zeigen die Armutsstudien auch hier eine rege Dynamik in und aus der Armut (vgl. auch Streuli/Bauer 2001 und Füglistaler/Hohl 1992).
■ 73 Prozent der Antragstellenden leben mit den Eltern. Viele haben Geschwister. Armut betrifft hier also nicht nur die auszubildende Person, sondern einen ganzen Haushalt mit mehreren Personen. Aufgrund der Geschwisterreihenfolge kann diese Situation unter Umständen stark verlängert werden. Weiter dürfte es sich bei den Eltern von Auszubildenden um eine Gruppe von Personen handeln, die besonders sensibel auf die Stigmatisierung durch die Sozialhilfe reagiert und die Unterstützung daher nur in Ausnahmefällen beantragt (in unserem Datensatz sind es 3 Prozent der Haushalte, welche Sozialhilfeleistungen erhalten[6]). Dadurch ist diese Gruppe besonders gefährdet, längere Zeit in Armut zu verharren.

Unser Fazit lässt sich wie folgt formulieren: Das bernische Stipendienwesen erfüllt die Existenzsicherung der Auszubildenden nur unzureichend. Es bestehen gravierende Lücken, indem 41 Prozent der Haushalte mit Auszubildenden, welche Ausbildungsbeiträge erhalten, arm sind. Dies erstaunt nicht,

[6] Bei den Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen ist der Anteil 4 Prozent.

weil die tieferen betreibungsrechtlichen Ansätze der Existenzsicherung für die Bemessung der Stipendien im Vordergrund stehen.

Einen besonderen Problembereich bilden darüber hinaus die Ausbildungskosten: Hier sieht der Gesetzgeber im Kanton Bern vor, im Normalfall Kosten bis zu einer Höhe von 3'000 Franken pro Jahr – je nach Bereich gemäss bestimmten Ansätzen – anzuerkennen. In diesem Kapitel konnte gezeigt werden, dass die effektiv entstehenden Kosten diese Grenze in vielen Fällen überschreiten. Zudem wird bei vielen Ausbildungen erwartet, dass sie einen PC und die entsprechende Software anschaffen. An diese Kosten leistet der Kanton keine Beiträge. Aus der Sicht des zweiten Hauptziels, der Existenzsicherung während der Ausbildung, drängt es sich daher auf, die Limite von 3'000 Franken zu überdenken. Mit einer Grenze von 5'000 Franken könnten die Kosten bei 60 bis 80 Prozent der Auszubildenden abgedeckt werden.

Hauptziel 3: Erhaltung der feien Wahl der Ausbildungsrichtung

Die in der Grobuntersuchung formulierte Einschätzung, im Kanton Bern werde die freie Wahl von Ausbildungsgängen und -stätten gewährt, kann in dieser generellen Form geteilt werden. Ausbildungswechsel bei Nichtbezüger/innen kommen nur sehr selten vor (1% der Befragten) und haben nur zum Teil mit den fehlenden Ausbildungsbeiträgen zu tun. Bei den Bezüger/innen konnten 94 Prozent die Ausbildung in der gewünschten Ausbildungsstätten beginnen. Bei den Wechsel der Ausbildungsinstitutionen spielten die Vorschriften der Stipendienbehörden nur eine geringe Rolle. Rund 4 Prozent der Bezüger/innen reagiert sensibel auf die Höhe der Ausbildungsbeiträge und müsste bei einer 20 prozentigen Reduktion der Beiträge einen Ausbildungswechsel bzw. einen Institutionenwechsel ins Auge fassen.

Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass gewisse Ausbildungen grundsätzlich nicht stipendien- bzw. darlehensberechtigt sind. Es handelt sich dabei um Ausbildungen, welche weniger als 1 Jahr dauern. Dadurch wird insbesondere der Wiedereinstieg von Frauen nach einer Familienphase erschwert, weil dies nicht selten über kurze Weiterbildungen geschieht.

Hauptziel 4: Die gewählten Ausbildungen erfüllen gewisse Anforderungen

Die Stipendienordnung des Kantons Bern ist im Bereich stipendienrechtlicher Anerkennung von Ausbildungen bzw. Ausbildungstypen und Ausbildungsstätten sehr offen formuliert. Dieser Umstand eröffnet Spielräume für die Anerkennungspraxis, die vom Fachgremium und von der Erziehungsdirektion wahrgenommen und genutzt werden. Dort, wo die Stipendienordnung vage Vorgaben zur Anerkennung liefert, haben Fachgremium und Erziehungsdirektion selber Kriterien entwickelt. Die dabei entstandene Anerkennungspraxis ist als tendenziell grosszügig einzustufen. So werden weder Ausbildungen an privaten Ausbildungsstätten noch Ausbildungen im Ausland grundsätzlich benachteiligt.

Nicht anders verhält es sich mit der Beitragsberechtigung von Auslandberner/innen. Da das Gesetz keine genauen Bestimmungen zu Auslandberner/innen enthält, werden Auslandberner/innen von der Stipendienabteilung auch in der Praxis nicht benachteiligt.

Die für anerkannte Ausbildungen festgelegte minimale Dauer von 1 Jahr erweist sich in der Praxis nicht immer als einfache und gerechtfertigte Regel. So z. B. für Weiterbildungen, die auf einer Erstausbildung aufbauen und weniger als ein Jahr dauern, dürften auf Grund des Gesetzes keine Stipendien gewährt werden. Da das Gesetz aber keine detaillierten Bestimmungen zur Beitragsberechtigung von Ausbildungstypen enthält, kann diese Art von Ausbildung in der Praxis dennoch unterstützt wer-

den, weil die Monate der Weiterbildung zu den Jahren der Erstausbildung geschlagen und so als Erstausbildung gezählt werden.

Nebenziel 1: Die Ausbildung soll rasch absolviert werden

Die befragten Antragstellenden planen im Durchschnitt nur eine unwesentlich längere Ausbildung als sie von den Reglementen her vorgesehen ist. Bei den Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträge ist die Zunahme der persönlichen Ausbildungszeit im Vergleich zur reglementarisch vorgesehenen Dauer bescheiden (Zunahme von 6%) und durchaus vergleichbar mit den anderen Gruppen. Die Ausbildungsbeiträge verlängern daher die Ausbildungszeit nicht übergebührlich. Wir betrachten das Nebenziel 1 – „Anreiz schaffen, die Ausbildung möglichst rasch zu absolvieren" – als erfüllt.

Gleichzeitig zeigt sich, dass die Ausbildungsbeiträge nur für eine Minderheit von 10 bis 20 Prozent der Betroffenen eine Auswirkung auf die Ausbildungszeit hat. Bei dieser Minderheit sind die Auswirkungen aber substantiell: Das Wegfallen bzw. die Kürzung von Stipendien würde die Ausbildungsdauer um rund 1½ Jahre verlängern. Die Erhöhung der Ausbildungsbeiträge würde bei 5 Prozent der Bezüger/innen zu einer Verkürzung um rund 1 Jahr führen. Würde man Nichtbezüger/innen auch Stipendien geben, dann würde sich bei 8 Prozent der Befragten die Ausbildungszeit (um durchschnittlich 1 Jahr) verkürzen.

Es zeigt sich, dass die Antragstellenden unbedingt ihre Ausbildung absolvieren möchten und dass auch die Ausbildungsdauer recht unabhängig vom Umstand ist, ob eine Person Ausbildungsbeiträge erhält oder nicht. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass bei verschiedenen Ausbildungsgängen nur wenige Möglichkeiten bestehen, vom vorgegebenen Ablauf abzuweichen (vor allem auf der Sekundarstufe II). Entsprechend ergeben sich auch hinsichtlich der Frage nach einer allfälligen Erwerbstätigkeit unterschiedliche Spielräume.

Nebenziel 2: Die Ausbildung soll nicht aus unwichtigen Gründen vorzeitig abgebrochen werden

Das zweite Nebenziel wurde nicht untersucht. Dazu hätte man die Ausbildungsabbrecher/innen befragen müssen. Aus der Datenbank der Erziehungsdirektion konnten diese Fälle aber nicht gesondert identifiziert werden.

Nebenziel 3: Die Abwicklung soll effizient und bedürfnisgerecht sein

Das dritte Nebenziel besagt, dass die Vollzugsorganisation effizient und bedürfnisgerecht aufgebaut werden soll. Die Überprüfung dieses Nebenzieles wurde bereits in der Grobuntersuchung von Ecoplan vorgenommen. Dabei kam der Autor zum Schluss, dass angesichts der Ergebnisse der Vollzugskontrolle der Vollzug als effizient betrachtet werden kann. In unserer schriftlichen Befragung haben wir diesen Punkt aufgenommen und die Antragsstellenden befragt, wie sie mit dem Vollzug zufrieden sind. Dabei kam heraus, dass die Mehrheit der Antragsstellenden mit den Gesuchsunterlagen, mit der Arbeitsweise der AAB, der Zusammenarbeit mit der AAB sowie mit der Behandlung durch die AAB zufrieden ist. Allein das Berechnungsverfahren könnte transparenter aufgezeigt werden. Die Ergebnisse der Befragung legen es nahe, die Einschätzung von Ecoplan zu teilen und das Nebenziel 3 als erreicht zu bezeichnen.

Nebenziel 4: Ausbildungsdarlehen sollen nur subsidiär gewährt werden

Das vierte Nebenziel besagt, dass Ausbildungsdarlehen nur subsidiär gewährt werden sollten. In den letzten 10 Jahren schwankte der Anteil der Darlehensbezüger/innen zwischen 1 und 4 Prozent. Eine

klare Mehrheit bilden Stipendienbezüger/innen mit einem Anteil zwischen 92 und 96 Prozent. Auf Grund dieses Ergebnisses können wir das vierte Nebenziel als erreicht bezeichnen: Ausbildungsdarlehen sind in den letzten 10 Jahren tatsächlich nur subsidiär ausgerichtet worden.

Nebenziel 5: Die Verschuldung der Bezüger/innen darf am Ende ihrer Ausbildung nicht zu gross sein

Das zweite darlehensspezifische Nebenziel besagt, dass die Verschuldung der Darlehensbezüger/innen am Ende ihrer Ausbildung nicht zu gross sein darf. Denn es soll verhindert werden, dass zu hohe Schulden zu einer existenziellen Belastung führen sowie zu grosse Schuldbeträge nicht zurückbezahlt werden könnten. Wie hoch ist nun die effektive Darlehenssumme am Ende der Ausbildung? In den Jahren 1998/99 und 1999/00 betrug die durchschnittliche Darlehenssumme am Ende der Ausbildung 10'414 Franken bzw. 9'353 Franken. Dieser Betrag liegt deutlich unterhalb den gesetzlich tolerierten 50'000 Franken. Anhand der vorliegenden Ergebnisse kann das fünfte Nebenziel als erreicht bezeichnet werden.

Nebenziel 6: Die Verschuldung der Bezüger/innen darf nach Ende der Ausbildung nicht zu lange dauern

Das dritte und letzte darlehensspezifische Nebenziel besagt, dass die Dauer der Verschuldung nach Ende der Ausbildung nicht zu lang sein sollte. In der Stipendienordnung bzw. im Regierungsratsbeschluss 1123 von 1991 wurde deshalb die Amortisationspflicht auf 10 Jahre begrenzt. Die Amortisationspflicht sowie die Zinspflicht beginnt nach Abschluss der Ausbildung. Unabhängig von der Höhe des Schuldbetrags haben Darlehensbezüger/innen die Möglichkeit, ihre Schulden und die anfallenden Zinskosten innerhalb von 10 Jahren zurückzubezahlen.

In der Regel wird die Zins- und Rückzahlung von den Darlehensbezüger/innen fristgerecht eingehalten. In Ausnahmefällen kommt es zu Problemen. Nach Einschätzung der AAB liegt der Grund für das Nichteinhalten der Zins- und Amortisationspflicht nicht in der festgelegten Frist von 10 Jahren, sondern in der Ausgangssituation nach Ende der Ausbildung. So kann es sehr gut möglich sein, dass ein Teil der Darlehensbezüger/innen nach Abschluss der Ausbildung keine Erwerbstätigkeit bzw. nur eine schlecht bezahlte Erwerbstätigkeit findet oder eine Familie gründet.

Anhand der vorliegenden Ergebnisse kann davon ausgegangen werden, dass das sechste Nebenziel generell erreicht wird.

Beantwortung der Fragen des Erfolgskontrollberichtes

Tabelle 12: Fragen des Endkontrollberichtes zur Zielereichungskontrolle

Frage	Antwort
Wurde eine Zielerreichungskontrolle durchgeführt?	Ja
Wie wird die Zielerreichung des Staatsbeitrags beurteilt?	Die gesetzten Ziele werden unterschiedlich gut erreicht. ■ Das wichtigste Ziel – der Zugang zur Bildung – wird vom geltenden System weitgehend unterstützt. Es gibt aber auch Lücken: Personen, welche über 40 Jahre alt sind, erhalten keine Stipendien mehr, kürzere Ausbildungen erhalten gar keine Unterstützung (besonders wichtig bei Wiedereinsteiger/innen) und die vollständige Anrechnung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern kann die Ausbildung bei älteren Antragstellenden stark erschweren, da sie weder Stipendien/Darlehen bekommen noch zu Hause die Unterstützungsbeiträge einfordern. ■ 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 Ausbildungsbei-

	träge erhalten, arm sind. Dies erstaunt nicht, weil die tieferen betreibungsrechtlichen Ansätze der Existenzsicherung für die Bemessung der Stipendien im Vordergrund stehen. ■ Die übrigen Haupt- und Nebenziele können weitgehend als erfüllt betrachtet werden.

Quelle: Eigene Darstellung

5.5 Bewertung der Vorteilhaftigkeit

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.

Beantwortung der Fragen des Erfolgskontrollberichtes

Tabelle 13: Fragen des Endkontrollberichtes zur Vorteilhaftigkeitsbewertung

Frage	Antwort
Konnte die Vorteilhaftigkeit bestimmt werden?	Ja
Wie wird die Vorteilhaftigkeit des Staatbeitrags beurteilt?	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.

Quelle: Eigene Darstellung

5.6 Vergleich mit möglichen Alternativen

Verstärkte Bedeutung von Darlehen

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) generell nur noch Darlehen (Abschaffung der Stipendien).

Gegeben die heutigen Ziele des bernischen Stipendienwesens, ist eine Bedeutungszunahme der Darlehen aus verschiedenen Gründen in Frage zu stellen.

■ **Zugang zur Bildung** (Hauptziel 1): Die offenen Fragen im Rahmen der schriftlichen Befragung der Antragstellenden zeigte, dass zum einen Darlehen, welche vom Kanton angeboten worden sind, gar nicht beansprucht werden. Offensichtlich bestehen Hemmungen, sich bei einer staatlichen Stelle zu verschulden. Zum anderen werden aber im privaten Bereich Darlehen aufgenommen (7% der befragten Personen), die in ihrem Ausmass substantiell sind. Von dieser Möglichkeit können natürlich nur Personen Gebrauch machen, welche in einem entsprechenden Umfeld leben, welches Darlehen vergeben kann. Würde die Bedeutung der Darlehen massiv verstärkt, dann ist zu vermuten, dass dadurch der Zugang zur Ausbildung deutlich reduziert wird, weil sich nicht alle Betroffenen im privaten Umfeld Darlehen organisieren können. Allerdings konnten wir auch zeigen, dass Sparmassnahmen wie sie in den 90er Jahren ergriffen worden sind, in ihrem Ausmass nicht dazu geführt haben, dass der Zugang zur Bildung wesentlich beeinträchtigt wurde. Konkret dürfte somit bei den Auswirkungen der Umstellung viel davon abhängen, wie stark die Bedeutungszunahme der Darlehen ist.

■ **Existenzsicherung** (Hauptziel 2): Dadurch, dass viele Personen die angebotenen Darlehen nicht akzeptieren würden, würde der Druck für diese Personen stark steigen, sich anderweitig Einkommen zu organisieren. Dieses Unterfangen dürfte unterschiedlich gut gelingen, und es ist daher zu befürchten, dass die Zahl der Auszubildenden, welche unter dem Existenzminimum leben, weiter zunehmen würde. Auch hier hängt der zu erwartende Effekt vom Ausmass der Kürzung bzw. der Umstellung auf die Darlehen ab. Die Sparmassnahmen der 90er Jahre haben bspw., wie erwähnt, die Armutsquote unter den Sparopfern im Vergleich mit den Bezüger/innen nicht erhöht. Wir schliessen daraus, dass dadurch die Auszubildenden in ihrer Existenzsicherung nicht zusätzlich gefährdet wurden.

■ **Folgekosten an anderer Stelle bei der öffentlichen Hand**: Eine verstärkte Bedeutung der Darlehen hätte zur Folge, dass zwar im Bereich der Ausbildungsbeiträge Kosten eingespart werden könnten, dass aber in anderen Bereichen der öffentlichen Hand zusätzliche Kosten entstehen würden. Aufgrund der Befragungsergebnisse kann davon ausgegangen werden, dass nicht alle Personen, welche das Anrecht hätten, Darlehen zu beziehen, dies auch tatsächlich tun. Diese Personengruppe wäre daher gezwungen, sofern sie die geplante Ausbildung absolvieren möchte, sich anderweitig Einkommen zu organisieren. Es ist zu vermuten, dass dies im Bereich der Sozialhilfe zu höheren Ausgaben führen würde.

Andere wären, sofern dies die Ausbildung zulässt, verstärkt erwerbstätig und würden in der Folge die Ausbildung verlängern. Dadurch entstehen der öffentlichen Hand zusätzliche Kosten im Bereich des Lehrkörpers. Anhand von Berechnungen für die Sparmassnahmen in den 90er Jahren konnten wir zeigen, dass die Folgekosten durchaus im Bereich der Einsparungen liegen können.

■ **Erhöhte administrative Aufwendungen**: Bei einer verstärkten Bedeutung der Darlehen wäre mit folgenden Effekten bei der administrativen Abwicklung zu rechnen: (a) Bei einer starken Zunahme an Darlehen müsste mit einer höheren Verlustquote als der heutigen gerechnet werden (5 Prozent), ins-

besondere dann, wenn die Wirtschaftslage gespannt wäre bzw. eine relativ hohe Arbeitslosigkeit bestehen würde. (b) Der Verwaltungsaufwand könnte dadurch stark steigen, weil Mahnungen, Bussen und Betreibungen grosse Mengen an staatlichen Mitteln verschlingen würde. (c) Bei einer langen Rückzahlungsfrist müssten in vielen Fällen Gelder während durchschnittlich 15 Jahren verwaltet werden und könnten dem Kanton nicht zur Verfügung stehen.

■ **Umstrittene Grundlagen**: Der Übergang zu Darlehen wird vielfach damit begründet, dass die Auszubildenden später durch die erhöhten Erwerbseinkommen persönlich von der Ausbildung profitieren würden. Daher sei es richtig, sie – vor allem bei den Tertiärausbildungen – stärker zu Bildungsfinanzierung beizuziehen. In der Studie von Wolter und Weber (Wolter/Weber 1998) werden individuelle Bildungsrenditen berechnet. Die Studienergebnisse zeigen, dass zwar jede Bildung im Vergleich zu keiner nachobligatorischen Bildung sich auszahlt, dennoch für höhere Ausbildungen keine signifikanten Renditenvorteile festzustellen sind. Dem ist so, weil in der Schweiz individuelle Bildungsrenditen nicht hoch differenziert sind. Das bedeutet nichts anderes, als dass die Lohndifferenzierungen in unserer Gesellschaft nicht gross genug sind, um entsprechende Renditen abzuwerfen. Speziell für Universitätsabsolvent/innen ist festzustellen, dass der relative Lohnvorteil abzüglich der Bildungskosten klein ist. Eine unterschiedliche bzw. eine stärkere finanzielle Beteiligung der Studierenden an den Bildungskosten lässt sich nach Meinung der Autoren nicht mit grossen Renditenvorteilen rechtfertigen. Sie befürchten sogar, dass, speziell im universitären Bereich, bei einer stärkeren Überwälzung der Kosten auf die Bildungsnachfrager/innen die Nachfrage nach höherer Ausbildung negativ betroffen wäre.

Veränderung des Berechnungssystems

Im Bereich der stipendienrechtlichen Anerkennung wurden verschiedene Elemente des bernischen Systems überprüft. Dies erfolgte insbesondere im Vergleich mit anderen Kantonen und relativ zu den vorgegebenen Zielen.

Beantwortung der Fragen des Erfolgskontrollberichtes

Tabelle 14: Fragen des Endkontrollberichtes zu den geprüften Alternativen

Frage	Antwort
In welchen Bereichen wurden Änderungsmöglichkeiten untersucht? a) Vollzug b) Bemessungsgrundlage c) Höhe der Beiträge d) Voraussetzungen für die Beitragsgewährung e) In weiteren Bereichen	a) Vollzug: Keine Prüfung von Alternativen b) Bemessungsgrundlage: Prüfung von Alternativen c) Höhe des Beitrags: Prüfung von Alternativen d) Voraussetzungen für die Beitragsgewährung: Prüfung von Alternativen e) Weitere Bereiche: Keine Prüfung von Alternativen
Wurde der Staatsbeitrag mit alternativen Massnahmen verglichen?	Ja
Wenn Ja: Mit welchen Massnahmen wurde er verglichen?	■ Grundsätzlich: Verstärkte Bedeutung von Darlehen ■ Bemessungsgrundlage: Prüfung einer reduzierten Bedeutung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern; Prüfung einer differenzierteren Anrechnung des Erwerbseinkommens der Antragsteller/innen; Prüfung einer differenzierteren Anrechnung des Vermögens der Antragsteller/innen. ■ Höhe der Beiträge: Prüfung des Übergangs vom betreibungsrechtlichen Minimum zu den Richtlinien der SKOS; Prüfung des Punktesystems; Überprüfung der Anrechnung der Ausbildungskosten ■ Voraussetzungen für die Beitragsgewährung: Überprüfung der Altersgrenze von 40 Jahren; Überprüfung der maximalen Dauer der Beiträge; Überprüfung der minimalen Dauer der Ausbildungen etc.

Quelle: Eigene Darstellung

5.7 Bewertung des Zielsystems

Das bernische Stipendienwesen kennt keine explizit formulierten Ziele. Vielmehr lassen sich aus den gesetzlichen Bestimmungen implizit Ziele ableiten. Dies wurde bereits in der Grobuntersuchung, welche vier Hauptziele und drei Nebenziele unterschiedet, gemacht. Im Bereich der Darlehen haben wir noch drei weitere Nebenziele hinzugefügt. **Tabelle 15** zeigt einen Überblick über die Ziele.

Tabelle 15: 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 Erstausbildung ermöglichen
Hauptziel 2	Bezüger/innen wird ein Leben oberhalb des Existenzminimums ermöglicht
Hauptziel 3	Erhaltung der freien Wahl der Ausbildungsrichtung
Hauptziel 4	Ausgewählte Ausbildungen erfüllen gewisse Anforderungen
Nebenziel 1	Anreiz schaffen, die Ausbildung möglichst rasch zu absolvieren
Nebenziel 2	Anreiz schaffen, die Ausbildung nicht aus unwichtigen Gründen vorzeitig abzubrechen
Nebenziel 3	Aufbau einer effizienten und bedürfnisgerechten Vollzugsorganisation
Nebenziel 4	Ausbildungsdarlehen werden subsidiär gewährt
Nebenziel 5	Die Verschuldung darf am Ende der Ausbildung nicht zu gross sein
Nebenziel 6	Die Verschuldung darf nach Ende der Ausbildung nicht zu lange dauern

Quelle: eigene Darstellung

Die Analysen in diesem Bericht offenbaren verschiedene Konfliktfelder:

■ Zwischen Hauptziel 2 (freie Wahl der Ausbildung) und Hauptziel 3 (die Ausbildungen genügen bestimmten Anforderungen) gibt es ein ganz natürliches Spannungsfeld. Nicht jede Ausbildung soll stipendierbar sein, aber innerhalb der stipendierbaren soll eine freie Wahlmöglichkeit herrschen.
■ Die Nebenziele heissen so, weil sie erst in zweiter Linie zu erfüllen sind. Sie stehen dabei in vielfältigen Spannungen zu den Hauptzielen. Bspw. kann es zwischen dem Hauptziel der Existenzsicherung und dem Nebenziel der raschen Absolvierung der Ausbildung zu Konflikten kommen.
■ In der Grobuntersuchung wurde das erste Hauptziel noch auf den Zugang zu Erstausbildungen beschränkt, weil nur die Stipendien betrachtet wurden. Diese Beschränkung ist in der Detailuntersuchung aus verschiedenen Gründen nicht mehr notwendig: Zum einen untersuchen wir alle Formen von Ausbildungsbeiträgen, und zum anderen findet sich im Gesetz und auch in der entsprechenden Praxis des Kantons Bern (vgl. Kapitel 15 zur stipendienrechtlichen Anerkennung) keine Beschränkung auf die Erstausbildung (auch bei den Stipendien nicht).

Die Untersuchung der Ziele weist auf folgendes hin: Erstens wäre es sinnvoll, die Ziele explizit im Gesetz zu verankern. Zweitens bietet es sich auch an, zwischen den Zielen eine Hierarchie zu etablieren. Nur dadurch kann im Konfliktfall entschieden werden, welches Ziel «wertvoller» ist.

Beantwortung der Fragen des Erfolgskontrollberichtes

Tabelle 16: Fragen des Endkontrollberichtes zur Konsistenz des Zielsystems

Frage	Antwort
Ist das Zielsystem konsistent?	Teilweise
Wenn nein: Welche Zielkonflikte bestehen?	■ Zwischen Hauptziel 2 (freie Wahl der Ausbildung) und Hauptziel 3 (die Ausbildungen genügen bestimmten Anforderungen) gibt es ein ganz natürliches Spannungsfeld. Nicht jede Ausbildung soll stipendierbar sein, aber innerhalb der stipendierbaren soll eine freie Wahlmöglichkeit herrschen. ■ Die Nebenziele heissen so, weil sie erst in zweiter Linie zu erfüllen sind. Sie stehen dabei in vielfältigen Spannungen zu den Hauptzielen. Bspw. kann es zwischen dem Hauptziel der Existenzsicherung und dem Nebenziel der raschen Absolvierung der Ausbildung zu Konflikten kommen.

Quelle: Eigene Darstellung

6 Umsetzung/Änderungen

Die vorangegangenen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass das bernische Stipendiensystem grundsätzlich als gut zu beurteilen ist, weil die aus den rechtlichen Grundlagen abgeleiteten Ziele weitgehend erreicht worden sind. Dennoch gibt es Handlungsbedarf und in der Folge Aspekte, die zu verbessern sind. Die Änderungsvorschläge lassen sich in folgende Bereiche unterteilen: Ziele, Rolle der Stipendien und der Darlehen, Zugang zur Bildung, Zugang zu Ausbildungsbeiträgen, Berechnung der Ausbildungsbeiträge und Vollzug.

Ziele

Die in der Grob- und Detailuntersuchung herausgearbeiteten Ziele sind im Gesetz explizit zu verankern. Damit soll deutlich werden, an welchen Zielen sich die effektiv realisierten Wirkungen des Staatsbeitrages inskünftig messen sollen. Gleichzeitig muss über die Zielkonflikte entschieden werden. Wir schlagen vor, eine sechsstufige Zielhierarchie einzuführen. Dies erlaubt, bei allenfalls auftretenden Zielkonflikten von Zielen unterschiedlicher Hierarchieebene, einen Entscheid zu treffen. **Abbildung 3** zeigt unseren Vorschlag. Wesentliche Neuerung ist dabei, dass der Zugang zur Bildung als wichtigstes Hauptziel bezeichnet wird. Dies heisst: Veränderungen des Stipendienwesens müssen sich immer an diesem Ziel messen lassen. Zudem werden Zielhierarchien etabliert, wie sie sich aus den vorliegenden Arbeiten ableiten lassen.

Rolle der Stipendien und Darlehen

Das heutige Verhältnis zwischen Stipendien und Darlehen soll grundsätzlich nicht geändert werden. Stipendien geniessen Vorrang, Darlehen kommen dann zum Einsatz, wenn aus bestimmten Gründen Stipendien nicht gesprochen werden können. Da – wie nachfolgend deutlich wird – der Anwendungsbereich der Stipendien erweitert wird, dürfte sich inskünftig die Rolle der Darlehen gegenüber heute eher reduzieren. Es gibt zwei wesentliche Gründe für die von uns vorgeschlagene Entwicklung:

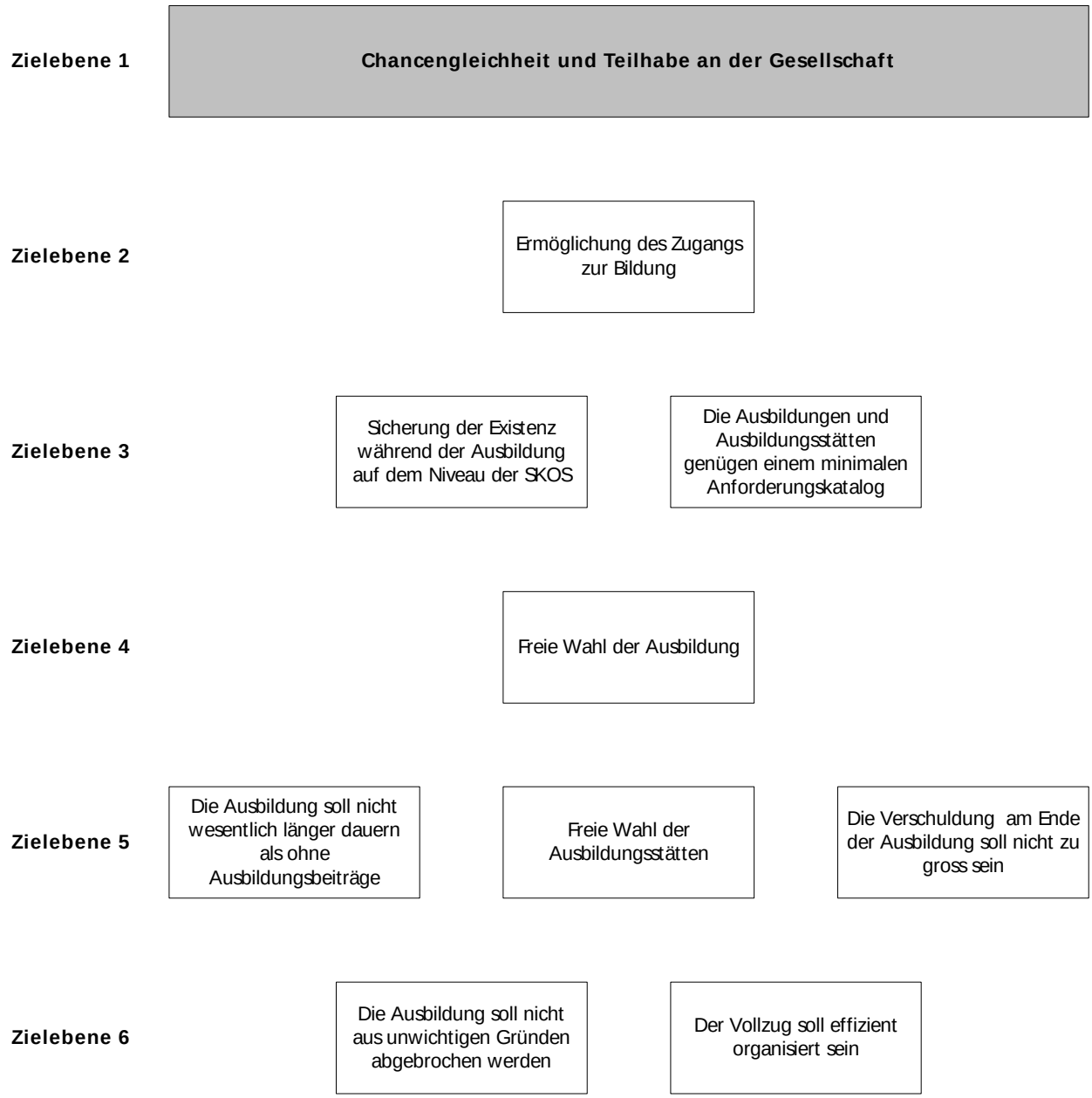
■ Zum einen werden heute gewisse Ziele mit Stipendien nur unzureichend erreicht. Dazu gehört insbesondere die Existenzsicherung während der Ausbildung und der Zugang zur Bildung. Mit dem verstärkten Einsatz von Darlehen lassen sich diese zwei Ziele nicht besser erreichen. Daher soll das Schwergewicht auf Stipendien liegen.
■ Zum anderen werden die positiven Effekte der Darlehen vielfach überschätzt. Werden sie verstärkt eingesetzt, so ist mit mannigfachen Folgekosten zu rechnen.

Zugang zur Bildung / Anerkennung von Ausbildungen

In den heute geltenden rechtlichen Regelungen gibt es sehr viel Ermessensspielraum hinsichtlich der stipendienrechtlich Anerkennung von Ausbildungen. Die entsprechenden Bestimmungen sind sehr wichtig, weil sie grundsätzlich den Kreis der Ausbildungen definieren, für welche überhaupt Ausbildungsbeiträge beantragt werden können. Hier schlagen wir vor, dass eine Klärung vorgenommen wird (vgl. Abschnitt 15.4. für detailliertere Ausführungen):

■ **Definition der Ausbildungstypen**: Wir schlagen vor, dass die Ausbildungstypen, welche in der Praxis eine Rolle spielen, im Gesetz explizit genannt und definiert werden (Vorbildung, Nachholbildung, Erstausbildung, Zweitausbildung, Weiterbildung, Umschulung, Fortbildung). Heute ist dies nicht der Fall und führt bei einzelnen Bildungstypen immer wieder zu Unklarheiten, ob sie nun vom Gesetz mitgemeint sind oder nicht (bspw. bei Weiterbildungen oder Umschulungen).

Abbildung 3: Vorschlag eines Zielsystems mit sechs Zielhierarchiestufen



Quelle: Eigene Darstellung

■ **Wann Stipendien, wann Darlehen?** Für jeden Ausbildungstyp soll explizit definiert werden, wann es Stipendien, wann Stipendien und Darlehen und wann Darlehen geben kann. Grundlage für diesen Entscheid ist das Ziel des Zugangs zur Bildung und die volkswirtschaftliche Notwendigkeit, lebenslanges Lernen zu unterstützen. Ebenfalls eine Rolle spielen die Modellvorschläge der EDK.
Im Grundsatz schlagen wir daher vor, bei allen Ausbildungstypen – mit Ausnahme der Fortbildung – Stipendien auszuzahlen. Bei den Fortbildungen sollen keine Ausbildungsbeiträge ausbezahlt werden. Bei jedem Ausbildungstyp kann man sich nun überlegen, ob nicht die Gefahr des Missbrauchs besteht und wie mit Wiederholungen/Umwegen umzugehen sei. Wir schlagen einzig bei den Weiterbildungen vor, eine explizite Regelung ins Gesetz aufzunehmen (Idee: „Innerhalb von 5 Jahren können maximal für zwei Weiterbildungen Stipendien ausbezahlt werden“.) Dies vereinfacht den Entscheidungsprozess

in der Stipendienbehörde. Ansonsten schlagen wir aber ein anderes Vorgehen mit sogenannten Problemfällen vor: Im Gesetz soll für die Stipendienbehörde die Pflicht verankert werden, mit Bezüger/innen, welche von der Norm deutlich abweichen, Kontakt aufzunehmen und in einem Beratungsgespräch zu klären, was zur entsprechenden Situation geführt hat. Dabei soll es den Stipendienbehörden bei einem offensichtlichen Fehlverhalten der Bezüger/in möglich sein, Sanktionen zu ergreifen (bspw. Darlehen statt Stipendien, Rückforderung der Stipendien).

Weiter stellt sich die Frage nach der minimalen Dauer der Ausbildung, damit für sie Beiträge bezahlt werden können. Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass die Verankerung einer minimalen Dauer nicht notwendig ist, weil zum einen über die Definition der Ausbildungstypen und andererseits über die Bestimmungen zur stipendienrechtlichen Anerkennung garantiert werden kann, dass keine (Kurz-)Ausbildungen ohne langfristige Wirkung unterstützt werden. Damit das Verfahren bei den Weiterbildungen aber vereinfacht werden kann, schlagen wir vor, einzig bei diesem Ausbildungstyp zusätzlich eine minimale Dauer zu verankern. Diese muss durch Fachpersonen bestimmt werden, dürfte aber deutlich unter der heutigen Grenze von einem Jahr liegen.[7]

Ausbildungstypübergreifend wäre weiter der Grundsatz zu verankern, dass Ausbildungsbeiträge nur subsidiär zu Zahlungen aus Sozialversicherungen einzusetzen sind.

■ **Kriterien für die stipendienrechtliche Anerkennung**: Weiter schlagen wir vor, die Richtlinien zur stipendienrechtlichen Anerkennung der einzelnen Ausbildungen zu klären. Leitlinien für unseren Vorschlag sind folgende Zielvorstellungen: (a) In der Schweiz sollen alle öffentlichen und privaten Bildungsangebote, welchen in anderen Kantonen bzw. vom Bund anerkannt sind, auch im Kanton Bern anerkannt werden (Vermeidung von Widersprüchen und Doppelspurigkeiten). (b) Die Bildungsmobilität soll durch die Regelungen nicht eingeschränkt werden. (c) Der Prüfungsaufwand beim zuständigen Gremium soll sich im Rahmen halten. (d) Wir gehen davon aus, dass in anderen Ländern die öffentlich anerkannten Schulen nicht grundsätzlich zu überprüfen sind.[8]

Aufgrund dieser Leitlinien schlagen wir vor, dass nur Ausbildungen an privaten Institutionen im In- und Ausland das stipendienrechtliche Verfahren durchlaufen müssen, sofern sie nicht andernorts in der Schweiz bereits akzeptiert worden sind. Dabei sollen im Gesetz Kriterien aufgezählt werden, welche durch das zuständige Gremium bei der Beurteilung explizit verwendet werden sollen. Allerdings soll der Gesetzestext so formuliert werden, dass auch andere Kriterien, wenn vom Gremium als wichtig eingestuft, berücksichtigt werden können. Bei der stipendienrechtlichen Prüfung soll das Gremium daher folgende Umstände beachten: (1) Ob die Ausbildung anerkannt ist (bspw. durch Schlussprüfungen, Diplom etc)., (2) ob Fach- und Branchenkreise (falls vorhanden) den Abschluss positiv beurteilen, (3) ob eine Zertifizierung durch eine staatliche oder nicht-staatliche Stelle vorliegt[9] (falls Zertifizierungen vorgenommen werden) und (4) ob die Ausbildung der Lehrkräfte passend zum Ausbildungsgang ist.

Für den praktischen Vollzug der stipendienrechtlichen Anerkennung dürfte es aus verfahrenstechnischen Gründen nach wie vor sinnvoll sein, ein verwaltungsexternes Gremium einzusetzen. Dies kann

---

[7] Andere Kantone kennen bereits entsprechende Bestimmungen (bspw. über die notwenige Lektionenzahl).

[8] Alternativ könnte man sich hier auch analog zur Ausländerpolitik ein Mehrkreisemodell vorstellen. Beispiel: Alle Ausbildungen an öffentlichen Schulen im EU-Raum sind ohne Prüfung akzeptiert. Im aussereuropäischen Raum könnten zwei Kreise unterschieden werden. Im einen würde es ebenfalls keine Prüfung geben, im anderen müsste eine Prüfung durchgeführt werden.

[9] Das Kriterium ist insofern der Zeit etwas voraus, weil in verschiedenen Bereichen erst Zertifizierungen aufgebaut werden (bspw. im Weiterbildungsbereich). Allerdings soll das Gesetz ja so formuliert werden, dass die Zertifizierung nur dann als Kriterium beigezogen wird, wenn sie auch vorhanden ist.

durchaus das bereits bestehende Fachgremium sein. Allerdings ist explizit darauf hinzuweisen, dass sich die Aufgaben des Gremiums gegenüber heute verändern.

Zugang zu Ausbildungsbeiträgen

Im heute geltenden Stipendienrecht sind verschiedene Bestimmungen enthalten, welche Personen vom Zugang zu Stipendien und/oder Darlehen ausschliessen. Diese Einschränkungen lassen sich inhaltlich kaum mehr begründen. Daher schlagen wir vor, sie zu ändern (vgl. Abschnitt 15.4. und 17.4.3. für detailliertere Ausführungen).

■ **Anrechnung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern**: Heute werden bei der Berechnung der Stipendienhöhe die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern voll angerechnet. Dies kann vor allem bei älteren Antragsteller/innen zu Problemen führen, weil nach ZGB 277 die elterliche Unterstützungspflicht nur solange besteht, bis eine angemessene Ausbildung absolviert werden konnte und soweit den Eltern die Unterstützung aufgrund ihres finanziellen Gesamtzustandes zugemutet werden kann.[10] Daher schlagen wir vor, in bestimmten Fällen die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern nur noch teilweise anzurechnen.

■ **Altersgrenze von 40 Jahren**: Heute erhalten Auszubildende nur bis zu ihrem 40. Altersjahr Stipendien. Ältere Antragsteller/innen können an Stelle der Stipendien Darlehen bekommen. Wir schlagen vor, die Altersgrenze ersatzlos fallen zu lassen. Sie widerspricht dem Konzept des lebenslangen Lernens. Es gibt kein gescheites Kriterium, Stipendien nur bis zu einem bestimmten Alter zugänglich zu machen. Will man Einschränkungen beim Zugang machen, dann bindet man sie besser bei den Ausbildungstypen an (siehe dazu auch den Abschnitt «Zugang zur Bildung»).

■ **Maximale Dauer des Stipendienbezugs**: Heute können Stipendien während maximal 12 Jahren bezogen werden. Jenseits der 12 Jahre können an Stelle der Stipendien Darlehen ausbezahlt werden. In der Praxis dürften nur wenige Personen die 12 Jahre ausschöpfen. Dennoch erscheint die Grenze recht willkürlich gesetzt (4 Jahre Ausbildung Sekundarstufe II + 6 Jahre Hochschulausbildung + 2 Jahre Reserve = 12 Jahre). Sie dient zudem primär dem Sanktionsgedanke: Man möchte sogenannten Bummler/innen nicht zu lange Stipendien zukommen lassen. Wir schlagen vor, den Verzicht auf die maximale Bezugsdauer zu prüfen. Gleichzeitig wäre die Notwendigkeit zu verankern, dass die Stipendienbehörden von Amtes wegen Kontakt mit den Langbezüger/innen aufnehmen müssen. In einem Beratungsgespräch wäre zu klären, warum der Bezug so lange dauert. Die Stipendienbehörden sollen dabei die Möglichkeit erhalten, Sanktionen auszusprechen (bspw. Darlehen statt Stipendien; Rückzahlung der Stipendien etc.).

■ **Stipendienrechtlicher Wohnsitz**: Heute hat man den stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton Bern – unter anderem – dann, wenn man im Kanton Bern bereits zwei Jahre erwerbstätig gewesen ist. Frauen oder Männer, welche während den besagten zwei Jahren Haushalts- und/oder Betreuungsarbeit verrichteten und Kinder betreuten, werden dabei den Personen mit Erwerbsarbeit nicht gleichgestellt. Wir schlagen vor, dies in Zukunft zu ändern und die Gleichstellung formal vorzunehmen.

■ **Beitragsberechtigte Personen**: Heute können Auslandberner/innen ebenfalls Ausbildungsbeiträge erhalten. Dies unabhängig davon, wie lange sie bereits im Ausland wohnen. Neu schlagen wir vor, nur noch denjenigen Kindern Ausbildungsbeiträge zukommen zu lassen, bei welchen noch eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie in die Schweiz zurückkehren. Dies dürfte bei den im Ausland geborenen Kindern der ausgewanderten Eltern noch der Fall sein.

[10] In verschiedenen Kantonen können die Eltern zudem keine Steuerabzüge mehr für die Ausbildung der jungen Erwachsenen machen.

Berechnung der Ausbildungsbeiträge

Bei der Berechnung der Ausbildungsbeiträge sind aufgrund der heute geltenden Ziele verschiedene Änderungen vorzuschlagen (vgl. ausführlicher Kapitel 10 und Kapitel 17):

■ **Wechsel der Berechnungsgrundlage**: Heute wird als Berechnungsgrundlage der Ausbildungsbeiträge vom betreibungsrechtlichen Existenzminimum ausgegangen. Wir schlagen vor, die Berechnungsgrundlage zu ändern und inskünftig vom weit verbreiteten sozialen Existenzminimum der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) auszugehen. Werden die SKOS-Richtlinien beigezogen, dann kann das Ziel der Existenzsicherung mit grosser Zuverlässigkeit erreicht werden.[11]

■ **Anrechnung des Einkommens der Antragsteller/in**: Heute wird von einem fiktiven Mindesteinkommen von 2'500 Franken pro Jahr ausgegangen, vom effektiv erzielten Erwerbseinkommen wird ein Freibetrag von 1'000 Franken abgezogen und vom 1'000 Franken übersteigenden Erwerbseinkommen 80 Prozent angerechnet. Wir schlagen vor, das fiktive Mindesteinkommen zu streichen und sowohl die Höhe des Freibetrags wie auch die Höhe der prozentualen Anrechnung des Erwerbseinkommens zu überprüfen. Dabei können wir uns auch eine Differenzierung (bspw. nach Ausbildungsstufe) vorstellen.

Der Vorschlag begründet sich wie folgt: Der Gesetzgeber muss sich klar werden, wie wichtig ihm die Erwerbstätigkeit der Auszubildenden parallel zur Ausbildung ist. Dabei sind verschiedene Umstände zu berücksichtigen: (1) Eine Erwerbstätigkeit ist nicht parallel zu jeder Ausbildung möglich, (2) die Erwerbstätigkeit kann die Ausbildungszeit verlängern, (3) die Erwerbstätigkeit kann die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass nach der Ausbildung ein reibungsloser Übergang ins Erwerbsleben stattfindet. (4) Eine Erwerbstätigkeit kann die Kosten für die Ausbildungsbeiträge reduzieren. Hat der Gesetzgeber diese Vorstellung geklärt, dann reichen die Instrumente des Freibetrags und der prozentualen Anrechnung aus, um die Ideen umzusetzen. Die Anrechnung eines fiktiven Mindesteinkommens braucht es dazu nicht. Hinter dem Mindesteinkommen steht heute die Idee, dass die Auszubildenden in diesem Ausmass durch eine minimale Erwerbstätigkeit zur Finanzierung der Ausbildung beizutragen haben. In dieser Allgemeinheit ist diese Idee aber abzulehnen, weil die Erwerbstätigkeit nicht überall gleich gut möglich bzw. erwünscht ist.

Weiter muss sich der Gesetzgeber darüber klar werden, wie das Gewicht zwischen Freibetrag und prozentualer Anrechnung zu verteilen ist. Dem Freibetrag kommt dabei die Rolle eines Sackgeldes zu, welches durch die Stipendienberechnung nicht tangiert wird. Bei der Bestimmung der prozentualen Anrechnung kommt zum Ausdruck, wie stark und in welchem Ausmass eine Erwerbstätigkeit erwünscht ist. Vorstellbar wäre bspw. eine Regelung, welche einen einheitlichen Freibetrag vorsieht (dieser dürfte höher liegen als der heutige Freibetrag) und bei der prozentualen Anrechnung des Erwerbseinkommens zwischen den Ausbildungsstufen differenziert (bspw. Sekundarstufe II 100%, Tertiärstufe 60%).

■ **Anrechnung des Vermögens der Antragsteller/in**: Die heute anzuwendenden Berechnungsregeln führen bei Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen dazu, dass (kleine) Vermögen am Ende der Ausbildungszeit aufgezehrt sind. Diese Regelung scheint uns nicht sinnvoll, weil es im Übergang in

[11] Bei der heute geltenden Berechnung der Ausbildungsbeiträge wird nicht nur das «nackte» betreibungsrechtliche Minimum berücksichtigt. Vielmehr gibt es auch Aufschläge. Weiter haben sich die zwei Berechnungsgrundlagen in diesem Jahr von den Beträgen her wesentlich angenähert. Dies bedeutet, dass unmittelbar nach der Umstellung auf die SKOS-Richtlinien keine grossen Veränderungen zu erwarten sind. Die Hauptauswirkungen dürften im Ausbildungsjahr 2001/2002 anfallen, weil ab 1.8.2001 die höheren betreibungsrechtlichen Ansätze beizuziehen sind. In Zukunft kann es aber durchaus sein, dass sich die zwei Existenzminima (wie in der Vergangenheit) wieder auseinander entwickeln. Stützt sich die Berechnung der Ausbildungsbeiträge aber inskünftig auf die SKOS-Richtlinien, dann ist garantiert, dass die Armut während der Ausbildung sehr substantiell beseitigt werden kann.

die Erwerbstätigkeit, welcher auch durch eine Familiengründung begleitet werden kann, wichtig ist, dass eine gewisse Reserve besteht, damit umsichtig die erste Stelle nach der Ausbildung gewählt werden kann. Wir schlagen daher vor, einen Freibetrag beim Vermögen zu berücksichtigen. Das den Freibetrag übersteigende Vermögen kann vollständig oder – wie beim Erwerbseinkommen – partiell angerechnet werden. Der Freibetrag kann auch nach Lebenssituation differenziert werden, in dem bspw. pro unterstützungspflichtigem Kind ein Aufschlag dazu gerechnet wird.

■ **Ausbildungskosten**: Heute werden Ausbildungskosten bis zu einer Höhe von 3'000 Franken mit Stipendien abgegolten. Darüber hinausgehende Kosten können akzeptiert werden, werden aber über rückzahlbare Darlehen vergütet. Aufgrund der Ergebnisse in der vorliegenden Arbeit schlagen wir vor, die Kostengrenze auf 7'000 Franken anzuheben, weil die Kostengrenze von 3'000 Franken in der Praxis sehr oft überschritten wird. Weiter schlagen wir vor, dass neu und zusätzlich eine Kostenkategorie «Hard- und Software» aufzunehmen ist.

■ **Ausserkantonale Ausbildungen, Ausbildungen im Ausland**: Wir schlagen vor, dass sich bei Ausbildungen in anderen Kantonen gegenüber der Berechnung im Kanton Bern nichts ändert. Zu berücksichtigen sind die Ausbildungskosten an der gewählten Ausbildungsstätte.[12] Für das Ausland schlagen wir vor, die Lebenshaltungskosten in der Schweiz als Grundlage beizuziehen. Diese dürften im Normalfall im Ausland zu einem etwas höheren Lebensstandard führen als in der Schweiz. Im Ausland ist aber auch mit höheren Ausgaben zu rechnen, welche in der Schweiz nicht anfallen (bspw. Reisekosten etc). Bei den Ausbildungskosten sind die spezifischen Umstände im Ausland zu berücksichtigen.

Grundlage für unsere Vorschläge ist das Ziel der Erhaltung der Bildungsmobilität.

Vollzug Darlehen

Im Bereich des Vollzugs braucht es im Bereich der Darlehen gegenüber heute einige Klärungen: Zwei Personengruppen sollen inskünftig unterschieden werden: (a) Bei der ersten Gruppe bildet das Schema der Stipendienberechnung die Grundlage für die Verhandlung über die Höhe des Darlehens. (b) Bei der zweiten Gruppe handelt es sich um die Ausnahmefälle, welche sich aus verschiedenen Gründen nicht im üblichen Schema behandeln lassen. Die Ausnahmefälle sind in der entsprechenden Verordnung explizit zu nennen.

Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass die Bedeutung der Darlehen gegenüber heute abnehmen werden. Darlehen kommen gemäss unseren Vorschlägen inskünftig nur noch dann zum Zuge, wenn:

■ die Weiterbildung eine bestimmte Mimimaldauer unterschreitet,
■ innerhalb einer kurzen Zeitdauer (bspw. 5 Jahre) mehr als zwei Weiterbildungen besucht werden,
■ die Stipendienbehörde Sanktionen gegenüber Bezüger/innen ergreifen muss und Stipendien bewusst in Darlehen umwandeln will,
■ die maximale Dauer der Ausbildungsbeiträge überschritten wird (sofern die Grenze bestehen bleibt),
■ die Ausbildungskosten die im Gesetz vorgeschriebene Grenze überschreiten.

[12] In anderen Kantonen, bspw. Zürich, wird verankert, dass sich die Ausbildungsbeiträge immer nach der kostengünstigsten Alternative richten sollen. Wir schlagen vor, diesem Weg nicht zu folgen, weil er die Bildungsmobilität erschwert.

Teil 2: Detailuntersuchung der Ausbildungsbeiträge

7 Methodisches Vorgehen

Die ERKOS-Detailuntersuchung basiert auf verschiedenen methodischen Zugängen. Ganz im Zentrum steht die schriftliche Befragung von aktuellen Stipendien- und Darlehensbezüger/innen sowie von Personen, welche in der Vergangenheit Stipendien beantragt haben (Abschnitt 7.1). Ergänzt wurden die Erkenntnisse aus den schriftlichen Befragungen durch ExpertInnen-Interviews (Abschnitt 7.2), Datenbankauswertungen (Abschnitt 7.3) und Dokumentenanalysen (Abschnitt 7.4).

7.1 Schriftliche Befragungen

Die Bezüger/innen bzw. Nichtbezüger/innen von Stipendien und Darlehen sind eine sehr heterogene Gruppe von Personen, weil sie für sehr unterschiedliche Ausbildungen Anträge stellen und sich in sehr unterschiedlichen Lebenssituationen befinden. Daher war von Beginn weg klar, dass eine mündliche Befragung nicht in Frage kommen konnte, weil zu viele Fragen und vor allem zu viele quantitative Fragen in einer repräsentativen Weise geklärt werden mussten. Daher konzentrierte man sich auf eine schriftliche Befragung.

7.1.1 Die befragten Gruppen

Die von der Erziehungsdirektion vorgegebenen Fragestellungen bzw. die zu überprüfenden Ziele verlangten nach einer Unterscheidung von vier Personengruppen:

■ Bezüger/innen von Stipendien und/oder Darlehen und/oder Beiträgen aus dem Fonds für Härtefälle.
■ Bezüger/innen von Stipendien und/oder Darlehen und/oder Beiträgen aus dem Fonds für Härtefälle, die aus sogenannt unwichtigen Gründen die Ausbildung abgebrochen haben.
■ Personen, deren Antrag auf Stipendien abgelehnt worden ist, die aber vor den Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre noch Stipendien bekommen hätten.
■ Personen, deren Antrag auf Stipendien abgelehnt worden ist, die auch vor den Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre keine Stipendien bekommen hätten.

Aus der Datenbank der Erziehungsdirektion können die Ausbildungsabbrecher/innen nicht identifiziert werden. Daher wurde auf eine Befragung dieser Gruppe verzichtet. Bei den zu befragenden drei anderen Personengruppen stand nun die Frage im Vordergrund, ob der aktuelle Jahrgang oder zurückliegende Jahrgänge befragt werden sollen. Verschiedene Argumente galt es abzuwägen: (a) Das Einkommen und die Ausgaben können zuverlässig nur vom aktuellen Jahrgang eingeholt werden. (b) Die Frage, ob nach einem negativen Entscheid die Ausbildung abgebrochen wird oder nicht (bzw. nicht begonnen wird), können ältere Jahrgänge mit grösserer Zuverlässigkeit beantworten. (c) Die Adressen der zurückliegenden Jahrgänge sind zunehmend unzuverlässig. Aufgrund einer Softwareumstellung im Jahr 1997 sind Adressen sowieso erst seit diesem Jahr verfügbar. Unter Berücksichtigung dieser Argumente wurde entschieden, folgende fünf Gruppen schriftlich zu befragen:

■ **Gruppe 1**: Bezüger/innen von Stipendien/Darlehen/Härtefonds aus dem Ausbildungsjahr 2000/2001

■ **Gruppe 2**: Personen mit abgelehntem Stipendienantrag aus dem Ausbildungsjahr 2000/2001, die vor der Durchführung der Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre noch Stipendien bekommen hätten (=aktuelle Sparopfer).[13]
■ **Gruppe 3**: Personen mit abgelehntem Stipendienantrag aus dem Ausbildungsjahr 2000/2001, die auch vor der Durchführung der Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre keine Stipendien bekommen hätten.
■ **Gruppe 4**: Personen mit abgelehntem Stipendienantrag aus den Ausbildungsjahren 1997/1998 bis 1999/2000, die vor der Durchführung der Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre noch Stipendien bekommen hätten (=vergangene Sparopfer). Die Gruppe wurde wie folgt weiter eingeschränkt: Der Stipendienantrag musste der erste Antrag für diese Ausbildung sein und für das erste Ausbildungsjahr gestellt werden.
■ **Gruppe 5**: Personen mit abgelehntem Stipendienantrag aus den Ausbildungsjahren 1997/1998 bis 1999/2000, die auch vor der Durchführung der Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre keine Stipendien bekommen hätten. Die Gruppe wurde wie folgt weiter eingeschränkt: Der Stipendienantrag musste der erste Antrag für diese Ausbildung sein und für das erste Ausbildungsjahr gestellt werden.

Die Überlegung war folgende: Die ersten drei Gruppen erlauben die Abbildung des aktuellen Jahrgangs, zusätzlich mit der Unterscheidung von Sparopfern und Nichtsparopfern bei den Nichtbezüger/innen. Die Gruppen 4 und 5 vertiefen die Befragung der Gruppen 2 und 3: Hier werden vergangene Nichtbezüger/innen danach gefragt, wie sie mit dem negativen Entscheid umgegangen sind. Dabei wurde die Einschränkung gemacht, dass nur diejenigen Personen befragt werden sollen, welche den ersten Antrag für das erste Ausbildungsjahr der beantragten Ausbildung gestellt haben. Damit rückt das zentrale Ziel der Stipendienordnung ins Zentrum: Abgelehnte Anträge sollten nicht dazu führen, dass Ausbildungen aus Kostengründen nicht in Angriff genommen werden. Wichtig wäre natürlich auch die Frage gewesen, ob laufende Ausbildungen aufgrund des negativen Bescheids abgebrochen worden sind. Hier beschränkte man sich aber aus forschungsökonomischen Gründen auf die Ausbildungsbeginner/innen.

Zu entwickeln waren daher drei Fragebogen:

■ Fragebogen 1 für die Gruppe 1
■ Fragebogen 2 für die Gruppen 2 und 3 und
■ Fragebogen 3 für die Gruppen 4 und 5.

Alle Fragebogen können im **Anhang** eingesehen werden.

7.1.2 Grundgesamtheit, Stichproben und Rücklauf

Tabelle 17 zeigt eine Übersicht über die Grundgesamtheiten in den 5 untersuchten Gruppen und die gezogenen Stichproben. Für jede Gruppe sollten statistisch zuverlässige Aussagen gewonnen werden. Wir gingen dabei von plausibel scheinenden Rückantwortquoten zwischen 20 und 30 Prozent aus. Entsprechend den relativ bescheidenen Rückantwortquoten mussten bei vier von fünf Gruppen alle (bzw. nahezu alle) Personen angeschrieben werden.

Aus **Tabelle 18** geht hervor, dass die Rückantwortquoten sehr viel besser waren als erwartet. Im Durchschnitt über alle fünf Gruppen wurde eine Rückantwortquote von 54 Prozent erzielt, was im Ver-

[13] In Absprache mit der Erziehungsdirektion wurde die Bestimmung der Sparopfer wie folgt operationalisiert: Wenn das Einkommen zwischen 1 und 4000 Franken grösser war als die anrechenbaren Lebenskosten, dann wurden die Personen als Sparopfer bezeichnet.

gleich mit anderen Erhebungen als ausgezeichnet gelten kann. Erwartet wurden im Durchschnitt 28 Prozent.

Der gute Rücklauf stellte aber nicht nur eine positive Entwicklung dar. Im Bereich der Dateneingabe wurde mit tieferen Kosten kalkuliert. In Absprache mit der Erziehungsdirektion wurde daher beschlossen, nur die statistisch notwendige Anzahl von Fragebogen einzugeben. Sie wurde wie folgt berechnet: Für jede Gruppe wurde gefragt, wie gross der Stichprobenumfang sein soll, wenn eine Angabe über das Einkommen oder die Ausgaben statistisch zuverlässig sein soll. Dabei gingen wir von folgender Formel aus (vgl. Bleymüller et al. 1991, 89):

$$n = \frac{z^2 N \sigma^2}{(\Delta\mu)^2 (N-1) + z^2 \sigma^2}$$

wobei n die Stichprobengrösse, z den entsprechenden Wert der Standardnormalverteilung (Annahme: Vertrauensintervall von 98 Prozent oder z=1.96), N den Umfang der Grundgesamtheit, σ^2 die Varianz der interessierenden Variable in der Grundgesamtheit (Annahme: 5000^2) und $\Delta\mu$ den absoluten Fehler (Annahme: 300 Franken) angibt. **Tabelle 19** zeigt, dass von den 5'802 zurückgeschickten Fragebogen nur 3'467 Bogen aufgenommen wurden. In den Gruppen 2 und 4 wurden alle Fragebogen integriert[14], in den Gruppen 1, 3 und 5 nur eine zufällige Stichprobe aus dem Rücklauf.

Tabelle 17: Grundgesamtheit und Stichprobe

	Grundgesamtheit	Stichprobe	Stichprobenanteil	Erwartete Rücklaufquote	Erwarteter Rücklauf
Gruppe 1: Bezüger/innen 2000/2001	5'226	3'400	65%	35%	1'190
Gruppe 2: Nichtbezüger/innen 2000/2001 – Sparopfer	1'055	1'054	100%	30%	316
Gruppe 3: Nichtbezüger/innen 2000/2001 – Nichtsparopfer	2'693	2'690	100%	30%	807
Gruppe 4: Nichtbezüger/innen 1997 bis 2000 – Sparopfer	1'031	1'024	99%	20%	205
Gruppe 5: Nichtbezüger/innen 1997 bis 2000 – Nichtsparopfer	2'989	2'973	99%	20%	595
Total	**12'994**	**11'141**	**86%**	**28%**	**3'113**

Quelle: Imageware und eigene Berechnungen

Tabelle 18: Stichprobe und Rücklauf

	Stichprobe	Unzustellbar	Rücklauf	Rücklaufquote
Gruppe 1: Bezüger/innen 2000/2001	3'400	31	2'096	62%
Gruppe 2: Nichtbezüger/innen 2000/2001 – Sparopfer	1'054	9	523	50%
Gruppe 3: Nichtbezüger/innen 2000/2001 – Nichtsparopfer	2'690	29	1'290	48%
Gruppe 4: Nichtbezüger/innen 1997 bis 2000 – Sparopfer	1'024	87	482	51%
Gruppe 5: Nichtbezüger/innen 1997 bis 2000 – Nichtsparopfer	2'973	329	1'411	53%
Total	**11'141**	**485**	**5'802**	**54%**

Quelle: Imageware, Schriftliche Befragung von 5 Gruppen

[14] Die letzte Spalte von Tabelle 19 zeigt, dass in der Gruppe 2 11 Fragebogen und in der Gruppe 4 51 Fragebogen nicht auszuwerten waren.

Tabelle 19: Rücklauf und aufgenommene Fragebogen

	Rücklauf	Statistisch notwendige Eingabe	Aufgenommene Fragebogen	Nicht verwertbare Fragebogen
Gruppe 1: Bezüger/innen 2000/2001	2'096	886	895	
Gruppe 2: Nichtbezüger/innen 2000/2001 – Sparopfer	523	531	520	11
Gruppe 3: Nichtbezüger/innen 2000/2001 – Nichtsparopfer	1'290	764	778	
Gruppe 4: Nichtbezüger/innen 1997 bis 2000 – Sparopfer	482	525	474	51
Gruppe 5: Nichtbezüger/innen 1997 bis 2000 – Nichtsparopfer	1'411	787	800	
Total	**5'802**	**3'493**	**3'467**	**62**

Quelle: Schriftliche Befragungen, eigene Berechnungen

Vergleich von Grundgesamtheit und ausgewerteten Fragebogen

Interessant ist nun auch der Vergleich zwischen der Grundgesamtheit und den ausgewerteten Fragebogen. Damit kann geprüft werden, ob die Fragebogen, welche zurückgeschickt wurden, in etwa der Grundgesamtheit entsprechen. **Tabelle 20** zeigt einen Vergleich der beiden Gruppen nach Geschlecht und Alter.

Tabelle 20: Vergleich von Grundgesamtheit und ausgewerteten Fragebogen

	Grundgesamtheit	Verwertete Fragebogen	Differenz
Gruppe 1: Bezüger/innen 2000/2001			
Männer – bis 14 Jahren	0%	0%	0%
Männer – 15 bis 19 Jahre	57%	49%	-8%
Männer – 20 bis 24 Jahre	33%	41%	7%
Männer – 25 bis 29 Jahre	7%	9%	2%
Männer – 30 bis 34 Jahre	2%	1%	-1%
Männer – 35 bis 39 Jahre	1%	1%	0%
Männer – 40 bis 44 Jahre	0%	0%	0%
Männer – 45+ Jahre	0%	0%	0%
Total Männer	100%	100%	0%
Frauen – bis 14 Jahren	0%	0%	0%
Frauen – 15 bis 19 Jahre	61%	55%	-6%
Frauen – 20 bis 24 Jahre	30%	34%	4%
Frauen – 25 bis 29 Jahre	7%	8%	1%
Frauen – 30 bis 34 Jahre	1%	3%	1%
Frauen – 35 bis 39 Jahre	1%	0%	0%
Frauen – 40 bis 44 Jahre	0%	0%	0%
Frauen – 45+ Jahre	0%	0%	0%
Total Frauen	100%	100%	0%
Total – bis 14 Jahren	0%	0%	0%
Total – 15 bis 19 Jahre	59%	52%	-7%
Total – 20 bis 24 Jahre	31%	37%	6%
Total – 25 bis 29 Jahre	7%	8%	1%
Total – 30 bis 34 Jahre	2%	2%	0%
Total – 35 bis 39 Jahre	1%	1%	0%
Total – 40 bis 44 Jahre	0%	0%	0%
Total – 45+ Jahre	0%	0%	0%
Total Frauen und Männer	100%	100%	0%

Fortsetzung Tabelle 20: Vergleich von Grundgesamtheit und ausgewerteten Fragebogen

	Grundgesamtheit	Verwertete Fragebogen	Differenz
Gruppen 2 und 3: Nichtbezüger/innen 2000/2001			
Männer – bis 14 Jahren	0%	0%	0%
Männer – 15 bis 19 Jahre	50%	41%	-9%
Männer – 20 bis 24 Jahre	33%	38%	5%
Männer – 25 bis 29 Jahre	13%	17%	4%
Männer – 30 bis 34 Jahre	3%	3%	1%
Männer – 35 bis 39 Jahre	1%	1%	0%
Männer – 40 bis 44 Jahre	0%	0%	0%
Männer – 45+ Jahre	0%	0%	0%
Total Männer	100%	100%	0%
Frauen – bis 14 Jahren	0%	0%	0%
Frauen – 15 bis 19 Jahre	54%	46%	-8%
Frauen – 20 bis 24 Jahre	31%	36%	5%
Frauen – 25 bis 29 Jahre	9%	12%	3%
Frauen – 30 bis 34 Jahre	3%	3%	0%
Frauen – 35 bis 39 Jahre	2%	2%	0%
Frauen – 40 bis 44 Jahre	1%	1%	0%
Frauen – 45+ Jahre	0%	0%	0%
Total Frauen	100%	100%	0%
Total – bis 14 Jahren	0%	0%	0%
Total – 15 bis 19 Jahre	52%	44%	-9%
Total – 20 bis 24 Jahre	32%	37%	5%
Total – 25 bis 29 Jahre	11%	14%	3%
Total – 30 bis 34 Jahre	3%	3%	0%
Total – 35 bis 39 Jahre	1%	1%	0%
Total – 40 bis 44 Jahre	0%	0%	0%
Total – 45+ Jahre	0%	0%	0%
Total Männer und Frauen	100%	100%	0%
Gruppen 4 und 5: Nichtbezüger/innen 1997 bis 2000			
Männer – bis 14 Jahren	0%	0%	0%
Männer – 15 bis 19 Jahre	36%	28%	-8%
Männer – 20 bis 24 Jahre	36%	42%	6%
Männer – 25 bis 29 Jahre	20%	22%	2%
Männer – 30 bis 34 Jahre	5%	4%	-1%
Männer – 35 bis 39 Jahre	2%	3%	1%
Männer – 40 bis 44 Jahre	1%	1%	0%
Männer – 45+ Jahre	0%	0%	0%
Total Männer	100%	100%	0%
Frauen – bis 14 Jahren	0%	0%	0%
Frauen – 15 bis 19 Jahre	46%	32%	-14%
Frauen – 20 bis 24 Jahre	33%	45%	12%
Frauen – 25 bis 29 Jahre	14%	16%	1%
Frauen – 30 bis 34 Jahre	4%	4%	0%
Frauen – 35 bis 39 Jahre	2%	2%	0%
Frauen – 40 bis 44 Jahre	1%	1%	0%
Frauen – 45+ Jahre	0%	0%	0%
Total Frauen	100%	100%	0%
Total – bis 14 Jahren	0%	0%	0%
Total – 15 bis 19 Jahre	41%	30%	-11%
Total – 20 bis 24 Jahre	35%	44%	9%
Total – 25 bis 29 Jahre	17%	19%	2%
Total – 30 bis 34 Jahre	5%	4%	0%
Total – 35 bis 39 Jahre	2%	2%	0%
Total – 40 bis 44 Jahre	1%	1%	0%
Total – 45+ Jahre	0%	0%	0%
Total Männer und Frauen	100%	100%	0%

Quelle: Imageware, Schriftliche Befragungen

Interessanterweise zeigen sich bei allen Gruppen in etwa dieselben Verhältnisse: Die Personen im Alter zwischen 15 und 19 sind etwas untervertreten, diejenigen zwischen 20 und 24 Jahren etwas übervertreten. Alle anderen Gruppen bilden sich in etwa proportional ab. Ein mögliche Erklärung dafür wäre, dass die jüngeren Personen noch überwiegend zu Hause wohnen und dort der Fragebogen etwas weniger häufig ausgefüllt worden ist als bei den schon etwas älteren Befragten.

Gewichtung

Werden die Auswertungen nach den 5 Gruppen getrennt durchgeführt, dann benötigt es keine Gewichtung der Resultate. Jeder Fragebogen ist in der jeweiligen Gruppe gleichgewichtig. Wenn aber die verschiedenen Gruppen zusammengefasst werden – bspw. zu den Antragstellenden 2000/2001 – dann müssen die einzelnen Subgruppen gewichtet werden, weil sie teilweise über- bzw. unterrepräsentiert sind. Die Gewichte betragen:

- Gruppe 1: 5.896 pro Fragebogen
- Gruppe 2: 1.988 pro Fragebogen
- Gruppe 3: 3.523 pro Fragebogen
- Gruppe 4: 1.965 pro Fragebogen
- Gruppe 5: 3.800 pro Fragebogen

7.2 ExpertInnen-Interviews

In verschiedenen Bausteinen wurden Interviews mit Expert/innen durchgeführt. **Tabelle 21** zeigt eine Übersicht über die interviewten Personen und die verwendete Methodik. Die Gespräche bilden neben den Dokumentenanalysen und den schriftlichen Befragungen eine weitere wichtige Quelle der Information.

Tabelle 21: Übersicht über die Interviews mit Expert/innen

Kapitel des Schlussberichtes	Expert/innen	Methodik
Kapitel 15 Stipendienrechtliche Anerkennung	■ Herr Küpfer, Erziehungsdirektion Kanton Bern (AAB) ■ Herr Schmid, Fachgremium Kanton Bern ■ Herr Kramer, Erziehungsdirektorenkonferenz ■ Frau Biedermann und Frau Wela, Stipendienbehörde Kanton Zürich ■ Herr Buzek, Interkantonale Stipendienbearbeiter Konferenz ■ Frau Grossenbacher, Schweiz. Koordinationsstelle für Bildungsforschung	Leitfadengestützte Interviews; Transkription der Tonbandaufnahme
Teil 3, Grobuntersuchtung Darlehen	■ Herr Küpfer, Erziehungsdirektion Kanton Bern (AAB) ■ Herr Lüthi, Erziehungsdirektion Kanton Bern (AAB)	Leitfadengestützte Interviews; Transkription der Tonbandaufnahme

Quelle: Eigene Darstellung

7.3 Datenbankauswertungen

Viele Angaben der antragstellenden Personen werden bei der Erziehungsdirektion in einer Datenbank erfasst. Allerdings sind nicht alle Variablen erfasst, welche im Rahmen der Evaluation interessieren (bspw. das Einkommen der Familie oder nicht angegebene Einkommensteile etc.). Geplant war eine detaillierte Auswertung der Datenbank für die Jahre 1990 bis 2000. Sie musste aus Kostengründen weggelassen werden. Für die Grobevaluation der Darlehen konnte aber eine reduzierte Datenbankauswertung vorgenommen werden, um die Entwicklung entsprechend nachzuzeichnen.

7.4 Dokumentenanalysen

Eine weitere wichtige Grundlage für die Evaluation bildeten verschiedene Kategorien von Dokumenten und Quellen:

- Die Gesetzestexte der 26 Kantone und weitere Quellen von Amtsstellen

■ Literatur zum Thema Stipendien (vgl. das Literaturverzeichnis am Schluss)

8 Lebens- und Ausbildungssituation der Antragsteller/innen im Jahr 2000/2001

Kapitel 8 dient der Darstellung der Lebens- und Ausbildungssituation der Antragsstellenden im Ausbildungsjahr 2000/2001. Dabei unterscheiden wir drei Gruppen von Antragsstellenden: (1) Bezüger/innen, welche einen positiven Bescheid auf ihren Stipendienantrag bekommen haben. (2) Nichtbezüger/innen, welche vor den Mitte der 90er Jahren eingeführten Sparmassnahmen noch Ausbildungsbeiträge bekommen hätten. Sie werden in der Folge als «Sparopfer» bezeichnet. (3) Nichtbezüger/innen, welche auch vor den Sparmassnahmen keine Ausbildungsbeiträge bekommen hätten. Sie werden in der Folge als «Nichtsparopfer» bezeichnet. An ausgewählten Stellen werden zudem die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zweier weiterer Gruppen eingeflochten: (4) Nichtbezüger/innen, welche in vergangenen Jahren zum ersten Mal einen Antrag gestellt haben, einen negativen Bescheid erhielten und gleichzeitig vor den Mitte der 90er Jahren eingeführten Sparmassnahmen Ausbildungsbeiträge bekommen hätten. (5) Nichtbezüger/innen, welche in vergangenen Jahren zum ersten Mal einen Antrag gestellt haben, einen negativen Bescheid erhielten und auch vor den Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre keine Ausbildungsbeiträge hätten. Die Ergebnisse der Gruppen (3) und (4) dienen der Vertiefung der Erkenntnisse der Gruppen (2) und (3).[15]

Im vorliegenden Kapitel gehen wir in drei Schritten vor. Zuerst werden die Antragsstellenden hinsichtlich ihrer soziodemographischen Angaben (Geschlecht, Alter etc.) und ihrer Lebenssituation verglichen (Abschnitt 8.1). Anschliessend präsentieren wir die Ergebnisse rund um die beantragten und bewilligten Ausbildungen (Abschnitt 8.2). Der dritte Abschnitt geht auf die Erwerbssituation derjenigen Personen ein, welche tatsächlich eine Ausbildung in Angriff genommen haben bzw. eine solche fortsetzen (Abschnitt 8.3). Der vierte Abschnitt widmet sich der Darstellung der von den Auszubildenden geplanten Erwerbstätigkeit nach Abschluss der Ausbildung (Abschnitt 8.4). Abgeschlossen wird das achte Kapitel mit einem Fazit (Abschnitt 8.5).

8.1 Soziodemographische Angaben, Lebenssituation

Situation der Antragsstellenden im Befragungsjahr 2001

Tabelle 22 gibt einen Überblick über die soziodemographischen Angaben und die Lebenssituation der Antragsstellenden im Ausbildungsjahr 2000/2001. Es zeigen sich folgende Zusammenhänge:

■ **Geschlecht**: Die Antragsstellenden sind zu 48 Prozent männlich und zu 52 Prozent weiblich. Es zeigen sich nach den verschiedenen Untergruppen keine wesentlichen Unterschiede. Dies ist ein Hinweis darauf, dass Frauen von den Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre nicht überproportional betroffen worden sind.

■ **Alter**: Die Antragsstellenden sind im Durchschnitt 20.8 Jahre jung. Dies weist darauf hin, dass die beantragten Ausbildungen schwergewichtig aus dem Bereich der Erstausbildungen nach der obligatorischen Schule stammen (vgl. Tabelle 26). Vom allgemeinen Bild weicht einzig das Durchschnittsalter der Nichtsparopfer ab (22.1 Jahre). Wie wir in Tabelle 26 sehen werden, ist bei dieser Gruppe der Anteil der Personen, welche für eine Tertiärausbildung einen Antrag stellen, signifikant höher. Daher erklärt sich auch das erhöhte Lebensalter.

[15] In Kapitel 7 werden die drei Gruppen ausführlich beschrieben.

Tabelle 22: Soziodemographische Beschreibung der Antragsstellenden 2000/2001

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
A. Geschlecht					
Männer	48%	47%	49%	49%	48%
Frauen	52%	53%	51%	51%	52%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'212	1'010	2'685	3'695	8'907
N Stichprobe	884	508	762	1'270	2'154
B1. Alter					
0 bis 15 Jahre	2.4%	4.4%	3.3%	3.6%	2.9%
16 bis 20 Jahre	69.4%	71.2%	49.7%	55.5%	63.6%
21 bis 25 Jahre	22.9%	19.2%	32.1%	28.6%	25.3%
26 bis 30 Jahre	3.4%	3.8%	10.3%	8.6%	5.5%
31 bis 35 Jahre	1.4%	0.6%	2.8%	2.2%	1.7%
36 bis 40 Jahre	0.5%	0.8%	1.5%	1.3%	0.8%
41 und mehr	0.1%	0.0%	0.4%	0.3%	0.2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'219	1'005	2'688	3'693	8'912
N Stichprobe	885	505	763	1'268	2'153
B2. Durchschnittliches Lebensalter					
Alter in Jahren	20.3	20.2	22.1	21.8	20.8
N Grundgesamtheit	5'218	1'004	2'688	3'692	8'910
N Stichprobe	885	505	763	1'268	2'153
C. Nationalität					
Schweizer/innen	89%	93%	93%	93%	91%
Ausländer/innen	11%	7%	7%	7%	9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'224	1'010	2'685	3'695	8'919
N Stichprobe	886	508	762	1'270	2'156
D. Zivilstand					
Ledig	98.1%	98.4%	93.7%	95.0%	96.8%
Verheiratet	1.5%	1.2%	4.6%	3.6%	2.4%
Verwitwet	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Geschieden/gerichtlich getrennt	0.5%	0.4%	1.7%	1.4%	0.8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'207	1'006	2'695	3'701	8'908
N Stichprobe	883	506	765	1'271	2'154
E1. Lebenssituation					
Single	7.4%	4.4%	7.6%	6.7%	7.1%
Alleinerziehend	0.1%	0.2%	0.5%	0.4%	0.2%
Mit Partner/in ohne Kinder	1.8%	2.5%	7.2%	5.9%	3.5%
Mit Partner/in mit Kinder	0.9%	0.8%	2.3%	1.9%	1.3%
Bei Eltern/Verwandten mit/ohne Kinder mit/ohne Partner/in	77.0%	80.1%	63.8%	68.3%	73.3%
WG/Heim ohne Partner/in ohne Kinder	10.2%	6.8%	13.6%	11.7%	10.8%
WG/Heim mit Partner/in ohne Kinder	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
WG/Heim ohne Partner/in mit Kinder	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
WG/Heim mit Partner/in mit Kinder	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Übrige	2.5%	5.2%	5.0%	5.1%	3.5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'277	1'035	2'739	3'774	9'051
N Stichprobe	895	520	778	1'298	2'193
E2. Durchschnittliche Anzahl Haushaltsmitglieder					
Anzahl	4.0	3.9	3.1	3.3	3.7
N Grundgesamtheit	5'171	1'000	2'653	3'653	8'824
N Stichprobe	877	503	753	1'256	2'133
F1. Kinder					
Sorgt für Kinder	2%	1%	4%	3%	2%
Sorgt nicht für Kinder	98%	99%	96%	97%	98%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'053	970	2'610	3'580	8'633
N Stichprobe	857	488	741	1'229	2'086
F2. Durchschnittliche Anzahl Kinder					
Anzahl	1.4	..	1.6	1.6	1.5
N Grundgesamtheit	94	12	95	107	201
N Stichprobe	16	6	27	33	49

Fortsetzung Tabelle 22: Soziodemographische Beschreibung der Antragsstellenden 2000/2001

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
G1. Höchste abgeschlossene Ausbildung – Im Einzelnen					
Primar-/Real-/Sekundarschule	65.8%	63.5%	41.8%	47.7%	58.3%
Schulen für Allgemeinbildung	4.6%	5.0%	4.5%	4.6%	4.6%
Berufsbildung	7.3%	10.1%	17.2%	15.3%	10.6%
Primarlehrer/in bzw. Kindergärtner/in	0.9%	1.8%	3.0%	2.7%	1.6%
Ausbildung in künstlerischen Berufen	0.1%	0.0%	0.3%	0.2%	0.1%
Maturität	20.2%	16.8%	27.5%	24.6%	22.0%
Meisterdiplom	0.0%	0.4%	0.7%	0.6%	0.2%
Lehrkräfteausbildung Tertiärstufe	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%
Technikerschule, HKG und ähnliches	0.3%	0.4%	1.3%	1.1%	0.6%
Höhere Fachschule	0.1%	0.0%	1.2%	0.9%	0.4%
Fachhochschule	0.2%	0.2%	0.4%	0.4%	0.3%
Universität / ETH (inkl. SLA/HLA)	0.2%	0.8%	1.0%	1.0%	0.5%
kein Abschluss	0.1%	1.0%	0.9%	0.9%	0.5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'224	1'004	2'687	3'691	8'915
N Stichprobe	886	505	762	1'267	2'153
G2. Höchste abgeschlossene Ausbildung – Aggregiert					
Sekundarstufe I	66%	64%	42%	48%	58%
Sekundarstufe II	33%	34%	52%	47%	39%
Tertiärstufe	1%	3%	6%	5%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'224	1'004	2'687	3'691	8'915
N Stichprobe	886	505	762	1'267	2'153

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Nur 17 Personen (0.2% der Antragsstellenden) haben bei der Gesuchsstellung das 40. Altersjahr überschritten. Diese Information ist wichtig, weil es eine entsprechende gesetzliche Alterslimite für den Bezug von Ausbildungsbeiträgen gibt. Daraus kann allerdings nicht direkt geschlossen werden, dass die Alterslimite ohne Bedeutung ist. Ältere Personen, welche eine Ausbildung planen oder bereits absolvieren, können durch die Alterslimite auch abgeschreckt werden und gar keinen Antrag mehr stellen. Diese Personen konnten wir durch das gewählte methodische Vorgehen nicht beobachten.

■ **Nationalität**: 91 Prozent der Antragsstellenden sind Schweizer/innen. Bei den Nichtbezüger/innen ist der Anteil geringfügig höher (93%), was darauf hinweist, dass Ausländer/innen durch die Sparmassnahmen nicht explizit benachteiligt worden sind. Der Anteil der Ausländer/innen an der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 35 Jahren betrug 1995 für die Schweiz 25 Prozent (BFS 1996). Es zeigt sich somit, dass die Ausländer/innen unterproportional häufig Ausbildungsbeiträge beantragen.

■ **Zivilstand**: 97 Prozent der Antragsstellenden sind ledig. Die anderen Zivilstände spielen demnach eine eher marginale Rolle. Verwitwungen kommen gar nicht vor. Vom allgemeinen Bild weicht einzig die Gruppe der Nichtsparopfer ab: Hier ist der Anteil der verheirateten Personen höher (4.6% gegenüber 2.4% im allgemeinen Durchschnitt). Dieser Umstand dürfte durch das höhere Lebensalter dieser Personengruppe bedingt sein.

■ **Lebenssituation**: Bei den Antragsstellenden kommen zwei Lebensformen am häufigsten vor: 73 Prozent leben zu Hause bei den Eltern bzw. bei einem Elternteil (allenfalls noch zusammen mit weiteren Verwandten) und 11 Prozent in einer Wohngemeinschaft bzw. einem Student/innen- oder Lehrlingsheim. Es folgen Singles (7%) und Paare, die ohne Kinder und weitere Personen zusammenleben (3.5%). Alleinerziehende Antragsstellende gibt es hingegen nur sehr wenige (0.2%). Da viele Antragsstellende zu Hause leben, erstaunt die durchschnittliche Anzahl Haushaltsmitglieder mit 3.7 Personen

nicht. Im Durchschnitt über die ganze schweizerische Bevölkerung liegt die Haushaltsgrösse bei 2.3 Personen, bei Haushalten mit Zielpersonen unter 40 Jahren 2.84 Personen.[16]

In **Tabelle 23** wird die Lebenssituation nach der beantragten Ausbildungsstufe (Sekundarstufe II, Tertiärbildung und Weiterbildung) unterschieden. Wie zu erwarten, ist der Anteil der Antragsstellenden, die bei den Eltern zu Hause wohnen, auf der Sekundarstufe II am höchsten (83%) und im Weiterbildungsbereich am tiefsten (25%). Ein weiterer Zusammenhang ist festzustellen: Sparopfer leben überproportional häufig bei den Eltern (80% gegenüber 73% im allgemeinen Durchschnitt). In der Tabelle 23 ist abzulesen, dass dieser hohe Anteil – im Vergleich zu den Bezüger/innen – vor allem auf den erhöhten Anteil der zu Hause lebenden Personen im Bereich der Tertiär- und der Weiterbildung zurückzuführen ist.

■ **Kinder**: 98 Prozent der Antragsstellenden leben nicht mit Kindern, für die sie sorgen müssen, zusammen. Unter den Antragsstellenden, die für Kinder sorgen müssen, ist jener Anteil der Nichtsparopfer leicht erhöht (4%). Diese Gruppe weist – wie erwähnt – auch einen erhöhten Anteil an verheirateten Personen auf.

■ **Höchste abgeschlossene Ausbildung**: 58 Prozent der Antragstellenden verfügen bei Zeitpunkt der Gesuchstellung über eine abgeschlossene Ausbildung auf der Sekundarstufe I (Primar-/Real-/Sekundarschule). Deutlich tiefer ist dieser Anteil bei den Nichtsparopfern (42%). 39 Prozent des Auszubildenden haben bereits eine Ausbildung auf der Sekundarstufe II absolviert (52% bei den Nichtsparopfern). Die häufigsten abgeschlossenen Ausbildungen sind auf der Sekundarstufe II die Maturität (22 Prozentpunkte) und die Berufsbildung (11 Prozentpunkte). Nur 3 Prozent der Antragstellenden verfügen bereits einen Abschluss einer tertiären Ausbildung (6 Prozent bei den Nichtsparopfern). Zwischen den drei Befragungsgruppen gibt es wesentliche Differenzen: (1) Bezüger/innen und Sparopfer mit einem obligatorischen Schulabschluss sind überproportional häufig vertreten. Entsprechend überproportional häufig beantragen sie ein Stipendiengesuch für die Berufsbildung (vgl. Tabelle 26). (2) Die Nichtsparopfer hingegen verfügen überproportional häufig über einen Lehr- bzw. Maturabschluss. Entsprechend überproportional häufig beantragen sie Stipendiengesuche für Ausbildungen auf der Tertiärstufe (vgl. Tabelle 26).

Tabelle 23: Differenzierte Lebenssituation der Antragsstellenden 2000/2001 nach Ausbildungsantrag

	Sekundarstufe II	Tertiärstufe	Weiterbildung	Total
A. Bezüger/innen				
Single	5.0%	14.0%	..	7.6%
Alleinerziehend	0.0%	0.4%	..	0.1%
Mit Partner/in ohne Kinder	1.6%	2.6%	..	1.8%
Mit Partner/in mit Kinder	0.5%	2.1%	..	0.9%
Bei Eltern/Verwandten mit/ohne Kinder mit/ohne Partner/in	85.2%	57.2%	..	77.5%
WG/Heim ohne Partnerin ohne Kindern	6.0%	21.0%	..	10.0%
WG/Heim mit Partnerin ohne Kindern	0.0%	0.0%	..	0.0%
WG/Heim ohne Partnerin mit Kinder	0.2%	0.4%	..	0.2%
WG/Heim mit Partnerin mit Kinder	0.0%	0.0%	..	0.0%
Übrige	1.6%	2.1%	..	1.9%
Total	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	3'757	1'349	48	5'154
N Stichprobe	637	229	8	874

[16] Quelle: Eigene Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2000.

Fortsetzung Tabelle 23: Differenzierte Lebenssituation der Antragsstellenden 2000/2001 nach Ausbildungsantrag

	Sekundarstufe II	Tertiärstufe	Weiterbildung	Total
B. Sparopfer				
Single	2.7%	9.9%	..	4.5%
Alleinerziehend	0.2%	0.0%	..	0.2%
Mit Partner/in ohne Kinder	0.7%	8.9%	..	2.5%
Mit Partner/in mit Kinder	0.2%	2.0%	..	0.8%
Bei Eltern/Verwandten mit/ohne Kinder mit/ohne Partner/in	85.9%	59.6%	..	80.1%
WG/Heim ohne Partnerin ohne Kindern	4.0%	18.7%	..	6.8%
WG/Heim mit Partnerin ohne Kindern	0.0%	0.0%	..	0.0%
WG/Heim ohne Partnerin mit Kinder	0.0%	0.0%	..	0.0%
WG/Heim mit Partnerin mit Kinder	0.0%	0.0%	..	0.0%
Übrige	6.2%	1.0%	..	5.1%
Total	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	806	203	14	1'023
N Stichprobe	405	102	7	514
C. Nichtsparopfer				
Single	6.2%	9.0%	12.3%	7.4%
Alleinerziehend	0.0%	0.7%	7.0%	0.4%
Mit Partner/in ohne Kinder	3.5%	11.4%	36.8%	7.3%
Mit Partner/in mit Kinder	1.4%	3.0%	19.3%	2.4%
Bei Eltern/Verwandten mit/ohne Kinder mit/ohne Partner/in	78.0%	47.0%	12.3%	64.2%
WG/Heim ohne Partnerin ohne Kindern	6.9%	23.7%	12.3%	13.7%
WG/Heim mit Partnerin ohne Kindern	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
WG/Heim ohne Partnerin mit Kinder	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
WG/Heim mit Partnerin mit Kinder	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Übrige	4.1%	5.3%	0.0%	4.5%
Total	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	1'536	1'057	57	2'650
N Stichprobe	436	300	16	752
B + C. Nichtbezüger/innen				
Single	5.0%	9.1%	15.5%	6.6%
Alleinerziehend	0.1%	0.6%	5.6%	0.4%
Mit Partner/in ohne Kinder	2.5%	11.0%	32.4%	6.0%
Mit Partner/in mit Kinder	1.0%	2.9%	18.3%	2.0%
Bei Eltern/Verwandten mit/ohne Kinder mit/ohne Partner/in	80.7%	49.0%	18.3%	68.6%
WG/Heim ohne Partnerin ohne Kindern	5.9%	22.9%	9.9%	11.8%
WG/Heim mit Partnerin ohne Kindern	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
WG/Heim ohne Partnerin mit Kinder	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
WG/Heim mit Partnerin mit Kinder	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Übrige	4.8%	4.6%	0.0%	4.7%
Total	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	1'536	1'057	57	2'650
N Stichprobe	436	300	16	752
A + B + C. Total der Antragsstellenden				
Single	5.2%	11.6%	18.9%	7.3%
Alleinerziehend	0.0%	0.5%	3.5%	0.2%
Mit Partner/in ohne Kinder	2.1%	6.7%	19.9%	3.7%
Mit Partner/in mit Kinder	0.7%	2.5%	11.0%	1.4%
Bei Eltern/Verwandten mit/ohne Kinder mit/ohne Partner/in	83.1%	53.1%	25.3%	73.3%
WG/Heim ohne Partnerin ohne Kindern	6.1%	21.9%	11.2%	10.9%
WG/Heim mit Partnerin ohne Kindern	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
WG/Heim ohne Partnerin mit Kinder	0.1%	0.2%	0.0%	0.1%
WG/Heim mit Partnerin mit Kinder	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Übrige	2.7%	3.4%	10.1%	3.1%
Total	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	1'536	1'057	57	2'650
N Stichprobe	436	300	16	752

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Situation der Lebenspartner/innen im Befragungsjahr 2001

Die soziodemographischen Angaben zu den Lebenspartner/innen der Antragsstellenden dienen der Beschreibung der Verhältnisse von Haushalten, in denen Antragsstellende verheiratet sind oder im Konkubinat mit Lebenspartner/in zusammen wohnen. Die Angaben werden dann vor allem bei der Berechnung der Armutsquote wichtig, weil das Einkommen der Lebenspartner/innen berücksichtigt wird (vgl. Abschnitt 10.4). In **Tabelle 24** sind die Ergebnisse zur Ausbildungs- und Erwerbssituation der Lebenspartner/innen zu finden.

■ **Lebenssituation**: Eine deutliche Mehrheit der Antragsstellenden lebt ohne Lebenspartner/in (94%). Dabei fällt auf, dass bei den Nichtsparopfern (11%) überproportional häufig Antragsstellende mit Lebenspartner/in vorkommen. Dieses Ergebnis erstaunt nicht, wenn man die Resultate der Tabelle 22 sich vergegenwärtigt: Nichtsparopfer sind überproportional häufig in den höheren Altersklassen vertreten und leben unterproportional häufig bei den Eltern zu Hause.

■ **Alter und höchste abgeschlossene Ausbildung**: Die Lebenspartner/innen sind im Durchschnitt 28.1 Jahre alt und haben mehrheitlich einen Abschluss auf der Sekundarstufe II (68%). Dabei kommen Lehrabschlüsse am häufigsten vor. Ein Fünftel der Lebenspartner/innen besitzt bereits einen Abschluss auf der Tertiärstufe. Es ist zu beobachten, dass bei den Sparopfern und Nichtsparopfern Lebenspartner/innen mit einem Abschluss auf der Tertiärstufe überproportional häufig vertreten sind (33.3% bzw. 22.5%).

Situation der Antragsstellenden zu Beginn der Ausbildung

Für die Kosten-Nutzen-Analyse der Ausbildungsbeiträge in Kapitel 16 werden wir auch Angaben über die Situation der Antragstellenden vor Beginn der Ausbildung verwenden. Daher seien an dieser Stelle kurz die wichtigsten Verhältnisse dargestellt.

■ **Lebenssituation**: Wie in **Tabelle 25** ersichtlich, lebten drei Viertel der Antragsstellenden vor Beginn ihrer Ausbildung bei den Eltern (75%) – etwas mehr als im Befragungsjahr 2001 (73.3%). Zwei andere Lebensformen haben während der Ausbildungszeit an Bedeutung gewonnen: Das Single-Leben (von 3.4% auf 7.1%) und das Wohnen in einer Wohngemeinschaft bzw. in einem Heim für Student/innen oder Lehrlinge (von 4.9% auf 10.9%). Ebenso, wenn auch nicht so stark, zugenommen haben Lebensgemeinschaften mit Partner/in zusammen (von 3.2% auf 4.8%).

■ **Erwerbstätigkeit**: Vor der Ausbildung sind 32 Prozent der Antragstellenden erwerbstätig. Dies scheint wenig zu sein. Man muss sich aber vor Augen halten, dass die meisten Antragstellenden jung sind, bei den Eltern leben und erst über eine Ausbildung auf Sekundarstufe I verfügen. Folglich hatten viele Gesuchstellende noch gar keine Möglichkeit, erwerbstätig zu sein. Der Anteil bei den Nichtsparopfern ist wiederum grösser, weil sie tendenziell älter und bereits besser ausgebildet sind.
Das durchschnittliche Erwerbseinkommen ist entsprechend bescheiden (2'125 Franken im Durchschnitt) und wiederum bei den Nichtsparopfern am höchsten.

Tabelle 24: Soziodemographische Beschreibung der Lebenspartner/innen der Antragsstellenden 2000/2001

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
A. Antragsstellende mit/ohne Lebenspartner/in					
Leben mit Lebenspartner/in	4%	4%	11%	9%	6%
Leben ohne Lebenspartner/in	96%	96%	89%	91%	94%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'277	1'034	2'741	3'775	9'052
N Stichprobe	895	520	778	1'298	2'193
B1. Alter von Lebenspartner/in					
0 bis 15 Jahre	2.6%	0.0%	1.2%	1.1%	1.8%
16 bis 20 Jahre	15.4%	5.6%	4.7%	4.8%	9.0%
21 bis 25 Jahre	35.9%	33.3%	42.4%	41.4%	39.2%
26 bis 30 Jahre	25.6%	33.3%	27.1%	27.7%	26.8%
31 bis 35 Jahre	10.3%	16.7%	18.8%	18.6%	15.2%
36 bis 40 Jahre	5.1%	0.0%	4.7%	4.2%	4.6%
41 und mehr	5.1%	11.1%	1.2%	2.2%	3.5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	231	36	300	336	567
N Stichprobe	39	18	85	103	142
B2. Durchschnittliches Alter von Lebenspartner/in					
Alter in Jahren	27.6	29.3	28.1	28.4	28.1
N Grundgesamtheit	230	96	299	395	625
N Stichprobe	39	48	85	133	172
C1. Höchste abgeschlossene Ausbildung – Im Einzelnen					
Primar-/Real-/Sekundarschule	15.2%	11.1%	8.2%	8.5%	11.2%
Schulen für Allgemeinbildung	10.4%	5.6%	2.3%	2.6%	5.8%
Berufsbildung	25.5%	33.3%	52.0%	50.0%	40.1%
Primarlehrer/in bzw. Kindergärtner/in	7.8%	0.0%	4.6%	4.1%	5.6%
Ausbildung in künstlerischen Berufen	2.6%	0.0%	0.0%	0.0%	1.0%
Maturität	22.9%	16.7%	10.5%	11.1%	15.9%
Meisterdiplom	0.0%	0.0%	3.6%	3.2%	1.9%
Lehrkräfteausbildung Tertiärstufe	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Technikerschule, HKG und ähnliches	2.6%	0.0%	1.3%	1.2%	1.7%
Höhere Fachschule	7.8%	16.7%	4.6%	5.8%	6.6%
Fachhochschule	2.6%	11.1%	1.3%	2.3%	2.4%
Universität / ETH (inkl. SLA/HLA)	2.6%	5.6%	10.5%	9.9%	7.0%
kein Abschluss	0.0%	0.0%	1.3%	1.2%	0.7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	231	36	306	342	573
N Stichprobe	39	18	87	105	144
C2. Höchste abgeschlossene Ausbildung – Aggregiert					
Sekundarstufe I	15%	11%	8%	8%	11%
Sekundarstufe II	69%	56%	69%	68%	68%
Tertiärstufe	16%	33%	23%	24%	20%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	231	36	306	342	573
N Stichprobe	39	18	87	105	144
D1. Durchschnittliches Erwerbseinkommen im Jahr 2000					
Erwerbseinkommen in Franken	27'230	..	36'968	36'764	33'513
N Grundgesamtheit	106	22	183	205	311
N Stichprobe	18	11	52	63	81

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Tabelle 25: Soziodemographische Beschreibung der Antragsstellenden 2000/2001 – zu Beginn der Ausbildung

	Bezü-ger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
A. Zivilstand					
Ledig	98.6%	98.3%	94.4%	95.4%	97.3%
Verheiratet	1.0%	1.2%	3.7%	3.0%	1.8%
Verwitwet	0.0%	0.0%	0.2%	0.1%	0.1%
Geschieden/gerichtlich getrennt	0.4%	0.5%	1.8%	1.4%	0.8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'770	843	2'375	3'218	7'988
N Stichprobe	809	424	674	1'098	1'907
B. Lebenssituation					
Single	2.5%	1.5%	5.9%	4.7%	3.4%
Alleinerziehend	0.1%	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%
Mit Partner/in ohne Kinder	1.8%	0.6%	5.0%	3.8%	2.6%
Mit Partner/in mit Kinder	0.0%	0.8%	1.8%	1.5%	0.6%
Bei Eltern/Verwandten mit/ohne Kinder mit/ohne Partner/in	79.8%	75.0%	65.9%	68.4%	75.0%
WG/Heim ohne Partnerin ohne Kindern	0.2%	0.0%	0.4%	0.3%	0.3%
WG/Heim mit Partnerin ohne Kindern	4.2%	1.9%	5.9%	4.8%	4.5%
WG/Heim ohne Partnerin mit Kinder	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
WG/Heim mit Partnerin mit Kinder	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Übrige	11.3%	20.0%	14.8%	16.2%	13.3%
Total				100%	100%
N Grundgesamtheit	5'277	1'034	2'740	3'774	9'051
N Stichprobe	895	520	778	1'298	2'193
C1. Kinder					
Sorgt für Kinder	0.5%	2.2%	3.0%	2.8%	1.4%
Sorgt nicht für Kinder	99.5%	97.8%	97.0%	97.2%	98.6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'277	1'034	2'740	3'774	9'051
N Stichprobe	782	414	664	1'078	1'860
C2. Durchschnittliche Anzahl Kinder					
Anzahl	..	..	1.7	1.8	1.8
N Grundgesamtheit	65	14	70	84	149
N Stichprobe	11	7	20	27	38
D1. Erwerbstätigkeit vor der Ausbildung					
Ja	26%	24%	47%	38%	32%
Nein	74%	76%	53%	62%	68%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'106	897	2'413	3'310	8'416
N Stichprobe	866	451	685	1'136	2'002
D2. Einkommen vor der Ausbildung					
Durchschnittliches Einkommen (*)	1'936	1'740	2'384	2'223	2'125
N Grundgesamtheit	1'008	193	1'022	1'215	2'223
N Stichprobe	171	97	290	387	558

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

8.2 Beantrage und unterstützte Ausbildungen

Abschnitt 8.2 beschreibt die Ausbildungen, für die Ausbildungsbeiträge beantragt wurden, und die Bildungsgänge, welche tatsächlich unterstützt wurden. In der **Tabelle 26** sind die Ergebnisse rund um die unterstützten und nicht unterstützten Ausbildungen zusammengefasst.

■ **Ausbildungsjahr**: Beinahe die Hälfte der Antragsstellenden 2000/01 hat für ihr erstes Ausbildungsjahr ein Stipendiengesuch eingereicht (45%). Demnach haben 55 Prozent der Antragsstellenden für

ein Folgejahr Stipendien beantragt – die meisten davon für das zweite bzw. dritte Ausbildungsjahr (24% bzw. 18%). Dass von allen Antragsstellenden nur 4 Prozent für das fünfte bzw. ein höheres Ausbildungsjahr Stipendien beantragt haben, zeigt, dass eine Mehrheit der Antragsstellenden Stipendien für eine Ausbildung von wenigen Jahren beantragen.[17]

■ **Ausbildungsrichtung**: Mit Ausbildungsbeiträgen wurden bei den Bezüger/innen im wesentlichen drei Gruppen von Ausbildungsrichtungen unterstützt: (a) Personen, welche eine Berufsbildung absolvieren (39%), (b) Antragstellende, welche eine Maturitätsschule besuchen (22%), und (c) Gesuchstellende, welche eine Hochschulbildung (Fachhochschule, ETH, Uni) durchlaufen möchten (24%). Auf die übrigen Ausbildungen entfielen nur 15 Prozent der Auszubildenden. Diese Verhältnisse dürften wesentlich vom Bild, welches sich die Öffentlichkeit vom Stipendienwesen macht, abweichen: Die Stipendien werden noch immer primär in der Verbindung mit der Hochschulausbildung gesehen. Zwischen den Befragungsgruppen gibt es deutliche Unterschiede: Die Sparopfer haben überproportional häufig Stipendiengesuche für eine Berufsbildung beantragt (48% gegenüber 37%). Die Ergebnisse lassen sich auch dahingehend interpretieren, dass die Sparmassnahmen den Berufsbildungsbereich überproportional häufig getroffen haben. Die Nichtsparopfer haben hingegen überproportional häufig Stipendiengesuche für Tertiärausbildungen eingereicht, insbesondere für Fachhochschulen (16% gegenüber 10%) und Universität/ETH (19% gegenüber 16%). Diese Ergebnisse entsprechen dem Bild, dass die Mehrheit der Nichtsparopfer älter als die Mehrheit der Bezüger/innen und Sparopfer ist.

■ **Ausbildungstyp**: Die Verteilung der Stipendiengesuche nach Ausbildungstyp hat ergeben, dass 78 Prozent der Stipendiengesuche für die Grundausbildung (Erstausbildung und Vorbildung) eingegangen sind. Im Vergleich dazu sind Stipendiengesuche für Zweitausbildungen selten (7%). Gar keine Stipendiengesuche sind für Umschulungen eingegangen. Für Weiterbildungen gingen gemäss Angaben der Befragten 15 Prozent der Gesuche ein. Im Tabellenteil B2 wurde aber nur 1 Prozent Weiterbildung ausgewiesen. Wie erklärt sich dieser Widerspruch? Zum einen wurden die Auszubildenden nach ihren Ausbildungen, für die sich Beiträge beantragen gefragt. Hierzu legten wir ihnen eine Liste von Ausbildungsgängen vor und eine «Restkategorie Weiterbildungen». Zum andern wurden sie aufgefordert, ihre Ausbildung einem Bildungstyp zuzuordnen. Nun scheint es sich so zu verhalten, dass für einige der Befragten bspw. eine Universitätsausbildung eine Weiterbildung darstellt, da sie auf der Maturität aufbaut. Obschon im Fragebogen für diesen Fall erläutert wurde, dass es sich um eine Erstausbildung handelt, kam es offensichtlich zu Fehlzuweisungen. Der Anteil von 1 Prozent dürfte die effektiven Verhältnisse besser abbilden.

Überproportional häufig haben Sparopfer und Bezüger/innen für Grundausbildungen Stipendien beantragt. Dieses Ergebnis erstaunt nicht, wenn man sich – wie weiter oben festgestellt – vergegenwärtigt, dass die meisten Stipendiengesuche von den Sparopfern und Bezüger/innen für Berufsbildungen eingereicht wurden.

■ **Ausbildungsort**: 80 Prozent der Stipendiengesuche betrafen Ausbildungen an Ausbildungsstätten im Kanton Bern, wobei Sparopfer überproportional häufig Ausbildungen im Kanton Bern wählten. Mit 2 Prozent ist der Anteil an Ausbildungsstätten im Ausland klein.

---

[17] Bei den Angaben zum Ausbildungsjahr gibt es für die Bezüger/innen gewisse Widersprüche. Zum einen wurden die Personen danach gefragt, wann sie ihre Ausbildung begonnen haben und wann sie sie zu beenden gedenken. Aus diesen Angaben konnte das aktuelle Ausbildungsjahr berechnet werden (und wird in Tabelle 26 ausgewiesen). An anderer Stelle wurden die Antragstellenden Bezüger/innen aber auch direkt gefragt, ob sie im ersten Ausbildungsjahr bzw. in einem Folgeausbildungsjahr stehen würden. Hier gaben 46 Prozent an, dass sie im ersten Ausbildungsjahr stehen würden (gegenüber 42% in Tabelle 26). Da für die anderen Gruppen nur die Datumsangaben verfügbar sind, wurde generell mit ihnen gearbeitet.

Tabelle 26: Charakteristika des Stipendiengesuchs der Antragsstellenden 2000/2001

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
A. Ausbildungsjahr					
1. Jahr	42%	41%	53%	50%	45%
2. Jahr	27%	24%	20%	21%	24%
3. Jahr	18%	20%	16%	17%	18%
4. Jahr	9%	11%	7%	8%	9%
5. Jahr und mehr	4%	4%	5%	5%	4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'223	935	2'461	3'396	8'619
N Stichprobe	886	470	698	1'168	2'054
B1. Ausbildungsrichtung – im Einzelnen					
Primar-/Real-/Sekundarschule	1%	2%	1%	1%	1%
Schulen für Allgemeinbildung	6%	5%	6%	6%	6%
Berufsbildung	39%	48%	28%	34%	37%
Primarlehrer/in bzw. Kindergärtner/in	4%	3%	2%	3%	3%
Ausbildung in künstlerischen Berufen	2%	2%	1%	1%	2%
Maturität	22%	19%	19%	19%	21%
Vorbereitung auf Fach-/Berufsprüfung	0%	0%	1%	1%	0%
Lehrkräfteausbildung Tertiärstufe	0%	0%	0%	0%	0%
Technikerschule, HKG und ähnliches	2%	1%	3%	3%	3%
Fachhochschule	8%	8%	16%	14%	10%
Universität / ETH (inkl. SLA/HLA)	16%	10%	19%	17%	16%
Weiterbildung (bspw. Nachdiplomstudium)	1%	1%	2%	2%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'153	1'022	2'650	3'672	8'825
N Stichprobe	874	514	752	1'266	2'140
B2. Ausbildungsrichtung – Aggregiert					
Sekundarstufe I	0.8%	1.8%	1.3%	1.4%	1.1%
Sekundarstufe II	72%	77%	57%	62%	68%
Tertiärstufe	26%	20%	40%	34%	30%
Weiterbildung	0.9%	1.4%	2.1%	1.9%	1.3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'153	1'022	2'650	3'672	8'825
N Stichprobe	874	514	752	1'266	2'140
B3. Differenzierung Berufsbildung					
Mischung Betrieb und Berufsschule	50%	..	..	38%	46%
Berufslehre in einer Lehrwerkstätte	0%	..	..	0%	0%
Handelsmittelschule	27%	..	..	29%	28%
Übrige Vollzeitberufsbildung	23%	..	..	33%	26%
Total	100%	..	..	100%	100%
N Grundgesamtheit	106	6	42	48	154
N Stichprobe	18	3	12	15	33
B4. Differenzierung Maturität					
Maturitätsschule	87%	89%	77%	80%	84%
Berufsmaturität während der Lehre	4%	5%	2%	3%	3%
Berufsmaturität nach der Lehre	9%	6%	20%	17%	12%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	1'120	193	519	712	1'832
N Stichprobe	190	97	147	244	434
C. Ausbildungstyp					
Vorbildung	20%	16%	15%	16%	18%
Erstausbildung	64%	68%	47%	53%	60%
Weiterbildung	12%	9%	24%	20%	15%
Zweitausbildung	4%	7%	13%	11%	7%
Umschulung	0%	0%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'105	1'014	2'672	3'686	8'791
N Stichprobe	886	510	758	1'268	2'154
D. Ausbildungsort					
Kanton Bern	80%	88%	77%	80%	80%
Anderer Kanton	18%	11%	22%	19%	18%
Ausland	2%	1%	1%	1%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'253	936	2'477	3'413	8'666
N Stichprobe	891	471	703	1'174	2'065

Fortsetzung Tabelle 26: Charakteristika des Stipendiengesuchs der Antragsstellenden 2000/2001

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
E1. Ausbildungsdauer					
0 Jahre bis 1 Jahr	2%	2%	2%	2%	2%
1 Jahr bis 2 Jahre	5%	6%	9%	8%	6%
2 Jahr bis 3 Jahre	16%	12%	14%	13%	15%
3 Jahr bis 4 Jahre	39%	42%	38%	39%	39%
4 Jahr bis 5 Jahre	29%	30%	27%	28%	28%
5 und mehr Jahre	10%	9%	10%	10%	10%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'213	935	2'424	3'359	8'572
N Stichprobe	841	441	626	1'067	1'908
E2. Durchschnittliche Ausbildungsdauer					
In Jahren	3.5	3.5	3.4	3.4	3.5
N Grundgesamtheit	5'212	934	2'424	3'358	8'570
N Stichprobe	841	441	626	1'067	1'908

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

■ **Ausbildungsdauer**: Im Durchschnitt besuchen die Antragsstellenden eine Ausbildung, welche 3.5 Jahre dauert. Die meisten Antragsstellenden beantragten Stipendien für eine Ausbildung von 3 bis 4 Jahren (39%). Die nächsten zwei grösseren Gruppen von Antragsstellenden beantragten Stipendien für eine Ausbildung von 4 bis 5 Jahren (28%) bzw. 2 bis 3 Jahren (15%).

8.3 Erwerbstätigkeit während der Ausbildung

In diesem Abschnitt untersuchen wir die Erwerbssituation von Antragsstellenden, die tatsächlich eine Ausbildung begonnen bzw. ihre Ausbildung fortgesetzt haben. Die Ergebnisse dazu sind der **Tabelle 27** zu entnehmen.

■ **Erwerbstätigkeit während der Ausbildung**: Knapp die Hälfte der Antragsstellenden 2000/01 sind während ihrer Ausbildung erwerbstätig (48%). Dass Nichtsparopfer überproportional häufig erwerbstätig sind (55%), kann mit ihrem höheren Lebensalter erklärt werden (erhöhter Bedarf im Lebenunterhalt). Die Erwerbstätigen sind in etwa zu gleichen Teilen regelmässig wie auch unregelmässig erwerbstätig.

Betrachtet man die Gruppe der regelmässig arbeitenden Antragsstellenden genauer, so ist interessanterweise zu beobachten, dass Sparopfer wie auch Nichtsparopfer überproportional häufig regelmässig arbeiten. Wie ist dieses Ergebnis zu interpretieren? (1) Wie schon des öfteren erwähnt, wurden viele Stipendiengesuche für Berufsbildungen eingereicht (vgl. Tabelle 26). Da in der Berufsbildung neben dem Schulbesuch regelmässig jede Woche gearbeitet wird, muss sich dieser Tatbestand auch in den Ergebnissen niederschlagen. Demnach kann ein gewisser Anteil mit dem hohen Anteil der Berufsbildungen erklärt werden. (2) Der andere Prozentanteil kann aber nicht mit der Berufsbildung erklärt werden. Gerade bei den Nichtsparopfern ist ein hoher Prozentanteil an Personen feststellbar, die Stipendien für eine Tertiärausbildung beantragt haben (vgl. Tabelle 26). In diesen Fällen kann es durchaus sein, dass auf Grund der nicht bewilligten Stipendien eine regelmässige Erwerbsarbeit notwendig wurde, um einen Teil der Ausbildung und des Lebensunterhaltes finanzieren zu können.

■ **Arbeitsform bei der unregelmässigen Erwerbstätigkeit**: Die häufigste Form der unregelmässigen Erwerbstätigkeit ist die Arbeit während den Semesterferien. Sie ist wiederum bei den Nichtsparopfern, welche bereits über ein höheres Bildungsniveau verfügen, häufiger.

Tabelle 27: Erwerbssituation der Antragsstellenden 2000/2001, die in einer Ausbildung stehen

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
A. Erwerbstätigkeit während der Ausbildung					
Ja – regelmässig	19.8%	30.4%	26.5%	27.5%	22.7%
Ja – unregelmässig	24.7%	16.3%	28.8%	25.4%	25.1%
Nein	55.5%	53.3%	44.7%	47.1%	52.2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'159	906	2'396	3'302	8'461
N Stichprobe	875	456	680	1'136	2'011
B. Arbeitsformen der unregelmässigen Erwerbsarbeit					
Auf Abruf	21.0%	20.5%	16.1%	16.8%	19.4%
Nur während den Semesterferien	36.6%	43.6%	50.0%	49.0%	41.2%
Spontan, wenn ein Job verfügbar	15.6%	15.4%	21.6%	20.6%	17.5%
In einem anderen Rhythmus	16.4%	17.9%	22.0%	21.3%	18.3%
Keine Antwort	26.0%	25.6%	17.9%	19.2%	23.4%
N Grundgesamtheit	1'786	191	979	1'170	2'956
N Stichprobe	303	96	278	374	677
C. Erwerbsstunden im Durchschnitt pro Woche					
Bei regelmässiger Arbeit	29.4	29.4	22.4	24.5	27.3
Bei unregelmässiger Arbeit	8.0	9.0	7.7	8.1	8.0
N Grundgesamtheit	1'256	306	687	993	2'249
N Stichprobe	213	154	195	349	562
D. Erwerbsstunden im Februar 2001					
Arbeitsstunden	90.1	100.5	70.0	77.8	84.7
Beschäftigungsgrad	54%	60%	42%	46%	51%
N Grundgesamtheit	1'899	328	948	1'276	3'175
N Stichprobe	322	165	269	434	756

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

■ **Erwerbsstunden pro Woche**: Wenn man die unregelmässig geleisteten Arbeitsstunden auf ein Jahr verteilt, so erhält man im Durchschnitt 8 Erwerbsstunden pro Woche. Im Vergleich dazu sind die durchschnittlichen Stunden von Antragsstellenden, die regelmässig jede Woche arbeiten, drei Mal höher (27.3 Stunden).

■ **Erwerbsstunden im Februar 2001**: Im Durchschnitt arbeiteten die Befragten im Februar 2001 während knapp 85 Stunden (oder rund 21 Stunden pro Woche). Dies entspricht einem – erstaunlich hohen – Beschäftigungsgrad von 51 Prozent.

8.4 Geplante Erwerbstätigkeit nach der Ausbildung

Für die Überlegungen der Kosten-Nutzen-Analyse spielt es eine Rolle, ob die Antragstellenden nach ihrer Ausbildung eine Erwerbstätigkeit planen und wo sie sie in Angriff nehmen möchten. Die Ergebnisse der entsprechenden Fragen finden sich in **Tabelle 28.**

■ **Erwerbstätigkeit nach der Ausbildung**: Zwei Drittel der Antragsstellenden geben an, dass sie nach Abschluss der aktuellen Ausbildung – allenfalls nach einer kurzen Übergangszeit – eine Erwerbsarbeit aufnehmen wollen (68%). Dieser Anteil entspricht ziemlich genau der schweizerischen Erwerbsquote (Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung, welche älter als 15 Jahre ist). 86 Prozent der Befragten planen eine Vollzeitarbeit und 14 Prozent eine Teilzeitarbeit aufzunehmen.

■ **Wichtigkeit der Ausbildung für die Erwerbstätigkeit**: Auf die Frage, wie wichtig die gegenwärtige Ausbildung für die spätere geplante Erwerbsarbeit sei, antworteten 86 Prozent der Antragsstellenden

mit «sehr wichtig». Erstaunlich sind die 8 Prozent der Antragstellenden, welche ihrer Ausbildung nur eine relative Wichtigkeit bzw. sogar eine gewisse Unwichtigkeit zuordnen.

Tabelle 28: Erwünschte Erwerbssituation der Antragsstellenden 2000/2001 nach Abschluss der Ausbildung

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
A. Ist eine Erwerbstätigkeit nach der aktuellen Ausbildung geplant?					
Ja	68%	67%	69%	68%	68%
Nein	32%	33%	31%	32%	32%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'153	896	2'413	3'309	8'462
N Stichprobe	874	451	685	1'136	2'010
B1. Umfang der geplanten Erwerbstätigkeit					
Vollzeit	86%	90%	84%	85%	86%
Teilzeit	14%	10%	16%	15%	14%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	3'661	629	1'754	2'383	6'044
N Stichprobe	621	316	498	814	1'435
B2. Bedeutung der Ausbildung für die geplante Erwerbstätigkeit					
gar nicht wichtig	0%	0%	1%	1%	0%
relativ unwichtig	1%	1%	1%	1%	1%
relativ wichtig	7%	7%	8%	8%	7%
sehr wichtig	85%	87%	87%	87%	86%
Weiss noch nicht	7%	5%	4%	4%	6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	3'832	678	1'875	2'553	6'385
N Stichprobe	650	341	532	873	1'523
B3. Wichtigkeit des Kantons Bern als Ort der Erwerbstätigkeit					
gar nicht wichtig	10%	7%	10%	9%	10%
relativ unwichtig	11%	9%	11%	11%	11%
relativ wichtig	23%	25%	25%	25%	24%
sehr wichtig	38%	45%	42%	43%	40%
Weiss noch nicht	17%	14%	11%	12%	15%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	3'832	670	1'854	2'524	6'356
N Stichprobe	650	337	526	863	1'513
C1. Gründe für die Nicht-Erwerbstätigkeit					
Familien- und Haushaltsarbeit	2%	1%	4%	3%	2%
Reise	6%	6%	8%	8%	7%
Weitere Ausbildung	90%	91%	90%	90%	90%
Militärdienst	9%	10%	8%	9%	9%
Andere Gründe	8%	6%	6%	6%	7%
Keine Antwort	3%	3%	2%	2%	2%
N Grundgesamtheit	1'639	276	754	1'030	2'669
N Stichprobe	278	139	214	353	631
C2. Zeitspanne bis zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit					
0 bis 1/2 Jahr	27%	24%	30%	28%	27%
1/2 bis 1 Jahr	4%	6%	12%	10%	6%
1 bis 2 Jahre	9%	10%	7%	8%	9%
2 bis 3 Jahre	11%	10%	8%	9%	10%
3 Jahre und mehr	50%	50%	42%	44%	48%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	1'486	261	627	888	2'374
N Stichprobe	252	131	178	309	561

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

■ **Wichtigkeit des Kantons Bern als Ort der Erwerbstätigkeit**: 40 Prozent der Antragsstellenden gaben an, dass der Kanton Bern als Arbeitsort «sehr wichtig» sein werde. Dabei haben die Sparopfer

überproportional häufig dieses Urteil abgegeben (45%). Ein weiteres Viertel der Antragsstellenden gab an, dass der Kanton Bern als Arbeitsort «relativ wichtig» sein werde (24%). Dass rund ein Fünftel der Antragsstellenden jedoch nicht auf den Kanton Bern fixiert ist, dürfte Ausdruck der erhöhten Mobilität der Arbeitnehmer/innen sein.

■ **Gründe für die Nichterwerbstätigkeit**: 32 Prozent der Antragsstellenden planen nach ihrer Ausbildung nicht gleich erwerbstätig zu werden. Der häufigste genannte Grund dafür ist die Planung einer weiteren Ausbildung (90%). Anhand der Antworten, dass ein grosser Teil «nach 3 bzw. mehreren Jahren» (48%) oder «nach einem halben Jahr» (27%) die Erwerbstätigkeit aufnehmen will, kann angenommen werden, dass die Mehrheit davon entweder eine mehrjährige Ausbildung (z. B. auf der Tertiärstufe) oder eine kurze Ausbildung (z. B. eine Weiterbildung) plant.

8.5 Fazit

Wenn wir versuchen, aufgrund der zahlreichen Auswertungen in diesem Kapitel den bzw. die „typische/n“ Antragsstellende/n in Form eines Steckbriefes zu beschreiben, dann hätte er oder sie folgende Eigenschaften (das Geschlecht spielt keine Rolle, weil beide 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 begonnen 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 Stipendien und Darlehen kommen – im Gegensatz zum Bild in der Öffentlichkeit – nicht nur den Hochschulabsolvent/innen zu gute. 39 Prozent der Auszubildenden entfallen auf die Berufsbildung, 22 Prozent auf die Maturitätsschulen und «nur» 24 Prozent auf die klassischen 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.

Weiter hat uns im vorliegenden Kapitel interessiert, ob sich die drei Gruppen «Bezüger/innen», «Sparopfer» und «Nichtsparopfer» wesentlich unterscheiden. Dabei haben wir festgestellt, dass die Bezüger/innen und die Sparopfer (mit wenigen Ausnahmen) stark vergleichbar sind. Die Gruppe der Nichtsparopfer setzt sich hingegen in verschiedenen Bereichen deutlich ab. Der Grund dafür ist der Umstand, dass die Nichtsparopfer im Durchschnitt schon etwas älter sind, häufiger verheiratet sind, ein höheres Bildungsniveau aufweisen und daher in der Folge häufiger Unterstützung für tertiäre Ausbildungen beantragen.

9 Evaluation Hauptziel 1: Zugang zur Ausbildung

In der ERKOS-Grobuntersuchung wurde ein Zielsystem für das Stipendienwesen entwickelt (Ecoplan 2000, 8).[18] Als Oberziel wurde dabei die Chancengleichheit im Zugang zu Bildung identifiziert. Der Autor unterscheidet anschliessend im Sinne einer Operationalisierung des Oberziels 4 Hauptziele (Zugang zur Erstausbildung, Sicherung des Existenzminimums während der Ausbildung, Erhaltung der freien Wahl der Ausbildung, Auswahl von Ausbildungen, welche gewisse Bedingungen erfüllen) und 3 Nebenziele (Rasches Absolvieren der Ausbildung; kein Abbruch der Ausbildung aus unwichtigen Gründen; Aufbau einer effizienten Vollzugsorganisation). In Kapitel 9 geht es nun um die Überprüfung des ersten Hauptzieles, das in der Grobuntersuchung folgendermassen formuliert wurde:

Hauptziel 1: „Interessierten Personen wird der Zugang zu einer ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden *Erstausbildung*[19] ermöglicht, auch wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit dieser Personen, ihrer Eltern sowie anderer gesetzlicher Verpflichteter zur Finanzierung der Lebenshaltungs- und Ausbildungskosten allein nicht ausreicht“ (Ecoplan 2000, 8).

In der Grobuntersuchung wurde das Ziel noch auf den Zugang zu Erstausbildungen beschränkt, weil nur die Stipendien betrachtet wurden. Diese Beschränkung ist in der Detailuntersuchung aus verschiedenen Gründen nicht mehr notwendig: Zum einen untersuchen wir alle Formen von Ausbildungsbeiträgen, und zum anderen findet sich im Gesetz und auch in der entsprechenden Praxis des Kantons Bern (vgl. Kapitel 15 zur stipendienrechtlichen Anerkennung) keine Beschränkung auf die Erstausbildung (auch bei den Stipendien nicht).

Im ersten Abschnitt wird die Bedeutung der fehlenden Ausbildungsbeiträge für die Nichtbezüger/innen aufgezeigt (Abschnitt 9.1). Dabei wird die Situation der Nichtbezüger/innen im laufenden Ausbildungsjahr 2000/01 sowie der Nichtbezüger/innen in den Ausbildungsjahren 1997 bis 2000 dargelegt.[20] Diese Unterscheidung wurde notwendig, weil vor der Untersuchung davon ausgegangen wurde, dass sich die Reaktion der Nichtbezüger/innen unmittelbar nach dem negativen Entscheid und einige Zeit nach dem negativen Ereignis unterscheiden könnte. Im zweiten Abschnitt wird dargelegt, welche Bedeutung die gewährten Ausbildungsbeiträge für die Wahl der Ausbildung durch die Bezüger/innen haben (Abschnitt 9.2). Abgeschlossen wird dieses Kapitel mit einem Fazit (Abschnitt 9.3).

9.1 Nichtbezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen: Bedeutung der fehlenden Ausbildungsbeiträge

9.1.1 Nichtbezüger/innen im Ausbildungsjahr 2000/2001

Von grossem Interesse ist die Reaktion der Antragsstellenden auf den negativen Stipendienentscheid im Ausbildungsjahr 2000/2001. In den zwei folgenden Tabellen sind die Reaktionen von Sparopfern und Nichtsparopfern dargelegt. Um die Reaktionen differenziert aufzuzeigen, sind die Nichtbezüger/innen nach beantragter Ausbildungsstufe (**Tabelle 29**) und nach Lebenssituation (**Tabelle 30**) gruppiert. Betrachten wir zuerst die Ergebnisse in Tabelle 29.

---

[18] Das Zielsystem wird in der Grobevaluation der Darlehen noch präzisiert und ergänzt werden.

[19] Kursiv gesetzt durch die Verfasser/innen.

[20] Vgl. Kapitel 7 für die präzisere Umschreibung der Gruppen. Bei den Nichtbezüger/innen in den Jahren 1997 bis 2000 handelt es sich um Personen, welche für das 1. Ausbildungsjahr den 1. Antrag eingereicht hatten.

Tabelle 29: Reaktion der Nichtbezüger/innen 2000/2001 auf den negativen Entscheid der Stipendienbehörden – nach beantragter Ausbildungsstufe

	Sekundarstufe II	Tertiärstufe	Weiterbildung	Total
A. Sparopfer				
1. Ausbildungsjahr				
Andere Ausbildung als geplant begonnen	2.2%	0.0%	..	1.7%
Geplante Ausbildung begonnen	97.2%	100.0%	..	97.4%
Keine Ausbildung begonnen	0.6%	0.0%	..	0.9%
Total	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	360	95	10	465
N Stichprobe	181	48	5	234
Folgejahr der Ausbildung				
Andere Ausbildung als geplant fortgesetzt	0.6%	0.0%	..	0.4%
Bereits begonnene Ausbildung fortgesetzt	98.9%	100.0%	..	99.1%
Bereits laufende Ausbildung abgebrochen	0.6%	0.0%	..	0.4%
Total	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	360	83	2	445
N Stichprobe	181	42	1	224
Total				
Andere Ausbildung als geplant	1.4%	0.0%	..	1.1%
Keine Veränderung	98.1%	100.0%	..	98.2%
Kein Beginn / Abbruch	0.6%	0.0%	..	0.7%
Total	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	720	178	12	910
N Stichprobe	362	90	6	458
B. Nichtsparopfer				
B1. 1. Ausbildungsjahr				
Andere Ausbildung als geplant begonnen	0.8%	0.7%	..	0.8%
Geplante Ausbildung begonnen	98.3%	98.6%	..	98.5%
Keine Ausbildung begonnen	0.8%	0.7%	..	0.8%
Total	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	835	568	42	1'445
N Stichprobe	237	161	12	410
B2. Folgejahr der Ausbildung				
Andere Ausbildung als geplant fortgesetzt	1.3%	1.0%	..	1.2%
Bereits begonnene Ausbildung fortgesetzt	97.9%	98.1%	..	98.0%
Bereits laufende Ausbildung abgebrochen	0.8%	1.0%	..	0.8%
Total	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	522	413	7	942
N Stichprobe	148	117	2	267
Total				
Andere Ausbildung als geplant	1.0%	0.8%	..	0.9%
Keine Veränderung	98.2%	98.4%	..	98.3%
Kein Beginn / Abbruch	0.8%	0.8%	..	0.8%
Total	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	1'357	981	49	2'387
N Stichprobe	385	278	14	677

Fortsetzung Tabelle 29: Reaktion der Nichtbezüger/innen 2000/2001 auf den negativen Entscheid der Stipendienbehörden – nach beantragter Ausbildungsstufe

	Sekundarstufe II	Tertiär	Weiterbildung	Total
C=A + B. Nichtbezüger/innen Total				
C1. 1. Ausbildungsjahr				
Andere Ausbildung als geplant begonnen	1.3%	0.6%	0.0%	1.0%
Geplante Ausbildung begonnen	98.0%	98.8%	96.2%	98.2%
Keine Ausbildung begonnen	0.8%	0.6%	3.8%	0.8%
Total	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	1'195	663	52	1'910
N Stichprobe	429	212	17	658
C2. Folgejahr der Ausbildung				
Andere Ausbildung als geplant fortgesetzt	1.0%	0.8%	..	0.9%
Bereits begonnene Ausbildung fortgesetzt	98.3%	98.4%	..	98.3%
Bereits laufende Ausbildung abgebrochen	0.7%	0.8%	..	0.7%
Total	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	882	496	9	1'387
N Stichprobe	317	158	3	478
Total				
Andere Ausbildung als geplant	1.2%	0.7%	0.0%	1.0%
Keine Veränderung	98.1%	98.6%	96.7%	98.3%
Kein Beginn / Abbruch	0.7%	0.7%	3.3%	0.8%
Total	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	2'077	1'159	61	3'297
N Stichprobe	746	370	20	1'137

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

■ **Reaktion der Nichtbezüger/innen insgesamt**: Insgesamt entschieden sich nur 0.8 Prozent der Nichtbezüger/innen gegen einen Beginn der Ausbildung bzw. gegen eine Fortsetzung. Deutlich überdurchschnittlich, aber noch immer nicht hoch, ist die Abbruchrate bei den Weiterbildungen (3.3%). Dies dürfte auf die gegenüber den Grundausbildungen reduzierten Notwendigkeit der Ausbildung zurückzuführen sein. Das tiefe Ergebnis der abgebrochenen Ausbildungen mag überraschen, ist aber erklärbar. Die Mehrheit der Antragsstellenden, die eine Ausbildung planen, fällen diese Entscheidung, um später einen Abschluss in der Hand zu haben, mit dem sie ein solides Fundament für die folgende Erwerbstätigkeit bzw. für die folgenden Lebensjahre zu bilden hoffen. Mit Ausbildungsbeiträgen wäre nun die Ausbildungszeit, in der nicht nur auf den Antragsstellenden, sondern in vielen Fällen auch auf deren Familien, finanzielle Sorgen lasten, leichter zu überbrücken. Sollten diese jedoch nicht gewährt werden, so wird in der Regel – trotz finanziellen Engpässen – nicht auf die Ausbildung verzichtet, da der Verzicht schwerwiegende Folgen hätte. In solchen Momenten gilt es, auf anderen Wegen zu den benötigten finanziellen Mitteln zu gelangen.

■ **Reaktion der Sparopfer**: Die überwiegende Mehrheit der Sparopfer hat nach dem negativen Entscheid die geplante Ausbildung begonnen bzw. die bereits angefangene Ausbildung fortgesetzt (98.2%). Dabei fällt auf, dass Sparopfer auf der Tertiärstufe überproportional häufig die Ausbildung begonnen bzw. fortgesetzt haben (100%). Der Prozentanteil an Personen, die wegen des negativen Stipendienentscheids weder die Ausbildung begonnen noch die bereits laufende Ausbildung fortgesetzt haben, ist mit 0.7 Prozent klein.

■ **Reaktion der Nichtsparopfer**: Bei den Nichtsparopfern sehen die Reaktionen nach dem negativen Stipendienentscheid grundsätzlich ähnlich wie bei den Sparopfern aus. Insgesamt haben 98 Prozent der Nichtsparopfer ihre geplante Ausbildung bzw. ihre bereits laufende Ausbildung fortgesetzt. Nur 0.8 Prozent der Nichtsparopfer haben ihre Ausbildung nicht begonnen bzw. abgebrochen.

Tabelle 30: Reaktion der Nichtbezüger/innen 2000/2001 auf den negativen Entscheid der Stipendienbehörden – nach Lebenssituation

	Single	Alleiner-ziehend	Mit Part-ner/in mit/ohne Kinder	Bei El-tern/Ver wandten	WG/Heim mit/ohne Kinder	Übrige	Total
1. Ausbildungsjahr							
Andere Ausbildung als geplant begonnen	0.0%	..	0.0%	1.2%	0.0%	5.9%	1.1%
Geplante Ausbildung begonnen	98.3%	..	98.0%	98.3%	100.0%	89.1%	97.7%
Keine Ausbildung begonnen	1.7%	..	2.0%	0.5%	0.0%	5.0%	1.2%
Total	100%	..	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	119	10	198	1'275	242	119	1'963
N Stichprobe	38	3	61	452	77	41	674
Folgejahr der Ausbildung							
Andere Ausbildung als geplant fortgesetzt	4.1%	..	0.0%	0.9%	0.0%	0.0%	0.9%
Bereits begonnene Ausbildung fortgesetzt	88.7%	..	97.6%	99.1%	100.0%	100.0%	98.4%
Bereits laufende Ausbildung abgebrochen	7.2%	..	2.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%
Total	100%	..	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	97	4	82	997	178	51	1'409
N Stichprobe	31	1	25	353	57	17	484
Total							
Andere Ausbildung als geplant	1.9%	..	0.0%	1.1%	0.0%	4.1%	1.0%
Keine Veränderung	94.0%	..	97.9%	98.6%	100.0%	92.4%	98.0%
Kein Beginn / Abbruch	4.2%	..	2.1%	0.3%	0.0%	3.5%	0.9%
Total	100%	..	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	216	14	280	2'272	420	170	3'372
N Stichprobe	70	4	86	805	134	58	1'159

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

In Tabelle 30 sind dieselben Ergebnisse nach der Lebenssituation der Nichtbezüger/innen dargestellt. Es wird deutlich, dass von den insgesamt 0.9 Prozent der Nichtbezüger/innen, die ihre Ausbildung wegen dem negativem Stipendienentscheid nicht begonnen bzw. nicht fortgesetzt haben, nicht alle Subgruppen gleich reagiert haben. Insbesondere Personen, die in einer Wohngemeinschaft/in einem Heim (0.0%) bzw. bei den Eltern (0.3%) leben, haben unterproportional häufig ihre Ausbildung nicht begonnen bzw. nicht fortgesetzt. Singles hingegen haben überproportional häufig diese Entscheidung getroffen (4.2%).

Die Nichtbezüger/innen, welche die Abbildung nicht begonnen bzw. nicht fortgesetzt hatten, wurden auch danach gefragt, wie wichtig die fehlenden Stipendien für diesen Entscheid gewesen seien. Die Frage wurde nur von 10 Personen beantwortet. Alle gaben aber an, dass die Stipendien «relativ wichtig» bzw. «sehr wichtig» für den Entscheid gewesen sind. Mehr als die Hälfte plant trotzdem noch eine Ausbildung und will in diesem Fall auch wieder Ausbildungsbeiträge beantragen.

9.1.2 Nichtbezüger/innen in den Ausbildungsjahren 1997 bis 2000

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die Reaktionen des aktuellen Ausbildungsjahrgangs auf die fehlenden Ausbildungsbeiträge dargestellt. Nur 0.8 Prozent der Nichtbezüger/innen insgesamt und nur 0.7 Prozent der Sparopfer haben die Ausbildung aufgrund der fehlenden finanziellen Unterstützung nicht begonnen bzw. nicht fortgesetzt. Gelten diese Angaben aber auch noch in einem Jahr? Könnte es nicht sein, dass die negativen Konsequenzen erst mit Zeitverzögerung eintreten? Um diese Frage zu beantworten, wurden Nichtbezüger/innen, welche in den Jahren 1997 bis 2000 den 1. Antrag für das 1. Jahr der Ausbildung gestellt hatten, befragt. In den beiden folgenden Tabellen sind – analog

zum vorangegangenen Abschnitt – die Ergebnisse dargestellt. Betrachten wir zuerst **Tabelle 31**, in welcher die Resultate nach Ausbildungsstufe differenziert werden:

Tabelle 31: Reaktion der Nichtbezüger/innen 1997 bis 2000 auf den negativen Entscheid der Stipendienbehörden – nach beantragter Ausbildungsstufe (*)

	Sekundarstufe II	Tertiär	Weiterbildung	Total
A1. Sparopfer				
Andere Ausbildung als geplant begonnen	2.5%	0.0%	..	2.1%
Später mit einer Ausbildung begonnen	0.3%	0.0%	..	0.2%
Geplante Ausbildung begonnen	97.2%	95.8%	..	96.8%
Keine Ausbildung begonnen	0.0%	4.2%	..	0.9%
Total	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	744	146	14	904
N Stichprobe	379	74	7	460
A2. Nichtsparopfer				
Andere Ausbildung als geplant begonnen	1.0%	0.8%	4.0%	1.1%
Später mit einer Ausbildung begonnen	0.6%	0.4%	0.0%	0.5%
Geplante Ausbildung begonnen	96.9%	98.4%	87.9%	97.1%
Keine Ausbildung begonnen	1.5%	0.4%	8.1%	1.3%
Total	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	1'866	1'001	99	2'966
N Stichprobe	491	263	26	781
A3 = A1 + A2. Nichtbezüger/innen Total				
Andere Ausbildung als geplant begonnen	1.5%	0.7%	3.5%	1.3%
Später mit einer Ausbildung begonnen	0.5%	0.4%	0.0%	0.5%
Geplante Ausbildung begonnen	97.0%	98.1%	87.6%	97.0%
Keine Ausbildung begonnen	1.1%	0.9%	8.8%	1.2%
Total	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	2'609	1'146	113	3'868
N Stichprobe	870	338	33	1'241
B. Andere Konsequenzen als die angegebenen				
Sparopfer	3.8%	..	-	3.3%
Nichtsparopfer	2.8%	..	-	2.1%
Total	3.1%	..	-	2.4%
N Grundgesamtheit	81	10	0	91
N Stichprobe	27	3	0	29

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Befragt wurden Personen, welche für ihre Ausbildung den 1. Antrag im 1. Ausbildungsjahr stellten und einen negativen Entscheid erhielten.
Quelle: Schriftliche Befragung von Nichtbezüger/innen (N=1'274) von Stipendien und Darlehen aus den Ausbildungsjahren 1997 bis 2000. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

■ **Reaktion der Nichtbezüger/innen insgesamt**: 1.2 Prozent der Befragten geben an, dass sie die Ausbildung nicht begonnen haben (in der Stichprobe waren nur „Ausbildungsstarter/innen"). Die Abbruchrate steigt somit gegenüber dem aktuellen Ausbildungsjahrgang nur wenig an. Allerdings gaben 2.4 Prozent der Befragten an, dass für sie eine andere Situation als die ihnen auf einer Liste präsentierten Situationen zutrifft. Wir verfügen über keine weiteren Informationen, in welchen Konstellationen sich diese Personen befunden haben. Denkbar wäre auch, dass darunter auch Personen sind, die ihre Ausbildung vorerst begonnen und dann später abgebrochen haben.
Überdurchschnittlich ist die Abbruchrate bei den Weiterbildungen (8.8%). Sie liegt auch deutlich über derjenigen, welche die Personen mit Weiterbildung aus dem aktuellen Jahrgang angegeben haben (3.3%). Bei den Weiterbildungen haben wir somit die eingangs geschilderte Situation: Der negative Entscheid wirkt sich erst mit einer gewissen Verzögerung in einem Abbruch der Weiterbildung aus.
■ **Reaktion der Sparopfer:** Die Abbruchrate bei den Sparopfern liegt mit 0.9 Prozent sogar noch tiefer als die Abbruchrate bei den Nichtsparopfern (1.3%). Es kann daher nicht argumentiert werden, dass die Sparmassnahmen in den 90er Jahren verstärkt zu Ausbildungsabbrüchen geführt haben – zumindest innerhalb derjenigen Gruppe, welche überhaupt Gesuche gestellt hat. Diese Feststellungen

treffen generell zu, nicht aber für die Gruppe der Tertiärausbildungen: Hier beträgt die Abbruchrate 4.2 Prozent und liegt somit über derjenigen der Sparopfer generell (0.9%) und auch über derjenigen der Nichtsparopfern mit tertiären Ausbildungen (0.4%). Dieses Ergebnis ist sehr interessant: In Kapitel 8 konnte dargelegt werden, dass innerhalb der Sparopfer die Personen mit Berufsbildungen deutlich übervertreten sind. Hier zeigt es sich aber, dass die Bildungsabbrüche nicht primär in dieser Gruppe vorkommen.

In **Tabelle 32** sind dieselben Ergebnisse nun nach der Lebenssituation der Nichtbezüger/innen zum Zeitpunkt des negativen Entscheides dargestellt. Die Reaktionen der Nichtbezüger/innen 1997 bis 2000 nach Lebenssituation sind vergleichbar mit den Reaktionen der Nichtbezüger/innen 2000/01 (vgl. Tabelle 30). In der Tabelle 32ist ersichtlich, dass von den 1.2 Prozent Nichtbezüger/innen, die wegen dem negativem Stipendienentscheid die Ausbildung nicht begonnen haben, zwei Subgruppen unterproportional häufig vertreten sind . Es handelt sich – wie bei den Nichtbezüger/innen 2000/01 – um Personen, die in einer Wohngemeinschaft/in einem Heim (0.0%) bzw. bei den Eltern leben (0.8%). Entsprechend übervertreten sind die Singles (5.3%) und die Antragsstellenden mit Lebenspartner/innen (2.6%).

Wie bei den Nichtbezüger/innen 2000/01 mit Bildungsabbrüchen können auch bei den Nichtbezüger/innen 1997 bis 2000 keine zuverlässigen Aussagen über die Bedeutung der Stipendien für den Bildungsabbruch gemacht werden, weil die Stichprobe zu klein ist. Dennoch kann darauf hingewiesen werden, dass die fehlenden Stipendien für die Mehrheit der Nichtbezüger/innen ausschlaggebend für den Ausbildungsabbruch waren.

Tabelle 32: Reaktion der Nichtbezüger/innen 1997 bis 2000 auf den negativen Entscheid der Stipendienbehörden – nach Lebenssituation (*)

	Single	Alleine-ziehend	Mit Partner/in mit/ohne Kinder	Bei Eltern/Verwandten	WG/Heim mit/ohne Kinder	Übrige	Total
A. Reaktion auf den negativen Entscheid							
Andere Ausbildung als geplant begonnen	2.7%	..	1.0%	1.3%	1.6%	2.1%	1.4%
Später mit einer Ausbildung begonnen	0.0%	..	1.0%	0.5%	0.0%	0.0%	0.4%
Geplante Ausbildung begonnen	92.0%	..	95.3%	97.5%	98.4%	93.6%	97.0%
Keine Ausbildung begonnen	5.3%	..	2.6%	0.8%	0.0%	4.3%	1.2%
Total	100%	..	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	226	15	386	2'781	373	94	3'875
N Stichprobe	64	4	110	913	117	33	1'241
B. Andere Konsequenzen als die angegebe-							
Anteil der Antwortenden	..	-	..	2.0%	..	..	2.5%
N Grundgesamtheit	15	0	15	58	4	6	98
N Stichprobe	4	0	4	21	2	2	33

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Befragt wurden Personen, welche für ihre Ausbildung den 1. Antrag im 1. Ausbildungsjahr stellten und einen negativen Entscheid erhielten.
Quelle: Schriftliche Befragung von Nichtbezüger/innen (N=1'274) von Stipendien und Darlehen aus den Ausbildungsjahren 1997 bis 2000. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

9.2 Bezüger/innen: Bedeutung der Ausbildungsbeiträge für die Ausbildung

Auswirkungen der Ausbildungsbeiträge im Jahr 2000/2001 für den Beginn bzw. die Fortsetzung der Ausbildung

Wie in **Tabelle 33** ersichtlich ist (Tabellenteil A), haben 46 Prozent der Bezüger/innen Ausbildungsbeiträge für ihr erstes Ausbildungsjahr beantragt und bekommen. Aus dieser Gruppe hat sich eine überwiegende Mehrheit vor dem positiven Bescheid der Stipendienbehörden für den Beginn ihrer Ausbildung entschieden (91%). Ganz offensichtlich scheint es daher so zu sein, dass die Auszubildenden mit der Ausbildung starten und parallel dazu die Finanzierung organisieren. Die Beantragung der Stipendien gehört dabei zu dieser Phase, beeinflusst die Frage nach dem Start der Ausbildung aber nur in wenigen Fällen (9%). Dennoch geben 69 Prozent der Befragten an, dass die Ausbildungsbeiträge für den Start der Ausbildung wichtig bis sehr wichtig waren. Dieser Anteil ist bei den Singel-Haushalten etwas grösser, wohl weil dort die finanziellen Spielräume zur Organisation anderer Einnahmequellen geringer sind. Was wäre nun aber passiert, wenn die Auszubildenden einen negativen Entscheid der Behörde bekommen hätten? Den Befragten wurde eine Liste von möglichen Reaktionen vorgegeben. Am häufigsten wurde «keine Konsequenzen» angekreuzt (59%). Dies mag etwas erstaunen, hätten die Betroffenen ohne die Ausbildungsbeiträge doch wohl anderweitig nach Einnahmequellen suchen müssen. Im vorliegenden Zusammenhang interessiert aber nun die Frage nach der potentiellen Abbruchrate: 3.8 Prozent der Befragten geben an, dass sie die Ausbildung abgebrochen hätten. Erwartungsgemäss etwas tiefer ist der Anteil bei den Personen, welche bei den Eltern wohnen (3.1%), bzw. erwartungsgemäss höher bei Single-Haushalten (8.7%).

Diese verhältnismässig bescheidenen potentiellen Abbruchquoten deuten darauf hin, dass die Mehrheit der Bezüger/innen unter allen Umständen eine Ausbildung absolvieren will. Vergegenwärtigt man sich die Zahlen aus der Tabelle 26 – 84 Prozent der Bezüger/innen haben ein Stipendiengesuch für eine Grundausbildung beantragt –, so ist es naheliegend, diesem Schluss zuzustimmen. Diese Einschätzung bedeutet jedoch nicht, dass es den Bezüger/innen gleichgültig ist, ob sie Ausbildungsbeiträge erhalten oder nicht.

In einer anderen Situation stehen die 54 Prozent der Befragten, welche nicht das erste, sondern ein Folgejahr der Ausbildung besuchen. Hier geben 5.5 Prozent an, sie hätten ohne Ausbildungsbeiträge die Ausbildung abgebrochen. 16 Prozent der Befragten meinten, sie würden zuerst Geld verdienen und dann mit der Ausbildung weiterfahren. Bei den Singles (44%) und bei den Personen in Partnerschaften (36%) kamen die zwei genannten Optionen überproportional häufig vor. Am häufigsten war auch bei den Auszubildenden im Folgejahr die Antwort «keine Konsequenzen» (56%). Ähnlich wie bei den Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen für das erste Ausbildungsjahr kann daher auch hier vermutet werden, dass die meisten ihre Ausbildung unter allen Umständen abschliessen wollen – insbesondere Personen, die sich noch in einer Grundausbildung befinden.

Tabelle 33: Wichtigkeit der Ausbildungsbeiträge im Jahr 2000/2001 für die Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen – nach Lebenssituation

	Single	Alleiner-ziehend	Mit Part-ner/in mit/ohne Kinder	Bei El-tern/Ver wandten	WG/Heim mit/ohne Kinder	Übrige	Total
A. Ausbildungsjahr							
Erstes Ausbildungsjahr	36%	..	25%	49%	38%	..	46%
Weiteres Ausbildungsjahr	64%	..	75%	51%	62%	..	54%
Total	100%	..	100%	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	390	6	141	3'992	542	82	5'153
N Stichprobe	66	1	24	677	92	14	874
B1. Erstes Jahr: Zeitpunkt des Entscheides für den Ausbildungsbeginn							
Nach dem positiven Bescheid der ERZ	21%	..	..	7%	9%	..	9%
Vor dem positiven Bescheid der ERZ	79%	..	..	93%	91%	..	91%
Total	100%	..	..	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	141	6	35	1'864	207	35	2'288
N Stichprobe	24	1	6	316	35	6	388
B2. Erstes Jahr: Wichtigkeit der Stipendien/Darlehen für den Ausbildungsbeginn							
Sehr wichtig	57%	..	..	34%	49%	..	37%
wichtig	21%	..	..	33%	29%	..	32%
nicht wichtig	9%	..	..	24%	17%	..	22%
gar nicht wichtig	13%	..	..	10%	6%	..	9%
Total	100%	..	..	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	136	6	36	1'869	206	41	2'294
N Stichprobe	23	1	6	317	35	7	389
B3. Erstes Jahr: Konsequenzen eines negativen Entscheides							
Keine Ausbildung begonnen	8.7%	..	..	3.1%	2.9%	..	3.8%
Zuerst Geld verdienen, dann Ausbildung	22%	..	..	8%	24%	..	11%
Andere Ausbildung gewählt	13%	..	..	4%	9%	..	6%
Andere Ausbildungsinstitution gewählt	22%	..	..	5%	21%	..	7%
Keine Konsequenzen	39%	..	..	64%	35%	..	59%
Andere Konsequenzen	22%	..	..	44%	50%	..	43%
Keine Antwort	0%	..	..	1%	0%	..	1%
N Grundgesamtheit	171	6	29	1'899	200	35	2'340
N Stichprobe	29	1	5	322	34	6	397
C. Folgejahr: Konsequenzen eines negativen Entscheides							
Abbruch der laufenden Ausbildung	12.8%	-	17.6%	3.9%	5.3%	..	5.5%
Zuerst Geld verdienen, dann weiterfahren	31%	-	18%	14%	16%	..	16%
Wechsel der Ausbildung	5%	-	0%	7%	9%	..	7%
Wechsel der Ausbildungsinstitution	5%	-	0%	3%	7%	..	3%
Keine Konsequenzen	44%	-	35%	61%	39%	..	56%
Andere Konsequenzen	41%	-	47%	34%	54%	..	37%
Keine Antwort	3%	-	12%	5%	4%	..	5%
N Grundgesamtheit	230	0	100	1'975	337	41	2'683
N Stichprobe	39	0	17	335	57	7	455

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Auswirkungen von fehlenden bzw. tieferen Ausbildungsbeiträgen

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die Ergebnisse auf die Frage, wie die Bezüger/innen auf einen negativen Entscheid im Ausbildungsjahr 2000/2001 reagiert hätten, dargestellt. Darüber hinaus wollten wir aber auch die Reaktion auf weitere Veränderungen prüfen. So wurden die Bezüger/innen auch danach gefragt, wie sie reagiert hätten, wenn sie (a) im Ausbildungsjahr 2000/2001 und auch vorher gar nie Ausbildungsbeiträge bekommen hätten, (b) im Ausbildungsjahr 2000/2001 und auch vorher immer Ausbildungsbeiträge bekommen hätten, welche 20 Prozent höher als die effektiv ausbezahlten gewesen wären, und (c) wenn sie im Ausbildungsjahr 2000/2001 und auch vorher immer Ausbildungsbeiträge bekommen hätten, welche 20 Prozent tiefer als die effektiv ausbezahlten gewesen

wären. In Bezug auf das Hauptziel 1 (Zugang zur Bildung) interessieren die Fälle (a) und (c). In **Tabelle 34** sind die Ergebnisse dokumentiert.

Tabelle 34: Bedeutung von fehlenden bzw. tieferen Ausbildungsbeiträgen für die Bezüger/innen von Stipendien/Darlehen – nach Lebenssituation

	Single	Alleiner-ziehend	Mit Part-ner/in mit/ohne Kinder	Bei El-tern/Ver wandten	WG/Heim mit/ohne Kinder	Übrige	Total
A. Nie Stipendien/Darlehen für die laufende Ausbildung: Konsequenzen							
Verlängerung der Ausbildung	22%	..	39%	14%	37%	..	18%
Verkürzung der Ausbildung	3%	..	0%	2%	1%	..	2%
Keine Veränderung der Ausbildungsdauer	47%	..	52%	63%	44%	..	59%
Ausbildung nie begonnen	18.8%	..	13.0%	9.3%	13.0%	..	10.7%
Aufnahme eines privaten Darlehens	33%	..	30%	17%	36%	..	20%
Ich weiss es nicht	34%	..	13%	32%	36%	..	32%
N Grundgesamtheit	377	6	136	3'850	542	83	4'994
N Stichprobe	64	1	23	653	92	14	847
B. 20% tiefere Stipendien/Darlehen für die laufende Ausbildung: Konsequenzen							
Andere Ausbildung gewählt	7%	..	9%	5%	3%	..	5%
Andere Ausbildungsinstitution gewählt	13%	..	13%	3%	7%	..	4%
Verkürzung der Ausbildung	7%	..	0%	2%	0%	..	2%
Verlängerung der Ausbildung	21%	..	35%	11%	21%	..	14%
Erhöhung der Erwerbstätigkeit	46%	..	48%	31%	52%	..	35%
Reduktion der Erwerbstätigkeit	5%	..	0%	2%	1%	..	2%
Andere Konsequenzen	61%	..	57%	55%	58%	..	56%
Keine Konsequenzen	12%	..	9%	31%	16%	..	27%
N Grundgesamtheit	360	6	136	3'573	542	59	4'676
N Stichprobe	61	1	23	606	92	10	793

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

■ **Nie Stipendien:** 10.7 Prozent geben nun an, dass sie die Ausbildung nie begonnen hätten. Dieser Wert ist nun etwas höher als die Reaktion auf die fehlenden Stipendien im Ausbildungsjahr 2000/2001 (3.8% bzw. 5.5%). Für eine Mehrheit der Bezüger/innen hätten fehlende Ausbildungsbeiträge aber primär andere Auswirkungen gehabt: 20 Prozent geben an, dass sie ein privates Darlehen aufgenommen hätte und 18 Prozent, dass sich die Ausbildung verlängert hätte (59% geben explizit an, dass sich die Ausbildung nicht verlängert hätte).

■ **20 Prozent tiefere Stipendien**: Im Fall von tieferen Ausbildungsbeiträgen sind mehrere Auswirkungen zu erwarten. Für einen grossen Teil der Bezüger/innen hätte dieser Umstand eine erhöhte Erwerbstätigkeit zur Folge (35%), was unter anderem auch zu einer Verlängerung der Ausbildungszeit führen dürfte (14%). Dies trifft wiederum überproportional häufig für Singles und Personen zu, die in einer Wohngemeinschaft oder in einem Heim leben. Für 27 Prozent der Bezüger/innen hätten hingegen tiefere Ausbildungsbeiträge keine direkten Auswirkungen zur Folge. Dies trifft überproportional häufig für Bezüger/innen zu, die bei den Eltern wohnen. Die grösste Gruppe der Reaktion wären die «anderen Konsequenzen» (56%). Darunter dürften auch Ab- und Unterbrüche von Bildungen zu rechnen sein. Allerdings kann nicht genau beziffert werden, wie gross dieser Anteil wäre.

9.3 Fazit

In Kapitel 9 gingen wir der Frage nach, ob das bernische Stipendienwesen das zentrale erste Hauptziel, nämlich die Ermöglichung des Zugangs zur Bildung, auch für Personen in bescheidenen Einkommensverhältnissen, erreicht. Die Antwort muss differenziert ausfallen:

■ Der 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 das vorliegende Kapitel 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 Nichtbezüger/innen beginnen ihre Ausbildungen aufgrund der fehlenden Stipendien nicht bzw. setzen sie nicht fort; etwas häufiger ist der Abbruch bei den Personen, welche eine Weiterbildung planen[21]). So erstaunt es auch nicht, dass die Sparmassnahmen der 90er Jahre nicht bzw. kaum zu Bildungsverhinderung führten. Die Stipendien 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 habe als bei den Antragstellenden. Allerdings darf der Informationsgrad der Bevölkerung über die Berechnung der Stipendien und die Auswirkungen der Sparmassnahmen auf die Höhe der gesprochenen Ausbildungsbeiträge auch nicht überschätzt werden. Die meisten dürften wissen, dass es Stipendien gibt, aber über die präzisere Berechnung nicht informiert sein.

[21] Bei den Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen geben mehr Personen an, dass sie ohne Ausbildungsbeiträge keine Ausbildung begonnen hätten bzw. die laufende Ausbildung abgebrochen hätten (zwischen 4% und 6%). Die Befragung der Nichtbezüger/innen weist nun aber darauf hin, dass die Bezüger/innen die Abbruchquote wohl überschätzen. Fehlen die Stipendien dann tatsächlich, so organisieren sich die Nichtbezüger/innen verstärkt andere Einnahmequellen bzw. reduzieren ihren Lebensstandard (vgl. Kapitel 10).

10 Evaluation Hauptziel 2: Finanzielle Situation der Personen in Ausbildung

In der ERKOS-Grobuntersuchung wurde ein Zielsystem für das Stipendienwesen entwickelt (Ecoplan 2000, 8).[22] Als Oberziel wurde dabei die Chancengleichheit im Zugang zu Bildung identifiziert. Der Autor unterscheidet anschliessend im Sinne einer Operationalisierung des Oberziels 4 Hauptziele und 3 Nebenziele. In Kapitel 9 wurde das erste Hauptziel (Zugang zur Bildung) untersucht. In Kapitel 10 geht es nun um die Überprüfung des zweiten Hauptzieles, das in der Grobuntersuchung folgendermassen formuliert wurde:

Hauptziel 2: „Bezügerinnen und Bezügern von Stipendien wird ein Leben oberhalb der Existenzminimums ermöglicht, aber auch nicht viel mehr“ (Ecoplan 2000, 8).

Um dieses Ziel zu überprüfen, wird im vorliegenden Kapitel die finanzielle Situation der sich in Ausbildung befindenden Personen eruiert. Dabei werden konsequent zwei Sichtweisen entwickelt: Zum einen werden die Antragstellenden selbst untersucht, zum anderen aber auch der Haushalt, in dem sie leben. Der Haushalt ist dann auch die relevante Grösse für die Frage, ob die Existenzsicherung gewährleistet wird. Als Massstab für die Existenzsicherung werden dabei die allgemein anerkannten Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) beigezogen. Ganz bewusst wird nicht das betreibungsrechtliche Existenzminimum, welches nur als physisches, nicht aber als soziales Existenzminimum gilt, als Massstab verwendet. Bei der Berechnung der gemäss SKOS anrechenbaren Kosten pro Haushalt werden Pauschalen für den Lebensunterhalt eingesetzt (vgl. ausführlicher Kapitel 23 im Anhang zur Berechnung der anrechenbaren Kosten gemäss SKOS). Daher wurden die schriftlich befragten Auszubildenden nur über die weiteren Ausgaben befragt, welche zusätzlich zu den Pauschalen verrechnet werden können (bspw. Miete, Nebenkosten, Krankenkassenprämien etc.).

Kapitel 10 ist wie folgt strukturiert: Zuerst werden die Einnahmen der Antragsstellenden bzw. die Einnahmen der Haushalte, in denen sie leben, dargelegt (Abschnitt 10.1). Anschliessend werden die persönlichen Ausgaben der Antragsstellenden bzw. der Haushalte, in denen sie legen, präsentiert (Abschnitt 10.2). Wie erwähnt werden hier nur die Zusatzausgaben, nicht aber die Lebenshaltungskosten dargestellt. Der dritte Abschnitt geht auf die Art und Höhe der Ausbildungskosten ein (Abschnitt 10.3). Im vierten Abschnitt geht es darum, die Armutsbetroffenheit der Antragsstellenden zu untersuchen (Abschnitt 10.4). Abgeschlossen wird das zehnte Kapitel mit einem Fazit (Abschnitt 10.5).

10.1 Die Einnahmen während der Ausbildung

Die Antragsstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/01 wurden nach ihren persönlichen Einnahmen sowie nach ihren Haushaltseinnahmen im Monat Februar 2001 gefragt. Sie wurden gebeten, alle Einnahmensquellen sowie die Höhe der Einnahmen in Franken anzugeben.

Die Höhe der ausgerichteten Ausbildungsbeiträge

Wir beginnen den Abschnitt über die Einnahmen der Antragstellenden, in dem wir darstellen, wie hoch die von den Stipendienbehörden ausgeschütteten Ausbildungsbeiträge sind. In der **Tabelle 35** sind die ausgerichteten Ausbildungsbeiträge im Ausbildungsjahr 2000/01 detailliert nach Lebenssituation der Antragsstellenden aufgeführt. Es zeigt sich:

■ Im Durchschnitt erhielten Bezüger/innen im Ausbildungsjahr 2000/01 7'313 Franken an Unterstützung von den Stipendienbehörden. Dabei liegen die Ausbildungsbeiträge für Personen, die noch bei den Eltern wohnen, unter dem allgemeinen Durchschnitt (6'464 Franken) und Ausbildungsbeiträge für

[22] Das Zielsystem wird in der Grobevaluation der Darlehen noch präzisiert und ergänzt werden.

Singles (11'173 Franken) sowie Personen, die in einer Wohngemeinschaft/in einem Heim leben (9'624 Franken), über dem allgemeinen Durchschnitt.

Tabelle 35: Die Höhe der ausgerichteten Ausbildungsbeiträge im Ausbildungsjahr 2000/2001 – nach Lebenssituation und Kategorie der Ausbildungsbeiträge

	Single	Alleiner-ziehend	Mit Part-ner/in mit/ohne	Bei El-tern/Ver wandten	WG/Heim mit/ohne Kinder	Übrige	Total
A1. Nur Stipendien							
Durchschnittlicher Beitrag	10'578	..	7'320	6'361	9'168	12'515	7'101
N Grundgesamtheit	348	6	100	3'768	489	83	4'793
N Stichprobe	59	1	17	639	83	14	813
A2. Nur Darlehen							
Durchschnittlicher Beitrag	..	-	..	..	..	-	12'578
N Grundgesamtheit	18	0	24	29	12	0	83
N Stichprobe	3	0	4	5	2	0	14
A3. Nur Beiträge Fonds für Härtefälle							
Durchschnittlicher Beitrag	-	-	-	..	-	..	3'843
N Grundgesamtheit	0	0	0	18	0	6	24
N Stichprobe	0	0	0	3	0	1	4
A4. Stipendien und Darlehen							
Durchschnittlicher Beitrag	..	-	-	..	..	-	18'201
N Grundgesamtheit	12	0	0	35	12	0	59
N Stichprobe	2	0	0	6	2	0	10
A5. Stipendien und Fonds für Härtefälle							
Durchschnittlicher Beitrag	-	-	-	..	-	-	..
N Grundgesamtheit	0	0	0	6	0	0	6
N Stichprobe	0	0	0	1	0	0	1
A6. Darlehen und Fonds für Härtefälle							
Durchschnittlicher Beitrag	-	-	-	-	-	-	-
N Grundgesamtheit	0	0	0	0	0	0	0
N Stichprobe	0	0	0	0	0	0	0
A7. Stipendien, Darlehen und Fonds für Härtefälle							
Durchschnittlicher Beitrag	-	-	-	-	-	-	-
N Grundgesamtheit	0	0	0	0	0	0	0
N Stichprobe	0	0	0	0	0	0	0
A8. Total							
Durchschnittlicher Beitrag	11'173	..	8'384	6'464	9'624	11'874	7'313
N Grundgesamtheit	377	6	124	3'856	513	88	4'964
N Stichprobe	64	1	21	654	87	15	842
B. Darlehensschuld am Ende der Ausbildung							
Durchschnittlicher Beitrag	..	-	..	16'377	..	..	24'676
N Grundgesamtheit	53	0	29	106	29	12	230
N Stichprobe	9	0	5	18	5	2	39

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

■ Die überwiegende Mehrheit der Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen im Ausbildungsjahr 2000/01 erhielt nur Stipendien (96%). Ihnen wurden im Durchschnitt 7'101 Franken Stipendien gewährt. Es fällt auf, dass zwei Subgruppen mehr als 7'101 Franken Stipendien gewährt wurden. Es handelt sich dabei um Singles und um Personen, die in einer Wohngemeinschaft/in einem Heim leben. Sie bilden aber innerhalb der Gruppe der «Nur-Stipendien-Bezüger/innen» eine Minderheit. Die Mehrheit bilden Personen, die noch bei den Eltern wohnen (79%). Sie erhalten im Durchschnitt 6'361 Franken Stipendien. Man kann vermuten, dass ein grosser Teil der Stipendien an Personen geht, die eine Ausbildung auf der Sekundarstufe II absolvieren. Wie in **Abbildung 4** ersichtlich ist, ging der

grösste Teil der Stipendien an Personen auf der Sekundarstufe II (71% Anteil an allen Bezüger/innen, 62% am ausgeschütteten Geldvolumen). Ein Viertel der Stipendien ging an Personen auf der Tertiärstufe und vereinzelt wurden Stipendien an Personen ausgerichtet, die sich weiterbilden.

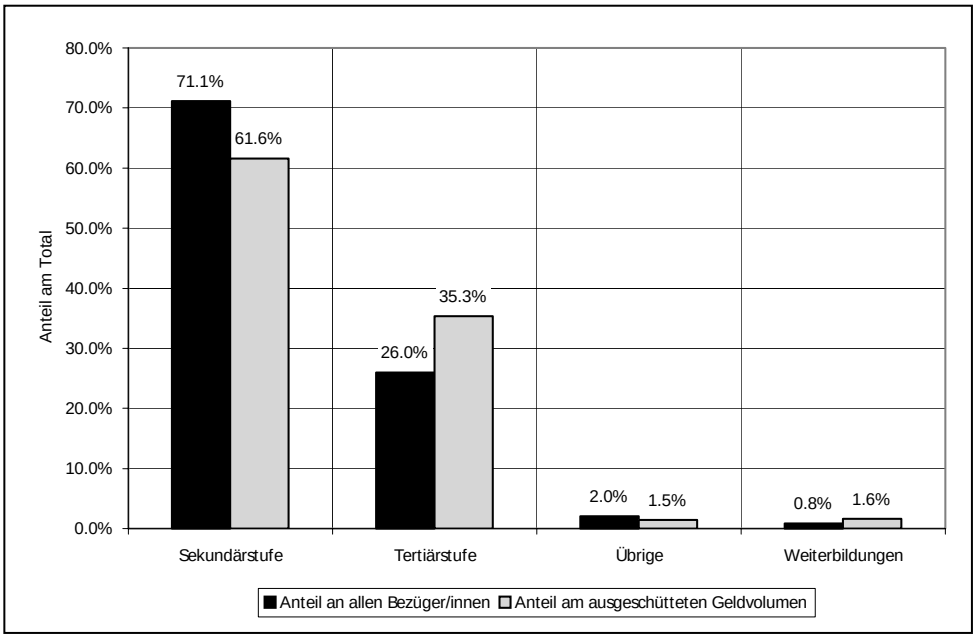
■ Im Vergleich zu den «nur Stipendien-Bezüger/innen» ist der Anteil der «nur Darlehens-Bezüger/innen» sehr klein (rund 2%). Sie erhalten im Durchschnitt 12'578 Franken Darlehen.

■ Weniger als 1 Prozent der Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen haben nur Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle gekriegt. Der dabei ausgerichtete durchschnittliche Betrag betrug 3'843 Franken.

■ Der Anteil der Personen, welcher gleichzeitig verschiedene Typen von Ausbildungsbeiträgen erhielt, ist sehr klein. So gibt es Personen, die Stipendien und Darlehen erhalten haben. Andere wiederum haben Stipendien und Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle bekommen.

Das durchschnittliche Darlehen der Stipendienbehörden beträgt, wie erwähnt, 12'578 Franken. Die Bezüger/innen wurden auch danach gefragt, wie gross die durch «offizielle» Darlehen der Stipendienbehörden und privaten zusätzlichen Darlehen ausgelöste Darlehensschuld am Ende der Ausbildung sein wird. Wie aus Tabelle 35 (Tabellenteil B) ersichtlich wird, liegt die durchschnittliche Darlehensschuld am Ende bei 24'676 Franken, also rund doppelt so hoch. Wenn wir von einer durchschnittlichen Bezugsdauer von etwas mehr als einem Jahr ausgehen (vgl. dazu die Grobanalyse der Darlehen in Teil 3), dann kommen im Durchschnitt noch recht substantielle private Darlehen dazu.

Abbildung 4: Der Anteil der Bezüger/innen nach Bildungsstufen und das ausgeschüttete Volumen an Ausbildungsbeiträgen



Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Die Einnahmen der Antragsstellenden

In **Tabelle 36** werden die persönlichen Einnahmen der Antragstellenden ausgewiesen. Für die Interpretation der Ergebnisse sei auf folgendes hingewiesen: Die einzelnen Durchschnittswerte berücksichtigen auch diejenigen Fälle, welche in den jeweiligen Kategorien angaben, dass sie über keine Einnahmen verfügen. In Tabelle 37 werden anschliessend die Werte ausgewiesen, welche sich aus dem Durchschnitt jener Antragstellenden ergeben, die auch tatsächlich eine Einnahme im betreffen-

den Bereich erzielten. Folgendes Beispiel soll den Unterschied darstellen. In Tabelle 36 wird ein durchschnittliches persönliches Erwerbseinkommen von 345 Franken ausgewiesen. Dieser Wert ist recht tief, weil fast die Hälfte der Antragstellenden nicht erwerbstätig ist. In Tabelle 37 beträgt demgegenüber das durchschnittliche Erwerbseinkommen derjenigen, welche auch tatsächlich erwerbstätig waren, 756 Franken. Wie können nun die Ergebnisse in Tabelle 36 interpretiert werden?

Tabelle 36: Die persönlichen Einnahmen der Antragsstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/2001

	Bezüger/innen 2000/2001	**Nichtbezüger/innen 2000/2001**			**Total**
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
Erwerbseinkommen	331	478	521	504	402
Renteneinkommen	13	21	27	25	18
Unterstützung Arbeitslosenversicherung	0	5	9	7	3
Unterstützung Sozialhilfe	12	5	17	12	13
Prämienverbilligung	13	8	24	18	16
Abbau von Ersparnissen	154	204	376	308	224
Abbau von Stipendien/Darlehen	464	9	39	27	292
Unterstützung Familie/Bekannte	148	210	337	287	210
Einnahmen aus Unterhaltsbeiträgen/Alimente	40	42	61	54	47
Andere Einnahmen	18	6	35	23	22
Total persönliche Einnahmen	**1'195**	**987**	**1'447**	**1'324**	**1'246**
Erwerbseinkommen	27.7%	48.4%	36.0%	38.1%	32.3%
Renteneinkommen	1.1%	2.1%	1.9%	1.9%	1.5%
Unterstützung Arbeitslosenversicherung	0.0%	0.5%	0.6%	0.5%	0.2%
Unterstützung Sozialhilfe	1.0%	0.5%	1.2%	0.9%	1.0%
Prämienverbilligung	1.1%	0.8%	1.7%	1.3%	1.3%
Abbau von Ersparnissen	12.9%	20.7%	26.0%	23.3%	18.0%
Abbau von Stipendien/Darlehen	38.8%	0.9%	2.7%	2.0%	23.4%
Unterstützung Familie/Bekannte	12.4%	21.2%	23.3%	21.7%	16.8%
Einnahmen aus Unterhaltsbeiträgen/Alimente	3.4%	4.3%	4.2%	4.1%	3.7%
Andere Einnahmen	1.5%	0.6%	2.4%	1.8%	1.7%
Total persönliche Einnahmen	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
N Grundgesamtheit	4'670	829	2'258	3'087	7'757
N Stichprobe	792	417	641	1'058	1'850

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

■ Das durchschnittliche persönliche Einkommen belief sich im Februar 2001 auf 1'246 Franken. Das Einkommen setzt sich dabei aus verschiedenen Quellen zusammen. Die wichtigsten sind: Das Erwerbseinkommen (32%), die Stipendien/Darlehen (23%), die Ersparnisse (18%) und die Unterstützung aus der Verwandtschaft (17%). Die übrigen Einnahmen, welche zusammen 10 Prozent ausmachen, sind quantitativ von weniger grosser Bedeutung.

■ Interessant ist der Unterschied im Total des persönlichen Einkommens über die verschiedenen Gruppen von Antragstellenden. Die Nichtbezüger/innen verfügen über die grössten Einnahmen (1'447 Franken), was durch den durchschnittlich höheren Bildungsstand und durch den höheren Anteil an erwerbstätigen Personen erklärt werden kann. Den Sparopfer stehen vergleichsweise die geringsten persönlichen Einnahmen zur Verfügung (987 Franken). Ihnen gelingt es nicht, die durch die fehlenden Stipendien bedingten Einnahmeausfälle voll zu kompensieren. Dies dürfte damit zu tun haben, dass bei den Sparopfern der Anteil der Personen, welche eine Berufsbildung machen, überdurchschnittlich hoch ist. Allerdings wird dieses Bild auf Haushaltsebene anders aussehen.

■ Erwartungsgemäss sind zwischen den Bezüger/innen und Nichtbezüger/innen Differenzen bezüglich der Wichtigkeit der einzelnen Einnahmensquellen auszumachen. (1) Betrachtet man das Erwerbseinkommen der Antragsstellenden, so ist festzustellen, dass die Nichtbezüger/innen über ein deutlich höheres Erwerbseinkommen verfügen. (2) Bei den Stipendien/Darlehen gibt es die grössten Unterschiede: Bei den Bezüger/innen machen die Ausbildungsbeiträge 39 Prozent der Einnahmen aus, während bei den Nichtbezüger/innen die quantitative Bedeutung der privat aufgenommenen Darlehen nur bei 2 Prozent liegt. (3) Ebenfalls gross sind die Gruppenunterschiede bei der finanziellen Unterstützung durch Familie/Bekannte und bei den Ersparnissen: Bei den Bezüger/innen liegt die quantitative Bedeutung bei jeweils knapp 13 Prozent, bei den Nichtbezüger/innen bei 22 Prozent bzw. 23 Prozent.

Tabelle 37 ergänzt die Angaben aus der vorangegangenen Tabelle: Ausgewiesen werden nun aber nur noch die Durchschnittswerte für diejenigen Personen, welche auch tatsächlich Angaben gemacht haben.

■ Die am meist genannten Einnahmequellen – Erwerbseinkommen (53%), Unterstützung durch die Familie (42%), Ersparnisse (47%) und Ausbildungsbeiträge (33%) – sind dieselben, welche auch quantitativ die grösste Bedeutung haben.
■ Besonders hinzuweisen sind nun aber auch auf andere Einkommensquellen: Immerhin 2.0 Prozent der Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträge geben an, dass sie auch durch die Sozialhilfe unterstützt werden. 0.3 Prozent erhalten zudem Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Es zeigt sich somit, dass es zwischen den Leistungen der öffentlichen Hand Doppelspurigkeiten gibt.

Die Antragstellenden wurden gebeten, neben den Angaben über ihre Einnahmen im Februar 2001 auch anzugeben, inwiefern sie noch über zusätzliche Einnahmen verfügen, welche unregelmässig anfallen und ob daher die Einkommenssituation vom Februar 2001 typisch ist. In **Tabelle 38** werden die Ergebnisse dargestellt:

■ 82 Prozent der Befragten geben an, dass die Einkommenssituation von Februar 2001 typisch ist. Die Interpretationen könnten sich also durchaus auch nur auf die Angaben aus diesem Monat stützen. Wir haben dennoch für die weiteren Auswertungen auch die unregelmässig anfallenden Einnahmen berücksichtigt.
■ Gut ein Viertel der Befragten verfügt zusätzlich über unregelmässig anfallende Einnahmen (24%). Sie machen im Durchschnitt pro Person, welche über unregelmässige Einnahmen verfügt, 2'370 Franken pro Jahr aus (198 Franken).
■ Zwei Drittel der Antragstellenden gibt weiter an, dass ihre finanzielle Situation durch die regelmässige Übernahme von Rechnungen (bspw. Miete, Krankenkasse etc.) entlastet wird (66%). Bei rund einem Viertel kommt auch die unregelmässige Übernahme von Rechnungen (bspw. der Steuern) dazu (22%).
■ 7 Prozent der Befragten beziehen ein privates Darlehen. Erstaunlicherweise verfügen auch 4 Prozent der Bezüger/innen zusätzlich über privates Darlehen. Ganz offensichtlich reichen hier die Einnahmen nicht aus. Am häufigsten werden die Darlehen im Verwandtschaftskreis aufgenommen (72%). Eher selten kommen andere Darlehensgeber zum Zuge (Banken 12%, Stiftungen 7%, Universität 2%).

Tabelle 37: Die persönlichen Einnahmen der Antragsstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/2001 im Monat Februar 2001

	Bezü-ger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparop-fer	Total	
Erwerbseinkommen					
Anteil Personen mit einem Erwerbseinkommen	51%	65%	54%	57%	53%
Durchschnittliches Erwerbseinkommen (*)	652	739	966	897	756
N Grundgesamtheit	2'370	537	1'219	1'756	4'126
N Stichprobe	402	270	346	616	1'018
Renteneinkommen					
Anteil Personen mit einem Renteneinkommen	2.4%	3.1%	3.4%	3.4%	2.8%
Durchschnittliches Renteneinkommen (*)	548	..	801	767	653
N Grundgesamtheit	112	26	78	103	215
N Stichprobe	19	13	22	35	54
Unterstützung Arbeitslosenversicherung					
Anteil Personen mit Unterstützung	0.3%	0.5%	0.8%	1%	0.4%
Durchschnittliche Unterstützung (*)	..	..	..	..	714
N Grundgesamtheit	12	4	18	22	33
N Stichprobe	2	2	5	7	9
Unterstützung Sozialhilfe					
Anteil Personen mit Unterstützung	2.0%	0.5%	1.7%	1.6%	1.8%
Durchschnittliche Unterstützung (*)	608	..	..	..	734
N Grundgesamtheit	94	4	39	43	137
N Stichprobe	16	2	11	13	29
Prämienverbilligung					
Anteil Personen mit einer Prämienverbilligung	19%	12%	18%	17%	18%
Durchschnittliche Prämienverbilligung (*)	70	66	134	121	88
N Grundgesamtheit	884	95	405	501	1'385
N Stichprobe	150	48	115	163	313
Abbau von Ersparnissen					
Anteil Personen mit Ersparniseinnahmen	33%	35%	45%	43%	37%
Durchschnittlicher Abbau (*)	463	583	829	775	606
N Grundgesamtheit	1'557	290	1'025	1'315	2'872
N Stichprobe	264	146	291	437	701
Abbau von Stipendien/Darlehen					
Anteil Personen mit Stipendien/Darlehen	54%	1%	3%	3%	33%
Durchschnittlicher Abbau (*)	863	..	1'129	1'134	871
N Grundgesamtheit	2'512	6	78	83	2'512
N Stichprobe	426	3	22	25	451
Unterstützung Familie/Bekannte					
Anteil Personen mit Unterstützung	36%	49%	53%	52%	42%
Durchschnittliche Unterstützung (*)	417	431	631	581	498
N Grundgesamtheit	1'663	404	1'205	1'608	3'271
N Stichprobe	282	203	342	545	827
Einnahmen aus Unterhaltsbeiträgen/Alimente					
Anteil Personen mit Unterhalt./Alimenten	7%	7%	8%	8%	7%
Durchschnittliche Einnahmen (*)	561	571	802	741	635
N Grundgesamtheit	336	62	173	234	570
N Stichprobe	57	31	49	80	137
Andere Einnahmen					
Anteil Personen mit anderen Einnahmen	4%	3%	5%	5%	4%
Durchschnittliche Einnahmen (*)	517	..	659	582	548
N Grundgesamtheit	165	24	120	144	309
N Stichprobe	28	12	34	46	74
Total persönliche Einnahmen					
Durchschnittliche persönliche Einnahmen (*)	1'195	987	1'447	1'324	1'246
N Grundgesamtheit	4'670	829	2'258	3'087	7'757
N Stichprobe	792	417	641	1'058	1'850

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Die durchschnittlichen Werte beziehen sich auf diejenigen Personen, welche eine Angabe gemacht haben
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Tabelle 38: Zusätzliche Angaben zu den persönlichen Einnahmen der Antragsstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/2001

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
A. Ist das Einkommen Feburar 2001 typisch?					
Ja	83%	87%	80%	81%	82%
Nein	17%	13%	20%	19%	18%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'846	847	2'322	3'169	8'015
N Stichprobe	822	426	659	1'085	1'907
B. Unregelmässige Einnahmen					
Ja	21%	22%	31%	29%	24%
Nein	79%	78%	69%	71%	76%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Durchschnittliche Einnahmen pro Jahr (*)	1'835	2'165	3'196	2'920	2'370
N Grundgesamtheit	4'894	869	2'375	3'244	8'138
N Stichprobe	830	437	674	1'111	1'941
C. Regelmässige Übernahme von Rechnungen					
Ja	65%	73%	65%	67%	66%
Nein	35%	27%	35%	33%	34%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'112	899	2'431	3'330	8'442
N Stichprobe	867	452	690	1'142	2'009
D. Unregelmässige Übernahme von Rechnungen					
Ja	22%	25%	23%	23%	22%
Nein	78%	75%	77%	77%	78%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'723	791	2'227	3'018	7'741
N Stichprobe	801	398	632	1'030	1'831
E1. Privates Darlehen					
Ja	4%	6%	11%	10%	7%
Nein	96%	94%	89%	90%	93%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'183	911	2'445	3'356	8'539
N Stichprobe	879	458	694	1'152	2'031
E2. Quellen der privaten Darlehen					
Bank	14%	8%	10%	10%	12%
Universität	0%	4%	3%	3%	2%
Private Stiftungen	6%	8%	9%	9%	7%
Freunde / Bekannte / Verwandte	74%	71%	70%	70%	72%
Andere Personen / Institutionen	6%	17%	16%	16%	12%
Keine Antwort	3%	8%	0%	1%	2%
N Grundgesamtheit	206	48	243	291	497
N Stichprobe	35	24	69	93	128

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Die durchschnittlichen Werte beziehen sich auf diejenigen Personen, welche eine Angabe gemacht haben
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Die Einnahmen der Haushalte

In Abschnitt 10.4 wollen wir bestimmen, ob die Antragstellenden unter die Armutsgrenze nach SKOS fallen oder nicht. Um eine derartige Berechnung vorzunehmen, können nicht einzelne Personen untersucht werden (ausser bei den Single-Haushalten). Vielmehr muss der ganze Haushalt, in dem der oder die Antragstellende lebt, betrachtet werden. Daher wurden in der schriftlichen Befragung die Antragstellenden gebeten, ausführlich über die finanziellen Verhältnisse der Haushalte Auskunft zu geben. In **Tabelle 39** findet sich die analoge Darstellung wie in Tabelle 36: Ausgewiesen werden die durchschnittlichen Einnahmen der Haushalte, wobei in die Berechnung der Durchschnittswerte auch

diejenigen Haushalte einfliesen, welche keine entsprechenden Einnahmen aufweisen. Tabelle 40 wird dann die durchschnittlichen Werte nur für diejenigen Haushalte ausweisen, welche Angaben gemacht haben. In Tabelle 39 fallen verschiedene Aspekte auf:

Tabelle 39: Die Einnahmen der Haushalte der Antragsstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/2001

	Bezüger/innen 2000/2001	**Nichtbezüger/innen 2000/2001**			**Total**
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
Erwerbseinkommen	3'912	4'630	3'527	3'945	3'872
Renteneinkommen	125	173	211	197	155
Unterstützung Arbeitslosenversicherung	41	37	21	27	35
Unterstützung Sozialhilfe	56	37	22	28	44
Prämienverbilligung	104	46	36	40	78
Abbau von Ersparnissen	205	158	206	188	201
Abbau von Stipendien/Darlehen	421	6	27	19	263
Unterstützung Familie/Bekannte	21	36	60	51	34
Einnahmen aus Unterhaltsbeiträgen/Alimente	87	161	88	116	95
Andere Einnahmen	10	21	39	32	19
Unregelmässige Einnahmen (*)	189	80	602	337	299
Total Einnahmen Haushalt	**5'171**	**5'386**	**4'839**	**4'980**	**5'095**
Erwerbseinkommen	75.7%	86.0%	72.9%	79.2%	76.0%
Renteneinkommen	2.4%	3.2%	4.4%	4.0%	3.0%
Unterstützung Arbeitslosenversicherung	0.8%	0.7%	0.4%	0.5%	0.7%
Unterstützung Sozialhilfe	1.1%	0.7%	0.4%	0.6%	0.9%
Prämienverbilligung	2.0%	0.9%	0.7%	0.8%	1.5%
Abbau von Ersparnissen	4.0%	2.9%	4.3%	3.8%	3.9%
Abbau von Stipendien/Darlehen	8.1%	0.1%	0.6%	0.4%	5.2%
Unterstützung Familie/Bekannte	0.4%	0.7%	1.2%	1.0%	0.7%
Einnahmen aus Unterhaltsbeiträgen/Alimente	1.7%	3.0%	1.8%	2.3%	1.9%
Andere Einnahmen	0.2%	0.4%	0.8%	0.7%	0.4%
Unregelmässige Einnahmen (*)	3.7%	1.5%	12.4%	6.8%	5.9%
Total Einnahmen Haushalt	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
N Grundgesamtheit	4'463	751	2'177	2'928	7'391
N Stichprobe	757	378	618	996	1'753

– Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Die unregelmässigen Einnahmen bestehen aus: (a) Gratifikationen, (b) generelle unregelmässige Einnahmen, welche sich aufs ganze Ausbildungsjahr verteilen
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

■ Das durchschnittliche Haushaltseinkommen liegt bei 5'095 Franken. Damit liegt es deutlich unter dem durchschnittlichen Haushaltseinkommen der aktiven Bevölkerung in der Schweiz von 9'134 Franken.[23] Die quantitativ wichtigste Einnahmequelle der Haushalte stellt erwartungsgemäss das Erwerbseinkommen dar (76%). Alle anderen Einnahmequellen sind somit deutlich weniger wichtig. Die unregelmässigen Einnahmen (5.9%) und die Ausbildungsbeiträge (5.2%) folgen in der Reihenfolge der quantitativen Bedeutung. Es zeigt sich somit deutlich eine andere Struktur als bei den persönlichen Einkommen, bei welchen das Erwerbseinkommen nur 32 Prozent des gesamten persönlichen Einkommens ausmachte.

[23] Das Haushaltseinkommen in Haushalten, in denen die Zielperson jünger als 50 Jahre als ist, beträgt 8'940 Franken. Quelle: Eigene Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2000.

■ Das höchste Haushaltseinkommen weisen nun die Sparopfer aus (5'386 Franken). Bei den persönlichen Einkommen standen die Sparopfer am Schluss. Dies bedeutet, dass die Sparopfer in Haushalten leben, denen es gelingt, die Einnahmenausfälle durch die Ausbildungsbeiträge mehr als zu kompensieren. Im Vergleich zu den Nichtsparopfer fällt vor allem auf, dass die Nichtsparopfer ein wesentlich geringeres Erwerbseinkommen aufweisen. Dies, obschon die Erwerbsquote der Nichtsparopfer höher ist.

In **Tabelle 40** sind die Einnahmen der Haushalte aufgeführt, wobei in die Durchschnittswerte nur diejenigen Fälle eingerechnet werden, welche auch tatsächlich Angaben machten.

■ Am häufigsten spielen erwartungsgemäss die Erwerbseinkommen eine Rolle für das Haushaltseinkommen (74%). Ebenfalls häufig genannt werden die Prämienverbilligungen (27%), welche quantitativ natürlich eine weniger wichtige Rolle spielen. An dritter Stelle folgen die Ausbildungsbeiträge (23%), die natürlich bei den Bezüger/innen viel häufiger genannt werden (38%).
■ Erstaunlich ist wiederum der Umstand, dass 4.0 Prozent der Bezüger/innen-Haushalte auf ein Einkommen aus der Sozialhilfe angewiesen sind, welches mit 1'420 Franken pro Monat doch recht substantiell ist. Später werden wir sehen, dass die Armutslücke für die Bezüger/innen 1'171 Franken beträgt (vgl. Tabelle 49). Die Armutslücke gibt an, wie viel Einkommen die Haushalte haben müssten, damit sie nicht arm sind. Wir sehen nun, dass diejenigen Haushalte, welche die Sozialhilfe in Anspruch nehmen, in etwa diesen Beitrag bekommen.

Wie erwähnt spielt für die Bestimmung der Armut die Haushaltssicht eine entscheidende Rolle. Die Haushalte ihrerseits müssen nach Anzahl Personen unterschieden werden. Dies liefert nun **Tabelle 41**: Das Haushaltseinkommen wird nach Grösse der Haushalte ausgewiesen. Gleichzeitig wird mit dem Äquivalenzeinkommen pro Kopf eine zusätzliche Kennzahl eingeführt: Über die Grösse des Äquivalenzeinkommen pro Kopf können Haushalte unterschiedlicher Grösse direkt miteinander vergleichbar gemacht werden. Das Äquivalenzeinkommen pro Kopf gibt an, wie viel Geld pro Kopf verfügbar ist. Dabei wird das Haushaltseinkommen nicht einfach durch die Anzahl Haushaltsmitglieder dividiert. Es wird berücksichtigt, dass bspw. ein Haushalt mit 2 Personen nicht das doppelte Einkommen benötigt, um den gleichen Wohlstand zu haben wie ein 1-Personen-Haushalt. Kosten wie bspw. die Grundgebühr für den Telefonanschluss muss ja nur einmal bezahlt werden. Man spricht in diesem Zusammenhang von Skaleneffekten, welche grössere Haushalte erzielen können. In der Literatur hat sich eingebürgert, folgende Divisoren zu verwenden (vgl. Spycher/Bauer 1997).

■ 1 Person Divisor 1.00
■ 2 Personen Divisor 1.41
■ 3 Personen Divisor 1.73
■ 4 Personen Divisor 2.00
■ 5 Personen Divisor 2.24

Es sind folgende Ergebnisse zu beobachten: (1) Je grösser die Haushalte desto grösser ist das Äquivalenzeinkommen pro Kopf. Eine Ausnahme bildet der Haushalt ab 5 Personen, in dem das Äquivalenzeinkommen pro Kopf tiefer als dasjenige eines kleineren Haushaltes ist. Diese Tendenzen sind bei allen drei Befragungsgruppen feststellbar. Damit ist angedeutet, dass in der Regel grössere Haushalte mehr Geld als kleinere Haushalte zur Verfügung haben. Insofern kann man davon ausgehen, dass Antragsstellende in kleinen Haushalten mit einer schwierigeren finanziellen Situation konfrontiert sind als Antragsstellende in grossen Haushalten – ausgenommen, wie schon einmal erwähnt, Haushalte ab 5 Personen. Interessanterweise zeigt sich dieselbe Tendenz bei der Vergleichszahlen für die Schweiz nicht. In Tabelle 41 finden sich im Tabellenteil D die entsprechenden Vergleichswerte für die

schweizerische Bevölkerung. Hier sinkt typischerweise das Äquivalenzeinkommen pro Kopf mit zunehmender Haushaltsgrösse. Dies entspricht auch mehr den Erwartungen: Grössere Haushalte haben typischerweise mehr Probleme, ihre Ausgaben zu finanzieren.

Tabelle 40: Die Einnahmen der Haushalte der Antragsstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/2001 im Monat Februar 2001 (**)

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
Erwerbseinkommen					
Anteil Personen mit einem Erwerbseinkommen	76%	83%	66%	71%	74%
Durchschnittliches Erwerbseinkommen (*)	5'143	5'637	5'402	5'473	5'268
N Grundgesamtheit	3'402	624	1'434	2'058	5'460
N Stichprobe	577	314	407	721	1'298
Renteneinkommen					
Anteil Personen mit einem Renteneinkommen	7%	8%	9%	9%	8%
Durchschnittliches Renteneinkommen (*)	1'812	2'180	2'251	2'235	2'006
N Grundgesamtheit	312	60	204	264	576
N Stichprobe	53	30	58	88	141
Unterstützung Arbeitslosenversicherung					
Anteil Personen mit Unterstützung	3%	2%	1%	2%	2%
Durchschnittliche Unterstützung (*)	1'404	..	..	1'613	1'458
N Grundgesamtheit	130	14	32	46	175
N Stichprobe	22	7	9	16	38
Unterstützung Sozialhilfe					
Anteil Personen mit Unterstützung	4.0%	2.9%	1.3%	2.0%	3.1%
Durchschnittliche Unterstützung (*)	1'420	..	..	1'506	1'439
N Grundgesamtheit	177	22	28	50	227
N Stichprobe	30	11	8	19	49
Prämienverbilligung					
Anteil Personen mit einer Prämienverbilligung	35%	20%	14%	16%	27%
Durchschnittliche Prämienverbilligung (*)	299	235	264	254	289
N Grundgesamtheit	1'551	147	299	447	1'997
N Stichprobe	263	74	85	159	422
Abbau von Ersparnissen					
Anteil Personen mit Ersparniseinnahmen	11%	11%	14%	13%	12%
Durchschnittlicher Abbau (*)	1'804	1'456	1'525	1'510	1'679
N Grundgesamtheit	507	82	296	377	884
N Stichprobe	86	41	84	125	211
Abbau von Stipendien/Darlehen					
Anteil Personen mit Stipendien/Darlehen	38%	1%	2%	2%	23%
Durchschnittlicher Abbau (*)	1'151	..	..	1'338	1'156
N Grundgesamtheit	1'674	8	39	47	1'721
N Stichprobe	284	4	11	15	299
Unterstützung Familie/Bekannte					
Anteil Personen mit Unterstützung	4%	6%	7%	7%	5%
Durchschnittliche Unterstützung (*)	583	655	878	830	705
N Grundgesamtheit	200	42	155	197	397
N Stichprobe	34	21	44	65	99
Einnahmen aus Unterhaltsbeiträ-					
Anteil Personen mit Unterhalt./Alimenten	6%	10%	8%	8%	7%
Durchschnittliche Einnahmen (*)	1'344	1'562	1'161	1'289	1'319
N Grundgesamtheit	289	78	166	243	532
N Stichprobe	49	39	47	86	135
Andere Einnahmen					
Anteil Personen mit anderen Einnahmen	2%	2%	3%	3%	2%
Durchschnittliche Einnahmen (*)	480	..	1'423	1'303	865
N Grundgesamtheit	88	18	60	78	166
N Stichprobe	15	9	17	26	41
Total Haushaltseinnahmen					
Durchschnittliches Haushaltseinkommen (*)	5'171	5'386	4'839	4'980	5'095
N Grundgesamtheit	4'463	751	2'177	2'929	7'392
N Stichprobe	757	378	618	996	1'753

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.

(*) Die durchschnittlichen Werte beziehen sich auf diejenigen Personen, welche eine Angabe gemacht haben; (**) Unter Haushalte sind alle Formen von Haushalten enthalten (Single, Paarhaushalte, Wohngemeinschaften, Wohnen bei den Eltern etc.)
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1’298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Tabelle 41: Die Einnahmen der Haushalte der Antragsstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/2001 im Monat Februar 2001 – nach Haushaltsgrösse (**)

	1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen	5 und mehr Personen	Ohne Angabe	Total
A. Bezüger/innen							
Durchschnittliches Haushaltseinkommen (*)	1'767	3'301	4'516	5'844	6'822	..	5'171
Äquivalenzeinkommen pro Kopf (**)	1'767	2'334	2'607	2'922	2'880	-	2'602
N Grundgesamtheit	831	265	478	985	1'857	47	4'463
N Stichprobe	141	45	167	167	315	8	757
B1. Sparopfer							
Durchschnittliches Haushaltseinkommen (*)	1'873	4'197	4'991	6'420	6'307	..	5'386
Äquivalenzeinkommen pro Kopf (**)	1'873	2'968	2'882	3'210	2'663	-	2'721
N Grundgesamtheit	83	76	76	247	254	16	751
N Stichprobe	42	38	38	124	128	8	378
B2. Nichtsparopfer							
Durchschnittliches Haushaltseinkommen (*)	2'056	4'254	5'300	6'676	6'712	..	4'839
Äquivalenzeinkommen pro Kopf (**)	2'056	3'008	3'060	3'338	2'834	-	2'744
N Grundgesamtheit	507	363	458	486	314	49	2'177
N Stichprobe	144	103	130	138	89	14	618
B3 = B1+B2. Nichtbezüger/innen Total							
Durchschnittliches Haushaltseinkommen (*)	2'030	4'244	5'256	6'590	6'531	2'779	4'980
Äquivalenzeinkommen pro Kopf (**)	2'030	3'001	3'035	3'295	2'757	-	2'698
N Grundgesamtheit	591	438	534	733	568	65	2'929
N Stichprobe	186	141	168	262	217	22	996
C = A+B3. Antragsstellende Total							
Durchschnittliches Haushaltseinkommen (*)	1'876	3'889	4'906	6'162	6'754	2'980	5'095
Äquivalenzeinkommen pro Kopf (**)	1'876	2'750	2'833	3'081	2'852	-	2'667
N Grundgesamtheit	1'422	704	1'011	1'717	2'425	112	7'392
N Stichprobe	327	186	249	429	532	30	1'753
D. Vergleich mit der SAKE (****)							
Durchschnittliches Haushaltseinkommen	6'882	10'355	9'731	10'043	9'257	-	9'134
Äquivalenzeinkommen pro Kopf (**)	6'882	7'322	5'618	5'022	1'753	-	3'683
N Grundgesamtheit	447'000	464'000	280'000	286'000	111'000	0	1'588'000

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Die durchschnittlichen Werte beziehen sich auf diejenigen Personen, welche eine Angabe gemacht haben
(**) Unter Haushalte sind alle Formen von Haushalten enthalten (Single, Paarhaushalte, Wohngemeinschaften, Wohnen bei den Eltern etc.)
(***) Das Äquivalenzeinkommen berücksichtigt den Umstand, dass in einem grösseren Haushalt Skaleneffekte vorkommen (bspw. braucht ein 2-Personen-Haushalt nicht das doppelte Einkommen eines 1-Personen-Haushaltes).
(****) Eigene Berechnungen mit der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2000
Quelle: SAKE2000; Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

(2) Vergleicht man die drei Befragungsgruppen miteinander, so kann man feststellen, dass Bezüger/innen-Haushalte das tiefste Äquivalenzeinkommen pro Kopf besitzen – mit Ausnahme des Haushaltes ab 5 Personen. Das tiefste Äquivalenzeinkommen pro Kopf trifft Bezüger/innen eines 1-Personen-Haushalts (1'767 Franken). Das Äquivalenzeinkommen pro Kopf bei einem 1-Personen-Haushalt beträgt bei den Sparopfern 1'873 Franken bzw. 2'056 Franken bei den Nichtsparopfern.

Welche Haushalte nun eine höhere Armutsquote aufweisen, wird später diskutiert (vgl. Kapitel 10.4). Nach den eben präsentierten Ergebnissen ist davon auszugehen, dass zum einen die Haushalte der Bezüger/innen eine höhere Armutsquote als die Haushalte der anderen beiden Befragungsgruppen aufweisen und zum anderen kleinere Haushalte ebenso von Armut betroffen sein können wie grössere Haushalte.

In **Tabelle 42** werden die Haushaltseinkommen und die Äquivalenzeinkommen pro Kopf nach den unterschiedlichen Lebenssituationen dargestellt. Es zeigen sich folgende Zusammenhänge:

■ Betrachtet man die jeweiligen Äquivalenzeinkommen pro Kopf, so ist festzustellen, dass in allen drei Befragungsgruppen die tiefsten Äquivalenzeinkommen pro Kopf bei Personen auftreten, die in einer Wohngemeinschaft/in einem Heim leben. Das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen pro Kopf beträgt 1'637 Franken. Darunter liegt dasjenige der Bezüger/innen (1'508 Franken) und darüber dasjenige der Nichtsparopfer (1'829 Franken).
■ Das höchste Äquivalenzeinkommen pro Kopf weisen in allen drei Befragungsgruppen Personen auf, die noch bei den Eltern leben. Das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen pro Kopf beträgt 3'119 Franken, also rund 1'500 mehr als dasjenige der Personen, die in einer Wohngemeinschaft leben. Von diesem allgemeinen Durchschnitt weichen die einzelnen Äquivalenzeinkommen pro Kopf der drei Befragungsgruppen nur gering ab.

Tabelle 42: Die Einnahmen der Haushalte der Antragsstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/2001 im Monat Februar 2001 – nach Lebenssituation

	Single	Alleiner-ziehend	Mit Partner/in mit/ohne Kinder	Bei Eltern/Verwandten	WG/Heim mit/ohne Kinder	Übrige	Total
A. Bezüger/innen							
Durchschnittliches Haushaltseinkommen (*)	2'043	..	3'456	6'203	1'538	2'268	5'171
Äquivalenzeinkommen pro Kopf (**)	2'043	..	2'236	3'121	1'508	1'434	2'602
N Grundgesamtheit	366	6	130	3'367	507	88	4'464
N Stichprobe	62	1	22	571	86	15	757
B1. Sparopfer							
Durchschnittliches Haushaltseinkommen (*)	2'281	..	..	6'194	1'621	719	5'386
Äquivalenzeinkommen pro Kopf (**)	2'281	..	..	3'117	1'590	455	2'721
N Grundgesamtheit	32	2	26	606	52	34	751
N Stichprobe	16	1	13	305	26	17	378
B2. Nichtsparopfer							
Durchschnittliches Haushaltseinkommen (*)	2'365	..	4'605	6'193	1'865	2'285	4'839
Äquivalenzeinkommen pro Kopf (**)	2'365	..	2'979	3'116	1'829	1'445	2'744
N Grundgesamtheit	176	7	240	1'314	352	88	2'177
N Stichprobe	50	2	68	373	100	25	618
B3 = B1+B2. Nichtbezüger/innen Total							
Durchschnittliches Haushaltseinkommen (*)	2'352	..	4'556	6'193	1'834	1'851	4'980
Äquivalenzeinkommen pro Kopf (**)	2'352	..	2'947	3'116	1'798	1'171	2'698
N Grundgesamtheit	208	9	265	1'920	404	122	2'929
N Stichprobe	66	3	81	678	126	42	996
C = A+B3. Antragsstellende Total							
Durchschnittliches Haushaltseinkommen (*)	2'155	..	4'195	6'199	1'669	2'026	5'095
Äquivalenzeinkommen pro Kopf (**)	2'155	..	2'713	3'119	1'637	1'281	2'667
N Grundgesamtheit	574	15	395	5'287	911	210	7'393
N Stichprobe	128	4	103	1'249	212	57	1'753

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Die durchschnittlichen Werte beziehen sich auf diejenigen Personen, welche eine Angabe gemacht haben
(**) Das Äquivalenzeinkommen berücksichtigt den Umstand, dass in einem grösseren Haushalt Skaleneffekte vorkommen (bspw. braucht ein 2-Personen-Haushalt nicht das doppelte Einkommen eines 1-Personen-Haushaltes).
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1’298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

10.2 Die Ausgaben während der Ausbildung (ohne Lebenshaltungskosten)

In diesem Abschnitt stellen wir die Ausgaben der Antragstellenden und ihrer Haushalte im Monat Februar 2001 dar. Da wir uns nach später nach dem Berechnungsschema der SKOS richten werden, wurden die Kosten für die Lebenshaltung nicht abgefragt. Die SKOS rechnet hierbei mit Pauschalen.

Zusätzlich zu diesen Pauschalen mussten aber eine Reihe weiterer Ausgaben erfasst werden. Dazu gehören die Mietkosten (inklusive Nebenkosten), separate Kosten für Warmwasser und Heizung, Kosten für die Krankenkassenprämien, Kosten für die externe Kinderbetreuung, Auszahlungen von Unterhaltsbeiträgen/Alimenten sowie Steuerzahlungen im Jahr 2000.

Die persönlichen monatlichen Ausgaben der Antragsstellenden (ohne Lebenshaltungskosten)
In **Tabelle 43** sind die persönlichen monatlichen Ausgaben der Antragsstellenden zusammengefasst, welche zusätzlich bei den Berechnungen der SKOS eine Rolle spielen. Der Durchschnitt der persönlichen monatlichen Ausgaben aller Antragsstellenden beträgt 345 Franken. Über diesem allgemeinen Durchschnitt liegen die persönlichen Ausgaben der Nichtsparopfer (409 Franken), unter diesem allgemeinen Durchschnitt liegen die persönlichen Ausgaben der anderen beiden Befragungsgruppen, am deutlichsten diejenigen der Sparopfer (244 Franken). Die tiefen durchschnittlichen monatlichen Ausgaben der Sparopfer lassen sich mit der Lebenssituation dieser Gruppe erklären. Eine klare Mehrheit der Sparopfer lebt noch bei den Eltern (vgl. Tabelle 22). Diese sind in der Lage, ihre persönlichen Ausgaben tief zu halten, da in der Regel die Eltern für einen grossen Teil der Ausgaben aufkommen. Vergleicht man die in der Tabelle aufgeführten Ausgaben miteinander, so ist festzustellen, dass bei allen Befragungsgruppen die Mietkosten den grössten Teil der monatlichen Ausgaben ausmachen. Für einzelne Antragsstellende kommen zusätzlich hohe Ausgaben für Alimente bzw. Unterhaltsbeiträge oder für die externe Kinderbetreuung dazu.

Die monatlichen Ausgaben der Haushalte (ohne Lebenshaltungskosten)
In der **Tabelle 44** sind die Ausgaben der Haushalte von Antragsstellenden berücksichtigt. Es wurden dieselben Ausgaben wie in Tabelle 43 erfragt. Der Durchschnittswert aller Haushaltsausgaben der drei Befragungsgruppen beträgt, wie erwähnt ohne die Lebenshaltungskosten, 1'894 Franken. Knapp über diesem allgemeinen Durchschnitt liegen die durchschnittlichen Haushaltsausgaben der Nichtsparopfer (1'956 Franken); die höchsten durchschnittlichen Haushaltsausgaben weisen die Sparopfer mit 2'085 Franken auf. Knapp unter dem allgemeinen Durchschnitt liegen die durchschnittlichen Haushaltsausgaben der Bezüger/innen (1'829 Franken). Wie bei den persönlichen Ausgaben der Antragsstellenden machen auch bei den Haushaltsausgaben die Mietkosten den grössten Teil der Ausgaben aus. Hohe Ausgaben haben die Haushalte auch für die monatlichen Krankenkassenprämien sowie für ihre Steuern.

Tabelle 43: Die persönlichen monatlichen Ausgaben der Antragsstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/2001 (ohne Kosten für die Lebenshaltung)

	Bezü-ger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparop-fer	Total	
Miete inkl. Nebenkosten pro Monat					
Anteil der antwortenden Personen	51%	37%	56%	52%	51%
Durchschnittliche Kosten (*)	499	472	576	556	522
N Grundgesamtheit	2'358	304	1'265	1'569	3'927
N Stichprobe	400	153	359	512	912
Separate Warmwasserkosten/Heizung pro Monat					
Anteil der antwortenden Personen	18%	9%	23%	22%	18%
Durchschnittliche Kosten (*)	64	82	82	82	72
N Grundgesamtheit	820	76	528	604	1'424
N Stichprobe	139	38	150	188	327
Höhe der Krankenkassenprämie pro Monat					
Anteil der antwortenden Personen	94%	87%	93%	91%	93%
Durchschnittliche Kosten (*)	114	118	132	129	120
N Grundgesamtheit	4'381	718	2'093	2'810	7'191
N Stichprobe	743	361	594	955	1'698
Bezug einer Prämienverbilligung					
Ja	49%	34%	33%	33%	43%
Nein	34%	51%	49%	49%	40%
Weiss nicht	17%	15%	18%	17%	17%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'805	875	2'367	3'242	8'047
N Stichprobe	815	440	672	1'112	1'927
Kosten der externen Kinderbetreuung pro Monat					
Anteil der antwortenden Personen	0.9%	1.4%	2.0%	1.9%	1.3%
Durchschnittliche Kosten (*)	..	..	..	225	200
N Grundgesamtheit	41	12	46	58	99
N Stichprobe	7	6	13	19	26
Höhe der Alimente/Unterhaltsbeiträge pro Monat					
Anteil der antwortenden Personen	0.6%	1.0%	0.5%	0.7%	0.6%
Durchschnittliche Kosten (*)	..	..	..	..	288
N Grundgesamtheit	29	8	11	19	48
N Stichprobe	5	4	3	7	12
Höhe der Steuerzahlungen im Jahr 2000					
Anteil der antwortenden Personen	21%	20%	38%	35%	26%
Durchschnittliche Kosten (*)	895	1'770	1'872	1'856	1'390
N Grundgesamtheit	961	163	860	1'023	1'984
N Stichprobe	163	82	244	326	489
Total persönliche Ausgaben pro Monat					
Durchschnittliche persönliche Ausgaben	330	244	409	365	345
N Grundgesamtheit	4'045	769	2'146	2'915	6'960
N Stichprobe	686	387	609	996	1'682

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Die durchschnittlichen Werte beziehen sich auf diejenigen Personen, welche eine Angabe gemacht haben
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Tabelle 44: Die monatlichen Ausgaben der Haushalte der Antragsstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/2001 (ohne Kosten für die Lebenshaltung)

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
Miete inkl. Nebenkosten pro Monat					
Anteil der antwortenden Personen	78%	84%	71%	75%	77%
Durchschnittliche Kosten (*)	1'319	1'349	1'299	1'314	1'317
N Grundgesamtheit	3'502	634	1'543	2'177	5'679
N Stichprobe	594	319	438	757	1'351
Separate Warmwasserkosten/Heizung pro Monat					
Anteil der antwortenden Personen	46%	49%	39%	42%	44%
Durchschnittliche Kosten (*)	169	166	167	167	168
N Grundgesamtheit	2'052	366	860	1'225	3'277
N Stichprobe	348	184	244	428	776
Höhe der Krankenkassenprämien pro Monat					
Anteil der antwortenden Personen	82%	90%	72%	78%	80%
Durchschnittliche Kosten (*)	607	588	568	574	595
N Grundgesamtheit	3'673	678	1'575	2'253	5'926
N Stichprobe	623	341	447	788	1'411
Bezug einer Prämienverbilligung					
Ja	53%	34%	24%	27%	43%
Nein	33%	53%	60%	58%	43%
Weiss nicht	14%	12%	16%	15%	14%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'086	769	1'814	2'584	6'670
N Stichprobe	693	387	515	902	1'595
Höhe der Alimente/Unterhaltsbeiträge pro Monat					
Anteil der antwortenden Personen	3%	6%	4%	5%	4%
Durchschnittliche Kosten (*)	670	822	692	742	703
N Grundgesamtheit	147	48	78	125	273
N Stichprobe	25	24	22	46	71
Höhe der Steuerzahlungen im Jahr 2000					
Anteil der antwortenden Personen	70%	80%	64%	69%	69%
Durchschnittliche Kosten (*)	5'842	8'331	9'871	9'406	7'229
N Grundgesamtheit	3'137	604	1'395	1'999	5'136
N Stichprobe	532	304	396	700	1'232
Total Ausgaben Haushalte pro Monat					
Durchschnittliche Haushaltsausgaben	1'829	2'085	1'956	1'992	1'894
N Grundgesamtheit	4'676	857	2'258	3'115	7'791
N Stichprobe	793	431	641	1'072	1'865

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Die durchschnittlichen Werte beziehen sich auf diejenigen Personen, welche eine Angabe gemacht haben
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

10.3 Art und Höhe der Ausbildungskosten

Die Verordnung über die Ausbildungsbeiträge (Stand 4.6.1997) regelt die Anrechnung der Ausbildungskosten wie folgt:

■ Artikel 8, Absatz 1 „Die stipendienberechtigten Ausbildungskosten sind grundsätzlich auf 3'000 Franken limitiert. Übersteigen die effektiven Ausbildungskosten diesen Betrag wesentlich, können höhere Kosten angerechnet werden. Massgebend sind die Kosten für öffentliche Ausbildungen."
■ Artikel 8, Absatz 2 „In den Ausbildungskosten sind insbesondere enthalten: Schulgeld, Examensgebühren, Schulmaterial, Lehrmittel, Berufskleider, Veranstaltungen der Ausbildungsstätte und Reise-

auslagen vom Wohnort zum Ausbildungsort. Die Erziehungsdirektion legt die einzelnen Beiträge frankenmässig fest und bezeichnet die anrechenbaren höheren Kosten."

In diesem Abschnitt überprüfen wir nun, wie hoch die effektiven Kosten der Antragstellenden sind. Dabei wurde in der schriftlichen Befragung erhoben, welche Ausgaben sie bis April 2001 bereits getätigt hatten und welche Ausgaben sie bis Ende des Ausbildungsjahres noch planen. Die nachfolgend ausgewiesenen Kosten rechnen beide Kategorien von Kosten zusammen.

Die Antragstellenden wurden gemäss den Kostenkategorien in der Verordnung befragt. Zudem wurde eine Restkategorie «Andere Kosten (bspw. Verpflegung)» beigefügt. Die Auswertungen werden zeigen, dass gerade in dieser Restkategorie sehr hohe Kosten entstanden sind. Wir führen dies darauf zurück, dass einige Befragte in diese Kategorie wohl auch Teile ihrer Lebenshaltungskosten hineingerechnet haben. Daher wird in der Folge das Total der Ausbildungskosten sowohl mit wie auch ohne die Restkategorie «andere Kosten» ausgewiesen.

In **Tabelle 45** sind die Ausbildungskosten nach Gruppe der Antragstellenden ausgewiesen. Folgende Zusammenhänge zeigen sich:

■ Die gesamten durchschnittlichen Ausbildungskosten betragen im Ausbildungsjahr 2000/01 6'591 Franken (inkl. «andere Kosten») bzw. 4'171 Franken (exkl. «andere Kosten»). Deutlich über diesen beiden allgemeinen Durchschnittswerten liegen die Ausbildungskosten der Nichtsparopfer (7'496 Franken und 4'920 Franken). Ausschlaggebend dafür ist der hohe Anteil an Personen, die hohe Kosten für Semestergebühren bzw. Schulgeld haben.
■ Festzustellen ist, dass die Mehrheit der Antragsstellenden vor allem folgende vier Arten von Ausbildungskosten hat: Reisekosten (89% der Befragten gaben hier Kosten an), «andere Kosten» (88%), Kosten für Lehrmaterial (83%) und Kosten für Schulmaterial (70%). Vergleicht man die vier Arten miteinander, so sind die höchsten Kosten in der Kategorie «andere Kosten» zu finden: Im Ausbildungsjahr 2000/01 werden im Durchschnitt 3'028 Franken dafür ausgegeben.
■ Neben den «anderen Kosten» veranschlagt ein weiterer Bereich hohe Ausbildungskosten: Für Schulgeld bzw. Semestergebühren müssen im Durchschnitt 3'880 Franken bezahlt werden. Nichtsparopfer weisen überproportional häufig diese Kategorie von Ausbildungskosten auf (64% gegenüber dem allgemeinen Durchschnitt von 52%). Dieses Ergebnis hängt damit zusammen, dass Nichtsparopfer überproportional häufig Ausbildungen auf der Tertiärstufe, wo Semestergebühren üblich sind, absolvieren. In der **Tabelle 46** ist dieser Zusammenhang verdeutlicht. Kosten für Semestergebühren bzw. Schulgeld sind bei Ausbildungen auf der Tertiärstufe und bei Weiterbildungen überproportional häufig vertreten (95% bzw. 82% gegenüber dem allgemeinen Durchschnitt von 67%).
■ Viele Antragsstellende haben aber noch weitere Ausbildungskosten. 45 Prozent der Antragsstellenden gaben an, dass sie im Ausbildungsjahr 2000/01 zusätzlich zu den oben genannten Ausbildungskosten noch Kosten für Hard- und Software hatten. Nichtsparopfer weisen dabei überproportional häufig Kosten für Hard- und Software auf (51%). Da die Mehrheit der Nichtsparopfer eine Ausbildung auf Tertiärstufe absolviert und auf dieser Stufe elektronische Hilfsmittel üblich bzw. notwendig geworden sind, muss entsprechend in elektronische Hilfsmittel investiert werden. Diese Vermutung wird bestätigt, wenn man in der Tabelle 46 (Tabellenteil B) nachschaut, auf welcher Ausbildungsstufe der höchste Anteil an Ausbildungskosten für Hard- und Software zu verzeichnen ist. Personen mit Tertiärbildungen und Weiterbildungen müssen überproportional häufig Kosten für Hard- und Software aufbringen (64% bzw. 76% gegenüber dem allgemeinen Durchschnitt von 45%). Sparopfer hingegen haben unterproportional häufig Kosten für Hard- und Software (38%).

Tabelle 45: Art und Höhe der Ausbildungskosten der Antragsstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/2001 (**)

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
A1. Schulgeld, Semestergebühren					
Anteil Personen mit einer Angabe	47%	45%	64%	60%	52%
Durchschnittliche Kosten (*)	3'705	3'557	4'231	4'092	3'880
N Grundgesamtheit	2'358	404	1'561	1'964	4'323
N Stichprobe	400	203	443	646	1'046
A2. Examensgebühren					
Anteil Personen mit einer Angabe	19%	17%	23%	22%	20%
Durchschnittliche Kosten (*)	536	603	644	635	579
N Grundgesamtheit	955	153	557	710	1'665
N Stichprobe	162	77	158	235	397
A3. Schulmaterial (ohne Bücher, Soft- und Hardware)					
Anteil Personen mit einer Angabe	71%	65%	70%	68%	70%
Durchschnittliche Kosten (*)	507	531	628	603	545
N Grundgesamtheit	3'597	582	1'688	2'270	5'867
N Stichprobe	610	293	479	772	1'382
A4. Lehrmaterial (Bücher)					
Anteil Personen mit einer Angabe	84%	78%	83%	82%	83%
Durchschnittliche Kosten (*)	695	708	769	753	720
N Grundgesamtheit	4'275	704	2'008	2'712	6'986
N Stichprobe	725	354	570	924	1'649
A5. Berufskleider					
Anteil Personen mit einer Angabe	26%	26%	18%	21%	24%
Durchschnittliche Kosten (*)	586	517	810	710	630
N Grundgesamtheit	1'332	233	447	680	2'013
N Stichprobe	226	117	127	244	470
A6. Veranstaltungen					
Anteil Personen mit einer Angabe	48%	45%	46%	46%	47%
Durchschnittliche Kosten (*)	798	815	886	867	826
N Grundgesamtheit	2'429	406	1'124	1'529	3'959
N Stichprobe	412	204	319	523	935
A7. Reisekosten vom Wohnort zum Ausbildungsort					
Anteil Personen mit einer Angabe	90%	90%	87%	88%	89%
Durchschnittliche Kosten (*)	1'652	1'761	1'843	1'820	1'722
N Grundgesamtheit	4'534	809	2'110	2'919	7'453
N Stichprobe	769	407	599	1'006	1'775
A8. Andere Kosten (bspw. Ver-					
Anteil Personen mit einer Angabe	89%	86%	86%	86%	88%
Durchschnittliche Kosten (*)	2'893	3'057	3'304	3'237	3'028
N Grundgesamtheit	4'510	773	2'075	2'848	7'359
N Stichprobe	765	389	589	978	1'743
Total 1: Ausbildungskosten inkl. Andere Kosten (A8)					
Durchschnittliche Kosten (*)	6'231	6'176	7'496	7'139	6'591
N Grundgesamtheit	5'059	899	2'424	3'322	8'381
N Stichprobe	858	452	688	1'140	1'998
Total 2: Ausbildungskosten exkl. Andere Kosten (A8)					
Durchschnittliche Kosten (*)	3'877	3'806	4'920	4'620	4'171
N Grundgesamtheit	5'053	893	2'420	3'313	8'366
N Stichprobe	857	449	687	1'136	1'993
B. Zusätzliche Kosten für Hard- und Software					
Ja	43%	38%	51%	47%	45%
Nein	57%	62%	49%	53%	55%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Durchschnittliche Kosten (*)	1'604	1'878	2'043	1'998	1'770
N Grundgesamtheit	4'970	877	2'339	3'216	5'555
N Stichprobe	843	441	664	1'105	1'948

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Die durchschnittlichen Werte beziehen sich auf diejenigen Personen, welche eine Angabe gemacht haben; (**) Die ausgewiesenen Kosten entsprechen dem Total der bis April 2001 effektiv ausgegebenen Kosten plus die bis Ende Ausbildungsjahr voraussichtlich anfallenden Kosten

Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1’298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Tabelle 46: Art und Höhe der Ausbildungskosten der Antragsstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/2001 – nach Bildungsstufe (**)

	Sekundarstufe II	Tertiärstufe	Weiterbildung	Übrige	Total
A1. Schulgeld, Semestergebühren					
Anteil Personen mit einer Angabe	32%	95%	82%	50%	67%
Durchschnittliche Kosten (*)	4'451	3'007	8'503	10'715	3'872
N Grundgesamtheit	1'835	2'322	84	81	4'323
N Stichprobe	447	559	21	19	1'046
A2. Examensgebühren					
Anteil Personen mit einer Angabe	15%	31%	20%	15%	22%
Durchschnittliche Kosten (*)	579	552	..	..	580
N Grundgesamtheit	859	760	21	25	1'665
N Stichprobe	202	185	5	5	397
A3. Schulmaterial (ohne Bücher, Soft- und Hardware)					
Anteil Personen mit einer Angabe	66%	80%	66%	66%	71%
Durchschnittliche Kosten (*)	495	615	703	783	543
N Grundgesamtheit	3'726	1'965	68	108	5'867
N Stichprobe	872	468	18	24	1'382
A4. Lehrmaterial (Bücher)					
Anteil Personen mit einer Angabe	80%	91%	73%	81%	84%
Durchschnittliche Kosten (*)	617	868	730	1'208	710
N Grundgesamtheit	4'550	2'230	75	132	6'986
N Stichprobe	1'063	536	20	30	1'649
A5. Berufskleider					
Anteil Personen mit einer Angabe	30%	9%	13%	31%	28%
Durchschnittliche Kosten (*)	580	825	..	..	634
N Grundgesamtheit	1'723	225	13	51	2'013
N Stichprobe	398	57	4	11	470
A6. Veranstaltungen					
Anteil Personen mit einer Angabe	53%	34%	51%	44%	49%
Durchschnittliche Kosten (*)	797	909	..	820	823
N Grundgesamtheit	3'003	831	53	72	3'959
N Stichprobe	706	200	14	15	935
A7. Reisekosten vom Wohnort zum Ausbildungsort					
Anteil Personen mit einer Angabe	89%	88%	93%	88%	89%
Durchschnittliche Kosten (*)	1'606	1'981	1'760	1'670	1'718
N Grundgesamtheit	5'051	2'162	95	145	7'453
N Stichprobe	1'197	520	25	33	1'775
A8. Andere Kosten (bspw. Verpflegung)					
Anteil Personen mit einer Angabe	88%	88%	84%	76%	88%
Durchschnittliche Kosten (*)	2'737	3'620	2'590	3'118	3'001
N Grundgesamtheit	4'989	2'159	86	124	7'359
N Stichprobe	1'175	518	22	28	1'743
Total 1: Ausbildungskosten inkl. Andere Kosten (A8)					
Durchschnittliche Kosten (*)	5'781	8'166	9'274	9'404	6'591
N Grundgesamtheit	5'667	2'448	103	164	8'381
N Stichprobe	1'347	587	27	37	1'998
Total 2: Ausbildungskosten exkl. Andere Kosten (A8)					
Durchschnittliche Kosten (*)	3'592	5'156	7'444	7'402	4'172
N Grundgesamtheit	5'652	2'448	103	164	8'366
N Stichprobe	1'342	587	27	37	1'993
B. Zusätzliche Kosten für Hard- und Software					
Ja	36%	64%	76%	41%	45%
Nein	64%	36%	24%	59%	55%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Durchschnittliche Kosten (*)	1'476	2'120	2'074	2'060	1'686
N Grundgesamtheit	5'499	2'424	106	157	8'186
N Stichprobe	1'307	579	27	35	1'948

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Die durchschnittlichen Werte beziehen sich auf diejenigen Personen, welche eine Angabe gemacht haben
(**) Die ausgewiesenen Kosten entsprechen dem Total der bis April 2001 effektiv ausgegebenen Kosten plus die bis Ende Ausbildungsjahr voraussichtlich anfallenden Kosten
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Da die Mehrheit der Sparopfer eine Ausbildung auf der Sekundarstufe II absolviert (vgl. Tabelle 25) und elektronische Hilfsmittel auf dieser Stufe im Gegensatz zur Tertiärstufe noch wenig verbreitet sind, muss eine Mehrheit der Sparopfer auch keine zusätzlichen Kosten für Hard- und Software aufbringen.

Wie bereits erwähnt bringt Tabelle 46 eine Differenzierung der Ausbildungskosten nach Bildungsstufen. Hieraus wird ersichtlich, dass vom allgemeinen Durchschnittswert der Ausbildungskosten – sei es nun mit (6'591 Franken) oder ohne die Kategorie «andere Kosten» (4'172 Franken) – die durchschnittlichen Ausbildungskosten für Ausbildungen auf Tertiärstufe (8'166 Franken sowie 5'156 Franken) sowie für Weiterbildungen (9'404 Franken und 7'402 Franken) deutlich abweichen. Somit kann festgehalten werden, dass Ausbildungen auf Tertiärstufe und Weiterbildungen grundsätzlich höhere Ausbildungskosten veranschlagen als Ausbildungen auf Sekundarstufe II.

Wie steht es nun aber mit der Einhaltung der in der Verordnung primär vorgesehenen Grenze von 3'000 Franken pro Jahr? Tabelle 47 zeigt, dass 71 Prozent (inkl. den «anderen Kosten») bzw. 43 Prozent (exkl. den «anderen Kosten») der Antragstellenden Kosten aufweisen, welche diese Grenze überschreiten. Erwartungsgemäss häufiger ist die Überschreitung bei der Tertiärstufe und bei den Weiterbildungen. Auch die Grenzen von 5'000 Franken und 7'000 Franken werden noch recht deutlich überschritten. Es stellt sich somit die Frage, ob bei den Ausbildungskosten nicht die generelle Grenze etwas angehoben werden müsste.

Tabelle 47: Anteil der Auszubildenden im Ausbildungsjahr 2000/2001 mit höhern Ausbildungskosten als 3000, 5000 bzw. 7000 Franken pro Monat– nach Bildungsstufe (*)

	Sekundarstufe II	Tertiärstufe	Weiterbildung	Total
Anteil der Auszubildenden mit Kosten über 3000 Franken pro Jahr				
a) Mit Berücksichtigung der "Anderen Kosten"	66%	82%	78%	71%
b) Ohne Berücksichtigung der "Anderen Kosten"	33%	64%	68%	43%
Anteil der Auszubildenden mit Kosten über 5000 Franken pro Jahr				
a) Mit Berücksichtigung der "Anderen Kosten"	37%	58%	60%	44%
b) Ohne Berücksichtigung der "Anderen Kosten"	17%	27%	50%	20%
Anteil der Auszubildenden mit Kosten über 7000 Franken pro Jahr				
a) Mit Berücksichtigung der "Anderen Kosten"	22%	38%	45%	27%
b) Ohne Berücksichtigung der "Anderen Kosten"	11%	14%	39%	12%
N Grundgesamtheit	6'097	2'610	118	8'825
N Stichprobe	1'478	631	31	2'140

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Die Berechnungen wurden basierend auf den effektiv ausgewiesenen Kosten bis April 2001 plus den bis Ende Ausbildungsjahr voraussichtlich anfallenden Kosten durchgeführt
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1’298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

10.4 Armut während der Ausbildung

In diesem Abschnitt werden nun auf Haushaltsstufe die Einnahmen und die Ausgaben zusammengebracht, um zu bestimmen, ob die untersuchten Haushalte als arm eingestuft werden müssen. Wie bei jeder Armutsbestimmung muss eine Armutsgrenze von aussen vorgegeben werden. Wie Leu et al. (1997, 7ff.) ausführen, muss man sich dabei zwischen verschiedenen Armutskonzepten entscheiden: Will man die absolute, relative oder subjektive Armut messen?

■ Die absolute Armut bezieht sich auf eine von aussen vorgegebene Armutsgrenze. Zu Beginn des letzten Jahrhunderts verstand man darunter vor allem eine physische Existenzgrenze. Dabei wurde berechnet, wie viele Kalorien ein Mensch täglich braucht, um zu überleben. Dann wurden die Kalorien mit Geld bewertet. Die sich daraus ergebende Summe wurde als Armutsgrenze in Franken betrachtet. Inzwischen wurde diese Konzept zu einem soziokulturellen Existenzminimum erweitert, weil die Gesellschaft der Ansicht ist, dass es heute nicht mehr ausreicht, nur das physische Existenzminimum zu decken. Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, das betreibungsrechtliche Minimum oder die Richtlinien zu den Ergänzungsleistungen der AHV/IV gehören beispielsweise in diese Gruppe von Armutskonzepten.
■ Das relative Armutskonzept legt die Armut in Beziehung zu einer anderen Grösse fest, bspw. zum Durchschnittseinkommen. Als arm gilt dann jemand, der bspw. weniger Einkommen als die Hälfte des Durchschnittseinkommens zur Verfügung hat.
■ Das subjektive Konzept schliesslich stellt darauf ab, auf welcher Höhe die Armutsgrenzen in Befragungen durch die Bevölkerung selbst festgelegt werden (Antwort auf die Frage: «Unter welcher Einkommenshöhe gilt jemand als arm?»).

Üblich ist in der Schweiz die Messung der Armut nach dem absoluten und dem relativen Konzept. Im Bereich des absoluten Konzepts wird primär auf die Richtlinien der SKOS Bezug genommen. In zweiter Linie stützt man sich auch auf die Richtlinien, welche für die Bemessung der Ergänzungsleistungen der Altersversicherung verwendet werden, ab. Im vorliegenden Zusammenhang entscheiden wir uns für den allgemein üblichen Weg über die Richtlinien der SKOS.

10.4.1 Zur Messung von Armut nach den Richtlinien der SKOS

Die Armutsbestimmung nach den Richtlinien der SKOS basiert auf dem Vergleich des Einkommens eines Haushaltes mit den nach SKOS anrechenbaren Kosten. In Kapitel 23 des Anhangs werden die einzelnen Vorgehensschritte zur Bestimmung der anrechenbaren Kosten im Detail dargelegt. Kurz zusammengefasst werden bei den anrechenbaren Kosten folgende Elemente berücksichtigt:

■ **Wohnungskosten**: Anzurechnen ist der Wohnunsmietzins (bei Wohneigentum der Hypothekarzins), soweit dieser im ortsüblichen Rahmen liegt. Ebenfalls anzurechnen sind vertraglich vereinbarte Nebenkosten (bzw. bei erhaltenswertem Wohneigentum die offiziellen Gebühren sowie die absolut nötigen Reparaturkosten). Kosten für Heizung und Warmwasser sind nach effektivem Aufwand zu vergüten, sofern sie nicht über die Wohnnebenkosten mit dem Vermieter abgerechnet werden.
■ **Kosten der medizinischen Grundversorgung**: Hierzu zählen die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung und die effektiv entstandenen Zahnarztkosten (bei einem anerkannten Zahnarzt nach SUVA- bzw. Sozialtarif). Ebenfalls einzurechnen sind die Franchise-Kosten und der Selbstbehalt.
■ **Grundbedarf I für den Lebensunterhalt**: Der Grundbedarf I für den Lebensunterhalt entspricht dem Minimum, das einer auf die Dauer angelegten menschenwürdigen Existenz in der Schweiz nötig ist. Er wird nach Anzahl Personen in einem gemeinsam geführten Haushalt festgesetzt.
■ **Zuschlag zum Grundbedarf I**: Im Grundbedarf I sind die erhöhten Kosten für Personen über 16 Jahre (mehrere Erwachsene) nur beschränkt abgebildet. Daher werden ab der dritten Person im Haushalt über 16 Jahren zusätzlich 200 Franken pro Monat angerechnet.
■ **Grundbedarf II für den Lebensunterhalt**: Der Grundbedarf II für den Lebensunterhalt bezweckt die regional differenzierte Erhöhung des Grundbedarfs I auf ein Niveau, das eine Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben erleichtert. Er steht allen finanziell unterstützten Haushaltungen zu.

Im Durchschnitt beträgt der Grundbedarf II 10 Prozent des Grundbedarf I. Minimal 5 Prozent, maximal 15 Prozent.

■ **Situationsbedingte Leistungen**: Situationsbedingte Leitungen haben ihre Ursache in der besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen und familiären Lage einer unterstützten Person. Es werden verschiedene Kategorien von Leistungen unterschieden (Krankheits- und behindertenbedingte Auslagen, Erwerbsunkosten, Kosten für die Fremdbetreuung von Kindern, Ausbildungskosten, Steuern, Unterhaltsbeiträge/Alimente an haushaltsexterne Personen/Kinder, Kosten für Urlaub/Erholung).

Entsprechend den individuellen Komponenten im Ansatz der SKOS resultieren nicht einheitliche Armutsgrenzen: Für jeden Haushalt ergibt sich eine individuelle Armutsgrenze. In **Tabelle 48** werden die Durchschnittswerte dieser Armutsgrenzen – die durchschnittlichen anrechenbaren Kosten gemäss SKOS – dargestellt. Die Angaben sind wie folgt zu lesen: Im Durchschnitt über alle Antragstellenden gesehen hätten die Haushalte der Auszubildenden im Februar 2001 4'379 Franken zur Verfügung haben sollen. Um die verschiedenen Haushaltsgrössen miteinander zu vergleichen, ist es sinnvoll, dafür nicht die pro Haushaltsgrösse ausgewiesenen durchschnittlichen anrechenbaren Kosten heranzuziehen, weil dann Skaleneffekte nicht berücksichtigt wären, sondern die umgerechneten Äquivalenzkosten pro Kopf.

Tabelle 48: Die anrechenbaren Kosten (**) nach den Ansätzen der SKOS für die Haushalte der Antragsstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/2001 – nach Anzahl Personen im Haushalt

	1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen	5 und mehr Personen	Ohne Angabe	Total
A. Bezüger/innen							
Durchschnittliche anrechenbare Kosten	1'659	3'055	4'176	4'834	5'701	..	4'470
Äquivalenzkosten pro Kopf (*)	1'659	2'160	2'411	2'417	2'407	-	2'340
N Grundgesamtheit	896	336	548	1'156	2'235	6	5'177
N Stichprobe	152	57	93	196	379	1	878
B1. Sparopfer							
Durchschnittliche anrechenbare Kosten	1'528	3'554	4'359	5'142	5'610	-	4'669
Äquivalenzkosten pro Kopf (*)	1'528	2'513	2'517	2'571	2'369	-	2'444
N Grundgesamtheit	113	91	113	310	368	0	996
N Stichprobe	19	16	19	53	62	0	169
B2. Nichtsparopfer							
Durchschnittliche anrechenbare Kosten	1'714	3'447	4'507	5'256	5'442	..	4'091
Äquivalenzkosten pro Kopf (*)	1'714	2'438	2'602	2'628	2'297	-	2'141
N Grundgesamtheit	557	412	560	659	440	4	2'632
N Stichprobe	94	70	95	112	75	1	446
B3 = B1+B2. Nichtbezüger/innen Total							
Durchschnittliche anrechenbare Kosten	1'683	3'467	4'482	5'220	5'518	..	4'250
Äquivalenzkosten pro Kopf (*)	1'683	2'451	2'588	2'610	2'330	-	2'224
N Grundgesamtheit	670	504	673	969	808	4	3'628
N Stichprobe	114	85	114	164	137	1	615
C = A+B3. Antragsstellende Total							
Durchschnittliche anrechenbare Kosten	1'669	3'302	4'345	5'010	5'653	..	4'379
Äquivalenzkosten pro Kopf (*)	1'669	2'335	2'508	2'505	2'386	-	2'292
N Grundgesamtheit	1'566	840	1'222	2'125	3'043	9	8'804
N Stichprobe	266	142	207	360	516	2	1'493

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Die Äquivalenzkosten pro Kopf berücksichtigen den Umstand, dass in einem grösseren Haushalt Skaleneffekte vorkommen (bspw. braucht ein 2-Personen-Haushalt nicht das doppelte Einkommen eines 1-Personen-Haushaltes).
(**) Die anrechenbaren Kosten setzen sich zusammen aus einer Pauschale für den Lebensunterhalt und individuellen Zuschlägen gemäss den Richtlinien der SKOS
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Es fällt auf, dass die Äquivalenzkosten pro Kopf der Nichtsparopfer (2'141 Franken) im Vergleich zum allgemeinen Durchschnitt (2'292 Franken) tiefer sind. Die Äquivalenzkosten pro Kopf der anderen beiden Befragungsgruppen liegen hingegen über den allgemeinen Durchschnitt, insbesondere diejenigen der Sparopfer (2'444 Franken). Dieses Ergebnis bedeutet, dass nach SKOS-Ansätzen Sparopfer und Bezüger/innen im Durchschnitt einen höheren Einkommensbedarf haben als die Nichtsparopfer.

10.4.2 Armutsbetroffenheit und Armutslücke

Um die Armutssituation zu beschreiben, werden zwei Indikatoren verwendet: Zum einen die «Armutsbetroffenheit», bei der schlicht bestimmt wird, welcher Anteil der Haushalte höhere anrechenbare Kosten (=Ausgaben für die Sicherung des Existenzminimums) hat als ihnen an Einkommen zur Verfügung steht. Bei der Armutslücke wird gemessen, wie viel Geld die armen Haushalte im Durchschnitt brauchen würden, um genau auf die SKOS-Armutsgrenze zu kommen. In Tabelle 49 sind die zentralen Ergebnisse dokumentiert:

■ Betrachtet man die Armutsquote und Armutslücke nach Befragungsgruppe, so ist festzustellen, dass nach SKOS 41 Prozent der Haushalte, in denen Auszubildende leben, als arm bezeichnet werden müssen. Das bedeutet, dass 41 Prozent der Haushalte mit Auszubildenden tiefere Einnahmen als die in der Tabelle 48 aufgeführten anrechenbaren Kosten nach SKOS aufweisen. Dabei sind Sparopfer überproportional häufig von der Armut betroffen (42%). Ihnen fehlt im Durchschnitt ein Einkommen von 1'221 Franken, um nach SKOS nicht mehr als arm bezeichnet zu werden. Den Bezüger/innen fehlt ein Einkommen von 1'171 Franken und den Nichtsparopfern ein Einkommen von 1'092 Franken. Vergleicht man die eben genannten Armutslücken mit dem allgemeinen Durchschnitt 1'153 Franken), so liegen die fehlenden Einnahmen der Bezüger/innen und Sparopfer über dem allgemeinen Durchschnitt.
■ Leu et al. (1997) weisen – je nach Armutsgrenze – für Personen in Ausbildung gesamtschweizerisch Armutsquoten von 28 Prozent bzw. 31 Prozent aus. Die hier vorgelegten Ergebnisse bestätigen somit die Leu'schen Ergebnisse. Allerdings bezieht sich die nationale Armutsstudie auf das Jahr 1992, in welchem bspw. auch noch im Kanton Bern keine Sparmassnahmen durchgeführt worden waren. Die Armutssituation scheint sich somit eher noch verschärft zu haben. Wir müssen aber darauf hinweisen, dass die hier vorliegende Arbeit nicht vollständig mit den Ergebnissen von Leu et al. vergleichbar ist. Bei Leu et al. wurde gesamtschweizerisch eine zufällige Stichprobe gezogen. Es befanden sich also auch Auszubildende in der Stichprobe, welche keine Ausbildungsbeiträge beantragt haben.
■ Die Armutsquote von 41 Prozent bei den Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen erstaunt: Da für die Berechnung der Ausbildungsbeiträge ein modifiziertes Schema der betreibungsrechtlichen Existenzminima verwendet wird, hätte man eigentlich noch eine höhere Quote erwartet. Das SKOS-Niveau liegt systematisch über dem Niveau des betreibungsrechtlichen Existenzminimums. Wie ist die tiefere Quote zu erklären: (1) Bei den Stipendienbehörden wird das betreibungsrechtliche Existenzminimum nicht 1:1 umgesetzt. Es gibt ebenfalls Modifikationen, die zu einem etwas höheren anrechenbaren Einkommen führten. (2) Nicht-verheiratete Personen mit einem/r Lebenspartner/in können auf ein zusätzliches Einkommen zurückgreifen, welches bei der Stipendienberechnung nicht berücksichtigt wird. (3) Die Berechnung der Stipendien stellt auf das steuerbare Einkommen ab, in der vorliegenden Untersuchung gehen wir aber vom Bruttoeinkommen aus. Durch die möglichen Abzüge bei den Steuern kann es durchaus zu Verzerrungen kommen. (4) Die Bezüger/innen organisieren sich zusätz-

liche Einnahmen (bspw. über Darlehen bei Verwandten), welche bei den Stipendienbehörden nicht zu Buche schlagen.

■ Die Armutsquote bei den Sparopfern ist nur unwesentlich höher als bei den Bezüger/innen. Dies weist darauf hin, dass die Sparmassnahmen in den 90er Jahren nicht dazu geführt haben, das die Sparopfer vermehrt in Armut leben müssen. Im Durchschnitt ist es ihnen gelungen, die fehlenden Ausbildungsbeiträge durch andere Einkommensquellen zu kompensieren (mehr Erwerbsarbeit, private Darlehen etc.).

■ Betrachtet man die Armutsquote und Armutslücke nach Lebenssituation, so sind Singles und Personen, die in einer Wohngemeinschaft/in einem Heim leben, überproportional häufig von Armut betroffen (jeweils 51% gegenüber dem allgemeinen Durchschnitt von 41%). Ebenfalls überproportional häufig von Armut betroffen sind Antragsstellende mit Lebenspartner/innen (47%). Um nicht mehr als arm bezeichnet zu werden, benötigen Antragsstellende mit Lebenspartner/innen ein zusätzliches Einkommen von 1'244 Franken, Personen, die in einer Wohngemeinschaft/in einem Heim leben, ein zusätzliches Einkommen von 542 Franken und Singles ein zusätzliches Einkommen von 472 Franken. Diese Ergebnisse bestätigen die bei den Tabellen zu den Haushaltseinnahmen geäusserte Vermutung, dass kleinere Haushalte tendenziell mit einer schwierigeren finanziellen Situation konfrontiert sind als grössere Haushalte. In diesem Fall sind Antragsstellende, die noch bei den Eltern wohnen, unterproportional häufig von Armut betroffen (37%). Diejenigen, die es aber sind, bräuchten ein zusätzliches Einkommen von 1'382 Franken, was über dem allgemeinen Durchschnitt von 1'153 Franken liegt.

■ Betrachtet man zuletzt noch die Armutsquote und Armutslücke nach Ausbildungsstufen, so sind Personen mit einer Ausbildung auf der Sekundarstufe II überproportional häufig von Armut betroffen (42%). Sie benötigten ein zusätzliches Einkommen von 1'265 Franken, was über dem allgemeinen Durchschnitt liegt. Personen mit einer Ausbildung auf der Tertiärstufe sind hingegen unterproportional häufig von Armut betroffen (38%).

Tabelle 49: Armutsquote (*) und Armutslücke (**) der Antragsstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/2001

		Armutsquote (*)			Armutslücke (**)		
		Prozent	N Grund-gesamtheit	N Stichpro-be	Franken	N Grund-gesamtheit	N Stichpro-be
A. Nach Gruppe von Antragsstellenden							
Bezüger/innen 2000/2001		41%	4'304	730	1'171	1'769	300
Nichtbezüger/innen 2000/2001	Sparopfer	42%	720	362	1'221	302	152
	Nichtsparopfer	40%	2'082	591	1'092	838	238
	Total	41%	2'802	953	1'126	1'141	390
Total		41%	7'106	1'683	1'153	2'909	690
B. Nach Lebenssituation							
Single		51%	544	122	472	278	61
Alleinerziehend		..	15	4	..	15	4
Mit Partner/in mit/ohne Kinder		47%	389	102	1'244	184	49
Bei Eltern/Verwandten		37%	5'207	1'229	1'382	1'901	451
WG/Heim mit/ohne Kinder		51%	829	195	542	424	98
Übrige		88%	121	31	1'234	107	27
Total		41%	7'106	1'683	1'153	2'909	690
C. Nach Bildungsstufe							
Sekundarstufe II		42%	4'667	1'100	1'265	1'953	463
Tertiärstufe		38%	2'230	533	901	854	202
Weiterbildung		48%	90	23	910	43	10
Übrige		50%	119	27	1'281	59	15
Total		41%	7'106	1'683	1'153	2'909	690

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Die Armutsquote gibt an, wie viele Antragsteller/innen in Haushalten leben, welche ein Einkommen haben, das unter den

SKOS-Grenzwerten liegt.
(**) Die Armutslücke gibt an, wie viel Einkommen die armen Haushalte zusätzlich brauchen würden, damit sie genau ein Einkommen hätten, welches den SKOS-Grenzwerten entspricht
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Deklaration von Einkommen

Die Antragsstellenden wurden gefragt, ob sie auf Grund der Stipendienregelung schon einmal daran gedacht haben, Teile ihres Erwerbseinkommens der Steuerbehörde bzw. der Stipendienabteilung nicht anzugeben. Die Ergebnisse dazu sind der **Tabelle 50** zu entnehmen. Es ist festzustellen, dass ein erstaunlich grosser Anteil der Befragten bereits daran gedacht hat, das Einkommen falsch zu deklarieren (22%). Nur wenige Antragsstellende haben in der Vergangenheit ihr Einkommen aber tatsächlich falsch deklariert (2.2%). Interessanterweise sind in allen drei Befragungsgruppen Personen vertreten, die ihr Einkommen falsch deklariert haben, wobei Nichtsparopfer überproportional häufig falsche Angaben gemacht haben (3%).

Tabelle 50: Die Deklaration von Einkommen beim Ausfüllen des Stipendiengesuchs bzw. der Steuererklärung im Ausbildungsjahr 2000/2001 (*)

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
Bereits daran gedacht, Einkommen nicht anzugeben					
Ja	21%	26%	28%	27%	22%
Nein	79%	74%	72%	73%	78%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'047	574	1'307	1'881	6'928
N Stichprobe	856	289	371	660	1'516
Bereits einmal tatsächlich Einkommen nicht angegeben					
Ja	2.1%	0.7%	3.0%	2.3%	2.2%
Nein	98%	99%	97%	98%	98%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'047	574	1'307	1'881	6'928
N Stichprobe	856	289	371	660	1'516

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Die Fragen lauteten: (1) „Haben Sie aufgrund der Stipendienregelungen schon einmal daran gedacht, Teile Ihres Erwerbseinkommens der Steuerbehörde bzw. der Stipendienbehörde nicht anzugeben?“ und (2) wenn ja: „Haben Sie bereits einmal erzielte Erwerbseinkommen nicht angegeben?“
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

10.4.3 Zufriedenheit der Befragten mit der finanziellen Situation

41 Prozent der Haushalte können als arm bezeichnet werden. Es ist daher zu erwarten, dass mindestens 41 Prozent der Befragten angeben, dass sie mit ihrer finanziellen Situation nicht zufrieden sind. Die Ergebnisse sind in **Tabelle 51** dargestellt:

■ **Zufriedenheit mit dem Einkommen**: Die Mehrheit der Antragsstellenden gibt an, dass ihr Einkommen knapp ausreicht (56%). Ein Drittel der Antragsstellenden – also etwas weniger als bei der Armutsquote – sind der Ansicht, dass ihr Einkommen nicht ausreicht (34%). Diese Antwort geben Sparopfer und Nichtsparopfer überproportional häufig an. Nur eine Minderheit der Antragsstellenden ist mit dem jetzigen Einkommen zufrieden (10%). Die Zufriedenheit ist bei den Bezüger/innen überproportional häufig (12%). Dass die Unzufriedenheit der Antragsstellenden mit ihrer finanziellen Situa-

tion nicht deutlicher zum Ausdruck kommt, könnte daran liegen, dass viele der Antragsstellenden während der Ausbildung ihre Ansprüche reduzieren und ein bescheidenes Leben in Kauf nehmen.

■ **Zufriedenheit mit der Höhe der Ausbildungsbeiträge**: Die Bescheidenheit zeigt sich auch bei der Beurteilung der Höhe der gewährten Ausbildungsbeiträge. Zwei Drittel der Bezüger/innen sind mit der Höhe der gewährten Ausbildungsbeiträgen zufrieden (67%). Diejenigen, die nicht zufrieden sind, konnten angeben, um welchen Betrag die Ausbildungsbeiträge zu ändern seien. Eine klare Mehrheit ist für eine Erhöhung der Ausbildungsbeiträge, und zwar um durchschnittlich rund 770 Franken.

Tabelle 51: Zufriedenheit mit der finanziellen Situation der Antragstellenden mit Ausbildung im Ausbildungsjahr 2000/2001

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
Reicht das Einkommen aus?					
Reicht nicht	29%	37%	45%	43%	34%
Reicht knapp aus	60%	56%	49%	51%	56%
Reicht gut aus	12%	7%	6%	6%	10%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'058	865	2'395	3'260	8'318
N Stichprobe	858	435	680	1'115	1'973
Beurteilung der Höhe der Ausbildungsbeiträge					
Höhe zufrieden stellend	67%				
Höhe nicht zufrieden stellend	33%				
Total	100%				
N Grundgesamtheit	5'153				
N Stichprobe	874				
Veränderung der Ausbildungsbeiträge					
Erhöhung der Ausbildungsbeiträge	773				
N Grundgesamtheit	1'610				
N Stichprobe	273				
Reduktion der Ausbildungsbeiträge	..				
N Grundgesamtheit	29				
N Stichprobe	5				

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

10.5 Fazit

Werden die allgemein anerkannten Richtlinien der SKOS für die Bestimmung der Armut unter den Auszubildenden angewendet, so beträgt die Armutsquote sehr hohe 41 Prozent – auch unter den Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen. In der Schweiz liegt die Armutsquote generell bei 5.6 Prozent (vgl. Leu et al. 1997, 126). In Armutsstudien wurden die Auszubildenden bisher oft ausgeklammert. Begründet wurde dies zum einen mit der Schwierigkeit, die finanziellen Verhältnisse zu messen. Hier leistet die vorliegende Untersuchung zweifelsohne Pionierarbeit. Zum andern wird – auch von der SKOS – oft angeführt, dass für Auszubildende andere Massstäbe als diejenigen der SKOS zu gelten haben, da die Auszubildenden im Unterschied zu anderen Gruppen von Sozialhilfebezüger/innen nicht dauerhaft in diesen finanziellen Verhältnissen verbleiben. Diese Einschätzung muss zweifach relativiert werden:

■ Auch bei den Sozialhilfebezüger/innen sind keineswegs die meisten Personen dauerhaft unter der Armutsgrenze. Vielmehr zeigen die Armutsstudien auch hier eine rege Dynamik in und aus der Armut (vgl. auch Streuli/Bauer 2001 und Füglistaler/Hohl 1992).
■ 73 Prozent der Antragstellenden leben mit den Eltern. Viele haben Geschwister. Armut betrifft hier also nicht nur die auszubildende Person, sondern einen ganzen Haushalt mit mehreren Personen. Aufgrund der Geschwisterreihenfolge kann diese Situation unter Umständen stark verlängert werden. Weiter dürfte es sich bei den Eltern von Auszubildenden um eine Gruppe von Personen handeln, die besonders sensibel auf die Stigmatisierung durch die Sozialhilfe reagiert und die Unterstützung daher nur in Ausnahmefällen beantragt (in unserem Datensatz sind es 3 Prozent der Haushalte, welche

Sozialhilfeleistungen erhalten[24]). Dadurch ist diese Gruppe besonders gefährdet, längere Zeit in Armut zu verharren.

Unser Fazit lässt sich wie folgt formulieren: Das bernische Stipendienwesen erfüllt die Existenzsicherung der Auszubildenden nur unzureichend. Es bestehen gravierende Lücken, in dem mehr als 40 Prozent der Haushalte mit Auszubildenden, welche Ausbildungsbeiträge erhalten, arm sind. Dies erstaunt nicht, weil die tieferen betreibungsrechtlichen Ansätze der Existenzsicherung für die Bemessung der Stipendien im Vordergrund stehen. Um Armut systematisch zu verhindern, empfehlen wir daher, zukünftig für die Bemessung der Stipendien die Ansätze der SKOS anzuwenden. Damit können auch Doppelspurigkeiten zwischen verschiedenen Instrumenten der Sozialpolitik (Stipendien vs. Sozialhilfe) umgangen werden.

Einen besonderen Problembereich bilden darüber hinaus die Ausbildungskosten: Hier sieht der Gesetzgeber im Kanton Bern vor, im Normalfall Kosten bis zu einer Höhe von 3'000 Franken pro Jahr – je nach Bereich gemäss bestimmten Ansätzen – anzuerkennen. In diesem Kapitel konnte gezeigt werden, dass die effektiv entstehenden Kosten diese Grenze in vielen Fällen überschreiten. Zudem wird bei vielen Ausbildungen erwartet, dass sie einen PC und die entsprechende Software anschaffen. An diese Kosten leistet der Kanton keine Beiträge. Aus der Sicht des zweiten Hauptziels, der Existenzsicherung während der Ausbildung, drängt es sich daher auf, die Limite von 3'000 Franken zu überdenken. Mit einer Grenze von 5'000 Franken könnten die Kosten bei 60 bis 80 Prozent der Auszubildenden abgedeckt werden.

[24] Bei den Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen ist der Anteil 4 Prozent.

11 Evaluation Hauptziel 3: Freie Wahl von Ausbildungen (und Ausbildungsstätten)

In der ERKOS-Grobuntersuchung wurde ein Zielsystem für das Stipendienwesen entwickelt (Ecoplan 2000, 8).[25] Als Oberziel wurde dabei die Chancengleichheit im Zugang zu Bildung identifiziert. Der Autor unterscheidet anschliessend im Sinne einer Operationalisierung des Oberziels 4 Hauptziele und 3 Nebenziele. In Kapitel 9 wurde das erste (Zugang zur Bildung) und in Kapitel 10 das zweite Hauptziel (Existenzsicherung während der Ausbildung) untersucht. In Kapitel 11 geht es nun um die Überprüfung des dritten Hauptzieles, das in der Grobuntersuchung folgendermassen formuliert wurde:

Hauptziel 3: „Erhaltung der freien Wahl der Ausbildungsrichtung entsprechend der Neigungen und Fähigkeiten der Stipendienbezügerinnen und -bezüger“ (Ecoplan 2000, 8).

Allerdings ist die freie Wahl nicht über alles zu stellen. Der Kanton behält sich vor, nicht alle Ausbildungen stipendienrechtlich zu anerkennen. Sie müssen – so lautet auch das (in Kapitel 15 weiter untersuchte) vierte Hauptziel – bestimmten Anforderungen genügen.[26]

Weiter sind Ausbildungen und Ausbildungsstätten oft eng verknüpft. Das dritte Hauptziel erstreckt sich daher, obschon dies bisher nicht explizit so formuliert worden ist, bis zu einem gewissen Grad auch auf die freie Wahl der Ausbildungsinstitutionen. Allerdings gibt es auch hier Restriktionen: Im Kanton Bern ist es insbesondere das Fachgremium, welches entscheidet, ob Ausbildungen an Institutionen, die von anderen Kantonen und dem Bund nicht anerkannt sind, zugelassen werden sollen. Andere Kantone kennen hier eine restriktivere Haltung, indem grundsätzlich die Beiträge nur für Ausbildungen an schweizerischen Institutionen berechnet werden. Wollen dann die unterstützten Personen bspw. im Ausland die unterstützte Ausbildung absolvieren, dann müssen sie die entsprechenden Mehrkosten selbst übernehmen. Kapitel 15 wird sich, wie erwähnt, diese Zusammenhängen verstärkt annehmen.

Um das dritte Hauptziel zu untersuchen, wurden zum einen die aktuellen und vergangenen Nichtbezüger/innen gefragt, ob sie als Reaktion auf den negativen Entscheid die Ausbildung wechseln mussten (Abschnitt 11.1). Zum anderen interessierte diese Frage auch bei den Bezüger/innen des laufenden Jahrgangs, um damit den Einfluss der Stipendienbehörden auf die Wahl der Ausbildung und der Institution zu eruieren (Abschnitt 11.2). Das Kapitel wird mit einem kurzen Fazit abgeschlossen (Abschnitt 11.3).

11.1 Die Situation der Nichtbezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen

Nichtbezüger/innen im Ausbildungsjahr 2000/2001

Tabelle 52 stellt die Ergebnisse der Befragung der Nichtbezüger/innen aus dem aktuellen Jahrgang zusammen. Insgesamt haben 1.0 Prozent der Befragten nicht die geplante Ausbildung begonnen. Dabei ist die Reaktion des Ausbildungswechsels nicht nur auf die fehlenden Stipendien zurückzuführen. Vielmehr wurde recht generell gefragt, ob die geplante Ausbildung begonnen werden konnte oder nicht. Dies bedeutet, dass die fehlenden Ausbildungsbeiträge in weniger als 1.0 Prozent der Fälle zu einem Ausbildungswechsel geführt haben. Etwas häufiger kommt dies bei Ausbildungen auf der Sekundarstufe II vor (1.2%), entsprechend etwas seltener auf der Tertiärstufe (0.7%) bzw. bei den Wei-

[25] Das Zielsystem wird in der Grobevaluation der Darlehen noch präzisiert und ergänzt werden.

[26] Hauptziel 4: „Die von den Stipendienbezügerinnen und –bezüger ausgewählten Ausbildungen erfüllen gewissen Anforderungen“ (Ecoplan 2000, 9).

terbildungen (0.0%). Eine leicht erhöhte Wechselquote weisen auch die Sparopfer im 1. Ausbildungsjahr auf (1.7%).

Nichtbezüger/innen in den Ausbildungsjahren 1997 bis 2000

Auch beim Ausbildungswechsel steht die Vermutung im Raum, dass der aktuelle Jahrgang noch nicht die vollen Auswirkungen des negativen Stipendienentscheides spürt. Daher wurden die Nichtbezüger/innen der Jahre 1997 bis 2000 ebenfalls danach gefragt, ob sie ihre geplante Ausbildung in Angriff nehmen konnten. **Tabelle 53** zeigt, dass die Wechselquote nur unwesentlich höher ist: Insgesamt wechselten 1.3 Prozent der befragten Nichtbezüger/innen die Ausbildung. Wiederum dürfte nur eine Teil dieser Wechsel auf die fehlenden Ausbildungsbeiträge zurückzuführen gewesen sein. Leicht überdurchschnittlich ist wiederum die Wechselquote bei den Absolvent/innen einer Ausbildung auf der Sekundarstufe II (1.5%). Deutlich höher als beim aktuellen Jahrgang ist nun die Wechselquote bei den Personen in Weiterbildung (3.5%). Hier scheinen die Ergebnisse des aktuellen Jahrgangs die längerfristige Entwicklung zu unterschätzen. Auch bei den Sparopfern ist wiederum eine leicht erhöhte Wechselquote festzustellen (2.1%).

Tabelle 52: Beginn einer anderen Ausbildung als der geplanten bei den Nichtbezüger/innen 2000/2001 – nach beantragter Ausbildungsstufe

	Sekundarstufe II	Tertiärstufe	Weiterbildung	Total
A. Sparopfer				
1. Ausbildungsjahr				
Andere Ausbildung als geplant begonnen	2.2%	0.0%	..	1.7%
N Grundgesamtheit	360	95	10	465
N Stichprobe	181	48	5	234
Folgejahr der Ausbildung				
Andere Ausbildung als geplant fortgesetzt	0.6%	0.0%	..	0.4%
N Grundgesamtheit	360	83	2	445
N Stichprobe	181	42	1	224
Total				
Andere Ausbildung als geplant	1.4%	0.0%	..	1.1%
N Grundgesamtheit	720	178	12	910
N Stichprobe	362	90	6	458
B. Nichtsparopfer				
B1. 1. Ausbildungsjahr				
Andere Ausbildung als geplant begonnen	0.8%	0.7%	..	0.8%
N Grundgesamtheit	835	568	42	1'445
N Stichprobe	237	161	12	410
B2. Folgejahr der Ausbildung				
Andere Ausbildung als geplant fortgesetzt	1.3%	1.0%	..	1.2%
N Grundgesamtheit	522	413	7	942
N Stichprobe	148	117	2	267
Total				
Andere Ausbildung als geplant	1.0%	0.8%	..	0.9%
N Grundgesamtheit	1'357	981	49	2'387
N Stichprobe	385	278	14	677
C=A + B. Nichtbezüger/innen Total				
C1. 1. Ausbildungsjahr				
Andere Ausbildung als geplant begonnen	1.3%	0.6%	0.0%	1.0%
N Grundgesamtheit	1'195	663	52	1'910
N Stichprobe	429	212	17	658
C2. Folgejahr der Ausbildung				
Andere Ausbildung als geplant fortgesetzt	1.0%	0.8%	..	0.9%
N Grundgesamtheit	882	496	9	1'387
N Stichprobe	317	158	3	478
Total				
Andere Ausbildung als geplant	1.2%	0.7%	0.0%	1.0%
N Grundgesamtheit	2'077	1'159	61	3'297
N Stichprobe	746	370	20	1'137

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Tabelle 53: Beginn einer anderen Ausbildung als der geplanten bei den Nichtbezüger/innen 1997 bis 2000 – nach beantragter Ausbildungsstufe (*)

	Sekundarstufe II	Tertiär	Weiterbildung	Total
A. Sparopfer				
Andere Ausbildung als geplant begonnen	2.5%	0.0%	..	2.1%
N Grundgesamtheit	744	146	14	904
N Stichprobe	379	74	7	460
B. Nichtsparopfer				
Andere Ausbildung als geplant begonnen	1.0%	0.8%	4.0%	1.1%
N Grundgesamtheit	1'866	1'001	99	2'966
N Stichprobe	491	263	26	781
C = A + B. Nichtbezüger/innen Total				
Andere Ausbildung als geplant begonnen	1.5%	0.7%	3.5%	1.3%
N Grundgesamtheit	2'609	1'146	113	3'868
N Stichprobe	870	338	33	1'241

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(*) Befragt wurden Personen, welche für ihre Ausbildung den 1. Antrag im 1. Ausbildungsjahr stellten und einen negativen Entscheid erhielten.
Quelle: Schriftliche Befragung von Nichtbezüger/innen (N=1'274) von Stipendien und Darlehen aus den Ausbildungsjahren 1997 bis 2000. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

11.2 Die Situation der Bezüger/innen im Ausbildungsjahr 2000/2001

In der Grobuntersuchung ECOPLAN wurde befunden, dass trotz kleineren Einschränkungen die freie Wahl von Ausbildungsgängen und -stätten im Kanton Bern gewährt ist. In der schriftlichen Befragung wurde dieser Aspekt noch einmal aufgegriffen. Die Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen konnten sich dazu äussern, ob sie ihre Ausbildungsstätte frei wählen konnten. Nicht befragt wurden die Bezüger/innen zur freien Wahl der Ausbildung. Hier gingen wir davon aus, dass die Gesuche zur gewünschten Ausbildung gestellt werden und der Ausbildungswechsel nur bei den Personen mit abgelehnten Gesuchen ein Thema wird. In **Tabelle 54** sind nun die Ergebnisse zur freien Wahl der Ausbildungsstätte dargestellt.

■ **Freie Wahl der Ausbildungsstätte**: 94 Prozent der Bezüger/innen gaben an, dass sie ihre Ausbildungsstätte frei wählen konnten. Für Bezüger/innen, die eine Ausbildung auf Tertiärstufe absolvieren, trifft dies jedoch nur unterproportional häufig zu (89%). 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 der Bezüger/innen im Voraus, indem sie ihre gewünschte Ausbildungsstätte gar nicht angaben, weil sie befürchteten, dass sie nicht akzeptiert werden wird.

■ **Ort und Finanzierung der bevorzugten Ausbildungsstätte**: Um ein genaueres Bild über die bevorzugten Ausbildungsstätten zu erhalten, wurden der Ort und die Finanzierungsform der Ausbildungsstätte erfragt. Die Mehrheit der bevorzugten Ausbildungsstätten befinden sich im Kanton Bern (78%), wobei Ausbildungsstätten für Sekundarstufe II überproportional häufig im Kanton Bern gewählt wurden (85%). Ein Drittel der bevorzugten Ausbildungsstätten finanziert sich durch öffentliche Gelder und Studiengebühren (31%) und ein Fünftel durch öffentliche Gelder, Studiengebühren und private Gelder (19%). Da keine bevorzugte Ausbildungsstätte von der Stipendienbehörden direkt abgelehnt wurde, kann auch nicht behauptet werden, dass private bzw. ausserkantonale/ausländische Ausbildungsstätten von den Stipendienbehörden benachteiligt werden.

Tabelle 54: Freie Wahl der Ausbildungsstätte durch die Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen im Ausbildungsjahr 2000/2001

	Sekundarstufe II	Tertiärstufe	Weiterbildung	Total
Freie Wahl der Ausbildungsstätte				
Ja	95%	89%	..	94%
Nein	5%	11%	..	6%
Total	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	3'661	1'339	41	5'041
N Stichprobe	621	227	7	855
Gründe für die eingeschränkte Wahl				
Wusste im Voraus, dass Stätte nicht akzeptiert wird	7%	9%	..	10%
Behörden haben Stätte nicht akzeptiert	0%	0%	..	0%
Kein Zugang zur bevorzugten Stätte (numerus clausus)	10%	18%	..	12%
Finanzielle Gründe	10%	41%	..	24%
Andere Gründe	65%	41%	..	52%
N Grundgesamtheit	182	130	12	324
N Stichprobe	31	22	2	55
Ort der bevorzugten Ausbildungsstätte				
Kanton Bern	85%	..		78%
Anderer Kanton	13%	..		16%
Ausland	2%	..		6%
Total	100%	..		100%
N Grundgesamtheit	265	59	0	324
N Stichprobe	45	10	0	55
Finanzierung der bevorzugten Ausbildungsstätte				
Öffentliche Gelder + Studiengebühren	28%	41%	..	31%
Öffentliche Gelder + private Gelder + Studiengebühren	16%	29%	..	19%
Private Gelder + Studiengebühren	9%	6%	..	9%
Anders	6%	6%	..	6%
Ich weiss nicht	40%	18%	..	35%
Total	100%	100%	..	100%
N Grundgesamtheit	395	100	6	501
N Stichprobe	67	17	1	85

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Auswirkungen von höheren bzw. tieferen Ausbildungsbeiträgen

Die Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen wurden auch hinsichtlich den Auswirkungen von höheren bzw. tieferen Beiträgen befragt. In **Tabelle 55** sind die Ergebnisse zusammengestellt.

■ Wären die Stipendien in den vergangenen Jahren immer 20 Prozent höher gewesen als effektiv ausbezahlt, dann hätten sich 0.6 Prozent der Bezüger/innen einen Ausbildungswechsel und 2.7 Prozent einen Wechsel der Ausbildungsinstitution vorstellen können. Häufiger trifft die Einschätzung nach dem Wechsel der Stätte bei Bezüger/innen zu, welche zu Hause leben (3.0%). Ein möglicher Grund könnte darin liegen, dass es ihnen mit höheren Beiträgen ev. möglich gewesen wäre, daheim auszuziehen und einen eigenen Haushalt in einem anderen Ort zu gründen.

■ Wären die Stipendien in den vergangenen Jahren immer 20 Prozent tiefer gewesen als effektiv ausbezahlt, dann hätten 4.7 Prozent der Bezüger/innen einen Ausbildungswechsel und 4.0 Prozent einen Wechsel der Ausbildungsinstitution vornehmen müssen. Die etwas höheren Anteile weisen darauf hin, dass ein Teil der Bezüger/innen sensibel auf die Höhe der Ausbildungsbeiträge reagiert. Entsprechend kann vermutet werden, dass die Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre im geschilderten Ausmass zu Ausbildungswechseln und –institutionenwechseln geführt haben.

Tabelle 55: Wechsel von Ausbildungen bzw. Ausbildungsstätten als Folge von höheren bzw. tieferen Ausbildungsbeiträgen für die Bezüger/innen von Stipendien/Darlehen 2000/01 – nach Lebenssituation

	Single	Alleiner-ziehend	Mit Part-ner/in mit/ohne Kinder	Bei El-tern/Ver wandten	WG/Heim mit/ohne Kinder	Übrige	Total
A. 20% höhere Stipendien/Darlehen für die laufende Ausbildung: Konsequenzen							
Andere Ausbildung gewählt	0.0%	..	0.0%	0.7%	1.1%	..	0.6%
Andere Ausbildungsinstitution gewählt	1.7%	..	0.0%	3.0%	2.3%	..	2.7%
N Grundgesamtheit	342	6	130	3'532	513	77	4'600
N Stichprobe	58	1	22	599	87	13	780
B. 20% tiefere Stipendien/Darlehen für die laufende Ausbildung: Konsequenzen							
Andere Ausbildung gewählt	6.6%	..	8.7%	4.5%	3.3%	..	4.7%
Andere Ausbildungsinstitution gewählt	13.1%	..	13.0%	2.5%	6.5%	..	4.0%
N Grundgesamtheit	360	6	136	3'573	542	59	4'676
N Stichprobe	61	1	23	606	92	10	793

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

11.3 Fazit

Die in der Grobuntersuchung formulierte Einschätzung, im Kanton Bern werde die freie Wahl von Ausbildungsgängen und -stätten gewährt, kann in dieser generellen Form geteilt werden. Ausbildungswechsel bei Nichtbezüger/innen kommen nur sehr selten vor und haben nur zum Teil mit den fehlenden Ausbildungsbeiträgen zu tun. Bei den Bezüger/innen konnten 94 Prozent die Ausbildung in der gewünschten Ausbildungsstätten beginnen. Bei den Wechsel der Ausbildungsinstitutionen spielten die Vorschriften der Stipendienbehörden nur eine geringe Rolle. Rund 4 Prozent der Bezüger/innen reagiert sensibel auf die Höhe der Ausbildungsbeiträge und müsste bei einer 20 prozentigen Reduktion der Beiträge einen Ausbildungswechsel bzw. einen Institutionenwechsel ins Auge fassen.

12 Evaluation Nebenziel 1: Ausbildungsbeiträge und Ausbildungsdauer

In der ERKOS-Grobuntersuchung wurde ein Zielsystem für das Stipendienwesen entwickelt (Ecoplan 2000, 8).[27] Als Oberziel wurde dabei die Chancengleichheit im Zugang zu Bildung identifiziert. Der Autor unterscheidet anschliessend im Sinne einer Operationalisierung des Oberziels 4 Hauptziele und 3 Nebenziele. In Kapitel 9 wurde das erste (Zugang zur Bildung), in Kapitel 10 das zweite (Existenzsicherung während der Ausbildung) und in Kapitel 11 das dritte Hauptziel (Garantierung der feien Wahl der Ausbildung und der Ausbildungsstätte) untersucht. Das vierte Hauptziel – „Die von den Stipendienbezüger/innen ausgewählten Ausbildungen erfüllen gewisse Anforderungen“ – wird im Rahmen der Überprüfung der stipendienrechtlichen Anerkennung in Kapitel 15 untersucht. Das vorliegende Kapitel 12 wendet sich somit dem ersten von drei Nebenzielen zu:

Nebenziel 1: „Anreiz schaffen, die Ausbildung möglichst rasch zu absolvieren“ (Ecoplan 2000, 9).

Gemeint ist mit Nebenziel 1 vor allem, dass die Ausbildungsbeiträge nicht dazu führen sollten, dass sich die Ausbildungszeit stark verlängert. In Abschnitt 12.1 stellen wir die Ausbildungsdauer der Befragten dar. Dabei muss konzeptionell zwischen verschiedenen Dauern unterschieden werden. Die entsprechenden Definitionen werden eingeführt. Ebenfalls gehen wir auf die Konsequenzen der Ausbildungsbeiträge auf die Ausbildungsdauer ein. Abschnitt 12.2 schliesst das Kapitel mit einem Fazit ab.

12.1 Konsequenzen der Ausbildungsbeiträge auf die Ausbildungsdauer

12.1.1 Die Länge der Ausbildungen

In Artikel 3 des Gesetzes über die Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz StipG) wird verankert, wie lange Stipendien ausbezahlt werden:

■ Artikel 3, Absatz 2 StipG: „Der Anspruch auf Stipendien besteht grundsätzlich nur für so viele Jahre, wie die angestrebte Ausbildung einschliesslich der erforderlichen Vorbereitung normalerweise dauert. An die normale Ausbildungsdauer wird auch der Erwerb der Maturität nach abgeschlossener Berufslehre angerechnet. Aus wichtigen Gründen können Stipendien für höchstens zwei weitere Semester gewährt werden.
■ Artikel 3, Absatz 4 StipG: „Die Beitragsberechtigung für Stipendien besteht, einschliesslich der Vorbereitung, während höchstens 12 Ausbildungsjahren“.

In Artikel 3, Absatz 2 StipG wird der Begriff der «normalen Ausbildungsdauer» geprägt. Bei Ausbildungen, die stark verschult sind (wie bspw. die Berufsbildung), ist der Begriff recht leicht fassbar. Die normale Ausbildungsdauer entspricht dann der reglementarischen Dauer der Ausbildung. Bei Ausbildungen, welche weniger verschult sind – insbesondere auf der Tertiärstufe -, ist es etwas weniger klar, was mit «normaler» Ausbildungsdauer gemeint ist, wenn bspw. gleichzeitig eine Erwerbstätigkeit notwendig ist, um den Lebensunterhalt mitzufinanzieren. Allerdings ist die Erwerbstätigkeit bei den Stipendienbezüger/innen per Definition nicht sehr substantiell, weil sie aufgrund des höheren Einkommens sonst die Bezugsberechtigung verlieren würden.

Werden mehrere Ausbildungen nacheinander absolviert, bspw. Gymnasium-Universität, so bezieht sich der Begriff der normalen Ausbildungsdauer auf den ganzen Bildungsweg. Allerdings gibt Artikel 3,

[27] Das Zielsystem wird in der Grobevaluation der Darlehen noch präzisiert und ergänzt werden.

Absatz 4 StipG vor, dass der ganze Ausbildungsweg nicht während mehr als 12 Jahren mit Stipendien unterstützt werden kann.

Von den Bezüger/innen und Nichtbezüger/innen des Ausbildungsjahrgangs versuchten wir daher verschiedene Angaben über die Ausbildungsdauer zu erhalten:

■ **Reglementarische Dauer der Ausbildung**. Die entsprechende Frage lautete: „Welche minimale Dauer wird von offizieller Seite her (Schulreglement, Wegweisung) für Ihre gewählte Ausbildung angegeben?“

■ **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?“

■ **Persönliche Ausbildungsdauer**. Die entsprechende Fragen lauteten: „Wann haben Sie Ihre gegenwärtige Ausbildung begonnen?“ und „Wann gedenken Sie, Ihre gegenwärtige Ausbildung abzuschliessen?“

Tabelle 56: Ausbildungsdauer der Antragstellenden im Ausbildungsjahr 2000/2001

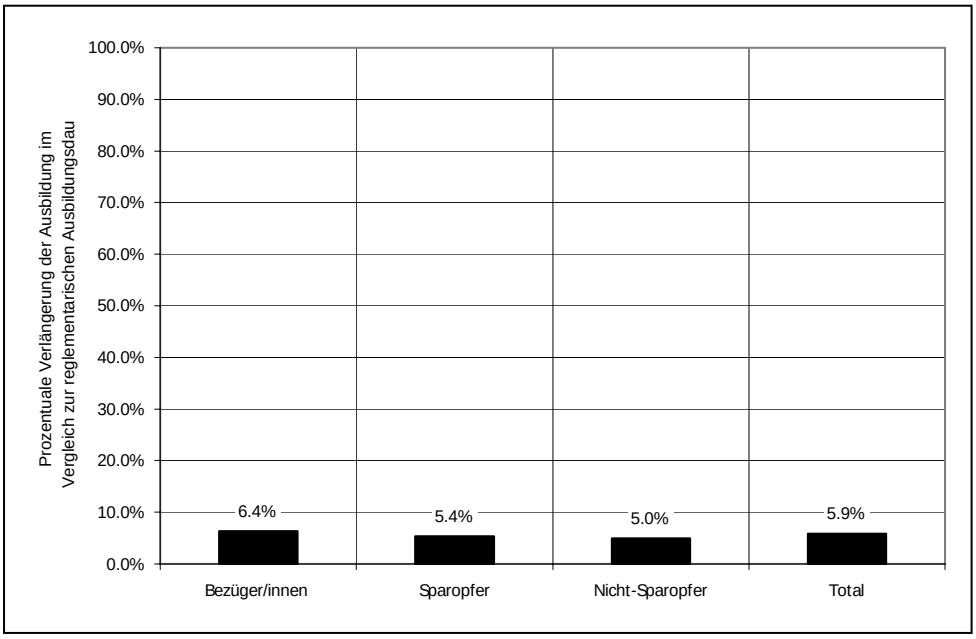
		Reglementarische Dauer (1)			Normale Ausbildungsdauer (2)			Persönliche Dauer der Ausbildung (3)		
		Dauer in Jahren	N Grund.	N Stich.	Dauer in Jahren	N Grund.	N Stich.	Dauer in Jahren	N Grund.	N Stich.
A. Nach Gruppe von Antragstellenden										
Bezüger/innen 2000/2001		3.32	4'953	840	3.49	4'740	804	3.53	4'959	841
Nichtbezüger/innen 2000/2001	Sparopfer	3.28	869	437	3.41	859	432	3.46	877	441
	Nichtsparopfer	3.26	2'364	671	3.42	2'346	666	3.42	2'205	626
	Total	3.27	3'233	1'108	3.42	3'205	1'098	3.43	3'082	1'067
Total		**3.30**	**8'185**	**1'948**	**3.46**	**7'946**	**1'902**	**3.49**	**8'041**	**1'908**
B. Nach Bildungsstufe										
Sekundarstufe II		3.11	5'516	1'304	3.21	5'277	1'247	3.19	5'347	1'264
Tertiärstufe		3.80	2'415	574	4.09	2'426	577	4.29	2'454	583
Weiterbildungen		2.20	97	24	2.35	97	24	2.34	86	21
Übrige		2.69	157	37	2.72	145	35	2.75	153	37
Total		**3.30**	**8'185**	**1'939**	**3.46**	**7'946**	**1'883**	**3.49**	**8'041**	**1'905**
C. Nach Lebenssituation										
Single		3.30	580	129	3.46	582	129	3.79	576	128
Alleinerziehend		..	9	2	..	15	4	..	15	4
Mit Partner/in mit/ohne Kinder		3.43	394	104	3.68	392	104	3.70	383	101
Bei Eltern/Verwandten		3.27	6'058	1'434	3.41	5'865	1'388	3.42	5'907	1'398
WG/Heim mit/ohne Kinder		3.46	930	217	3.75	901	210	3.77	918	214
Übrige		3.06	214	54	3.12	191	48	3.26	242	61
Total		**3.30**	**7'596**	**1'809**	**3.46**	**7'349**	**1'750**	**3.49**	**7'449**	**1'774**

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
(1) Frage: „Welche minimale Dauer wird von offizieller Seite her (Schulreglement, Wegweisung) für Ihre gewählte Ausbildung angegeben?“
(2) Frage: „Von welcher durchschnittlichen Ausbildungszeit gehen Sie persönlich aus, falls Sie Ihre Ausbildung ohne Unterbruch durch Erwerbstätigkeit, längere Reisen, längere Krankheit usw. abschliessen werden?“
(3) Auswertung der beiden Fragen „Wann haben Sie Ihre gegenwärtige Ausbildung begonnen?“ und „Wann gedenken Sie, Ihre gegenwärtige Ausbildung abzuschliessen?“
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1’298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

In Tabelle 56 sind die Ergebnisse der verschiedenen Ausbildungsdauern zusammen gestellt. Verschiedene Aspekte fallen auf:

■ Die reglementarische Ausbildungsdauer beträgt im Durchschnitt 3.30 Jahre, die normale Ausbildungsdauer 3.46 Jahre und die persönliche Ausbildungsdauer 3.49 Jahre. Die Staffelung der Ausbildungsdauern machen auf den ersten Blick sinn, haben wir doch erwartet, dass die persönlichen Ausbildungsdauer am längsten ist.
■ 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 Durchschnitt), ebenso die normale (+0.03 Jahre) und persönliche Ausbildungsdauer (+0.04 Jahre). Abbildung 5 zeigt die prozentuale Zunahme der persönlichen Ausbildungsdauer im Vergleich zur reglementarischen Ausbildungsdauer nach Gruppe von Antragsteller/innen. Bei den Bezüger/innen beträgt die Zunahme 6.4 Prozent und ist damit leicht überdurchschnittlich. Dies könnte auf den durch die Ausbildungsbeiträge etwas geringeren finanziellen Druck, die Ausbildung rasch zu absolvieren, zurück zu führen sein. Die Differenzen zwischen reglementarischer und persönlicher Ausbildungsdauer sind aber absolut und zwischen den Gruppen so klein, dass nicht von einer ausbildungsverängernden Wirkung der Ausbildungsbeiträge gesprochen werden kann.
■ Erstaunlich kurz ist die Ausbildungsdauer auf der Tertiärstufe: Gemäss Reglement dauert sie 3.80 Jahre, gemäss Einschätzung der Befragten dauert die normale Ausbildungsdauer 4.09 Jahre bzw. die persönliche Dauer 4.29 Jahre. Demgegenüber erstaunlich lange dauert die Ausbildung bei den Weiterbildungen (2.20, 2.35 und 2.34 Jahre).
■ Nach Lebenssituation unterschieden ergeben sich Differenzen: Insbesondere die Antragstellenden, welche zu Hause leben, haben eine kürzere persönliche Ausbildungsdauer.

Abbildung 5: Prozentuale Verlängerung der persönlichen Ausbildungsdauer im Vergleich zur reglementarischen Ausbildungsdauer – nach Gruppe von Antragsteller/innen 2000/2001



Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

12.1.2 Auswirkungen von Variationen der Ausbildungsbeiträge auf die Ausbildungsdauer

Bezüger/innen 2000/2001

Die Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen wurden nach den Konsequenzen von Veränderungen der Beiträge befragt. Drei Optionen wurden ihnen vorgelegt: (a) keine Ausbildungsbeiträge während der ganzen Ausbildung, (b) generell 20 Prozent höhere Ausbildungsbeiträge, (c) generell 20 Prozent tiefere Ausbildungsbeiträge. In **Tabelle 57** sind die entsprechenden Ergebnisse zusammengefasst:

■ **Nie Ausbildungsbeiträge**: 59 Prozent der Befragten geben an, dass sich die Ausbildungsdauer durch das Fehlen der Stipendien nicht verändert hätte. Dieser Anteil ist erstaunlich hoch. Erwartungsgemäss höher liegt er bei den Bezüger/innen, welche zu Hause leben, entsprechend tiefer bei den Singles und den Bezüger/innen in Heimen. 18 Prozent der Befragten sind der Ansicht, dass sich die Ausbildungsdauer verlängert hätte, und zwar im Durchschnitt um 18 Monate oder 1½ Jahre. Die Verlängerung erscheint vor dem Hintergrund der durchschnittlichen normalen Ausbildungsdauer von 3.5 Jahren recht hoch. Weiter gaben 2 Prozent an, dass die Ausbildung kürzer gedauert hätte. Hier liegt wohl ein Reaktionsmuster zu Grunde, welches davon ausgeht, dass die Dauer der finanziell eingeschränkten Lebensphase möglichst kurz gehalten werden soll (bspw. durch das Leben auf Kosten der Ersparnisse).

■ **Tiefere Ausbildungsbeiträge**: Tiefere Ausbildungsbeiträge hätten sehr ähnliche Wirkungen wie die Streichung der Beiträge. 14 Prozent der Befragten würden dadurch eine längere Ausbildungszeit absolvieren. Die Verlängerung würde im Durchschnitt 16 Monate dauern. Der Grund für die Verlängerung dürfte die erhöhte Erwerbstätigkeit sein. 35 Prozent geben an, dass sie als Reduktion auf die tieferen Beiträge den Beschäftigungsgrad erhöhen würden. Wiederum finden wir auch die gegenteilige Haltung: 2 Prozent würden die Ausbildungszeit verkürzen. Auch dies dürfte stark mit der Erwerbstätigkeit zusammenhängen, geben doch ebenfalls 2 Prozent an, dass sie diese reduzieren würden.

■ **Höhere Ausbildungsbeiträge**: Die Erhöhung der Ausbildungsbeiträge würde ein sehr ambivalentes Bild liefern: 5 Prozent der Befragten würden die Ausbildungszeit verlängern, 5 Prozent würden sie reduzieren. Die Reduktion Ausbildungszeit kann dabei durch die reduzierte Erwerbstätigkeit, welche 16 Prozent der Befragten vornehmen würden, erklärt werden. Die Verlängerung der Ausbildungszeit erscheint in diesem Zusammenhang etwas schwieriger zu erklären. 4 Prozent geben an, dass sie die Erwerbstätigkeit erhöhen würden. Dies könnte so interpretiert werden, dass sich die Auszubildenden – bei Darlehen – nicht zu stark verschulden möchten bzw. dass sie nicht zu stark auf die Unterstützung des Staates – bei Stipendien – angewiesen sein möchten. Daher wird die Erwerbstätigkeit erhöht und in der Folge die Ausbildungszeit verlängert.

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.

Nichtbezüger/innen 2000/2001

Die Nichtbezüger/innen wurden danach gefragt, ob sie mit Ausbildungsbeiträgen ihre Ausbildung rascher hätten absolvieren können. Nur ein geringer Anteil von 8 Prozent beantworten diese Frage mit «Ja» (vgl. **Tabelle 58**). Im Durchschnitt würde die Verkürzung rund ein Jahr betragen.

Tabelle 57: Auswirkungen von höheren und tieferen Ausbildungsbeiträgen auf die Ausbildungsdauer der Bezüger/innen im Ausbildungsjahr 2000/2001

	Single	Alleiner-ziehend	Mit Part-ner/in mit/ohne Kinder	Bei El-tern/Verwandten	WG/Heim mit/ohne Kinder	Übrige	Total
A1. Nie Stipendien/Darlehen für die laufende Ausbildung: Konsequenzen							
Verlängerung der Ausbildung	22%	..	39%	14%	37%	..	18%
Verkürzung der Ausbildung	3%	..	0%	2%	1%	..	2%
Keine Veränderung der Ausbildungsdau-	47%	..	52%	63%	44%	..	59%
N Grundgesamtheit	377	6	136	3'850	542	83	4'994
N Stichprobe	64	1	23	653	92	14	847
A2. Nie Stipendien/Darlehen für die laufende Ausbildung: Dauer der Verlängerung/Verkürzung							
Verlängerung der Ausbildung – in Mona-	..	..	..	17.1	17.0	..	18.2
N Grundgesamtheit	77	6	47	495	183	24	832
N Stichprobe	13	1	8	84	31	4	141
Verkürzung der Ausbildung – in Monaten	..	-	-	..	..	-	..
N Grundgesamtheit	12	0	0	47	6	0	65
N Stichprobe	2	0	0	8	1	0	11
B1. 20% tiefere Stipendien/Darlehen für die laufende Ausbildung: Konsequenzen							
Verkürzung der Ausbildung	7%	..	0%	2%	0%	..	2%
Verlängerung der Ausbildung	21%	..	35%	11%	21%	..	14%
Erhöhung der Erwerbstätigkeit	46%	..	48%	31%	52%	..	35%
Reduktion der Erwerbstätigkeit	5%	..	0%	2%	1%	..	2%
N Grundgesamtheit	360	6	136	3'573	542	59	4'676
N Stichprobe	61	1	23	606	92	10	793
B2. 20% tiefere Stipendien/Darlehen für die laufende Ausbildung: Dauer der Verlängerung/Verkürzung							
Verlängerung der Ausbildung – in Mona-	..	..	..	17.0	13.1	..	15.9
N Grundgesamtheit	71	6	47	360	100	6	590
N Stichprobe	12	1	8	61	17	1	100
Verkürzung der Ausbildung – in Monaten	..	-	-	..	-	-	..
N Grundgesamtheit	18	0	0	53	0	0	71
N Stichprobe	3	0	0	9	0	0	12
C1. 20% höhere Stipendien/Darlehen für die laufende Ausbildung: Konsequenzen							
Verkürzung der Ausbildung	10%	..	27%	4%	5%	..	5%
Verlängerung der Ausbildung	7%	..	5%	4%	6%	..	5%
Erhöhung der Erwerbstätigkeit	5%	..	9%	3%	3%	..	4%
Reduktion der Erwerbstätigkeit	28%	..	18%	13%	29%	..	16%
N Grundgesamtheit	342	6	130	3'532	513	77	4'600
N Stichprobe	58	1	22	599	87	13	780
C2. 20% höhere Stipendien/Darlehen für die laufende Ausbildung: Dauer der Verlängerung/Verkürzung							
Verlängerung der Ausbildung – in Mona-	..	-	..	16.2	..	..	15.1
N Grundgesamtheit	24	0	6	147	29	6	212
N Stichprobe	4	0	1	25	5	1	36
Verkürzung der Ausbildung – in Monaten	..	-	..	11.7	..	-	12.0
N Grundgesamtheit	29	0	35	112	24	0	200
N Stichprobe	5	0	6	19	4	0	34

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Tabelle 58: Verkürzung der Ausbildungsdauer, wenn die Nichtbezüger/innen 2000/2001 Ausbildungsbeiträge bekommen hätten

	Nichtbezüger/innen 2000/2001		
	Sparopfer	Nichtsparopfer	Total
Ausbildung rascher absolviert mit Stipendien			
Ja	4%	9%	8%
Nein	96%	91%	92%
Total	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	891	2'413	3'304
N Stichprobe	448	685	1'133
Verkürzung der Ausbildungszeit mit Stipendien			
Verkürzung der Ausbildung – in Monaten	13.4	11.8	12.1
N Grundgesamtheit	36	197	233
N Stichprobe	18	56	74

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

12.2 Fazit

Die befragten Antragstellenden planen im Durchschnitt nur eine unwesentlich längere Ausbildung als sie von den Reglementen her vorgesehen ist. Bei den Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträge ist die Zunahme der persönlichen Ausbildungszeit im Vergleich zur reglementarisch vorgesehenen Dauer bescheiden (Zunahme von 6%) und durchaus vergleichbar mit den anderen Gruppen. Die Ausbildungsbeiträge verlängern daher die Ausbildungszeit nicht übergebührlich. Wir betrachten das Nebenziel 1 – „Anreiz schaffen, die Ausbildung möglichst rasch zu absolvieren" – als erfüllt.

Gleichzeitig zeigt sich, dass die Ausbildungsbeiträge nur für eine Minderheit von 10 bis 20 Prozent der Betroffenen eine Auswirkung auf die Ausbildungszeit hat. Bei dieser Minderheit sind die Auswirkungen aber substantiell: Das Wegfallen bzw. die Kürzung von Stipendien würde die Ausbildungsdauer um rund 1½ Jahre verlängern. Die Erhöhung der Ausbildungsbeiträge würde bei 5 Prozent der Bezüger/innen zu einer Verkürzung um rund 1 Jahr führen. Würde man Nichtbezüger/innen auch Stipendien geben, dann würde sich bei 8 Prozent der Befragten die Ausbildungszeit (um durchschnittlich 1 Jahr) verkürzen.

Wie in Kapitel 9 und 10 zeigt sich auch diesem Kapitel, dass die Antragstellenden unbedingt ihre Ausbildung absolvieren möchten und dass auch die Ausbildungsdauer recht unabhängig vom Umstand ist, ob eine Person Ausbildungsbeiträge erhält oder nicht. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass bei verschiedenen Ausbildungsgängen nur wenige Möglichkeiten bestehen, vom vorgegebenen Ablauf abzuweichen (vor allem auf der Sekundarstufe II). Entsprechend ergeben sich auch hinsichtlich der Frage nach einer allfälligen Erwerbstätigkeit unterschiedliche Spielräume.

13 Vollzug des Stipendienwesens aus der Sicht der Befragten (Nebenziel 3)

In der ERKOS-Grobuntersuchung wurde ein Zielsystem für das Stipendienwesen entwickelt (Ecoplan 2000, 8).[28] Als Oberziel wurde dabei die Chancengleichheit im Zugang zu Bildung identifiziert. Der Autor unterscheidet anschliessend im Sinne einer Operationalisierung des Oberziels 4 Hauptziele und 3 Nebenziele. In Kapitel 9 wurde das erste (Zugang zur Bildung), in Kapitel 10 das zweite (Existenzsicherung während der Ausbildung) und in Kapitel 11 das dritte Hauptziel (Garantierung der feien Wahl der Ausbildung und der Ausbildungsstätte) untersucht.[29] Kapitel 12 wendete sich dem ersten Nebenziele (Anreiz für eine kurze Ausbildungszeit) zu. Das zweite Nebenziel – „Anreize schaffen, die Ausbildung nicht aus unwichtigen Gründen abzubrechen" – wird in der Detailuntersuchung in Abstimmung mit dem Auftraggeber nicht untersucht. Dazu hätten die Ausbildungsabbrecher/innen speziell untersucht werden müssen. Da sie aber in der Datenbank der Stipendienbehörden nicht identifiziert werden können, konnten sie auch nicht befragt werden.

Das vorliegende Kapitel geht auf das dritte Nebenziel ein:

Nebenziel 3: „Aufbau einer effizienten und bedürfnisgerechten Vollzugsorganisation" (Ecoplan 2000, 9).

In der Grobevaluation der Stipendien wurde der Vollzug bereits untersucht und als gut bewertet. Daher wurde in Abstimmung mit dem Auftraggeber beschlossen, im Rahmen der Detailuntersuchung nicht mehr systematisch auf den Vollzug einzugehen. Im Rahmen der schriftlichen Befragungen wurden dennoch einige wenige Fragen zur Einschätzung des Vollzugs gestellt. Die Ergebnisse dieser Fragen werden in diesem Kapitel nun dargestellt.

Den Antragstellenden wurden fünf Aussagen zur Beurteilung unterbreitet.

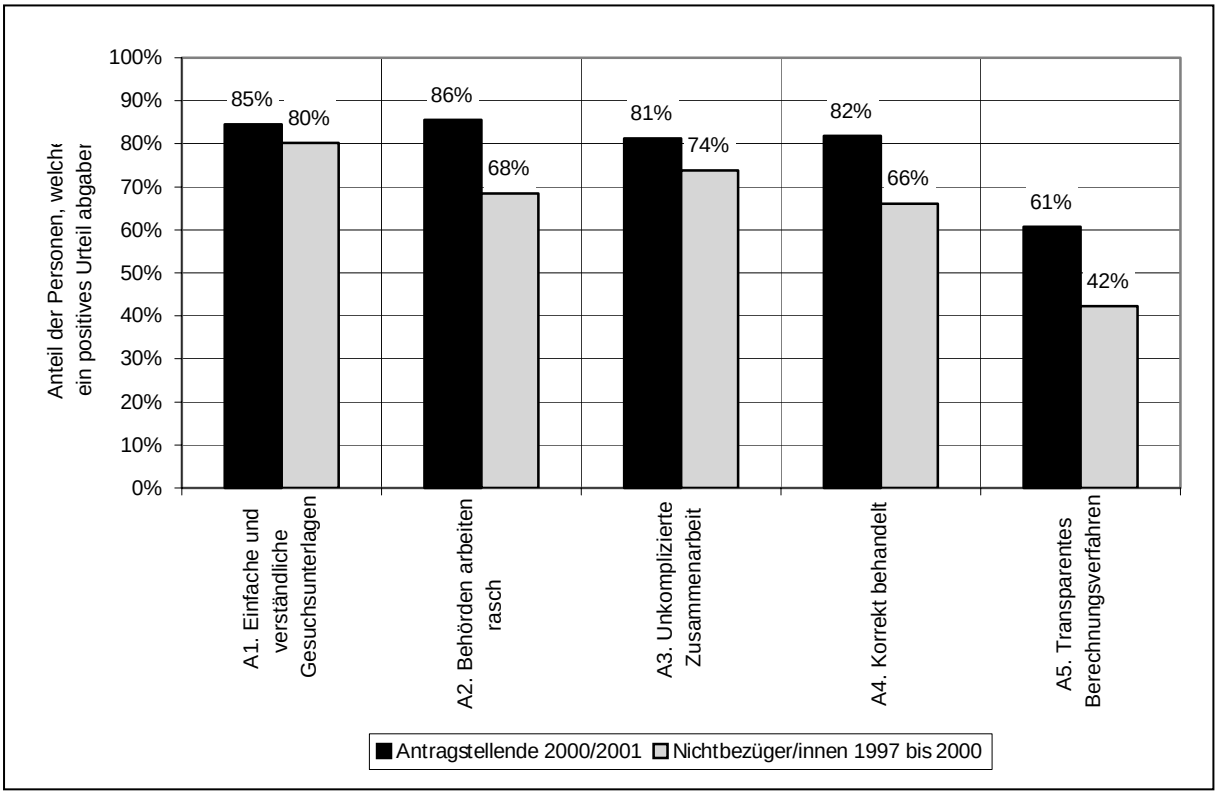
- A1 „Die Gesuchsunterlagen sind einfach und gut verständlich"
- A2 „Die Stipendienbehörden arbeiten rasch"
- A3 „Die Zusammenarbeit mit den Stipendienbehörden ist unkompliziert"
- A4 „Ich wurde von den Stipendienbehörden korrekt behandelt"
- A5 „Das Berechnungsverfahren ist für mich transparent"

Jede Aussage hatten die Antragstellenden auf einer Skala von «Trifft gar nicht zu» bis «Trifft sehr zu» zu beurteilen. In **Abbildung 6** wird der Anteil derjenigen Befragten ausgewiesen, welcher eine positive Bewertung vornahm («Trifft zu» und «Trifft sehr zu»). Es fällt auf, dass die positive Beurteilung stark überwiegt. Mehr als 80 Prozent der Antragstellenden aus dem laufenden Ausbildungsjahr beurteilen die ersten vier Aussagen positiv. Nur die fünfte Aussage nach dem Berechnungsverfahren erhält bloss eine Zustimmung von 61 Prozent. Die Zustimmungsraten der Nichtbezüger/innen aus den vorangegangenen Jahren sind generell tiefer. Mit einiger Distanz zum Entscheid werden die Behörden also kritischer beurteilt.

[28] Das Zielsystem wird in der Grobevaluation der Darlehen noch präzisiert und ergänzt werden.

[29] Das vierte Hauptziel – „Die von den Stipendienbezüger/innen ausgewählten Ausbildungen erfüllen gewisse Anforderungen" – wird im Rahmen der Überprüfung der stipendienrechtlichen Anerkennung in Kapitel 15 untersucht.

Abbildung 6: Beurteilung des Vollzugs durch die befragten Antragstellenden



Quelle: (1) Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. (2) Schriftliche Befragung von Nichtbezüger/innen (N=1'274) von Stipendien und Darlehen aus den Ausbildungsjahren 1997 bis 2000. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

In **Tabelle 59** werden die Details der Antworten für die Antragstellenden des laufenden Jahrgangs dargestellt. Zusätzlich wurden die Personen auch gefragt, auf welchem Weg sie zu den Stipendienbehörden gelangt sind. Die Mehrheit der Antragsstellenden antwortet mit «Ich war darüber informiert und habe aus eigenem Antrieb ein Gesuch gestellt» bzw. «Meine Eltern haben mich dazu motiviert, ein Gesuch einzureichen» (jeweils 57%). Dass im ersteren Fall Nichtsparopfer überproportional häufig und im zweiten Fall unterproportional häufig vertreten sind, ist auf das höhere Alter der Nichtsparopfer zurückzuführen. Deutlich weniger Antragsstellende gaben an, dass sie durch eine Beratungsstelle dazu angeregt wurden (10%). Im Vergleich zu den aktuellen Nichtbezüger/innen, wurden die früheren Nichtbezüger/innen häufiger durch eine Beratungsstelle angeregt, Stipendien zu beantragen (16% gegenüber 11%).

Fazit

In der Grobuntersuchung wurde das Nebenziel eines effizienten Vollzugs als erreicht betrachtet. Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung legen es nahe, diese Einschätzung zu teilen. Die Mehrheit der Antragsstellenden, insbesondere die Mehrheit der Bezüger/innen, war mit den Gesuchsunterlagen, mit der Arbeitsweise der Stipendienabteilung, der Zusammenarbeit mit der Stipendienabteilung sowie mit der Behandlung durch die Stipendienabteilung zufrieden. Mit der Transparenz des Berechnungsverfahrens sind hingegen viele Antragsstellende nicht zufrieden. In Zukunft könnte deshalb mehr Transparenz geschaffen werden. In einem weiteren Punkt könnte ebenfalls mehr unternommen werden: Es wäre wünschenswert, wenn alle Personen darüber informiert wären, dass sie unter bestimmten Umständen ein Recht auf Ausbildungsbeiträge haben.

Tabelle 59: Beurteilung des Vollzugs durch die Stipendienbehörden durch die Antragstellenden im Ausbildungsjahr 2000/2001

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
A. Beurteilung des Kontakts mit der Stipendienbehörde					
A1. Einfache und verständliche Gesuchsunterlagen					
Trifft gar nicht zu	4%	2%	3%	3%	4%
Trifft nicht zu	10%	17%	14%	15%	12%
Trifft zu	69%	69%	72%	71%	70%
Trifft sehr zu	18%	12%	10%	11%	15%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'059	976	2'648	3'624	8'683
N Stichprobe	858	491	752	1'243	2'101
A2. Behörden arbeiten rasch					
Trifft gar nicht zu	3%	3%	4%	4%	3%
Trifft nicht zu	8%	14%	16%	16%	11%
Trifft zu	53%	65%	65%	65%	58%
Trifft sehr zu	36%	17%	15%	16%	27%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'076	958	2'649	3'607	8'683
N Stichprobe	861	482	752	1'234	2'095
A3. Unkomplizierte Zusammenarbeit					
Trifft gar nicht zu	4%	5%	6%	6%	4%
Trifft nicht zu	9%	20%	23%	22%	14%
Trifft zu	59%	63%	63%	63%	60%
Trifft sehr zu	29%	12%	9%	9%	21%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'006	938	2'550	3'488	8'494
N Stichprobe	849	472	724	1'196	2'045
A4. Korrekt behandelt					
Trifft gar nicht zu	4%	7%	9%	8%	6%
Trifft nicht zu	6%	22%	23%	22%	13%
Trifft zu	50%	59%	60%	59%	54%
Trifft sehr zu	40%	12%	9%	10%	28%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'077	905	2'490	3'395	8'472
N Stichprobe	861	455	707	1'162	2'023
A5. Transparentes Berechnungsverfahren					
Trifft gar nicht zu	6%	20%	24%	23%	13%
Trifft nicht zu	19%	30%	39%	37%	26%
Trifft zu	58%	44%	33%	36%	49%
Trifft sehr zu	16%	7%	4%	5%	12%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'935	899	2'547	3'446	8'381
N Stichprobe	837	452	723	1'175	2'012
B. Weg zur Stipendienbehörde					
Eigener Antrieb	53%	53%	66%	63%	57%
Hinweis einer Beratungsstelle	10%	12%	10%	11%	10%
Hinweis der Eltern	60%	62%	48%	52%	57%
Andere Wege	16%	18%	19%	19%	17%
N Grundgesamtheit	5'165	1'002	2'688	3'690	8'855
N Stichprobe	876	504	763	1'267	2'143

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

14 Einzelne Regelungen des Stipendienwesen aus der Sicht der Befragten

Die Antragsstellenden hatten die Gelegenheit, sich zu einzelnen Bestimmungen der geltenden Stipendienordnung des Kantons Bern zu äussern. Namentlich wurde ihnen zur Beurteilung vorgelegt:

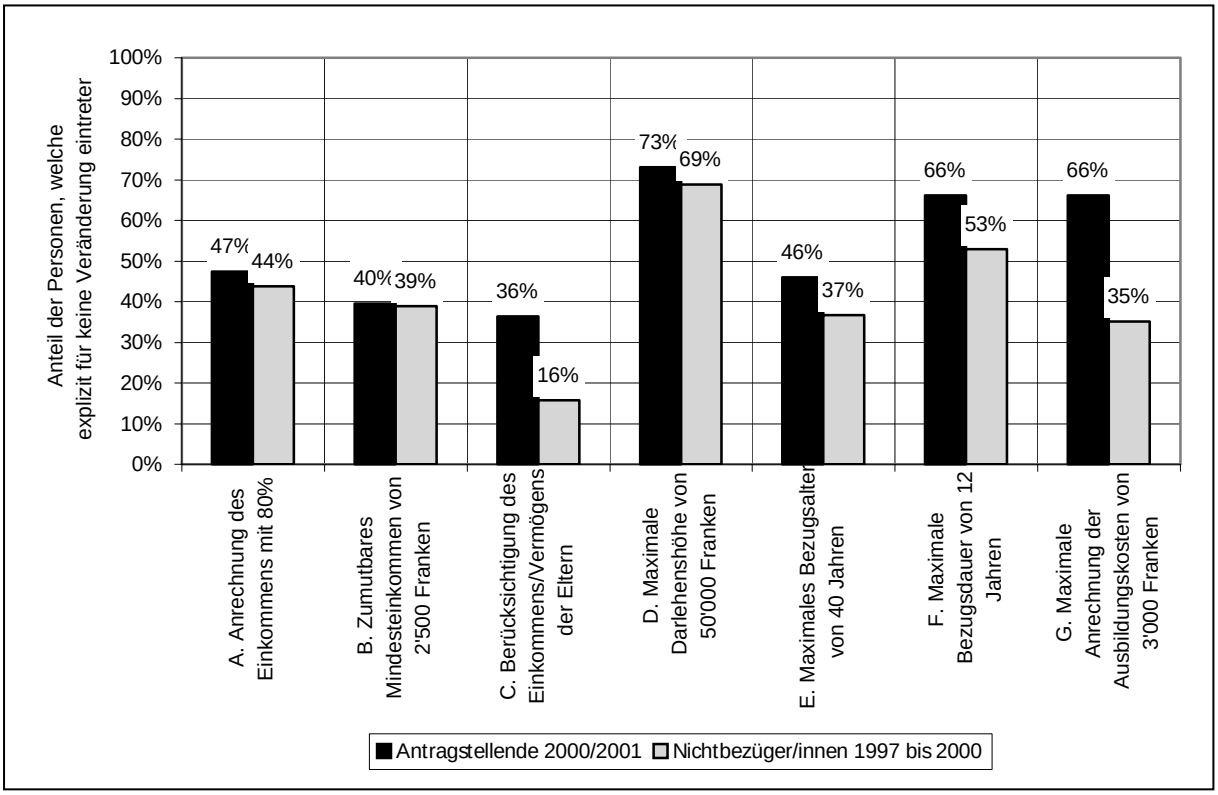
- A. Die Anrechnung des Erwerbseinkommens der Antragstellenden mit 80%
- B. Anrechnung eines Mindesteinkommens von 2'500 Franken (unabhängig von der tatsächlichen Erwerbstätigkeit)
- C. Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögenssituation der Eltern
- D. Festelegung einer maximalen Grenze für die Darlehensverschuldung von 50'000 Franken
- E. Auszahlung von Ausbildungsbeiträgen höchstens bis zum 40. Altersjahr
- F. Auszahlung von Ausbildungsbeiträgen höchstens während 12 Ausbildungsjahren
- G. Anrechnung von Ausbildungskosten bis zu einer Obergrenze von 3'000 Franken
- H. Umwandlung von Stipendien in Darlehen.

Die Antragstellenden wurden danach gefragt, (a) ob sie die heute geltenden Bestimmungen zukünftig so belassen möchten, wie sie gegenwärtig festgelegt sind, oder (b) ob bzw. wie sie diese verändern würden. In **Abbildung 7** wird der Anteil der Befragten ausgewiesen, welche die Regelungen A bis G nicht verändern möchte. Bei den Regelungen A bis C, welche sich um das konkrete Berechnungsverfahren für die Ausbildungsbeiträge kümmern, möchten mehr als die Hälfte die geltende Regelung nicht beibehalten. Ebenfalls mehr als die Hälfte möchte die maximale Altersgrenze von 40 Jahren ändern (Aussage E). Bei den anderen Regelungen ergibt sich ein gemischtes Bild: Bei den Antragstellenden aus dem laufenden Ausbildungsjahr möchten weniger als die Hälfte die Regelungen ändern, bei den Nichtbezüger/innen aus den Jahren 1997 bis 2000 ist die Bereitschaft zur Veränderung grösser. Am geringsten ist der Veränderungswille bei der maximalen Darlehenshöhe von 50'000 Franken (Aussage D). Dies ist auch verständlich, führt eine höhere Grenze auch zu einer höheren Verschuldung.

In der **Tabelle 60** sind die Ergebnisse der Beurteilung der Antragsstellenden des Ausbildungsjahres 2000/01 ersichtlich. In der Folge stehen somit die Aussagen der Antragsstellenden des Ausbildungsjahres 2000/01 im Vordergrund. Falls die Meinungen der früheren Antragsstellenden von den Meinungen der aktuellen Nichtbezüger/innen stark abweichen, wird speziell darauf hingewiesen. Ansonsten kann man davon ausgehen, dass keine grossen Unterschiede festzustellen sind.

- **Anrechnung des Erwerbseinkommens der Antragsstellenden**: Auf die Frage, ob die Höhe des heute geltenden Ansatzes von 80 Prozent für die Anrechnung des Erwerbseinkommens der Antragsstellenden geändert werden soll, antwortete knapp die Hälfte der Antragsstellenden mit «Der Prozentsatz sollte nicht verändert werden» (47%). Beinahe ein Drittel der Antragsstellenden war der Meinung, dass der Prozentsatz zu senken sei (30%) und 14 Prozent wollen, dass das Erwerbseinkommen gar nicht angerechnet wird. 9 Prozent der Antragsstellenden vertreten die Meinung, dass der Prozentsatz zu erhöhen sei.
  Das Antwortverhalten der Bezüger/innen und Nichtbezüger/innen zeigt an einzelnen Stellen Unterschiede. So befürworteten die Bezüger/innen überproportional häufig die heute geltende Bestimmung. Umgekehrt votierten Nichtbezüger/innen überproportional häufig für die Senkung des Prozentsatzes.

Abbildung 7: Anteil der Befragten, welche die Regelungen nicht verändern möchte



Quelle: (1) Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. (2) Schriftliche Befragung von Nichtbezüger/innen (N=1'274) von Stipendien und Darlehen aus den Ausbildungsjahren 1997 bis 2000. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

■ **Zumutung eines jährlichen Mindesteinkommens von 2'500 Franken**: Auf die Frage, ob die Erzielung eines heute zugemuteten, jährlichen Mindesteinkommens von 2'500 Franken gerechtfertigt sei und demnach die Höhe in Zukunft nicht verändert werden sollte, antwortete die Mehrheit der Antragsstellenden mit «ja» (40%). Ein Viertel der Antragsstellenden war hingegen der Meinung, dass ein jährliches Mindesteinkommen überhaupt nicht mehr angerechnet werden sollte (28%). Diese Meinung vertraten Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen überproportional häufig (30% gegenüber dem allgemeinen Durchschnitt von 28%). Für die Senkung bzw. Erhöhung eines Mindesteinkommens wiederum sprachen sich in etwa gleich viele Antragsstellende aus (15% bzw. 18%).
In Bezug auf die Senkung bzw. Erhöhung des Mindesteinkommens sind Unterschiede im Antwortverhalten zwischen den früheren und aktuellen Nichtbezüger/innen festzustellen. Die aktuellen Nichtbezüger/innen befürworten im Gegensatz zu den früheren Nichtbezüger/innen weniger häufig die Erhöhung des Mindesteinkommens, dafür häufiger die Senkung des Mindesteinkommens.
■ **Berücksichtigung der elterlichen Einkommens- und Vermögenssituation**: Auf die Frage, ob die Antragsstellenden die heute geltende Regelung der Stipendienberechnung, die auf der Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögenssituation der Eltern beruht, unverändert beliessen, antwortete die Mehrheit der Antragsstellenden mit «ja» (36%). Ein Viertel der Antragsstellenden vertrat die Meinung, dass die Bedeutung der elterlichen Einkommens- und Vermögenssituation zukünftig reduziert bzw. deren Berücksichtigung abgeschafft werden sollte (jeweils 25%). Eine klare Minderheit der Antragsstellenden vertrat die Meinung, dass die elterliche Einkommens- und Vermögenssituation bei der Stipendienberechnung erhöht werden sollte (13%).

Tabelle 60: Beurteilung der heutigen Ausgestaltung des Stipendiengesetzes durch die Antragstellenden im Ausbildungsjahr 2000/2001

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
A. Anrechnung des Einkommens mit 80%					
Prozentsatz erhöhen	12%	6%	3%	4%	9%
Prozentsatz senken	25%	36%	39%	38%	30%
Prozentsatz nicht verändern	51%	46%	41%	43%	47%
Erwerbseinkommen nicht anrechnen	13%	13%	16%	15%	14%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'505	851	2'353	3'204	7'709
N Stichprobe	764	428	668	1'096	1'860
B. Zumutbares Mindesteinkommen von 2'500 Franken					
Mindesteinkommen erhöhen	17%	18%	18%	18%	17%
Mindesteinkommen senken	14%	15%	17%	16%	15%
Mindesteinkommen nicht verändern	39%	42%	41%	41%	40%
Mindesteinkommen nicht anrechnen	30%	25%	25%	25%	28%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'970	915	2'523	3'438	8'408
N Stichprobe	843	460	716	1'176	2'019
C. Berücksichtigung des Einkommens/Vermögens der Eltern					
Bedeutung der Eltern erhöhen	16%	13%	8%	9%	13%
Bedeutung der Eltern senken	18%	33%	37%	36%	25%
Bedeutung der Eltern nicht verändern	49%	24%	16%	18%	36%
Keine Berücksichtigung der Eltern	17%	30%	39%	37%	25%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'023	926	2'583	3'509	8'532
N Stichprobe	852	466	733	1'199	2'051
D. Maximale Darlehenshöhe von 50'000 Franken					
Maximale Grenze erhöhen	7%	8%	5%	6%	7%
Maximale Grenze reduzieren	6%	9%	10%	10%	8%
Maximale Grenze unverändert belassen	74%	71%	71%	71%	73%
Keine maximale Grenze verankern	12%	12%	14%	13%	13%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'545	851	2'420	3'271	7'816
N Stichprobe	771	428	687	1'115	1'886
E. Maximales Bezugsalter von 40 Jahren					
Altersgrenze erhöhen	12%	12%	13%	13%	12%
Altersgrenze senken	16%	25%	22%	23%	19%
Altersgrenze unverändert belassen	50%	44%	40%	41%	46%
Altersgrenze abschaffen	22%	19%	25%	23%	23%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'046	952	2'614	3'566	8'612
N Stichprobe	856	479	742	1'221	2'077
F. Maximale Bezugsdauer von 12 Jahren					
Maximale Bezugsdauer erhöhen	7%	7%	6%	7%	7%
Maximale Bezugsdauer senken	14%	22%	23%	23%	17%
Maximale Bezugsdauer unverändert belas-	69%	64%	62%	62%	66%
Maximale Bezugsdauer abschaffen	10%	7%	9%	8%	9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'071	939	2'603	3'542	8'613
N Stichprobe	860	472	739	1'211	2'071
G. Maximale Anrechnung der Ausbildungskosten von 3'000 Franken					
Maximale Kostenhöhe erhöhen	49%	47%	57%	53%	51%
Maximale Kostenhöhe senken	1%	2%	2%	2%	1%
Maximale Kostenhöhe unverändert belas-	39%	40%	29%	33%	36%
Maximale Kostenhöhe abschaffen	12%	11%	13%	12%	12%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'923	910	2'554	3'464	8'387
N Stichprobe	835	458	725	1'183	2'018

Fortsetzung Tabelle 60: Beurteilung der heutigen Ausgestaltung des Stipendiengesetzes durch die Antragstellenden im Ausbildungsjahr 2000/2001

	Bezüger/innen 2000/2001	Nichtbezüger/innen 2000/2001			Total
		Sparopfer	Nichtsparopfer	Total	
H. Stipendien in Darlehen umwandeln					
Ja	0.6%	1.9%	3.3%	3.0%	1.6%
Nein	99%	98%	97%	97%	98%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N Grundgesamtheit	5'100	950	2'642	3'592	8'692
N Stichprobe	865	478	750	1'228	2'093

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Im Antwortverhalten der drei Befragungsgruppen sind grössere Unterschiede zu beobachten. Überproportional häufig vertraten Bezüger/innen die Meinung, dass an der heute geltenden Bestimmung nichts geändert werden sollte. Nichtbezüger/innen hingegen befanden überproportional häufig, dass die geltende Bestimmung abgeschafft bzw. das Gewicht der elterlichen Einkommens- und Vermögenssituation reduziert werden sollte. In Bezug auf die Abschaffung der geltenden Bestimmung sind zwischen den früheren und aktuellen Nichtbezüger/innen Differenzen auszumachen. Die aktuellen Nichtbezüger/innen befürworten in kleinerem Ausmass die Abschaffung der elterlichen Berechnungsgrundlage.

■ **Maximale Darlehenshöhe von 50'000 Franken**: Auf die Frage, ob die heute geltende maximale Darlehenshöhe von 50'000 Franken verändert werden sollte, antwortete eine deutliche Mehrheit der Antragsstellenden mit «nein» (73%). Deutlich weniger Antragsstellende vertraten die Meinung, dass die maximale Darlehenshöhe in Zukunft reduziert (8%) bzw. erhöht (7%) werden sollte. 13 Prozent vertraten die Meinung, dass die Regelung einer maximalen Darlehenshöhe abgeschafft werden sollte.

■ **Maximales Bezugsalter von 40 Jahren**: Auf die Frage, ob die im Kanton Bern geltende Regelung einer Alterslimite für einen Stipendienbezug – und zwar in der Regel bis zum 40. Altersjahr – beibehalten werden sollte, antwortete die Mehrheit der Antragsstellenden mit «ja» (46%). Halb so viele Antragsstellende waren der Meinung, dass die bestehende Alterslimite in Zukunft abgeschafft werden sollte (23%). 19 Prozent der Antragsstellenden waren hingegen dafür, dass die Alterslimite von 40 Jahren gesenkt werden sollte. Eine Minderheit von 12 Prozent vertrat die Meinung, dass die Alterslimite erhöht werden sollte.

Interessanterweise vertraten Nichtsparopfer überproportional häufig die Meinung, das maximale Bezugsalter von 40 Jahren zu senken. Interessant ist dieser Aspekt insofern, als in dieser Befragungsgruppe Personen in höherem Alter überproportional häufig vertreten sind und eigentlich am meisten ein Interesse daran haben könnten, das maximale Bezugsalter zu erhöhen.

■ **Maximale Bezugsdauer von 12 Jahren**: Auf die Frage, ob die heute geltende Regelung des Stipendienbezugs von maximal 12 Jahren verändert werden sollte, antwortete die Mehrheit der Antragsstellenden mit «nein» (66%). Deutlich weniger Antragsstellende waren dafür, dass die maximale Bezugsdauer reduziert (17%) bzw. erhöht (7%) werden sollte. 9 Prozent der Antragsstellenden vertraten die Meinung, dass die Regelung einer maximalen Bezugsdauer abgeschafft werden sollte.

In Bezug auf die Senkung bzw. Nichtänderung der maximalen Bezugsdauer sind Unterschiede im Antwortverhalten zwischen den früheren und aktuellen Nichtbezüger/innen festzustellen. Die aktuellen Nichtbezüger/innen, insbesondere Nichtsparopfer, sind deutlich weniger gewillt, die Bezugsdauer zu senken. Dafür sind sie häufiger gewillt, die geltende Bestimmung so zu belassen, wie sie gerade ist.

■ **Maximale Anrechnung der Ausbildungskosten von 3'000 Franken**: Auf die Frage, ob die Höhe der anrechenbaren Ausbildungskosten von maximal 3'000 Franken pro Jahr verändert werden sollte, befand die Mehrheit der Antragsstellenden, dass die maximale Anrechnung in Zukunft erhöht werden sollte (51%). Ein Drittel der Antragsstellenden ist mit der heute geltenden Regelung zufrieden und will nichts ändern (36%). 12 Prozent wollen in Zukunft die maximale Kostenhöhe abschaffen, und nur ganz wenige Antragsstellende vertreten die Meinung, dass die maximale Kostenhöhe reduziert werden sollte (1%).
In Bezug auf die Erhöhung der maximalen Kostenhöhe sind zwei Aspekte interessant: Erstens votierten Nichtsparopfer überproportional häufig für die Erhöhung der maximalen Kostenhöhe. Damit kommt zum Ausdruck, dass in dieser Gruppe überproportional häufig Personen vertreten sind, die Ausbildungen auf Tertiärstufe bzw. Weiterbildungen absolvieren und dadurch grundsätzlich höhere Ausbildungskosten als Personen mit Ausbildungen auf Sekundarstufe II haben (vgl. Tabelle 26, Tabelle 45 und Tabelle 46). Zweitens befürworteten aktuelle Nichtsparopfer deutlich häufiger als frühere Nichtsparopfer die Erhöhung der maximalen Anrechnung der Ausbildungskosten.
■ **Stipendien vs. Darlehen**: Auf die Frage, ob Ausbildungsbeiträge in Zukunft nur noch in Form von Darlehen gewährt werden sollten, antwortete eine klare Mehrheit der Antragsstellenden mit «nein» (98%).
Vergleicht man das Antwortverhalten zwischen den aktuellen und früheren Nichtbezüger/innen, so ist zu beobachten, dass die früheren Nichtbezüger/innen einer Umwandlung offener gegenüberstanden als die aktuellen Nichtbezüger/innen. Waren es früher 9 Prozent, so sind es heute nur noch 3 Prozent.

Fazit

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung deuten darauf hin, dass ein grosser Teil der Antragsstellenden mit den heute geltenden Bestimmungen zufrieden ist, weil sie diese nicht ändern wollen. Eine klare Mehrheit befürwortet die heute geltende Regelung der maximalen Bezugsdauer von 12 Jahren, des maximalen Bezugsalters von 40 Jahren sowie der maximalen Gewährung von 50'000 Franken Darlehen. Am deutlichsten befürworten die Antragsstellenden den heute geltenden Grundsatz im Stipendienwesen im Kanton Bern: Stipendien sollen weiterhin höchste Priorität geniessen.

Es sind aber auch viele unzufriedene Stimmen zu vernehmen. Besonders unzufrieden sind die Antragsstellenden mit vier Bestimmungen: mit der heute geltenden Form der elterlichen Berechnungsgrundlage, mit der heute geltenden Höhe des angerechneten persönlichen Erwerbseinkommens, des jährlichen Mindesteinkommens sowie der maximalen Anrechnung der Ausbildungskosten. In Bezug auf diese Bestimmungen votierte ein beträchtlicher Teil der Antragsstellenden für deren Abschaffung bzw. für eine Änderung zugunsten der Antragsstellenden.

15 Stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildung und Ausbildungsstätten

In der Grobuntersuchung von Ecoplan (Ecoplan 2000) wurde darauf hingewiesen, dass eine detaillierte Analyse der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungsgängen und Ausbildungsstätten im Kanton Bern nur in einer Detailuntersuchung zu leisten ist. Ziel dieses Kapitels ist es nun, diese genannte Analyse wie auch eine umfangreichere Analyse der Stipendienordnung des Kantons Bern zu erbringen, um Vorteile und Nachteile des gegenwärtigen Systems aufzuzeigen. In einem ersten Schritt werden Stipendienordnungen verschiedener Kantone miteinander verglichen (Abschnitt 15.1). Für den Vergleich werden auch Interviews mit Expert/innen aus verschiedenen Bereichen des Bildungswesens herangezogen (Abschnitt 15.2). In einem dritten Schritt wird die Analyse durch aktuelle bildungspolitische Erkenntnisse vertieft (Abschnitt 15.3). Anhand der gewonnenen Erkenntnisse werden anschliessend Bestimmungen in der Stipendienordnung des Kantons Bern konkretisiert oder neu formuliert (Abschnitt 15.4). In diesem Zusammenhang sollen auch Kriterien für die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungsgängen und Ausbildungsstätten im Kanton Bern gefunden werden.

Bevor jedoch mit der Analyse begonnen wird, sind wichtige Erkenntnisse aus der Grobuntersuchung noch einmal zu vergegenwärtigen (Ecoplan 2000, 18):

■ Jeder Kanton ist für die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungsgängen und Ausbildungsstätten zuständig. Jeder Kanton verfügt somit über ein eigenes Stipendiengesetz bzw. eine Stipendienverordnung.
■ Die Praxis der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungsgängen und Ausbildungsstätten im Kanton Bern basiert auf drei Säulen: (1) Alle vom Bund anerkannten Ausbildungen und Ausbildungsstätten werden auch vom Kanton anerkannt. (2) Ausbildungen und Ausbildungsstätten, die in einem anderen Kanton anerkannt sind, werden in der Regel auch vom Kanton Bern anerkannt. (3) Über eine Ausbildung bzw. Ausbildungsstätte, die weder vom Bund noch von einem anderen Kanton bereits anerkannt ist, entscheidet ein vom Regierungsrat gewähltes Fachgremium.
■ Das Fachgremium geht bei der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungsgängen und Ausbildungsstätten weitgehend ohne festgelegte Leitlinien oder Kriterien vor, weil in der Stipendienordnung des Kantons Bern solche nicht konkretisiert sind.
■ Das Fehlen von Leitlinien bzw. Kriterien hatte zur Folge, dass sich im Bereich der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungsgängen und Ausbildungsstätten Unsicherheiten und Schwierigkeiten im Vollzug eingestellt hatten. Gemäss der Grobuntersuchung macht sich dies vor allem bei der Beurteilung von künstlerischen Ausbildungen sowie ausländischen Ausbildungsstätten, die von Auslandberner/innen besucht werden, bemerkbar.
■ Eine Evaluation der stipendienrechtlichen Anerkennungspraxis ist auf Grund fehlender Leitlinien nur sehr schwierig durchzuführen. Folglich sollten in der Detailuntersuchung Kriterien für eine stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen und Ausbildungsstätten bestimmt werden.

Im Rahmen der Analyse wird zu klären sein, wie viele Kriterien für eine stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen und Ausbildungsstätten notwendig sind und welche der drei Ebenen «Ausbildungsstätte» (bspw. Gewerbeschule), «Ausbildungstyp»[30] (bspw. Erstausbildung) bzw. «Ausbildungs-

[30] Der Begriff Ausbildungstyp fasst die wichtigsten Kategorien von Ausbildungen zusammen. Diese wären (Von Matt et al. 1999, B10 ff.):
Vorbildungen sind jede Bildung nach der obligatorischen Schulzeit, die für eine nachfolgende Erstausbildung erforderlich ist und somit erst den Zugang zur Ausbildung ermöglicht.
Erstausbildungen sind Ausbildungen, die zu einem anerkannten Abschluss führen und den Einstieg ins Berufsleben er-

gang» (bspw. Berufslehre als Mechaniker/in) als Ausgangspunkt für die Konkretisierung überhaupt sinnvoll ist. Theoretisch denkbar wäre der Einbezug aller Ebenen für die Bestimmung von Kriterien. Vielleicht ist es aber sinnvoll, nur auf der Basis von «Ausbildungstypen» Kriterien für die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen zu konkretisieren. Hierfür wird der kantonale Vergleich der Stipendienordnungen mehr Einsicht bringen.

15.1 Kantonale Stipendienordnungen im Vergleich

In Abschnitt 15.1.1 werden zentrale Bestimmungen der kantonalen Stipendienordnungen miteinander verglichen, so z. B. die Regelung der Ausbildungsbeiträge, der Anerkennung von Ausbildungen und Ausbildungsstätten sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern. Grundlage für den Vergleich bietet der vom Bundesamt für Bildung und Wissenschaft herausgegebene Stipendienreport 1999 (Von Matt et al. 1999).

Zur Vertiefung werden in Abschnitt 15.1.2 rechtliche Bestimmungen von vier Kantonen (Bern, Luzern, Zürich und Thurgau) miteinander verglichen. Als Basis der Vergleiche dienen die Stipendiengesetze bzw. Stipendienverordnungen der vier Kantone. Von Interesse sind dabei z. B. die geltenden Bestimmungen zu Ausbildungsbeiträgen, zu beitragsberechtigenden Ausbildungen im Ausland oder an privaten Ausbildungsstätten, zur Mindestdauer von anerkannten Ausbildungen, zur Beitragsberechtigung von Auslandschweizer/innen, zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern sowie zur Eigenleistungen der Bewerber/innen.

Die Auswahl der vier Kantone erfolgte nach folgenden Überlegungen: Im Unterschied zum Kanton Bern verfolgt der Kanton Luzern schwergewichtig ein darlehensorientiertes Finanzierungssystem: Er ist der „[…] einzige grössere Kanton, der ein System mit fixen, nach Ausbildungsrichtungen und Ausbildungsstand differenzierten Darlehensquoten kennt“ (Stipendienreport 1999, B5). Der Kanton Zürich ist wie der Kanton Bern ein bedeutender Hochschulkanton. Seit wenigen Jahren besitzt Zürich eine neue Stipendienverordnung und ein neues Reglement (1996 bzw. 1999). In vielen Bereichen wurden darin die Bedingungen für die Gesuchstellenden verschärft. Der Kanton Thurgau wiederum verfügt gegenwärtig – ähnlich wie der Kanton Bern – über eine in weiten Bereichen offen formulierte Stipendienordnung. Unter anderem richtet der Kanton Thurgau seine Ausbildungsbeiträge schwergewichtig in Form von Stipendien aus.

---

möglichen.

Nachholbildungen sind jede schulische bzw. berufliche Bildung, um grundlegende, nicht erworbene Kenntnisse des Lesens, Schreibens, Rechnens nachträglich zu erlernen bzw. einen Lehrabschluss nachzuholen.

Weiterbildungen sind Ausbildungsgänge, welche eine abgeschlossene Ausbildung voraussetzen und der Ergänzung, Erweiterung oder Spezialisierung der erworbenen Kenntnisse dienen.

Fortbildungen sind Ausbildungsgänge, die dazu dienen, die beruflichen Fähigkeiten und Kenntnisse beizubehalten oder aufzufrischen.

Zweitausbildungen sind Ausbildungen, die nach einer abgeschlossenen Erstausbildung angestrebt werden und auch als Erstausbildung hätten erreicht werden können. Die Zweitausbildung steht in keinem direkten Zusammenhang mit der Erstausbildung.

Umschulungen sind Ausbildungen, die begonnen werden müssen, weil die Fortsetzung der bisherigen Berufstätigkeit aus arbeitsmarktlichen oder gesundheitlichen Gründen verunmöglicht oder wesentlich erschwert ist.

15.1.1 Stipendienordnungen im Vergleich: Stipendienreport 1999 und EDK-Modellgesetz von 1997

Bevor der Vergleich der kantonalen Stipendienordnungen angestellt wird, müssen zwei relevante Rahmenbedingungen erläutert sein: das Prinzip der Subsidiarität der Ausbildungsbeiträge und die Forderung nach Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen.

Subsidiarität der Ausbildungsbeiträge

Die kantonalen Stipendienordnungen beruhen auf dem Grundsatz der Subsidiarität der Ausbildungsbeiträge: Sollten zur Deckung der Ausbildungskosten die finanziellen Leistungen der gesuchstellenden Personen und deren Eltern sowie von anderen gesetzlichen Verantwortlichen bzw. anderer Dritter nicht ausreichen, leistet der Staat finanzielle Unterstützung. Bei der Ermittlung der Form bzw. der Höhe der Ausbildungsbeiträge, die von Kanton zu Kanton variieren, sind die Verhältnisse der Bewerber/innen bzw. der Familie sowie die Umstände rund um die Ausbildung ausschlaggebend (Einkommen und Vermögen, Erst- oder Zweitstudium, Ausbildung im Wohnkanton oder im Ausland etc.).

Die Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen

Die formelle und materielle Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen, für die sich die EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) und die IKSK (Interkantonale Stipendienbearbeiter Konferenz) seit Jahren engagieren, ist in einigen Bereichen erreicht worden, in anderen wiederum sind immer noch wesentliche interkantonale Koordinationslücken festzustellen. Lücken sind nach wie vor bei den Vorgaben zu beitragsberechtigenden Ausbildungen und Ausbildungsstätten und bei der Ermittlung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Bewerber/innen sowie deren Eltern zu finden (Von Matt et al. 1999, A3). Die nur teilweise umgesetzte Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen ist unter anderem auf den bloss empfehlenden Charakter der Harmonisierungsvorschläge der EDK und IKSK zurückzuführen.

Da ihre Harmonisierungsvorschläge eine nationale Bedeutung erreicht haben, sollen beim folgenden Vergleich der kantonalen Stipendienordnungen die Empfehlungen der EDK, die im Modellgesetz von 1997 (EDK 1997a) konkretisiert sind, nicht vernachlässigt werden.

Kantonale Regelungen der Formen von Ausbildungsbeiträgen

Die EDK empfiehlt im Modellgesetz (Artikel 2 und 8), Beiträge an Vorbildungen, Erstausbildungen, Zweitausbildungen, Weiterbildungen und Umschulungen von Berufsleuten auszurichten. Ausbildungsbeiträge für Erstausbildungen sollen als Stipendien gewährt werden, für Zweitausbildungen, Weiterbildungen und Umschulungen Darlehen als Ergänzung oder als Ersatz von Stipendien.

Die Autoren des Stipendienreports gelangen zum Schluss, dass die meisten Kantone Ausbildungsbeiträge in erster Linie in Form von Stipendien ausrichten. Darlehen werden in besonderen Fällen als Ergänzung oder an Stelle von Stipendien gewährt. Nur in wenigen Kantonen werden Stipendien mit Darlehen verknüpft (Kanton Luzern und Wallis) (Von Matt et al. 1999, B4 f.).

In allen Kantonen werden in der Regel Ausbildungsbeiträge für schulische und berufliche Ausbildungen nach der obligatorischen Schulzeit ausgerichtet. In den meisten Kantonen sind die im Modellgesetz vorgeschlagenen Ausbildungstypen beitragsberechtigend, sei es nun in Form von Stipendien oder Darlehen (ebd. B10 ff.):

■ **Vorbildungen** sind in den meisten Kantonen beitragsberechtigend. Hierfür werden grundsätzlich Stipendien gewährt.

■ Für **Erstausbildungen** werden mit wenigen Ausnahmen grundsätzlich Stipendien gewährt. In den Kantonen Luzern und Wallis werden für Erstausbildungen Stipendien zwingend mit Darlehen verknüpft, was den Empfehlungen des Modellgesetzes der EDK widerspricht.[31]

■ **Weiterbildungen** sind in der Regel in allen Kantonen beitragsberechtigend. Hierfür werden ebenfalls grundsätzlich Stipendien gewährt. Mit Ausnahme des Kantons Luzern, der für Weiterbildungen nur noch Darlehen und des Kantons Wallis, der für Weiterbildungen Stipendien verknüpft mit Darlehen ausrichtet.

■ **Fortbildungen** sind in der Regel nicht beitragsberechtigend.

■ **Zweitausbildungen** sind in den meisten Kantonen beitragsberechtigend, wenn auch häufig nur unter gewissen Voraussetzungen (falls wirtschaftliche, gesundheitliche oder andere wichtige Gründe gegeben sind). Allerdings besteht häufig kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen. Zweitausbildungen, bei denen der Abschluss einer ersten Berufsausbildung Voraussetzung ist, z. B. Ausbildungen an Schulen für Soziale Arbeit, sind gemäss Stipendienordnungen ebenfalls beitragsberechtigend, auch wenn sie darin als solche nicht explizit bezeichnet sind.[32]

Die kantonalen Ausgestaltungen der Ausbildungsbeiträge für Zweitausbildungen weisen zahlreiche Nuancen auf. Einige Kantone gewähren grundsätzlich nur Stipendien, andere nur Darlehen, andere wiederum kennen eine Mischfinanzierung (Stipendien und Darlehen). Häufig gewähren Kantone nur Darlehen für eine zweite Hochschulausbildung.

■ **Umschulungen** sind in den meisten Kantonen beitragsberechtigend, soweit diese nicht von Sozialversicherungen oder anderen Institutionen finanziert werden. Es besteht in der Regel kein Anspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen. Oft werden Umschulungen auch als Zweitausbildungen anerkannt, so dass in diesen Fällen dieselben Grundsätze wie für Zweitausbildungen gelten. Wie bei den Zweitausbildungen variieren auch bei den Umschulungen die Formen der Ausbildungsbeiträge. Es werden Stipendien, Darlehen und Mischformen gewährt.

In **Abbildung 8** ist noch einmal die für alle Kantone grundsätzlich geltende Regelung der Beitragsberechtigung nach Ausbildungstypen zusammengefasst.

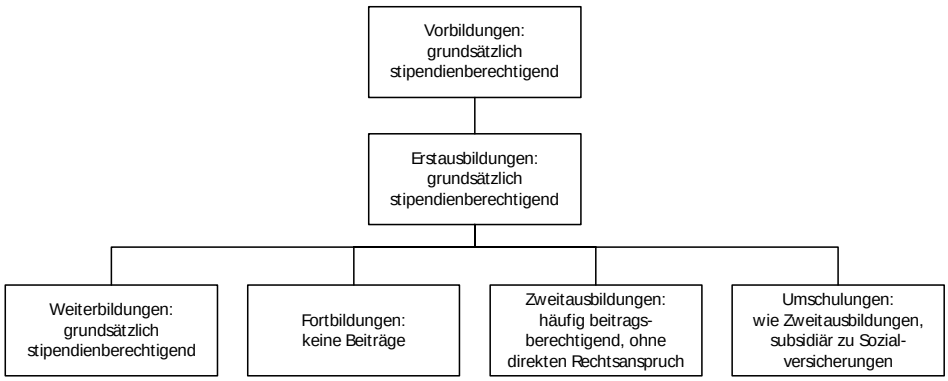
---

[31] Im Kanton Luzern werden Ausbildungsbeiträge für Erstausbildungen zu drei Vierteln als Stipendien und zu einem Viertel als Darlehen gewährt (LU StipG 1998, § 8 Abs. 2).

Im Kanton Wallis werden Beiträge folgendermassen gewährt: (1) Beiträge in Form von Stipendien und Ausbildungsdarlehen werden ausgerichtet an „Lehramtskandidaten, Schüler und Studenten der Schulen für Sozialarbeit der Verkehrsschulen, der Schulen, die auf Paramedizinal- und Künstlerberufe vorbereiten, der Priesterseminaren, der Technikerschulen, der Höheren Technischen Lehranstalten, der Hochschulen, einschliesslich Doktoranden, für die zweite Ausbildung, die Umschulung und die vollzeitliche berufliche Weiterbildung“. (2) Beiträge in Form von Stipendien erhalten nur Lehrlinge, Schüler/innen von Mittelschulen und ihnen angeglichene Schulen (VS StipD 1986, Art. 8).

[32] In einzelnen Kantonen wird diese Art von Zweitausbildung als Weiterbildung eingestuft.

Abbildung 8: Regelung der Beitragsberechtigung nach Ausbildungstypen



Quelle: Eigene Darstellung

Stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen und Ausbildungsstätten

Die Kantone bewegen sich bei der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungen und Ausbildungsstätten innerhalb von festgelegten Rahmenbedingungen: (1) Eine Ausbildungsstätte muss vom Bund oder Kanton, in dem sich die Ausbildungsstätte befindet, anerkannt sein, um beitragsberechtigend zu sein. (2) Jeder Kanton befindet in der Regel selber über die stipendienrechtliche Anerkennung der auf seinem Gebiet angebotenen Ausbildungsgängen. Bei Ausbildungsgängen an ausserkantonalen Ausbildungsstätten übernehmen die Kantone häufig die Annerkennungspraxis des Standortkantons. Für die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen ist der Abschluss der Ausbildung ein zentrales Kriterium geworden. Dabei gilt, dass jede Ausbildung mit einem eidgenössisch oder kantonal anerkannten Abschluss beitragsberechtigend ist. Sollte eine Ausbildung noch keinen eidgenössisch oder kantonal anerkannten Abschluss haben, kann eine solche Anerkennung nach eingehender Überprüfung des Ausbildungsganges bzw. Ausbildungsstätte ausgesprochen werden.

Im Modellgesetz der EDK (Artikel 8) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die freie Wahl von beitragsberechtigenden Ausbildungstypen durch die Kantone nicht eingeschränkt werden soll. Zu den beitragsberechtigenden Ausbildungstypen zählt die EDK Vorbildungen, Erstausbildungen, Weiterbildungen, Zweitausbildungen und Umschulungen von Berufsleuten. Bei Ausbildungen im Ausland bzw. bei ausserkantonalen oder privaten Ausbildungen, die auch an einer innerkantonalen oder an einer öffentlichen Lehranstalt absolviert werden können und diesen gleichwertig sind, empfiehlt die EDK, als Grundlage für die Entrichtung der Ausbildungsbeiträge die kostengünstigere Lösung zu berücksichtigen.

Die kantonalen Stipendienordnungen weichen gemäss Stipendienreport (Von Matt et al. 1999, B14 f.) in einigen Punkten vom Modellgesetz ab. So wird in mehreren Kantonen die freie Wahl der Ausbildung bzw. des Ausbildungstyps nicht ausdrücklich gewährleistet. Dies ist nach Ansicht der Autoren sehr bedauerlich, weil Bildungsmobilität und freie Wahl der anerkannten Ausbildungen im Zusammenhang mit der sukzessiven Öffnung der Schweiz gegenüber dem Ausland notwendig werden.

Bezüglich ausserkantonalen und ausländischen Ausbildungsstätten stellen die Autoren fest, dass diese in der Regel beitragsberechtigend sind, sofern besondere Umstände vorliegen bzw. keine gleichwertige Ausbildung im Kanton besteht. Können Ausbildungen an mehreren Orten absolviert werden, wird bei der Bemessung der Beiträge in der Regel von der kostengünstigeren Lösung ausgegangen. Einzelne Kantone kennen jedoch die Einschränkung, dass nur Ausbildungen in der Schweiz in der Regel beitragsberechtigend sind.

Private Ausbildungsstätten werden von den Kantonen in der Regel unter bestimmten Voraussetzungen als beitragsberechtigend anerkannt. Diese müssen gewisse Qualitätsanforderungen erfüllen. Es gibt aber auch Kantone, die keinen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge für Privatschulen gewähren. Bei der Bemessung der Ausbildungsbeiträge für Ausbildungen an privaten Ausbildungsstätten wie auch an ausserkantonalen oder ausländischen Ausbildungsstätten wird die kostengünstigere Variante berücksichtigt.

Die Beitragsberechtigung ist in einigen Kantonen mit der Minimaldauer der Ausbildung verknüpft. Diese kann zwischen drei Monaten und einem Jahr variieren.

Finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern

Die finanzielle Unterstützungspflicht der Eltern gegenüber ihren Kindern ist im Schweizerischen Zivilgesetzbuch verankert. Gemäss ZGB (Artikel 276 ff.) sind die Eltern verpflichtet, für den Unterhalt des Kindes, inklusive für die Ausbildungskosten, aufzukommen. Die Unterhaltspflicht der Eltern dauert normalerweise bis zur Mündigkeit des Kindes.[33] Sollte das Kind bis zur Mündigkeit noch keine angemessene Ausbildung haben, so haben die Eltern, soweit es ihnen von den Umständen her zugemutet werden darf, für den Unterhalt des Kindes zu sorgen, bis eine entsprechende Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann.

Die EDK hat sich im Modellgesetz (Artikel 9, Absatz 3) zur Unterhaltspflicht der Eltern geäussert, wenn auch nur sehr vage. Die EDK empfiehlt im allgemeinen, höchstens jenen Einkommensteil als Fremdleistung anzurechnen, der den Grundbedarf der leistenden Person bzw. ihrer Familie übersteigt. Gemäss EDK darf also bei der Bemessung der Beiträge der Grundbedarf der Familie nicht angetastet werden. Im Stipendienreport (Von Matts et al. 1999, B21) wird festgehalten, dass die Kantone dieser Empfehlung grundsätzlich nachkommen und in der Regel die familiären Verhältnisse (z. B. weitere Kinder in der Familie, die in Ausbildung stehen, Unterhalts- und Wohnkosten) bei der Bemessung der Ausbildungsbeiträge berücksichtigen.

Viel konkreter äussert sich die EDK zur Regelung einer teilweisen finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern (Artikel 9, Absatz 4). „Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern wird nur teilweise berücksichtigt, wenn die gesuchsstellende Person eine erste Ausbildung abgeschlossen hat und entweder mindestens 25 Jahre alt ist oder vor Beginn der neuen Ausbildung während mindestens zwei Jahren durch eigene Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig war“. Die EDK wünscht sich in diesem Zusammenhang die interkantonale Harmonisierung der reduzierten Elternpflicht, damit die bis anhin kantonal bestehenden Differenzen bei der Bemessung von Ausbildungsbeiträgen bzw. kantonal ungleich geregelten finanziellen Belastungsansprüche an die Eltern abgeschafft werden. Gemäss Stipendienreport (Von Matts et al. 1999, B21 f.) sind entsprechende Regelungen in den meisten Stipendienverordnungen eingeführt worden, allerdings sind weiterhin grosse Nuancen erkennbar. So wird in einigen Kantonen die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern teilweise berücksichtigt, wenn die gesuchstellende Person älter als 25 Jahre ist und entweder eine Erstausbildung abgeschlossen und/oder verheiratet ist. Andere Kantone nehmen in solchen Fällen die finanziellen Leistungen der Eltern nur in Anspruch, wenn diese in (sehr) guten Verhältnissen leben. Dann gibt es aber auch noch vereinzelte Kantone (Bern und Waadt), die überhaupt keine reduzierte Leistungsfähigkeit der Eltern eingeführt haben.

[33] Die Mündigkeit beginnt mit der Vollendung des 18. Lebensjahres (ZGB, Artikel 14).

Abschliessende Bemerkungen

Dem Aufruf der EDK, die interkantonale formelle Harmonisierung der Stipendienordnungen voranzutreiben, folgten viele Kantone (Von Matts et al. 1999, B22 f.).[34] Besonders die Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzbegriffes wurde weitgehend interkantonal angeglichen. Nicht weit vorangekommen ist jedoch die interkantonale Harmonisierung der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungen bzw. Ausbildungstypen und Ausbildungsstätten, was der veränderten bildungs- und sozialpolitischen Landschaft ungenügend Rechnung trägt. In diesem Zusammenhang bemängeln die Autoren des Stipendienreports die ungenügenden oder oft nicht vorhandenen Bestimmungen zur stipendienrechtlichen Anerkennung von Weiterbildungen, Zweitausbildungen und Umschulungen. Dieser Umstand sei zu bedauern, da in schwierigen Wirtschaftslagen gerade diese drei Ausbildungstypen von grösster Wichtigkeit seien. Um diesem Umstand Abhilfe zu schaffen, sollten in allen Kantonen die Altersgrenze abgeschafft werden. Ein weiterer zu kritisierender, bei einzelnen Kantonen zu beobachtender Umstand sei die ungenügende Berücksichtigung von frauenspezifischen Situationen nach einer Familienphase. Frauen, die nach dieser Phase einen beruflichen Wiedereinstieg suchten, seien durch die Bestimmung einer Altersgrenze oder durch die Nichtanerkennung der Haushalts- und Betreuungsarbeit als Erwerbstätigkeit bei der Begründung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes benachteiligt. Ein weiterer Punkt, der für einzelne Kantone zutrifft, wird von den Autoren bemängelt: die häufig noch zu restriktiven Bestimmungen im Hinblick auf die freie Wahl von Ausbildungen (bzw. Ausbildungstypen und Ausbildungsstätten). Damit werde der zunehmenden Bedeutung der Mobilität der sich in Ausbildung befindenden Personen nicht genügend Rechnung getragen.

In der Folge werden die in diesem Kapitel doch sehr allgemein dargestellten Erkenntnisse durch direkte Vergleiche von vier ausgewählten Kantonen und deren kantonalen Stipendienordnungen vertieft.

15.1.2 Stipendienordnungen im Vergleich: Kanton Bern, Luzern, Zürich und Thurgau

In diesem Abschnitt werden einzelne Bestimmungen in den kantonalen Stipendienordnungen von Bern, Luzern, Zürich und Thurgau genauer miteinander verglichen. Der direkte Vergleich drängt sich auf, weil die Erkenntnisse im Stipendienreport häufig allgemein formuliert sind und die Autoren selten auf kantonale Besonderheiten eingehen, so dass kaum Vorteile oder Nachteile der einzelnen kantonalen Stipendienordnungen ausgemacht werden können. Für den folgenden Vergleich wurden die aktuellsten kantonalen Stipendienordnungen herangezogen.[35]

---

[34] Es sei kurz erwähnt, dass es in der ökonomischen Lehre eine Richtung gibt, die jeder Form von Harmonisierungstendenzen kritisch gegenüber steht. Kritisiert wird im allgemeinen, dass Harmonisierungsbestrebungen den Wettbewerb zwischen verschiedenen Standorten mindern bzw. aufheben würden (Stichwort: Standortwettbewerb). Unter diesen Rahmenbedingungen würde die gewünschte Wirkung der ökonomischen Konkurrenz nicht erzielt, nämlich die Realisierung von Vorteilen in Form von Gewinn oder Nutzen. Für die Bildungsfrage bedeutet dies, dass im Fall von Harmonisierungsbestrebungen der Bildungswettbewerb zwischen den einzelnen Kantonen aufgehoben wäre und die Kantone keine bildungsrelevanten Standortvorteile für sich erzielen könnten.
Es gibt aber auch Stimmen für die Harmonisierung bzw. gegen Kantonalisierungen im Bildungswesen. Denn nationale einheitliche Ausbildungs- und Anerkennungsvorschriften seien ein zentrales Erfordernis für die berufliche und geografische Mobilität der schweizerischen Arbeitnehmer/innen.

[35] Das Stipendiengesetz des Kantons Bern wurde 1987 beschlossen, das Stipendiendekret sowie die Stipendienverordnung 1988. Einzelne Artikel im Dekret und in der Verordnung wurden im Lauf der 90er Jahre geändert. Das Stipendiengesetz des Kantons Luzern stammt aus dem Jahre 1991, das ebenfalls in einzelnen Bereichen nachträglich geändert wurde. Ebenso wurden in der luzernischen Stipendienverordnung im Lauf der 90er Jahre Änderungen vorgenommen. Der Kanton Zürich verabschiedete 1996 eine neue Stipendienverordnung und 1999 ein neues Stipendienreglement. Das Stipendiengesetz und die Stipendienverordnung des Kantons Thurgau wurden im Jahr 1990 in Kraft gesetzt.

Bestimmungen zur Form der Ausbildungsbeiträge für beitragsberechtigende Ausbildungen[36]

■ Kanton Bern: Die Regelungen im Kanton Bern sind im allgemeinen sehr offen formuliert. Ausbildungsbeiträge werden in der Regel als Stipendien ausgerichtet. Falls keine Beitragsberechtigung für Stipendien besteht, können rückzahlbare Darlehen gewährt werden. Der Kanton Bern gewährt Ausbildungsbeiträge an anerkannte Ausbildungen (von mindestens einem Jahr Dauer) und an deren Vorbereitung (z. B. 10. Schuljahr an öffentlichen Schulen,[37] Vorlehren, Vorbereitungskurse an der Schule für Gestaltung). Ausdrücklich ausgeschlossen sind Stipendien an ein zweites Hochschulstudium. In besonderen Fällen werden Stipendien an eine Zweitausbildung gleicher Stufe ausgerichtet.

■ Kanton Luzern: Im Kanton Luzern ist die Art der Ausbildungsbeiträge abhängig vom Ausbildungstyp. Nur an Vorbildungen werden Stipendien ausgerichtet (z. B. Vorkurs an der Hochschule für Gestaltung und Kunst). Erstausbildungen und Zweitausbildungen, die einen Berufsabschluss oder Matura voraussetzen (z. B. Universität, HSW) werden zu ¾ Stipendien und zu ¼ Darlehen unterstützt. Wiederum nur an Zweitausbildungen, Weiterbildungen und Umschulungen (z. B. zweite Berufslehre, Vorbereitungskurse für Meisterprüfungen, berufliche Weiterbildung) werden ausschliesslich Darlehen ausgerichtet.

■ Kanton Thurgau: Im Kanton Thurgau sind die Vorgaben zu Ausbildungsbeiträgen ebenfalls offen formuliert. Ausbildungsbeiträge werden in der Regel als Stipendien ausgerichtet. In besonderen Fällen werden an Stelle oder zur Ergänzung von Stipendien Darlehen ausgerichtet. Erstausbildungen (Grundausbildung und darauf aufbauende Ausbildungen) sind beitragsberechtigend, falls sie an einer anerkannten Ausbildungsstätte absolviert werden und zu einem anerkannten Abschluss führen bzw. der beruflichen Vorbildung dienen. Zweitausbildungen und Umschulungen sind beitragsberechtigend, falls diese dem Wiedereinstieg ins Berufsleben dienen, einen anerkannten Berufsabschluss oder eine gleichwertige berufliche Tätigkeit voraussetzen oder infolge von wichtigen Gründen nötig werden und keine andere Institution für die Kosten aufkommt.

■ Kanton Zürich: Auch im Kanton Zürich sind die Vorgaben weitgehend offen formuliert. Ausbildungsbeiträge werden in der Regel als Stipendien ausgerichtet. In besonderen Fällen werden an Stelle oder zur Ergänzung von Stipendien Darlehen ausgerichtet. Beitragsberechtigend sind schulische und berufliche Ausbildungen, die zu einem anerkannten Studien- oder Berufsabschluss führen (Erst- und Zweitausbildungen) sowie notwendige Vor- und Weiterbildungskurse. Es ist zu beachten, dass im Kanton Zürich Zweitausbildungen ausdrücklich beitragsberechtigend sind.

Kommentar: Die Stipendienordnung im Kanton Luzern beinhaltet die präzisesten und zugleich restriktivsten Vorgaben für Ausbildungsbeiträge. Darin ist genau geregelt, welche Ausbildungstypen in welcher Form finanziell zu unterstützen sind. Luzern ist in diesem Vergleich der einzige Kanton, der nicht in der Regel Stipendien gewährt, sondern Mischformen bzw. rückzahlbare Darlehen für einzelne Ausbildungstypen bevorzugt. Im Gegensatz dazu ist die Stipendienordnung des Kantons Bern sehr offen formuliert. Diese Offenheit hat den Vorteil, grundsätzlich flexibel auf die Bewerber/innen und deren Stipendiengesuche einzugehen. Nachteile liegen jedoch darin, dass auf Grund von fehlenden, klaren Vorgaben die Rechtslage ungenügend geklärt ist und die Praxis der stipendienrechtlichen Anerken-

---

[36] In den kantonalen Stipendienordnungen ist in der Regel die Rede von Ausbildungen. Darunter werden je nachdem Ausbildungsgänge oder Ausbildungstypen verstanden. Wenn es die Umstände erlauben, wird der Begriff Ausbildung präzisiert und zwischen Ausbildungsgängen oder Ausbildungstypen unterschieden. Falls im Text der Begriff Ausbildung verwendet wird, ist normalerweise darunter der Ausbildungsgang zu verstehen.

[37] Nachdem 1996 im Kanton Bern Stipendien für das 10. Schuljahr durch ein Regierungsratsbeschluss abgeschafft wurden, werden diese ab August 2001 wieder eingeführt. Die Wiedereinführung der Stipendien für das 10. Schuljahr wurde beschlossen, weil ab Sommer 2001 eine jährliche Gebühr von 900 Franken für das 10. Schuljahr eingeführt wird. Insofern soll der Gebührenbeschluss durch eine Wiedereinführung der Stipendienberechtigung abgefedert werden (Der Bund, 2. März 2001, 38).

nung von Ausbildungsgängen bzw. Ausbildungstypen und Ausbildungsstätten sowie deren Ziele nur schwierig evaluiert werden können.

Beitragsberechtigende Ausbildungen an privaten bzw. ausserkantonalen Ausbildungsstätten

■ Kanton Bern: Falls ein Ausbildungsgang bzw. eine Ausbildungsstätte nicht vom Bund oder vom Kanton Bern geregelt oder anerkannt ist, kann die Erziehungsdirektion nach Prüfung des Ausbildungsganges bzw. der Ausbildungsstätte durch das Fachgremium diese stipendienrechtlich anerkennen.

■ Kanton Luzern: Es werden nur Beiträge gewährt, wenn Bund oder Kanton die Ausbildung anerkennen oder diese mit Staatsbeiträgen unterstützen. In allen anderen Fällen werden Berufsziel und Lehrplan geprüft. Bei einem neuen Angebot muss mindestens ein Ausbildungsgang durchgeführt worden sein.

■ Kanton Thurgau: Eine Ausbildungsstätte muss vom Standortkanton anerkannt sein. In anderen Fällen kann eine Ausbildungsstätte anerkannt werden, falls diese eine systematische, überprüfbare Ausbildung in angemessener Zeit vermittelt.

■ Kanton Zürich: Beitragsberechtigend sind primär Ausbildungsstätten im Kanton Zürich. Diese müssen zu einem vom Bund, Kanton oder von der kantonalen Stipendienbehörde anerkannten Abschluss führen. Ausbildungen an Ausbildungsstätten ausserhalb des Kantons Zürich werden unterstützt, wenn ein entsprechendes öffentliches Angebot im Kanton Zürich fehlt oder wenn andere zwingende Gründe für deren Wahl vorliegen. Liegen keine zwingende Gründe vor, dann wird bei der Bemessung der Beiträge von der kostengünstigsten Lösung ausgegangen.

Kommentar: Grundsätzlich ist in allen Kantonen eine Ausbildung an einer privaten bzw. ausserkantonalen Ausbildungsstätte beitragsberechtigend, falls nach eingehender Prüfung der Ausbildungsgang und die Ausbildungsstätte anerkannt werden. Insbesondere in den Stipendienordnungen der Kantone Bern, Luzern und Thurgau sind keine Benachteiligungen von Ausbildungen an privaten oder ausserkantonalen Ausbildungsstätten festzustellen. Allein der Kanton Zürich schreibt konkret vor, dass Personen, die eine Ausbildung an einer ausserkantonalen Ausbildungsstätte absolvieren – sei es nun an einer privaten oder einer öffentlichen Ausbildungsstätte –, nur bei Erfüllung bestimmter Bedingungen genau gleich unterstützt werden wie Personen, die eine Ausbildung an einer innerkantonalen Ausbildungsstätte absolvieren. Diese Vorgabe behindert zwar die Förderung von freier Bildungsmobilität im In- und Ausland, die insbesondere für Studierende von Hochschulen in Zukunft von grosser Bedeutung sein wird. Dennoch lässt sich diese Regelung mit der Empfehlung der EDK im Modellgesetz vereinbaren: Im Fall von Ausbildungen an privaten oder ausserkantonalen Ausbildungsstätten, die gleichwertig sind mit Ausbildungen an öffentlichen oder innerkantonalen Ausbildungsstätten, darf die Behörde bei der Entrichtung der Ausbildungsbeiträge die kostengünstigere Lösung berücksichtigen.

Beitragsberechtigende Ausbildungen im Ausland

■ Kanton Bern: Falls eine Ausbildung bzw. Ausbildungsstätte nicht vom Bund oder vom Kanton Bern geregelt oder anerkannt ist, kann die Erziehungsdirektion nach Prüfung der Ausbildung durch das Fachgremium diese stipendienrechtlich anerkennen.

■ Kanton Luzern: Für Ausbildungen im Ausland werden die gleichen Beiträge gewährt, wie für eine gleichwertige Ausbildung in der Schweiz. Höhere Kosten, die durch die Ausbildung im Ausland entstehen, werden bei der Berechnung nicht berücksichtigt. Ausnahme bilden Ausbildungen, die nur im Ausland möglich sind (z. B. Ausbildung zum Chiropraktiker).

■ Kanton Thurgau: Im Stipendiengesetz wie auch in der Verordnung sind keine speziellen Bestimmungen für Ausbildungen im Ausland aufgeführt. Demzufolge gelten für Ausbildungen im Ausland die gleichen Regelungen wie für beitragsberechtigende Ausbildungen in der Schweiz. Das bedeutet, dass Ausbildungsbeiträge gewährt werden, sofern die Ausbildungsstätte anerkannt ist und der Ausbildungsgang zu einem anerkannten Abschluss führt. In der Regel wird die kostengünstigste Lösung berücksichtigt.
■ Kanton Zürich: Für beitragsberechtigende Ausbildungen im Ausland gelten jene Bestimmungen, die unter Punkt «Beitragsberechtigende Ausbildungen an privaten bzw. ausserkantonalen Ausbildungsstätten» dargelegt wurden. Für Weiterbildungen im Ausland werden zudem in der Regel eine in der Schweiz abgeschlossene Grundausbildung im entsprechenden Bereich verlangt.

Kommentar: In der Stipendienordnung des Kantons Bern sind keine Einschränkungen gegenüber beitragsberechtigenden Ausbildungen im Ausland festgelegt. Demzufolge gilt für den Kanton Bern, dass jede Ausbildung, sei es nun eine Ausbildung im Ausland, an einer privaten oder ausserkantonalen Ausbildungsstätte, nach Erfüllung einzelner Bedingungen beitragsberechtigend ist (Ausbildung mit anerkanntem Abschluss und von mindestens einem Jahr Dauer). Eine ähnliche Offenheit gegenüber Ausbildungen im Ausland sowie Ausbildungen an privaten und ausserkantonalen Ausbildungsstätten ist in der Stipendienordnung des Kantons Thurgau festzustellen. Darin sind ebenfalls wenige bzw. offen formulierte Richtlinien zu finden. Grundsätzlich nicht anders sieht es im Kanton Luzern aus. Er kennt ebenfalls keine ausdrücklichen Benachteiligungen von Ausbildungen im Ausland. Allein der Kanton Zürich legt in der Stipendienordnung detaillierter fest, wann Ausbildungen im Ausland beitragsberechtigend sind.

Bestimmungen zur minimalen Dauer bei beitragsberechtigenden Ausbildungen
■ Kanton Bern: Ausbildungsbeiträge werden gewährt, falls die Ausbildung mindestens ein Jahr dauert.
■ Kanton Luzern: Beiträge werden an Ausbildungen gewährt, die mehr als 600 Lektionen direkten Unterricht umfassen. Ausnahmen ab 300 Lektionen sind in begründeten Fällen möglich (z. B. für den beruflichen Wiedereinstieg oder die wirtschaftliche Existenzsicherung).
■ Kanton Thurgau: Weder im Stipendiengesetz noch in der Verordnung sind klare Bestimmungen über eine minimale Ausbildungsdauer festgelegt. Angesichts einer solch fehlenden Vorgabe sind für die Regelung von beitragsberechtigenden Ausbildungen bzw. Ausbildungstypen jene Vorgaben relevant, die unter dem ersten Punkt «Bestimmungen zur Form der Ausbildungsbeiträge für beitragsberechtigende Ausbildungen» abgehandelt wurden.
■ Kanton Zürich: Die Stipendienordnung des Kantons Zürich enthält keine Vorgaben zur minimalen Dauer von beitragsberechtigenden Ausbildungen. Wie im Kanton Thurgau sind demzufolge für die beitragsberechtigenden Ausbildungen im Kanton Zürich die Vorgaben unter dem ersten Punkt «Bestimmungen zur Form der Ausbildungsbeiträge für beitragsberechtigende Ausbildungen» relevant. Falls die beitragsberechtigende Ausbildung weniger als ein Jahr dauert, erfolgt die Berechnung des Beitrages anteilmässig.

Kommentar: Weder der Kanton Thurgau noch der Kanton Zürich kennen eine gesetzlich festgelegte Minimaldauer bei beitragsberechtigenden Ausbildungen. Eine solche kennen der Kanton Bern und der Kanton Luzern. Im Gegensatz zum Kanton Bern schreibt der Kanton Luzern die Minimaldauer nicht in Form von Monaten oder Jahren vor, sondern in Form von Lektionen. Die luzernische Vorlage hat den Vorteil, einzelnen Ausbildungstypen gerechter zu werden, so z. B. Weiterbildungen, die oftmals in Modulen angeboten werden und kürzer als ein Jahr dauern.

Bestimmungen zu beitragsberechtigenden Auslandschweizer/innen

■ Kanton Bern: Unterstützungsberechtigt sind bernische Kantonsbürger/innen, deren Eltern im Ausland Wohnsitz haben oder die elternlos im Ausland wohnen.

■ Kanton Luzern: Es sind nur Personen mit luzernischem Bürgerrecht unterstützungsberechtigt, deren Eltern im Ausland wohnen und ihre Ausbildung in der Schweiz absolvieren.

■ Kanton Thurgau: Im Ausland wohnende Thurgauer Bürger/innen sind dann unterstützungsberechtigt, wenn weder in einem anderen Kanton noch im Wohnsitzstaat eine stipendienrechtliche Zuständigkeit festgestellt werden kann und sie ihre Ausbildung in der Schweiz absolvieren.

■ Kanton Zürich: Auslandschweizer/innen mit zürcherischem Bürgerrecht sind beitragsberechtigt, falls ihre Eltern ins Ausland gezogen sind. Erfolgte die Auswanderung in einer früheren Generation, werden Beiträge nur für Ausbildungen in der Schweiz gewährt.

Kommentar: Strengere Vorgaben bezüglich Ausbildungsbeiträge an Auslandschweizer/innen sind in den Kantonen Luzern und Thurgau zu finden. Damit Auslandschweizer/innen beitragsberechtigend sind, fordern beide Kantone im Minimum die Absolvierung der Ausbildung in der Schweiz. Die Kantone Zürich und Bern hingegen gewähren Ausbildungsbeiträge an Auslandschweizer/innen der ersten Generation, auch wenn diese die Ausbildung im Ausland absolvieren.

Bestimmungen zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern

■ Kanton Bern: Der Kanton Bern führte 1987 die elternabhängige Berechnungsgrundlage für Ausbildungsbeiträge ein. Seither werden für die Ermittlung der Ausbildungsbeiträge nicht nur das Budget der Auszubildenden („Bewerberbudget“), sondern auch das Budget der Eltern („Familienbudget“) bzw. das Budget anderer zur Unterstützung Verpflichteter (z. B. Ehegatten, Stiefeltern) berücksichtigt.[38] Das bedeutet, dass gemäss dem Subsidiaritätsprinzip den Bewerber/innen wie auch den Eltern bzw. anderen Dritten finanzielle Leistungen bezüglich Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten zugemutet werden. Die zumutbaren Leistungen der Eltern werden in der Regel aufgrund ihres steuerbaren Einkommens und Vermögens ermittelt. Die finanzielle Zumutbarkeit der Eltern wird dabei unabhängig davon ermittelt, wie alt das Kind bzw. welchen Erwerbsstatus das Kind hat. Im Kanton Bern gibt es somit keine Begrenzung der finanziellen Zumutbarkeit der Eltern wie im Fall einer reduzierten elternabhängigen Berechnungsgrundlage.

■ Kanton Luzern: Die Stipendienordnung des Kantons Luzern fusst auf einer elternabhängigen Berechnungsgrundlage. Darin ist auch eine reduzierte elternabhängige Berechnungsgrundlage festgelegt. Eine Reduktion des Elternbeitrages um 50 Prozent ist dann möglich, wenn jemand das 25. Altersjahr erfüllt und eine Erstausbildung absolviert hat oder während vier Jahren vollzeitlich berufstätig war.

■ Kanton Thurgau: Neben der elternabhängigen Berechnungsgrundlage kennt der Kanton Thurgau auch die elternunabhängige Berechnungsgrundlage, die für Personen wirksam wird, die eine Erstausbildung abgeschlossen haben und älter als 25 Jahre sind oder seit mindestens zwei Jahren von den Eltern finanziell unabhängig leben. Ein Beitrag der Eltern wird in solchen Fällen nur vorausgesetzt, soweit diese in sehr guten Verhältnissen leben.

■ Kanton Zürich: Neben der elternabhängigen Berechnungsgrundlage kennt der Kanton Zürich auch die reduzierte elternabhängige Berechnungsgrundlage. Diese kommt für Personen zur Anwendung,

[38] Bei der Ermittlung der zu gewährenden Ausbildungsbeiträgen setzt der Kanton Bern die Fehlbetragsrechnung ein. Der Kanton Bern verpflichtet sich hiermit, Ausbildungsbeiträge zu gewähren, falls die finanziellen Mittel der Bewerber/innen und ihrer Eltern bzw. anderer gesetzlich Verpflichteter oder anderer Dritter nicht ausreichen. Der Kanton übernimmt den Fehlbetrag in Form von Stipendien bzw. Darlehen.

die eine Erstausbildung abgeschlossen haben und zudem eines der folgenden Kriterien erfüllen: (a) entweder das 25. Altersjahr zurückgelegt haben oder (b) während mindestens zwei Jahren durch eigene Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig waren und gleichzeitig nicht in einer Ausbildung standen[39] oder (c) einen Haushalt mit eigenen Kindern geführt haben oder (d) in ungetrennter Ehe stehen. Eine reduzierte elternabhängige Berechnung kommt ebenfalls für Personen zur Anwendung, die noch keine Erstausbildung abgeschlossen haben, dafür drei Voraussetzungen der Bedingungen (a) bis (d) erfüllen.

Kommentar: Der Kanton Bern kennt als einziger Kanton keine reduzierte elternabhängige Berechnungsgrundlage. Damit setzt er sich über die Empfehlung der EDK im Modellgesetz hinweg. Die EDK schlägt nämlich vor, eine teilweise Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern dann zu gewähren, wenn die gesuchsstellende Person eine erste Ausbildung abgeschlossen hat und entweder mindestens 25 Jahre alt ist oder vor Beginn der neuen Ausbildung während mindestens zwei Jahren durch eigene Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig war. Alle anderen drei Kantone gewähren eine reduzierte elternabhängige Berechnungsgrundlage. Die dafür festgelegten Richtlinien unterscheiden sich geringfügig und entsprechen den Empfehlungen der EDK im Modellgesetz.

Bestimmungen zur zumutbaren Eigenleistung der gesuchstellenden Person

■ Kanton Bern: Vom Bruttoeinkommen während der Ausbildung werden nach Abzug eines Freibetrages von 1'000 Franken 80 Prozent angerechnet. Als zumutbares Minimaleinkommen bei Vollzeitausbildung werden in der Regel 2'500 Franken angerechnet.

■ Kanton Luzern: Vom Erwerbseinkommen während der Ausbildung werden 70 Prozent angerechnet. Alle anderen Einkünfte (z. B. Alimente, Unterhaltsbeiträge oder Waisenrente) werden zu 50 Prozent angerechnet. Bei Vollzeitausbildung wird eine minimale Eigenleistung, abgestuft nach Alter und Ausbildung (zwischen 500 und 3'000 Franken), angerechnet.

■ Kanton Thurgau: Zumutbare Eigenleistungen werden abgestuft nach Ausbildung angerechnet (zwischen 1'500 und 5'000 Franken pro Jahr). Bei Personen, die nicht in die genannte Kategorie einzustufen sind, werden die effektiven Verdienstmöglichkeiten angerechnet. Bei Personen, die eine Erstausbildung abgeschlossen und während mindestens zwei Jahren erwerbstätig waren, erhöht sich die pauschalisierte Eigenleistung um 1'000 Franken pro Jahr.

■ Kanton Zürich: Vom Erwerbseinkommen während der Ausbildung werden nach Abzug eines Freibetrages von 4'800 Franken pro Jahr 80 Prozent angerechnet. Übrige Einkünfte (z. B. Unterhaltsbeiträge, Renten) werden ohne Abzug eines Freibetrages zu 100 Prozent angerechnet.

Kommentar: Die kantonalen Unterschiede bei der zumutbaren Eigenleistung sind gross und demzufolge schwierig vergleichbar. Kantonale gemeinsame Punkte lassen sich folgende finden: Nur die Kantone Luzern und Thurgau kennen eine nach Ausbildung abgestufte Eigenleistung. Die höchste angerechnete zumutbare Eigenleistung beträgt im Kanton Luzern 3'000 Franken pro Jahr, im Kanton Thurgau 5'000 Franken pro Jahr. Nur die Kantone Bern und Zürich anerkennen einen Freibetrag, der vom Erwerbseinkommen der Bewerber/in abgezogen wird. Nach Abzug des Freibetrages wird die Eigenleistung in beiden Kantonen nach einem gleich hohen Prozentsatz berechnet. Dieser beträgt 80 Prozent. Da jedoch der Abzug im Kanton Bern in der Höhe von 1'000 Franken und im Kanton Zürich in der Höhe von 4'800 Franken erfolgt, ist die Regelung im Kanton Bern aus der Sicht der Bewerber/innen ungünstiger. Es wird ihnen mehr Eigenleistung zugemutet als im Kanton Zürich. Eine ande-

[39] Davon ausgenommen sind berufsbegleitende Ausbildungen (Stipendienverordnung und Stipendiengesetz des Kantons Zürich 1999, 8).

re Regelung im Kanton Bern ist in der bestehenden Form einzigartig und somit erwähnenswert. Jeder beitragsberechtigenden Person, die eine Vollzeitausbildung absolviert, wird, unabhängig vom Ausbildungstyp oder Ausbildungsgang, ein zumutbares Minimaleinkommen von 2'500 Franken angerechnet.[40]

Abschliessende Bemerkungen

Der angestellte Vergleich zwischen den vier Kantonen Bern, Luzern, Thurgau und Zürich hat gezeigt, dass die untersuchten Bestimmungen in den kantonalen Stipendienordnungen den Empfehlungen im EDK-Modellgesetz grundsätzlich Rechnung tragen. Dem ist so, weil die Empfehlungen der EDK viel Raum für Auslegungen lassen. Folglich sind bei einzelnen Vorschriften auch grosse Nuancen zwischen den Kantonen festzustellen.

Die Stipendienordnung des Kantons Bern im allgemeinen und die gegenwärtigen Vorgaben zur stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungen im besonderen sind aus bildungspolitischer Sicht positiv zu beurteilen. Die grosszügigen Rahmenbedingungen für beitragsberechtigende Ausbildungen im Ausland sowie beitragsberechtigende Ausbildungen an privaten und ausserkantonalen Ausbildungsstätten tragen den aktuellen Entwicklungen im Bildungsbereich grundsätzlich Rechnung. Demnach wird man der Forderung nach uneingeschränkter Bildungsmobilität im In- und Ausland gerecht. Die relativ offen formulierten Bestimmungen zur stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungen können auf der anderen Seite zu Vollzugsproblemen führen. Eine Einschätzung darüber folgt im nächsten Kapitel.

Die gegenwärtigen Rahmenbedingungen für beitragsberechtigende Auslandberner/innen im Kanton Bern sind ebenfalls grosszügig formuliert. Ob diese Grosszügigkeit in Zukunft einzuschränken ist, wird an anderer Stelle beurteilt.

Nicht alle Rahmenbedingungen im Kanton Bern sind optimal. Die im Jahr 1989 neu eingeführte Stipendienordnung hatte zur Folge, dass einzelne Vorschriften in der Stipendienordnung restriktiver formuliert wurden als in anderen Kantonen. Es hat sich gezeigt, dass kein anderer Kanton z. B. eine elternabhängige Berechnungsgrundlage ohne eine reduzierte elternabhängige Berechnungsgrundlage für ganz bestimmte Fälle kennt. Diese Rahmenbedingung, zusammen mit der relativ hohen zumutbaren Eigenleistung der Berwerber/innen, führt dazu, dass hohe finanzielle Leistungen von Bewerber/innen und Familien abverlangt werden. Darunter leiden vor allem minderbemittelte Personen und Haushalte. Demzufolge dürfte im Kanton Bern ein wichtiges bildungs- und sozialpolitisches Ziel des Stipendienwesens (die optimale Ausschöpfung der vorhandenen Bildungsfähigkeit der Bevölkerung bzw. der uneingeschränkte Zugang aller Bevölkerungsschichten zum Allgemeingut Bildung) im Vergleich mit anderen Kantonen weniger gut erreicht werden.

15.2 Interviews mit Expert/innen aus dem Bildungswesen

Der in den vorangegangenen Kapiteln angestellte Vergleich der Stipendienordnungen anhand des Stipendienreports und anhand von Gesetzestexten von vier Kantonen lieferte einen guten Überblick über kantonale Rahmenbedingungen sowie über kantonale Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Wenig Auskunft erhielten wir hingegen über die praktische und problematische Umsetzung der Stipendienordnungen durch die Stipendienbehörden. Das folgende Kapitel räumt aus diesem Grund Expert/innen aus verschiedenen Bereichen des Bildungswesens die Gelegenheit ein, sich zu ihrer alltäg-

[40] Eine abgestufte Eigenleistung bei Vollzeitausbildung kennen die Kantone Luzern und Thurgau.

lichen Arbeit zu äussern. Sie nehmen Stellung zu verschiedenen Themen: zum Konzept «Lebenslanges Lernen», zur stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungen und Ausbildungsstätten, zur stipendienrechtlichen Praxis von Auslandschweizer/innen, zu zukünftigen «Bildungsmodellen» u.a.m. Die in der Folge dargelegten Kommentare der Expert/innen wurden, basierend auf der Transkription der tonbandprotokollierten Gespräche, sinngemäss wiedergegeben.

Interviewt wurden folgende Expert/innen:

■ Herr Küpfer, stellvertretender Vorsteher der Abteilung für Ausbildungsbeiträge der Erziehungsdirektion des Kantons Bern.
■ Herr Schmid, Mitglied des Fachgremiums für die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungsgängen und Ausbildungsstätten im Kanton Bern.
■ Herr Kramer, stellvertretender Generalsekretär EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren).
■ Frau Biedermann, Leiterin der Abteilung Stipendien der Bildungsdirektion des Kantons Zürich.
■ Frau Wela, stellvertretende Leiterin der Abteilung Stipendien der Bildungsdirektion des Kantons Zürich.
■ Herr Buzek, Präsident der IKSK (Interkantonale Stipendienbearbeiter Konferenz) bis Sommer 2001 und ehemaliger Leiter des Rechnungs- und Stipendienamt des Kantons Thurgau.
■ Frau Grossenbacher, stellvertretende Direktorin und wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der SKBF (Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung)

15.2.1 Ergebnisse der Interviews

Die wichtigsten Ziele des Stipendienwesens

■ Herr Küpfer: Das Stipendienwesen hat unbedingt die Aufgabe zu erfüllen, Chancengleichheit im Bildungswesen zu ermöglichen.

■ Herr Buzek: Die Hauptaufgabe des Stipendienwesens ist der Zugang zur Grundausbildung für alle Kinder, unabhängig davon, aus welchen Schichten sie stammen. Alle Kinder sollen eine gute Grundausbildung plus darauf aufbauender Weiterbildung geniessen. Mit dem in den 60er Jahren aufgebauten Stipendienwesen wurde das Ziel verfolgt, das Bildungspotenzial der Schweizer Bevölkerung ganz auszuschöpfen. Dies bedeutet, dass alle über eine gute Grundausbildung und einen ersten Berufsabschluss verfügen sollen, dass auch Personen mit geringem Einkommen oder Vermögen eine gute und anspruchsvolle Ausbildung absolvieren können. Dieses Ziel lag und liegt auch heute in einem gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Interesse. Das Stipendienwesen stellt also weder eine Fürsorge noch eine Sozialleistung dar.

Die Bedeutung des Konzepts «Lebenslanges Lernen»[41] (LL) für das Stipendienwesen

■ Herr Küpfer: LL ist ein wichtiges Thema, auch für die Stipendienstelle. Es ist aber nicht klar, bis zu welchem Punkt die Stipendienstelle die Umsetzung des LL finanziell unterstützen soll. Dies sollte geklärt werden. Auf jeden Fall sollte dem Konzept LL im neuen Stipendiengesetz Beachtung geschenkt werden.

[41] Lebenslanges Lernen (lifelong learning) „bezeichnet die im Zuge der weiteren Automatisierung der Produktion erwartete Notwendigkeit für alle Produzenten, ihre Qualifikation während ihres ganzen Lebens zu erweitern oder zu erneuern (und damit die schulische und Berufsausbildung zu einem das ganze Leben begleitenden Qualifizierungsprozess zu erweitern)“ (Fuchs et al. 1988).

■ Herr Schmid: LL ist heute und in Zukunft ein wichtiges Thema, dies steht ausser Frage. In diesem Bereich engagieren sich auch Firmen, da sie ein Interesse haben, Arbeitskräfte beruflich zu fördern.

■ Herr Buzek: LL – ein Synonym für beruflichen Wiedereinstieg – ist keine grundsätzliche Zielsetzung des Stipendienwesens. Dafür sind eigentlich andere soziale Versicherungen wie ALV, IV etc. verantwortlich, besonders bei einem beruflichen Wiedereinstieg aus gesundheitlichen und arbeitsmarktlichen Gründen. Es wäre aber ein Ziel, die Erwachsenenbildung als Thema in der Stipendienpolitik einzubringen, weil sie ein wichtiges Thema ist und auch im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegt. Die einzelnen Kantone kümmern sich heute irgend wie darum, nicht aber grundsätzlich konzeptionell.

■ Frau Grossenbacher: Der Trend zum LL wird Folgen auf die Stipendienordnungen haben. Es wird eine Ausdehnung der stipendienberechtigenden Ausbildungen geben, denn es ist eine staatliche Aufgabe, den Leuten mittels Bildung die Möglichkeit zu geben, ihre eigene Existenz zu sichern – diese Möglichkeit soll aber nicht erst gewährt werden, wenn Personen erwerbslos geworden sind. Dient die Ausbildung grundsätzlich einer Verbesserung der persönlichen Lage (z. B. der Verbesserung des Einkommens), dann ist die Finanzierung der Ausbildung nicht mehr staatliche Aufgabe, sondern eine Aufgabe des Betriebes und der ausbildungswilligen Personen.

Beitragsberechtigende Ausbildungen nach Ausbildungstypen

■ Herr Küpfer: Ausbildungstypen spielen heute für den positiven Stipendienentscheid eine zweitrangige Rolle. Entscheidender ist die Stufigkeit der Ausbildung: Führt eine Ausbildung zu einem nächst höheren Abschluss, ist diese grundsätzlich stipendienberechtigend. Ein Beispiel: eine vierjährige Lehre (Erstausbildung) plus anschliessend eine halbjährige Meisterausbildung (Weiterbildung) werden geschlossen als eine Ausbildung betrachtet, damit die Weiterbildung, die kürzer als ein Jahr dauert, stipendienberechtigend bleibt. Auf diese Weise können Ausbildungen, die zu einem anerkannten Abschluss führen, aber kürzer als ein Jahr dauern, dennoch unterstützt werden.

■ Herr Schmid: Berufsbegleitende Ausbildungen, die kürzer als ein Jahr oder 1000 Lektionen dauern, sind heute im Kanton Bern von Gesetzes wegen nicht stipendienberechtigend. Bei der Frage, welche Weiterbildung oder Umschulung beitragsberechtigend sein darf, scheint es mir wichtig, zwischen echter und unechter Weiterbildung bzw. Umschulung zu unterscheiden. Kann jemand eine Weiterbildung bzw. Umschulung nicht berufsbegleitend machen, dann soll sie grundsätzlich stipendienberechtigend sein.

■ Herr Buzek: Vorderhand ist es noch sinnvoll, beitragsberechtigende Ausbildungen nach Ausbildungstypen zu kategorisieren, um das Kernziel des Stipendienwesens (Grundausbildung plus darauf aufbauender Weiterbildung für alle) zu erfüllen. Es braucht also eine saubere Begriffsklärung, damit die Finanzierung von LL sich gegenüber der Finanzierung der Grundausbildung absetzt. Um dies zu erreichen, mag es sinnvoll sein, die Stufigkeit der Ausbildungen und mögliche Abzweigungen davon in der Stipendienordnung zu definieren und sich danach zu richten. Im Gegensatz dazu macht es weniger Sinn, die beitragsberechtigenden Ausbildungsstätten oder Ausbildungsgänge einzeln aufzulisten, weil es doch eigentlich egal ist, wie oder wo jemand das Ziel, also den Abschluss, erreicht – Hauptsache, das Ziel wird erreicht.

Formen von Ausbildungsbeiträgen für stipendienrechtlich anerkannte Ausbildungen

■ Herr Küpfer: Die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen im Kanton Bern wird nach der Überprüfung der drei folgenden Rahmenbedingungen beurteilt: a) **Stufigkeit** der Ausbildung, b) **Abschluss** der Ausbildung und c) **Ausbildungsbiographie** der gesuchsstellenden Person (mit oder ohne Umwege zum Ausbildungsabschluss). Zum Punkt a): Unter dem Kriterium Stufigkeit ist zu verstehen, dass in

der Regel nur Ausbildungen stipendienberechtigend sind, die zu einem nächst höheren Abschluss führen. Die Ausbildungsstufe ist also eines der ausschlaggebenden Kriterien für die Gewährung von Stipendien. Für Ausbildungen ohne nächst höheren Abschluss können in der Regel Darlehen gewährt werden. Unter bestimmten Bedingungen sind auch Ausbildungen ohne nächst höhere Ausbildungsstufe stipendienberechtigend. Dieser Umstand trifft besonders zu für Zweitausbildungen wie Maturbildungen, Pflegeberufe, Ausbildungen am Konservatorium sowie Zweitausbildungen aus aussergewöhnlichen Gründen (z. B. gesundheitlichen Gründen). Zum Punkt b): Der Abschluss der Ausbildung sollte in der Regel ein eidgenössisch oder kantonal bernisch anerkannter Abschluss sein. Ist dies aber nicht der Fall, kann das Fachgremium nach eingehender Prüfung die stipendienrechtliche Anerkennung der Ausbildung empfehlen bzw. ablehnen. Dabei muss die Ausbildung auf Grund des Gesetzes mindestens 1 Jahr dauern. Zum Punkt c): Bei der Ausbildungsbiographie ist es von Bedeutung, ob der Ausbildungsweg der gesuchsstellenden Person direkt, also ohne Umwege, erfolgt ist oder nicht. Ist das Kriterium „ohne Umwege“ erfüllt sowie das Alter von 40 Jahren nicht überschritten, werden Stipendien grundsätzlich für 12 Jahre gewährt. Der Begriff „ohne Umwege“ ist heute aber eine problematische Bezeichnung, weil eine klare Abgrenzung zwischen direktem Weg und Umweg schwierig zu bestimmen ist. Dieser Punkt sollte in einer neuen Version der Stipendienordnung gelöst sein. Ebenso sollte eine klarere Vorgehensweise bei problematischeren Fällen, z. B. bei Personen, die in berufsbegleitender Ausbildung, in Zweitausbildung oder in modular aufgebauter Ausbildung stehen, angestrebt werden. Eine zukünftige Lösung wäre hierfür vielleicht eine breitere Zulassung der einzelnen Ausbildungstypen im Hinblick auf die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen.

■ Herr Schmid: In Zukunft soll nicht jeder Abendkurs stipendienberechtigend sein. Selbstverantwortung und Eigenengagement sind etwas Wichtiges, und das Gesetz sollte nicht etwas Anderes fördern. Wenn aber eine Weiterbildung nicht berufsbegleitend gemacht werden kann, dann sieht die Sache anders aus: Man muss kündigen oder unbezahlten Urlaub nehmen. Gesetzlich festzulegen, welche Weiterbildungen stipendienberechtigend sein sollen und welche nicht, wo der Unterschied zwischen echter Weiterbildung und Liebhaberkurs liegt, ist keine einfache Sache. Auch soll der Staat keine Zweitausbildung finanziell unterstützen, nachdem jemand merkt, dass z. B. das erste Studium nicht richtig war.

■ Frau Biedermann/Frau Wela: Mit der neuen Verordnung im Kanton Zürich (seit 1996) wurden Vorschriften für Ausbildungsbeihilfen verschärft. Seither gelten folgende Richtlinien: (1) Die ersten zwei Ausbildungen (z. B. zwei verschiedene Lehren) können unabhängig voneinander sein, und sie werden mit Stipendien unterstützt. Die dritte Ausbildung (z. B. Weiterbildung) muss im Zusammenhang mit der zweiten Ausbildung stehen, damit weiterhin Stipendien ausgerichtet werden. Da für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen vor allem das Kriterium des Zusammenhangs der einzelnen Ausbildungen relevant ist, ist das Kriterium der Stufigkeit der Ausbildungen weniger relevant. (2) Ausgerichtete Darlehen werden nach Abschluss der Ausbildung sofort zinspflichtig und müssen innerhalb von 10 Jahren zurückbezahlt werden. Mit der neuen Verordnung wurde die Bedeutung der Darlehen insgesamt reduziert. Falls die gesuchsstellende Person kein Recht auf Stipendien hat, werden ihr grundsätzlich auch keine Darlehen gewährt. Heute werden nur noch zwei Darlehensarten ausgerichtet: Darlehen für Nachdiplomstudien (für weiterführende Ausbildungen) und Darlehen in Härtefällen. Mit Härtefällen sind z. B. zerrüttete Familienverhältnisse gemeint und Eltern, die sich weigern, ihrer Zahlungspflicht nachzukommen. (3) Der Höchstbetrag bei Darlehen beträgt neu 100'000 Franken. (4) Der gesuchsstellenden Person wird neu eine Eigenleistung zugemutet: bei Erstausbildung 2'400 Franken pro Jahr, bei abgeschlossener Erstausbildung 7'200 Franken pro Jahr. (5) Die elternunabhängige Berechnungsgrundlage wurde aufgehoben und die reduzierte elternabhängige Berechnungsgrundlage einge-

führt. Diese wird angewendet, falls die Bewerber/innen eine Erstausbildung abgeschlossen haben und zusätzlich eine der folgenden Bedingungen für sie zutrifft: a) 2 Jahre finanzielle Unabhängigkeit durch eigene Erwerbstätigkeit, b) älter als 25 Jahre, c) das Führen eines Haushaltes, d) in ungetrennter Ehe stehend. Reduzierte Elternabhängigkeit wird auch bei keinem Erstausbildungsabschluss erlassen, falls bei den Bewerber/innen drei der genannten Bedingungen zutreffen.
Nebst den genannten Vorschriften sind noch weitere Richtlinien für die Gewährung bzw. Ablehnung von Stipendienbeiträgen im Kanton Zürich relevant: (1) Stipendienberechtigende Ausbildungen müssen einen vom Bund oder Kanton anerkannten Abschluss haben. Sollte dies nicht der Fall sein, z. B. für Weiterbildungen an privaten Institutionen, muss die Anerkennung der Ausbildung durch die Stipendienkommission ausgesprochen werden. Jede zu anerkennende Ausbildung wird von der Stipendienkommission einzeln überprüft (hinsichtlich Lehrkörper, Aufnahmeverfahren der Schule, Zwischenprüfungen, Abschluss). (2) Umschulungen aus arbeitsmarktlichen und gesundheitlichen Gründen werden eigentlich nicht als Sache der Stipendienstelle angesehen, da diese von bestehenden Sozialversicherungen (AHV, IV) zu finanzieren sind. Dennoch kann es vorkommen, dass ergänzend zu den Sozialleistungen noch Stipendien ausgerichtet werden oder, falls der Entscheid der IV negativ ist, der Fall von der Stipendienkommission überprüft wird.

■ Herr Buzek: (1) Grundausbildung und darauf aufbauende Weiterbildungen sollen à fonds perdus sein. Im Kanton Thurgau ist die folgende Richtlinie massgebend: Grundausbildung (nach obligatorischer Zeit) und darauf aufbauende Weiterbildung werden mit Stipendien unterstützt, falls nächst höhere Stufe erreicht wird und ein Zusammenhang zwischen den einzelnen Ausbildungen festzustellen ist, auch wenn nicht immer der direkte und klare Weg eingeschlagen wird. (2) Zweitausbildungen oder Umschulungen, die von keiner Sozialversicherung finanziert werden, werden mit Einschränkungen unterstützt. „Private Neigungen“ sind nicht zu finanzieren, dafür aber Ausbildungen mit klaren Beweggründen (Wiedereinstieg ins Berufsleben, arbeitsmarktliche und gesundheitliche Gründe etc.). Für diesen Ausbildungstyp können auch Darlehen in Betracht gezogen werden.
Zusammenfassend kann gesagt werden, dass im Kanton Thurgau die Gewährung und Art der Ausbildungsbeiträge zum einen von der Stufigkeit der Ausbildung, zum anderen von der Anerkennung des Abschlusses abhängig ist. Solange die Qualität der Ausbildung gewährleistet ist, spielt es keine Rolle, ob die Ausbildungsstätte staatlich, halbprivat oder privat ist. In Zukunft müssen hier dennoch genaue Kriterien gefunden werden.

■ Herr Kramer: Zertifizierte Weiterbildungen sollten grundsätzlich staatlich unterstützt werden. In bestimmten Fällen sollten auch Zweitausbildungen beitragsberechtigend sein. Das bedeutet aber nicht, dass jede zertifizierte Weiterbildung bis zur Pensionierung unterstützt werden soll. Es braucht also klare Kriterien für die stipendienrechtliche Anerkennung von Weiterbildungen und Zweitausbildungen.

■ Frau Grossenbacher: Für Erstausbildungen müssen zukünftig weiterhin nur Stipendien gewährt werden. Für Weiterbildungen sollen Stipendien in bestimmten Fällen ausgerichtet werden: (1) bei beruflichem Wiedereinstieg nach Familienphase, (2) bei Abwertung der Erstausbildung durch technischen Fortschritt, (3) bei verpasster Erstausbildung, (4) als Integrationsmassnahme von Migrant/innen. Die Gewährung von Darlehen für Weiterbildung kommt dann in Frage, falls die Weiterbildung primär der Verbesserung der persönlichen Position dient bzw. im Interesse des Betriebes liegt. Zweitausbildungen und Umschulungen sollen ebenfalls stipendienberechtigend sein, damit in jedem Fall die Existenz gesichert ist. Darlehen können hier ergänzend ausgerichtet werden. Zukünftig sollen Fortbildungen weiterhin Sache der Betriebe und der Personen sein.

In der **Tabelle 61** sind die Aussagen der Expert/innen aus den Kantonen Bern, Zürich und Thurgau zum Thema Ausbildungsbeiträge für anerkannte Ausbildungen noch einmal zusammengefasst. Dabei wird nur nach Ausbildungstypen unterschieden.

Tabelle 61: Stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen in den Kantonen Bern, Thurgau und Zürich anhand des Kriteriums Ausbildungstyp

	Kanton Bern	Kanton Thurgau	Kanton Zürich
Erstausbildung, Vorbildung	Stipendienberechtigend, falls bestimmte Bedingungen erfüllt sind → z. B. Abschluss, Dauer	Stipendienberechtigend, falls bestimmte Bedingungen erfüllt sind → z. B. Abschluss, Dauer	Stipendienberechtigend, falls bestimmte Bedingungen erfüllt sind → z. B. Abschluss
Zweitausbildung	Stipendienberechtigend in Ausnahmefällen oder falls sie zu einem nächst höheren Abschluss führt. Andernfalls Darlehen möglich.	Mit Einschränkung stipendienberechtigend. Darlehen als Ergänzung möglich	Unabhängig von der Erstausbildung stipendienberechtigend
Weiterbildung	Stipendienberechtigend, falls sie zu einem nächst höheren Abschluss führt. Bdg.: Zusammenhang, Stufigkeit und direkter Weg	Stipendienberechtigend, falls auf Grundausbildung aufbauend. Bdg.: Zusammenhang und Stufigkeit	Stipendienberechtigend, falls auf Erst- oder Zweitausbildung aufbauend. Bdg.: Zusammenhang
Fortbildung	Nicht stipendienberechtigend, weil minimal geforderte Ausbildungsdauer nicht erfüllt wird und nur zur Erhaltung der bestehenden Kenntnisse dient	Nicht stipendienberechtigend	Nicht stipendienberechtigend
Umschulung	Gilt als Zweitausbildung und ist stipendienberechtigend, falls Umschulung aus gesundheitlichen Gründen notwendig wird. Beiträge an Umschulungen aus arbeitsmarktlichen Gründen sind gesetzlich nicht vorgesehen	Mit Einschränkung stipendienberechtigend. Darlehen als Ergänzung möglich	Finanzierung von Umschulungen aus gesundheitlichen bzw. arbeitsmarktlichen Gründen grundsätzlich nicht Sache des Stipendienwesens. Stipendien als Ergänzung jedoch möglich.
Nachholbildung	Gilt als Erstausbildung und ist grundsätzlich stipendienberechtigend, falls diese zu einem anerkannten Abschluss führt		

Quelle: Eigene Interviews

Die Regelung der Anerkennung von Ausbildungsstätten und deren Auswirkungen auf die Bildungsmobilität

■ Herr Küpfer: Wenn ein Ausbildungsgang an einer Ausbildungsstätte anerkannt ist, kann man davon ausgehen, dass es sich um eine seriöse Ausbildungsstätte handelt. Eine anerkannte Ausbildung an einer nicht anerkannten Ausbildungsstätte gibt es eigentlich nicht. Im Kanton Bern sind schon heute private den öffentlichen Ausbildungsstätten gleichgestellt. Bei der Ermittlung der Ausbildungskosten werden für Ausbildungen an privaten Ausbildungsstätten die Kosten einer öffentlichen Ausbildungsstätte als Massstab genommen. Sollten die gesamten Ausbildungskosten an einer privaten Schule über denjenigen an einer öffentlichen Schule liegen, muss die Differenz privat oder mit Darlehen finanziert werden.

■ Herr Schmid: Das Fachgremium klärt die Anerkennung von Ausbildungsgängen und Ausbildungsstätten ab. Die Anerkennung der Ausbildungsstätte und Lehrgänge im Kanton Bern ist abhängig von (1) der Mindestdauer der Ausbildung (mindestens 1 Jahr=1000 Lektionen) und (2) vom Abschluss (Anerkennung des Abschlusses durch Branchen- und Fachkreise, Ausstellung eines Diploms). Das Fachgremium klärt vor allem exotische Ausbildungen und private Ausbildungsstätte ab – öffentliche Ausbildungsstätte sind ja schon anerkannt. Abzuklären sind häufig Gesuche im künstlerischen und Gesundheitsbereich. Ebenso häufig müssen Abklärungen im Ausland auf Grund von Gesuchen von Auslandschweizer/innen vorgenommen werden. Aber auch Ausbildungsstätte im Kanton Bern werden vom Fachgremium überprüft. Bis eine Anerkennung vom Fachgremium empfohlen wird, werden normalerweise die ersten Abgänge abgewartet.

Da die AAB im Kanton Bern bei Ausbildungskosten im Ausland als Richtlinie anfallende Ausbildungskosten in der Schweiz annimmt, ist es eigentlich egal, ob sich die Schule im In- oder Ausland befindet, ob sie teuer oder billig ist, welche politische oder religiöse Ausrichtung sie hat etc. Die Überprüfung soll unparteiisch, so sachlich wie möglich erfolgen. Dies wird gewährleistet, indem die Anerkennung der Ausbildung von Fach- und Branchenkreisen für uns ausschlaggebend ist. Schwierig ist die Anerkennung von Ausbildungsstätten im Bereich Informatik, weil diese Branche so schnelllebig ist und jemand in dieser Branche sich ständig weiterbilden muss. Ausbildungen im Bereich Informatik müssen laufend angepasst und das Ausbildungsangebot erweitert werden. Diese Umstände sind für die Anerkennungsarbeit nicht gerade einfach.

■ Frau Biedermann/Frau Wela: In erster Linie sind Ausbildungsstätte im Kanton Zürich stipendienberechtigend. Sollte der Kanton Zürich keine äquivalente Ausbildung anbieten, ist eine Ausbildung in einem anderen Kanton stipendienberechtigend. Wird eine Ausbildung in einem anderen Kanton trotz Ausbildungsangebot im Kanton Zürich gemacht, werden nur jene Kosten berechnet, die im Kanton Zürich anfallen würden. Erstausbildungen im Ausland werden nicht unterstützt, wenn sie in Zürich oder in einem anderen Kanton absolviert werden können – eine Ausbildung als Seemann, die weder in Zürich noch in einem anderen Kanton angeboten wird, ist folglich stipendienberechtigend. Die gleichen Bedingungen gelten für Zweitausbildungen oder Weiterbildungen. Bei der Anerkennung von privaten Ausbildungsstätten ist man strenger geworden, weil wir wollen, dass sie die Zertifizierung anstreben bzw. eine qualitativ gute Ausbildung anbieten.

■ Herr Buzek: Ein Nichthochschulkanton wie der Kanton Thurgau kann sich bei der Anerkennung von Ausbildungsstätten keine Bevorzugung von Ausbildungsstätten im Kanton Thurgau leisten. Das Ziel ist ausschlaggebend und nicht der Ort der Ausbildungsstätte. Die Ausbildung und der Abschluss können irgend wo gemacht werden, sei es in einem anderen Kanton oder im Ausland. Falls dies der Fall ist, ist die kostengünstigste Variante massgebend. Damit Bildungsmobilität noch erleichtert wird, müssen zukünftig Regelungen für gegenseitige Anerkennung von ausländischen Abschlüssen geschaffen werden.

■ Herr Kramer: Geplant ist die Schaffung eines „Schulplatzes Schweiz“, um Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung zu gewährleisten. Das bedeutet, dass alle Universitäten allen Personen offen stehen und konkrete Hindernisse (z. B. die Nichtanrechnung von Semestern) abgebaut werden sollen. Das gleiche Ziel wird bei den Fachhochschulen und Höheren Fachschulen angestrebt. Diese Entwicklungen werden auch Auswirkungen auf das Stipendienwesen haben.
Ähnliche Absichten verfolgen wir im Moment im Ausland: Es bestehen Verhandlungen, um Schweizer/innen offenen Zugang zu ausländischen Ausbildungsinstitutionen bzw. Ausländer/innen offenen Zugang zu inländischen Ausbildungsinstitutionen zu gewähren. Hier sollen ebenso Hindernisse abgebaut werden. Die Bildungsmobilität innerhalb der Schweiz ist unter den Schweizer Studierenden klein, noch kleiner deren Bildungsmobilität ausserhalb der Schweiz. Um diese Mobilitätsträgheit zu überwinden, müssten neue Finanzierungs- und Unterstützungsformen gefunden werden.
Die Anerkennung von privaten Ausbildungsinstitutionen soll grundsätzlich vorsichtig vorgenommen werden, damit keine ausbildungswillige Person über den Tisch gezogen wird. Der Staat muss bereit sein, mindestens ab der Sekundarstufe II Ausbildungen zu privatisieren, jedoch nur unter gewissen Spielregeln, die zu formulieren wären. Sollte der Staat davon überzeugt sein, dass bestimmte private Institutionen seriöse Ausbildungen anbieten und sogar eine kantonale Anerkennung anstreben, sollen diese die stipendienrechtliche Anerkennung erhalten wie die öffentlichen Institutionen auch.

Regelung zur minimalen Dauer stipendienrechtlich anerkannter Ausbildungen

■ Herr Küpfer: Stipendienberechtigend sind in der Regel Ausbildungen, die mindestens ein Jahr bzw. 1000 Lektionen dauern. Ausnahmen werden gemacht, falls z. B. eine Weiterbildung von weniger als einem Jahr gleich nach Abschluss der Erstausbildung begonnen wird und diese in Zusammenhang mit der Erstausbildung steht. Diese bleibt weiterhin stipendienberechtigend.

■ Herr Schmid: Im Fachgremium rechnen wir bei einer Ausbildung mit einem Richtwert von 1000 Lektionen. Was nicht klar geregelt ist, ist die Unterscheidung zwischen berufsbegleitender und nichtberufsbegleitender Weiterbildung. Das Gesetz äussert sich nicht dazu, wie man vorgehen soll, wenn sich jemand zwei Mal in der Woche über mehrere Jahre hinweg weiterbildet.

■ Frau Biedermann/Frau Wela: Der Kanton Zürich kennt keine minimale Dauer bei stipendienberechtigenden Ausbildungen. So werden also auch Sprachkurse unterstützt – bei Abschluss des Kurses werden rückwirkend Beiträge ausgerichtet. Die Kurzausbildungen dürfen dafür nicht repetiert werden (1-jährige Ausbildung: keine Repetition möglich, 2-jährige Ausbildung: halbes Repetitionsjahr möglich).

■ Herr Buzek: Stipendienberechtigende Ausbildungen im Kanton Thurgau müssen mindestens 1 Jahr dauern, weil eine Ausbildung, die kürzer als 1 Jahr dauert, in der Regel erst für Personen interessant ist, die schon berufstätig sind und diese somit selber finanzieren können. Nach der Schulpflicht macht eine solche kurze Ausbildung wenig Sinn. Kürzere Ausbildungen sind folglich nicht förderungsbedürftig, da in der Regel die finanziellen Mittel nicht fehlen. Abgeleitet davon kennt der Kanton Thurgau keine Unterscheidung zwischen berufsbegleitender und nichtberufsbegleitender Ausbildung. Eine minimale Dauer zu definieren ist auch wegen der praktischen Anwendung sinnvoll.

■ Herr Kramer: Schwergewichtig sollen jene Personen unterstützt werden, die es finanziell nötig haben und eine längere Ausbildung in Angriff nehmen wollen. Ich setze die Prioritäten also bei den Jungen, die in einer längeren Erst- oder Zweitausbildung stecken und das Geld brauchen. Eine Ausbildung, die nur wenige Monate dauert, kann auch unter zeitlich beschränkten Einschränkungen des Lebensstandards absolviert werden.

Bemerkungen der Expert/innen zur Anerkennung von kurzen Ausbildungen

■ Herr Küpfer: Modular aufgebaute Ausbildungen, die weniger als 1000 Lektionen aufweisen, dafür ein Selbststudium und Praktika kennen, sind heute nicht anerkannt. Ebenso Weiterbildungen, die nicht im Zusammenhang mit der Grundausbildung stehen. Damit die unglücklich gewählte pauschale Bedingung „länger als 1 Jahr“ für stipendienberechtigende Ausbildungen in Zukunft aufgehoben werden kann, müssten für die einzelnen Ausbildungstypen je spezifische Regelungen hinsichtlich der minimalen Dauer von stipendienberechtigenden Ausbildungen definiert werden.

Regelung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern

■ Herr Küpfer: Das heutige Gesetz sieht keine reduzierte elternabhängige Berechnungsgrundlage vor. Seit 1987 gibt es nur die elternabhängige Berechnungsgrundlage.

■ Frau Biedermann/Frau Wela: Die reduzierte elternabhängige Berechnungsgrundlage wird für bestimmte Fälle angewendet.[42] Mit der neuen Verordnung wurde die elterliche Zumutbarkeit verschärft. Kinderalimente und Rentenbeiträge werden heute zu 100 Prozent angerechnet. Damit wurde erreicht, dass heute weniger Personen stipendienberechtigend sind.

[42] Ausführliche Darlegung im Abschnitt „Formen von Ausbildungsbeiträgen für stipendienrechtlich anerkannte Ausbildungen“, Punkt (5).

■ Herr Buzek: Mitteleuropa nimmt hinsichtlich der Regelung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern eine Zwitterrolle zwischen den nordischen und südlichen Ländern Europas ein. Die Berechnungsgrundlage beruht in mitteleuropäischen Ländern weder auf einem elternunabhängigen (wie in nordeuropäischen Staaten) noch auf einem elternabhängigen Konzept (wie in südeuropäischen Staaten), sondern auf einem reduzierten elternabhängigen Konzept. In der Schweiz wird folglich den Eltern finanzielle Leistungen auch nach der Volljährigkeit ihrer Kinder zugemutet – in der Regel bis zum Abschluss eines ersten Berufsabschlusses. Die finanziellen Leistungen der Eltern werden aber auch unter bestimmten Bedingungen reduziert bzw. erlassen, in der Regel bei gesuchsstellenden Personen mit abgeschlossener Erstausbildung, die zwei oder drei Jahren erwerbstätig und finanziell selbständig waren sowie älter als 25 Jahre sind. Die reduzierte elternabhängige Berechnungsgrundlage ist in den meisten Kantonen eingeführt worden.
Um die elterlichen finanziellen Leistungen durch die elternabhängige Berechnungsgrundlage abzufedern, wurden in der Schweiz Steuerbegünstigungen in Form von Kinderzulagen für Kinder bis 25 Jahre, Ausbildungszulagen etc. eingeführt.

■ Herr Kramer: Die reduzierte elternabhängige Berechnungsgrundlage ist wahrscheinlich die bis anhin gerechteste Lösung.

Regelung der Stipendiengewährung für Auslandschweizer/innen

■ Herr Küpfer: Wir kennen keine speziellen Einschränkungen für Auslandschweizer/innen.

■ Herr Schmid: Meiner Meinung nach sollte eine Einschränkung bei den Auslandschweizer/innen gefunden werden, weil mit der Stipendienvergabe keine wirksame Heimatpflege gefördert wird. Ich schlage vor, keine Stipendien mehr an Auslandschweizer/innen ab der zweiten Generation zu gewähren.

■ Frau Biedermann/Frau Wela: Bewerber/innen, deren Eltern ins Ausland gezogen sind, sind stipendienberechtigend. Frühere Generationen nur, wenn die Bewerber/innen eine Ausbildung in der Schweiz absolvieren. Diese Einschränkung ist sinnvoll, weil es früher viele Missbräuche gegeben hat und Abklärungen im Ausland mit Schwierigkeiten verbunden sind.

■ Herr Buzek: Bei der Stipendiengewährung für Auslandschweizer/innen sieht es folgendermassen aus: Bei Auslandschweizer/innen ist noch keine klare Regelung getroffen worden, obwohl eine Einschränkung gut wäre, vor allem seit den neuen Bestimmungen des Bürgerrechts der Frau (neues Eherecht), um Missbräuche zu vermeiden. Bekennt sich der Aufenthaltsstaat der gesuchsstellenden Person als zuständig für diese, und er zahlt dennoch nichts, zahlt auch der Kanton Thurgau nicht mehr wie früher automatisch. Im Gegenzug werden Ausländer/innen in der Schweiz besser gestellt: Nach 5 Jahren Aufenthalt in der Schweiz werden sie bei der Stipendiengewährung gleich wie Schweizer/innen behandelt.

Regelung der Haushaltsarbeit/Mutterschaft bzw. des beruflichen Wiedereinstiegs nach Familienphase

■ Herr Küpfer: Die Haushaltsarbeit wird gegenwärtig im Kanton Bern nicht als Erwerbstätigkeit akzeptiert und trägt damit einem wichtigen gleichstellungspolitischen Anliegen nicht Rechnung. In der Stipendienordnung gibt es auch keine spezielle Regelung für Wiedereinsteigerinnen nach einer Familienphase. Eine solche Regelung ist aber auch nicht zwingend. Es wäre von Vorteil, wenn die zukünftige Stipendienordnung ebenfalls keinen speziellen Passus für Wiedereinsteigerinnen benötigen sollte. Ziel sollte sein, die Vorgaben so zu formulieren, dass auch Wiedereinsteigerinnen mitgedacht wären.

■ Frau Biedermann/Frau Wela: Im Kanton Zürich wird Mutterschaft als Beruf und die Führung eines Haushaltes als Erwerbstätigkeit betrachtet. Dieser Umstand wird bei der Ermittlung der Beiträge entsprechend berücksichtigt. Will eine Frau nach der Familienphase quer einsteigen, etwas Neues versuchen, so wird ein solches Vorhaben von der Kommission immer wieder von neuem beurteilt, weil für solche Fälle nichts geregelt ist. Insbesondere Personen mit Erziehungspflichten werden dann von der Kommission speziell berücksichtigt.
■ Herr Buzek: Die Familientätigkeit (die Führung eines Haushaltes und Kinderbetreuung) gilt als Erwerbstätigkeit. Klassischer Wiedereinstieg ist klar stipendienberechtigend. Es wird dabei nicht überprüft, ob es sich um Weiterbildung oder Umschulung handelt. Wenn die Ausbildung anerkannt ist, ist sie auch beitragsberechtigend.

Regelung der «Altersgrenze» beim Bezug von Stipendien

■ Herr Küpfer: Die Alterslimite von 40 Jahren wurde eingeführt, damit Personen nicht endlos studieren können. Diese Alterslimite widerspricht aber dem Konzept LL, so dass diese Regelung auf Länge nicht gerecht sein wird. Es wäre sinnvoll, eine zukunftsträchtigere Lösung zu finden.

■ Frau Biedermann/Frau Wela: Die Alterslimite von 40 Jahren kann zu Härtefällen führen und ist auch mit dem Konzept des LL nicht kompatibel (insbesondere den zweiten Ausbildungsweg betreffend). Man ist dabei, diese Limite aufzuweichen. Personen, die mit ihrem Beruf aus arbeitsmarktlichen Gründen nicht mehr weiterkommen, werden von der Kommission speziell berücksichtigt, weil diese Personen Unterstützung brauchen. Die Berücksichtigung kann auch temporär sein, je nach Angebotssituation auf dem Arbeitsmarkt. Je nachdem ist eine neue Berufsausrichtung auch erst im fortgeschrittenen Alter sinnvoll und zwar dann, wenn Berufserfahrung erwünscht bzw. vorausgesetzt wird. Eine solche Umorientierung sollte dann auch vom Staat unterstützt werden. Im Kanton Zürich ist man dazu übergegangen, finanzielle Unterstützungen zu gewähren, wenn nach der Ausbildung auf dem neu gelernten Beruf ein paar Jahre gearbeitet werden kann. Im Rahmen der Abklärung kann ein Eignungstest (berufsberaterische Abklärung) sehr hilfreich sein.

■ Herr Buzek: Im Kanton Thurgau gibt es keine Vorgabe einer Altersgrenze. Diese ist nicht nötig, weil es zum einen eine klare und restriktive Praxis gegenüber Zweitausbildungen und Umschulungen gibt und weil es zum anderen auch sinnvoll sein kann, einem 40-jährigen eine 1- oder 2-jährige Ausbildung zu finanzieren, damit er anschliessend auf eigenen Beinen steht. Eine solche Regelung ist sachgerechter, wenn auch aufwendiger und anspruchsvoller.

■ Herr Kramer: Die Bestimmung der Altersgrenze bei 40 Jahren im Kanton Bern war bei deren Einführung ein Kompromiss. Ich beurteile diese Grenze als einen guten Kompromiss. In Ausnahmefällen ist der Kanton immer frei, anders zu entscheiden und entsprechend Personen, die über 40 Jahre alt sind, mit Beiträgen aus dem Fonds für Härtefälle zu unterstützen. Die Richtigkeit dieser Altersgrenze kann aber erst beurteilt werden, nachdem bestimmt wurde, welche Aufgaben der Staat im Stipendienwesen eigentlich zu erfüllen hat.

Die Notwendigkeit eines Fachgremiums

■ Herr Küpfer: Da im Gesetz von 1987 festgelegt wurde, dass nur eidgenössisch und kantonal bernisch anerkannte Ausbildungen stipendienberechtigend sind, musste eine Stelle geschaffen werden, die eine Stipendienberechtigung für alle anderen Ausbildungen abklärt. Diese Aufgabe übernimmt seither das Fachgremium. Wenn aber klare Vorgaben für die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen geschaffen würden, wäre die Institution Fachgremium nicht mehr zwingend nötig.

■ Herr Schmid: Das Fachgremium im Kanton Bern wird gesetzlich vorgeschrieben und befindet über stipendienberechtigende Ausbildungen und Ausbildungsstätten, die nicht im Gesetz festgelegt sind. Da das Fachgremium und seine Arbeit fast nichts kostet, sind die anfallenden Kosten kein Argument für eine Abschaffung des Fachgremiums.
■ Frau Biedermann/Frau Wela: Im Kanton Zürich gibt es eine Stipendienkommission, die über die Praxis der Stipendienordnung befindet. In dieser Kommission sind Personen aus verschiedenen Berufsfeldern vertreten.
■ Herr Buzek: Im Kanton Thurgau gibt es kein Fachgremium. Die Stipendienstelle entscheidet selber über die Anerkennung von Ausbildungen und Ausbildungsstätten.

Ein Modell hinsichtlich eines zukünftigen Verhältnisses von Stipendien und Darlehen

■ Herr Küpfer: Da Stipendien Chancengleichheit ermöglichen, soll niemand auf Grund seiner finanziellen Lage einen schlechteren Start haben oder mehr belastet sein als diejenigen, die finanziell gut dastehen. Stipendien sollen also auch in Zukunft eine bedeutende Rolle bei der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen einnehmen. Gegen die Umstellung auf Darlehen sprechen mehrere Beweggründe: (1) die Bewirtschaftung der Darlehen hat einen riesigen Aufwand zur Folge, (2) ein Teil der Darlehen muss abgeschrieben werden, (3) die Rückzahlungsfrist der Darlehen muss den Familienverhältnissen einzeln angepasst werden, damit keine neue Ungerechtigkeit entsteht, (4) die Teuerung nach 10, 20 Jahren machen die Darlehen nicht gerade rentabel, (5) Darlehen gewährleisten keine Chancengleichheit. Aus diesen Gründen ist es denkbar, Darlehen ergänzend oder in bestimmten Fällen an Stelle von Stipendien einzusetzen.
Andere Länder, die vor allem mit Darlehen arbeiten, haben nicht so gute Erfahrungen gemacht – also warum nicht lernen von den anderen Ländern? Der Kanton Bern hat zudem eine lange Stipendientradition. Sollte der Kanton Bern in Zukunft vermehrt auf Darlehen umschwenken, könnte es möglich sein, dass andere Kantone ebenfalls umschwenken würden.

■ Herr Schmid: Ich befürworte ein Modell, das dem Eigenengagement und der Eigenverantwortung ein Gewicht beimisst – vielleicht erreicht man das mit einem Darlehenssystem. Rückzahlbare Darlehen sollen in Zukunft mehr Gewicht erhalten, weil damit die Haltung gefördert wird, dass man sich Mühe geben muss.

■ Frau Biedermann/Frau Wela: Der Kanton Zürich erhält bald ein neues Bildungsgesetz – Details sind aber noch nicht bekannt. Auf Grund der bisherigen Entwicklungen kann davon ausgegangen werden, dass bei den Ausbildungsbeiträgen eine Verlagerung zu mehr Darlehen stattfinden wird. Der Grund für diese Verlagerung liegt in der Auffassung, dass Personen, die nach der Ausbildung gut verdienen, erhaltene Beiträge zurückzahlen sollen. Es ist aber davon auszugehen, dass eine solche Vorgabe Leute vermehrt davon abhalten wird, eine Ausbildung in Angriff zu nehmen. Ebenso kann eine Verschuldung nach der Ausbildung eine abschreckende Wirkung auf Ausbildungswillige haben.

■ Herr Kramer: Im Neuen Finanzausgleich ist eine neue Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen vorgesehen: Der Bund soll in Zukunft schwergewichtig die Finanzierung im Tertiärbereich tragen, die Kantone im Sekundarbereich I und II. Nach dieser Arbeitsteilung würde der Bund aus dem Sekundarbereich – mit Ausnahme der Berufsbildung – sich zurückziehen. Die Kantone erhielten in Zukunft mehr „freie Mittel“ und weniger „gebundene Mittel“. Die EDK unterstützt diese geplante Arbeitsteilung, weil die Kantone im Sekundarbereich schon heute kompetent arbeiten und wegen den gebundenen Mitteln des Bundes nicht flexibel sein können. Es ist also zu begrüssen, dass in Zukunft mehr ungebunde Mittel an die Kantone ausgerichtet werden und diese mehr Flexibilität erhalten. Es ist in Zukunft damit zu rechnen, dass der Bund nur noch Beiträge auf Tertiärstufe ausrichten wird.

In der Diskussion um das richtige Stipendien-Darlehen-Verhältnis vertreten die 26 Erziehungsdirektor/innen eine gemässigte Linie: Niemand von ihnen würde nur die Darlehenslinie vertreten. Der Dualismus zwischen Stipendien und Darlehen wird begrüsst.

■ Frau Grossenbacher: Darlehen sollen grundsätzlich ergänzend eingesetzt werden oder an Stelle von Stipendien treten, wenn z. B. Eltern sich weigern, die Ausbildung zu finanzieren.

Neue Rahmenbedingungen: Kürzungen von Bundesgeldern und Bundessubventionen von Darlehen

■ Frau Biedermann/Frau Wela: Die Subventionen für Darlehenszinsen nehmen Politiker/innen wahr, und einige davon fühlen sich in ihren Bemühungen, Darlehen vermehrt einzusetzen, bestätigt. Diese Entwicklung ist auch in Zürich beobachtbar.

■ Herr Buzek: Die Bundessubventionen von Darlehenszinsen dürfen nicht überbewertet werden, denn die Stipendien geniessen weiterhin höchste Priorität.

■ Herr Kramer: Die Beiträge des Bundes für Stipendien und Darlehen sind im Vergleich zu den kantonalen Beiträgen sehr gering. So wird diese neue Darlehenssubvention des Bundes keinen grossen Einfluss auf die bisherige Praxis der Kantone haben.
Dass der Bund aber immer wieder lineare Kürzungen vornimmt, ungeachtet der Verträge, die er eingegangen ist, ist nicht Ordnung. Diese Kürzungen haben ganz bestimmt einen Einfluss auf die Stipendienpolitik der Kantone: Einzelne können die Kürzungen ausgleichen, andere aber nicht. Wenn an vielen Orten Sparmassnahmen angesagt sind, so muss auch im Bildungswesen eingespart werden. Dabei stellt sich die Frage, wie viel und wo genau gespart werden soll. Eine «Rasenmähermethode» soll möglichst vermieden werden, was zum Teil leider geschehen ist. Mit Sparmassnahmen im Stipendienwesen muss man vorsichtig sein, denn Stipendien und Darlehen sind dafür da, dass Personen unterstützt werden, die nicht selber über die finanziellen Mittel verfügen, jedoch Fähigkeiten hätten, eine qualifizierte Ausbildung zu machen. Leider verfügt das Stipendienwesen im Parlament nur über eine kleine Lobby.

Das Beitragssystem in anderen Kantonen

■ Herr Küpfer: Es ist festzustellen, dass gegenwärtig nur wenige Kantone den Darlehen grosses Gewicht beimessen.

■ Frau Biedermann/Frau Wela: Der auf Grund des hohen Darlehensanteils entstandene grosse Verwaltungsaufwand im Kanton Luzern hat gezeigt, dass eigentlich weniger gespart wird als angenommen.

■ Herr Buzek: Einzelne Kantone haben gemerkt, dass die Umstellung auf Darlehen nicht so geglückt ist wie erhofft und vor allem grossen administrativen Aufwand nach sich gezogen hat.

■ Herr Kramer: Die kantonalen Stipendienordnungen können eigentlich weder miteinander verglichen noch beurteilt werden, weil zur Zeit ein Kompetenzzentrum (ein EDK-Stipendiensekretariat) fehlt, das genauere Abklärungen zum schweizerischen und kantonalen Stipendienwesen vornimmt und sich kontinuierlich mit den Geschehnissen im In- und Ausland beschäftigt, Statistiken führt, Informationen aufarbeitet und dokumentiert, Beratungen anbietet etc.

Zusammenfassende Bemerkungen

Die Interviews haben bestätigt, was in den vorangegangenen Kapiteln bereits dargelegt wurde: Die Praxen der kantonalen Stipendienstellen weisen je nach Bereich grössere Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede auf. Diese sind zurückzuführen auf die Art der Formulierung der Gesetzestexte und auf

deren Auslegung bzw. Umsetzung durch die Stipendienabteilungen. Der besseren Übersicht halber werden in der Folge die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der kantonalen Praxen noch einmal aufgelistet.

Die wenigen Gemeinsamkeiten zwischen den Kantonen Bern, Zürich und Thurgau sind folgende:

■ Alle Expert/innen streichen die immense Bedeutung der Stipendien für die Chancengleichheit im Bildungswesen heraus. Demzufolge geniessen in allen Kantonen die Stipendien höchste Priorität. Darlehen werden häufig ergänzend eingesetzt oder in wenigen Fällen an Stelle von Stipendien. Mit dem geplanten Bildungsgesetz im Kanton Zürich wird aber über eine Verlagerung des Stipendien-Darlehen-Verhältnisses zugunsten der Darlehen laut nachgedacht.
■ Alle Expert/innen bezeichnen «Lebenslanges Lernen» als ein für das Bildungswesen zukünftig bedeutsames Thema. Ob und wie aber dieses Konzept in die Stipendienordnung einzubinden ist, kann von niemandem konkret beantwortet werden.
■ Im Hinblick auf die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen bzw. auf die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen lassen sich gerade mal zwei Gemeinsamkeiten feststellen. (1) Alle Expert/innen teilen die Meinung, dass der Abschluss einer Ausbildung eines der wichtigen Kriterien für die Beitragsberechtigung ist. Falls ein Abschluss eidgenössisch oder kantonal anerkannt ist, ist dieser beitragsberechtigend. Falls der Abschluss einer Ausbildung nicht eidgenössisch oder kantonal anerkannt ist, wird in allen Kantonen der Ausbildungsgang bzw. die Ausbildungsstätte überprüft und anschliessend über die Anerkennung entschieden. In diesem Zusammenhang sind die Empfehlungen von Fach- und Branchenkreisen von grosser Bedeutung. (2) Alle Expert/innen teilen mehr oder weniger die Meinung, dass das Kriterium Ausbildungstyp von grosser Bedeutung für die Beitragsberechtigung ist. In allen Kantonen sind Erstausbildungen und darauf aufbauende Weiterbildungen stipendienberechtigend. Nicht beitragsberechtigend sind Fortbildungen, die nur dazu dienen, private Neigungen zu stillen. Umschulungen werden nur unter bestimmten Bedingungen unterstützt. Kantonal unterschiedlich gehandhabt ist die Beitragsberechtigung für den Ausbildungstyp Zweitausbildungen.
■ In allen Kantonen wurde die elternabhängige Berechnungsgrundlage eingeführt. Gleichzeitig kennen die Kantone Thurgau und Zürich zusätzlich die reduzierte elternabhängige Berechnungsgrundlage in bestimmten Fällen.

Die kantonalen Stipendienwesen zeichnen sich eindeutig mehr durch Unterschiede als durch Gemeinsamkeiten aus. Folgende Unterschiede sind zu erkennen:

■ Wie schon weiter oben angedeutet, ist die stipendienrechtliche Anerkennung von Zweitausbildungen unterschiedlich geregelt. In den Kantonen Bern und Thurgau lassen sich hierbei restriktivere Lösungen als im Kanton Zürich finden. Im Kanton Zürich werden Zweitausbildungen unabhängig von der Erstausbildung unterstützt, in den Kantonen Bern und Thurgau nur unter bestimmten Bedingungen.
■ Für die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen ist die Stufigkeit der Ausbildungen nicht in allen Kantonen ein gleich wichtiges Kriterium. In den Kantonen Bern und Thurgau wird der Stufigkeit der Ausbildungen ein grosses Gewicht beigemessen, im Kanton Zürich hingegen weniger. Hier ist mehr der Zusammenhang der Ausbildungen für eine Beitragsberechtigung ausschlaggebend.
■ Für die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen ist die Dauer der Ausbildungsgänge nur in den Kantonen Bern und Thurgau von Bedeutung. In beiden Kantonen gilt grundsätzlich die Regelung, dass eine Ausbildung ein Jahr dauern sollte, um stipendienberechtigend zu sein. Im Fall von Weiterbildungen, die auf einer Erstausbildung aufbauen, gilt diese Regelung jedoch nicht. Im Kanton Zürich hingegen werden auch Ausbildungen unterstützt, die weniger als ein Jahr dauern.
■ Im Hinblick auf die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungsstätten zeigen vor allem die Kantone Bern und Thurgau eine offene Praxis. In diesen Kantonen sind private und öffentliche Ausbil-

dungsstätten einander gleichgestellt, ebenso inner- und ausserkantonale Ausbildungsstätten. Im Kanton Zürich hingegen ist der Vorzug der öffentlichen, innerkantonalen Ausbildungsstätten gegenüber ausserkantonalen und privaten Ausbildungsstätten mit entsprechenden gesetzlichen Vorgaben geregelt.

■ Nur in den Kantonen Bern und Zürich ist eine Altersgrenze in der Stipendienordnung festgelegt. In beiden Kantonen können Personen bis zum Alter von 40 Jahren Stipendien beziehen. Der Kanton Thurgau kennt keine Altersgrenze.

■ Gegenüber Auslandschweizer/innen kennt nur der Kanton Bern keine Einschränkungen. Im Kanton Thurgau wie auch im Kanton Zürich sind Einschränkungen eingeführt worden.

■ Im Gegensatz zu den Kantonen Zürich und Thurgau ist im Kanton Bern die Haushalts- und Betreuungsarbeit nicht als Erwerbstätigkeit anerkannt. Dies hat zur Folge, dass die Frage des stipendienrechtlichen Wohnsitzes im Hinblick auf die Gewährung von Stipendien nicht ohne Probleme mit anderen Kantonen geklärt werden kann.

■ Der klassische Wiedereinstieg von Frauen nach einer Familienphase ist nur im Kanton Thurgau ohne Einschränkungen stipendienberechtigend. In den Kantonen Bern und Zürich wird eine solche Beitragsberechtigung durch eine Altersgrenze von 40 Jahren eingeschränkt. Eine weitere Einschränkung ist im Kanton Bern durch die restriktive Vorgabe der elternabhängigen Berechnungsgrundlage ohne Ausnahmen gegeben.

■ Im Gegensatz zum Kanton Thurgau existieren in den Kantonen Bern und Zürich Fachgremien, die sich mit der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungsgängen und Ausbildungsstätten befassen.

15.2.2 Einschätzung der Stipendienordnung des Kantons Bern

Gesetz und angewandte Praxis im Kanton Bern

Die im Gesetz vorgeschriebene Bevorzugung von Stipendien bei der Vergabe von Ausbildungsbeiträgen wird von der AAB entsprechend eingehalten. Nur in einzelnen Fällen werden Darlehen ergänzend oder an Stelle von Stipendien ausgerichtet.

Die Stipendienordnung des Kantons Bern ist im Bereich stipendienrechtlicher Anerkennung von Ausbildungen bzw. Ausbildungstypen und Ausbildungsstätten sehr offen formuliert. Dieser Umstand eröffnet Spielräume für die Anerkennungspraxis, die vom Fachgremium und von der Erziehungsdirektion wahrgenommen und genutzt werden. Dort, wo die Stipendienordnung vage Vorgaben zur Anerkennung liefert, haben Fachgremium und Erziehungsdirektion selber Kriterien entwickelt. Die dabei entstandene Anerkennungspraxis ist als tendenziell grosszügig einzustufen. So werden weder Ausbildungen an privaten Ausbildungsstätten noch Ausbildungen im Ausland grundsätzlich benachteiligt.

Nicht anders verhält es sich mit der Beitragsberechtigung von Auslandberner/innen. Da das Gesetz keine genauen Bestimmungen zu Auslandberner/innen enthält, werden Auslandberner/innen von der AAB auch in der Praxis nicht benachteiligt.

Die für anerkannte Ausbildungen festgelegte minimale Dauer von 1 Jahr erweist sich in der Praxis nicht immer als einfache und gerechtfertigte Regel. So z. B. für Weiterbildungen, die auf einer Erstausbildung aufbauen und weniger als ein Jahr dauern, dürften auf Grund des Gesetzes keine Stipendien gewährt werden. Da das Gesetz aber keine detaillierten Bestimmungen zur Beitragsberechtigung von Ausbildungstypen enthält, kann diese Art von Ausbildung in der Praxis dennoch unterstützt werden, weil die Monate der Weiterbildung zu den Jahren der Erstausbildung geschlagen und so als Erstausbildung gezählt werden.

Im Bereich der elternabhängigen Berechnungsgrundlage gibt es für die AAB keine grossen Spielräume, da diese detailliert festgelegt ist. Was von der AAB bedauert wird, ist der Umstand, dass der Kanton Bern keine reduzierte elternabhängige Berechnungsgrundlage für bestimmte Fälle kennt. Mit der einzig geltenden Regelung der elternabhängigen Berechnungsgrundlage stösst man bei vielen Bewerber/innen auf kein Verständnis.

Vorteile und Problembereiche der Stipendienordnung des Kantons Bern

Die Stipendienordnung des Kantons Bern lässt Vorteile und Problembereiche erkennen. Als vorteilhaft einzustufen ist die grosszügige Praxis der AAB bei der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungen und Ausbildungsstätten. Die AAB trägt damit der zunehmenden Bedeutung der freien Bildungsmobilität im In- und Ausland Rechnung. Gleichzeitig aber bereitet in der Praxis die Offenheit des Gesetzestextes im Bereich stipendienrechtlicher Anerkennung auch Schwierigkeiten, insbesondere im Vollzugsbereich.[43] Eine Konkretisierung der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungen und Ausbildungsstätten wird in Abschnitt 15.4 vorgenommen. In diesem Zusammenhang wird auch zu klären sein, ob die grosszügige Praxis gegenüber Auslandberner/innen in Zukunft einzuschränken ist.

Ein weiterer Problembereich ist das geltende Berechnungssystem im Kanton Bern. Die elternabhängige Berechnungsgrundlage als einzig gültiges Berechnungssystem führt in vielen Fällen zu unverhältnismässig zumutbaren Leistungen von Bewerber/innen und deren Familie. Zusammen mit der bei Bewerber/innen hoch gesetzten Anrechnung des Eigenverdienstes von 80 Prozent führt das Berechnungssystem zu ausgesprochenen Härtefällen.

Ebenso zu Härtefällen kann die Regelung der Beitragsberechtigung von Personen bis zum Alter von 40 Jahren führen. Damit sind weder Wiedereinsteigerinnen nach einer Familienphase grundsätzlich beitragsberechtigend noch andere Personen, die aus arbeitsmarktlichen Gründen sich weiter- bzw. umbilden müssen und von den Sozialversicherungen nicht entsprechend finanziell unterstützt werden.

Ein letzter Problembereich ist die in der Stipendienordnung vom Kanton Bern nicht festgelegte Anerkennung der Haushalts- und Betreuungsarbeit als Erwerbstätigkeit. Da in einigen Kantonen die Haushalts- und Betreuungsarbeit als Erwerbstätigkeit anerkannt ist, entstehen bei der Klärung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes im Hinblick auf die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen zwischen Bern und den anderen Kantonen Zuständigkeitsprobleme.

15.3 Bildungs- bzw. Stipendienpolitik im Überblick

Eine Neuformulierung bzw. Konkretisierung einzelner Aspekte in der Stipendienordnung des Kantons Bern soll nicht nur auf Grund einer Analyse des Gesetzes und der Praxis erfolgen. Ebenso zu berücksichtigen sind gegenwärtig wichtige bildungs- und sozialpolitische Rahmenbedingungen und Ereignisse in der Schweiz. Einige werden in der Folge kurz erläutert.

Stipendienpolitik der Schweiz

Im Kurzbericht der Kommission für Stipendienpolitik der EDK (EDK 1999) sind die in den letzten Jahren gefällten zentralen stipendienpolitischen Entscheide aufgeführt. Es ist anzunehmen, dass diese

[43] Die AAB nannte mehrere Problembereiche, die in einer zukünftigen Stipendienordnung zu konkretisieren bzw. zu ändern wären: die Beitragsberechtigung von Zweitausbildungen, Umschulungen und Weiterbildungen im Hinblick auf eine sich verändernden Bildungslandschaft (Lebenslanges Lernen); die Frage des „Umweges“ bei der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungen; die Vorgabe der Mindestdauer von 1 Jahr bei anerkannten Ausbildungen.

Entscheide für die Ausrichtung und Weiterentwicklung der einzelnen kantonalen Stipendienordnungen von grosser Bedeutung sein werden.

■ Im Neuen Finanzausgleich wird eine Teilentflechtung Bund/Kantone vorgeschlagen: Der Bund soll zukünftig nur noch Ausbildungsbeihilfen im Tertiärbereich subventionieren. Die Kantone würden zu einer stärkeren Koordination angehalten.
■ Mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 ist das BG über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien geändert worden: Der Bund kürzt seine Leistungen um 20 Prozent. Er zieht sich ferner aus seiner Verpflichtung zurück, Stipendien an Flüchtlinge zu finanzieren. Neben den Stipendien subventioniert der Bund künftig auch die Zinsen für Darlehen.
■ Die finanzpolitische Lage hat sich in den meisten Kantonen positiv entwickelt. Diese Entwicklung hat dennoch nicht zu einem nachhaltigen Druck auf einen Ausbau der Leistungen in der Stipendienpolitik geführt. Im Ganzen ist ein Rückgang an Stipendienempfänger/innen als auch an Stipendienleistungen zu beobachten.

Parlamentarische Vorstösse zu Ausbildungsbeiträge im Kanton Bern
Im Jahr 2000 wurden zwei Motionen zum Thema Ausbildungsbeiträge auf der Tertiärstufe eingereicht: Beide Motionen fordern eine grundsätzliche Neugestaltung der Ausbildungsbeiträge ab Tertiärstufe.

■ Die Motion Leuenberger aus dem Jahre 2000 fordert eine Gesetzesänderung des Stipendiengesetzes in folgender Weise: (1) die Auszahlung von Ausbildungsbeiträgen an Absolvent/innen von tertiären und höheren Ausbildungsstufen soll in Form von rückzahlungspflichtigen, zinslosen Darlehen erfolgen. (2) Die zurückbezahlten Beiträge sollen zur Ausschüttung von weiteren Ausbildungsbeträgen verwendet werden. Leuenberger begründet seine Forderung mit den in Zukunft zu rechnenden steigenden Kosten von Ausbildungen auf höherer Stufe. Die geltenden Regelungen des Stipendienwesens würden diesen Entwicklungen nicht genügen.
■ Die Motion Reichenau aus dem Jahre 2000 fordert vom Regierungsrat ebenfalls eine Neugestaltung der Ausbildungsbeihilfen auf Tertiärstufe. Reichenau begründet ihr Begehren mit den veränderten politischen Ansprüchen an Ausbildungen auf Tertiärstufe und den entsprechenden Ausbildungsstätten. Namentlich die Verkürzung der Ausbildungsdauer, die tendenzielle Erhöhung der Ausbildungsgebühren und die tendenzielle Reduktion der Ausbildungsbeiträge würden die Chancengleichheit im Bildungswesen gefährden. Um dem Recht auf Bildung und dem freien Zugang zur Ausbildung nachzukommen, müsse das kantonale Stipendiengesetz von 1987 überdacht werden und folgende Forderungen für die Tertiärstufe überprüfen: elternunabhängiges Stipendiensystem, vollständige Deckung der Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten, differenzierte Rückerstattung von Ausbildungsbeiträgen.

In der Antwort des Regierungsrates auf die Motionen Leuenberger und Reichenau stellt sich dieser nicht gegen eine Überarbeitung und Anpassung der geltenden Stipendien- und Darlehensgesetzgebung. Ein Ausbildungsfinanzierungssystem mit Schwergewicht auf Darlehen oder einer ausschliesslichen Gewährung von Darlehen für Tertiärstufe lehnt er aber ab. Nicht nur wäre die Chancengleichheit damit in keiner Weise mehr gewährleistet, sondern auch die Erfahrungen anderer Länder, vor allem der nordischen Staaten, die vorwiegend rückzahlbare Beiträge ausrichten, zeigten, dass die administrativen Aufwendungen sehr gross seien und der Rücklauf der Gelder unbefriedigend. Der Regierungsrat lehnt ein Systemwechsel nicht nur aus sozial- und bildungspolitischen Argumenten, sondern auch aus finanzpolitischen Überlegungen ab.

Neues Bildungsgesetz im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich wird in naher Zukunft ein Bildungsgesetz eingeführt. Im von der Erziehungsdirektion ausgearbeiteten Vernehmlassungsentwurf zum Bildungsgesetz wurde vorgeschlagen, Stipendien für die Ausbildung an Hochschulen (Universitäten und Fachhochschulen) ganz abzuschaffen. An Stelle von Stipendien sollen fortan rückzahlbare Darlehen gewährt werden.

Reaktionen auf diesen Entwurf blieben nicht aus. In einer Stellungnahme zum Entwurf des Bildungsgesetzes (www.stura.unizh.ch) lehnt der Studierendenrat der Universität Zürich (StuRa) die Ersetzung der Stipendien durch Darlehen grundsätzlich ab. Die Vergabe von Darlehen auf der Tertiärstufe widerspreche der Chancengleichheit im Bildungswesen und setze falsche Signale.

Der Vernehmlassungsentwurf wurde im Frühling 2001 durch den Zürcher Gesamtregierungsrat überarbeitet. Dieser wird anschliessend an die kantonsrätliche Kommission überwiesen. In der überarbeiteten Version schloss der Gesamtregierungsrat einen politischen Kompromiss und entschärfte die Neuerung im Entwurf. Statt ausschliesslich zinsloses Darlehen oder ausschliesslich nicht rückzahlbare Stipendien in Zukunft zu gewähren, soll den Studierenden auf der Tertiärstufe die Hälfte der Beiträge als Stipendien, die andere Hälfte als Darlehen gewährt werden.

Trotz der entschärften Fassung der zukünftigen Ausbildungsbeiträge setzt der Gesamtregierungsrat mit seinem Beschluss ein Signal, dessen Wirkung auf andere Kantone noch nicht abzuschätzen ist: Die Gewährung von nicht rückzahlbaren Stipendien für die Erstausbildung als Grundsatz des Stipendienwesens wird in Frage gestellt und in dieser Form abgelehnt. Finanzpolitische Überlegungen spielen dabei eine zentrale, bildungspolitische Argumente eine geringe Rolle. Gerade im Kanton Luzern, wo seit 1997 Stipendien und Darlehen gemischt für die Erstausbildung ausgerichtet werden, äussert sich der Leiter des kantonalen Stipendienamtes kritisch gegenüber dieser Mischform. Er stellt fest, dass die Hälfte der Studierenden auf das mit dem Stipendium bewilligte Darlehen verzichtet. Die drohende Verschuldung wie auch die Befürchtung, die Schulden nicht zurückzahlen zu können, stelle einen Hinderungsgrund für den Beginn eines Studiums dar. Diese Meinung vertritt auch die Leiterin der Stipendienberatung an der Universität Zürich (SonntagsZeitung, 21. Januar 2001).

Bildungsrenditen bei Hochschulabsolvent/innen

In der Studie von Wolter und Weber (Wolter/Weber 1998) werden individuelle Bildungsrenditen berechnet. Die Studienergebnisse zeigen, dass zwar jede Bildung im Vergleich zu keiner nachobligatorischen Bildung sich auszahlt, dennoch für höhere Ausbildungen keine signifikanten Renditenvorteile festzustellen sind. Dem ist so, weil in der Schweiz individuelle Bildungsrenditen nicht hoch differenziert sind. Das bedeutet nichts anderes, als dass die Lohndifferenzierungen in unserer Gesellschaft nicht gross sind. Speziell für Universitätsabsolvent/innen ist festzustellen, dass der relative Lohnvorteil abzüglich der Bildungskosten klein ist. Eine unterschiedliche bzw. eine stärkere finanzielle Beteiligung der Studierenden an den Bildungskosten lässt sich nach Meinung der Autoren nicht mit grossen Renditenvorteilen rechtfertigen. Sie befürchten sogar, dass, speziell im universitären Bereich, bei einer stärkeren Überwälzung der Kosten auf die Bildungsnachfrager/innen die Nachfrage nach höherer Ausbildung negativ betroffen wäre.

Umstellung von Stipendien auf Darlehen: ein zukünftiges Finanzierungsmodell?

Angesichts beständiger Diskussionen um eine Umstellung von Stipendien auf Darlehen, arbeitete die EDK ein Dossier aus, in dem finanzpolitische, bildungs- und sozialpolitische Konsequenzen bei einer Umstellung untersucht wurden (EDK 1997b). Im Dossier wurden zwei Hypothesen überprüft: (a) Eine

Umstellung auf Darlehen hat weniger Einsparungen als angenommen zur Folge und (b) ein solcher Systemwechsel trifft die sozial Schwächsten in unserer Gesellschaft am stärksten.[44]

Bei einem Systemwechsel sind nach EDK folgende finanzpolitische Folgen zu erwarten: (1) Bei einer Umstellung auf ein vollständiges Darlehenssystem könnten die Kantone Einsparungen realisieren. Die Minderaufwendungen werden aber rasch relativiert, wenn Variante 2 der Modellberechnung angenommen wird. Finanzschwache Kantone müssten sogar teilweise mit Mehraufwendungen rechnen. (2) Bei einer starken Zunahme an Darlehen müsste mit einer höheren Verlustquote als der heutigen gerechnet werden (5 Prozent), insbesondere dann, wenn die Wirtschaftslage gespannt wäre bzw. eine relativ hohe Arbeitslosigkeit bestehen würde. (3) Der Verwaltungsaufwand könnte dadurch stark steigen, weil Mahnungen, Bussen und Betreibungen grosse Mengen an staatlichen Mitteln verschlingen würde. (4) Bei einer langen Rückzahlungsfrist müssten in vielen Fällen Gelder während durchschnittlich 15 Jahren verwaltet werden und könnten dem Kanton nicht zur Verfügung stehen.

In bildungspolitischer Hinsicht würde ein Systemwechsel das Hauptziel der Ausbildungsbeiträge, nämlich die Erzielung der Chancengleichheit, gefährden. Im allgemeinen würde der Grad der Verschuldung der Bevölkerung massiv erhöht. Die zu erwartende Verschuldung würde insbesondere bei jenen Personen eine Barriere bilden, die am stärksten auf eine finanzielle Unterstützung angewiesen sind. Bei ihnen ist vor allem eine grosse Angst vor Verschuldung vorhanden. Der Grundzweck der nichtrückzahlbaren Stipendien, ein Auffangnetz im Bereich der Aus- und Weiterbildung zur Verfügung zu stellen, könnte nicht mehr erfüllt werden. Dieses Ziel wird heute mit dem bestehenden System erreicht. Es wird gezielt gefördert, Stipendien werden je nach Einkommen und Vermögen abgestuft und nicht nach dem Giesskannenprinzip gewährt. Bei einer Umstellung auf Darlehen würde ein bis anhin erfolgreiches Förderungsinstrument der Bildungspolitik abgeschafft werden. Aus diesen Gründen hat die EDK stets empfohlen, Ausbildungsbeiträge grundsätzlich in Form von Stipendien auszurichten. Darlehen sind durchaus möglich und erwünscht, jedoch nur in ergänzender Form. Gut ausgebildete und qualifizierte Arbeitskräfte nehmen in wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht eine zentrale Rolle ein und tragen zur Wettbewerbsfähigkeit des Landes bei.

In sozialpolitischer Hinsicht sind bei einem Systemwechsel ebenfalls negative Folgen zu erwarten. Es ist anzunehmen, dass eine starke Verschuldung der Bevölkerung zu vermehrten Fürsorgefällen führen dürfte. Die zusätzlichen Kosten würden zwar die Gemeinden und Städte belasten, doch die Kosten wären nicht verschwunden und müssten von der öffentlichen Hand finanziert werden. In sozialpolitischer Hinsicht ist auch ein Vergleich der Systeme der Studienfinanzierung in Westeuropa in Zusammenhang mit dem Familienlastenausgleich interessant (DSW 1996). In nordeuropäischen Staaten, in denen das Darlehensystem weit verbreitet ist, gibt es keine Leistungen des Familienlastenausgleichs wie Kindergeld und Steuervergünstigungen, dafür aber auch keine Unterhaltspflicht der Eltern für Kinder in Hochschulausbildung. Diese endet mit dem Erreichen der Mündigkeit des Kindes. In der Schweiz kennt man zwar einen Familienlastenausgleich in Form von einkommensunabhängigen Kinderzulagen und Kindersteuerfreibeträgen, dafür aber auch die Unterhaltspflicht der Eltern ohne eine feste Altersgrenze der Kinder. Bei einer Umstellung auf Darlehen ohne Änderungen in der Familienpolitik würden nach EDK sich zahlreiche Familien in der Schweiz verschulden. Stark belastet wären ins-

[44] Modellperson für die Untersuchung ist in Variante 1 eine Person, die aus wenig begüterten Verhältnissen stammt, an einer schweizerischen Hochschule studiert, ledig ist und Wohnsitz am Studienort nehmen muss. Sie schliesst nach fünf Jahren das Studium ab und bezog in dieser Zeit 60'000 Franken Darlehen. In Variante 2 nimmt die gleiche Person nach dem Abschluss noch eine Dissertation in Angriff, so dass der effektive Abschluss drei Jahre später erfolgt. Auf Grund eines bescheidenen Assistentenlohn bezieht die Person in den letzten drei Jahren keine Darlehen mehr. Mit der Verzinsung und Rückzahlung der Darlehen muss dennoch drei Jahre später begonnen werden.

besondere Familien mit mehreren Kindern in Ausbildung. Unter den bestehenden Bestimmungen der Familienpolitik können Stipendien in der Schweiz als Teil einer nicht lückenfreien Familienpolitik betrachtet werden.

Anhand der genannten Folgen betrachtet die EDK die beiden Hypothesen als nicht falsifiziert. Weder würde sich ein Systemwechsel finanziell gross lohnen, noch würde bei einer Umstellung die Chancengleichheit gewährt bleiben. Nicht zu vergessen sei, dass die vom Kanton geleisteten Mehraufwendungen in der Regel in Form von Steuergeldern zurückbezahlt werden, wenn auch nicht immer in jenem Kanton, in dem die Stipendien bezogen worden sind.[45] Die EDK spricht sich dennoch nicht gegen einen massvollen Ausbau der Darlehen. Müssten Darlehen vermehrt ausgerichtet werden, könnten diese für Personen aus Familien des unteren oder mittleren Mittelstandes gewährt werden. Diese fallen häufig zwischen die Maschen, da für sie Stipendien oft nicht mehr gewährt werden.

Armut und Ausbildung

■ In der Studie von Streuli und Bauer (Streuli/Bauer 2001), in der das Phänomen Working Poor beleuchtet wird, werden Armutsrisiken und besonders gefährdete Armutsgruppen identifiziert. Ein grosses Armutsrisiko ist bei Personen mit Tieflohnbedingungen zu erkennen. Betroffen sind vor allem Frauen und ausländische Personen. Eine Ursache des Tieflohnes ist die mangelnde Ausbildung der genannten Personengruppen. Qualifizierungsmassnahmen und Mobilitätschancen im Bildungsbereich würden das Armutsrisikos auf jeden Fall entschärfen.

■ Eine weitere Studie belegt den Zusammenhang von Armutsrisiko und mangelnder Ausbildung (Rey 2001). Das Armutsrisiko von Personen mit Primärausbildung[46] wuchs in den 90er Jahren um fast 80 Prozent. Das Armutsrisiko von Personen mit Tertiärausbildung wuchs in derselben Zeit um 30 Prozent. Es wurde weiterhin nachgewiesen, dass von den Personen, die nur über eine primäre Ausbildungsstufe verfügen, heute über 20 Prozent zur Armutsbevölkerung gehören und mehr als die Hälfte armutsgefährdet ist. Das Armutsrisiko bei Absolvent/innen einer tertiären Ausbildung ist hingegen kaum ein Viertel so hoch.

15.4 Beurteilungsraster für eine neue Stipendienordnung

Einleitende Worte

Die Entwicklung von Kriterien für eine stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen und Ausbildungsstätten wurde in der ERKOS-Grobevaluation von Ecoplan gefordert. Im Verlauf der Untersuchung befanden wir aber die Einschränkung auf das Problem der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungen und Ausbildungsstätten nicht gerechtfertigt, da wir im Rahmen der Überprüfung auf Richtlinien der bestehenden bernischen Stipendienordnung gestossen sind, die unserer Meinung nach ebenfalls einer genaueren Klärung bzw. einer Präzisierung bedürfen. So entstand die Idee eines Beurteilungsrasters, indem verschiedene Bereiche der Stipendienordnung des Kantons Bern angepasst bzw. präzisiert werden.

Die Ergebnisse der verschiedenen Arbeiten der vorliegenden Untersuchung bieten Grundlage für die Entwicklung des folgenden Beurteilungsrasters. Berücksichtigt wurden Meinungen der Expert/innen aus dem Bildungsbereich wie auch Vorschläge der EDK im Modellgesetz von 1997. Bildungs- und sozialpolitische Entwicklungen im Kanton Bern und in der Schweiz sowie Ergebnisse aus den Verglei-

[45] Eine Kosten-Nutzen-Analyse für den Kanton Bern folgt in einem späteren Kapitel.

[46] Personen mit Primärausbildung haben keine Lehre oder ähnliches absolviert.

chen der kantonalen Stipendienordnungen wurden ebenfalls miteinbezogen. Das folgende Beurteilungsraster umfasst Vorschläge, wie in Zukunft die neue Stipendienordnung präzisiert bzw. angepasst werden sollte. Dabei haben wir folgende Bereiche identifiziert, die änderungsbedürftig sind: (a) die Regelung der beitragsberechtigenden Ausbildungen, (b) die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen an privaten und öffentlichen Ausbildungsstätten, (c) die Bemessungsgrundlage von Ausbildungsbeiträgen, (d) die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern, (e) die Regelung der beitragsberechtigenden Personen, (f) die Altersgrenze bei der Stipendiengewährung, (g) die Bezugsdauer der Ausbildungsbeiträge, (h) die Regelung der Haushaltsarbeit sowie (i) die zukünftige Rolle eines Fachgremiums.

Wir haben besonders Wert darauf gelegt, dass alle Anpassungen bzw. Präzisierungen der Richtlinien im Sinn der in der Detailuntersuchung festgehaltenen Ziele erfolgen.

Grundsatz der Stipendienordnung

■ In den rechtlichen Erlassen sind die Ziele des Stipendienwesens explizit zu formulieren. Dabei stellt der Zugang zu Bildung das wichtigste Ziel der Stipendienordnung dar (vgl. Kapitel 6).
■ Der Kanton Bern gewährt primär Stipendien. Darlehen geniessen daher eine untergeordnete Rolle und werden ergänzend oder an Stelle von Stipendien ausgerichtet. Die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen in dem eben genannten Verhältnis gewährleistet die Erreichung der wichtigen Ziele des Stipendienwesens am besten.
■ Ausbildungsbeiträge werden in der Regel dann ausgerichtet, wenn keine Sozialversicherung bzw. eine andere Institution Unterstützungsbeiträge gewährt.

Beitragsberechtigende Ausbildungen

Die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen ist heute in den rechtlichen Erlassen ungenügend festgelegt. Dies führte in der Vergangenheit zu Vollzugsschwierigkeiten (bspw. bei Weiterbildungen und Umschulungen). Eine Präzisierung der Richtlinien ist also notwendig, damit in Zukunft klar ist, für welche Ausbildungen überhaupt Ausbildungsbeiträge beantragt werden können. Um klarere Vorgaben zu schaffen, bietet sich eine Lösung besonders an: Beitragsberechtigende Ausbildungen sollen in Zukunft anhand von Ausbildungstypen (Vorbildung, Nachholbildung, Erstausbildung, Zweitausbildung, Weiterbildung, Umschulung, Fortbildung) festgelegt werden. Diese entscheiden dann, ob und in welcher Form Ausbildungsbeiträge ausgerichtet werden sollen.

Für die Festlegung der Richtlinien zu beitragsberechtigenden Ausbildungen spielen unserer Ansicht nach verschiedene Kriterien eine wichtige Rolle: Erstens soll der Vollzug einfach und klar gestaltet sein, so dass der Aufwand für die Abklärungen gering gehalten werden kann. Zweitens sollen primär Stipendien gewährt werden, um den Zugang zu Bildung zu gewährleisten. Drittens sollen bildungspolitische Entwicklungen – bspw. das Lebenslange Lernen – bei der Anpassung der Richtlinien berücksichtigt werden. Viertens sollen die Vorschläge der EDK im Modellgesetz einbezogen werden. Fünftens sollen zukünftig „Umwege“ und Wiederholungen bei der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen keine Rolle mehr spielen. Um Missbräuche vermeiden zu können, sollte die AAB dazu verpflichtet sein, Personen, die von der Norm deutlich abweichen, zu kontaktieren und mit ihnen zusammen im Rahmen eines Beratungsgesprächs die Situation zu klären. Bei offensichtlichem Fehlverhalten der Bezüger/innen soll die AAB die Möglichkeit haben, Sanktionen zu ergreifen (bspw. Darlehen an Stelle von Stipendien, Rückforderung der Stipendien). Sechstens ist es aus volkswirtschaftlichen Gründen sinnvoll, dass jede Person nach der Ausbildung einer Erwerbstätigkeit nachgeht, die ihr entspricht. Siebtens können in Zeiten von Rezessionen und wirtschaftlichen Umstrukturierungen Unterstützungs-

beiträge für Zweitausbildungen, Weiterbildungen oder Umschulungen von grosser Bedeutung sein, sofern keine Sozialversicherung oder andere Institutionen diese Personen unterstützen. Konkret schlagen wir vor:

■ Ausbildungstypen sollen in den rechtlichen Erlassen definiert werden. Wichtige Kriterien für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen sind in der Folge diese festgelegten Ausbildungstypen sowie formale, personenabhängige Voraussetzungen (bspw. stipendienrechtlicher Wohnsitz).
■ Nachholbildung: Gewährung von Stipendien.
■ Vorbildung: Gewährung von Stipendien.
■ Erstausbildung: Gewährung von Stipendien, falls (a) Erstausbildung stipendienrechtlich anerkannt ist[47]. Falls dieses Kriterium nicht erfüllt wird, können ergänzend oder an Stelle von Stipendien Darlehen ausgerichtet werden.
■ Weiterbildung: Gewährung von Stipendien, falls (a) Weiterbildung stipendienrechtlich anerkannt ist, (b) eine bestimmte Anzahl an Weiterbildungen pro festgelegten Zeitraum nicht überschritten werden[48]. Falls diese Kriterien nicht erfüllt werden, können ergänzend oder an Stelle von Stipendien Darlehen ausgerichtet werden.
■ Zweitausbildung: Gewährung von Stipendien, falls (a) Zweitausbildung stipendienrechtlich anerkannt ist. Falls dieses Kriterium nicht erfüllt wird, können ergänzend oder an Stelle von Stipendien Darlehen ausgerichtet werden.
■ Umschulung: Gewährung von Stipendien, falls (a) Umschulung stipendienrechtlich anerkannt ist. Falls dieses Kriterium nicht erfüllt wird, können ergänzend oder an Stelle von Stipendien Darlehen ausgerichtet werden.
■ Fortbildung: ist nicht stipendienberechtigend.

Stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungsgängen an privaten und öffentlichen Ausbildungsstätten

Im Rahmen der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungen ist eine weitere Unsicherheit im Vollzug festzustellen. Welche Ausbildungen an privaten bzw. öffentlichen Ausbildungsstätten sollen stipendienrechtlich anerkannt sein? Wir schlagen in der Folge ein Vorgehen vor, das den Vollzug in Zukunft einfach und klar gestalten soll. Wir liessen uns dabei von folgenden Überlegungen leiten: (1) Die Bildungsmobilität soll innerhalb und ausserhalb der Schweiz gewährt und gefördert werden. Dies bedeutet für den Raum Schweiz, dass der Kanton Bern alle öffentlichen und privaten Bildungsangebote, die vom Bund oder von anderen Kantonen anerkannt sind, ebenfalls anerkennt; (2) private und staatliche Schulen sollen im In- und Ausland weitgehend gleichgestellt sein, wobei die Ausbildungen an den privaten Schulen einer Prüfung zu unterziehen sind, falls diese nicht schon von anderen Kantonen vorgenommen wurde; (3) staatliche Schulen im Ausland sollen grundsätzlich ohne Prüfung anerkannt sein; im Zweifelsfall kann aber eine Prüfung vorgenommen werden; (4) der Prüfungsaufwand der Vollzugsbehörde (AAB oder ein anderes Gremium) soll sich im Rahmen halten.

Für die stipendienrechtliche Anerkennung von **Ausbildungen an staatlichen Ausbildungsstätten** sollen folgende Richtlinien berücksichtigt werden:

---

[47] Siehe dazu den Punkt „Stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungsgängen an privaten und öffentlichen Ausbildungsstätten".

[48] Denkbar wäre folgende Regelung: „Innerhalb von 5 Jahren können maximal für zwei Weiterbildungen Stipendien gewährt werden".

■ Stipendienrechtlich anerkannt sind alle Ausbildungsgänge an öffentlichen Ausbildungsstätten in der Schweiz. Ausbildungen an diesen Institutionen schliessen mit eidgenössisch bzw. kantonal anerkannten Diplomen ab.
■ Stipendienrechtlich anerkannt sind alle Ausbildungsgänge an öffentlichen Ausbildungsstätten im Ausland. Ausbildungen an diesen Institutionen schliessen mit einem vom jeweiligen Staat bzw. von der EU anerkannten Abschluss ab.[49]

Die stipendienrechtliche Anerkennung von **Ausbildungen an privaten Ausbildungsstätten** bedarf einer präziseren Vorgabe, um Missbrauch grösstmöglich zu vermeiden. Daher soll das zuständige Gremium bei der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungen an privaten Ausbildungsstätten in der Schweiz und im Ausland namentlich folgende Kriterien berücksichtigen:

■ (a) der Abschluss der Ausbildung soll anerkannt sein (bspw. durch Schlussprüfungen, Diplome); (b) der Abschluss soll durch Fach- und Branchenkreise – sofern vorhanden – positiv beurteilt werden; (c) eine Zertifizierung soll durch eine staatliche oder nichtstaatliche Stelle vorliegen bzw. angestrebt werden;[50] (d) die Qualifikation der Lehrkräfte soll dem Bildungsangebot entsprechen; (e) die stipendienrechtliche Anerkennung der Ausbildungsgänge an privaten Ausbildungsstätten ist in jedem einzelnen Fall zu beurteilen und zu entscheiden. Das bedeutet, dass mehrere Ausbildungsgänge an derselben privaten Ausbildungsstätte ebenfalls einzeln zu überprüfen und zu beurteilen sind; (f) die Überprüfung der Ausbildungsgänge an privaten Ausbildungsstätten soll nach spätestens 10 Jahren erneut erfolgen.
■ Neben diesen namentlich genannten Kriterien, die im Zentrum einer Prüfung stehen, können bei Bedarf zusätzliche Kriterien berücksichtigt werden: bspw. (g) der Aufbau des Lehrplanes; (h) die Regelung des Aufnahmeverfahrens.
■ Folgendes Kriterium sollte jedoch bei einer Prüfung nicht berücksichtigt werden, da es dem Ziel der freien Wahl von Ausbildungen widerspricht: (i) die mit dem Abschluss gewonnenen Berufsaussichten.

Bemessung der Ausbildungsbeiträge
Um die Bildungsmobilität im In- und Ausland zu fördern sowie die soziale Existenzsicherung der Bezüger/innen zu gewährleisten, schlagen wir folgende Richtlinien zur Bemessung der Ausbildungsbeiträge vor:

■ Für die Berechnung der Ausbildungsbeiträge soll in Zukunft das fürsorgerechtliche Existenzminimum der SKOS als Berechnungsgrundlage dienen.
■ Falls die Ausbildung im Inland absolviert wird, sollen (a) die Lebenshaltungskosten im Kanton Bern als Grundlage für die Berechnung beigezogen werden, (b) die Ausbildungskosten an der gewählten Ausbildungsstätte berücksichtigt werden, (c) bei Ausbildungskosten, die höher als die in den rechtlichen Erlassen festgelegten ausfallen, Darlehen gewährt werden.
■ Falls die Ausbildung im Ausland absolviert wird, sollen (a) die Lebenshaltungskosten im Kanton Bern als Grundlage für die Berechnung beigezogen werden, (b) die Ausbildungskosten an der gewähl-

[49] Als Alternative dazu könnte ein Mehrkreismodell als Ausgangspunkt für die Prüfung von Ausbildungen an staatlichen Schulen im Ausland dienen: Alle Ausbildungen an öffentlichen Schulen im EU-Raum sind ohne Prüfung zu akzeptieren. Im aussereuropäischen Raum könnten zwei Kreise unterschieden werden: Ausbildungen im ersten Kreis bedürften ebenfalls keiner Prüfung, Ausbildungen im zweiten Kreis hingegen schon. Welche Ausbildungsgänge an staatlichen Schulen prüfenswert sind, müsste auf Grund der politischen Rahmenbedingungen in diesen Ländern flexibel bestimmt werden.
[50] Das Kriterium der Zertifizierung ist insofern der Zeit etwas voraus, da Zertifizierungsmodelle erst im Aufbau begriffen sind (bspw. im Weiterbildungsbereich). Die rechtlichen Erlasse sollen aber ja so formuliert sein, dass das Kriterium der Zertifizierung nur dann zur Anwendung gelangt, wenn eine Zertifizierung auch vorliegt.

ten Ausbildungsstätte berücksichtigt werden, (c) bei Ausbildungskosten, die höher als die in den rechtlichen Erlassen festgelegten ausfallen, Darlehen gewährt werden.

Reduzierte Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern

Im Kanton Bern soll die reduzierte Elternabhängigkeit unter bestimmten Bedingungen neu eingeführt werden. Eine solche Regelung wird von der EDK im Modellgesetz vorgeschlagen und ist in vielen anderen Kantonen bereits eingeführt worden. Ziel ist es, die elterliche finanzielle Leistungspflicht ab einem gewissen Zeitpunkt oder unter bestimmten Umständen nur noch teilweise zu erheben, um die finanzielle Belastung der Eltern zu reduzieren. Wichtig dabei ist, dass eine Regelung in dieser Form nicht den rechtlichen Grundlagen des ZGB widerspricht. Wir schlagen vor, im Minimum die Vorschläge der EDK für die neue Regelung einzubeziehen.

■ Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern wird teilweise berücksichtigt, wenn (a) die gesuchsstellende Person eine erste Ausbildung abgeschlossen hat. Zusätzlich zur Bedingung (a) soll eine der weiteren Bedingungen erfüllt sein: (b1) die Person ist mindestens 25 Jahre alt, (b2) vor Beginn der neuen Ausbildung war die Person während mindestens zwei Jahren durch eigene Erwerbstätigkeit[51] finanziell unabhängig, ohne gleichzeitig in einer Ausbildung gestanden zu haben (ausgenommen sind berufsbegleitende Ausbildungen).

Stipendienrechtlicher Wohnsitz

■ Neu soll im Kanton Bern die Haushaltsarbeit als Erwerbsarbeit anerkannt werden. Dieses Anliegen soll im Gesetz explizit formuliert werden. Damit wird zum einen einem gleichstellungspolitischen Anliegen Rechnung getragen und zum anderen fallen allfällige Probleme bei der Bestimmung der kantonalen Zuständigkeit auf Grund von verschiedenen Regelungen des stipendienrechtlichen Wohnsitzes weg.

Beitragsberechtigende Personen

In Zukunft soll die Beitragsberechtigung der Auslandberner/innen neu reglementiert werden. Falls der stipendienrechtliche Wohnsitz im Kanton Bern ist, haben folgende Personen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge:

■ Personen mit schweizerischem Bürgerrecht

■ Personen mit schweizerischem Bürgerrecht und Wohnsitz im Ausland, wenn deren Eltern ins Ausland gezogen sind. Auswanderungen von früheren Generationen werden in der Regel nicht berücksichtigt.

■ Personen mit ausländischem Bürgerrecht, die seit fünf Jahren in der Schweiz sind

■ von der Schweiz anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose

«Altersgrenze» bei der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen

Im Sinne der bisher angestellten Überlegungen (Förderung des Lebenslangen Lernens, Chancengleichheit im Zugang zu Bildung usw.) ist eine Altersgrenze in der Stipendienordnung nicht mehr gerechtfertigt. Mit anderen Regelungen in der Stipendienordnung können allfällige Missbräuche vermieden werden.

■ Neu soll die im Gesetz bestehende Altersgrenze aufgehoben werden. Bei Langbezüger/innen soll ein Beratungsgespräch die Situation klären. Die AAB hätte dabei die Möglichkeit, im Falle von Miss-

[51] Familiäre Verpflichtungen wie die Führung eines Haushaltes bzw. die Betreuung von eigenen Kindern werden als Erwerbstätigkeit anerkannt.

brauch Sanktionen auszusprechen (Darlehen an Stelle von Stipendien, Rückforderung der Stipendien).

Bezugsdauer für Stipendien

Die Festlegung einer Limite für die maximale Bezugsdauer von Stipendien ist nachvollziehbar, um Missbräuche möglichst zu vermeiden. Wir schlagen dennoch vor, die Limite grundsätzlich aufzuheben, da gleichzeitig die Notwendigkeit eines Beratungsgesprächs im Falle von Langbezüger/innen explizit in den rechtlichen Erlassen festgehalten wird. Die AAB hätte dabei die Möglichkeit, im Falle von Missbrauch Sanktionen auszusprechen (Darlehen an Stelle von Stipendien, Rückforderung der Stipendien).

■ Der Stipendienbezug soll in Zukunft nicht mehr limitiert sein. Gleichzeitig soll ein Beratungsgespräch für Langbezüger/innen (bspw. Bezug länger als ordentliche Dauer der Ausbildung) gesetzlich vorgeschrieben sein, so dass im Fall von Missbrauch Sanktionen ausgesprochen werden können.

Fachgremium

Aus verfahrenstechnischen Gründen ist es nach wie vor sinnvoll, ein externes Gremium für die Überprüfung von Ausbildungsgängen an privaten und öffentlichen Ausbildungsstätten einzusetzen. Dies kann durchaus das bereits bestehende Fachgremium sein. Da die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen und Ausbildungsstätten präzisiert wurden, ändert sich dadurch der Aufgabenbereich und die Rolle des zukünftigen Gremiums.

■ Die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen an privaten (bzw. öffentlichen) Ausbildungsstätten im In- und Ausland soll weiterhin durch das Fachgremium überprüft werden. Dabei hat sich das Gremium nach den Richtlinien der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungen zu richten.

16 Kosten und Nutzen der Ausbildungsbeiträge

In diesem Kapitel gehen wir auf die ökonomischen Aspekte der Ausbildungsbeiträge ein und betrachten die Kosten- und Nutzenseite. Dieses Unterfangen ist nicht einfach, weil methodisch einiges zu bedenken ist. Darauf wird im ersten Abschnitt eingegangen (Abschnitt 16.1). Aus der Sicht der öffentlichen Hand wurden in der Vergangenheit die Ausbildungsbeiträge nicht aufgrund einer expliziten Abwägung von Kosten und Nutzen dieser Staatsausgabe eingeführt, sondern aufgrund von gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Gründen: Gesellschaftspolitisch im Zentrum steht die Ermöglichung des Zugangs zur Bildung, wirtschaftspolitisch die Schaffung einer wesentlichen Grundlage für das Gedeihen der Wirtschaft, nämlich die gute und passende Qualifizierung der (zukünftigen) Arbeitnehmer/innen. In Abschnitt 16.2 zeigen wir anhand eines einfachen Modells, welche Kosten- und Nutzenwirkungen das heutige Stipendienwesen im Kanton Bern verursacht. Dabei müssen wir zwangsläufig Kosten- und Nutzenelementen, die sich nicht quantifizieren lassen, unberücksichtigt lassen.

In der politischen Diskussion des Kanton Bern spielen zwei Fragen eine zentrale Rolle: (a) Welche Auswirkungen hatten die Sparmassnahmen in den 90er Jahren? Haben sie einen volkwirtschaftlichen Schaden verursacht? (b) Welche Auswirkungen hätte eine Verschiebung des Gewichtes von den Stipendien zu den Darlehen? Selbstverständlich müssen diese Fragen primär unter dem Gesichtspunkt betrachtet werden, wie die Veränderungen die zentralen Ziele der Ausbildungsbeiträge (Zugang zu Bildung, Existenzsicherung während der Ausbildung) beeinflussen. Ergänzend dazu können aber auch ökonomische Überlegungen angestellt werden. Beispielsweise: Sind vor dem Hintergrund der entstehenden Kosten und Nutzen die Sparmassnahmen der 90er Jahre aus ökonomischer Sicht sinnvoll? In Abschnitt 16.3 gehen wir der Frage nach, wie sich Veränderungen des Stipendienwesens unter Kosten- und Nutzenaspekte präsentieren. Dabei unterscheiden wir drei Veränderungen: Die Sparmassnahmen in den 90er Jahren (Abschnitt 16.3.1), die Verschiebung des Gewichtes von den Stipendien zu den Darlehen (Abschnitt 16.3.2) und die Abschaffung der Ausbildungsbeiträge (16.3.3). Der abschliessende Abschnitt 16.4 fasst die Ergebnisse des Kapitels zusammen.

16.1 Methodische Überlegungen

Grundsätzlich stellen sich für einen Staat zwei Fragen: (1) Soll und – wenn ja – auf welche Art soll Bildung aus allgemeinen Steuergeldern finanziert werden? (2) Soll die Bildung staatlich angeboten oder sollen private Träger finanziert werden? Die ökonomische Literatur beschäftigt sich stark mit diesen Fragen. Kosten- und Nutzenüberlegungen spielen dabei eine zentrale Rolle. Ausgegangen wird von einem individuellen Ansatz: Wenn die Individuen aufgrund der Bildung ökonomische Vorteile erhalten (bspw. höheres Einkommen, bessere soziale Stellung etc.), dann können sie auch entsprechend zur Finanzierung beigezogen werden. Selbstverständlich wird auch im ökonomischen Ansatz erkannt, dass sich Personen mit bescheidenen Einkommen unter Umständen Bildung nicht leisten können. Daher wird vorgesehen, den Haushalten mit tiefen Einkommen gezielt Zuschüsse zu geben. Ebenfalls wird erkannt, dass sich die Individuen – mangels Informationen über die Zukunft – unter Umständen zu wenig bilden. Aus diesem Grund wird auch vorgesehen, grundlegende Bildungsstufen gratis anzubieten, weil dies letztlich für die Wirtschaft die beste Grundlage bietet.

Die Frage nach der Rolle des Staates ist in der Schweiz – wenn auch Reformen hängig sind und Veränderungen zu erwarten sind – weitgehend beantwortet. Das schweizerische Modell folgt dabei nur beschränkt dem individuellen Ansatz der Ökonomie und machte bisher das Engagement in der Bildung nur bedingt von Kosten-Nutzen-Abwägungen abhängig. Heute finanziert die öffentliche Hand die Bildung auf der Sekundarstufe I ausschliesslich selbst. Auf der Sekundarstufe II sind bestimmte Aus-

bildung öffentlich finanziert und erbracht (bspw. die öffentlichen Maturitätsschulen), andere Ausbildungen werden gemischt (bspw. die Berufsbildung) oder privat finanziert (bspw. private Maturitätsschulen). Auf der Tertiärstufe liegt die Finanzierungsverantwortung mit rund 70 Prozent schwergewichtig bei der öffentlichen Hand (BFS 2001). Weiter existiert ein ausgedehntes privates Aus- und Weiterbildungssystem, welches (fast) ausschliesslich privat finanziert wird (durch Betriebe und Auszubildende).

Dennoch ist es natürlich möglich, die Frage nach Kosten und Nutzen von Bildung zu stellen und zu prüfen, ob das schweizerische Modell unter diesem Gesichtspunkt gut abschneidet. Geht man die Frage grundsätzlich an, so müsste in einer Kosten-Nutzen-Analyse von Bildung ein umfassender Ansatz gewählt werden. Auf der Kostenseite wären die Ausgaben aller öffentlichen Haushalte und der privaten Haushalte zu berücksichtigen (Zeit- und Geldkosten). Auf der Nutzenseite wären verschiedene Aspekte, die sich teilweise auch nur schwerlich quantifizieren lassen, zu berücksichtigen:

■ Persönlicher ökonomischer Nutzen (höheres Einkommen etc.)
■ Persönlicher nicht-ökonomischer Nutzen (höhere soziale Stellung, mehr Zugang zu gesellschaftlichen Positionen, besseres Verständnis der Gesellschaft und Umwelt etc.)
■ Nutzen für die öffentliche Hand (höhere Steuereinnahmen etc.)
■ Volkswirtschaftlicher Nutzen (Schaffung von Arbeitsplätzen im Bildungssystem, höhere Wachstumsmöglichkeiten durch bessere Bildung, höhere Standortattraktivität für Unternehmungen etc.)
■ Gesellschaftlicher Nutzen (mündigere Bürger/innen und dadurch (ev.) bessere demokratische Entscheide etc.)

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ist es weder das Ziel noch ist es notwendig, eine derart umfassende Kosten-Nutzen-Analyse von Bildung in der Schweiz bzw. im Kanton Bern vorzunehmen. Das Stipendienwesen ist ein Teilbereich des Bildungssystems mit eigenen Zielen. Im Vordergrund steht die Ermöglichung des Zugangs zu Bildung für Personen in bescheidenen Einkommensverhältnissen. Gemessen werden muss das Stipendienwesen in der vorliegenden Evaluation daher an diesen Zielen. Dies bedeutet aber nicht, dass ökonomische Aspekte keine Rolle spielen:

■ Das Kernziel des Stipendienwesens ist ein nicht-ökonomisches. Dennoch interessiert die Frage, was die öffentliche Hand für die Erreichung dieses Zieles ausgibt und welchen Nutzen sie damit stiftet. Ist der Nutzen kleiner als die Kosten, so schliesst man normalerweise aus einer Kosten-Nutzen-Analyse, dass eine untersuchte Massnahme nicht positiv zu beurteilen ist. Dies verhält sich hier anders: Ein Kostenüberschuss würde bedeuten, dass die Erreichung des übergeordneten Zieles (Zugang zu Bildung) mehr Kosten bringt als nützt. Im nachfolgenden Abschnitt 16.3.1 wird in einem einfachen Modell versucht, Kosten und Nutzen des Stipendienwesens darzustellen.
■ Das Stipendienwesen steht unter einem beträchtlichen Finanzierungsdruck. Dies hat sich in der Vergangenheit dahingehend ausgewirkt, dass in den 90er Jahren im Kanton Bern verschiedene Sparmassnahmen durchgeführt wurden. Im Rahmen von Motionen wurde im Grossen Rat ferner gefordert, die Bedeutung der Darlehen gegenüber den Stipendien zu stärken. Auch diese Veränderungen müssen primär aus der Sichtweise der Ziele des Stipendienwesens beurteilt werden: Wird durch diese Veränderungen der Zugang zu Bildung erschwert bzw. verhindert? Aus ökonomischer Sicht kann zusätzlich gefragt werden, welche Auswirkungen die Veränderungen im Rahmen von Kosten und Nutzen des Stipendienwesens haben. Aber auch hier ist das Entscheidungskriterium klar: Primär gilt es das übergeordnete Ziel des Stipendienwesens zu erreichen. Wird bspw. durch eine Sparmassnahme dieses Ziel nicht kompromittiert, dann kann man sich auf einer zweiten Stufe fragen, ob die Kosteneinsparungen der Massnahme grösser sind als der entgangene Nutzen. Diesen Fragen gehen wir in Abschnitte 16.3 nach.

16.2 Kosten und Nutzen des heutigen Systems der Ausbildungsbeiträge

In diesem Abschnitt gehen wir der Frage nach, welche Kosten bzw. welcher Nutzen das Stipendienwesen *für die öffentliche Hand* verursacht. Wir schränken die Analyse also ein: Nicht alle Kosten- und Nutzenelemente aus der Sicht aller beteiligten Akteure (öffentliche Hand, private Bildungsinstitute, Auszubildende, Lehrerschaft etc.) werden berücksichtigt, sondern ausschliesslich diejenigen Aspekte, welche aus der Sicht der öffentlichen Hand eine Rolle spielen.

Tabelle 62 zeigt eine Übersicht über die berücksichtigten und nicht-berücksichtigten Kosten- und Nutzenelemente. Es zeigt sich, dass wir im Rahmen der Analyse der öffentlichen Hand die wichtigsten Elemente in die Analyse integriert werden können. Würde man das Stipendienwesen aber umfassender untersuchen, dann wären insbesondere auf der Nutzenseite wesentlich mehr Komponenten zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass wir im vorliegenden Rahmen nur eine Partialanalyse aus der Sicht der öffentlichen Hand vornehmen. Wäre das Ergebnis bspw. dass die Kosten den Nutzen übersteigen, dann wäre es wie folgt einzuordnen: (a) Aus diesem Ergebnis kann noch nicht geschlossen werden, dass das ganze Stipendienwesen mehr Kosten als Nutzen verursacht. Zu berücksichtigen wären auch die Nutzenelemente für die anderen Akteure und die Volkswirtschaft. (b) Im Zentrum des Stipendienwesens steht die Ermöglichung des Zugangs zur Ausbildung. Eine negative Kosten-Nutzen-Bilanz für die öffentliche Hand weist darauf hin, dass die Erreichung dieses Zieles unmittelbar mehr kostet als Nutzen stiftet.

Tabelle 62: Berücksichtigte Kosten- und Nutzenkomponenten des Stipendienwesens

	Kostenelemente	Nutzenelemente
In der Analyse der öffentlichen Hand berücksichtigt	■ Kosten für die Ausbildungsbeiträge ■ Reduktion der Steuereinnahmen während der Ausbildung ■ Kosten für die Ausbildung (Infrastruktur, Lehrkörper)	■ Nutzen für die öffentliche Hand: Höhere Steuereinnahmen aufgrund der mit Ausbildungsbeiträgen unterstützten Ausbildung (unterschieden nach Bund, Kanton und Gemenden)
In der Analyse der öffentlichen Hand nicht berücksichtigt	-	■ Schaffung/Erhaltung von Arbeitsplätzen im Bildungssystem
Elemente, welche in einer umfassenderen Analyse auch eine Rolle spielen sollten	■ Persönliche Ausbildungskosten	■ Persönlicher ökonomischer Nutzen (höheres Einkommen und in der Folge mehr Konsummöglichkeiten bzw. höhere materielle Sicherheit etc.) ■ Persönlicher nicht-ökonomischer Nutzen (höhere soziale Stellung, mehr Zugang zu gesellschaftlichen Positionen, besseres Verständnis der Gesellschaft und Umwelt etc.) ■ Volkswirtschaftlicher Nutzen (höhere Wachstumsmöglichkeiten durch bessere Bildung, höhere Standortattraktivität für Unternehmungen etc.) ■ Gesellschaftlicher Nutzen (*)

(*) Ein höherer gesellschaftlicher Nutzen kann bspw. dadurch entstehen, dass über Bildung mehr Chancengleichheit erzielt wird. Erhöhte Chancengleichheit führt ihrerseits zu einer höheren Akzeptanz der gesellschaftlichen Verhältnisse und damit zu einem stabileren gesellschaftlichen System.
Quelle: Eigene Darstellung

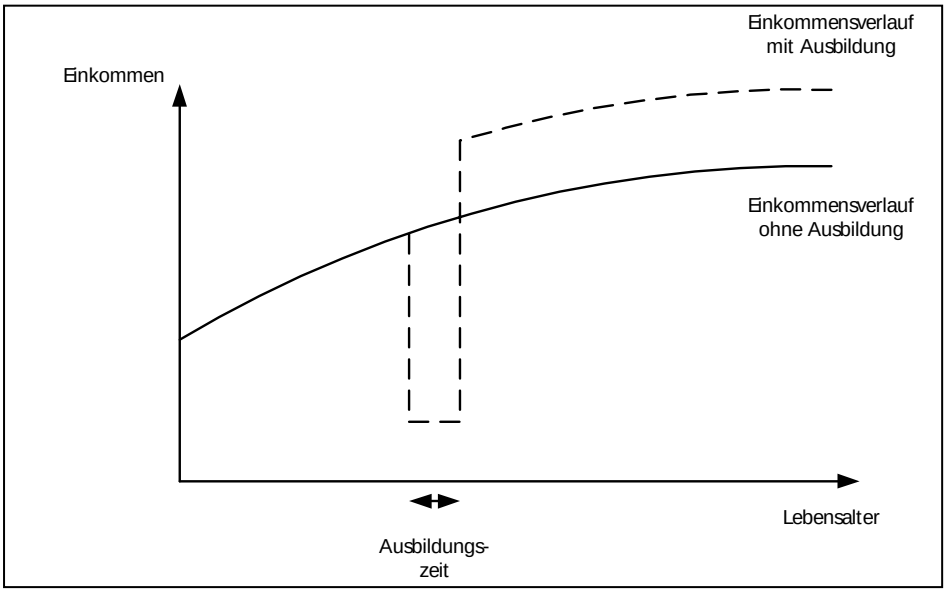
Methodisches Vorgehen

Methodisch gehen wir wie folgt vor: Aufgrund der Angaben aus der schriftlichen Befragung und mit Beizug weiterer statistischer Quellen berechnen wir auf der einen Seite, welche Kosten der öffentlichen Hand durch die unterstützten Personen entstehen. Dabei unterscheiden wir zwischen Männern und Frauen bzw. der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe.

Auf der Nutzenseite berechnen wir die Höhe der Steuereinnahmen, welche die Gemeinden, der Kanton und der Bund erzielen, wenn die Personen die Ausbildung nicht gemacht hätten bzw. wenn sie sie absolviert haben. Die Differenz zwischen den beiden Steuereinnahmen wird als Nutzen des Stipendienwesens berücksichtigt. Dabei werden die Steuereinnahmen für die Zeit zwischen Ausbildungsende und Erreichen des AHV-Rentenalters berechnet. Selbstverständlich gibt es viele biographische Muster zwischen Ausbildungsende und Pensionierung; wir stützen uns für die vorliegenden Berechnung im Sinne einer Vereinfachung auf dasjenige Verhalten, welches am häufigsten vorkommt (Medianverhalten). Für abweichende Muster kann sich natürlich eine andere Kosten-Nutzen-Bilanz geben (vgl. dazu ausführlicher Bauer 2000). In **Abbildung 9** ist das Vorgehen schematisch dargestellt. Für jedes Jahr der Erwerbstätigkeit werden die Steuereinnahmen berechnet. Dabei stellt sich die zentrale Frage, ob die Kosten während der Ausbildungszeit durch die höheren Steuereinnahmen nach der Ausbildungszeit überkompensiert werden können.

Wesentlich an der angestellten Betrachtungsweise ist die Vorstellung, dass die Auszubildenden die Ausbildung ohne Ausbildungsbeiträge nicht machen würden. Absolvieren die Auszubildenden die Ausbildung so oder so – also auch ohne Unterstützung der öffentlichen Hand – dann stellt sich eine andere Frage (darauf gehen wir ausführlicher in Abschnitt 16.3 ein): Könnte die öffentliche Hand die Ausbildungsbeiträge nicht auch reduzieren bzw. abschaffen, wenn der Nutzen so oder so entsteht?

Abbildung 9: Die Entwicklung des Lebenseinkommens mit und ohne Ausbildung



Quelle: Eigene Darstellung

Annahmen

Um die Berechnungen vornehmen zu können, müssen wir verschiedene Annahmen treffen. Sie werden in **Tabelle 63** dargestellt. Konsequent unterschieden wird zwischen Frauen und Männern bzw. zwischen Sekundarstufe II und Tertiärstufe. Die getroffenen Annahmen begründen sich wie folgt:

■ Die Sekundarstufe-II-Ausbildungen dauern im Durchschnitt gemäss der schriftlichen Befragung bei den Antragstellenden 3.19 Jahre und die Tertiärausbildungen 4.29 Jahre. Die Sekundarstufe-II-Ausbildung wird im Durchschnitt im Alter von 17.7 Jahren (Männer) bzw. 17.6 Jahren (Frauen) begonnen und mit 21.0 Jahren (Männer) bzw. 20.8 Jahren (Frauen) abgeschlossen. Bei den Tertiärausbil-

dung liegt der Beginn im Alter von 24.2 Jahren (Männer) bzw. 24.5 Jahren (Frauen) und der Abschluss bei 26.7 Jahren (Männer) bzw. bei 27.2 Jahren (Frauen).

Tabelle 63: Annahmen für die Kosten-Nutzen-Analyse des Stipendienwesens aus der Sicht der öffentlichen Hand

	Sekundarstufe II		Tertiärstufe		Quelle
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	
A. Ausbildung					
Dauer der Ausbildung in Jahren	3.19 Jahre	3.19 Jahre	4.29 Jahre	4.29 Jahre	(1)
Alter beim Beginn der Ausbildung	17.7 Jahre	17.6 Jahre	24.2 Jahre	24.5 Jahre	(1)
Alter beim Abschluss der Ausbildung	21.0 Jahre	20.8 Jahre	26.7 Jahre	27.2 Jahre	(1)
Dauer der Unterstützung durch die ERZ	1.6 Jahre	1.6 Jahre	2.2 Jahre	2.2 Jahre	(3)
Durchschnittliche Unterstützung pro Ausbildungsjahr	6'322 Franken	6'322 Franken	9'932 Franken	9'932 Franken	(1)
Kosten Ausbildung (Infrastruktur, Lehrkörper) pro Jahr	10'000 Franken	10'000 Franken	40'000 Franken	40'000 Franken	(4)
B. Erwerbseinkommen					
Einkommen vor der Ausbildung pro Jahr	18'941 Franken	18'941 Franken	33'644 Franken	33'644 Franken	(1)
Einkommen während der Ausbildung	8'752 Franken	8'752 Franken	12'848 Franken	12'848 Franken	(1)
Einkommen nach der Ausbildung (*)	49'700 Franken	46'200 Franken	75'400 Franken	61'200 Franken	(5)
Einkommen im Alter des Ausbildungssendes ohne Ausbildung (*)	45'500 Franken	38'900 Franken	61'500 Franken	57'900 Franken	(5)
Einkommen vor dem Erreichen des AHV-Rentenalters mit Ausbildung (*)	80'400 Franken	67'400 Franken	110'300 Fr.	96'000 Franken	(5)
Einkommen vor dem Erreichen des AHV-Rentealters ohne Ausbildung (*)	65'700 Franken	56'100 Franken	80'400 Franken	67'400 Franken	(5)
Durchschnittlicher Beschäftigungsgrad	76 Prozent	43 Prozent	85 Prozent	58 Prozent	(5)
C. Weitere Annahmen					
Diskontsatz	5 Prozent	5 Prozent	5 Prozent	5 Prozent	(3)

(*) Für Vollzeiterwerbstätige
Quellen:
(1) Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) und von Nichtbezüger/innen (N=1'298) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001.
(2) Auswertung der Datenbank des Stipendienwesens der Erziehungsdirektion durch Imageware
(3) Annahme, Schätzung (gestützt auf die Angaben zu den Darlehen)
(4) Erziehungsdirektion (2001)
(5) Sonderauswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE

■ Wir nehmen an, dass Unterstützung durch Ausbildungsbeiträge rund während der Hälfte der Ausbildungsdauer notwendig ist. Wir stützen uns dabei auf die Auswertung der Firma «Imageware» zu den Darlehensbezüger/innen, bei welchen diese Verhältnisse zutreffen (vgl. Kapitel 19). Die durchschnittliche Unterstützung mit Ausbildungsbeiträgen beträgt pro Jahr auf der Sekundarstufe II 6'332 Franken und auf der Tertiärstufe 9'932 Franken (gestützt auf die schriftliche Befragung der Bezüger/innen). Die Kosten der Ausbildungsbeiträge werden zu 44 Prozent durch den Bund und zu 56 Prozent durch den Kanton getragen.[52]

■ Für die Ausbildungskosten nehmen wir gestützt auf die Angaben der Erziehungsdirektion an, dass die Kosten für ein Ausbildungsjahr auf der Sekundarstufe II rund 10'000 Franken und auf der Tertiärstufe rund 40'000 Franken kostet (Erziehungsdirektion 2001, 111). In diesen Kosten sind die Kosten für die Infrastruktur und den Lehrkörper enthalten. Für die Verteilung der Kosten nehmen wir an, dass sie sich auf der Sekundarstufe II je zu einem Drittel auf Bund, Gemeinde und Kanton verteilen.[53] Auf der Tertiärstufe tragen im Kanton Bern der Bund mit 22 Prozent, der Kanton mit 49 Prozent und Andere mit 29 Prozent zur Finanzierung bei (BFS 2001, Internet).

[52] Gemäss Auskunft der Erziehungsdirektion.

[53] Schätzung.

■ Das Einkommen vor der Ausbildung beträgt im Durchschnitt auf der Sekundarstufe 18'941 Franken pro Jahr und auf der Tertiärstufe 33'644 (gestützt auf die schriftliche Befragung). Wir nehmen an, dass diese Einkommen ohne Ausbildung weiter erzielt worden wären. Während der Ausbildung betragen die Einkommen der Antragstellenden 8'752 Franken (Sekundarstufe II) bzw. 12'848 Franken (Tertiärstufe).
■ Für die Angaben über die Einkommenswerte nach der Ausbildung stützen wir uns auf eine Sonderauswertung der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebungen (SAKE), welcher wir selbst vorgenommen haben. Nach der Ausbildung liegt das Einkommen für Vollzeiterwerbstätige bei der Sekundarstufe II auf 46'200 Franken (49'700 Männer, 42'500 Frauen), auf der Tertiärstufe bei 71'600 Franken (75'400 Männer, 61'200 Frauen).
■ Auch die Personen, welche keine Ausbildung absolviert haben, haben nach den Jahren, die die Ausbildung gedauert hätte, einen Einkommenszuwachs erlebt. Im Alter von 21 Jahren (Ende der Sekundarstufe-II-Ausbildung) liegt das durchschnittliche Einkommen der Personen ohne Sekundarstufe-II-Ausbildung bei 42'600 Franken (45'500 Männer, 38'900 Frauen). Das entsprechende Einkommen der Personen ohne Tertiärausbildung liegt im Alter von 27 Jahren bei 59'900 Franken (61'500 Männer, 57'900 Frauen). Die Angaben beziehen sich auf Vollzeiterwerbstätige.
■ Für die Phase zwischen Ausbildungsende und dem Erreichen des AHV-Rentenalters unterstellen wir vereinfachend ein lineares Modell: Wir untersuchen bei der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, wie gross der Beschäftigungsgrad in dieser Phase durchschnittlich ist. Dies berücksichtigt, dass es sowohl Personen gibt, welche nicht-erwerbstätig sind wie auch solche, welche teil- oder vollzeitlich erwerbstätig sind. Der durchschnittliche Beschäftigungsgrad der Männer beträgt in der Phase zwischen Ausbildungsende und dem Erreichen des AHV-Rentenalter für Personen mit einer Ausbildung auf der Sekundarstufe II 76 Prozent, auf der Tertiärstufe 85 Prozent. Bei den Frauen betragen die analogen Beschäftigungsgrade 43 Prozent und 58 Prozent.
■ Für den Einkommensverlauf zwischen Ausbildungsende und AHV-Rentenalter gehen wir wie folgt vor: Der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung entnehmen wir die Durchschnittseinkommen für Vollzeiterwerbstätige vor dem AHV-Rentenalter. Anschliessend berechnen wir eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate für die Einkommen, so dass sie vor dem AHV-Rentenalter dem Durchschnitt aus der SAKE entsprechen. Bei den Männer beträgt das durchschnittliche jährliche Erwerbseinkommen vor der Pensionierung auf der Sekundarstufe I 65'742 Franken, auf der Sekundarstufe II 80'400 Franken pro Jahr und auf der Tertiärstufe 110'300 Franken. Bei den Frauen betragen die analogen durchschnittlichen jährlichen Erwerbseinkommen 56'100 Franken, 67'400 Franken und 96'000 Franken. Die berechneten jährlichen Wachstumsrate betragen bei den Männern im Alter von 21 Jahren bis zum AHV-Rentenalter für Personen mit einer Ausbildung auf der Sekundarstufe I 0.8 Prozent (bei den Frauen 0.8%), auf der Sekundarstufe II 1.2 Prozent (Frauen 1.1%). Bei der Männern auf Sekundarstufe II beträgt die entsprechende jährliche Wachstumsrate zwischen dem Alter von 27 und der Pensionierung 0.7 Prozent (Frauen 0.4%) und auf der Tertiärstufe 1.0 Prozent (Frauen 1.3%).
■ Bei der Berechnung der Steuererträge wenden wir die durchschnittlichen Steuersätze an. Diese werden normalerweise zwischen Ledigen und Verheirateten unterschieden. Da wir zwecks Vereinfachung nicht nach Zivilstand unterscheiden wollen, verwenden wir einen durchschnittlichen Tarif. Dieser ist für den Bund verfügbar (BFS 2001b, 799). Für den Kanton Bern stützen wir uns auf den Tarif der Ledigen (BFS 2001c). Dies stellt auch eine Vereinfachung dar. Der Tarif der Verheirateten wäre etwas tiefer. Oft kommen aber zusätzliche Einkommen der Partner/innen dazu, wodurch die Steuerbelastung wieder steigt.
■ Wie bei ökonomischen Betrachtungen über längere Zeithorizonte üblich, wird ein Franken heute nicht gleich gewichtet wie ein Franken, welcher erst in einigen Jahren bspw. als Steuereinnahme an-

fallen wird. Die Einnahmen sind mit einem Zinssatz abzudiskontieren. Entsprechend der Literatur unterstellen wir einen Zinssatz von 5 Prozent.[54]

Ergebnisse

In **Tabelle 64** sind die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse nach den einzelnen berücksichtigten Kosten- und Nutzenelementen aufgeführt. Die Ergebnisse sind wie folgt zu interpretieren:

■ Über alle unterstützten Personen hinweg betrachtet überwiegen für die öffentliche Hand die Kosten der Ausbildungsbeiträge (72'300 Franken) den Nutzen (20'300 Franken) um insgesamt 52'000 Franken.

■ Die Kosten-Nutzen-Bilanz für die öffentliche Hand ist generell negativ. Weder nach Geschlecht noch nach Ausbildungsniveau wird eine positive Bilanz erreicht. Der negative Saldo ist jeweils bei den Frauen bzw. bei den Tertiärausbildungen etwas grösser. Bei den Frauen schlägt sowohl der tiefere Beschäftigungsgrad und daher die tieferen Erwerbseinkommen wie auch die bei gleicher Qualifikation tieferen Einkommen zu Buche. Bei den Tertiärausbildung ist es die Kombination von längerer Ausbildungsdauer und höheren Ausbildungskosten, welche den negativen Saldo erhöht.

■ Die Kosten von 72'300 Franken setzen sich im Durchschnitt zusammen aus 13'100 Franken an Ausbildungsbeiträgen (18%), 3'300 Franken an Steuerausfällen während der Ausbildung (5%) und 55'900 Franken an Kosten der öffentlichen Hand für die Infrastruktur und den Lehrkörper (77%).

■ Der Nutzen für die öffentliche Hand wurde definiert als die Steuermehreinnahmen aufgrund der Ausbildung. Diese (auf den heutigen Zeitpunkt abdiskontierten) Mehreinnahmen belaufen sich im Durchschnitt auf 20'300 Franken. Aufgrund der Angaben aus der schriftlichen Befragung kann vermutet werden, dass der grösste Teil dieses Nutzens im Kanton Bern anfällt. Einige Personen werden auch in andere Kantone abwandern, andere aber aus anderen Kantonen auch zuwandern. Die vereinfachte Annahme, dass sich diese interkantonalen Migrationsbewegungen aufheben, scheint gerechtfertigt.

Der Nutzen ist weniger gross als erwartet. Zwei Gründe sind dafür ausschlaggebend: (1) Die Einkommen mit Bildung sind zwar grösser als ohne Bildung, die Differenz ist aber kleiner als erwartet. Dies weist darauf hin, dass die Bildungsrenditen nicht sehr gross sind. (2) Durch die Abdiskontierung werden die in der langen Frist anfallenden Einnahmen stark reduziert.

Tabelle 64: Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse des Stipendienwesens aus der Sicht der öffentlichen Hand – nach Kosten- und Nutzenkategorien

	Sekundarstufe II			Tertiärstufe			Total		
	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total
Kosten									
Ausbildungsbeiträge	10'100	10'100	10'100	21'300	21'300	21'300	13'600	12'600	13'100
Steuerausfälle während der Ausbildung	2'000	2'000	2'000	6'900	6'900	6'900	3'500	3'100	3'300
Kosten Ausbildung (öffentliche Hand)	31'900	31'900	31'900	122'300	122'300	122'300	59'800	52'300	55'900
Total Kosten	44'000	44'000	44'000	150'500	150'500	150'500	76'900	68'100	72'300
Nutzen									
Steuermehreinnahmen aufgrund der Ausbildung	19'500	4'200	11'100	64'600	22'500	46'000	33'400	8'300	20'300
Kosten-Nutzen-Bilanz									

[54] Beispiel: 1 Franken, welcher in 40 Jahren als Steuermehreinnahme anfällt, hat heute den Wert von 14 Rappen. Die Formel zur Abdiskontierung lautet: $\text{Wert heute} = \frac{\text{Wert in t Jahren}}{(1+i)^t}$, wobei i den Diskontsatz angibt. In unserem Beispiel:

$$\frac{1}{(1+0.05)^{40}} = 0.14$$

Nutzen ./. Kosten	-24'600	-39'800	-32'900	-85'900	-128'000	-104'500	-43'500	-59'700	-52'000

Quelle: Eigene Darstellung; Gewichtung der Daten mit den Angaben aus der schriftlichen Befragung

In **Tabelle 65** werden dieselben Ergebnisse, nun aber nach der Stufe des Gemeinwesens, dargestellt. Die Ergebnisse zeigen folgendes Bild: Alle Stufen des Gemeinwesen haben eine negative Kosten-Nutzen-Bilanz. Am grössten ist sie beim Kanton (-30'100 Franken), weil hier bei allen Bildungen Kosten entstehen und jeweils der Kostenschlüssel zwischen den Gemeinwesen derart ist, dass für den Kanton mindestens ein Drittel der Kosten entsteht (bei der Hochschulbildung mehr). Der negative Saldo ist beim Bund etwas geringer (-21’500 Franken) und die Gemeinden haben nahezu eine neutrale Bilanz (-400 Franken).

Tabelle 65: Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse des Stipendienwesens aus der Sicht der öffentlichen Hand – nach Ebene der öffentlichen Hand

	Sekundarstufe II			**Tertiärstufe**			**Total**		
	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total
Kosten									
Gemeinden	11'600	11'600	11'600	3'200	3'200	3'200	9'000	9'700	9'300
Kanton	17'200	17'200	17'200	99'400	99'400	99'400	42'600	35'800	39'000
Bund	15'200	15'200	15'200	47'900	47'900	47'900	25'300	22'600	23'900
Total Kosten	44'000	44'000	44'000	150'500	150'500	150'500	76'900	68'100	72'300
Nutzen									
Gemeinden	8'800	2'000	5'100	27'300	10'100	19'700	14'500	3'900	8'900
Kanton	8'800	2'000	5'100	27'300	10'100	19'700	14'500	3'900	8'900
Bund	1'900	100	900	10'100	2'300	6'700	4'500	600	2'500
Total	19'500	4'200	11'100	64'600	22'500	46'000	33'400	8'300	20'300
Kosten-Nutzen-Bilanz									
Gemeinden	-2'800	-9'500	-6'500	24'000	6'900	16'400	5'500	-5'800	-400
Kanton	-8'400	-15'200	-12'200	-72'100	-89'300	-79'700	-28'100	-31'900	-30'100
Bund	-13'300	-15'100	-14'300	-37'800	-45'600	-41'200	-20'900	-22'000	-21'500
Total	-24'600	-39'800	-32'900	-85'900	-128'000	-104'500	-43'500	-59'700	-52'000

Quelle: Eigene Darstellung; Gewichtung der Daten mit den Angaben aus der schriftlichen Befragung

Diskussion der Ergebnisse

Die Berechnungen in diesem Abschnitt haben gezeigt, dass die Ausbildungsbeiträge aus der engen Budgetsicht der öffentlichen Hand eine defizitäre Investition darstellen: Die erhöhten Steuereinnahmen nach der Ausbildung refinanzieren die Ausbildungsbeiträge, die Steuerausfälle während der Ausbildung und die Kosten für den Lehrkörper und die Infrastruktur nicht. Bei den Frauen und den Tertiärausbildungen ist der negative Saldo etwas grösser als bei den Männern und den Sekundarstufe-II-Ausbildungen. Dieses Ergebnis ist wie folgt einzuordnen:

■ Im vorliegenden Abschnitt haben wir die Bildungsinvestition der öffentlichen Hand nicht umfassend untersucht. Insbesondere wurden nicht alle Nutzenelemente, 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.).

■ Wie bereits mehrfach erwähnt stellt eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz für die öffentliche Hand aber nicht das eigentliche Ziel des Stipendienwesens dar. Im Kern geht es um den Zugang zur Bildung. Aus den vorliegenden Ergebnissen kann geschlossen werden, dass die Erreichung dieses Ziels die öffentliche Hand etwas kostet.

In Kapitel 9 wurde dargestellt, dass fast alle Antragstellenden, deren Gesuch abgelehnt worden ist, trotzdem ihre Ausbildung in Angriff genommen haben bzw. fortgesetzt haben. Die für diesen Abschnitt

grundlegende Annahme, dass die Ausbildungen ohne Ausbildungsbeiträge nicht in Angriff genommen bzw. fortgesetzt werden, trifft nicht zu. Dies wirft nun ein anderes Licht auf die Kosten-Nutzen-Analyse: Wäre es unter diesem Gesichtspunkt für die öffentliche Hand nicht sinnvoller, die Stipendien ganz abzuschaffen, wenn doch die Nicht-Unterstützten die Ausbildung trotzdem absolvieren? In Abschnitt 16.3 gehen wir ausführlicher auf diese Frage ein. An dieser Stelle folgende Hinweise:

■ In Kapitel 9 haben wir ausschliesslich Antragstellende befragt. Es ist zu vermuten, dass es zahlreiche Personen gibt, die aufgrund der bescheidenen Ausgestaltung der Stipendien im Kanton Bern gar keinen Antrag gestellt haben und in der Folge die Ausbildung auch nicht begonnen haben. Es ist daher nicht ganz richtig, wenn man aus den Ergebnissen des Kapitel 9 schliesst, dass niemand die Ausbildung aufgrund fehlender oder unzureichender Ausbildungsbeiträge nicht beginnt.
■ Kapitel 10 dokumentierte, dass die Armutsquote unter den unterstützten wie auch unter den nicht-unterstützten Auszubildenden bei rund 40 Prozent liegt. Dadurch wird eine anderes Ziel des Stipendienwesens verletzt, nämlich die Existenzsicherung während der Ausbildung. Dies spricht gegen eine Abschaffung der Ausbildungsbeiträge bzw. gegen eine substantielle Reduktion.
■ Die Abschaffung der Ausbildungsbeiträge würde zudem Folgekosten verursachen (längere Ausbildungen, Unterstützung durch die Sozialhilfe etc.), welche Kosten an anderer Stelle der öffentlichen Hand entstehen lassen würde.

Als **Fazit** gilt es festzuhalten, dass sich die Ausbildungsbeiträge für die öffentliche Hand in der langen First durch Steuermehreinnahmen nicht refinanzieren. Die Ermöglichung des Zugangs zur Bildung bzw. die Garantierung eines Existenzminimus während der Ausbildung kostet daher die öffentlichen Hand mehr als es finanziell einbringt. Der Nutzen der Investition fällt auch noch andernorts an.

16.3 Kosten und Nutzen einer Veränderung des heutigen Systems der Ausbildungsbeiträge

Im vorangegangenen Abschnitt haben wir festgestellt, dass sich für die öffentliche Hand die Investition mit Ausbildungsbeiträgen in der engen Budgetsicht nicht lohnt, weil der Nutzen in Form von erhöhten Steuereinnahmen die entstandenen Kosten (Ausbildungsbeiträge, entgangene Steuereinnahmen während der Ausbildung und Kosten für die Infrastruktur und die Löhne) nicht überwiegt. Allerdings konnten wir in Kapitel 9 zeigen, dass der überwiegende Teil der Auszubildenden die Ausbildung auch ohne Stipendien/Darlehen in Angriff nimmt bzw. fortsetzt. Könnte daher der Kanton nicht sparen, in dem er die Ausbildungsbeiträge weiter kürzt bzw. ev. ganz abschafft? Auf diese Fragen gehen wir in den nachfolgenden Abschnitten ein.

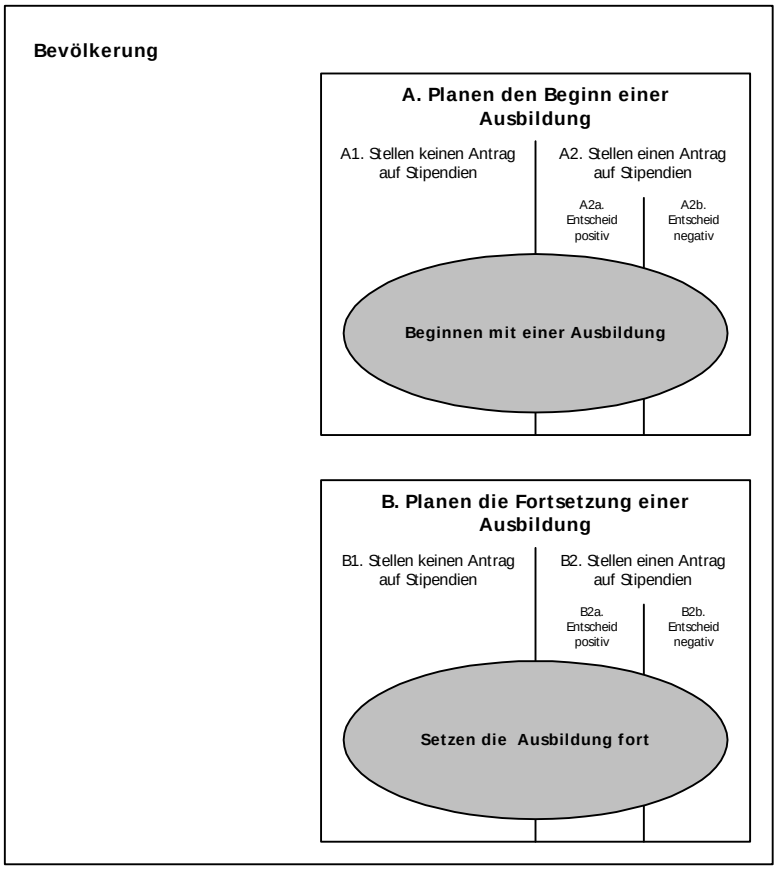
16.3.1 Auswirkungen der Sparmassnahmen in den 90er Jahren

In Kapitel 9 wurde das erst Hauptziel – die Ermöglichung des Zugangs zu Bildung – untersucht. Es konnte gezeigt werden, dass aufgrund der Gesuchsablehnung kaum Bildungen nicht angefangen (0.8% aller abgelehnten Gesuchsteller/innen) bzw. nicht fortgesetzt werden (0.7%). Dieses Bild verändert sich auch kaum, wenn man Personen befragt, deren Gesuch in der Phase zwischen 1997 und 2000 abgelehnt worden ist. Insbesondere lässt sich kein spezifisch abweichendes Verhalten der Sparopfer erkennen. Die Ergebnisse können also dahin gehend interpretiert werden, dass – gestützt auf die Befragung der Antragstellenden – die Sparmassnahmen in den 90er Jahren nicht dazu geführt haben, dass weniger Bildungen in Angriff genommen wurden bzw. fortgesetzt wurden.

Allerdings – darauf wurde bereits mehrfach hingewiesen – wurden in der vorliegenden Untersuchung nur die Antragstellenden befragt. Es kann daher nicht beurteilt werden, wie sich die Sparmassnahmen

auf potentielle Antragsteller/innen ausgewirkt haben. **Abbildung 10** illustriert die Verhältnisse. In der Gesamtbevölkerung gibt es eine Personengruppe A, welche eine Ausbildung ernsthaft plant, und eine Personengruppe B, welche bereits eine Ausbildung begonnen hat. Jeweils nur ein Teil dieser beiden Gruppen (A2 und B2) stellen einen Antrag für Ausbildungsbeiträge. Ein anderer Teil von Personen (A1 und B1) reicht aus verschiedenen Gründen kein Gesuch ein. Hier können die unterschiedlichsten Motive eine Rolle spielen. Wichtig für das Einreichen eines Gesuchs sind sicher die entsprechenden Informationen über den Ablauf der Gesuchstellung und das Vorgehen, aber auch die Beurteilung der Chance, Unterstützungsbeiträge zu bekommen oder nicht. Die Chancen dürften dabei von drei Gruppen von potentiellen Antragstellenden als schlecht eingestuft werden: (a) Von Personen, welche über ausreichend finanzielle Mittel verfügen, (b) von Personen, welche den Eindruck haben, dass das Stipendienwesen nur geringe Unterstützung bietet und es sich daher nicht lohnt, einen Antrag zu stellen und (c) von Personen, welche davon ausgehen, dass sie die notwendigen formalen Kriterien nicht erfüllen (bspw. stipendienrechtlicher Wohnsitz im Kanton Bern). Sparmassnahmen, sofern sie kommuniziert werden und daher bekannt sind, dürften vor allem bei der Gruppe (b) zu einer abschreckenden Wirkung führen. Es könnte daher durchaus sein, dass in diesem Bereich das Ziel des Zugangs zur Ausbildung nicht erreicht worden ist. Über das Ausmass des Effektes kann an dieser Stelle mangels entsprechender Daten nur spekuliert werden. Die Genfer Untersuchung wird hier zusätzlich Ergebnisse liefern können (vgl. CEEPP 2000).

Abbildung 10: Die verschiedenen Personengruppen



Quelle: Eigene Darstellung

Wenn wir nun aber von der (berechtigten) Hypothese ausgehen, dass durch die Sparmassnahmen der Zugang zur Bildung nicht verunmöglicht worden ist: Welche Konsequenzen ergeben sich für die Kosten-Nutzen-Betrachtung? Eine erste Folgerung müsste sein, dass sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessert hat, weil Kosten eingespart worden sind (Sparmassnahmen) und gleichzeitig der Nutzen (erhöhte Steuereinnahmen aufgrund der Ausbildung) nicht geschmälert worden ist. Diese rasche Folgerung ist so nicht ganz korrekt, weil bei der öffentlichen Hand zwar Kosten bei den Ausbildungsbeiträgen eingespart worden sind, gleichzeitig aber andere Folgekosten entstanden sind:

■ **Verlängerung der Ausbildung**: In Kapitel 12 wurde der Zusammenhang zwischen der Höhe der Ausbildungsbeiträge und der Ausbildungsdauer untersucht. Es zeigte sich, dass bei rund einem Fünftel der befragten die Reduktion der Ausbildungsbeiträge oder deren vollständiger Wegfall die Ausbildungsdauer um rund 1½ Jahre verlängert hätte.[55] Bei den Nichtbezüger/innen hätte sich umgekehrt bei 8 Prozent der befragten Personen die Ausbildungsdauer mit Ausbildungsbeiträgen um durchschnittlich rund ein Jahr verkürzt. Für die Wirkungen der Sparmassnahmen können die Angaben der Bezüger/innen beigezogen werden.
Ein Ausbildungsjahr kostet unabhängig von der Bildungsstufe im Durchschnitt 12'200 Franken (Kosten durch die Steuerausfälle und Kosten für die Bildungsinfrastruktur). Eine Verlängerung um 1.5 Jahre kostet somit 18'300 Franken. Wenn 20 Prozent der Bezüger/innen (N=1'012) ihre Ausbildung aufgrund der Sparmassnahmen um 1.5 Jahre verlängern, dann entstehen zusätzliche Kosten in der Höhe von 18.5 Millionen Franken (Steuerausfälle, Kosten für die Infrastruktur). Im Sinne einer Kosten-Nutzen-Abwägung stellt sich die Frage, ob die eingesparten Gelder durch diese Mehrkosten nicht aufgewogen werden. Gemeinsam mit der Erziehungsdirektion wurde davon ausgegangen, dass die Sparmassnahmen in den 90er Jahren zu einer durchschnittlichen Kürzung von maximal 4'000 Franken geführt haben. Rechnet man die Mehrkosten von 18.5 Millionen Franken auf alle Bezüger/innen um (N=5'058), dann ergeben sich durchschnittliche Mehrkosten von 3'700 Franken. Aus diesen Berechnungen kann daher – etwas vereinfacht – geschlossen werden, dass die eingesparten Gelder bei den Ausbildungsbeiträgen durch die Mehrkosten der Verlängerung der Ausbildung aufgewogen werden.
■ **Unterstützung durch die Sozialhilfe**: In Kapitel 10 konnten wir nachweisen, dass 3.1 Prozent der Haushalte mit Auszubildenden Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe beziehen (Bezüger/innen 4.0%, Nichtbezüger/innen 2.0%). Der durchschnittliche Sozialhilfebeitrag beläuft sich auf 1'439 Franken. Vereinfacht kann folgende Überlegung angestellt werden: Wenn die Sparmassnahmen in den 90er Jahren zu einer durchschnittlichen Kürzung der Ausbildungsbeiträge von (maximal) 4'000 Franken geführt haben, dann hätten ohne Sparmassnahmen die befragten Haushalte mit Bezüger/innen keine Sozialhilfeleistungen beantragen müssen. Die Sozialhilfeunterstützung für Haushalte mit Auszubildenden (N=227) beläuft sich auf 327'000 Franken. Ohne Sparmassnahmen hätte folglich diese Summe eingespart werden können.

Als Folge der Sparmassnahmen bei den Ausbildungsbeiträgen entstehen somit an anderer Stelle Folgekosten, die in ihrem Ausmass durchaus die eingesparten Ausbildungsbeiträge aufwiegen oder sogar überwiegen können. Das negative Kosten-Nutzen-Verhältnis hat sich somit sehr wahrscheinlich nicht wesentlich verbessert. Die Sparmassnahmen können aber nicht nur Auswirkungen auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis haben, sondern auch auf die Erreichung der Hauptziele 2 und 3 des Stipendienwesens:

[55] Bereits in Kapitel 12 haben wir darauf hingewiesen, dass uns das Ausmass der Verlängerung auf eine durchschnittliche Ausbildungsdauer von 3.49 Jahre etwas überrascht.

■ **Existenzsicherung** (Hauptziel 2): Vorstellbar wäre, dass die Sparmassnahmen die betroffenen Haushalte mit Auszubildenden verstärkt in ihrer Existenzsicherung bedrohen. In Kapitel 10 konnten wir allerdings zeigen, dass dies nicht der Fall gewesen ist. Grundsätzlich beträgt die Armutsquote unter den Haushalten mit Auszubildenden 41 Prozent. Dies weist darauf hin, dass die Ausbildungsbeiträge klar zu tief sind. Die Sparopfer sind aber nur unwesentlich stärker von Armut betroffen (42%). Es ist ihnen somit gelungen, den Einkommensausfall durch die fehlenden Ausbildungsbeiträge mit anderen Einkommensquellen zu kompensieren.
■ **Freien Wahl der Ausbildung** (Hauptziel 3): In Kapitel 11 konnten wir zeigen, dass sich die Auszubildenden durch die finanzielle Lage kaum in ihrer Ausbildungsentscheidung beeinflussen lassen. Nur gerade 1 Prozent der Nichtbezüger/innen gaben an, dass sie nicht die geplante Ausbildung beginnen konnten, sondern eine andere gewählt haben. Die Sparopfer weisen einen etwas überdurchschnittlichen Anteil aus (1.7%), der aber in seinem Ausmass nicht beunruhigend ist.

Fazit
Zweifelsohne müssten die Auswirkungen der Sparmassnahmen noch detaillierter quantifiziert werden als dies im vorliegenden Abschnitt getan wurde. Dennoch zeigt sich ein recht deutliches Fazit: Die Sparmassnahmen der 90er Jahre führten weder zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Zugangs zur Bildung noch zu einer erhöhten Bedrohung der Existenzsicherung oder zu einer Einschränkung des freien Wahl der Ausbildung. Allerdings wird das Ziel der Existenzsicherung generell unzureichend erfüllt (41% Arme unter den Haushalten mit Auszubildenden). Unter Kosten-Nutzen-Aspekten dürfte die Sparmassnahmen weniger positive Wirkungen entfaltet haben als erwartet: Die Mehrkosten durch Ausbildungsverlängerungen und durch die vermehrte Beanspruchung der Sozialhilfe dürften die eingesparten Kosten im Bereich der Ausbildungsbeiträge in etwa aufwiegen.

16.3.2 Auswirkungen einer verstärkten Ausrichtung auf Darlehen

Sowohl im Kanton Bern wie aber auch in anderen Kantonen wird intensiv darüber diskutiert, ob Stipendien verstärkt durch Darlehen ersetzen werden sollen. Dabei wird vorgeschlagen, die Stipendien generell zu ersetzen oder auch nur punktuell bei bestimmten Ausbildungstypen (bspw. bei Zweitausbildungen) bzw. -richtungen (bspw. bei Hochschulbildungen). Im vorangegangenen Abschnitt wurde argumentiert, dass es fraglich ist, ob letztlich die Sparmassnahmen der 90er Jahre das Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessert haben. Den Einsparungen bei den Ausbildungsbeiträgen stehen Mehrkosten in anderen Bereichen gegenüber (bspw. der Sozialhilfe). Die Sparmassnahmen haben aberdies zeigten die Kapitel 9 bis 12 – die Erreichung der Ziele des Stipendienwesens nicht wesentlich beeinträchtigt. Diese Beurteilung muss nun für die verstärkte Ausrichtung auf Darlehen sorgfältig überprüft werden:

■ **Zugang zur Bildung** (Hauptziel 1): Die offenen Fragen im Rahmen der schriftlichen Befragung der Antragstellenden zeigte, dass zum einen Darlehen, welche vom Kanton angeboten worden sind, gar nicht beansprucht werden. Offensichtlich bestehen Hemmungen, sich bei einer staatlichen Stelle zu verschulden. Zum anderen werden aber im privaten Bereich Darlehen aufgenommen (7% der befragten Personen), die in ihrem Ausmass substantiell sind. Von dieser Möglichkeit können natürlich nur Personen Gebrauch machen, welche in einem entsprechenden Umfeld leben, welche Darlehen vergeben kann. Würde die Bedeutung der Darlehen massiv verstärkt, dann ist zu vermuten, dass dadurch der Zugang zur Ausbildung deutlich reduziert wird, weil sich nicht alle Betroffenen im privaten Umfeld Darlehen organisieren können. Allerdings konnten wir auch zeigen, dass Sparmassnahmen wie sie in den 90er Jahren ergriffen worden sind, in ihrem Ausmass nicht dazu geführt haben, dass

der Zugang zur Bildung wesentlich beeinträchtigt wurde. Konkret dürfte somit bei den Auswirkungen der Umstellung viel davon abhängen, wie stark die Bedeutungszunahme der Darlehen ist.

■ **Existenzsicherung** (Hauptziel 2): Dadurch, dass viele Personen die angebotenen Darlehen nicht akzeptieren würden, würde der Druck für diese Personen stark steigen, sich anderweitig Einkommen zu organisieren. Dieses Unterfangen dürfte unterschiedlich gut gelingen, und es ist daher zu befürchten, dass die Zahl der Auszubildenden, welche unter dem Existenzminimum leben, weiter zunehmen würde. Auch hier hängt der zu erwartende Effekt vom Ausmass der Kürzung bzw. der Umstellung auf die Darlehen ab. Die Sparmassnahmen der 90er Jahre haben bspw., wie erwähnt, die Auszubildenden in ihrer Existenzsicherung nicht zusätzlich gefährdet.

■ **Folgekosten**: Eine verstärkte Bedeutung der Darlehen hätte zur Folge, dass zwar im Bereich der Ausbildungsbeiträge Kosten eingespart werden könnten, dass aber in anderen Bereichen der öffentlichen Hand zusätzliche Kosten entstehen würden. Aufgrund der Befragungsergebnisse kann davon ausgegangen werden, dass nicht alle Personen, welche das Anrecht hätten, Darlehen zu beziehen, dies auch tatsächlich tun. Diese Personengruppe wäre daher gezwungen, sofern sie die geplante Ausbildung absolvieren möchte, sich anderweitig Einkommen zu organisieren. Es ist zu vermuten, dass dies im Bereich der Sozialhilfe zu höheren Ausgaben führen würde.

Andere wären, sofern dies die Ausbildung zulässt, verstärkt erwerbstätig und würden in der Folge die Ausbildung verlängern. Dadurch entstehen der öffentlichen Hand zusätzliche Kosten im Bereich des Lehrkörpers. Die Berechnungen für die Sparmassnahmen im vorangegangenen Abschnitt haben gezeigt, dass die Folgekosten durchaus im Bereich der Einsparungen liegen können.

Fazit

Ohne genaue Quantifizierung kann nicht beurteilt werden, ob die verstärkte Bedeutung der Darlehen das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Ausbildungsbeiträge für die öffentliche Hand wesentlich verbessern würde. Allerdings konnten wir im vorangegangenen Abschnitt zeigen, dass die Folgekosten an anderer Stelle der öffentlichen Hand nicht unterschätzt werden dürfen. Anders als bei den Sparmassnahmen in den 90er Jahren kann nun aber die Verstärkung der Bedeutung der Darlehen dazu führen, dass das zentrale Ziel des Stipendienwesens – Ermöglichung des Zugangs zur Bildung – weniger gut erreicht wird. Auch im Bereich der Existenzsicherung wäre zu befürchten, dass die heute bereits unbefriedigende Situation noch weiter verschärft würde. Insgesamt muss daher die Umstellung auf die vermehrte Verwendung von Darlehen ganz sorgfältig und umsichtig geprüft werden.

16.3.3 Auswirkungen einer Abschaffung der Ausbildungsbeiträge

Bereits die zwei vorangegangenen Abschnitte haben deutlich gemacht, dass die Auswirkungen von Sparmassnahmen von ihrem Ausmass abhängen. Sind sie moderat – und dazu darf man die Sparmassnahmen in den 90er Jahren zählen – dann werden die zentralen Ziele des Stipendienwesens kaum beeinträchtigt. Gleichzeitig verbessern sie aber die negative Kosten-Nutzen-Bilanz für die öffentliche Hand nur unwesentlich, weil die Folgekosten (Verlängerung der Ausbildung, Ausgaben bei der Sozialhilfe) ebenfalls ein grosses Gewicht haben. Die Abschaffung der Ausbildungsbeiträge ist nun aber die extremste Form der Sparmassnahme. Es ist zu erwarten, dass dadurch das zentrale Ziel des Stipendienwesens – der Zugang zur Ausbildung – nicht mehr erfüllt werden kann. Daher ist eine Abschaffung – gegeben die Ziele – abzulehnen, auch wenn sie das Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessern könnte.

16.4 Fazit

Das bernische System der Ausbildungsbeiträge verfolgt verschiedene Ziele, wobei folgende 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 Analyse im vorliegenden Kapitel kommt zu folgenden Schlüssen:

■ Eine Kosten-Nutzen-Analyse der Ausbildungsbeiträge 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 Kosten der Ausbildung).
■ In diesem Kapitel haben wir die Bildungsinvestition der öffentlichen Hand nicht umfassend untersucht. Insbesondere wurden nicht alle Nutzenelemente, 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.
■ Die Stärkung der Bedeutung der Darlehen bzw. die Abschaffung der Ausbildungsbeiträge könnten das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Ausbildungsbeiträge verbessern, weil die Darlehen im Gegensatz zu den Stipendien nicht à-fonds-perdu ausbezahlt werden.[56] Allerdings gefährden die Massnahmen die zentralen Ziele des Stipendienwesens und sind daher – gegeben die Ziele – abzulehnen: Es ist zu erwarten, dass viele Auszubildende die Darlehen nicht beantragen bzw. akzeptieren würden und in der Folge die Gefahr besteht, dass der Zugang zu Bildung eingeschränkt wird.

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. Würden die Ausbildungsbeiträge bspw. nach den Richtlinien der SKOS berechnet, so würde Armut vollständig beseitigt. Gleichzeitig würde dies gegenüber heute zu Mehrkosten führen und das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die öffentliche Hand noch stärker negativ machen. Letztlich gilt es daher politisch zu entscheiden, ob die gesetzten zentralen Ziele des Stipendienwesens – Zugang zu Bildung, Existenzsicherung – vollständig oder nur partiell erreicht werden sollen. Sollen sie vollständig erreicht werden, dann müssten Mehrkosten in Kauf genommen werden. Die Schwierigkeit für die Entscheidungsträger/innen liegt dabei darin, dass die Kosten der Investition primär bei der öffentlichen Hand, der Nutzen aber schwergewichtig andernorts anfallen dürfte (bei den Auszubildenden und bei der Volkswirtschaft als Ganzes).

[56] Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Darlehen im Bereich der Administration zu erhöhten Aufwendungen führen, weil der ganze Rückzahlungsprozesse betreut werden muss.

17 Analyse des Berechnungssystems im Kanton Bern

Das Ziel des Kapitel 17 ist es, das heute geltende Berechnungssystem für die Stipendien bzw. Darlehen im Kanton Bern zu beurteilen, gegebenenfalls Mängel zu benennen und Empfehlungen für eine bessere Ausgestaltung der Regelungen abzugeben. Die Beurteilung erfolgt auf der Grundlage der in der Grobuntersuchung formulierten Hauptziele, insbesondere auf der Grundlage des zweiten Hauptziels: Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen soll ein Leben oberhalb des Existenzminimums ermöglicht werden. Dafür müssen wir in erster Linie untersuchen, welches Existenzminimum als Grundlage für die Bemessung der Ausbildungsbeiträge grundsätzlich verwendet werden soll. Eine Beurteilung der verschiedenen existierenden Ansätze zum Existenzminimum erscheint daher sinnvoll. Die Rede ist zum einen vom betreibungsrechtlichen Existenzminimum, das als Ausgangspunkt für das heute geltende Berechnungssystem im Kanton Bern dient, zum anderen vom fürsorgerechtlichen Existenzminimum, dessen Richtlinien von der Schweizerischen Konferenz zur Sozialhilfe (SKOS) erstellt wurden und in der Schweiz allgemein anerkannt sind. Neben der Beurteilung des Existenzminimums gilt es auch, die einzelnen Teilbereiche des Bemessungssystems zu untersuchen.

Zu Beginn dieses Kapitels untersuchen wir verschiedene existierende kantonale Bemessungssysteme, mit deren Hilfe die Ausbildungsbeiträge berechnet werden (Abschnitt 17.1.). Dabei legen wir Vor- und Nachteile der einzelnen Bemessungssysteme dar. Der Vergleich dient zur Beurteilung des aktuellen Bemessungssystems im Kanton Bern, des Fehlbetragsdeckungssystems. In den Kapiteln 17.2. bis 17.4. gehen wir auf Teilbereiche des aktuellen Bemessungssystems im Kanton Bern näher ein. Im Zentrum der Ausführung stehen die Teilbereiche «Lebenshaltungskosten» (Abschnitt 17.2.), «Ausbildungskosten» (Abschnitt 17.3.) sowie das «Einkommen» (Abschnitt 17.4.). Im Rahmen der Untersuchung der Lebenshaltungskosten vergleichen wir die beiden Ansätze zum betreibungsrechtlichen und fürsorgerechtlichen Existenzminimum. Am Schluss des Kapitels ziehen wir ein Fazit, indem wir noch einmal kurz zusammenfassen, welche Anpassungen des bernischen Bemessungssystems gegebenenfalls zu erwägen wären (Abschnitt 17.5).

17.1 Grundsätzliche Varianten von Berechnungssystemen im Vergleich

17.1.1 Die Varianten im Vergleich

Bei den kantonalen Bemessungssystemen können drei Hauptsysteme unterschieden werden: Das Fehlbetragsdeckungssystem, das Punktesystem und Mischformen (Bundesamt für Bildung und Wissenschaft 1999, B19 ff.).

■ Das **Fehlbetragsdeckungssystem** wird in rund der Hälfte der kantonalen Stipendienordnungen angewendet. So zum Beispiel in den Kantonen Bern, Zürich, Wallis, St. Gallen, Basel Stadt, Jura und Thurgau. Das Fehlbetragsdeckungssystem beruht auf dem Vergleich zwischen den effektiven bzw. maximal anrechenbaren Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten zum einen und dem Einkommen und Vermögen der Beitragsstellenden und deren Familien bzw. von anderen zur Unterstützung Verpflichteten zum anderen. Ergibt sich beim Vergleich der Einnahmen und Ausgaben ein Fehlbetrag, so wird dieser je nach Kanton in Form von Stipendien bzw. Darlehen ausgeglichen. In der Regel decken die Ausbildungsbeiträge nicht zu 100 Prozent den Fehlbetrag, da den Beitragsstellenden bzw. deren Eltern selber ein Ausbildungsbeitrag zugemutet wird. Die Berechnung des Fehlbetrages erfolgt kantonal unterschiedlich. Grosse Unterschiede gibt es bei der Ausgestaltung der Regelungen zur Anrechnung der Einnahmen und Ausgaben. So wird den Beitragsstellenden je nach Kanton ein unterschied-

lich hohes Minimaleinkommen zugemutet, das im Bewerberbudget unter der Position «Einnahmen» angerechnet wird.
Gemäss den Autoren des Stipendienreports 1999 kommt das Fehlbetragsdeckungssystem den Empfehlungen der EDK aus dem Jahre 1997 am nächsten (Artikel 9 des EDK-Modellgesetzes von 1997). Da in diesem Artikel kein bestimmtes Bemessungssystem namentlich erwähnt ist, stellt sich sodann die Frage, wieso das Fehlbetragsdeckungssystem den Empfehlungen der EDK am nächsten kommt. Ein grosser Vorteil des Fehlbetragsdeckungssystems liegt darin, dass der Fehlbetrag, der für die Höhe der Stipendien bzw. Darlehen massgebend ist, anhand der Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen beitragsstellenden Person bzw. deren Eltern und nicht anhand von Umrechnungen wie im Fall des Punktesystems berechnet wird. Die anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben stellen die Umstände der Beitragsstellenden und deren Familien weitgehend realistisch dar. Das Fehlbetragsdeckungssystem wird also den verschiedenen individuellen Lebenssituationen und daher der finanziellen Situation der Beitragsstellenden sehr gut gerecht. Der Generalsekretär der EDK, Herr Kramer, empfiehlt in einem Interview mit uns ebenfalls das Fehlbetragsdeckungssystem, weil es das gerechteste unter den bestehenden Bemessungssystemen ist.

■ Das zweite Bemessungssystem, das **Punktesystem**, findet ebenfalls in einigen Kantonen Verwendung (Bundesamt für Bildung und Wissenschaft 1999, B20). So zum Beispiel in den Kantonen Aargau, Zug, Schwyz, Nidwalden, Obwalden, Tessin und Neuenburg. Das Punktesystem zeichnet sich dadurch aus, dass das Einkommen und Vermögen der Eltern der Beitragsstellenden punktiert wird und die Berechnung der Ausbildungsbeiträge anhand von Punkten erfolgt. Dabei werden keinem oder tiefem Einkommen positive Werte (Pluspunkte), mittlerem bis hohem Einkommen negative Werte (Negativpunkte) zugeordnet. Nach gleichem Schema verfährt man bei der Punktierung des Vermögens. Daneben werden auch die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten der Beitragsstellenden punktiert. Am Ende der Punktierung werden die Punkte zusammengezählt. Die gegebenenfalls erhaltenen Pluspunkte entsprechen einem bestimmten Beitragssatz in Franken, der in der Regel jährlich festgelegt wird. Im Allgemeinen ist die Höhe des Beitragssatzes bzw. die Punktierung abhängig vom gewählten Ausbildungstyp, von den vorhandenen finanziellen Mitteln der Beitragsstellenden und deren Eltern, von der Anzahl der Beitragsstellenden und von der Teuerung. Wie beim Fehlbetragsdeckungssystem gibt es auch beim Punktesystem kantonale Unterschiede.
Im Vergleich zum Fehlbetragsdeckungssystem weist das Punktesystem einen grossen Nachteil auf. Das Punktesystem verfährt undifferenzierter. Die Punktierung der Einnahmen und Ausgaben bildet die individuelle Lebenssituation der Beitragsstellenden weniger genau ab, da nicht mit genauen Werten, sondern mit Punkten gerechnet wird, die jeweils ein bestimmtes Spektrum von Einnahmen und Ausgaben anzeigen.

■ Das dritte Bemessungssystem, das hier diskutiert wird, ist nicht wie im Fall 1 und 2 wiederum ein neues System, sondern eine Mischung aus schon bestehenden Systemen. Die in den kantonalen Stipendienordnungen am häufigste vorkommende Mischform ist die **Kombination von Fehlbetragsdeckungssystem und Tabellarisches System** (Bundesamt für Bildung und Wissenschaft 1999, B21). Diese Art von Bemessungssystem kommt in den Kantonen Luzern, Solothurn, Fribourg und Appenzell Innerrhoden zur Verwendung. Bei diesem System werden zum einen die Ausbildungsbeiträge nach dem Fehlbetragsdeckungssystem bemessen, zum anderen die Höhe der zumutbaren jährlichen finanziellen Leistungen der Eltern der Beitragsstellenden tabellarisch aufgeführt.
Wie beim Punktesystem geht man auch beim Tabellarischen System bei der Anrechnung der jährlichen Leistungen der Eltern nicht von individuellen, sondern von Normgrössen aus. Diese Undifferenziertheit ist ein Nachteil des Tabellarischen Systems.

17.1.2 Die geltende Regelung im Kanton Bern

Wie im vorangegangenen Abschnitt erwähnt, werden die Ausbildungsbeiträge im Kanton Bern nach dem Fehlbetragsdeckungssystem bemessen. Das Stipendiendekret regelt die dazu notwendige Anrechnung.

Die seit 1991 geltenden Regelungen zum Fehlbetragsdeckungssystem lauten:

- „Die gemäss Stipendiengesetz vom Staat zu tragenden Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten werden im Rahmen einer Fehlbetragsrechnung ermittelt, die sich aus dem Familienbudget und Bewerberbudget ergibt“ (Stipendiendekret 1991, Artikel 1, Absatz 1).
- „Ins Familienbudget werden die anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben der Eltern, anderer Verpflichteter sowie allenfalls der von diesen Personen finanziell Abhängigen (ohne die Auszubildenden selber) einbezogen“ (Stipendiendekret 1991, Artikel 1, Absatz 2).
- „Ins Bewerberbudget werden die anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben der Auszubildenden, deren Ehepartner und der von ihnen finanziell Abhängigen einbezogen“ (Stipendiendekret 1991, Artikel 1, Absatz 3).

Wie wir sehen, geht das Fehlbetragsdeckungssystem vom Budget der Beitragsstellenden («Bewerberbudget») sowie vom Budget der Eltern bzw. anderer zur Unterstützung Verpflichteter («Familienbudget») aus. Darin werden zum einen die effektiven bzw. maximal anrechenbaren Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten und zum anderen die Einkommen und Vermögen der Beitragsstellenden bzw. deren Eltern berücksichtigt. Auf diese Weise erhält man einen relativ differenzierten Fehlbetrag pro beitragsstellende Person. Sollten die Ausgaben höher sein als die Einnahmen, wird der Fehlbetrag als Ausbildungsbeitrag ausgerichtet – jedoch nur, falls der Fehlbetrag mehr als 250 Franken beträgt.

Wie die Richtlinien des Fehlbetragsdeckungssystems im Detail im Kanton Bern festgelegt sind werden wir in den folgenden Kapiteln eingehender behandeln.

17.1.3 Fazit und Empfehlung für den Kanton Bern

Das Fehlbetragsdeckungssystem, welches seit Jahren im Kanton Bern angewendet wird, weist im Vergleich zu anderen bestehenden Bemessungssystemen einen grossen Vorteil auf: Es verfährt differenzierter als andere Berechnungssysteme und kommt den individuellen Verhältnissen daher am nächsten. Da von Seiten der EDK sowie in aktuellen Studien das Fehlbetragsdeckungssystem ebenfalls präferiert wird, empfehlen wir, das Fehlbetragsdeckungssystem im Kanton Bern weiterhin als Grundlage für die Bemessung der Ausbildungsbeiträge zu verwenden.

Nachdem wir die Verwendung des Fehlbetragsdeckungssystems im Allgemeinen empfohlen haben, konzentrieren wir unsere Untersuchung im Folgenden auf die Detailregelungen des Fehlbetragsdeckungssystems, insbesondere auf die drei Teilbereiche Lebenshaltungskosten, Ausbildungskosten und Einkommen, auf denen das Fehlbetragsdeckungssystem beruht. Dabei interessiert uns, wie die drei Teilbereiche heute strukturiert sind und ob deren Richtlinien die Existenzsicherung der Bezüger/innen gewährleisten. Falls die aktuellen Detailregelungen den Anforderungen der Existenzsicherung nicht genügen, werden wir in einem nächsten Schritt Massnahmen empfehlen, die aus unserer Sicht notwendig wären, damit in Zukunft eine Existenzsicherung der Bezüger/innen gewährleistet ist. Bei der Bestimmung der Existenzsicherung gehen wir von zwei, heute allgemein anerkannten Existenzminima aus: dem fürsorgerechtlichen und dem betreibungsrechtlichen Existenzminimum. Wir vergleichen dabei die Richtlinien für die Bemessung der beiden Existenzminima, stellen Vor- und

Nachteile dar und empfehlen eines der beiden Existenzminima als Ausgangspunkt für die Berechnungen der Ausbildungsbeiträge im Kanton Bern.

17.2 Die Berechnung der Lebenshaltungskosten

Beim Fehlbetragsdeckungssystem wird die Höhe der Ausbildungsbeiträge anhand eines Budgets der Beitragsstellenden bzw. deren Eltern und/oder anderer zur Unterstützung Verpflichteter bemessen. Im Budget sind zum einen Angaben zu den effektiven Einnahmen und deren Beträge in Franken, zum anderen Angaben zu den effektiven Ausgaben und deren Beträge in Franken enthalten. Dabei stellen die Lebenshaltungs- und Ausbildungskosten die wichtigsten anrechenbaren Ausgaben dar. Wir wenden uns zunächst den Detailregelungen der Lebenshaltungskosten zu, die Detailregelungen der Ausbildungskosten werden anschliessend in Kapitel 17.3. untersucht.

17.2.1 Grundsätzliche Überlegungen

Die Lebenshaltungskosten werden im Kanton Bern nach den Ansätzen des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes berechnet (Stipendiendekret 1994, Artikel 3, Absatz 4). Als Ausgangspunkt für die Berechnung der Lebenshaltungskosten wird also das betreibungsrechtliche Existenzminimum verwendet. Dessen Richtlinien sind im Artikel 93 SchKG festgelegt und wurden im November 2000 zum letzten Mal an der Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz angepasst (Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz 2001). Die Neufassung der Richtlinien wurde anschliessend an alle Kantonalen Aufsichtsbehörden geschickt, in der Absicht, die neugefassten Vorschläge würden auf Zustimmung stossen und in der Praxis umgesetzt.

Bevor es zu diesen Anpassungen im Jahr 2000 kam, führte die Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten eine Grundsatzdiskussion über das betreibungsrechtliche Existenzminimum. Die Grundsatzfrage war, ob die seit Jahren nur unwesentlich veränderten und bloss der Teuerung angepassten Richtlinien nicht grundsätzlich zu überdenken wären. Für die Klärung dieser Grundsatzfrage wurden zum einen direkte Gespräche mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) geführt, die ihrerseits Richtlinien für die Bemessung des fürsorgerechtlichen Existenzminimums entwickelt hat. Zum anderen wurde eine Studie in Auftrag gegeben.[57] Inzwischen liegen die Erkenntnisse der Studie vor. Darin wird im Wesentlichen kritisiert, dass das betreibungsrechtliche Existenzminimum zu tief angesetzt ist und daher an dasjenige der öffentlichen Sozialhilfe angepasst werden sollte. Die SKOS-Konsultationen und die Erkenntnisse der Studie hatten einen grossen Einfluss auf die Neufassung der Richtlinien für die Bemessung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums. So wurde, wie in der Studie gefordert, das betreibungsrechtliche weitgehend an das fürsorgerechtliche Existenzminimum angepasst.

In Anbetracht dieser weitgehenden Angleichung der beiden Existenzminima ist eine Problematik, die wir in diesem Kapitel untersuchen wollten, entschärft worden – nämlich die Problematik, welches der beiden Existenzminima die Bedingungen einer sozialen Existenzsicherung besser erfüllt und daher als Ausgangspunkt für die Berechnung der Lebenshaltungskosten im Kanton Bern zu verwenden ist. Da die weitgehende Angleichung der beiden Existenzminima nicht alle Unterschiede zwischen dem betreibungsrechtlichen und dem fürsorgerechtlichen Existenzminimum aufgehoben hat, werden wir im Folgenden die beiden Existenzminima und deren Unterschiede untersuchen.

[57] Siehe Meier et al. 1999.

Das betreibungsrechtliche Existenzminimum

■ **Absicht des betreibungsrechtlichen Existenzminimums**: Beim «betreibungsrechtlichen Existenzminimum» geht es um ein Existenzminimum, das spezifisch für das Betreibungsamt festgelegt wurde (Blanchard-Zingg et al. 1995, 32 ff.). Ursprünglich kam es bei Privatpersonen mit einer Lohnpfändung zum Tragen. Das betreibungsrechtliche Existenzminimum wurde also primär für verschuldete Personen entwickelt, die während der Lohnpfändung mit einem bestimmten Existenzminimum auszukommen haben. Dabei stellt das Existenzminimum ein „Notbedarf" dar, und die Richtlinien für den Notbedarf haben zum Ziel, einer verschuldeten Person möglichst viel wegzunehmen. Die Richtlinien werden von der Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten festgelegt und in der Regel jährlich angepasst. Zwischen den Jahren 1994 und 2000 gab es jedoch keine teuerungsbedingte Anpassung, da in dieser Zeit die Grundsatzdiskussion über betreibungsrechtliche Existenzminimum geführt wurde.

■ **Richtlinien und Bemessung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums**: Die Richtlinien im Artigel 93 SchKG regeln acht Gebiete, welche wären: I) monatlicher Grundbetrag, II) Zuschläge zum monatlichen Grundbetrag, III) Steuern, IV) Sonderbestimmungen über das den Schuldner/innen anrechenbare Einkommen, V) Abzüge vom Existenzminimum, VI) Barnotbedarf, VII) Abweichungen von den Ansätzen gemäss Ziffer I–V, VIII) Verdienstpfändungen. Uns interessieren im Folgenden nur die ersten beiden Bereiche.

Die wichtigsten Richtlinien zum monatlichen Grundbetrag (Bereich I) sind in der **Tabelle 66** ersichtlich. Der monatlich gewährte Grundbetrag, dessen Höhe von der Lebenssituation der Schuldner/innen abhängig ist, beträgt nach den neuesten Richtlinien zwischen 1'100 Franken und 1'550 Franken. Der Grundbetrag beinhaltet Ausgaben für Nahrung, Kleidung und Wäsche einschliesslich deren Instandhaltung, Körper- und Gesundheitspflege, Unterhalt der Wohnungseinrichtung, Kulturelles sowie Auslagen für Beleuchtung, Kochstrom und/oder Gas. Sollten die Schuldner/innen Kinder haben, bekommen sie je nach Alter abgestuft einen Unterhaltsbeitrag zugestanden, der zwischen 250 und 500 Franken variiert. Die Richtlinien für die Bemessung des monatlichen Grundbetrages zeichnen sich durch Normkosten aus. Bei der Festlegung der Betragshöhe im Grundbetrag wird also die spezifische Lebens- und Wohnsituation der Schuldner/innen nicht berücksichtigt.

Zum monatlichen Grundbetrag werden den Schuldner/innen Zuschläge für weitere Kosten zugebilligt (Bereich II). Wie in der **Tabelle 67** ersichtlich, sind verschiedene Zuschläge zum monatlichen Grundbedarf vorgesehen, die je nach Bedarf und Notwendigkeit in die Berechnung des Notbedarfs vorgesehen sind. Andere Auslagen wie die Steuern sind hingegen nicht berücksichtigt. Nachdem alle Beträge einer verschuldeten Person festgelegt sind, werden diese addiert, um das Total der anrechenbaren Auslagen zu erhalten. Die Differenz zwischen dem Monatseinkommen und den anrechenbaren Auslagen ist der pfändbare Betrag, welcher die verschuldete Person abgeben muss.

Tabelle 66: Anrechenbarer monatlicher Grundbetrag beim betreibungsrechtlichen Existenzminimum (gültige Werte seit 2000)

Schuldnergruppen	Unterhalt der Kinder	Monatlicher Grundbetrag in Franken
1. Alleinstehende Schuldner/innen		1'100
2. Alleinerziehende Schuldner/innen mit Unterstützungspflichten		1'250
3. Ehepaar oder zwei andere erwachsene Personen, die eine dauernde Hausgemeinschaft bilden		1'550
	4. Für jedes Kind im Alter bis zu 6 Jahren	250
	5. Für jedes Kind im Alter von 6 bis 12 Jahren	350
	6. Für jedes Kind im Alter über 12 Jahre	500

Quelle: Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz 2001

Tabelle 67: Zusätzliche anrechenbare Ausgaben zum monatlichen Grundbetrag beim betreibungsrechtlichen Existenzminimum

Zuschläge für	Detailinformationen zu den Zuschlägen
1. Effektiven Mietzins	Ohne Auslagen für Beleuchtung, Kochstrom und/oder Gas, da diese im Grundbetrag schon enthalten sind
2. Heizkosten	Der auf 12 Monate verteilte Durchschnitt
3. Sozialbeiträge, soweit nicht bereits vom Lohn abgezogen	– AHV, IV, EO – Kranken- und Sterbekassen – Pensions- und Fürsorgekassen – Arbeitslosenversicherung – Unfallversicherung – Berufsverbände
4. Unumgängliche Berufsauslagen, soweit der Arbeitgeber nicht dafür aufkommt	– Erhöhter Nahrungsbedarf – Auslagen für auswärtige Verpflegung – Überdurchschnittlicher Kleider- und Wäscheverbrauch – Fahrten zum Arbeitsplatz
5. Rechtlich oder moralisch geschuldete Unterstützungs- und/oder Unterhaltsbeiträge	An Personen, die nicht im Haushalt der/des Schuldner/in wohnen
6.Schulung der Kinder	Stipendien und anderweitige Einkünfte von Studierenden sollen angemessen berücksichtig werden
7. Abzahlung oder Miete/Leasing von Kompetenzstücken[1]	
8. Auslagen für Arzt, Arzneien, Geburt, Wartung und Pflege; Wohnungswechsel	

Quelle: Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz 2001
[1] Als Kompetenzstücke werden Gegenstände verstanden, die für die Leistung der Arbeit unabdingbar sind (Blanchard-Zingg et al. 1995, 33).

Das fürsorgerechtliche Existenzminimum

■ **Absicht des fürsorgerechtlichen Existenzminimums**: Das fürsorgerechtliche Existenzminimum gilt als ein „soziales Existenzminimum“ (Blanchard-Zingg et al. 1995, 21 ff.). Wie es der Name andeutet, wurde das fürsorgerechtliche Existenzminimum für Minderbemittelte in der Fürsorge bzw. Sozialhilfe entwickelt. „In der Regel sind Haushaltungen unterstützungsbedürftig, wenn das verfügbare monatliche Einkommen nicht ausreicht, um die Kosten für das soziale Existenzminimum zu decken“ (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 1997, A.6–2). Für das Verständnis der modernen Sozialhilfe ist die Unterscheidung zwischen «sozialem» und «absolutem» Existenzminimum unausweichlich. Das soziale Existenzminimum umfasst „nicht nur die Existenz und das Überleben der Bedürftigen, sondern auch ihre Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben. Sozialhilfe umfasst somit neben der physischen Existenzsicherung die Teilnahme und Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben der Gemeinschaft“ und verfolgt daher weitergehende Ziele als das absolute Existenzminimum (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 1997, A.I–I f.). Das fürsorgerechtliche Existenzminimum stellt also Existenzsicherung und Integration dar und zwar nach den Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit und der Wahrung der Menschenwürde.

Beim Vergleich der beiden sozialen Existenzminima kann ein weiterer Unterschied beobachtet werden. Die Hilfeleistungen in der Sozialhilfe sind jedem einzelnen Fall angepasst. So gelten auch für das fürsorgerechtliche Existenzminimum insbesondere individuelle Massstäbe und weniger gleiche Normen für bestimmte Personengruppen (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 1997, A.4–2).

■ **Richtlinien und Bemessung des fürsorgerechtlichen Existenzminimums:** Verantwortlich für die Entwicklung und Anpassung der Richtlinien für die Bemessung des fürsorgerechtlichen Existenzminimums ist die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Die Unterstützungsrichtsätze wurden 1967 zum ersten Mal als Empfehlungen zur Hilfebemessung der Sozialhilfe herausgegeben. 1992 trat eine völlige Neufassung in Kraft, 1997 fand eine weitere Anpassung statt. In der Regel werden die Richtlinien laufend überprüft und der Preis- und Lohnentwicklung angepasst. Die Richtlinien der SKOS sind von besonderer Bedeutung, da in der Schweiz die Sozialhilfe nicht auf Bundesebene geregelt ist.

Diese gelten als Empfehlungen zuhanden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Organisationen der privaten Sozialhilfe. Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den SKOS-Richtlinien um Richtsätze mit verrückbar festgelegten Unterstützungsansätzen handelt. Dieser Ansatz wurde ganz bewusst so gewählt, da die SKOS davon ausgeht, dass es in der Sozialarbeit Spielraum für angepasste, einzelfall- und bedürfnisgerechte Lösungen braucht.

Bei der Bemessung der Hilfeleistungen wird ein individuelles Unterstützungsbudget erarbeitet. „Die Berechnung des Unterstützungsbudgets gilt für alle längerfristig unterstützten Personen, die in Privathaushaltungen leben und die fähig sind, den damit verbundenen Verpflichtungen nachzukommen. Sie können deshalb auf nur vorübergehend unterstützten Personen oder auf Personen ohne eigenen Haushalt lediglich sinngemäss und entsprechend der individuellen Situation angewendet werden“ (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 1997, A.6–2). Das individuelle Unterstützungsbudget setzt sich zum einen aus der materiellen Grundsicherung und zum anderen aus situationsbedingten Leistungen zusammen. Die hierfür anrechenbaren Ausgabenpositionen sind in der **Tabelle 68** ersichtlich.[58] Der Ausgangspunkt für den von der SKOS bestimmten Grundbedarf I stellt den Grundbedarf für einen 1-Personen-Haushalt dar, wie er auch im betreibungsrechtlichen Existenzminimum bemessen ist. Für die Bemessung des Bedarfs bei Mehrpersonenhaushalten kommt die von der SKOS entwickelte Äquivalenzskala zur Anwendung. Damit strebt die SKOS die Vergleichbarkeit der Lebenshaltungskosten bei zunehmender Haushaltsgrösse an. Die von der SKOS empfohlenen Beträge bezüglich Grundbedarf I für die verschiedenen Haushaltsgrössen sind der **Tabelle 69** zu entnehmen. Zusätzlich zum Grundbedarf I wird ein Grundbedarf II für den Lebensunterhalt berechnet, um den regional unterschiedlichen Gegebenheiten gerecht zu werden. Mit der regional differenzierten Erhöhung des Grundbedarfs I soll ein Niveau erreicht werden, das den betroffenen Personen eine Teilhabe am sozialen Leben erleichtert. Damit strebt die SKOS die Förderung der sozialen Integration, insbesondere von Familien, an. Der Grundbedarf II für den Lebensunterhalt beträgt im Mittel 10 Prozent des Grundbedarfs I. Neben den Ausgabenpositionen für die materielle Grundsicherung werden im individuellen Unterstützungsbudget Aufwendungen für situationsbedingte Leistungen berücksichtigt. Die Anrechnung dieser Kosten ist von der besonderen Lebenssituation der betroffenen Person sowie vom Ziel des individuellen Hilfsprozesses abhängig.

Tabelle 68: Anrechenbare Ausgaben, die im Unterstützungsbudgets gemäss SKOS zu berücksichtigen sind

Unterstützungsbudget	
Materielle Grundsicherung	**Situationsbedingte Leistungen**
1. Grundbedarf I und II für den Lebensunterhalt	1. Krankheits- und behinderungsbedingte Spezialauslagen
2. Wohnungskosten (samt üblichen Nebenauslagen)	2. Erwerbsunkosten
3. Medizinische Grundversorgung (einschliesslich Zahnarztkosten)	3. Fremdbetreuung von Kindern
	4. Schule und Erstausbildung
	5. Steuern
	6. Urlaub/Erholung
	7. Wegzug aus der Gemeinde
	8. Weitere situationsbedingte Leistungen wie Prämien für Hausrat- und Haftpflichtversicherung, psychologische Integrationshilfen, Mehrkosten bei erhöhtem Mobilitätsbedarf usw.

Quelle: Schweizerische Konferenz der Sozialhilfe 1997

[58] In Kapitel 10.4. und im Anhang sind die im Unterstützungsbudget anrechenbaren Ausgaben nach SKOS genauer umschrieben. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle auf eine erneute ausführliche Umschreibung verzichtet.

Tabelle 69: Empfohlene SKOS-Beträge für den Grundbedarf I seit 1998

Haushaltsgrösse	Pauschale pro Monat in Franken	Äquivalenzskala	Pauschale pro Monat und Person in Franken
1 Person	1'010	1.00	1'010
2 Personen	1'545	1.53	773
3 Personen	1'880	1.98	626
4 Personen	2'160	2.14	540
5 Personen	2'445	2.42	489
6 Personen	2'725	2.70	454
7 Personen	3'010	2.98	430
Pro weitere Person plus 280 Fr.			
Zuschlag zum Grundbedarf I ab der dritten Person über 16 Jahre: 200 Fr. pro Person			

Quelle: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 1997

Die wichtigsten Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen dem betreibungsrechtlichen und fürsorgerechtlichen Existenzminimum

Bei den Richtlinien und Berechnungen der beiden Existenzminima sind folgende Gemeinsamkeiten festzustellen:

■ Die Berechnung der beiden Existenzminima beruht auf einer Zweiteilung der Ausgabenpositionen. Die Zweiteilung berücksichtigt zum einen pauschale, zum anderen individuelle Ausgabenbeträge im Budget der betroffenen Person. Beim betreibungsrechtlichen Existenzminimum werden die Ausgabenpositionen in einen «monatlichen Grundbetrag» und in «Zuschläge zum monatlichen Grundbetrag» aufgeteilt, beim fürsorgerechtlichen Existenzminimum in einen «Grundbedarf I und II» sowie in «situationsbedingte Leistungen».

Bei den Richtlinien und Berechnungen der beiden Existenzminima sind folgende Unterschiede festzustellen:

■ Um die Harmonisierung voranzutreiben wurden im Jahr 2000 die Ausgabenbeträge im betreibungsrechtlichen Existenzminimum denjenigen des fürsorgerechtlichen Existenzminimums weitgehend angeglichen. Dadurch sind die früheren Unterschiede bezüglich der Höhe der beiden Existenzminima verringert, aber nicht aufgehoben worden. Es ist zu vermuten, dass eine vollständige Angleichung der beiden Existenzminima nicht stattfinden wird, da hinter den beiden Existenzminima verschiedene Absichten und Ziele stecken.

■ Im Grundbedarf I (SKOS) sind die empfohlenen Ausgabenbeträge für alle Personen im Haushalt, also auch für Kinder, gleich hoch. Kindern über 16 Jahre wird sogar ein pauschaler Zuschlag von 200 Franken zum Grundbedarf I angerechnet. Im Grundbetrag des betreibungsrechtlichen Existenzminimums hingegen sind die anrechenbaren Ausgabenbeträge für den Unterhalt von Kindern abgestuft nach Alter der Kinder. Jüngere Kinder erhalten tiefere Beträge als ältere Kinder, wobei die oberste Betragsgrenze schon bei Kindern ab 12 Jahre erreicht wird (500 Franken).

■ Vergleicht man die auf dem SKOS-Ansatz und die auf dem Schuldbetreibungs- und Konkursrecht beruhenden Unterstützungsbudgets miteinander, so ist festzustellen, dass Unterstützungsbeträge nach fürsorgerechtlichem Existenzminimum höher als nach betreibungsrechtlichem Existenzminimum ausfallen. Zur Verdeutlichung dieser Differenz dient das folgende Beispiel: Wir gehen von einem 4-Personen-Haushalt aus. Es handelt sich dabei um ein Ehepaar mit zwei Kindern, wobei ein Kind 12 Jahre und das andere 17 Jahre alt ist. Gemäss betreibungsrechtlichem Existenzminimum erhält die Familie einen monatlichen Grundbetrag von 2'400 Franken (Ehepaar: 1'550 Franken + Kind unter 12 Jahre: 350 Franken + Kind über 12 Jahre: 500 Franken). Gemäss fürsorgerechtlichen Existenzminimum erhält die Familie einen monatlichen Grundbedarf, der im Minimum 2'460 Franken und im Maxi-

mum 2'695 beträgt (4-Personen-Haushalt: 2'160 Franken + Zuschlag für Kind über 16 Jahre: 200 Franken + minimaler Zuschlag zum Grundbedarf I: 100 Franken bzw. maximaler Zuschlag zum Grundbedarf I: 335 Franken).

■ Das Unterstützungsbudget der SKOS umfasst mehr Ausgabenpositionen als dasjenige gemäss Schuldbetreibungs- und Konkursrecht. Zusätzliche Ausgabenpositionen sind in den sogenannten situationsbedingten Leistungen veranschlagt. Es handelt sich dabei um folgende Ausgabenpositionen: a) Krankheits- und behinderungsbedingte Spezialauslagen; b) Fremdbetreuung der Kinder; c) Steuern; d) Urlaub/Erholung.[59] Diese werden in der Praxis jedoch nur berücksichtigt, wenn die Situation der zu unterstützenden Person es verlangt.

■ Wie wir gesehen haben, sind die Beträge der Ausgabenpositionen beim fürsorgerechtlichen Existenzminimum grundsätzlich höher als beim betreibungsrechtlichen Existenzminimum angesetzt und die Ausgabenpositionen berücksichtigen mehr individuelle Umstände. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass das fürsorgerechtliche Existenzminimum eine andere Absicht und ein anderes Ziel als das betreibungsrechtliche Existenzminimum verfolgt. Beim fürsorgerechtlichen Existenzminimums steht der «Integrationsgedanke» im Vordergrund: Die von der Sozialhilfe unterstützten Personen sollen mehr als nur minimale Existenzsicherung geniessen, ihnen soll immer auch eine Teilhabe und Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben ermöglicht werden. Die dabei empfohlenen Beträge entsprechen dem Budget von Haushalten unselbständig Erwerbender mit niedrigem Einkommen (den untersten 20 Prozent des Einkommensspektrums). Im Gegensatz dazu hat das betreibungsrechtliche Existenzminimum ein anderes Ziel, trotz der seit dem Jahr 2000 weitgehenden Angleichung der Beträge des betreibungsrechtlichen an das fürsorgerechtliche Existenzminimum. Auf Grund der Tatsache, dass die betroffenen Personen verschuldet sind und ihren finanziellen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen können, soll eigentlich nur eine minimale Existenzsicherung gewährleistet sein, damit eine hohe Pfändungsrate verwirklicht und die Schulden rasch abgebaut werden. Von der verschuldeten Person wird somit eine hohe Einschränkung des Lebensstandards gefordert.

17.2.2 Die geltende Regelung im Kanton Bern

Richtlinien zur Bemessung der Lebenshaltungskosten

Die Lebenshaltungskosten werden im Kanton Bern nach den Richtlinien des betreibungsrechtlichen Existenzminimums[60] berechnet (Stipendiendekret 1988, Artikel 3, Absatz 4). Die Richtlinien zur Bemessung der Lebenshaltungskosten im Kanton Bern wurden mehrmals geändert, zum letzten Mal im Jahre 1994 – in einer Zeit also, wo Sparmassnahmen gefordert und auch im Bildungsbereich umgesetzt wurden. Diese betrafen 1994 zum einen den Bereich «Wohnkosten», die einen Teil der Lebenshaltungskosten ausmachen. Zum anderen betrafen Sparmassnahmen die restlichen anrechenbaren Lebenshaltungskosten, insbesondere anrechenbare Kosten im Familienbudget. Die im Familienbudget im Jahre 1991 eingeführte Anrechnung des um 15 Prozent erhöhten Grundbetrags des betreibungsrechtlichen Existenzminimums wurde nun ganz abgeschaffen und die Haushalt- und Kinderabzüge, die in der Steuerveranlagung bereits berücksichtigt sind, konnten nicht mehr geltend gemacht werden. Im Gegenzug wurden die anerkannten stipendienberechtigten Höchstwerte bei den Lebenshaltungs- und Wohnkosten erhöht (Regierungsratbeschluss vom 18. Mai 1994).

---

[59] In Kapitel 10.4. und im Anhang sind die im Unterstützungsbudget anrechenbaren Ausgabenpositionen nach SKOS genauer umschrieben. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle auf eine erneute ausführliche Umschreibung verzichtet.

[60] Absicht und Richtlinien zur Bemessung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums sind im vorangegangen Abschnitt 17.2.1. umschrieben.

Seither blieben die Richtlinien zur Bemessung der Lebenshaltungskosten unverändert. Die seit 1994 geltenden Richtlinien für die Bemessung der Lebenshaltungskosten lauten nun:

■ „Als übrige Lebenshaltungskosten[61] wird der Grundbetrag des betreibungsrechtlichen Existenzminimums, vermindert um die in der Steuerveranlagung bereits berücksichtigten allgemeinen Haushalt- und Kinderabzüge, zuzüglich der Einkommens- und Vermögenssteuern, angerechnet. Im Bewerberbudget wird der Grundbetrag des betreibungsrechtlichen Existenzminimums um 10 Prozent erhöht" (Stipendiendekret 1994, Artikel 3, Absatz 4).

Für die Bemessung der Wohnkosten sind folgende Richtlinien massgebend:

■ „Die anrechenbaren Wohnkosten richten sich nach den vom Bundsamt für Statistik publizierten und um 10 Prozent erhöhten Durchschnittmieten" (Stipendiendekret 1988, Artikel 3, Absatz 1).

■ „Im Familienbudget werden für einen Einpersonenhaushalt höchstens die Kosten einer Zweizimmerwohnung, für einen Zwei- und Dreipersonenhaushalt die Kosten einer Dreizimmerwohnung, für eine Vierpersonenhaushalt die Kosten eine Vierzimmerwohnung und für grössere Familien die Kosten einer Fünfzimmerwohnung angerechnet" (Stipendiendekret 1994, Artikel 3, Absatz 2).

■ „Im Bewerberbudget werden für einen Einpersonenhaushalt höchstens die Kosten einer Einzimmerwohnung, für einen Zwei- und Dreipersonenhaushalt die Kosten einer Zweizimmerwohnung, für einen Vierpersonenhaushalt die Kosten einer Dreizimmerwohnung und für grössere Familien die Kosten einer Vierzimmerwohnung angerechnet. Für Auszubildende, welche bei den Eltern wohnen, werden die halben Kosten für eine Einzimmerwohnung angerechnet" (Stipendiendekret 1994, Artikel 3, Absatz 3).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Lebenshaltungskosten im Kanton Bern nach zwei Vorlagen berechnet werden: Erstens richten sich die anrechenbaren Wohnkosten nach den vom Bundesamt für Statistik veröffentlichten Durchschnittsmieten, wobei zu diesen zusätzlich 10 Prozent angerechnet werden. Zweitens werden die übrigen Lebenshaltungskosten nach den Ansätzen des Schuldbetreibungs- und Konkursrechtes berechnet, wobei im Bewerberbudget zusätzlich zu diesen 10 Prozent angerechnet werden.

In **Tabelle 70** sind die für den Kanton Bern gültigen Normkostensätze für die Stipendienberechnung zusammengetragen. Die Normkostensätze für Lebenshaltung und Wohnen sind jeweils für ein Eltern- bzw. Bewerberbudget angegeben. In der linken Spalte sind die älteren Ansätze (ab 1. August 1994 bis 1. August 2001) und in der rechten Spalte die aktuellen Ansätze (ab 1. August 2001) ersichtlich.

Die Lebenshaltungskosten unter dem Aspekt der Existenzsicherung

Wie in der Einleitung dieses Kapitels bereits angesprochen, steht und fällt das aktuelle Bemessungssystem der Lebenshaltungskosten im Kanton Bern mit der (Nicht-)Erfüllung des zweiten Hauptziels: „Bezügerinnen und Bezügern von Stipendien wird ein Leben oberhalb des Existenzminimums ermöglicht, aber auch nicht viel mehr" (Ecoplan 2000, 8). Zentraler Aspekt bei der Beurteilung der Lebenshaltungskosten ist somit die soziale Existenzsicherung der in Ausbildung stehenden Personen und ihrer Familien. Ob und wie das aktuelle Bemessungssystem der Lebenshaltungskosten auf der Basis des betreibungsrechtlichen Existenzminimums diesem zweiten Hauptziel gerecht wird, werden wir in der Folge genauer untersuchen.

[61] Unter „übrige Lebenshaltungskosten" sind alle Kosten gemäss den Richtlinien zum Grundbetrag des betreibungsrechtlichen Existenzminimums zu verstehen. Die genaue Umschreibung der im Grundbetrag vorgesehenen Lebenshaltungskosten ist im vorangegangenen Abschnitt 17.2.1., im Unterkapitel „Richtlinien und Bemessung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums" zu finden.

In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, sich an die in Kapitel 10.4. dargelegten Ergebnisse zu erinnern. Hierbei ging es um die Armutsberechnung der Beitragsstellenden und ihrer Familien. Wir berechneten die Armut nach den Richtlinien der SKOS, um zu überprüfen, ob die vom Kanton Bern unterstützten Beitragsstellenden und ihre Familien nach SKOS-Richtlinien als arm bezeichnet werden müssen. Die Untersuchung hat ergeben, dass 41 Prozent der Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen nach den Richtlinien der SKOS als arm bezeichnet werden müssen. Dieser bedenklich hohe Prozentsatz deutet darauf hin, dass es zwischen der Bemessungsgrundlage der SKOS und des Schuldbetreibungs- und Konkursrechtes grosse Unterschiede gibt, und lässt zum anderen vermuten, dass je nach Wahl der Bemessungsgrundlage die Armut unter den Beitragsstellenden verschärft oder abgebaut werden kann. Würden in Zukunft im Kanton Bern die Richtlinien der SKOS und daher das fürsorgerechtliche Existenzminimum für die Bemessung der Lebenshaltungskosten gelten, so könnte die Armutssituation unter den Beitragsstellenden entschärft werden.

Tabelle 70: Alte und neue Normkosten für die Stipendienberechnung im Kanton Bern

	Alte Normkosten bis August 2001	Aktuelle Normkosten ab August 2001
Elternbudget Lebenshaltungskosten		
Alleinstehend	12'120.—	13’200.—
Ehepaar	16’200.—	18’600.—
Zuschlag pro Kind bis 12 Jahre	3’300.—	4’200.—
Zuschlag pro Kind über 12 Jahre	5’640.—	6’000.—
Bewerberbudget Lebenshaltungskosten		
Bei den Eltern wohnend	6’200.—	6’600.—
Alleinstehend	13’330.—	14’520.—
Ehepaar	17’820.—	20’460.—
Zuschlag pro Kind bis 12 Jahre	3’630.—	4’620.—
Zuschlag pro Kind über 12 Jahre	6’200.—	6’600.—
Elternbudget Wohnkosten		
1-Personen-Haushalt	9’970.—	10’640.—
2 bis 3-Personen-Haushalt	11’970.—	12’770.—
4-Personen-Haushalt	14’930.—	15’940.—
5 und mehr Personen-Haushalt	19’750.—	21’080.—
Bewerberbudget Wohnkosten		
Bewerber/in unmündig oder bei den Eltern wohnend	3’900.—	4’160.—
1-Personen-Haushalt	7’800.—	8’320.—
2 bis 3-Personen-Haushalt	9’970.—	10’640.—
4-Personen-Haushalt	11’970.—	12’770.—
5 und mehr Personen-Haushalt	14’930.—	15’940.—

Quelle: Regierungsratsbeschluss 1673 von 1994 und Angaben der Abteilung für Ausbildungsbeiträge

Die Armutssituation der Beitragsstellenden könnte auch durch einen anderen Schritt entschärft werden. Wie wir bereits erwähnt haben, empfahl die Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz im Jahre 2000, die Beträge der Lebenshaltungskosten im Rahmen des Grundbetrags beim betreibungsrechtlichen Existenzminimum zu erhöhen. Mit diesem Schritt soll das betreibungsrechtliche dem fürsorgerechtlichen Existenzminimum weitgehend angepasst werden. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat ab 1. August 2001 einer Erhöhung der anrechenbaren Lebenshaltungs- und Wohnkosten im Familien- sowie im Bewerberbudget zugestimmt. Dieser Beschluss dürfte einen Einfluss auf die Armutssituation im Kanton Bern haben und diese entschärfen.

17.2.3 Fazit und Empfehlung für den Kanton Bern

Richtlinien zur Bemessung der Lebenshaltungskosten im Kanton Bern müssen den Aspekt der sozialen Existenzsicherung erfüllen. Wir können uns dabei fragen, ob Menschen, die in Not sind und ein

Recht auf Unterstützungsleistungen haben, für ihre prekäre Situation grundsätzlich bestraft werden dürfen, indem ihnen eine minimale Existenzsicherung zugebilligt wird? Je nachdem, ob man diese Frage bejaht oder verneint, stimmt man einer minimalen oder einer sozialen Existenzsicherung zu. Das heute geltende Bemessungssystem im Kanton Bern gewährt grundsätzlich eine minimale Existenzsicherung, da es sich nach dem betreibungsrechtlichen Existenzminimum orientiert. Um dies abzufedern, werden bei den Wohnkosten und bei den Lebenshaltungskosten im Bewerberbudget zusätzlich 10 Prozent angerechnet. Ebenso wurden ab August dieses Jahres die anrechenbaren Beträge für die Wohn- und Lebenshaltungskosten erhöht. Dennoch besteht die Vorgabe, vom betreibungsrechtlichen Existenzminimum auszugehen, so dass wir davon ausgehen müssen, dass bis heute die Gewährung einer minimalen Existenzsicherung durch das Stipendienwesen im Vordergrund steht und die in Ausbildung stehenden Personen und ihre Familien, die vom Kanton unterstützt werden, damit grundsätzlich bestraft werden. Gegen das betreibungsrechtliche Existenzminimum als Richtlinie sprechen aber bildungs- und gesellschaftspolitische Argumente:

■ Personen, die für die eigene Ausbildung bzw. für die Ausbildung ihrer Kinder Unterstützungsleistungen ersuchen, dürfen mit einer minimalen Existenzsicherung nicht bestraft werden. Da das betreibungsrechtliche Existenzminimum der minimalen Existenzsicherung entspricht, sollte deshalb im Kanton Bern eine Umstellung auf das fürsorgerechtliche Existenzminimum, das eine allgemein anerkannte Grenze für soziale Existenzsicherung gewährt, in Betracht gezogen werden. Damit wäre der implizit vorhandene und zutiefst altertümlich erscheinende Bestrafungsgedanke aus der Stipendienordnung gestrichen.
■ Unsere Armutsuntersuchung, die auf den Ansätzen der SKOS beruht, hat gezeigt, dass ein hoher Prozentsatz der Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen im Kanton Bern als arm zu bezeichnen ist. Mit der Einführung des fürsorgerechtlichen Existenzminimums kann die Armut unter den betroffenen Personen verringert bzw. abgebaut werden. Eine andere Möglichkeit wäre allenfalls, die anrechenbaren Lebenshaltungs- und Wohnkosten gemäss betreibungsrechtlichen Existenzminimum so stark zu erhöhen, bis das Niveau der beiden Existenzminima tatsächlich angeglichen wäre. Da damit aber der Bestrafungsgedanke, der mit dem betreibungsrechtlichen Existenzminimum verknüpft ist, nicht wegfällt, ist diese Lösung nur bedingt zu empfehlen.
■ Das fürsorgerechtliche Existenzminimum berücksichtigt in besonderer Weise individuelle Ausgabenpositionen. Damit wird man der individuellen Lebenssituation der in Ausbildung stehenden Personen mehr gerecht als mit den im betreibungsrechtlichen Existenzminimum festgelegten Normkosten. Es ist aber beizufügen, dass die Einführung des fürsorgerechtlichen Existenzminimums den administrativen Aufwand erhöhen könnte.
■ Das fürsorgerechtliche Existenzminimum erhebt den Anspruch, eine soziale Existenzsicherung zu gewährleisten. Diese ist mit einem niedrigem Einkommen von Haushalten unselbständig Erwerbender zu vergleichen und ermöglicht die Teilhabe und Teilnahme am sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Leben. Würde der Kanton Bern eine solche Existenzsicherung in der Stipendienordnung verankern, so kann davon ausgegangen werden, dass die in Ausbildung stehenden Personen und ihre Familien über genügend finanzielle Ressourcen verfügten und keine zusätzlichen finanziellen Mitteln sich beschaffen müssten (bspw. Unterstützungsleistungen durch Sozialhilfe, private Darlehen).
■ In der Grobevaluation des Stipendienwesens des Kantons Bern wurde unter anderem gefordert, dass den Bezüger/innen von Stipendien ein Leben oberhalb des Existenzminimums, wenn auch nicht viel mehr, zu gewährleisten sei. Wie wir gezeigt haben, erfüllt das fürsorgerechtliche Existenzminimum diese Forderung deutlich besser als das betreibungsrechtliche Existenzminimum.
■ Die Zusammensetzung der Bezüger/innen von Stipendien hat gezeigt, dass drei Viertel der Bezüger/innen in einer Familie leben – entweder weil sie noch bei den Eltern wohnen oder weil sie selber

schon eine Familie haben. Die Armut betrifft in vielen Fällen also mehrere Personen in einem Haushalt. Ein Systemwechsel würde diesen Verhältnissen mehr Rechnung tragen.

■ Eine gut ausgebildete Bevölkerung liegt im Interesse des Kantons Bern und der Schweiz. Dies insbesondere darum, weil ein Zusammenhang zwischen Armut und mangelnder Bildung nachgewiesen werden kann: Nicht genügend ausgebildete Menschen sind mehrheitlich von Armut betroffen. Bildung und Weiterbildung sind demnach wichtiges, in die Zukunft investiertes Gut bzw. Kapital. Da jedoch nicht alle in der Lage sind, sich eine den eigenen Fähigkeiten entsprechende Ausbildung und die in der Ausbildungszeit anfallenden Kosten zu finanzieren, sollten diese Ausbildungsphasen mit staatlichen Mitteln unterstützt werden. Die Unterstützungsleistungen müssen jedoch so hoch sein, dass die betroffenen Personen am sozialen und wirtschaftlichen Leben teilhaben und teilnehmen können, so wie es die Sozialhilfe mit dem fürsorgerechtlichen Existenzminimum versucht zu verwirklichen. Eine solche Massnahme kann dazu beitragen, die Armutsproblematik (bspw. das Problem der Working poor) zu entschärfen.

17.3 Die Berechnung der Ausbildungskosten

Das im Kanton Bern angewendete Fehlbetragsdeckungssystem für die Berechnung der Ausbildungsbeiträge beruht auf dem Vergleich zwischen effektiven bzw. maximal anrechenbaren Lebenshaltungs- und Ausbildungskosten einerseits und dem Einkommen andererseits. Die Bemessung der Lebenshaltungskosten war Thema im vorangegangenen Abschnitt 17.2., es folgt nun die Betrachtung der Detailregelungen der Ausbildungskosten.

17.3.1 Grundsätzliche Überlegungen

Es ist zu beobachten, dass in den letzten Jahren der Bildungsbereich in einigen Kantonen starke Veränderungen erlebt hat. Veränderungen wurden forciert, da nach Ansicht der Reformer/innen gewisse alte Strukturen im Bildungsbereich neueren Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr genügen würden (Stichwort Blockschulunterricht, Frühenglisch oder Informatik auf der Primarstufe, Auflösung der alten Maturtypen und deren Überführung in ein neues Matursystem usw.). Im Rahmen dieser Umstrukturierungen im Bildungsbereich sind die folgenden grundsätzlichen Überlegungen zur Bemessung der Ausbildungskosten zu sehen. In diesem Sinne müssen wir uns also fragen, welche Ausbildungskosten der Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen in Zukunft angerechnet werden und wie hoch die maximal anrechenbaren Ausbildungskosten sein sollten.

17.3.2 Die geltende Regelung im Kanton Bern

Die stipendienberechtigten Ausbildungskosten sind in der Stipendienverordnung, Artikel 8, geregelt. Der Artikel wurde im Jahr 1997 zum letzten Mal geändert. Die Richtlinien wurden zwar nicht wesentlich verändert, dennoch kamen die Änderungen den Bezüger/innen zu Gute. Die bis heute geltende Verordnung über die Ausbildungskosten lautet folgendermassen:

■ „Die stipendienberechtigten Ausbildungskosten sind grundsätzlich auf 3’000 Franken limitiert. Übersteigen die effektiven Ausbildungskosten diesen Betrag wesentlich, können höhere Kosten angerechnet werden. Massgebend sind die Kosten für öffentliche Ausbildungen“ (Stipendienverordnung 1997, Artikel 8, Absatz 1).

■ „In den Ausbildungskosten sind insbesondere enthalten: Schulgeld, Examensgebühren, Schulmaterial, Lehrmittel, Berufskleider, Veranstaltungen der Ausbildungsstätte und Reiseauslagen vom Wohn-

ort zum Ausbildungsort. Die Erziehungsdirektion legt die einzelnen Beträge frankenmässig fest und bezeichnet die anrechenbaren höheren Kosten“ (Stipendienverordnung 1997, Artikel 8, Absatz 2).

Um beurteilen zu können, ob die Limite von 3'000 Franken grundsätzlich genügend hoch angesetzt ist und auch in Zukunft im Kanton Bern nicht erhöht werden soll, haben wir die effektiven Ausbildungskosten der Antragsstellenden in Kapitel 10.3. untersucht. Dabei haben wir herausgefunden, dass die durchschnittlichen Ausbildungskosten über 3'000 Franken pro Person und pro Jahr liegen, nämlich 4'171 Franken. Diese Kosten setzen sich hauptsächlich zusammen aus Reisekosten, Kosten für Lehr- bzw. Schulmaterial, Schulgeld bzw. Semestergebühren. Es handelt sich hierbei also um stipendienberechtigte Ausbildungskosten. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die heute geltende Limite von 3'000 Franken im Durchschnitt weitaus überschritten wird.

Im Rahmen dieser Untersuchung hat uns ebenfalls interessiert, wie viele Antragsstellende Kosten für Hard- und Software hatten und in welchem Umfang sich die Kosten beliefen. Eine erstaunlich hohe Anzahl an Antragsstellenden (45 Prozent) gab an, dass sie im Ausbildungsjahr 2000/01 Kosten für Hard- und Software hatten. Diese betrugen im Durchschnitt 1'686 Franken, wobei Personen auf der Tertiärstufe diesen Durchschnitt noch übertrafen. Sie mussten im Durchschnitt 2'120 Franken bezahlen. Da die Kosten für Hard- und Software nicht stipendienberechtigt sind, müssen die Bezüger/innen für diese Kosten selbst aufkommen.

Es stellt sich nun die Frage, ob auf Grund der deutlich zunehmenden Bedeutung von Hard- und Software für den Bildungsbereich und der damit verbundenen hohen Kosten für die Bezüger/innen, diese Art von Ausbildungskosten nicht in den Katalog der stipendienberechtigten Ausbildungskosten aufgenommen werden sollte. Für einen Einschluss sprechen mehrere Gründe:

■ Hard- und Software sind heute unverzichtbare technische Hilfsmittel, insbesondere für Personen auf einer höheren Bildungsstufe. Es ist anzunehmen, dass deren Bedeutung im Bildungsbereich sogar zunehmen wird.
■ Die Anschaffungskosten für Hard- und Software sind im Vergleich zu anderen klassischen Ausbildungskosten wie Lehr- und Schulmaterial sehr hoch. Daneben ergeben sich im Lauf der Zeit zusätzliche Kosten für Updates der Software und Aufrüstungsmassnahmen im Hardwarebereich, für die man bis heute selber aufkommen muss.
■ Kenntnisse im Umgang mit Hard- und Software werden heute beim Einstieg ins Arbeitsleben grundsätzlich erwartet. Da jedoch nicht alle über genügend finanzielle Ressourcen verfügen, sich in der Ausbildungszeit Hard- und Software anzuschaffen, sind Bildungsunterschiede zwischen den jungen in Ausbildung stehenden Personen vorprogrammiert. Wird also von Seiten des Kantons mittels finanzieller Unterstützung nicht Gegensteuer gegeben, besteht die Gefahr, dass auf Grund der sozialen Herkunft Bildungsunterschiede entstehen, die für die jungen Menschen ungleiche Ausgangsbedingungen auf dem Arbeitsmarkt zur Folge haben werden.

17.3.3 Fazit und Empfehlung für den Kanton Bern

Die in der aktuellen Stipendienverordnung festgelegte Limite für stipendienberechtigte Ausbildungskosten von 3'000 Franken ist unserer Meinung nach zu tief angesetzt. Dieser Betrag wird heute in vielen Fällen überschritten, insbesondere von Personen, die auf höherer Bildungsstufe stehen. Nebst den Lebenshaltungskosten bestimmen also auch die Ausbildungskosten über den Lebensstandard während der Ausbildungszeit. Da der Kanton Bern die Existenzsicherung während der Ausbildungszeit sichern soll, drängt es sich auf, die gegenwärtige Regelung der anrechenbaren Ausbildungskosten zu überdenken. Deshalb schlagen wir vor, die Limite zu erhöhen. Gemäss unserer Untersuchung

könnte eine Erhöhung der Grenze um 2'000 Franken auf 5'000 Franken bei 80 Prozent der Antragsstellenden die Ausbildungskosten decken.[62] Eine Erhöhung um 4'000 Franken auf 7'000 Franken könnte sogar bei rund 90 Prozent der Antragsstellenden die Ausbildungskosten decken. Wir empfehlen daher, die Limite um mindestens 2'000 Franken auf 5'000 Franken zu erhöhen.

Auf Grund der zunehmenden Bedeutung von Hard- und Software im Bildungsbereich wie auch in verschiedenen Bereichen der Arbeitswelt, sind wir der Meinung, dass eine Erweiterung der Kriterienliste für anrechenbare Ausbildungskosten unumgänglich ist. Daher plädieren wir dafür, die Liste um die Kosten für Hard- und Software zu erweitern.

17.4 Die Berücksichtigung des Einkommens

Das Fehlbetragsdeckungssystem beruht auf dem Vergleich zwischen den effektiven bzw. maximal anrechenbaren Lebenshaltungs- und Ausbildungskosten einerseits und dem Einkommen andererseits. Die Detailregelungen der Lebenshaltungskosten waren Thema im Abschnitt 17.2., die Detailregelungen der Ausbildungskosten im Abschnitt 17.3. Damit haben wir die wichtigsten Ausgabenbereiche im Fehlbetragsdeckungssystem untersucht und können zum Einnahmenbereich übergehen. Als anrechenbare Einnahmen im Budget der Beitragsstellenden bzw. deren Eltern gelten das steuerbare Einkommen und Vermögen. Als erstes werden wir grundsätzliche Überlegungen zu diesen Einnahmepositionen anstellen und im Weiteren deren Richtlinien im Kanton Bern aufzeigen.

17.4.1 Grundsätzliche Überlegungen

Die Bemessung der Ausbildungsbeiträge erfolgt nach einem Vergleich der Ausgaben- und Einnahmenseite. Wie die Richtlinien zur Ausgabenseite sind auch die Richtlinien zur Einnahmenseite kantonal verschieden geregelt. Zwischen den Kantonen gibt es daher in der Anrechnung der Einnahmen grosse Unterschiede. Im Hinblick auf die heutige Ausgestaltung der Richtlinien im Kanton Bern, ist es sinnvoll, grundsätzliche Überlegungen zur Anrechnung der Einnahmen anzustellen. Im Folgenden werden wir drei Bereiche genauer untersuchen: Erstens die im Familienbudget berücksichtigten Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern der Beitragsstellenden, zweitens die im Bewerberbudget berücksichtigte Einkommenssituation sowie drittens die ebenfalls im Bewerberbudget berücksichtigte Vermögenssituation. Wir beginnen unsere grundsätzlichen Überlegungen mit der elterlichen finanziellen Leistungspflicht.

Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögenssituation der Eltern

Bei der Regelung der Einnahmenseite bestimmt der Kanton selber, ob und in welcher Form die Einkommens- und Vermögenssituation der Eltern der Beitragsstellenden berücksichtigt werden. In den kantonalen Vorlagen haben sich im Rahmen der Berücksichtigung der elterlichen finanziellen Verhältnisse drei Systemarten etabliert. Die einzelnen Systeme berücksichtigen die elterlichen finanziellen Verhältnisse a) ganz, b) teilweise oder c) gar nicht. Im ersten Fall sind die Eltern verpflichtet, ihr Kind, unabhängig wie alt es ist oder welche Ausbildung es schon absolviert hat, bei der gewählten Ausbildung finanziell zu unterstützen. In jedem Fall wird die Einkommens- und Vermögenssituation der Eltern im Budget ganz berücksichtigt. Im zweiten Fall wird die Einkommens- und Vermögenssituation der Eltern in gewissen Situationen reduziert berücksichtigt. Üblicherweise dann, wenn die gesuchs-

[62] Die Berechnungen dazu wurden im Kapitel 10.3. „Art und Höhe der Ausbildungskosten“ durchgeführt. Die Ergebnisse sind der Tabelle 47 zu entnehmen.

stellende Person eine erste Ausbildung abgeschlossen hat und entweder mindestens 25 Jahre alt ist oder vor Beginn der neuen Ausbildung während mindestens zwei Jahren durch eigene Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig war. Im dritten Fall wird die Einkommens- und Vermögenssituation der Eltern von volljährigen Kindern nicht berücksichtigt. Lediglich die Einkommens- und Vermögenssituation der gesuchstellenden Person spielt für die Bemessung der Ausbildungsbeiträge noch eine Rolle.

Welche Vorteile oder Nachteile enthalten nun die drei verschiedenen Systeme? Welches System ist im Vergleich das fairste? Ein Vergleich drängt sich auf, um diese Fragen beantworten zu können.

■ **Modell 1: Die volle Berücksichtigung der finanziellen Situation der Eltern**
Dieses System enthält den Vorteil, dass bei jeder Bemessung der Ausbildungsbeiträge die finanzielle Situation der Eltern der gesuchsstellenden Person begutachtet wird. Dadurch wird verhindert, dass Beitragsstellende aus begüterten Verhältnissen staatliche Unterstützungsleistungen erhalten.

Ein grosser Nachteil jedoch ist, dass dieses System sehr undifferenziert vorgeht. Alle Beitragsstellende, unabhängig von ihrem individuellen Hintergrund und ihrem Alter, werden grundsätzlich gleich behandelt. Gemäss Gesetz darf beim Erstellen des Budgets zwischen einer 17-jährigen Schülerin, die in einer Maturausbildung steht, und einer 30-jährigen alleinerziehenden Frau, die nach einigen Jahren Erwerbstätigkeit eine neue Ausbildung plant, nicht unterschieden werden. Die Eltern beider Frauen sind in jedem Fall verpflichtet, ihre Töchter in der Ausbildungszeit zu unterstützen. Was bei der 17-jährigen Schülerin einen Sinn macht, erscheint bei der 30-jährigen Frau eher fragwürdig. Die volle Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögenssituation der Eltern kann zur Folge haben, dass auf Grund der finanziellen Verhältnisse der Eltern die 30-jährige Frau nicht stipendienberechtigt ist. Um die Ausbildung dennoch absolvieren zu können, wäre die Frau auf die direkte Unterstützung der Eltern angewiesen. Eine solche Abhängigkeit ist für viele Ausbildungswillige unhaltbar, was zur Folge hat, dass sie die Ausbildung nicht in Angriff nehmen.

■ **Modell 2: Die teilweise Berücksichtigung der finanziellen Situation der Eltern**
Dieses System enthält einen grossen Vorteil, da es im Vergleich zum ersten System differenzierter vorgeht. Es schreibt ausdrücklich vor, in welchen Fällen die elterlichen finanziellen Verhältnisse ganz und in welchen Fällen eben in reduzierter Form berücksichtigt werden. So hat es sich eingebürgert, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern nur teilweise berücksichtigt wird, wenn die gesuchsstellende Person eine erste Ausbildung abgeschlossen hat und entweder mindestens 25 Jahre alt ist oder vor Beginn der neuen Ausbildung während mindestens zwei Jahren durch eigene Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig war. In allen anderen Fällen werden die elterlichen finanziellen Verhältnisse ganz berücksichtigt. Ein solches Vorgehen wird auch von der EDK empfohlen. Im Rahmen von Harmonisierungsbestrebungen der kantonalen Stipendienwesen hat sie eine teilweise Berücksichtigung der elterlichen Finanzsituation empfohlen (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1997, Artikel 9, Absatz 4).

■ **Modell 3: Keine Berücksichtigung der finanziellen Situation der Eltern**
Der Vorteil dieses Systems ist, dass die in Ausbildung stehenden Personen im Vordergrund des Bemessungssystems stehen. Die volljährigen Beitragsstellenden werden als selbständige Personen betrachtet und erhalten vom Staat Ausbildungsbeiträge. Dadurch sind die Beitragsstellenden nicht vom Goodwill der Eltern abhängig.

Ein Nachteil jedoch ist, dass dieses Modell mit der aktuellen schweizerischen steuerlichen Gesetzgebung nicht harmonisiert. Heute können Eltern steuerliche Abzugsmöglichkeiten für Ausbildungsaufwendungen ihrer Kinder geltend machen. Falls nun dieses System eingeführt werden würde, müsste die Steuergesetzgebung notwendigerweise geändert werden, so dass die Eltern, die nicht mehr für

den Unterhalt der volljährigen, in Ausbildung stehenden Kinder verpflichtet wären, keine steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für Ausbildungsaufwendungen mehr hätten.[63] Auf einen weiteren Nachteil dieses Modells wird häufig hingewiesen. Viele empfinden es als ungerecht, dass Kinder von begüterten Familien ebenso wie Kinder von minderbemittelten Familien vom Staat unterstützt wären.

Der Vergleich der drei Systeme zeigt, dass unter den in der Schweiz gegebenen Umständen das zweite Modell die meisten Vorteile mit sich bringt.

Berücksichtigung der Einkommenssituation der Beitragsstellenden

Auf der Einnahmenseite werden nicht nur die finanziellen Verhältnisse der Eltern, sondern auch der Beitragsstellenden berücksichtigt. Dabei zeigt sich die Ausgestaltung der Berücksichtigung der Einkommenssituation der Beitragsstellenden zwischen den Kantonen recht unterschiedlich. Im Hinblick auf die Regelung im Kanton Bern, die im nächsten Abschnitt genauer dargelegt wird, stellt sich die Frage, wie gerechtfertigt und sinnvoll eine hohe Anrechnung des Einkommens – falls ein Einkommen erzielt wird – bzw. die Anrechnung eines zumutbaren Minimaleinkommens bei fehlender Erwerbstätigkeit überhaupt ist?

Sind die Richtlinien zur Anrechnung des Einkommens der Bezüger/innen relativ allgemein formuliert, so lassen diese kaum differenziertes Vorgehen zu – diese Kritik wurde bereits beim Modell des elternabhängigen Berechnungssystems ausgesprochen. Die Undifferenziertheit besteht darin, dass alle Beitragsstellenden, unabhängig von ihrer Ausbildungssituation und ihrem Alter, gleich behandelt werden. Zur Illustration nehmen wir das Beispiel von einer 17- und 30-jährigen Frau. Angenommen, die 30-jährige, alleinerziehende Frau muss auch während der Ausbildung erwerbstätig sein. Von ihrem Erwerbseinkommen wird nun ein hoher Anteil (z. B. 80 Prozent) angerechnet, da der Kanton generell eine hohe Erwerbstätigkeit unter den Bezüger/innen vermeiden möchte, damit die Ausbildungszeit so schnell wie möglich absolviert wird. Diese Regelung kann zur Folge haben, dass die Frau unter den angenommenen Rahmendingungen auf der einen Seite knapp zu viel Erwerbseinkommen für einen Anspruch auf Stipendien aufweist und auf der anderen Seite dennoch über zu wenig Erwerbseinkommen für die selbständige Finanzierung der Ausbildung verfügt. Wiederum andere Folgen kann eine undifferenzierte Regelung bei der 17-jährigen Maturaschülerin haben. Gehen wir einmal davon aus, dass sie aus einer minderbemittelten Familie stammt und zwei weitere Geschwister hat. Da sie selber kein Einkommen aufweist, wird ihr bzw. ihren Eltern ein Minimaleinkommen zugemutet, das im Budget angerechnet wird. Je nach Höhe dieses zugemuteten Minimaleinkommens kann die minderbemittelte Familie in finanzielle Schwierigkeiten geraten, so dass im schlimmsten Fall die 17-jährige Tochter genötigt ist, die Ausbildung abzubrechen.

Die Beispiele haben gezeigt, dass auch bei der Berücksichtigung der Einkommenssituation der Beitragsstellenden grundsätzlich eine differenzierte Vorgehensweise zu empfehlen ist. Eine Erwerbstätigkeit ist nicht per se zu verhindern, die Anrechnung eines Minimaleinkommens nicht per se für alle gleich hoch anzusetzen. Mit differenzierten Richtlinien würde der Kanton den verschiedenen Lebenssituationen der Beitragsstellenden mehr gerecht werden.

Berücksichtigung der Vermögenssituation der Beitragsstellenden

Nicht nur in der Ausgestaltung der Berücksichtigung der Einkommen der Beitragsstellenden gibt es grosse Unterschiede zwischen den Kantonen, sondern auch in der Ausgestaltung der Berücksichti-

[63] Eine solche Regelung ist in den nordischen Staaten zu finden. Diese Staaten gewähren Ausbildungsbeiträge unabhängig von der elterlichen Einkommens- und Vermögenssituation. Im Gegenzug lassen sie keine Unterhalts- und Kinderabzüge gelten.

gung des Vermögens der Beitragsstellenden. Im Hinblick auf die Regelungen im Kanton Bern stellen sich für uns insbesondere folgende Fragen: Wie gerechtfertigt und sinnvoll ist es, dass auf Grund der jetzigen Regelung die Beitragsstellenden gezwungen sind, ihr Vermögen während der Ausbildungszeit aufzuzehren? Ist es sinnvoll, dass die Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen nach ihrer Ausbildung damit rechnen müssen, ohne eigenes Vermögen dazustehen?

Ohne an dieser Stelle ein illustrierendes Beispiel zu geben, empfehlen wir in der Vermögensfrage – wie auch in der Einkommensfrage – grundsätzlich ein differenziertes Vorgehen von Seiten der AAB. Wie wir bereits in Beispielen gezeigt haben, werden pauschale Lösungen den individuellen Lebenssituationen wenig gerecht. Damit die finanzielle Situation nach der Ausbildung nicht prekäre Formen annimmt, ist die Einführung eines Freibetrags beim Vermögen grundsätzlich zu diskutieren. Dabei wäre es denkbar, unterschiedlich hohe Freibeträge festzulegen, um der individuellen Situation der/des Beitragsstellenden noch mehr gerecht zu werden.

17.4.2 Die geltende Regelung im Kanton Bern

Wie wir gesehen haben, stehen bei der Anrechung der Einkommen drei Aspekte im Vordergrund: die Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögenssituation der Eltern, die Berücksichtigung der Einkommenssituation der Beitragsstellenden sowie die Berücksichtigung der Vermögenssituation der Beitragsstellenden. Nachdem wir grundsätzliche Überlegungen zu den drei Aspekten angestellt haben, ist es nun sinnvoll, die eigentlichen Regelungen im Kanton Bern zu untersuchen. Dabei gehen wir so vor, dass die Regelungen pro Aspekt dargelegt werden.

Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögenssituation der Eltern
Auf Grund des Schweizerischen Zivilgesetzbuches geht die Unterhaltspflicht der Eltern für ihre Kinder in Ausbildung über die Volljährigkeit hinaus – bis eine angemessene Ausbildung absolviert werden konnte und soweit es den Eltern zumutbar ist (ZGB, Artikel 277). Alle Kantone haben deshalb ein elternabhängiges Stipendiensystem aufgebaut, wobei dessen Ausgestaltung kantonal unterschiedlich geregelt ist. Im Kanton Bern existiert ein elternabhängiges Stipendiensystem ohne eine in bestimmten Fällen teilweise gewährte finanzielle Entlastung der Eltern.

Im Stipendiendekret (Stand 19. Januar 1994) ist die Anrechnung des Einkommens und Vermögens der Eltern folgendermassen geregelt:

- „Im Familienbudget wird das steuerbare Einkommen oder das Ergebnis einer entsprechenden Berechnung eingesetzt“ (Stipendiendekret 1988, Artikel 6, Absatz 1).
- „Vom steuerbaren Vermögen, abzüglich eines Freibetrages von 20'000 Franken, werden im Familienbudget 15 Prozent als Einnahmen angerechnet (Stipendiendekret 1994, Artikel 7, Absatz 1).
- „Der im Familienbudget ausgewiesene Einnahmenüberschuss wird durch die Zahl der schulpflichtigen und der in Ausbildung stehenden, finanziell abhängigen Familienangehörigen geteilt und das Ergebnis als Einnahme im Bewerberbudget eingesetzt“ (Stipendiendekret 1991, Artikel 8, Absatz 1).

In der Stipendienverordnung (Stand 22. Januar 1997) ist die Anrechnung des Einkommens und Vermögens der Eltern folgendermassen geregelt:

- „Leistet ein Elternteil für seine Kinder gerichtlich festgesetzte Unterhaltsbeiträge oder Beiträge aufgrund eines genehmigten Unterhaltsvertrages, so werden dies anstelle seines steuerbaren Einkommens berücksichtigt. In diesem Fall werden seine Ausgaben nicht in die Berechnung einbezogen“ (Stipendienverordnung 1991, Artikel 15, Absatz 1).

■ „Das steuerbare Vermögen dieses Elternteiles wird anteilsmässig in die Berechnung einbezogen. Für den angerechneten Betrag kann im Rahmen der entsprechenden Bestimmungen ein Darlehen gewährt werden (Stipendienverordnung 1991, Artikel 15, Absatz 2).
■ „Unterhaltsbeiträge und Renten für Auszubildende werden als Einnahmen im Bewerberbudget eingesetzt. Werden Unterhaltsbeiträge von einem Elternteil versteuert, erfolgt eine entsprechende Berücksichtigung im Familienbudget“ (Stipendienverordnung 1997, Artikel 15, Absatz 3).

Wie wir sehen, umfassen die eben genannten Regelungen keine reduzierte finanzielle Leistungspflicht der Eltern. Im vorangegangenen Abschnitt 17.4.1 haben wir aber das elternabhängige Finanzierungsmodell mit teilweise reduzierter Leistungspflicht der Eltern empfohlen, da es unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen das fairste Modell darstellt. Welche Meinung haben die Bezüger/innen selber zum Finanzierungsmodell im Kanton Bern? Wie beurteilen sie die volle Berücksichtigung der elterlichen Einkommens- und Vermögenssituation? Die Antragsstellenden konnten in der schriftlichen Befragung dazu Stellung nehmen. Die Ergebnisse zur Beurteilung des Stipendiengesetzes durch die Antragsstellenden sind in Kapitel 14 dargelegt und die Ergebnisse zur Beurteilung der Anrechnung der Einkommen in der folgenden **Tabelle 71** noch einmal zusammengefasst. Daraus ist zu entnehmen, dass die Hälfte der Antragsstellenden gegenüber der aktuellen Regelung skeptisch eingestellt ist. 25 Prozent befürworten eine Senkung der Bedeutung der Einkommens- und Vermögenssituation der Eltern und 25 Prozent sogar deren Abschaffung.

Tabelle 71: Beurteilung der heutigen Ausgestaltung des Stipendiengesetzes durch die Antragsstellenden im Ausbildungsjahr 2000/01

	Bezüger/innen 2000/01	Nichtbezüger/innen 2000/01	Total
A. Berücksichtigung des Einkommens/Vermögens der Eltern			
Bedeutung der Eltern erhöhen	16%	9%	13%
Bedeutung der Eltern senken	18%	36%	25%
Bedeutung der Eltern nicht verändern	49%	18%	36%
Keine Berücksichtigung der Eltern	17%	37%	25%
Total	100%	100%	100%
B. Anrechnung des Einkommens mit 80%			
Prozentsatz erhöhen	12%	4%	9%
Prozentsatz senken	25%	38%	30%
Prozentsatz nicht verändern	51%	43%	47%
Erwerbseinkommen nicht anrechnen	13%	15%	14%
Total	100%	100%	100%
C. Zumutbares Mindesteinkommen von 2'500 Franken			
Mindesteinkommen erhöhen	17%	18%	17%
Mindesteinkommen senken	14%	16%	15%
Mindesteinkommen nicht verändern	39%	41%	40%
Mindesteinkommen nicht anrechnen	30%	25%	28%
Total	100%	100%	100%

Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen und Nichtbezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/01. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Berücksichtigung der Einkommenssituation der Beitragsstellenden

Im Bewerberbudget sind die Einkommen der Beitragsstellenden berücksichtigt. Die Anrechnung des Einkommens geschieht nach den Richtlinien in der Stipendienverordnung und im Stipendiendekret.

Folgende Regelungen zum Einkommen sind im Stipendiendekret (Stand 19. Januar 1994) festgesetzt:

■ „Im Bewerberbudget werden die tatsächlichen Verhältnisse berücksichtigt. Vom Bruttoeinkommen werden nach Abzug eines Freibetrages von 1’000 Franken 80 Prozent, mindestens jedoch ein vom

Regierungsrat festzusetzender Minimalbetrag angerechnet“ (Stipendiendekret 1994, Artikel 6, Absatz 2).

■ „Der im Familienbudget ausgewiesenen Einnahmenüberschuss wird durch die Zahl der schulpflichtigen und der in Ausbildung stehenden, finanziell abhängigen Familienangehörigen geteilt und das Ergebnis als Einnahme im Bewerberbudget eingesetzt“ (Stipendiendekret 1991, Artikel 8, Absatz 1).

Folgende Regelungen zum Einkommen sind in der Stipendienverordnung (Stand 28. April 1993) festgesetzt:

■ „Als zumutbares Minimaleinkommen gemäss Artikel 6 Absatz 2 des Stipendiendekretes werden in der Regel 2'500 Franken angerechnet“ (Stipendienverordnung 1993, Artikel 17).

Wie wir sehen, enthalten die Regelungen zum Einkommen der Beitragsstellenden zwei wichtige Aussagen. Erstens werden vom Bruttoeinkommen, abzüglich eines Freibetrages von 1'000 Franken, 80 Prozent angerechnet. Die Anrechnung geschieht also nach einem hohen Prozentsatz. Bezüger/innen, die während der Ausbildung viel erwerbstätig sind bzw. sein müssen, werden mit dieser Richtlinie weitgehend «bestraft». Zweitens wird bei fehlendem Einkommen ein Minimaleinkommen in der Höhe von 2'500 Franken angerechnet. Dieser Betrag wurde im Jahr 1993 um 500 Franken auf 2'500 Franken erhöht. Diese Änderung zu Ungunsten der Bezüger/innen erfolgte auf Grund der beschlossenen Sparmassnahmen.

In unserer Umfrage wurden die Antragsstellenden auch zu den Richtlinien zur Anrechung des Einkommens befragt. Wie in Tabelle 71, Teil B, ersichtlich, sprachen sich 30 Prozent dafür aus, dass der Prozentsatz von 80 Prozent gesenkt und insgesamt 14 Prozent dafür aus, dass das Erwerbseinkommen in Zukunft gar nicht mehr angerechnet werden sollte. In Teil C sehen wir die Ergebnisse zur Richtlinie eines zumutbaren Minimaleinkommens von 2'500 Franken. Hier sprachen sich 25 Prozent dafür aus, dass das Minimaleinkommen gesenkt und 28 Prozent dafür aus, dass das Minimaleinkommen gar nicht mehr angerechnet werden sollte. Ein deutlich hoher Anteil der Antragsstellenden beurteilt auch in diesem Fall die heutigen Regelungen als zu streng.

Berücksichtigung der Vermögenssituation der Beitragsstellenden

Im Bewerberbudget werden neben den Einkommen auch das Vermögen der Beitragsstellenden angerechnet. Die Anrechnung des Vermögens beruht auf den Richtlinien im Stipendiendekret.

Im Stipendiendekret (Stand 18. Mai 1988) ist die Anrechnung des Vermögens der Beitragsstellenden wie folgt geregelt:

■ „Im Bewerberbudget wird das steuerbare Vermögen durch die Zahl der Ausbildungsjahre geteilt und als Einkommen angerechnet“ (Stipendiendekret 1988, Artikel 7, Absatz 2).

In Ausbildung stehende Personen, die ein steuerbares Vermögen besitzen, müssen dieses als Einkommen deklarieren. Es ist davon auszugehen, dass am Ende der Ausbildung das Vermögen dieser Personen aufgebraucht ist. In der Folge kann sich eine finanziell sehr angespannten Situation ergeben. Wie im vorangegangenen Abschnitt 17.4.1. empfehlen wir auch an dieser Stelle die geltende Regelung insofern abzuändern, dass ein Freibetrag eingeführt wird. Dieser kann für alle gleich hoch angesetzt sein (bspw. ein Freibetrag von 15'000 Franken). Den Freibetrag übersteigende Vermögen können dann zu 100 Prozent oder je nach Höhe des Vermögens differenziert angerechnet werden.

17.4.3 Fazit und Empfehlung für den Kanton Bern

In Kapitel 17.4 haben wir die Richtlinien zur Anrechnung der Einnahmen von Beitragsstellenden sowie der Eltern genauer untersucht. Dabei haben wir Anpassungsbedarf bei verschiedenen Richtlinien zur Anrechnung des Einkommens und des Vermögens festgestellt. In der Folge fassen wir die wichtigsten Empfehlungen hinsichtlich einer Änderung der Richtlinien zusammen.

In Bezug auf die **Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögenssituation der Eltern** empfehlen wir zukünftig folgende Anrechnungsregelungen bzw. Änderungen:

■ Als Berechnungsmodell empfehlen wir das elternabhängige Berechnungssystem mit teilweise reduzierter elterlichen Leistungspflicht, da (a) eine solche Regelung von der EDK in ihrem Modellgesetz von 1997 empfohlen wird, (b) die teilweise reduzierte Leistungspflicht der Eltern nicht den rechtlichen Grundlagen im ZGB widerspricht, (c) diese Berechnungsgrundlage in vielen anderen Kantonen bereits eingeführt worden ist, (d) in vielen Fällen die Eltern unter bestimmten Umständen nicht mehr bereit sind, ihre älteren Kinder zu unterstützen, (e) mit der teilweise reduzierten elterlichen Leistungspflicht die Anrechnung differenziert ausfällt, so dass den individuellen Lebenssituationen der Beitragsstellenden dadurch mehr Rechnung getragen wird.
■ Bei der Ausgestaltung des elternabhängigen Berechnungssystems mit teilweise reduzierter elterlichen Leistungspflicht schlagen wir vor, im Minimum die Empfehlungen der EDK zu berücksichtigt (Modellgesetz von 1997, Artikel 9, Absatz 4). Dadurch könnte dem Anliegen der formellen Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen Rechnung getragen werden. Die EDK empfiehlt eine teilweise reduzierte elterliche Leistungspflicht, wenn die gesuchsstellende Person eine erste Ausbildung abgeschlossen hat und entweder mindestens 25 Jahre alt ist oder vor Beginn der neuen Ausbildung während mindestens zwei Jahren durch eigene Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig war.

In Bezug auf die **Berücksichtigung der Einkommensverhältnisse der Bezüger/innen** empfehlen wir zukünftig folgende Anrechnungsregelungen bzw. Änderungen:

■ Bei der Anrechnung der Einkommen empfehlen wir im Allgemeinen eine differenzierte Vorgehensweise, um der individuellen Lebenssituation der Bezüger/innen mehr gerecht zu werden. In Betracht käme z. B. eine Differenzierung nach Ausbildungsstufe. Die Einkommen von Personen auf Tertiärstufe und Sekundarstufe II würden demnach unterschiedlich hoch angerechnet. Die Differenzierung bei der Anrechnung lässt sich damit begründen, dass ein Einkommen für Auszubildende verschiedener Ausbildungsstufen unterschiedliche Bedeutungen hat. Ein eigenes Einkommen für Personen auf der Tertiärstufe bedeutet nicht nur eine gewisse Unabhängigkeit von den Eltern. Eine Erwerbstätigkeit neben der Ausbildung eröffnet Berufserfahrungen, die für den Einstieg ins Erwerbsleben von grosser Bedeutung sein können. Der Gesetzgeber sollte sich also eingehender damit auseinandersetzen, wie wichtig ihm die Erwerbstätigkeit der Auszubildenden parallel zur Ausbildung ist.
■ Auf Grund der eben genannten Überlegungen sowie die Existenzsicherung der Bezüger/innen im Auge behaltend, empfehlen wir, einzelne Anrechnungsregelungen grundsätzlich zu überdenken. Dies betrifft erstens die 80-prozentige Anrechnung des Bruttoeinkommens, zweitens den bei der Anrechnung des Bruttoeinkommens gewährten Freibetrag in der Höhe von 1'000 Franken und drittens das anrechenbare Minimaleinkommen bei fehlender Erwerbstätigkeit in der Höhe von 2'500 Franken. Was den dritten Punkt betrifft, schlagen wir vor, diese Richtlinie zu streichen, da die Anrechnung eines fiktiven Mindesteinkommens für die Erreichung der Ziele nicht notwendig ist. Dafür genügen die beiden anderen Instrumente des Freibetrags und der prozentualen Anrechnung. Dabei muss sich der Gesetzgeber entscheiden, wie das Gewicht zwischen Freibetrag und prozentualer Anrechung zu verteilen ist. Wir betrachten den Freibetrag als eine Art Sackgeld, welches bei der Stipendienberechnung

nicht tangiert werden sollte. Dieser könnte in Zukunft unabhängig von der Ausbildungsstufe einheitlich ausfallen. Er sollte aber höher als der heutige Betrag von 1'000 Franken sein. Was die prozentuale Anrechnung des Einkommens betrifft, so ist diese je nach Bedeutung der Erwerbstätigkeit differenziert aufzustellen. Da die Erwerbstätigkeit auf der Tertiärstufe eine grössere Bedeutung hat als auf der Sekundarstufe II, sollte dieser Bedeutungsunterschied bei der Festlegung der Ansatzes beachtet werden. Demnach sollte die prozentuale Anrechung des Einkommens bei Personen auf Tertiärstufe tiefer ausfallen als bei Personen auf der Sekundarstufe II (bspw. 60% Tertiärstufe, 100% Sekundarstufe).

In Bezug auf die **Berücksichtigung der Vermögensverhältnisse der Bezüger/innen** empfehlen wir zukünftig folgende Anrechnungsregelungen bzw. Änderungen:

■ Wie im Fall der Einkommen empfehlen wir auch bei der Anrechnung der Vermögen eine differenzierte Vorgehensweise, um der individuellen Lebenssituation der Bezüger/innen mehr gerecht zu werden.
■ Aus der eben genannten Überlegung heraus sowie die Existenzsicherung der Bezüger/innen im Auge behaltend, empfehlen wir, die Anrechnungsregelung des Vermögens grundsätzlich zu überdenken. Wir beziehen uns dabei insbesondere auf die Anrechnung des ganzen Vermögens auf Seiten der Bezüger/innen. Diese Regelung führt nämlich dazu, dass vorhandene Vermögen am Ende der Ausbildung aufgezehrt sind. Der Gesetzgeber nimmt dadurch bewusst eine Verschuldungsgefahr der Bezüger/innen in Kauf. Wir gehen aber davon aus, dass eine Verschuldung am Ende der Ausbildung vermieden werden sollte und schlagen daher vor, einen Freibetrag beim Vermögen einzuführen. Dieser könnte in der Höhe von 10'000 oder 15'000 Franken liegen. Der Freibetrag könnte auch nach Lebenssituation differenziert ausfallen, indem zusätzlich zu einem generellen Freibetrag bspw. pro unterstützungspflichtigem Kind ein bestimmter Aufschlag angerechnet wird. Vermögen, die den Freibetrag übersteigen, könnten zudem wie beim Erwerbseinkommen vollständig oder partiell angerechnet werden.

17.5 Fazit

In Kapitel 17 wurde das Berechnungssystem des Kantons Bern eingehend untersucht. Folgende Ebenen des Berechnungssystems wurden genauer beurteilt:

■ das Fehlbetragsdeckungssystem
■ die Ausgabenpositionen im Bewerber- und Familienbudget
■ die Anrechnung der Einnahmen im Bewerber- und Familienbudget

Nach eingehender Untersuchung der drei Ebenen haben wir zu jeder Ebene Empfehlungen zur Verbesserung der geltenden Richtlinien ausgesprochen. Dabei stand die Existenzsicherung der Bezüger/innen und ihrer Familien im Vordergrund.

■ Was das Fehlbetragsdeckungssystem betrifft, empfehlen wir, dieses Berechnungssystem weiterhin im Kanton Bern als Grundlage zu benützen.
■ Was die Ausgabenpositionen im Bewerber- und Familienbudget betreffen, empfehlen wir aus verschiedenen Gründen, das betreibungsrechtliche durch das fürsorgerechtliche Existenzminimum zu ersetzen. Daneben empfehlen wir auch, das Maximum an anrechenbaren Ausbildungskosten zu erhöhen sowie die Kosten für Hard- und Software neu anzurechnen.
■ Was die Anrechnung der Einnahmen im Bewerber- und Familienbudget betrifft, empfehlen wir, die heute geltenden Regelungen grundsätzlich zu überdenken, da sie zu undifferenziert festgesetzt sind. Erstens empfehlen wir die Einführung des elternabhängigen Berechnungssystems mit teilweise reduzierter elterlichen Leistungspflicht. Zweitens empfehlen wir im Bewerberbudget eine reduzierte An-

rechnung der Einkommen und Vermögen, damit nach Abschluss der Ausbildung die Bezüger/innen über finanzielle Reserven verfügen.

Teil 3: Grobevaluation der Darlehen

Im Rahmen unserer Studie ist im dritten Teil eine Grobevaluation der Darlehen vorgesehen. Wir beschränken uns aus verschiedenen Gründen auf eine Grobuntersuchung. Erstens fehlt in der von Ecoplan durchgeführten Grobevaluation von Ausbildungsbeiträgen eine Grobuntersuchung der Darlehen. In jener Studie hat man sich auf eine Grobevaluation der Stipendien beschränkt. Zweitens nehmen Darlehen im Ausbildungssystem des Kantons Bern eine untergeordnete Rolle ein. Darlehen werden als Ersatz oder ergänzend zu Stipendien ausgerichtet. Dabei stellt sich die Frage, ob und in welcher Weise das geltende Darlehenssystem die festgelegten Zielgrössen erreicht.

Für die vorliegende Grobevaluation sind in erster Linie die Vorlagen gemäss ERKOS (Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen im Kanton Bern) massgebend. Das Vorgehen nach ERKOS zeichnet sich durch ein festgelegtes „6-Schritte-Verfahren“ aus, das speziell für den Kanton Bern entwickelt wurde. Es beinhaltet die Schritte 1) Vorarbeiten, 2) Zieldefinition, 3) Vollzugskontrolle, 4) Wirkungsanalyse, 5) Auswertung, 6) Umsetzung. Wir werden das Kapitel Darlehen also nach diesem Muster evaluieren. Dazu dient uns die von Ecoplan durchgeführte Grobuntersuchung der Ausbildungsbeiträge im Kanton Bern als Grundlage, in der ebenfalls das ERKOS-Verfahren angewendet wurde. Dadurch werden die Erfolgskontrollen von BASS und Ecoplan grundsätzlich vergleichbar – was von den ERKOS-Erfolgskontrollen ausdrücklich erwartet wird.

Wir beginnen die Grobuntersuchung mit dem zweiten Schritt des ERKOS-Verfahrens. In Kapitel 18 widmen wir uns daher der Zieldefinition. Wir begründen darin den Staatsbeitrag für Darlehen und leiten die Zielgrössen für das Darlehenssystem her. In Kapitel 19 widmen wir uns der Vollzugskontrolle. Wir zeigen die Entwicklung der Darlehen in den letzten 10 Jahren auf und untersuchen den administrativen Vollzug. Falls Probleme im Vollzug zu beobachten sind, werden wir diese benennen und gleichzeitig Verbesserungsmöglichkeiten vorschlagen. In Kapitel 20 untersuchen wir im Rahmen einer Wirkungsanalyse die Wirkungen, die von Darlehensbeiträgen sowie von der AAB ausgehen. Dazu verwenden wir statistische Berechnungen. Nachdem wir die Wirkungen gemessen haben, werden sie in Kapitel 21 ausgewertet. Allenfalls ist anhand der Ergebnisse zu beobachten, dass nicht alle beabsichtigten Wirkungen erzielt werden, so dass in einem weiteren Schritt Änderungsideen vorzuschlagen sind, wie die beabsichtigten Wirkungen mit Darlehen in Zukunft erzielt werden können. Empfehlungen zur Umsetzung dieser Ideen sind in Kapitel 22 festgehalten.

18 Zieldefinition

Nachdem in der Einleitung zur Grobevaluation der Darlehen der Untersuchungsgegenstand umschrieben wurde (Schritt 1), folgt in diesem Abschnitt die Definition des Ziels der Grobevaluation (Schritt 2). Eine genaue Zieldefinition ist unerlässlich, um die Wirkungen am Ziel des Staatsbeitrages messen zu können.

Die Zieldefinition selber umfasst mehrere Teilschritte. Als erstes beschreiben wir die im Kanton Bern geltenden Rechtsgrundlagen für Darlehen (Abschnitt 18.1). Diese sind für die Herleitung des Zielsystems massgebend. Anschliessend versuchen wir, den Staatsbeitrag, der in Form von Darlehen gewährt wird, in einem allgemeinen Sinn zu begründen (Abschnitt 18.2). Ein Vergleich des bernischen Darlehensystems mit demjenigen der Kantone Wallis und Luzern soll aufzeigen, wie die Darlehensysteme in Funktion und Ausmass sich unterscheiden. In einem dritten Schritt leiten wir aus den im Abschnitt 18.1 gesammelten Rechtsgrundlagen das Zielsystem für die Grobevaluation ab (Abschnitt

18.3) und in einen vierten Schritt legen wir die für das Zielsystem notwendigen Messgrössen sowie Zielwerte (Sollwerte) fest (Abschnitt 18.4).

18.1 Grundlagen für die Zieldefinition

Wie bereits erwähnt, müssen in einem ersten Schritt die Rechtsgrundlagen des Darlehensystems im Kanton Bern zusammengetragen werden. Folgende rechtliche Erlasse sind für die Zieldefinition relevant:

- Gesetz über die Ausbildungsbeiträge vom 18. November 1987 (Stipendiengesetz)
- Verordnung über die Ausbildungsbeiträge vom 6. Juli 1988 (Stipendienverordnung)
- Dekret über die Ausbildungsbeiträge vom 18. Mai 1988 (Stipendiendekret)

Im Stipendiengesetz ist das Darlehensystem folgendermassen geregelt:

- „Soweit keine Beitragsberechtigung für Stipendien besteht, können Ausbildungsbeiträge als rückzahlbare verzinsliche Darlehen gewährt werden“ (Stipendiengesetz 1987, Artikel 4, Absatz 1).
- „Die gesamte Darlehenssumme wird auf 50'000 Franken begrenzt. Sie kann vom Regierungsrat der Teuerung angepasst werden“ (Stipendiengesetz 1987, Artikel 4, Absatz 2).
- „Darlehen werden in der Regel auf Beginn des dem Abschluss oder Abbruch der Ausbildung folgenden Kalenderjahres zins- und rückzahlungspflichtig“ (Stipendiengesetz 1987, Artikel 4, Absatz 3).

In der Stipendienverordnung bzw. im Stipendiendekret ist die Darlehensberechtigung und -gewährung sowie die Verzinsung bzw. die Rückzahlung wie folgt geregelt:

- „Darlehen können nur an anerkannte Ausbildungen und Vorbereitungen gemäss Artikel 2 des Stipendiengesetzes gewährt werden“ (Stipendienverordnung 1988, Artikel 10).
- „Die Voraussetzung für Darlehen und die Darlehensbedingungen werden in einem besonderen Regierungsratsbeschluss festgelegt, welcher im Amtsblatt publiziert wird“ (Stipendienverordnung 1990, Artikel 11, Absatz 1).
- „Die Erziehungsdirektion legt die beitragsberechtigten Ausbildungskosten fest. Stipendienberechtigt sind in der Regel die Ausbildungskoten, welche für den Besuch einer öffentlichen Ausbildungsstätte anfallen. Für zusätzliche Kosten werden Darlehen gemäss Artikel 4 des Stipendiengesetzes gewährt“ (Stipendiendekret 1988, Artikel 4).
- „Darlehen, welche nicht im laufenden Ausbildungssemester beansprucht werden, verfallen“ (Stipendienverordnung 1988, Artikel 11, Absatz 2).
- „Darlehen sind während der Ausbildung zins- und rückzahlungsfrei“ (Stipendienverordnung 1988, Artikel 12, Absatz 1).
- „Ab Beginn des dem Abschluss oder Abbruch der Ausbildung folgenden Kalenderjahres haben die Darlehensbezügerinnen und Darlehensbezüger einen kostendeckenden Zins zu entrichten. Der Zinssatz wird im Darlehensvertrag festgesetzt“ (Stipendienverordnung 1988, Artikel 12, Absatz 2).
- „Darlehen sind in der Regel nach Beginn der Zinspflicht in jährlichen Raten zurückzuzahlen“ (Stipendienverordnung 1988, Artikel 12, Absatz 3).
- „Für die Überbrückung zusätzlicher Semester bei einem Ausbildungswechsel oder für die Wiederholung bereits absolvierter Ausbildungsteile werden ausschliesslich Darlehen gewährt. Überbrückungsdarlehen werden nicht am Schluss der Ausbildung, sondern für diejenigen Semester gewährt, die zusätzlich absolviert bzw. wiederholt werden“ (Stipendienverordnung 1988, Artikel 13).

18.2 Begründung des Staatsbeitrages

Darlehen sind wie Stipendien eine anerkannte Form von staatlichen Ausbildungsbeiträgen. Sie werden ausgerichtet, um minderbemittelten Personen den Zugang zur Bildung zu ermöglichen. Es ist deshalb naheliegend, den Staatsbeitrag für Darlehen gleich zu begründen wie den Staatsbeitrag für Stipendien. Die Begründung des Staatsbeitrages für Stipendien hat Ecoplan in seiner Grobuntersuchung bereits vorgenommen. Dabei hat der Autor sozial-, gesellschafts- und wirtschaftspolitische Aspekte für den Staatsbeitrag geltend gemacht:

■ „Aus sozialpolitischer Sicht steht die Erkenntnis im Vordergrund, dass die Ausbildung (zusammen mit weiteren Faktoren) entscheidenden Einfluss auf die Möglichkeiten und Chancen einer Person im Berufsleben und damit auch auf ihr wirtschaftliches Wohlergehen hat. Im Sinne der Chancengleichheit soll die Wahrnehmung dieser Möglichkeiten nicht durch die Einkommens- und Vermögensverhältnisse entschieden werden.
■ Bildung ermöglicht aber auch die Teilnahme am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Diese Teilnahme soll allen Individuen der Gemeinschaft zugänglich sein.
■ Aus wirtschaftspolitischer Sicht wird auf die Bedeutung gut ausgebildeter Arbeitskräfte für die Wettbewerbsfähigkeit der ansässigen Unternehmen hingewiesen. Angesichts der Bedeutung dieses Standortfaktors für die Attraktivität eines Wirtschaftsraumes hat der Staat – gerade auch aus steuerlichen Gründen – ein Eigeninteresse, in diesem Bereich gute Rahmenbedingungen zu schaffen und möglichst viel des vorhandenen Potentials auszuschöpfen“ (Ecoplan 2000, 7).

In einem Punkt jedoch unterscheiden sich die beiden Formen von Ausbildungsbeiträgen. Darlehen und Stipendien sind zwar zwei staatlich anerkannte Formen von Ausbildungsbeiträgen, in rechtlicher Hinsicht aber haben sie im Kanton Bern nicht den gleichen Stellenwert. Die Rechtsgrundlagen im Kanton Bern schreiben vor, dass in erster Linie Stipendien und erst in zweiter Linie Darlehen ausgerichtet werden sollen. Dieser Unterschied muss zusätzlich in der Begründung des Staatsbeitrages erwähnt werden:

■ Der Staatsbeitrag für Stipendien erfolgt nach anderen Kriterien als der Staatsbeitrag für Darlehen. Darlehen – ebenso Gelder aus dem Fonds für Härtefälle – nehmen generell eine «Lückenfunktion» bzw. «Überbrückungsfunktion» ein. Personen, die nicht (mehr) stipendienberechtigt sind und weiterhin auf Ausbildungsbeiträge angewiesen sind, erhalten für die Überbrückung zins- und rückzahlpflichtige Darlehen.

Nicht in allen Kantonen nehmen Ausbildungsdarlehen eine «Überbrückungsfunktion» wahr. In den Kantonen Wallis und Luzern sind Darlehen neben den Stipendien ein wichtiger Bestandteil der Ausbildungsbeiträge. Der folgende Vergleich zeigt auf, dass in beiden Kantonen Ausbildungsdarlehen sogar für Erstausbildungen ausgerichtet werden.

■ **Die Ausbildungsbeiträge im Kanton Luzern**: Im Kanton Luzern sind die Formen der Ausbildungsbeiträge hauptsächlich abhängig vom Ausbildungstyp: (a) Nur Stipendien werden an Vorbildungen ausgerichtet, (b) ¾ Stipendien und ¼ Darlehen werden an Erstausbildungen und Zweitausbildungen, die einen Berufsabschluss oder eine Matura voraussetzen, ausgerichtet, (c) nur Darlehen werden für Zweitausbildungen, Weiterbildungen und Umschulungen gewährt.
■ **Die Ausbildungsbeiträge im Kanton Wallis**: Die Formen der Ausbildungsbeiträge im Kanton Wallis sind abhängig von der Ausbildungsstufe. Grundsätzlich werden (a) Stipendien an Personen auf der Sekundarstufe II, (b) Stipendien und Darlehen an Personen auf der Tertiärstufe und (c) Darlehen an Personen gewährt, die eine Weiterbildung planen. Im Fall (b) wird das Verhältnis zwischen Stipendien

und Darlehen je nach Höhe der Einnahmen der Bezüger/innen bzw. deren Eltern festgelegt. Je höher die Einnahmen, desto grösser ist der Anteil der Darlehen an den Ausbildungsbeiträgen.

18.3 Zielsystem

Aus den im Abschnitt 18.1 dargelegten Rechtsgrundlagen lässt sich nicht unmittelbar ein Zielsystem ableiten. Die Rechtsgrundlagen umschreiben zwar die näheren Umstände für die Gewährung von Darlehen, sie enthalten jedoch keine Zielaussagen. Daher müssen wir aus den bestehenden Rechtsgrundlagen ein Zielsystem für Darlehen herleiten.

Vieles spricht dafür, das von Ecoplan hergeleitete Zielsystem für Stipendien in unserer Grobuntersuchung der Darlehen ebenfalls als Zielsystem zu verwenden. Dieses Vorgehen wäre aus folgenden Gründen gerechtfertigt: Darlehen und Stipendien sind zwei staatlich anerkannte Formen von Ausbildungsbeiträgen. In generller Hinsicht müssen sie die gleichen Zielsetzungen erfüllen – sie unterliegen daher demselben Zielsystem. In differenzierter Hinsicht wird aber in den Rechtsgrundlagen im Kanton Bern klar zwischen Stipendien und Darlehen und deren Funktion unterschieden. Hier spielen Darlehen im Gegensatz zu den Stipendien eine untergeordnete Rolle und werden im Normalfall zur Überbrückung von speziellen Kosten bzw. für spezielle Fälle ausgerichtet (bspw. für Antragsstellende über 40 Jahre alt, bei Wiederholung von Semestern, bei Umwegen der Ausbildung).

Wir können also festhalten, dass Darlehen grundsätzlich dieselben Ziele wie Stipendien zu erreichen haben. Hinzu kommen aber noch darlehensspezifische Ziele. Diese sind zusätzlich zum Zielsystem für die Stipendien herzuleiten. Wir schlagen im Folgenden ein zweistufiges Zielsystem für Darlehen vor: Auf einer ersten Stufe gilt das in der ERKOS-Untersuchung von Ecoplan hergeleitete Zielsystem für Stipendien auch für unsere Grobuntersuchung der Darlehen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass Darlehen – nicht anders als Stipendien – wichtige Ziele wie Chancengleichheit im Zugang zur Bildung, ein Leben oberhalb des Existenzminimums etc. zu erfüllen haben. Das Zielsystem für Stipendien und Darlehen ist in der **Tabelle 72** zusammengefasst. Auf einer zweiten Stufe sind darlehensspezifische Ziele aus den Rechtsgrundlagen herzuleiten. Da diese nur Ausbildungsdarlehen betreffen, werden sie separat aufgeführt. Die darlehensspezifischen Ziele sind der **Tabelle 73** zu entnehmen. In der Folge sollen nur noch die darlehensspezifischen Ziele erläutert werden.

Tabelle 72: Zielsystem für Stipendien und Darlehen, übernommen aus der ERKOS-Untersuchung von Ecoplan

Zielbezeichnung	Zielaussagen
Oberziel	Chancengleichheit im Zugang zu Bildung gewährleisten
Hauptziel 1	Zugang zu einer den Neigungen und Fähigkeiten der Antragsstellenden entsprechenden Erstausbildung ermöglichen
Hauptziel 2	Bezüger/innen wird ein Leben oberhalb des Existenzminimums ermöglicht
Hauptziel 3	Erhaltung der freien Wahl der Ausbildungsrichtung
Hauptziel 4	Ausgewählte Ausbildungen erfüllen gewisse Anforderungen
Nebenziel 1	Anreiz schaffen, die Ausbildung möglichst rasch zu absolvieren
Nebenziel 2	Anreiz schaffen, die Ausbildung nicht aus unwichtigen Gründen vorzeitig abzubrechen
Nebenziel 3	Aufbau einer effizienten und bedürfnisgerechten Vollzugsorganisation

Quelle: Ahnlehnung an ERKOS-Untersuchung von Ecoplan

Tabelle 73: Zielsystem nur für Darlehen

Zielbezeichnung	Zielaussage
Nebenziel 4	Ausbildungsdarlehen nur in Ausnahmefällen gewähren
Nebenziel 5	Die Verschuldung darf am Ende der Ausbildung nicht zu gross sein

Nebenziel 6	Die Verschuldung darf nach Ende der Ausbildung nicht zu lange dauern

Quelle: eigene Darstellung

NZ4 Ausbildungsdarlehen sollen nur subsidiär gewährt werden

Grundlagen:

■ Gemäss Artikel 4, Absatz 1 des Stipendiengesetzes sind Ausbildungsdarlehen dann zu gewähren, soweit keine Beitragsberechtigung für Stipendien besteht.
■ Gemäss Artikel 13 der Stipendienverordnung werden ausschliesslich Ausbildungsdarlehen für die Überbrückung von zusätzlichen Semestern bei einem Ausbildungswechsel oder für die Wiederholung bereits absolvierter Ausbildungsteile gewährt.
■ Gemäss Artikel 4 des Stipendiendekretes können zusätzlich zu den stipendienberechtigten Ausbildungskosten Darlehen gewährt werden. Die Bedingungen sind im Regierungsratsbeschluss 1123 aus dem Jahr 1991 reglementiert.

NZ5 Die Verschuldung der Bezüger/innen darf am Ende ihrer Ausbildung nicht zu gross sein

Grundlagen:

■ Gemäss Artikel 4, Absatz 2 des Stipendiengesetzes ist die Darlehenssumme auf 50'000 Franken begrenzt.

NZ6 Die Verschuldung der Bezüger/innen darf nach Ende der Ausbildung nicht zu lange dauern

Grundlagen und Kommentar:

■ Gemäss Artikel 4, Absatz 3 des Stipendiengesetzes beginnt die Zins- und Rückzahlungspflicht nach Ende der Ausbildung.
■ Gemäss Artikel 12, Absatz 3 der Stipendienverordnung soll die Zinspflicht in jährlichen Raten zurückbezahlt werden.
■ Gemäss Regierungsratsbeschluss 1123 von 1991 sind Darlehen innerhalb von 10 Jahren zurückzubezahlen.

18.4 Messgrössen und Sollwerte

Um die Zielerreichung messen zu können, brauchen wir Messgrössen und Sollwerte. Wie bereits erwähnt, sind in den Rechtsgrundlagen keine expliziten Ziele für Darlehen zu finden. Insofern gibt es auch keine rechtlich festgelegten Messgrössen und Sollwerte. Daher müssen wir Messgrössen und Sollwerte aus den beiden obigen Zielsystemen bzw. aus den entsprechenden Rechtsgrundlagen herleiten. Der Tabelle 72 ist das Zielsystem für Darlehen und Stipendien zu entnehmen. In diesem Zusammenhang gelten für beide Formen der Ausbildungsbeiträge dieselben Messgrössen und Sollwerte. In der ERKOS-Untersuchung für Stipendien von Ecoplan wurden die Messgrössen und Sollwerte für diese Ziele bereits abgeleitet, so dass wir diese für unsere Grobuntersuchung der Darlehen übernehmen können. Für das darlehensspezifische Zielsystem (Tabelle 73) müssen jedoch Messgrössen und Sollwerte noch abgeleitet werden. Diese werden im Folgenden dargelegt.

Nebenziel 4

■ Das vierte Nebenziel besagt, dass Ausbildungsdarlehen subsidiär ausgerichtet werden können und zwar an Personen ohne Beitragsberechtigung für Stipendien bzw. an Personen, die eine teure Ausbildung absolvieren und daher zusätzliche Kosten aufweisen. Der Sollwert ist durch die Definition des Zieles unmittelbar gegeben: Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen sollten primär Stipendien erhal-

ten. Als Messgrösse könnten Personen dienen, die jeweils nur Stipendien, Stipendien und Darlehen oder nur Darlehen erhalten (Indikator Verteilung der Ausbildungsbeiträge).

Nebenziel 5

■ Das fünfte Nebenziel besagt, dass die Verschuldung am Ende der Ausbildungszeit nicht zu gross sein darf. Laut Gesetz wird heute die maximale Darlehenssumme auf 50'000 Franken begrenzt. Dies bedeutet, dass nach Ende der Ausbildung mehr als 5’000 Franken pro Jahr (Zinspflicht inbegriffen) zurückbezahlt werden müssen. Geht man davon aus, dass nach der Ausbildung im Durchschnitt ein Lohn in der Höhe von 6'000 Franken erzielt werden kann, so ergibt dies eine jährliche Belastung von knapp mehr als 6 Prozent (mit 13. Monatslohn) bzw. knapp 7 Prozent (ohne 13. Monatslohn). Ein Vergleich mit der jährlichen Belastung bei den Krankenkassenprämien zeigt, dass die obige Darlehensbelastung die empfohlene 8-Prozent-Grenze bei den Krankenkassenprämien nicht überschreitet.[64] Die maximale Darlehenssumme sollte also die Belastungsgrenze von 8 Prozent nicht überschreiten (Sollwert). Als Messgrösse könnten Personen dienen, die nach ihrer Ausbildung mehr als 8 Prozent ihres Bruttoeinkommens für die Tilgung der Darlehensschuld aufwenden müssen (Indikator maximaler jährlicher Rückzahlungsbetrag).

Nebenziel 6

■ Das sechste Nebenziel besagt, dass die Verschuldung nach Ende der Ausbildung nicht zu lange dauern darf. Die Zins- und Rückzahlungspflicht beginnt daher kurz nach Ausbildungsabschluss und erfolgt in der Regel in jährlichen Raten. Die Dauer der Rückzahlungspflicht ist wie die jährliche Belastungshöhe durch die Rückzahlung ein politisch zu bestimmender Wert. Im Kanton Bern wird eine Rückzahlungszeit von 10 Jahren gewährt. Bei einer maximalen Darlehenssumme von 50'000 Franken und einer maximalen Rückzahlungsdauer von 10 Jahren wird eine jährliche Belastung in der Höhe von 5'000 Franken plus Zinszahlungen gefordert. Wie bereits im Nebenziel 5 erläutert, liegt eine Rückzahlung in dieser Höhe im Rahmen von Belastungsgrenzwerten, die auch in anderen Bereichen Anwendung finden. Wir können demnach schliessen, dass die Rückzahlungsdauer die Zeitspanne von 10 Jahren nicht überschreiten sollte (Sollwert). Als Messgrösse könnten Personen dienen, die nach ihrer Ausbildung mehr als 10 Jahre für ihre Rückzahlung benötigt haben (Indikator gesamte Rückzahlungsdauer).

[64] Beratungen des Ständerates zur 2. Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes (Artikel 65, Absatz 1).

19 Vollzugskontrolle

Nach den Vorarbeiten (Schritt 1) und der Zieldefinition (Schritt 2) folgt als dritter Schritt der Grobevaluation die Vollzugskontrolle. Die Vollzugskontrolle enthält zwei Komponente: 1) die Bestandesaufnahme des Vollzugs im Darlehensbereich, 2) die Darlegung allfällig vorhandener Probleme im administrativen oder organisatorischen Ablauf. In diesem Zusammenhang zählen die Erfahrungen der Abteilung für Ausbildungsbeiträge sowie die Einschätzungen der Darlehensbezüger/innen.

Die Vollzugskontrolle umfasst mehrere Teilschritte. Im Rahmen der Bestandesaufnahme zeigen wir die quantitative Bedeutung der Darlehen im Kanton Bern (Abschnitt 19.1). In einem ersten Schritt zeichnen wir die Entwicklung der Darlehen zwischen 1990 und 2000 auf (Abschnitt 19.1.1). Die gewählte Zeitspanne soll unter anderem aufzeigen, ob die Mitte der 90er Jahre erfolgten Sparmassnahmen eine quantitative Verschiebung von weniger Stipendien zu mehr Darlehen zur Folge hatten. In einem zweiten Schritt untersuchen wir die Situation von Darlehensbezüger/innen, die ihre Ausbildung bereits abgeschlossen und während den Ausbildungsjahren 1998/99 bzw. 1999/00 Darlehen bezogen haben. Nach der Besprechung der quantitativen Bedeutung von Darlehen widmen wir uns im Abschnitt 19.2 dem administrativen und vollzugstechnischen Ablauf. An dieser Stelle sind die Erfahrungen der Abteilung für Ausbildungsbeiträge für die Beurteilung des Ablaufs besonders wertvoll. Im Abschnitt 19.3 werden allfällig vorhandene Probleme im Vollzug dargestellt und Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt.

19.1 Die quantitative Bedeutung der Darlehen

19.1.1 Die Entwicklung der Darlehen zwischen 1990 und 2000

Die Bedeutung der Darlehen im Vergleich zu den anderen Ausbildungsbeiträgen

Die Bedeutung der Darlehen im Kanton Bern ist im Vergleich mit anderen Kantonen (bspw. Luzern und Wallis) bescheiden. **Tabelle 74** zeigt, dass im Ausbildungsjahr 2000/2001 95 Prozent der Ausgaben auf Stipendien, 4 Prozent auf Darlehen und 1 Prozent auf Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle fielen. Die Gesamtsumme der Ausgaben betrug in diesem Jahr 39.8 Millionen Franken. 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 weitere 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.

Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der Gesamtausgaben für Ausbildungsbeiträge nach den einzelnen Beitragskategorien. Dabei wurden die Ausgaben von 1990 auf 100 Prozent gesetzt. Gleichzeitig wurden die Ausgaben früherer Jahre inflationskorrigiert (zu Preisen von 2000). Die Abbildung zeigt verschiedene interessante Aspekte:

■ Die Ausgaben für Darlehen nahmen zwischen 1990 und 2000 um 61 Prozent von 3.7 Millionen Franken auf 1.5 Millionen Franken ab. 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 46.7 Millionen Franken auf 37.8 Millionen Franken).

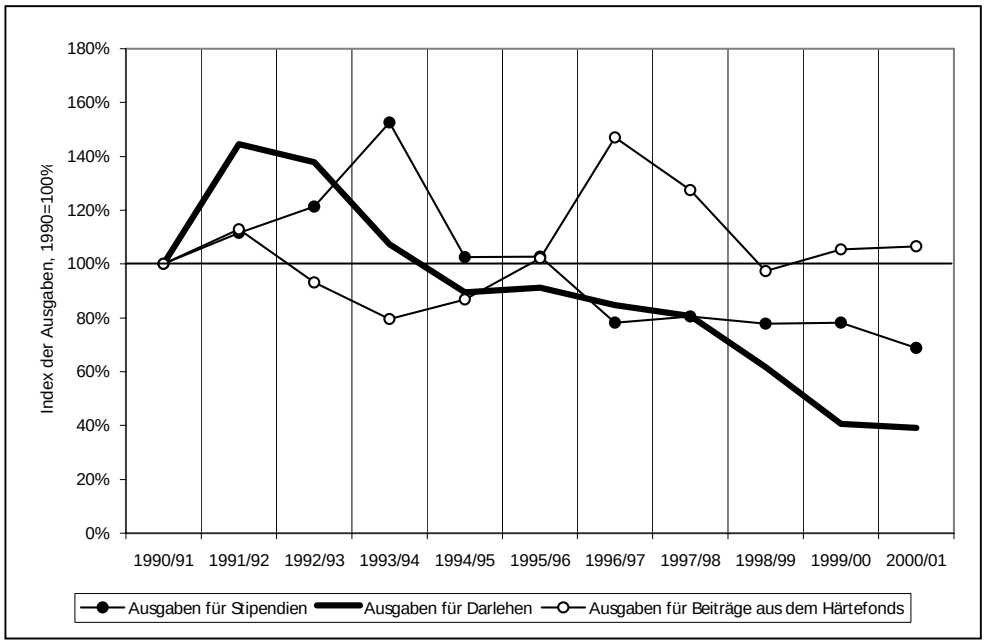
■ Die Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle entwickelten sich genau spiegelverkehrt zu den Stipendien und Darlehen: Während die Bedeutung der Stipendien und Darlehen seit Mitte der 90er Jahre abnimmt, nimmt jene der Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle zu. Heute liegt das Niveau allerdings nur unwesentlich über demjenigen von 1990. Dennoch erscheint die Entwicklung logisch: Die Sparmassnahmen führten zu einer erhöhten Inanspruchnahme der Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle.

Tabelle 74: Entwicklung der Stipendien-, Darlehensausgaben und Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle 1990/1991 bis 2000/2001

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01 (*)
A. In Franken											
A1. Zu laufenden Preisen											
Ausgaben für Stipendien	46'713'612	54'334'710	61'027'376	78'890'141	53'502'953	54'471'096	41'788'260	43'198'811	41'766'303	42'235'074	37'823'109
Ausgaben für Darlehen	3'143'215	4'742'318	4'665'532	3'733'029	3'143'026	3'250'043	3'042'181	2'909'493	2'230'959	1'480'653	1'445'888
Ausgaben für Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle	430'311	506'605	431'411	378'636	417'061	499'133	722'585	630'087	481'027	524'471	539'375
Total	50'287'138	59'583'633	66'124'319	83'001'806	57'063'040	58'220'273	45'553'026	46'738'391	44'478'288	44'240'198	39'808'372
A2. Zu Preisen von 2000											
Ausgaben für Stipendien	54'897'664	61'209'837	66'617'129	83'751'099	56'347'778	56'439'052	42'975'777	44'216'556	42'750'298	42'900'193	37'823'109
Ausgaben für Darlehen	3'693'895	5'342'377	5'092'868	3'963'046	3'310'145	3'367'462	3'128'632	2'978'039	2'283'519	1'503'970	1'445'888
Ausgaben für Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle	505'700	570'708	470'926	401'966	439'237	517'166	743'119	644'932	492'360	532'730	539'375
Total	59'097'258	67'122'922	72'180'923	88'116'112	60'097'159	60'323'680	46'847'527	47'839'527	45'526'177	44'936'894	39'808'372
B. In Prozent											
Ausgaben für Stipendien	93%	91%	92%	95%	94%	94%	92%	92%	94%	95%	95%
Ausgaben für Darlehen	6%	8%	7%	4%	6%	6%	7%	6%	5%	3%	4%
Ausgaben für Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle	1%	1%	1%	0%	1%	1%	2%	1%	1%	1%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(*) Auswertung per April 2001; bis Ende Ausbildungsjahr wird es noch einige Fälle mehr geben
Quelle: Imageware, Sonderauswertung der Datenbank der Erziehungsdirektion

Abbildung 11: Index der Entwicklung der Stipendien-, Darlehensausgaben und Beiträgen aus dem Fonds für Härtefälle 1990/91 bis 2000/2001 (1990=100%) (*)



(*) Für das Ausbildungsjahr 2000/2001 erfolgte die Auswertung per April 2001; bis Ende Ausbildungsjahr wird es noch einige Fälle mehr geben
Quelle: Imageware, Sonderauswertung der Datenbank der Erziehungsdirektion

In **Tabelle 75** wird die Entwicklung der Anzahl Bezüger/innen der verschiedenen Ausbildungsbeiträge dokumentiert. Da es drei verschiedene Beitragstypen gibt, sind insgesamt 7 verschiedene Kombinationen möglich. Tabelle 75 zeigt, dass am häufigsten nur Stipendien bezogen werden. 95 Prozent der Bezüger/innen im Ausbildungsjahr 2000/2001 entfielen auf diese Kategorie (5'260 Personen). Die zweitgrösste Gruppe stellten die Bezüger/innen dar, welche nur Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle erhielten (2.8% oder 154 Personen) – erstaunlicherweise noch vor der Gruppe der Darlehensbezüger/innen (mit Berücksichtigung aller Kombinationen insgesamt 128 Personen). Alle anderen Fälle sind deutlich weniger häufig. Insgesamt nahm die Bezüger/innenzahl deutlich ab: Von 9'447 (1993/94) auf 5'546 (2000/2001) oder um 41 Prozent. Bei den Darlehen sah die Situation 2000/2001 wie folgt aus: 81 Personen (1.5%) bezogen nur Darlehen, 46 Personen (0.8%) Stipendien und Darlehen und 1 Person Darlehen und Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle.

Abbildung 12 zeigt die Entwicklung der Anzahl Bezüger/innen nach den drei Hauptkategorien von Beitragsarten (welche zusammen 99.1% aller Bezüger/innen ausmachen) seit 1990: Nur Stipendien, nur Darlehen und nur Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle. Insgesamt zeigt sich eine sehr ähnliche Entwicklung wie bei den Ausgaben: Die Stipendien- und Darlehensbezüger/innen nahmen zu Beginn der 90er Jahre zu und nach der Durchführung der Sparmassnahmen deutlich ab. Einzig die Bezüger/innen von Beiträgen aus dem Fonds für Härtefälle nahmen sprunghaft zu.

In **Tabelle 76** werden nun die durchschnittlichen Ausbildungsbeiträge nach Beitragskategorie dargestellt. Das durchschnittliche Stipendium für eine Person, welche nur Stipendien bezog, betrug im Ausbildungsjahr 2000/2001 7'098 Franken und lag damit 14 Prozent unter dem Niveau von 1990. Das entsprechende durchschnittliche Darlehen belief sich im selben Jahr auf 12'676 Franken. Der entsprechende Durchschnittswert bei den Personen, welche nur Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle erhielten, betrug 3'097 Franken. Die durchschnittlichen Beiträge der Personen, welche gleichzeitig mehrere Beiträge erhielten, war entsprechend höher. Allerdings sind die Fallzahlen hier immer sehr gering, so dass die Durchschnittswerte von Jahr zu Jahr teilweise stark schwanken.

In **Abbildung 13** wird die Entwicklung der durchschnittlichen Beiträge für die Zeit zwischen 1990 und 2000 dargestellt. Wiederum werden nur die Kategorien «nur Stipendien», «nur Darlehen» und «nur Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle » berücksichtigt. Das Durchschnittsstipendium hat – insbesondere seit Mitte der 90er Jahre – um 14 Prozent abgenommen. Wie kann dies interpretiert werden? Die Ausgaben für Stipendien und die Anzahl der Stipendienbezüger/innen nahmen beide ab, letztere Ziffer aber etwas weniger stark. Daher sank das durchschnittliche Stipendium. Bei den Sparmassnahmen wurden die anrechenbaren Kosten bzw. das anrechenbare Einkommen verändert. Hätte sich das Verhalten der Auszubildenden nicht verändert, so hätten wir einen linearen Rückgang der Ausgaben und der Anzahl Bezüger/innen erwartet. Die durchschnittlichen Ausgaben wären so in etwa konstant geblieben. Offensichtlich haben die Auszubildenden nun aber ihr Verhalten geändert. Man kann sich bspw. vorstellen, dass sie ein etwas weniger hohes Erwerbseinkommen erzielen. Dadurch werden mehr Personen stipendienberichtigt. Ihre Beiträge sind aber geringer als vor den Sparmassnahmen. Somit sinken die durchschnittlichen Ausgaben.

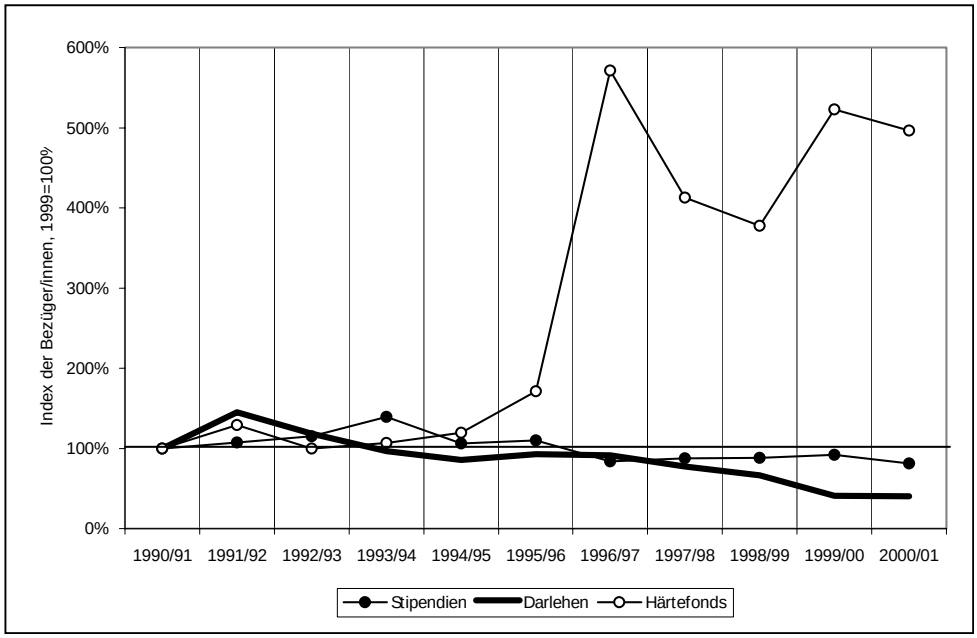
Bei den Darlehen ist es umgekehrt: Trotz Sparmassnahmen hat das durchschnittliche Jahresdarlehen um 10 Prozent von 11'488 Franken (1990) auf 12'676 Franken (2000) zugenommen. Krass abgenommen haben die durchschnittlichen Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle. Dies weist darauf hin, dass zwar seit den Sparmassnahmen sehr viel mehr Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle gesprochen werden, dass es sich aber insgesamt vermehrt um kleinere Beiträge handelt.

Tabelle 75: Entwicklung der Bezüger/innen von Stipendien, Darlehen und Beiträgen aus dem Fonds für Härtefälle 1990/91 bis 2000/2001

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01 (*)
Stipendien	6'492	6'978	7'468	9'048	6'896	7'125	5'415	5'668	5'711	5'974	5'260
Darlehen	201	291	238	194	172	186	184	156	133	82	81
Fonds für Härtefälle	31	40	31	33	37	53	177	128	117	162	154
Stipendien + Darlehen	119	170	191	148	158	134	107	103	75	60	46
Stipendien + Fonds für Härtefälle	8	6	5	10	11	11	10	11	5	5	4
Darlehen + Fonds für Härtefälle	10	10	17	10	8	5	5	1	4	1	1
Stipendien + Darlehen + Fonds für Härtefälle	3	2	6	4	4	3	0	2	2	0	0
Total	**6'864**	**7'497**	**7'956**	**9'447**	**7'286**	**7'517**	**5'898**	**6'069**	**6'047**	**6'284**	**5'546**
Stipendien	95%	93%	94%	96%	95%	95%	92%	93%	94%	95%	95%
Darlehen	3%	4%	3%	2%	2%	2%	3%	3%	2%	1%	1%
Fonds für Härtefälle	0%	1%	0%	0%	1%	1%	3%	2%	2%	3%	3%
Stipendien + Darlehen	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	1%	1%	1%
Stipendien + Fonds für Härtefälle	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Darlehen + Fonds für Härtefälle	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Stipendien + Darlehen + Fonds für Härtefälle	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

(*) Auswertung per April 2001; bis Ende Ausbildungsjahr wird es noch einige Fälle mehr geben
Quelle: Imageware, Sonderauswertung der Datenbank der Erziehungsdirektion

Abbildung 12: Index der Entwicklung der Bezüger/innen von Stipendien, Darlehen und Beiträgen aus dem Fonds für Härtefälle 1990/91 bis 2000/2001 (1990=100%) (*)



(*) Für das Ausbildungsjahr 2000/2001 erfolgte die Auswertung per April 2001; bis Ende Ausbildungsjahr wird es noch einige Fälle mehr geben
Quelle: Imageware, Sonderauswertung der Datenbank der Erziehungsdirektion

Tabelle 76: Entwicklung der durchschnittlichen Ausgaben pro Bezüger/innen von Stipendien, Darlehen und Beiträgen aus dem Fonds für Härtefälle 1990/91 bis 2000/2001 (zu Preisen von 2000)

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01 (*)
Stipendien	8'253	8'479	8'582	9'008	7'893	7'689	7'714	7'585	7'307	7'064	7'098
Darlehen	11'488	12'456	13'091	13'256	10'857	12'205	11'943	12'242	11'557	11'709	12'676
Fonds für Härtefälle	10'960	12'524	9'989	9'530	7'787	7'374	3'641	4'218	3'316	3'041	3'097
Stipendien + Darlehen	21'303	20'140	21'171	22'498	19'295	18'725	18'567	20'574	22'078	19'184	18'257
Stipendien + Fonds für Härtefälle	10'159	15'276	19'082	13'391	11'613	16'414	13'487	19'245	16'579	18'656	23'444
Darlehen + Fonds für Härtefälle	21'208	19'701	21'570	16'445	27'303	22'298	22'836	24'198	20'327	38'141	35'430
Stipendien + Darlehen + Fonds für Härtefälle	13'772	58'070	26'026	24'407	28'637	25'425	-	22'460	24'910	-	-
Total	**8'610**	**8'953**	**9'073**	**9'327**	**8'248**	**8'025**	**7'943**	**7'883**	**7'529**	**7'151**	**7'178**

(*) Auswertung per April 2001; bis Ende Ausbildungsjahr wird es noch einige Fälle mehr geben
Quelle: Imageware, Sonderauswertung der Datenbank der Erziehungsdirektion

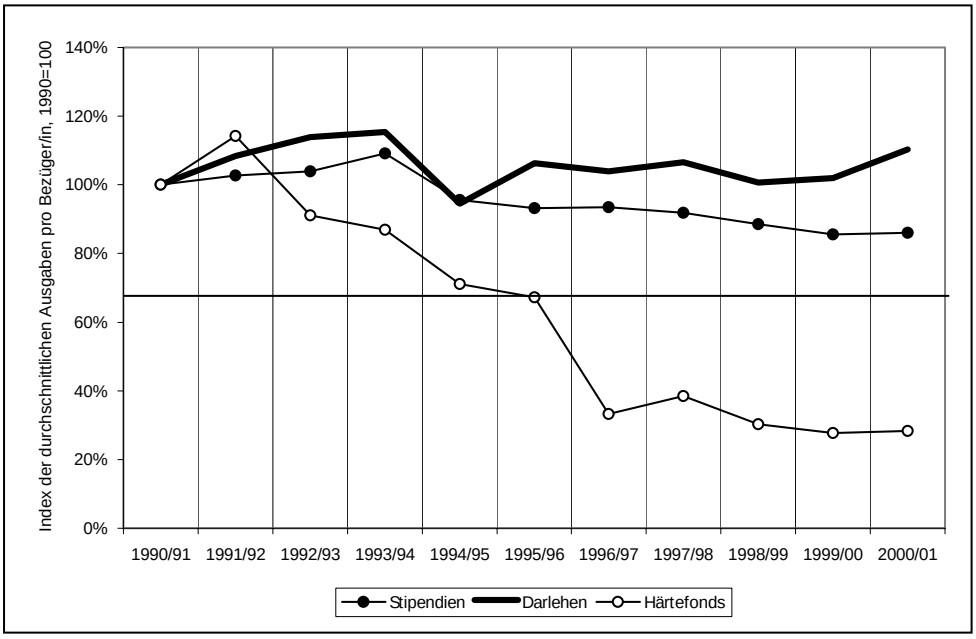


Abbildung 13: Index der Entwicklung der durchschnittlichen Ausgaben pro Bezüger/innen von Stipendien, Darlehen und Beiträgen aus dem Fonds für Härtefälle 1990/91 bis 2000/2001 (1990=100%) (*)

(*) Für das Ausbildungsjahr 2000/2001 erfolgte die Auswertung per April 2001; bis Ende Ausbildungsjahr wird es noch einige Fälle mehr geben
Quelle: Imageware, Sonderauswertung der Datenbank der Erziehungsdirektion

Die Entwicklung der Darlehen 1990 bis 2000

Tabelle 77 zeigt nun zusammengefasst die wichtigsten Zahlen zur Entwicklung der Darlehen zwischen 1990 und 2000. Die Gesamtausgaben gingen – wie bereits erwähnt – um 61 Prozent zurück. An dieser Stelle weisen wir gerne noch einmal auf die Bedeutung der Inflationskorrektur hin. Die Entwicklung der Ausgaben zu laufenden Preisen unterschätzt den Rückgang der Darlehen (54 Prozent vs. 61 Prozent). Insgesamt bezogen im Ausbildungsjahr 2000/2001 bisher 128 Personen Darlehen (wiederum in Kombination mit anderen Beiträgen). Das durchschnittliche Darlehen betrug 11'296

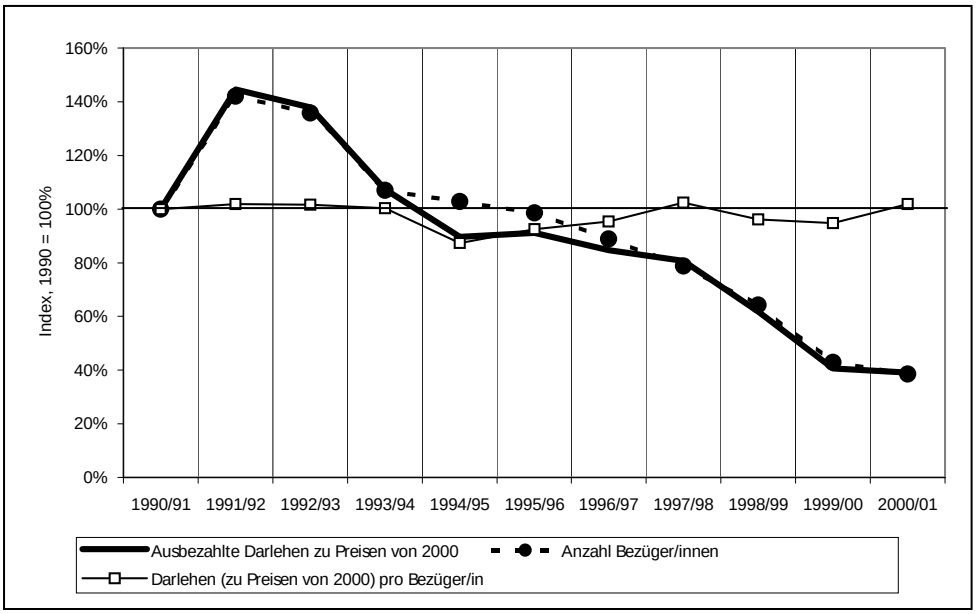
Franken. Der Wert liegt tiefer als in Tabelle 76 (12'676 Franken), weil dort nur diejenigen Personen, welche ausschliesslich Darlehen erhielten, zusammengefasst wurden. **Abbildung 14** zeigt noch einmal eindrücklich die Reduktion der Ausgaben für Darlehen und den Rückgang der Anzahl Bezüger/innen. Im Unterschied zu Abbildung 13 erscheint nun hier das durchschnittliche Darlehen tatsächlich als sehr konstant. Dies ist wiederum auf den Effekt derjenigen Personen, welche gleichzeitig verschiedene Beiträge bekommen, zurückzuführen.

Tabelle 77: Entwicklung der Darlehensausgaben und Darlehensbezüger/innen 1990/91 bis 2000/2001

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01 (*)
Ausbezahlte Darlehen zu laufenden Preisen	3'143'215	4'742'318	4'665'532	3'733'029	3'143'026	3'250'043	3'042'181	2'909'493	2'230'959	1'480'653	1'445'888
Ausbezahlte Darlehen zu Preisen von 2000	3'693'895	5'342'377	5'092'868	3'963'046	3'310'145	3'367'462	3'128'632	2'978'039	2'283'519	1'503'970	1'445'888
Anzahl Bezüger/innen	333	473	452	356	342	328	296	262	214	143	128
Darlehen (zu Preisen von 2000) pro Bezüger/in	11'093	11'295	11'267	11'132	9'679	10'267	10'570	11'367	10'671	10'517	11'296

(*) Auswertung per April 2001; bis Ende Ausbildungsjahr wird es noch einige Fälle mehr geben
Quelle: Imageware, Sonderauswertung der Datenbank der Erziehungsdirektion

Abbildung 14: Index der Entwicklung der Darlehensausgaben und Darlehensbezüger/innen 1990/91 bis 2000/2001 (1990=100%) (*)

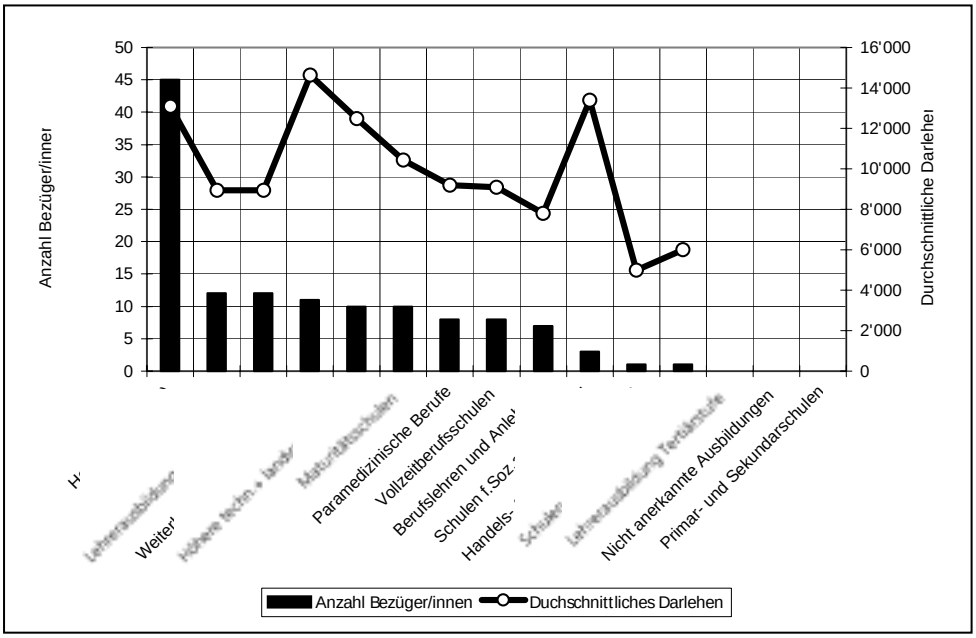


(*) Für das Ausbildungsjahr 2000/2001 erfolgte die Auswertung per April 2001; bis Ende Ausbildungsjahr wird es noch einige Fälle mehr geben
Quelle: Imageware, Sonderauswertung der Datenbank der Erziehungsdirektion

Abbildung 15 zeigt die Anzahl Bezüger/innen und die durchschnittlichen Darlehen nach Ausbildungsrichtungen (so wie sie in der Datenbank der Erziehungsdirektion unterschieden wird). Die Ausbildungen sind geordnet nach der Häufigkeit der Anzahl Bezüger/innen. Deutlich am meisten Darlehen wurden für Personen mit Hochschulbildungen (45 Personen oder 35% aller Darlehen) gesprochen. Alle anderen Ausbildungen erscheinen demgegenüber relativ gleichgewichtig zu sein. Bei den Lehrerausbildungen auf Tertiärstufe und bei den Primar- und Sekundarschullehrer kamen Darlehen gar nicht vor. Das durchschnittliche Darlehen schwankt doch recht stark zwischen den einzelnen Ausbildungsrichtungen. Allerdings lässt sich nicht ein ganz klares Muster erkennen. Am ehesten scheint es, als

würden für Ausbildungen, die näher zur obligatorischen Schule sind, tendenziell tiefere Darlehen gesprochen. Dies würde durchaus Sinn machen, weil Personen auf der Tertiärstufe und im Weiterbildungsbereich auf Grund ihrer Lebenssituation und der Ausbildungskosten höhere Ausgaben verzeichnen als Personen auf der Sekundarstufe II.

Abbildung 15: Darlehensausgaben und Darlehensbezüger/innen 2000/2001 – nach Ausbildungen (*)



(*) Für das Ausbildungsjahr 2000/2001 erfolgte die Auswertung per April 2001; bis Ende Ausbildungsjahr wird es noch einige Fälle mehr geben
Quelle: Imageware, Sonderauswertung der Datenbank der Erziehungsdirektion

Tabelle 78 dokumentiert die Entwicklung der Darlehen nach Ausbildungsrichtungen seit 1990. Sowohl bei den ausbezahlten Darlehen wie auch bei der Anzahl der Bezüger/innen fallen beträchtliche Verschiebungen zwischen 1990 und 2000 auf. Der Anteil der Darlehensbezüger/innen für eine Hochschulbildung bleibt bei beiden Indikatoren, wenn auch zwischenzeitlich mit Schwankungen, recht konstant bei 41 Prozent der Darlehensausgaben bzw. 35 Prozent der Bezüger/innen. Deutlich abgenommen hat die Bedeutung der Darlehen für Berufslehren (von 12% der Bezüger/innen auf 5%), der Handels- und Verwaltungsschulen (von 6% auf 1%) und der Schulen für Allgemeinbildung (von 4% auf 1%). Zugenommen hat die Bedeutung der Darlehen bei den Weiterbildungen (von 3% auf 9%) und bei den künstlerischen Berufen (von 5% auf 9%).

Der unterste Teil der Tabelle 78 zeigt das durchschnittliche Darlehen in den einzelnen Ausbildungsgängen im Vergleich zum Durchschnittsdarlehen über alle Ausbildungen. Ein Wert über 100 Prozent zeigt somit an, dass das entsprechende durchschnittliche Darlehen höher ist als im allgemeinen Durchschnitt. Generell zeigen sich in den 90er Jahren grosse Schwankungen in den durchschnittlichen Darlehen. Dies dürfte mit den zum Teil sehr geringen Fallzahlen zusammenhängen. Allerdings sind dennoch gewissen Tendenzen erkennbar. Die Darlehen für Berufslehren, Lehrerausbildung Sekundärstufe, Primar- und Sekundarschulen und Vollzeitberufschulen liegen für die ganzen zehn Jahre unter dem allgemeinen Durchschnitt. Demgegenüber ist nur bei den Hochschulen der Durchschnittswert immer über dem allgemeinen Durchschnitt.

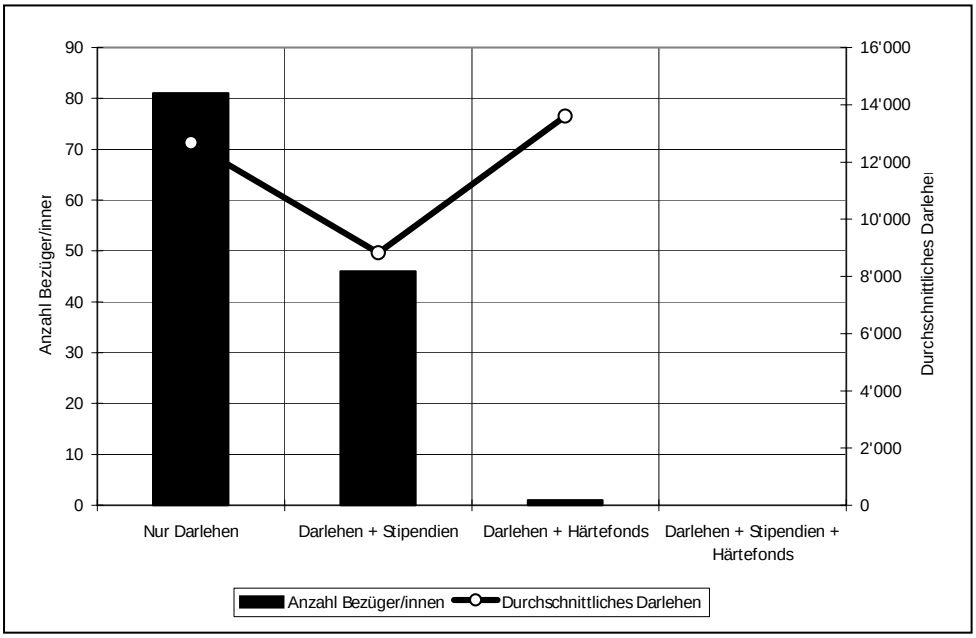
Tabelle 78: Entwicklung der Darlehensausgaben und Darlehensbezüger/innen 1990/91 bis 2000/2001 – nach Ausbildungsgängen

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01 (*)
A. Ausbezahlte Darlehen											
Primar- und Sekundarschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Schulen für Allgemeinbildung	3%	1%	2%	1%	2%	1%	1%	0%	1%	0%	0%
Berufslehren und Anlehren	9%	9%	5%	6%	5%	6%	9%	4%	5%	4%	4%
Paramedizinische Berufe	4%	6%	6%	3%	4%	3%	4%	6%	4%	5%	5%
Vollzeitberufsschulen	6%	3%	5%	4%	4%	6%	8%	7%	6%	5%	5%
Künstlerische Berufe	5%	4%	3%	4%	7%	7%	6%	5%	6%	5%	7%
Maturitätsschulen	6%	8%	9%	8%	9%	12%	9%	13%	10%	8%	7%
Lehrerausbildung Sekundärstufe	6%	6%	5%	4%	6%	4%	5%	5%	4%	2%	7%
Handels- & Verwaltungsschulen	7%	5%	6%	2%	5%	4%	1%	1%	4%	6%	0%
Schulen f.Soz.arb/Erz/Geistl.	3%	4%	4%	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	3%
Höhere techn.+ landw. Lehranst	7%	8%	6%	11%	6%	8%	3%	6%	10%	7%	9%
Lehrerausbildung Tertiärstufe	2%	2%	2%	2%	2%	1%	0%	0%	1%	0%	0%
Hochschulen (HS)	41%	40%	43%	47%	42%	40%	46%	46%	41%	47%	41%
Weiterbildung von Berufsleuten	3%	3%	4%	5%	5%	5%	6%	5%	6%	7%	11%
Nicht anerkannte Ausbildungen	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
B. Anzahl Bezüger/innen											
Primar- und Sekundarschulen	-	-	0%	-	0%	-	0%	0%	-	-	-
Schulen für Allgemeinbildung	4%	3%	3%	2%	3%	2%	2%	-	1%	-	1%
Berufslehren und Anlehren	12%	11%	7%	7%	7%	7%	9%	5%	6%	5%	5%
Paramedizinische Berufe	4%	7%	6%	5%	5%	4%	6%	7%	5%	5%	6%
Vollzeitberufsschulen	6%	4%	5%	4%	5%	6%	8%	7%	6%	8%	6%
Künstlerische Berufe	5%	4%	4%	3%	7%	5%	5%	5%	7%	6%	9%
Maturitätsschulen	7%	8%	10%	11%	12%	14%	9%	10%	10%	8%	8%
Lehrerausbildung Sekundärstufe	6%	7%	6%	4%	6%	5%	5%	6%	5%	4%	9%
Handels- & Verwaltungsschulen	6%	5%	6%	4%	5%	4%	1%	2%	3%	6%	1%
Schulen f.Soz.arb/Erz/Geistl.	3%	3%	3%	3%	3%	2%	3%	2%	3%	2%	2%
Höhere techn.+ landw. Lehranst	8%	9%	7%	10%	6%	7%	5%	6%	11%	8%	8%
Lehrerausbildung Tertiärstufe	2%	1%	1%	2%	2%	1%	0%	-	0%	-	-
Hochschulen (HS)	36%	35%	38%	40%	34%	37%	40%	44%	39%	41%	35%
Weiterbildung von Berufsleuten	3%	3%	4%	4%	5%	5%	6%	6%	5%	7%	9%
Nicht anerkannte Ausbildungen	-	-	-	0%	-	-	-	-	-	-	-
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
C. Durchschnittsdarlehen im Vergleich zum Durchschnitt über alle Bezüger/innen											
Primar- und Sekundarschulen	-	-	21%	-	13%	-	37%	-	-	-	-
Schulen für Allgemeinbildung	82%	49%	71%	73%	70%	80%	64%	-	106%	-	53%
Berufslehren und Anlehren	77%	84%	82%	79%	71%	93%	91%	78%	91%	90%	69%
Paramedizinische Berufe	93%	94%	88%	71%	74%	69%	77%	93%	82%	111%	81%
Vollzeitberufsschulen	95%	80%	91%	90%	85%	89%	102%	97%	98%	70%	80%
Künstlerische Berufe	108%	92%	93%	128%	104%	139%	128%	106%	85%	85%	79%
Maturitätsschulen	90%	94%	87%	70%	76%	86%	95%	126%	104%	98%	92%
Lehrerausbildung Sekundärstufe	98%	98%	86%	98%	96%	85%	83%	77%	95%	59%	79%
Handels- & Verwaltungsschulen	107%	99%	99%	59%	105%	113%	104%	54%	136%	97%	44%
Schulen f.Soz.arb/Erz/Geistl.	93%	119%	108%	90%	104%	96%	81%	82%	76%	91%	119%
Höhere techn.+ landw. Lehranst	91%	94%	91%	107%	89%	114%	64%	99%	91%	86%	110%
Lehrerausbildung Tertiärstufe	100%	150%	151%	92%	101%	117%	24%	-	245%	-	-
Hochschulen (HS)	113%	113%	114%	118%	125%	107%	114%	105%	105%	115%	116%
Weiterbildung von Berufsleuten	101%	100%	101%	105%	100%	87%	96%	89%	110%	107%	130%
Nicht anerkannte Ausbildungen	-	-	-	202%	-	-	-	-	-	-	-
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

(*) Auswertung per April 2001; bis Ende Ausbildungsjahr wird es noch einige Fälle mehr geben
Quelle: Imageware, Sonderauswertung der Datenbank der Erziehungsdirektion

Abbildung 16 zeigt die Bezüger/innen von Darlehen und die durchschnittlichen Darlehen nach Beitragskategorien für das Ausbildungsjahr 2000/2001. Die Darlehensbezüger/innen teilen sich im wesentlichen auf zwei Gruppen auf: Rund 2/3 der Bezüger/innen beziehen nur ein Darlehen, rund 1/3 der Bezüger/innen ein Darlehen als Ergänzung zu den Stipendien. Nur 1 Person bezog Darlehen und Beiträge aus dem Fonds für Härtefälle. Die Dreierkombination Stipendien-Darlehen-Fonds für Härtefälle kam in diesem Jahr nicht vor. Erwartungsgemäss ist das durchschnittliche Darlehen pro Jahr bei den Personen, welche nur Darlehen haben (12'676 Franken), grösser als bei denjenigen, welche auch noch auf Stipendien zurückgreifen können (8'816 Franken).

Abbildung 16: Darlehensausgaben und Darlehensbezüger/innen 2000/2001 – nach Beitragsart (*)



(*) Für das Ausbildungsjahr 2000/2001 erfolgte die Auswertung per April 2001; bis Ende Ausbildungsjahr wird es noch einige Fälle mehr geben
Quelle: Imageware, Sonderauswertung der Datenbank der Erziehungsdirektion

Tabelle 79 zeigt die Entwicklung der einzelnen Beitragskategorien zwischen 1990 und 2000. Die Ausgaben nahmen insgesamt zwischen 1990 und 2000 von 100 Prozent auf 39 Prozent, also um 61 Prozentpunkte ab. Bei den Personen, welche nur Darlehen erhielten, war die Abnahme etwas geringer (um 56 Prozentpunkte), als bei denjenigen, welche Stipendien und Darlehen erhielten (um 68 Prozentpunkte). Bei der Anzahl Bezüger/innen lässt sich zwischen diesen beiden Hauptgruppen kaum ein Unterschied ausmachen. Das durchschnittliche Darlehen hat sich aber entsprechend den Ausgaben unterschiedlich entwickelt: Bei den Personen mit «nur Darlehen» erfolgte eine durchschnittliche Erhöhung um 10 Prozent, bei den Personen mit «Darlehen+Stipendien» eine Senkung des durchschnittlichen Darlehens um 16 Prozentpunkte im Vergleich zu 1990.

Tabelle 79: Entwicklung der Darlehensausgaben und Darlehensbezüger/innen 1990/91 bis 2000/2001 – nach Beitragsart – Index 1990=100%

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01 (*)
A1. Ausbezahlte Darlehen											
Nur Darlehen	100%	157%	135%	111%	81%	98%	95%	83%	67%	42%	44%
Darlehen + Stipendien	100%	119%	134%	99%	100%	80%	68%	82%	56%	42%	32%
Darlehen + Fonds für Härtefälle	100%	148%	218%	101%	131%	59%	72%	14%	29%	17%	13%
Darlehen + Stipendien + Fonds für Härtefälle	100%	310%	292%	173%	199%	140%	0%	101%	44%	0%	0%
Total	100%	145%	138%	107%	90%	91%	85%	81%	62%	41%	39%
B. Anzahl Bezüger/innen											
Nur Darlehen	100%	145%	118%	97%	86%	93%	92%	78%	66%	41%	40%
Darlehen + Stipendien	100%	143%	161%	124%	133%	113%	90%	87%	63%	50%	39%
Darlehen + Fonds für Härtefälle	100%	100%	170%	100%	80%	50%	50%	10%	40%	10%	10%
Darlehen + Stipendien + Fonds für Härtefälle	100%	67%	200%	133%	133%	100%	-	67%	67%	-	-
Total	100%	142%	136%	107%	103%	98%	89%	79%	64%	43%	38%
C. Darlehen pro Bezüger/in											
Nur Darlehen	100%	108%	114%	115%	95%	106%	104%	107%	101%	102%	110%
Darlehen + Stipendien	100%	83%	83%	80%	76%	71%	76%	95%	89%	83%	84%
Darlehen + Fonds für Härtefälle	100%	148%	128%	101%	163%	117%	145%	142%	73%	169%	125%
Darlehen + Stipendien + Fonds für Härtefälle	100%	466%	146%	130%	149%	140%	-	151%	66%	-	-
Total	100%	102%	102%	100%	87%	93%	95%	102%	96%	95%	102%

(*) Auswertung per April 2001; bis Ende Ausbildungsjahr wird es noch einige Fälle mehr geben
Quelle: Imageware, Sonderauswertung der Datenbank der Erziehungsdirektion

Die letzte Tabelle in diesem Unterabschnitt, **Tabelle 80**, zeigt nun die Aufteilung der Darlehen nach Geschlecht. 1990 betrug der Anteil der Männer an der ausgeschütteten Darlehenssumme 65 Prozent, genau so viel wie der Männeranteil an den Bezüger/innen. Entsprechend waren die durchschnittlichen Darlehen nahezu gleich gross. Bis ins Jahr 2000 ging der Anteil der Männer an den Bezüger/innen auf 53 Prozent zurück, der Anteil an der ganzen Darlehenssumme aber nur auf 56 Prozent. Entsprechend war das durchschnittliche Darlehen der Männer im Jahr 2000 rund 1'400 Franken höher. Ohne genauere Analyse kann aus den angegebenen Zahlen noch nicht allzu viel geschlossen werden. Die Entwicklung könnte sich durch eine entsprechende Verteilung der Männer und Frauen auf die verschiedenen Ausbildungsrichtungen erklären lassen.

Tabelle 80: Entwicklung der Darlehensausgaben und Darlehensbezüger/innen 1990/91 bis 2000/2001 – nach Geschlecht

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01 (*)
A1. Ausbezahlte Darlehen zu laufenden Preisen											
Männer	65%	64%	61%	64%	60%	57%	60%	55%	66%	53%	56%
Frauen	35%	36%	39%	36%	40%	43%	40%	45%	34%	47%	44%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
B. Anzahl Bezüger/innen											
Männer	65%	63%	61%	62%	58%	57%	57%	58%	64%	55%	53%
Frauen	35%	37%	39%	38%	42%	43%	43%	42%	36%	45%	47%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
C. Durchschnittsdarlehen im Vergleich zum Durchschnitt über alle Bezüger/innen											
Männer	101%	101%	101%	103%	104%	99%	104%	95%	103%	98%	106%
Frauen	99%	98%	99%	95%	95%	101%	94%	107%	95%	103%	93%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

(*) Auswertung per April 2001; bis Ende Ausbildungsjahr wird es noch einige Fälle mehr geben
Quelle: Imageware, Sonderauswertung der Datenbank der Erziehungsdirektion

19.1.2 Kennzahlen zum Bezug von Darlehen

Die Entwicklung der Darlehen wurde bisher nur aus der Perspektive der Ausbildungsjahre betrachtet. Daneben interessiert aber auch die Perspektive aus der Sicht der Darlehensbezüger/innen. Um diese

Sichtweise abzubilden, hat die Firma Imageware Sonderauswertungen der Jahrgänge 1998/99 und 1999/00 vorgenommen. Grundgesamtheit waren alle Personen, die in dieser Zeit ihre Ausbildung abgeschlossen haben und während der Ausbildung einmal Darlehen bezogen haben. **Tabelle 81** zeigt, dass in den beiden Jahren zusammen 391 Personen ihre Ausbildung abgeschlossen haben. Durchschnittlich dauerte die Ausbildung 2.8 Jahre. Dies liegt in etwa im Durchschnitt: Die Bezüger/innen von Stipendien und Darlehen im Jahre 2000/01 gaben in der schriftlichen Befragung an, dass ihre Ausbildung im Durchschnitt 2.6 Jahre dauert. 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 (N=31). 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 «offiziellen» Darlehen der Stipendienbehörden.

Tabelle 81: Darlehens-Kennzahlen der Personen, welche 1998/99 und 1999/00 ihre Ausbildung abgeschlossen haben

	1998/99	1999/00	Total in den zwei Jahren
Anzahl Personen	213	178	391
Durchschnittliche Dauer der Ausbildung in Jahren	2.7	2.9	2.8
Durchschnittliche Dauer mit Unterstützung in Jahren	1.2	1.0	1.1
Anteil der Personen mit Darlehen in jedem Jahr	12%	9%	11%
Durchschnittliche Darlehenssumme am Ende der Ausbildung	10'414	9'353	9'931

Quelle: Imageware

Tabelle 82 unterscheidet die Ergebnisse nach Ausbildungen. Es zeigen sich verschiedene interessante Resultate:

■ Die meisten Darlehen wurden an Personen mit einer laufenden Hochschulbildung (36% im Ausbildungsjahr 1999/00) bzw. einer laufenden Maturiätsbildung (11%) vergeben.
■ Bei der durchschnittlichen Dauer der Unterstützung mit Darlehen ist bei den Tertiärausbildungen (bspw. bei den Hochschulbildungen bzw. der Schulen für Soziale Arbeit) die Dauer erwartungsgemäss am längsten. Allerdings sind die Unterschiede vergleichsweise bescheiden. Bei den Hochschulen dauerte die Ausbildung im Durchschnitt 6.7 Jahre (1999/00), während der allgemeine Durchschnitt bei 2.9 Jahren lag (Faktor 2.3). Bei der Bezugsdauer mit Darlehen liegt der Wert für die Hochschulen mit 1.8 Jahren aber nur mit Faktor 1.8 über dem allgemeinen Durchschnitt von 1.0 Jahren.
■ Die durchschnittlichen Darlehenssummen am Ende der Ausbildung schwanken in einem relativ engen Bereich. Abgesehen von Ausreissern ist einzig die Darlehenssumme bei den Hochschulbildungen (21'019 Franken) deutlich höher.

Tabelle 82: Darlehens-Kennzahlen der Personen, welche 1998/99 und 1999/00 ihre Ausbildung abgeschlossen haben – nach Ausbildungen

	Anzahl Personen		Durchschnittliche Dauer der Ausbildung in Jahren		Durchschnittliche Dauer mit Unterstützung in Jahren		Anteil der Personen mit Darlehen in jedem Jahr		Durchschnittliche Darlehenssumme am Ende der Ausbildung	
	1998/99	1999/00	1998/99	1999/00	1998/99	1999/00	1998/99	1999/00	1998/99	1999/00
Primar- und Sekundarschulen	0%	0%	-	-	-	-	-	-	-	-
Schulen für Allgemeinbildung	0%	1%	2.0	3.0	1.0	1.0	0%	0%	2'487	16'212
Berufslehren und Anlehren	8%	10%	3.3	3.6	1.5	1.2	24%	0%	13'266	8'190
Paramedizinische Berufe	4%	6%	3.0	3.0	1.3	1.5	13%	18%	7'196	12'226
Vollzeitberufsschulen	8%	8%	3.1	2.9	1.2	1.1	0%	14%	12'969	11'462
Künstlerische Berufe	6%	7%	3.5	3.3	1.4	1.1	31%	17%	16'220	10'342
Maturitätsschulen	10%	11%	3.5	4.3	1.5	1.3	19%	5%	15'056	11'197
Lehrerausbildung Sekundärstufe	6%	4%	4.2	4.1	1.4	1.0	8%	0%	13'119	8'384
Handels- & Verwaltungsschulen	5%	3%	3.5	3.8	1.2	1.0	10%	20%	9'628	11'273
Schulen f.Soz.arb/Erz/Geistl.	2%	2%	3.0	3.5	2.3	1.8	0%	25%	16'654	12'423
Höhere techn.+ landw. Lehranst	6%	9%	3.6	4.6	1.2	1.4	0%	6%	9'973	12'776
Lehrerausbildung Tertiärstufe	0%	0%	5.0	-	3.0	-	0%	-	22'460	-
Hochschulen (HS)	39%	36%	5.6	6.7	1.6	1.8	7%	6%	18'389	21'019
Weiterbildung von Berufsleuten	6%	4%	1.9	2.1	1.3	1.1	38%	25%	11'124	9'050
Nicht anerkannte Ausbildungen	0%	0%	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	**100%**	**100%**	**2.7**	**2.9**	**1.2**	**1.0**	**12%**	**9%**	**10'414**	**9'353**

Quelle: Imageware

19.2 Administrativer und vollzugstechnischer Ablauf

Der administrative und vollzugstechnische Ablauf für Stipendien und Ausbildungsdarlehen ist in vielen Bereichen derselbe. In der ERKOS-Untersuchung von Ecoplan wurde der administrative und vollzugstechnische Ablauf für Stipendien bereits evaluiert, deshalb bauen wir im Folgenden auf deren Ergebnisse auf und ergänzen diese, soweit im darlehensspezifischen Ablauf zusätzliche oder andere Schritte im Vollzug notwendig werden (Ecoplan 2000, 16 ff.):

■ **Eingabe eines Gesuchs**: Darlehensentscheide werden auf Grund eines ordentlichen Beitragsgesuchs getroffen. Dazu müssen die Antragsstellenden ein Formular für Ausbildungsbeiträge ausfüllen. In diesem Formular geben die Antragsstellenden an, ob sie Stipendien bzw. Darlehen anfordern. Zusätzlich zum Formular erhalten die Antragsstellenden eine detaillierte Informationsbroschüre der Abteilung für Ausbildungsbeiträge (AAB). Als weitere Dienstleistung bietet die AAB Sprechstunden ohne Voranmeldung und persönliche Gespräche für eine Beratung an.

■ **Überprüfung der formalen Voraussetzungen**: Nach Erhalt des Gesuchs überprüft die AAB die formalen Voraussetzungen für einen Ausbildungsbeitrag. Bei keiner bzw. teilweiser Beitragsberechtigung für Stipendien werden Darlehen gewährt. Die Voraussetzungen und Bedingungen für Darlehen sind im Regierungsratsbeschluss 1123 von 1991 festgelegt:

– Die vom Regierungsrat beschlossenen Voraussetzungen für Darlehen sind der **Tabelle 83** zu entnehmen. Gemäss den Richtlinien aus dem Regierungsratsbeschluss wird zwischen Ausbildungsdarlehen, die vollumfänglich Stipendien ersetzen, und Ausbildungsdarlehen, die ergänzend zu Stipendien gewährt werden, unterschieden. Anträge um ergänzende Darlehen gemäss Tabelle 83 müssen bei der Gesuchsstellung gesondert ausgewiesen, belegt und begründet werden.

– Ebenfalls im Regierungsratsbeschluss von 1991 sind formale Bedingungen für Darlehen festgelegt. Diese sind in der **Tabelle 84** zusammengefasst. Es fällt auf, dass einzelne formale Bedingungen für Darlehen und Stipendien gleich sind. So werden Darlehen wie auch Stipendien nur für anerkannte Ausbildungsgänge gewährt. Bei der Berechnung der Darlehen hingegen geniesst die AAB mehr Spielraum als bei der Berechnung der Stipendien, da die Berechnung nicht nach Normkostensätze für Lebenshaltung und Wohnen erfolgt. Bei den festgelegten formalen Bedingungen handelt es sich bloss um grobe Richtsätze.

Tabelle 83: Voraussetzungen für Darlehen gemäss Regierungsratsbeschluss 1123 von 1991

Gewährung von Darlehen anstelle von Stipendien:	**Gewährung von Darlehen als Ergänzung zu Stipendien**:
A. Falls die gesamte bisher absolvierte Ausbildungszeit 12 Jahre überschreitet (basierend auf Art. 3, Abs. 4, StipG)	A. Falls die jährlichen Ausbildungskosten mehr als 3'000 Franken betragen (basierend auf Art. 4, StipD)
B. Falls bereits eine Ausbildung auf gleicher Stufe absolviert worden ist (basierend auf Art. 3, Abs. 3, StipG)	B. Falls unerlässliche Kosten den Betrag von 3'000 Franken pro Jahr übersteigen (basierend auf Art. 4, Abs. 1, StipG)
C. Falls mehr als eine Ausbildung ohne wichtigen Grund abgebrochen worden ist (basierend auf Art. 10, StipD)	C. Falls die anrechenbaren Normkosten für Wohnung und Lebenshaltung aus objektiven Gründen nicht ausreichen (Art. 4, Abs. 1, StipG)
D. Falls das 40. Altersjahr überschritten ist und kein wichtiger Grund wie z. B. Wiedereinstieg, Berufswechsel aus gesundheitlichen Gründen, arbeitsmarktbedingte Umschulung, vorliegt (basierend auf Art. 5, Abs. 3, StipG)	D. Falls ein Saldo aus dem Familienbudget aus objektiven Gründen nicht erhältlich ist (basierend auf Art. 4, Abs. 1, StipG)
E. Falls Umwege oder Wiederholungen von Ausbildungsteilen nach Ausschöpfung der Toleranzsemester die Stipendienberechtigung unterbrechen (basierend auf Art. 3, Abs. 2, StipG)	E. Falls für die Ausbildung Investitionen unerlässlich sind

Quelle: Regierungsratsbeschluss 1123 vom 20. März 1991

Tabelle 84: Darlehensbedingungen gemäss Regierungsratsbeschluss 1123 von 1991

A. Für Darlehen gelten die gleichen Berechnungsnormen wie für Stipendien
B. Darlehen werden nur für anerkannte Ausbildungsgänge gewährt
C. Darlehen werden für die Dauer eines Ausbildungsjahres oder Teile davon gewährt
D. Die Berner Kantonalbank zahlt die Darlehen im Auftrag der Erziehungsdirektion
E. Darlehen sind während der Dauer der Ausbildung zinsfrei. Während dieser Zeit übernimmt der Kanton Bern die entstehenden Zins- und Verwaltungskosten
F. Die Rückzahlung der Darlehen hat nach Abschluss oder Abbruch der Ausbildung innerhalb von 10 Jahren zu erfolgen

Quelle: Regierungsratsbeschluss 1123 vom 20. März 1991

■ **Bewilligung und Auszahlung der Darlehen**: Nachdem die AAB Darlehen bewilligt hat, schickt sie eine Kopie der Bewilligung an die Berner Kantonalbank. Das weitere Vorgehen ist in einem Vertrag aus dem Jahre 1989 zwischen der Kantonalbank von Bern und dem Regierungsrat des Kantons Bern, vertreten durch die Erziehungsdirektion des Kantons Bern, geregelt. Darin sind folgende Bedingungen festgelegt worden:

– Bedingung und Grundlage für die Gewährung eines Ausbildungsdarlehens ist der positive und rechtskräftige Entscheid der AAB
– Der pro auszubildende Person maximal gewährte Darlehensbetrag beträgt 50'000 Franken
– Die ausbezahlten Darlehen sind durch Bürgschaft des Kantons Bern sichergestellt
– Die Kantonalbank von Bern darf die Bürgschaftsverpflichtung des Kantons Bern dann beanspruchen, falls der/die Hauptschuldner/in erfolglos für fällige Forderungen gemahnt und betrieben wurde. Der Kanton Bern muss dann für die entsprechenden Darlehen vollständig aufkommen
– Für die Zinskosten der gewährten Ausbildungsdarlehen während der Ausbildungszeit kommt der Kanton Bern auf. Die Kantonalbank von Bern verzinst die Darlehen mit einem für alte erste Hypotheken auf Wohnbauten festgelegten Zinssatz. Die Zinsen werden der ABB jährlich per 31. Dezember in Rechnung gestellt.

Wie aus dem Vertrag ersichtlich, hat die AAB mit dem administrativen Ablauf der Darlehensauszahlung nichts zu tun. Dafür ist die Bank zuständig, die sich an die im Vertrag festgelegten Richtlinien zu halten hat. Das Outsourcen dieses Bereichs gibt der AAB die Möglichkeit, sich auf andere Bereiche,

die sich nicht outsourcen lassen, zu konzentrieren. Und da die Zusammenarbeit zwischen der Kantonalbank von Bern und der AAB über Jahre hinweg generell sehr gut funktioniert, hat sich das Outsourcen dieses Bereichs als eine gute Lösung erwiesen.
Es stellt sich die Frage, wieso der Kanton Bern die Zinskosten während der Ausbildung übernimmt. Hinter dieser Richtlinie steckt die Überlegung, dass den Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen – ob mit Stipendien oder Darlehen – ein Leben oberhalb des Existenzminimums gewährt werden sollte. Im Gegenzug erwartet der Kanton Bern von den Bezüger/innen, dass sie ihre Ausbildung so rasch als möglich absolvieren. Müssten die Bezüger/innen von Darlehen während der Ausbildung die Darlehenszinsen selber übernehmen, wären die Existenzsicherung wie der rasche Abschluss gefährdet.
■ **Rückzahlung der Darlehen**: Die Zins- und Rückzahlungspflicht der Darlehensnehmer/innen ist ebenfalls im Vertrag von 1989 zwischen der Kantonalbank von Bern und der Erziehungsdirektion geregelt. Darin wurde festgelegt, dass ab 1. Januar nach Abschluss oder Abbruch der Ausbildung der Darlehenszins jeweils durch die Darlehensbezüger/innen selbst zu bezahlen ist. Der Beginn der Zins- und Amortisationspflicht durch die Darlehensbezüger/innen wird definitiv von der AAB bestimmt und anschliessend der Kantonalbank von Bern mitgeteilt. Die genauen Bedingungen der Amortisationspflicht sind im Regierungsratsbeschluss 1123 von 1991 festgelegt. Darin steht, dass die Rückzahlung der Darlehen innerhalb von 10 Jahren seit Abschluss oder Abbruch der Ausbildung zu erfolgen hat. Falls während der Amortisationszeit von 10 Jahren eine weitere anerkannte Ausbildung absolviert wird, kann der Kanton Bern die Zinskosten bis zum ordentlichen Abschluss oder Abbruch der weiteren Ausbildung, längstens jedoch für 4 Jahre, übernehmen. Die Rückzahlungspflicht wird um die entsprechende Zeit erstreckt.
Im Normalfall hat die AAB mit der Rückzahlung so wenig zu tun wie mit der Auszahlung der Darlehen. Erst wenn Probleme bei der Amortisation auftauchen und Schuldner/innen gemahnt und allenfalls betrieben werden müssen, wird die AAB von der Bank kontaktiert und informiert. Sollte der/die Schuldner/in am Ende der Ausbildung nicht in der finanziellen Lage sein, die anfallenden Zinsen bis zur Amortisation zu übernehmen, so übernimmt in der Regel die AAB für eine bestimmte Zeit lang die Verzinsung und die Amortisation wird für diese Zeit sistiert. Die Mittel dafür werden aus dem Fonds für Härtefälle genommen. Die betreffenden Personen müssen der AAB jedes Jahr ein Budget einreichen und Auskunft über ihre finanziellen Verhältnisse geben. Sollte sich die Situation der betreffenden Person nach drei bis vier Jahren nicht geändert haben, wird in der Regel die Rückzahlung der Darlehen durch die ERZ vorgenommen.

Im eben genannten Vollzugsablauf haben wir bewusst nur die darlehensspezifischen Bereiche dargelegt. Jener Teil des Vollzugsablaufs, der für Stipendien und Darlehen gleich ausgestaltet ist, wurde ja in der ERKOS-Untersuchung von Ecoplan überprüft und in weiten Teilen beurteilt. Wir fassen die wichtigsten Punkte dieser Beurteilung zusammen: Ecoplan beurteilt den Ablauf der Gesuchsüberprüfung als effizient (Ecoplan 2000, 16). Was die Überprüfung der formalen Voraussetzungen für einen Ausbildungsbeitrag betrifft, forderte Ecoplan eine Detailuntersuchung der stipendienrechtlichen Anerkennung von Ausbildungen und Ausbildungsstätten, da diese im Rahmen einer Grobuntersuchung nur schlecht beurteilt werden können. Wir haben in der vorliegenden Studie dieses Anliegen aufgenommen und die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungsgängen, Ausbildungstypen sowie Ausbildungsstätten in Kapitel 15 detailliert untersucht, insbesondere jene Schwachstellen bzw. Problembereiche, die Ecoplan bei der Vollzugskontrolle genannt hat (Fachgremium, Auslandberner/innen, Weiterbildungen). Im weiteren hat Ecoplan festgestellt, dass die AAB bei der Stipendiengewährung wenig Ermessensspielraum hat, weil die Berechnung auf Gesetzes-, Dekrets- oder Verordnungsstufe detailliert geregelt ist.

Bei der Darlehensgewährung hingegen geniesst die AAB mehr Ermessensspielraum, da es sich bei den Richtlinien im Regierungsratsbeschluss von 1991 um grobe Richtsätze handelt. Wie im Einzelfall Darlehen zu berechnen sind, ist also nicht im Detail reglementiert. So muss die AAB eigenständig entscheiden, ob z. B. einer nicht stipendienberechtigten Person, deren Eltern ein Einkommen von 50'000 Franken bzw. ein Vermögen von 100'000 Franken besitzen, Darlehen zu gewähren sind oder nicht.

Beim darlehensspezifischen Vollzug erscheint ein Bereich als besonders effizient organisiert: die Zusammenarbeit zwischen der Kantonalbank von Bern und der AAB. Sobald die AAB Ausbildungsdarlehen bewilligt und diesen Entscheid der Kantonalbank von Bern mitgeteilt hat, hat sie sich weder um die Auszahlung von Darlenen noch um die Zins- und Amortisationspflicht der Darlehensschuldner/innen zu kümmern. Dies übernimmt die Kantonalbank von Bern. Der Arbeitsablauf zwischen den beiden Parteien ist in einem Vertrag aus dem Jahr 1989 schriftlich festgelegt worden.

Im Fall von Mahnung bzw. Betreibung der Darlehensbezüger/innen wird die AAB von der Kantonalbank kontaktiert. Dies ist aus verschiedenen Gründen zwingend. Erstens haftet der Kanton Bern für die ausgesprochenen Darlehen und muss daher im Fall von Betreibung informiert werden. Zweitens kümmert sich die AAB im Fall von Unzahlungsfähigkeit der Darlehensschuldner/innen um individuelle Lösungen. Es liegt nicht im Interesse der AAB, dass die in finanziellen Schwierigkeiten geratenen Schuldner/innen nach der Ausbildung Sozialhilfefälle werden. Von Seiten der AAB wird aber bedauert, dass die Kantonalbank der Informationspflicht in letzter Zeit nicht seriös nachgeht. Dieser Umstand erschwert die Zusammenarbeit deutlich.

Für die Beurteilung der Vollzugskontrolle ist nicht nur die Meinung der Verwaltung, sondern auch die Meinung der Betroffenen von grosser Bedeutung. In unserer schriftlichen Befragung haben wir die Zufriedenheit der Antragsstellenden mit einzelnen aktuellen Richtlinien zum Vollzug untersucht (vgl. Kapitel 13). Eine der gestellten Fragen zum Thema Darlehen war, ob die Antragsstellenden mit der heute geltenden Regelung einer maximalen Darlehenshöhe von 50'000 Franken zufrieden sind. Eine deutliche Mehrheit, nämlich mehr als zwei Drittel der Antragsstellenden, ist mit der aktuellen Regelung zufrieden und will diese nicht ändern. Eine weitere Frage untersuchte die Zufriedenheit der Antragsstellenden mit der geltenden Regelung des Stipendien-Darlehen-Verhältnisses. Noch deutlicher als in der ersten Frage unterstützten die Antragsstellenden die aktuelle Regelung: 98 Prozent der Antragsstellenden befürworten, dass Ausbildungsbeiträge weiterhin primär in Form von Stipendien zu gewähren sind. Eine Verschiebung des Gewichts von Stipendien zu Darlehen wird somit nicht erwünscht.

19.3 Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten

Aus der Sicht der AAB stehen folgende Vollzugsprobleme im Vordergrund:

■ Die AAB wünscht sich eine Präzisierung einzelner Punkte des Vertrages zwischen ERZ und der Kantonalbank von Bern. Erwünscht sind präzisiere Angaben zum Vorgehen bzw. zum Vollzug bei Mahnungs- und Betreibungsfällen, so dass die Verantwortungsbereiche von Kantonalbank und ERZ in solchen Fällen genau festgelegt sind. Damit könnten in Zukunft unliebsame Zwischenfälle und Konflikte zwischen der Kantonalbank und der AAB, wie sie in letzter Zeit aufgetaucht waren, vermieden werden.
■ Was die darlehensspezifischen Richtlinien betrifft, so wünscht sich die AAB eine klarere Reglementierung, in welchen Fällen Darlehen verweigert werden können (bspw. bei Vermögen über 100'000 Franken). Da eine Reglementierung der Ablehnung von Darlehen nicht existiert, bleibt es den Mitar-

beitenden der AAB vorbehalten zu entscheiden, wann jemand Darlehen beziehen kann und wann nicht. Eine klarere Reglementierung könnte Willkür und ungerechte Entscheidungen verhindern.

Aus unserer Sicht steht noch ein weiteres Vollzugsproblem im Vordergrund:

■ Gemäss den aktuellen rechtlichen Erlassen können Darlehen ergänzend zu Stipendien ausgerichtet werden, falls für eine Ausbildung mehr als die festgelegten Ausbildungskosten von 3'000 Franken pro Jahr aufgewendet werden müssen und falls die anrechenbaren Normkosten für Wohnung und Lebenshaltung aus objektiven Gründen nicht ausreichen (Regierungsratsbeschluss 1123 von 1991). Diese Regelungen wären anzupassen oder abzuschaffen, falls unsere Empfehlungen im Rahmen der Analyse des Berechnungsverfahrens im Kanton Bern (Kapitel 17) berücksichtigt werden. In Kapitel 17 empfehlen wir, dass zum einen die Limite der anrechenbaren Ausbildungskosten, die im Moment auf 3'000 Franken begrenzt ist, generell zu erhöhen ist, da eine Mehrheit der Antragsstellenden höhere Ausbildungskosten verzeichnet. Zum anderen haben wir empfohlen, das betreibungsrechtliche Existenzminimum durch das fürsorgerechtliche Existenzminimum zu ersetzen, damit die anrechenbaren Lebenshaltungskosten generell erhöht würden und so die Armut unter den Auszubildenden und ihren Familien abgebaut würde. Falls eine Ersetzung des betreibungsrechtlichen durch das fürsorgerechtliche Existenzminimum zu viele Probleme in der Praxis mit sich führen würde, so wäre eine generelle Erhöhung der Normkosten für Wohnung und Lebenshaltung ebenfalls eine hilfreiche Alternative.

20 Wirkungsanalyse

Nach den Schritten Vorarbeiten (Schritt 1), Zieldefinition (Schritt 2), Vollzugskontrolle (Schritt 3) folgt als vierter Schritt in unserer Untersuchung die Wirkungsanalyse. Die Wirkungsanalyse ist der Kern jeder Erfolgskontrolle. Sie nimmt daher viel Zeit in Anspruch. Da wir im Rahmen dieser Studie nur eine Grobuntersuchung der Darlehen durchführen, erfolgt die Wirkungsanalyse nicht so umfassend wie in einer Detailanalyse.

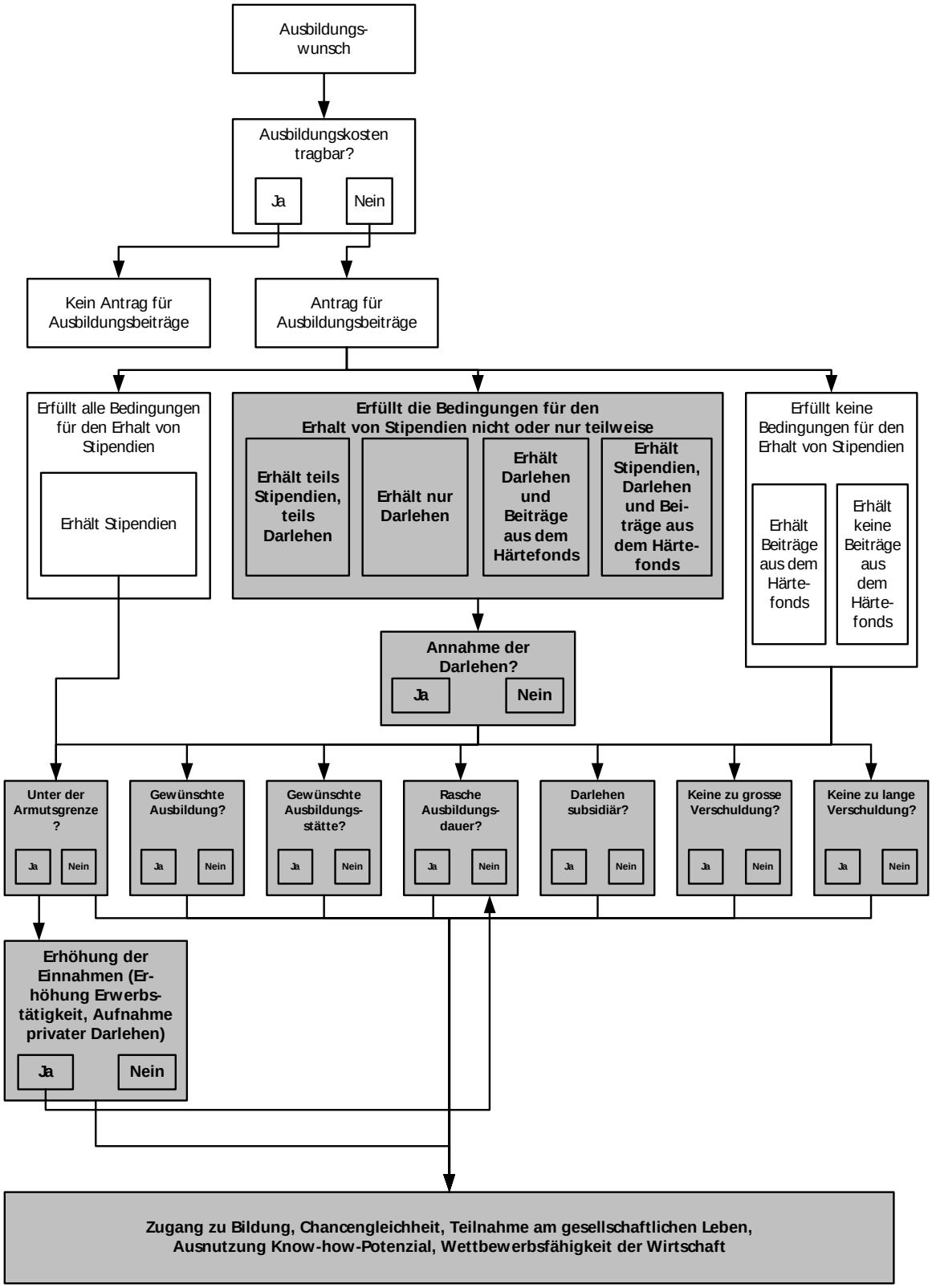
Die Wirkungsanalyse beruht auf zwei Teilschritten: 1) Wirkungsmechanismus, 2) Messung und Bewertung der Wirkungen. Im Abschnitt 20.1 beschäftigen wir uns mit dem Wirkungsmechanismus. Hier geht es um die Frage, welche Haupt- und Nebenwirkungen von den Ausbildungsdarlehen bzw. von der AAB ausgehen. Anhand eines Wirkungsschema sollen die möglichen Wirkungen identifiziert werden. Nachdem die Art der Wirkungen identifiziert ist, wird in einem weiteren Schritt das Ausmass der möglichen Wirkungen ermittelt und anschliessend bewertet. Das Messen und Bewerten der möglichen Wirkungen erfolgt im Abschnitt 20.2.

20.1 Wirkungsmechanismus

In diesem Abschnitt beschäftigen wir uns mit dem Wirkungsmechanismus. Es stellt sich hier die Frage, welche Wirkungen die Darlehen bzw. die Darlehensordnung entfalten. In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, dass wir uns an die für die Ausbildungsdarlehen relevanten Zielgrössen, die wir im Abschnitt 18.3 festgelegt haben, erinnern. Wir haben dort festgestellt, dass den Darlehen grundsätzlich dieselben Ziele wie den Stipendien vorgegeben sind (Chancengleichheit im Zugang zu Bildung, Existenzsicherung etc.). Dennoch ist ein wichtiger Unterschied zwischen den Stipendien und Darlehen gegeben: Gemäss den rechtlichen Erlassen kommen Ausbildungsdarlehen im Kanton Bern nur subsidiär zum Zuge. Die untergeordnete Rolle der Darlehen bei der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen muss daher auch in einem Wirkungsmodell berücksichtigt werden. Die folgende **Abbildung 17** versucht, in Anlehnung an die ERKOS-Untersuchung von Ecoplan, diesen Unterschied zu berücksichtigen und einen darlehensspezifischen Wirkungsmechanismus zu identifizieren. Die hier genannten Wirkungen könnten in einer Detailuntersuchung zusätzlich vertieft untersucht werden.

Für die vorliegende Grobuntersuchung sind nur die in der Abbildung grau unterlegten Bereiche interessant. Diese zeigen, welche Wirkungen von der bernischen Stipendienordnung über das Instrument der Darlehen ausgehen. Diese werden im folgenden Abschnitt diskutiert.

Abbildung 17: Wirkungsmechanismus für die Darlehen



Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Ecoplan (2000)

20.2 Messung und Bewertung der Wirkungen

Ausgehend von der Abbildung 17, in der die relevanten Wirkungen bezüglich Darlehen und Zielgrössen, die von der AAB bzw. der Darlehensordnung ausgehen, schematisch dargestellt sind, beschreiben wir diese in den nächsten Abschnitten und nehmen anschliessend, soweit es im Rahmen einer Grobuntersuchung möglich ist, eine erste Einschätzung dieser Wirkungen vor.

20.2.1 Formale Bedingungen für den Erhalt von Darlehen

Die formalen Voraussetzungen sind zentrale Grundlage für den Entscheid der AAB, ob Ausbildungsbeiträge grundsätzlich und in unserem Fall, ob Stipendien oder Darlehen bzw. Stipendien und Darlehen ausgerichtet werden. Anhand unserer statistischen Berechnungen im Kapitel 19.1 zeigen wir im Folgenden auf, ob und inwieweit Darlehensbezüger/innen gemeinsame Merkmale aufweisen. Dabei ist besonders von Interesse, inwiefern sich die Zusammensetzung der Bezüger/innen in den letzten Jahren geändert hat und allfällige Veränderungen in der Zusammensetzung auf die AAB bzw. die Darlehensordnung zurückzuführen sind.

■ In der Tabelle 75 und Abbildung 12 des Kapitels 19.1 ist zu erkennen, dass die Gruppe der Darlehensbezüger/innen in den letzten 10 Jahren nie besonders gross war. Je nach Ausbildungsjahr schwankt ihr Anteil zwischen 6 und 2 Prozent. Anfang der 90er Jahre hatten Darlehen eine grössere Bedeutung als Ende der 90er Jahre, damals wurden rund 3 mal mehr Darlehen gewährt als heute (473 Darlehensbezüger/innen im Jahr 1991/92 im Vergleich zu 128 Darlehensbezüger/innen im Jahr 2000/01). Es fällt auf, dass sich während dieser Zeit die Zusammensetzung der Darlehensbezüger/innen nicht besonders verändert hat: Personen mit nur Darlehen machen stets den grössten Teil der Darlehensbezüger/innen aus, an zweiter Stelle folgen Personen mit Darlehen und Stipendien. Was Personen mit Darlehen und Gelder aus dem Fonds für Härtefälle bzw. Personen mit Darlehen, Stipendien und Gelder aus dem Fonds für Härtefälle betrifft, so ist deren Anteil im Lauf der 90er Jahre stetig zurückgegangen. In Zahlen ausgedrückt hat im Jahr 2000/01 nur eine Person Darlehen und Gelder aus dem Fonds für Härtefälle und niemand Darlehen, Stipendien und Gelder aus dem Fonds für Härtefälle gekriegt.
Die Abnahme der Darlehensfälle in den letzten 10 Jahren ist darauf zurückzuführen, dass die AAB heute vorsichtiger und zurückhaltender Darlehen gewährt als Anfang der 90er Jahre. Die Zurückhaltung beruht auf der negativen Erfahrung, dass Personen Darlehen gewährt wurden, die anschliessend nicht in der Lage waren, diese zu amortisieren. Da der Sinn der Darlehen aber in der Rückzahlungspflicht besteht, versucht die AAB Darlehen nur dann zu bewilligen, wenn sie davon ausgehen kann, dass diese am Ende der Ausbildung auch amortisiert werden können.

■ In der folgenden **Tabelle 85** ist ersichtlich, wie sich die Gruppe der Darlehensbezüger/innen im Ausbildungsjahr 2000/01 zusammensetzt. Dabei fällt auf, dass die Zusammensetzung der Gruppe relativ homogen ist. Der grösste Teil der Darlehensbezüger/innen ist ledig, männlich, kinderlos und Schweizer/in. Die meisten Darlehensbezüger/innen sind jung (zwischen 16 und 30 Jahre alt) und knapp die Hälfte der Darlehensbezüger/innen wohnt noch zu Hause bei den Eltern. Rund zwei Drittel der Darlehensbezüger/innen haben schon einen Abschluss auf der Sekundarstufe II. Dabei machen Personen mit einer Ausbildung auf der Tertiärstufe – im Bereich Hochschulen, Weiterbildung und Schulen für Sozialarbeit – den grössten Teil der Darlehensbezüger/innen aus (vgl. Abbildung 15 in Kapitel 19.1). Erstaunlicherweise hat in diesem Jahr niemand, der älter als 40 Jahre ist, Darlehen erhalten.

Tabelle 85: Soziodemographische Beschreibung der Darlehensbezüger/innen 2000/2001

	Nur Stipendien	Darlehen (1)	Nur Fonds für Härtefälle	Übrige	Total
A. Geschlecht					
Männer	47%	67%	..	56%	48%
Frauen	53%	33%	..	44%	52%
Total	100%	100%	..	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'770	141	18	283	5'212
N Stichprobe	809	24	3	48	884
B1. Alter					
0 bis 15 Jahre	2.5%	0.0%	..	2.1%	2.4%
16 bis 20 Jahre	70.2%	24.6%	..	74.9%	69.4%
21 bis 25 Jahre	22.5%	50.0%	..	18.7%	22.9%
26 bis 30 Jahre	3.1%	16.9%	..	2.1%	3.4%
31 bis 35 Jahre	1.2%	4.2%	..	2.1%	1.4%
36 bis 40 Jahre	0.4%	4.2%	..	0.0%	0.5%
41 und mehr	0.1%	0.0%	..	0.0%	0.1%
Total	100%	100%	..	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'776	142	18	283	5'219
N Stichprobe	810	24	3	48	885
B2. Durchschnittliches Lebensalter					
Alter in Jahren	20.2	24.5	..	19.9	20.3
N Grundgesamtheit	4'776	142	18	283	5'218
N Stichprobe	810	24	3	48	885
C. Nationalität					
Schweizer/innen	89%	92%	..	92%	89%
Ausländer/innen	11%	8%	..	8%	11%
Total	100%	100%	..	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'782	142	18	283	5'225
N Stichprobe	811	24	3	48	886
D. Zivilstand					
Ledig	98.3%	91.5%	..	97.9%	98.1%
Verheiratet	1.2%	8.5%	..	2.1%	1.5%
Verwitwet	0.0%	0.0%	..	0.0%	0.0%
Geschieden/gerichtlich getrennt	0.5%	0.0%	..	0.0%	0.5%
Total	100%	100%	..	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'764	142	18	283	5'207
N Stichprobe	808	24	3	48	883
E1. Lebenssituation					
Single	7.3%	20.4%	..	3.8%	7.4%
Alleinerziehend	0.1%	0.0%	..	0.0%	0.1%
Mit Partner/in ohne Kinder	1.6%	8.5%	..	1.9%	1.8%
Mit Partner/in mit Kinder	0.5%	8.5%	..	3.8%	0.9%
Bei Eltern/Verwandten mit/ohne Kinder mit/ohne Partner/in	78.6%	45.8%	..	66.7%	77.0%
WG/Heim ohne Partnerin ohne Kindern	10.0%	16.9%	..	11.0%	10.2%
WG/Heim mit Partnerin ohne Kindern	0.0%	0.0%	..	0.0%	0.0%
WG/Heim ohne Partnerin mit Kinder	0.3%	0.0%	..	0.0%	0.2%
WG/Heim mit Partnerin mit Kinder	0.0%	0.0%	..	0.0%	0.0%
Übrige	1.7%	0.0%	..	12.9%	2.5%
Total	100%	100%	..	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'796	142	24	318	5'280
N Stichprobe	813	24	4	54	896
E2. Durchschnittliche Anzahl Haushaltsmitglieder					
Anzahl	4.0	2.6	..	4.1	3.9
N Grundgesamtheit	4'740	142	18	271	5'171
N Stichprobe	804	24	3	46	877
F. Kinder					
Sorgt für Kinder	1.7%	13.2%	..	4.5%	2.1%
Sorgt nicht für Kinder	98%	87%	..	95%	98%
Total	100%	100%	..	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'635	136	18	266	5'055
N Stichprobe	786	23	3	45	857

Fortsetzung Tabelle 85: Soziodemographische Beschreibung der Darlehensbezüger/innen 2000/2001

	Nur Stipendien	Darlehen (1)	Nur Fonds für Härtefälle	Übrige	Total
G1. Höchste abgeschlossene Ausbildung – Im Einzelnen					
Primar-/Real-/Sekundarschule	65.8%	34.6%	..	78.0%	65.8%
Schulen für Allgemeinbildung	4.6%	8.8%	..	4.1%	4.6%
Berufsbildung	7.5%	13.2%	..	2.0%	7.3%
Primarlehrer/in bzw. Kindergärtner/in	0.9%	0.0%	..	2.0%	0.9%
Ausbildung in künstlerischen Berufen	0.1%	0.0%	..	0.0%	0.1%
Maturität	20.2%	39.0%	..	11.9%	20.2%
Meisterdiplom	0.0%	0.0%	..	0.0%	0.0%
Lehrkräfteausbildung Tertiärstufe	0.0%	0.0%	..	0.0%	0.0%
Technikerschule, HKG und ähnliches	0.3%	4.4%	..	0.0%	0.3%
Höhere Fachschule	0.1%	0.0%	..	0.0%	0.1%
Fachhochschule	0.1%	0.0%	..	2.0%	0.2%
Universität / ETH (inkl. SLA/HLA)	0.3%	0.0%	..	0.0%	0.2%
kein Abschluss	0.1%	0.0%	..	0.0%	0.1%
Total	100%	100%	..	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'777	136	18	295	5'226
N Stichprobe	810	23	3	50	886
G2. Höchste abgeschlossene Ausbildung – Aggregiert					
Sekundarstufe I	66%	35%	..	78%	66%
Sekundarstufe II	33%	61%	..	20%	33%
Tertiärstufe	1%	4%	..	2%	1%
Total	100%	100%	..	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'777	136	18	295	5'226
N Stichprobe	810	23	3	50	886

(1) Bei den Darlehen sind alle Personen eingerechnet, welche Darlehen alleine oder in Kombination mit anderen Typen von Ausbildungsbeiträgen erhalten.
- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

20.2.2 Höhe der Darlehen

Nachdem wir die Zusammensetzung der Darlehensbezüger/innen genauer untersucht haben, stellt sich die Frage, wie hoch die Darlehensbeträge in den letzten Jahren waren und ob Veränderungen in der Höhe der Darlehensbeträge, insbesondere nach Einführung der Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre, zu beobachten sind. Wie bei den Stipendien ist auch bei den Darlehen anzunehmen, dass die Darlehenshöhe einen Einfluss auf die Entscheidung hat, ob die gewünschte Ausbildung auch tatsächlich begonnen wird.

■ Wie in der Tabelle 74 und in der Abbildung 11 von Kapitel 19.1 zu erkennen ist, haben zwischen 1990 und 2000 die gesamten Ausgaben für Darlehen abgenommen. Anfang der 90er Jahre betrugen die Ausgaben für Darlehen mindestens 3.5 Millionen Franken, gegen Ende der 90er Jahre betrugen diese noch 1.5 Millionen Franken. Diese Abnahme entspricht einer Reduktion um 61 Prozent.
■ Wie in der Tabelle 76 und in der Abbildung 13 von Kapitel 19.1 zu erkennen ist, wurden im Jahr 2000/01 durchschnittlich 12'676 Franken Darlehen pro Person gewährt. In Kombination mit Stipendien bzw. mit Gelder aus dem Fonds für Härtefälle fielen die Beträge noch höher aus: im Durchschnitt 18'257 Franken (Darlehen und Stipendien) bzw. 35'430 Franken pro Person (Darlehen und Gelder aus dem Fonds für Härtefälle).
In den letzten 10 Jahren schwankte der durchschnittliche, reine Darlehensbetrag pro Person nur gering. Nie betrug der durchschnittliche reine Darlehensbetrag pro Person weniger als 10'900 Franken (im Jahr 1994/95) bzw. mehr als 13'300 (im Jahr 1993/94). Ähnlich sieht die Entwicklung bei den Darlehensbeträgen in Kombination mit Stipendien aus. Die Bezüger/innen erhielten hier im Minimum

durchschnittlich 18'257 Franken (im Jahr 2000/01, wobei in diesem Jahr mit zusätzlichen Ausgaben noch zu rechnen ist) bzw. im Maximum 22'498 Franken (im Jahr 1993/94). Anders hingegen verlief die Entwicklung der Darlehensbeiträge in Kombination mit Gelder aus dem Fonds für Härtefälle. Hier nahm der gewährte Betrag in den letzten 2 Jahren deutlich zu. Wurden am Anfang und in der Mitte der 90er Jahre durchschnittliche Beträge unter 30'000 Franken pro Person gewährt, so belaufen sich diese in den letzten beiden Jahren über 35'000 Franken pro Person. Diese Zahlen sind aber wegen der geringen Fallzahl mit Vorsicht zu geniessen.

Die Entwicklungen im Darlehensbereich haben also gezeigt, dass die gesamten Ausgaben für Darlehen sowie die Anzahl Darlehensbezüger/innen in den letzten 10 Jahren abgenommen haben, nicht aber der durchschnittliche Darlehensbetrag pro Person. Die Abnahme der gesamten Darlehensausgaben sowie der Anzahl Darlehensbezüger/innen hat jedoch nicht zwingend mit den Sparmassnahmen von Mitte der 90er Jahre zu tun – wie die Abbildung 14 zeigt –, da seit 1991/92 eine stete Abnahme der beiden Bereiche festzustellen ist.

■ Die durchschnittliche Darlehensschuld am Ende der Ausbildung beträgt deutlich weniger als die gesetzlich erlaubten 50'000 Franken (Tabelle 82, Kapitel 19.1). In den Jahren 1998/99 bzw. 1999/00 betrug die durchschnittliche Darlehenssumme am Ende der Ausbildung 10'414 Franken bzw. 9'353 Franken pro Person. Dieser tiefe Betrag hat damit zu tun, dass die Darlehensbezüger/innen im Durchschnitt nur rund 1 Jahr mit Darlehen unterstützt wurden. Da die Darlehensschuld am Ende der Ausbildung so tief ist, kann davon ausgegangen werden, dass die Amortisationszeit für die Schuldner/innen zu keiner grossen Belastung führt. Im Durchschnitt müssen die Schuldner/innen nach aktuellen Rechtsgrundlagen pro Jahr 1'000 Franken plus Zinskosten zurückbezahlen, was bei einem fiktiv angenommenen Lohn von 5'000 Franken pro Monat einer Belastung von weniger als 2 Prozent entspricht.
■ Anders als bei den Stipendien, deren Berechnung rechtlich festgelegt ist, geniesst die AAB bei der Berechnung der Darlehen einen grösseren Spielraum. Dieser besteht darin, dass nicht zwingend eine exakte Berechnung nach Effektivkosten erstellt werden muss, dass man bei der Berechnung der Darlehen nicht auf Normkosten zurückgreifen muss und nicht zwingend ein Budget für jeden einzelnen Fall erstellt werden muss. Falls die nicht stipendienberechtigten Antragsstellenden geltend machen können, dass die Eltern nicht alle Kosten für die Ausbildung tragen können und sie daher ein Darlehen benötigen, kann die AAB dieses bewilligen. Dieser Spielraum ermöglicht letztlich, dass die Gewährung von Darlehen grundsätzlich grosszügiger als diejenige von Stipendien gestaltet werden kann.

20.2.3 Annahme der Darlehen

Im Wirkungsmodell gemäss Abbildung 17 ist angedeutet, dass von der AAB bzw. von den rechtlichen Erlassen Wirkungen auf das Annahmeverhalten der Darlehensbezüger/innen ausgehen. Die Ausgestaltung der Darlehensordnung trägt also in relevantem Ausmass dazu bei, ob die Antragsstellenden ein Darlehen annehmen oder nicht. Da es sich bei den Darlehen um zins- und rückzahlungspflichtige Ausbildungsbeiträge handelt, spielen auch andere Einflüsse wie z. B. die Angst vor der Verschuldung eine wichtige Rolle bei der Annahme der Darlehen. Wir konzentrieren uns im Folgenden auf die Wirkungen, die von der Darlehensordnung ausgehen könnten.

■ Was die Annahme eines Darlehens massgebend beeinflussen kann, ist die Regelung der Zins- und Rückzahlungspflicht während und nach der Ausbildung. Da bei der Gewährung von Darlehen ebenso wie bei der Gewährung von Stipendien die Chancengleichheit im Zugang zu Bildung als oberstes Ziel definiert wurde, wurde in den Rechtsgrundlagen entsprechend Wert darauf gelegt, dass Darlehensbe-

züger/innen keine Nachteile gegenüber Stipendienbezüger/innen erfahren. Für die Ausbildungszeit von Darlehensbezüger/innen bedeutet dies nun, dass diese zins- und rückzahlungsfrei ist.

■ Es stellt sich nun die Frage, ob potenzielle Darlehensbezüger/innen die gewährten Darlehen auch wirklich annehmen. Nach Auskunft der AAB kommt es selten vor, dass Personen ein Darlehen nicht annehmen. Bei den meisten handelt es sich um Personen, die eine zweite Lehre absolvieren. Vermutlich sind diese Personen nicht zwingend auf ein Darlehen angewiesen, da sie einen Lehrlingslohn erhalten. Häufig anzutreffen sei auch die Situation, dass Personen aus Angst vor Verschuldung ein Darlehen ablehnen. Auf das Darlehen wird aber meistens schon bevor der Antrag gestellt wird, z. B. im persönlichen Gespräch, verzichtet.

■ Wie wir bereits festgestellt haben, haben Darlehensbezüger/innen, die ihre Ausbildung bereits abgeschlossen haben, Darlehen nur für eine kurze Zeit (durchschnittlich 1 Jahr im Jahr 1999/00) und in nicht allzu hohen Beträgen (durchschnittlich 9'353 Franken im Jahr 1999/00) angenommen. Anhand dieser Ergebnisse ist zu vermuten, dass ein grosser Teil der Darlehensbezüger/innen eine allzu hohe Verschuldung beim Kanton vermeiden möchte und die restliche Ausbildungszeit allenfalls durch ein zusätzliches privates Darlehen oder durch eine erhöhte Erwerbstätigkeit während der Ausbildung finanziert.

20.2.4 Private Darlehen

Im obigen Abschnitt wurde die Vermutung geäussert, dass an Stelle oder ergänzend zum öffentlichen Darlehen auch private Darlehen angenommen werden. Der folgenden **Tabelle 86** ist zu entnehmen, dass ein Viertel der Darlehensbezüger/innen aus unserer schriftlichen Befragung zusätzlich ein privates Darlehen angenommen hat. Da die Stichprobe der Darlehensbezüger/innen zu klein ist, können wir leider keine Aussagen darüber machen, von wem sie ein zusätzliches Darlehen beziehen. Es ist aber anzunehmen, dass ein privates Darlehen aus dem Kreis der Bekannten und Verwandten am attraktivsten ist, vergleichbar mit den Zahlen der Stipendienbezüger/innen (73%). Diese Einschätzung lässt sich damit begründen, dass Personen, die im privaten Umfeld eine Möglichkeit haben, Darlehen aufzunehmen, dies auch tun, da im privaten Umfeld die Zins- und Rückzahlungsbedingungen flexibel gestaltet und der Lebenssituation nach der Ausbildung angepasst werden können.

Tabelle 86: Die Bedeutung von privaten Darlehen für die Darlehensbezüger/innen des Kantons 2000/2001

	Nur Stipendien	Darlehen (1)	Nur Fonds für Härtefälle	Übrige	Total
Aufnahme eines privaten Zusatzdarlehens					
Ja	4%	25%	..	6%	4%
Nein	96%	75%	..	94%	96%
Total	100%	100%	..	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'735	141	18	289	4'900
N Stichprobe	803	24	3	49	831
Quellen der privaten Darlehen					
Bank	12%	..	-	..	14%
Universität	0%	..	-	..	0%
Private Stiftungen	8%	..	-	..	6%
Freunde / Bekannte / Verwandte	73%	..	-	..	74%
Andere Personen / Institutionen	8%	..	-	..	6%
Keine Antwort	0%	..	-	..	3%
N Grundgesamtheit	153	41	0	18	194
N Stichprobe	26	7	0	3	33

(1) Bei den Darlehen sind alle Personen eingerechnet, welche Darlehen alleine oder in Kombination mit anderen Typen von Ausbildungsbeiträgen erhalten.
- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

20.2.5 Zugang zu Ausbildung (Hauptziel 1)

Bei der Zieldefinition für Darlehen in Kapitel 18 haben wir darauf hingewiesen, dass für Darlehen und Stipendien grundsätzlich die gleichen Haupt- und Nebenziele gelten. Zusätzlich zu diesen Haupt- und Nebenzielen haben wir noch darlehensspezifische Nebenziele formuliert. Im Folgenden werden wir untersuchen, ob mit den von der Darlehensordnung und der AAB ausgehenden Wirkungen die Haupt- und Nebenziele erreicht werden. Wir beginnen mit dem ersten Hauptziel, das besagt, dass allen Minderbemittelten mit Hilfe der Ausbildungsbeiträge der Zugang zur gewünschten Ausbildung gewährleistet werden sollte.

■ Anhand unserer schriftlichen Befragung konnten wir herausfinden, dass eine deutliche Mehrheit der Antragsstellenden, denen keine Ausbildungsbeiträge gewährt wurden, ihre Ausbildung dennoch begonnen hat (Kapitel 9). Nur gerade 1.2 Prozent der Nichtbezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen haben auf Grund des negativen Stipendienentscheids ihre Ausbildung nicht begonnen. Ebenso haben wir Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen befragt, welchen Einfluss ein negativer Entscheid auf ihre Ausbildungspläne gehabt hätte. Dabei kam heraus, dass knapp 4 Prozent der Bezüger/innen ihre Ausbildung nicht begonnen bzw. 5.5 Prozent ihre Ausbildung abgebrochen hätten. Diese geringe Abbruchsquote weist darauf hin, dass die Mehrheit der Antragsstellenden ihre Ausbildung unter allen Umständen absolvieren will – ob mit oder ohne Ausbildungsbeiträgen. Diese Einschätzung bedeutet jedoch nicht, dass es den Antragsstellenden gleichgültig ist, ob sie Ausbildungsbeiträge erhalten oder nicht.

Wie sieht nun die Situation konkret bei den Darlehensbezüger/innen aus? Der folgenden **Tabelle 87** ist zu entnehmen, dass die Abbruchquote bei den Darlehensbezüger/innen deutlich höher ausfallen würde. 33.3 Prozent der Darlehensbezüger/innen hätten bei einem negativen Entscheid durch die AAB ihre Ausbildung nicht begonnen. Diese Einschätzung der Darlehensbezüger/innen sollte aber mit Vorsicht genossen werden, da – wie bei den Stipendienbezüger/innen auch – die geschätzte häufig höher als die tatsächliche Abbruchquote ausfällt. Lehnen wir uns an das obige Verhältnis 1.2 Prozent

(realer Wert) zu 4 Prozent (geschätzter Wert) an und übernehmen entsprechend den Faktor 3 für die Berechnung eines realen Wertes für die Abbruchquote unter den Darlehensbezüger/innen, so ergibt sich ein Verhältnis von 10 Prozent (realer Wert) zu 33.3 Prozent (geschätzter Wert). Daher können wir annehmen, dass mindestens 10 Prozent der Darlehensbezüger/innen die geplante Ausbildung ohne Darlehen nicht beginnen würden. Es ist zu vermuten, dass die höhere Abbruchquote bei den Darlehensbezüger/innen mit deren Zusammensetzung zu erklären ist. Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei den Darlehensbezüger/innen mehrheitlich um Personen, die schon einen Abschluss auf der Sekundarstufe II besitzen. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei den Stipendienbezüger/innen hauptsächlich um Personen, die erst einen Abschluss auf der Sekundarstufe I besitzen. Sie sind im Gegensatz zu den Darlehensbezüger/innen also gezwungen, noch eine höhere Ausbildung zu absolvieren. Die unterschiedliche Ausgangslage der beiden Gruppen scheint daher einen Einfluss auf die Abbruchquote zu haben.

Leider konnten wir nur jene Darlehensbezüger/innen befragen, die einen Antrag gestellt haben. Personen, die eine Ausbildung planen, jedoch keinen Antrag gestellt haben, wurden nicht befragt. Mit Einbezug der letzt genannten Gruppe könnten die Auswirkungen der Darlehensordnung, insbesondere die Einführung der Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre, fundierter untersucht werden. Trotz den Einschränkungen im Kreis der Befragten gehen wir davon aus, dass der Zugang zu Bildung durch die Darlehensordnung – sowie durch die Stipendienordnung auch – im grossen und ganzen unterstützt wird und damit das Hauptziel 1 erreicht wird.

Tabelle 87: Zugang zur Ausbildung durch die Darlehensbezüger/innen 2000/2001

	Nur Stipendien	Darlehen (1)	Nur Fonds für Härtefälle	Übrige	Total
Nie Stipendien/Darlehen für die laufende Ausbildung: Konsequenzen					
Ausbildung nie begonnen	10.4%	33.3%	..	4.7%	10.7%
N Grundgesamtheit	4'581	142	18	254	4'994
N Stichprobe	777	24	3	43	847

(1) Bei den Darlehen sind alle Personen eingerechnet, welche Darlehen alleine oder in Kombination mit anderen Typen von Ausbildungsbeiträgen erhalten.
- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

20.2.6 Persönliches Einkommen, Haushaltseinkommen und Armut (Hauptziel 2)

Das zweite Hauptziel besagt, dass den Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen ein Leben oberhalb des Existenzminimums gewährleistet werden soll. Wird dieses Ziel mit den gewährten Darlehen erreicht? Ist eine Armutsquote unter den Darlehensbezüger/innen auszumachen? Diese Fragen sollen im Folgenden beantwortet werden.

■ Zuerst betrachten wir das persönliche Monatseinkommen der Darlehensbezüger/innen im Ausbildungsjahr 2000/01 (**Tabelle 88**). Auf Grund der kleinen Stichprobe können keine Aussagen über die Einkommensverhältnisse von Darlehensbezüger/innen nach Ausbildungstyp gemacht werden. Wir beschränken uns auf das Total der persönlichen Einnahmen und vergleichen dieses mit dem Total der persönlichen Einnahmen von Stipendienbezüger/innen. Erwartungsgemäss liegt das Total der persönlichen Einnahmen von Darlehensbezüger/innen um rund 600 Franken im Monat höher als dasjenige von Stipendienbezüger/innen: 1'658 Franken bzw. 1'061 Franken. Dieses Ergebnis konnte aus zwei-

erlei Gründen erwartet werden. Erstens betragen die jährlichen Darlehensbeträge pro Person im Durchschnitt 12'676 Franken im Jahr 2000/01 und die jährlichen Stipendienbeträge pro Person im Durchschnitt 7'098 Franken. Darlehensbeträge sind im Durchschnitt also deutlich höher als Stipendienbeträge. Zweitens konnte in beiden Gruppen erwartet werden, dass die Stipendien bzw. die Darlehen den grössten Teil des persönlichen Einkommens ausmachen. Diese Einschätzung wird durch die Zahlen in der Tabelle bestätigt: Darlehensbeträge machen 62 Prozent und Stipendienbeträge machen 39 Prozent des persönlichen Einkommens aus. Beim Vergleich der Einkommenszusammensetzung der Darlehensbezüger/innen und Stipendienbezüger/innen fällt weiterhin auf, dass bei den Darlehensbezüger/innen die Unterstützung durch Familie bzw. Bekannte den zweitwichtigsten Anteil am persönlichen Einkommen ausmacht (17%). Bei den Stipendienbezüger/innen hingegen ist der zweitwichtigste Anteil am persönlichen Einkommen das Erwerbseinkommen (27%).

Tabelle 88: Persönliches Einkommen der Darlehensbezüger/innen 2000/2001

	Sekundarstufe II	Tertiärstufe	Weiterbildungen	Total
A. Nur Stipendien				
Erwerbseinkommen	309	243	..	290
Renteneinkommen	6	29	..	13
Unterstützung Arbeitslosenversicherung	0	0	..	0
Unterstützung Sozialhilfe	11	11	..	10
Prämienverbilligung	12	13	..	12
Abbau von Ersparnissen	95	252	..	139
Abbau von Stipendien/Darlehen	342	578	..	411
Unterstützung Familie/Bekannte	100	204	..	129
Einnahmen aus Unterhaltsbeiträgen/Alimente	36	42	..	38
Andere Einnahmen	16	20	..	18
Total persönliche Einnahmen	**928**	**1'392**	**..**	**1'061**
N Grundgesamtheit	3'443	1'215	41	4'793
N Stichprobe	584	206	7	813
B. Darlehen (1)				
Erwerbseinkommen	..	..	-	146
Renteneinkommen	..	..	-	0
Unterstützung Arbeitslosenversicherung	..	..	-	0
Unterstützung Sozialhilfe	..	..	-	8
Prämienverbilligung	..	..	-	21
Abbau von Ersparnissen	..	..	-	179
Abbau von Stipendien/Darlehen	..	..	-	1'020
Unterstützung Familie/Bekannte	..	..	-	283
Einnahmen aus Unterhaltsbeiträgen/Alimente	..	..	-	0
Andere Einnahmen	..	..	-	0
Total persönliche Einnahmen	**..**	**..**	**-**	**1'658**
N Grundgesamtheit	65	77	0	142
N Stichprobe	11	13	0	24
A+B. Total				
Erwerbseinkommen	311	256	..	293
Renteneinkommen	6	26	..	12
Unterstützung Arbeitslosenversicherung	0	0	..	0
Unterstützung Sozialhilfe	12	10	..	11
Prämienverbilligung	11	13	..	12
Abbau von Ersparnissen	94	245	..	137
Abbau von Stipendien/Darlehen	341	589	..	411
Unterstützung Familie/Bekannte	100	216	..	131
Einnahmen aus Unterhaltsbeiträgen/Alimente	34	37	..	36
Andere Einnahmen	15	18	..	16
Total persönliche Einnahmen	**924**	**1'410**	**..**	**1'057**
N Grundgesamtheit	3'756	1'350	47	5'277
N Stichprobe	637	229	8	895

Fortsetzung Tabelle 88: Persönliches Einkommen der Darlehensbezüger/innen 2000/2001

	Sekundarstufe II	Tertiärstufe	Weiterbildungen	Total
A. Nur Stipendien				
Erwerbseinkommen	33%	17%	..	27%
Renteneinkommen	1%	2%	..	1%
Unterstützung Arbeitslosenversicherung	0%	0%	..	0%
Unterstützung Sozialhilfe	1%	1%	..	1%
Prämienverbilligung	1%	1%	..	1%
Abbau von Ersparnissen	10%	18%	..	13%
Abbau von Stipendien/Darlehen	37%	41%	..	39%
Unterstützung Familie/Bekannte	11%	15%	..	12%
Einnahmen aus Unterhaltsbeiträgen/Alimente	4%	3%	..	4%
Andere Einnahmen	2%	1%	..	2%
Total persönliche Einnahmen	**100%**	**100%**	**..**	**100%**
B. Darlehen (1)				
Erwerbseinkommen	..	..	-	9%
Renteneinkommen	..	..	-	0%
Unterstützung Arbeitslosenversicherung	..	..	-	0%
Unterstützung Sozialhilfe	..	..	-	1%
Prämienverbilligung	..	..	-	1%
Abbau von Ersparnissen	..	..	-	11%
Abbau von Stipendien/Darlehen	..	..	-	62%
Unterstützung Familie/Bekannte	..	..	-	17%
Einnahmen aus Unterhaltsbeiträgen/Alimente	..	..	-	0%
Andere Einnahmen	..	..	-	0%
Total persönliche Einnahmen	**..**	**..**	**-**	**100%**
A+B. Total				
Erwerbseinkommen	34%	18%	..	28%
Renteneinkommen	1%	2%	..	1%
Unterstützung Arbeitslosenversicherung	0%	0%	..	0%
Unterstützung Sozialhilfe	1%	1%	..	1%
Prämienverbilligung	1%	1%	..	1%
Abbau von Ersparnissen	10%	17%	..	13%
Abbau von Stipendien/Darlehen	37%	42%	..	39%
Unterstützung Familie/Bekannte	11%	15%	..	12%
Einnahmen aus Unterhaltsbeiträgen/Alimente	4%	3%	..	3%
Andere Einnahmen	2%	1%	..	2%
Total persönliche Einnahmen	**100%**	**100%**	**..**	**100%**

(1) Bei den Darlehen sind alle Personen eingerechnet, welche Darlehen alleine oder in Kombination mit anderen Typen von Ausbildungsbeiträgen erhalten.

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen

N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.

Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Tabelle 89: Haushaltseinkommen der Darlehensbezüger/innen 2000/2001

	Nur Stipendien	Darlehen (1)	Nur Fonds für Härtefälle	Übrige	Total
Erwerbseinkommen	3'930	2'425	..	4'419	3'912
Renteneinkommen	119	233	..	198	125
Unterstützung Arbeitslosenversicherung	40	132	..	0	41
Unterstützung Sozialhilfe	52	132	..	107	56
Prämienverbilligung	106	33	..	109	104
Abbau von Ersparnissen	207	352	..	90	205
Abbau von Stipendien/Darlehen	408	796	..	478	421
Unterstützung Familie/Bekannte	22	9	..	0	21
Einnahmen aus Unterhaltsbeiträgen/Alimente	88	0	..	138	87
Andere Einnahmen	9	45	..	0	10
Unregelmässige Einnahmen (*)	177	925	..	0	189
Total Einnahmen Haushalt	**5'156**	**5'083**	**..**	**5'539**	**5'171**
Erwerbseinkommen	76.2%	47.7%	..	79.8%	75.7%
Renteneinkommen	2.3%	4.6%	..	3.6%	2.4%
Unterstützung Arbeitslosenversicherung	0.8%	2.6%	..	0.0%	0.8%
Unterstützung Sozialhilfe	1.0%	2.6%	..	1.9%	1.1%
Prämienverbilligung	2.1%	0.7%	..	2.0%	2.0%
Abbau von Ersparnissen	4.0%	6.9%	..	1.6%	4.0%
Abbau von Stipendien/Darlehen	7.9%	15.7%	..	8.6%	8.1%
Unterstützung Familie/Bekannte	0.4%	0.2%	..	0.0%	0.4%
Einnahmen aus Unterhaltsbeiträgen/Alimente	1.7%	0.0%	..	2.5%	1.7%
Andere Einnahmen	0.2%	0.9%	..	0.0%	0.2%
Unregelmässige Einnahmen (*)	3.4%	18.2%	..	0.0%	3.7%
Total Einnahmen Haushalt	**100%**	**100%**	**..**	**100%**	**100%**
N Grundgesamtheit	4'121	130	12	200	4'463
N Stichprobe	699	22	2	34	757

(1) Bei den Darlehen sind alle Personen eingerechnet, welche Darlehen alleine oder in Kombination mit anderen Typen von Ausbildungsbeiträgen erhalten.
- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

■ Als nächstes vergleichen wir das Haushaltseinkommen der beiden Gruppen miteinander (**Tabelle 89**). Betrachtet man das Total der monatlichen Haushaltseinnahmen, so liegt das durchschnittliche Haushaltseinkommen der Stipendienbezüger/innen nur um rund 70 Franken höher als dasjenige der Darlehensbezüger/innen: 5'156 Franken bzw. 5'083 Franken. Bei der Einkommenszusammensetzung gibt es zwischen den Haushalten der Darlehensbezüger/innen und der Stipendienbezüger/innen ebenfalls Unterschiede. Während das Erwerbseinkommen bei den Stipendien-Haushalten 76.2 Prozent vom gesamten Einkommen ausmacht, beträgt dieses bei den Darlehens-Haushalten lediglich 47.7 Prozent. Dafür macht bei den Darlehens-Haushalten der Abbau von Darlehen (15.7% gegenüber 7.9%) sowie unregelmässige Einnahmen (18.2% gegenüber 3.4%) einen grösseren Anteil am Einkommen aus.

■ Wie bei der Untersuchung der Stipendien gilt es auch bei den Darlehen zu untersuchen, ob und in welchem Ausmass die Darlehensbezüger/innen gemäss SKOS-Richtlinien als arm einzustufen sind. Der **Tabelle 90** ist die Armutsquote und die Armutslücke unter den Darlehensbezüger/innen im Jahr 2000/01 zu entnehmen. Wir können feststellen, dass die Armutsquote unter den Darlehensbezüger/innen um 3 Prozent höher ist als unter den Stipendienbezüger/innen. Dieses Ergebnis konnte erwartet werden, da beim vorangegangenen Vergleich der Haushaltseinkommen zwar kein grosser, dennoch aber eine Einnahmensdifferenz zwischen den beiden Haushaltsgruppen zu beobachten war (Stipendienhaushaltseinkommen im Durchschnitt 5'156 Franken gegenüber Darlehenshaushaltseinkommen im Durchschnitt 5'083 Franken). Auf Grund der kleinen Stichprobe können wir keine Aussagen darüber machen, wie viel mehr Einnahmen ein Darlehenshaushalt benötigen würde, um nach

SKOS nicht mehr als arm eingestuft zu werden. Es ist aber anzunehmen, dass dieser Betrag höher als 1'187 Franken im Monat sein muss, da die Darlehenshaushalte im Durchschnitt ein tieferes Monatseinkommen als die Stipendienhaushalte aufweisen.
Wir können schliessen, dass das Ziel einer sozialen Existenzsicherung während der Ausbildung auch für die Darlehensbezüger/innen und ihre Familien nur unzureichend erreicht worden ist.

Tabelle 90: Armutsquote und Armutslücke der Darlehensbezüger/innen 2000/2001

	Armutsquote (*)			Armutslücke (**)		
	Prozent	N Grundgesamtheit	N Stichprobe	Franken	N Grundgesamtheit	N Stichprobe
Nur Stipendien	42%	3'986	676	1'187	1'657	281
Darlehen (1)	45%	130	22	..	59	10
Nur Fonds für Härtefälle	..	12	2	..	6	1
Übrige	27%	177	30	..	47	8
Total	**41%**	**4'304**	**730**	**1'171**	**1'769**	**300**

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
(1) Bei den Darlehen sind alle Personen eingerechnet, welche Darlehen alleine oder in Kombination mit anderen Typen von Ausbildungsbeiträgen erhalten.
(*) Die Armutsquote gibt an, wie viele Antragsteller/innen in Haushalten leben, welche ein Einkommen haben, das unter den SKOS-Grenzwerten liegt.
(**) Die Armutslücke gibt an, wie viel Einkommen die armen Haushalte zusätzlich brauchen würden, damit sie genau ein Einkommen hätten, welches den SKOS-Grenzwerten entspricht
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

20.2.7 Freie Wahl der Ausbildung (Hauptziel 3)

Im Folgenden soll untersucht werden, welche Wirkungen von der Darlehensordnung bzw. der AAB auf das dritte Hauptziel, die Erhaltung der freien Wahl der Ausbildungsrichtung, ausgehen. Wir haben das dritte Hauptziel für den Stipendienbereich in Kapitel 11 evaluiert. Wir übernehmen im Folgenden einen grossen Teil der Ergebnisse aus dem Kapitel 11, da gewisse Ausgangsbedingungen für Stipendien und Darlehen die gleichen sind:

■ Wir haben in Kapitel 11 festgestellt, dass die freie Wahl nicht über alles zu stellen ist, da der Kanton sich vorbehält, nicht alle Ausbildungen stipendienrechtlich anzuerkennen. Sie müssen – so lautet auch das vierte Hauptziel – bestimmten Anforderungen genügen.
■ Ausbildungen und Ausbildungsstätten sind oft eng verknüpft. Auch hier gibt es Einschränkungen: Im Kanton Bern entscheidet ein Fachgremium darüber, ob Ausbildungen an Institutionen, die von anderen Kantonen und vom Bund nicht anerkannt sind, zugelassen werden sollen.

In Kapitel 11 haben wir die Einschätzung vorgenommen, dass im Kanton Bern die freie Wahl von Ausbildungsgängen und -stätten gewährt wird. Wir haben aufgezeigt, dass die Wechsel der Ausbildungsinstitutionen unter den Stipendienbezüger/innen nur gering mit den Vorschriften der Stipendienordnung zu tun haben. Würde aber die Höhe der Ausbildungsbeiträge um 20 Prozent reduziert, so würden rund 4 Prozent der Bezüger/innen einen Ausbildungswechsel bzw. einen Institutionenwechsel ins Auge fassen. Wie würden nun Darlehensbezüger/innen auf eine Erhöhung bzw. Reduktion der Darlehensbeiträge reagieren?

■ Bei einer Erhöhung der Ausbildungsbeiträge um 20 Prozent würden 4.3 Prozent der Darlehensbezüger/innen eine andere Ausbildung wählen (**Tabelle 91**). Dieses Ergebnis liegt deutlich über dem allgemeinen Durchschnitt von 0.6 Prozent.
■ Bei einer Reduktion der Ausbildungsbeiträge um 20 Prozent würden wiederum 4.2 Prozent der Darlehensbezüger/innen eine andere Ausbildung wählen. Dieses Mal liegt der Prozentanteil unter dem allgemeinen Durchschnitt von 4.7 Prozent. Dies bedeutet, dass bei einer Reduktion der Ausbildungsbeiträge sowohl Darlehensbezüger/innen als auch Stipendienbezüger/innen etwas sensibler reagieren und eine andere Ausbildung ins Auge fassen würden. Inwiefern die Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre einen Einfluss auf Ausbildungs- und Institutionenwechsel gehabt haben, müsste in einer Detailuntersuchung genauer erforscht werden.
Anhand dieser Ergebnisse ist die Einschätzung aus dem Kapitel 11 zu teilen: Im generellen gewährt die Stipendien- und Darlehensordnung die freie Wahl der Ausbildung. Diese Sicht wird auch von einem grossen Teil der Darlehensbezüger/innen geteilt.

Tabelle 91: Freie Wahl der Ausbildung durch die Darlehensbezüger/innen 2000/2001

	Nur Stipendien	Darlehen (1)	Nur Fonds für Härtefälle	Übrige	Total
A. 20% höhere Stipendien/Darlehen für die laufende Ausbildung: Konsequenzen					
Andere Ausbildung gewählt	0.6%	4.3%	..	5.6%	0.6%
Andere Ausbildungsinstitution gewählt	2.6%	0.0%	..	0.0%	2.7%
N Grundgesamtheit	4'233	136	18	212	4'599
N Stichprobe	718	23	3	36	780
B. 20% tiefere Stipendien/Darlehen für die laufende Ausbildung: Konsequenzen					
Andere Ausbildung gewählt	4.8%	4.2%	..	2.6%	4.7%
Andere Ausbildungsinstitution gewählt	4.0%	0.0%	..	7.7%	4.0%
N Grundgesamtheit	4'286	142	18	230	4'676
N Stichprobe	727	24	3	39	793

(1) Bei den Darlehen sind alle Personen eingerechnet, welche Darlehen alleine oder in Kombination mit anderen Typen von Ausbildungsbeiträgen erhalten.
- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

20.2.8 Freie Wahl der Ausbildungsstätte

Mit dem dritten Hauptziel, der Erhaltung der freien Wahl von Ausbildungen, ist wie bereits erwähnt die freie Wahl der Ausbildungsstätte eng verknüpft. Wir haben in unserer schriftlichen Befragung die Antragsstellenden befragt, ob sie ihre Ausbildungsstätte frei wählen konnten.

■ In **Tabelle 92** sind die Ergebnisse zur freien Wahl der Ausbildungsstätte dargestellt. 91.5 Prozent der Darlehensbezüger/innen gaben an, dass sie ihre Ausbildungsstätte frei wählen konnten. Im Vergleich zum allgemeinen Durchschnitt (93.2%) trifft die freie Wahl unterproportional häufig zu. Leider sind keine genauen Gründe für die eingeschränkte Wahl zu nennen, da die Stichprobe der Darlehensbezüger/innen zu klein dafür ist.

Die Ergebnisse zur freien Wahl der Ausbildungsstätte bestätigen die Einschätzung aus dem vorangegangenen Abschnitt durchaus: Im generellen gewährt die Stipendien- und Darlehensordnung die freie Wahl von Ausbildungsgängen und -stätten.

Tabelle 92: Freie Wahl der Ausbildungsstätten durch die Darlehensbezüger/innen 2000/2001

	Nur Stipendien	Darlehen (1)	Nur Fonds für Härtefälle	Übrige	Total
Freie Wahl der Ausbildungsstätte					
Ja	93.4%	91.5%	..	91.2%	93.2%
Nein	6.6%	8.5%	..	8.8%	6.8%
Total	100%	100%	..	100%	100%
N Grundgesamtheit	4'716	142	12	272	5'142
N Stichprobe	800	24	2	46	872
Gründe für die eingeschränkte Wahl					
Wusste im Voraus, dass Stätte nicht akzeptiert wird	7.7%	..	-	..	10.3%
Behörden haben Stätte nicht akzeptiert	0.0%	..	-	..	1.7%
Kein Zugang zur bevorzugten Stätte	11.5%	..	-	..	12.1%
Finanzielle Gründe	23.1%	..	-	..	24.1%
Andere Gründe	51.9%	..	-	..	51.7%
N Grundgesamtheit	307	12	0	24	342
N Stichprobe	52	2	0	4	58

(1) Bei den Darlehen sind alle Personen eingerechnet, welche Darlehen alleine oder in Kombination mit anderen Typen von Ausbildungsbeiträgen erhalten.
- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

20.2.9 Ausbildungsdauer (Nebenziel 1)

Wir kommen nun zum ersten Nebenziel, das folgendermassen lautet: Es sollen Anreize geschaffen werden, die Ausbildung möglichst rasch zu absolvieren. Wird nun anhand der Darlehensordnung dieses Ziel erreicht? Die Ergebnisse zur Ausbildungsdauer sind in **Tabelle 93** zusammengestellt.

■ Da die Stichprobe der Darlehensbezüger/innen für diese Auswertung zu klein ist, kann keine Aussage zur Ausbildungsdauer der Darlehensbezüger/innen (nach Ausbildungstyp) gemacht werden. Wir haben aber an anderer Stelle die durchschnittliche Dauer der Ausbildung von Darlehensbezüger/innen, die 1998/99 bzw. 1999/00 abgeschlossen haben, untersucht (Kapitel 19.1, Tabelle 81). Wir haben festgestellt, dass die durchschnittliche Ausbildungszeit von Darlehensbezüger/innen (2.8 Jahre) der durchschnittlichen Ausbildungszeit von Stipendienbezügere/innen (2.6 Jahre) sehr nahe kommt. Ein grosser Teil der Darlehensbezüger/innen wird aber nicht für die ganze Ausbildungszeit mit Darlehen unterstützt. Im Durchschnitt betrug die Unterstützungsdauer mit Darlehen gerade mal 1.1 Jahre.

Um die Zielerreichung für Darlehensbezüger/innen letztendlich beurteilen zu können, müsste weiteres Datenmaterial zur Verfügung stehen. Anhand der vorliegenden Ergebnisse können wir aber annehmen, dass dieses Ziel erreicht wird. Diese Einschätzung erfolgte auch schon bei der Detailuntersuchung zu Stipendien (Kapitel 12).

Tabelle 93: Auswirkungen der Darlehen auf die Ausbildungsdauer

	Nur Stipendien	Darlehen (1)	Nur Fonds für Härtefälle	Andere	Total
A. Sekundarstufe II					
Minimale Ausbildungsdauer nach Reglement (2)					
Ausbildungsdauer	3.20	..	..	2.95	3.17
N Grundgesamtheit	3'302	59	12	177	3'549
N Stichprobe	560	10	2	30	602
Dauer durchschnittliche Ausbildungszeit ohne Unterbrüche (3)					
Ausbildungsdauer	3.29	..	..	3.28	3.28
N Grundgesamtheit	3'078	59	12	177	3'325
N Stichprobe	522	10	2	30	564
Persönliche Dauer der Ausbildung (4)					
Ausbildungsdauer	3.26	..	..	3.32	3.25
N Grundgesamtheit	3'420	59	18	230	3'726
N Stichprobe	580	10	3	39	632
B. Tertiärstufe					
Minimale Ausbildungsdauer nach Reglement (2)					
Ausbildungsdauer	3.76	..	-	..	3.83
N Grundgesamtheit	1'150	77	0	41	1'268
N Stichprobe	195	13	0	7	215
Dauer durchschnittliche Ausbildungszeit ohne Unterbrüche (3)					
Ausbildungsdauer	4.14	..	-	..	4.14
N Grundgesamtheit	1'173	77	0	41	1'291
N Stichprobe	199	13	0	7	219
Persönliche Dauer der Ausbildung (4)					
Ausbildungsdauer	4.42	..	-	..	4.44
N Grundgesamtheit	1'215	71	0	47	1'332
N Stichprobe	206	12	0	8	226
C. Weiterbildungen					
Minimale Ausbildungsdauer nach Reglement (2)					
Ausbildungsdauer	2.42	-	-	..	2.21
N Grundgesamtheit	35	0	0	6	41
N Stichprobe	6	0	0	1	7
Dauer durchschnittliche Ausbildungszeit ohne Unterbrüche (3)					
Ausbildungsdauer	2.42	-	-	..	2.21
N Grundgesamtheit	35	0	0	6	41
N Stichprobe	6	0	0	1	7
Persönliche Dauer der Ausbildung (4)					
Ausbildungsdauer	2.50	-	-	..	2.31
N Grundgesamtheit	41	0	0	6	47
N Stichprobe	7	0	0	1	8
A+B+C Total					
Minimale Ausbildungsdauer nach Reglement (2)					
Ausbildungsdauer	3.32	3.92	..	3.10	3.32
N Grundgesamtheit	4'575	136	12	230	4'953
N Stichprobe	776	23	2	39	840
Dauer durchschnittliche Ausbildungszeit ohne Unterbrüche (3)					
Ausbildungsdauer	3.50	3.43	..	3.43	3.49
N Grundgesamtheit	4'363	136	12	230	4'740
N Stichprobe	740	23	2	39	804
Persönliche Dauer der Ausbildung (4)					
Ausbildungsdauer	3.54	3.83	..	3.41	3.53
N Grundgesamtheit	4'770	130	18	295	5'212
N Stichprobe	809	22	3	50	884

- Keine Angaben .. Stichprobe ist kleiner als N=15; die Werte werden daher nicht ausgewiesen
(1) Bei den Darlehen sind alle Personen eingerechnet, welche Darlehen alleine oder in Kombination mit anderen Typen von Ausbildungsbeiträgen erhalten.
(2) Frage: „Welche minimale Dauer wird von offizieller Seite her (Schulreglement, Wegweisung) für Ihre gewählte Ausbildung angegeben?“
(3) Frage: „Von welcher durchschnittlichen Ausbildungszeit gehen Sie persönlich aus, falls Sie Ihre Ausbildung ohne Unterbruch durch Erwerbstätigkeit, längere Reisen, längere Krankheit usw. abschliessen werden?“
(4) Auswertung der beiden Fragen „Wann haben Sie Ihre gegenwärtige Ausbildung begonnen?“ und „Wann gedenken Sie, Ihre gegenwärtige Ausbildung abzuschliessen?“
N Grundgesamtheit: Grösse der durch die Stichprobe abgebildeten Fälle; N Stichprobe: Anzahl der auswertbaren schriftlichen Bogen.

Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

20.2.10 Subsidiäre Ausbildungsdarlehen (Nebenziel 4)

Da die ursprünglich für Stipendien formulierten Haupt- und Nebenziele auch für Darlehen gelten, haben wir in den vorangegangenen Abschnitten diese Haupt- und Nebenziele in das Zielsystem für Ausbildungsdarlehen integriert und anschliessend evaluiert. Neben diesen Haupt- und Nebenzielen, die gleichermassen für Stipendien und Darlehen gelten, haben wir darlehensspezifische Ziele formuliert. In den folgenden drei Abschnitten widmen wir uns diesen eigens für Darlehen definierten Ziele.

Das vierte Nebenziel besagt, dass Ausbildungsdarlehen nur subsidiär gewährt werden sollten. Um dies zu überprüfen, greifen wir zurück auf die statistischen Ergebnisse aus Kapitel 19.1.

■ In der Tabelle 75 ist die Entwicklung der Anzahl Bezüger/innen von Stipendien und Darlehen von 1990/01 bis 2000/01 dargestellt. In den letzten 10 Jahren schwankte der Anteil der Darlehensbezüger/innen zwischen 1 und 4 Prozent. Eine klare Mehrheit bilden Stipendienbezüger/innen mit einem Anteil zwischen 92 und 96 Prozent.

Auf Grund dieses Ergebnisses können wir das vierte Nebenziel als erreicht bezeichnen: Ausbildungsdarlehen sind in den letzten 10 Jahren tatsächlich nur subsidiär ausgerichtet worden.

20.2.11 Höhe der Verschuldung (Nebenziel 5)

Das zweite darlehensspezifische Nebenziel besagt, dass die Verschuldung der Darlehensbezüger/innen am Ende ihrer Ausbildung nicht zu gross sein darf. Denn es soll verhindert werden, dass zu hohe Schulden zu einer existenziellen Belastung führen sowie zu grosse Schuldbeträge nicht zurückbezahlt werden könnten. Wie hoch ist nun die effektive Darlehenssumme am Ende der Ausbildung? Wir haben dazu in Kapitel 19.1 Berechnungen durchgeführt.

■ In der Tabelle 82 sind die Ergebnisse zur durchschnittlichen Darlehenssumme am Ende der Ausbildung zusammengestellt. In den Jahren 1998/99 und 1999/00 betrug die durchschnittliche Darlehenssumme am Ende der Ausbildung 10'414 Franken bzw. 9'353 Franken. Dieser Betrag liegt deutlich unterhalb den gesetzlich tolerierten 50'000 Franken. Wir vermuten mehrere Gründe für den relativ geringen Schuldbetrag. Erstens erfolgt die Unterstützung mit Darlehen meistens nicht über die gesamte Ausbildungszeit. Wie in der Tabelle 82 dargelegt ist, wurde eine Ausbildung von Darlehensbezüger/innen, die durchschnittlich 2.7 bzw. 2.9 Jahre dauerte, 1.2 bzw. 1.0 Jahre mit Darlehen unterstützt. Zweitens haben wir an anderer Stelle die Vermutung geäussert, dass Darlehensbezüger/innen neben ihren Ausbildungsdarlehen zusätzliche private Darlehen beziehen, damit der Schuldbetrag beim Kanton nicht allzu gross ausfällt.

Anhand der vorliegenden Ergebnisse kann das fünfte Nebenziel als erreicht bezeichnet werden. Im Rahmen einer Detailuntersuchung wäre es sinnvoll, die effektive Darlehensschuld am Ende der Ausbildung über mehrere Kalenderjahre hinweg zu beobachten, damit eine sicherere Einschätzung der Zielerreichung vorgenommen werden kann.

20.2.12 Dauer der Verschuldung (Nebenziel 6)

Das dritte und letzte darlehensspezifische Nebenziel besagt, dass die Dauer der Verschuldung nach Ende der Ausbildung nicht zu lang sein sollte. In der Stipendienordnung bzw. im Regierungsratsbeschluss 1123 von 1991 wurde deshalb die Amortisationspflicht auf 10 Jahre begrenzt. Die Amortisati-

onspflicht sowie die Zinspflicht beginnt nach Abschluss der Ausbildung. Unabhängig von der Höhe des Schuldbetrags haben Darlehensbezüger/innen die Möglichkeit, ihre Schulden und die anfallenden Zinskosten innerhalb von 10 Jahren zurückzubezahlen.

In der Regel wird die Zins- und Rückzahlung von den Darlehensbezüger/innen fristgerecht eingehalten. Aktuelle Zahlen belegen diesen Sachverhalt.[65] Von 800 Darlehensbezüger/innen, die ihre Ausbildung schon abgeschlossen, ihre Schulden bis anhin aber noch nicht abgezahlt haben, musste der Kanton Bern in 33 Fällen die Amortisation sistieren. Dies bedeutet, dass der Kanton Bern für die 33 Fälle die Zinskosten weiterhin für 3 bis 4 Jahre übernimmt. In dieser Zeit sind die Darlehensbezüger/innen verpflichtet, jedes Jahr ein Budget einzureichen und Auskunft über ihre finanziellen Verhältnisse zu geben. Sollte sich nach 3 bis 4 Jahren die finanzielle Situation nicht gebessert haben und die Amortisation von den Schuldner/innen nicht eingelöst werden können, leitet der Kanton Bern die Ablösung des Darlehens ein. Die Schuldner/innen werden dann von ihrer Zins- und Amortisationspflicht erlöst, der Kanton Bern zahlt die Schulden mit Mitteln aus dem Fonds für Härtefälle der Bank zurück. Bis zum Zeitpunkt dieser vorliegenden Studie mussten 20 Abschreibungen von insgesamt 800 Darlehensbezüger/innen vorgenommen werden. Zählt man die abgeschriebenen und sistierten Fälle zusammen, so kommt auf 53 Fälle. Dies entspricht einem Anteil an problematischen Fällen von 6.6 Prozent, wobei dieser Anteil bestimmt noch kleiner wird, da nicht alle sistierten Fälle zu Abschreibungen führen werden.

Nach Einschätzung der AAB liegt der Grund für das Nichteinhalten der Zins- und Amortisationspflicht nicht in der festgelegten Frist von 10 Jahren, sondern in der Ausgangssituation nach Ende der Ausbildung. So kann es sehr gut möglich sein, dass ein Teil der Darlehensbezüger/innen nach Abschluss der Ausbildung keine Erwerbstätigkeit bzw. nur eine schlecht bezahlte Erwerbstätigkeit findet oder eine Familie gründet.

Anhand der vorliegenden Ergebnisse kann davon ausgegangen werden, dass das sechste Nebenziel generell erreicht wird. Eine detaillierte Untersuchung könnte diesbezüglich mehr Klarheit schaffen, vor allem auch darüber, ob Darlehensbezüger/innen mit einem Schuldbetrag von 50'000 Franken die Frist von 10 Jahren ebenfalls ohne Schwierigkeiten einhalten können.

20.2.13 Konsequenzen aus der Darlehensschuld

Im Rahmen des fünften und sechsten Nebenzieles haben wir die finanzielle Belastung der Darlehensbezüger/innen von einer technischen Seite begutachtet. In diesem Abschnitt fragen wir nach der psychologischen Belastung, die eine Verschuldung mit sich bringen kann. Wir haben in unserer schriftlichen Befragung Darlehensbezüger/innen danach befragt, wie stark die Darlehensschuld am Ende der Ausbildung sie belastet.

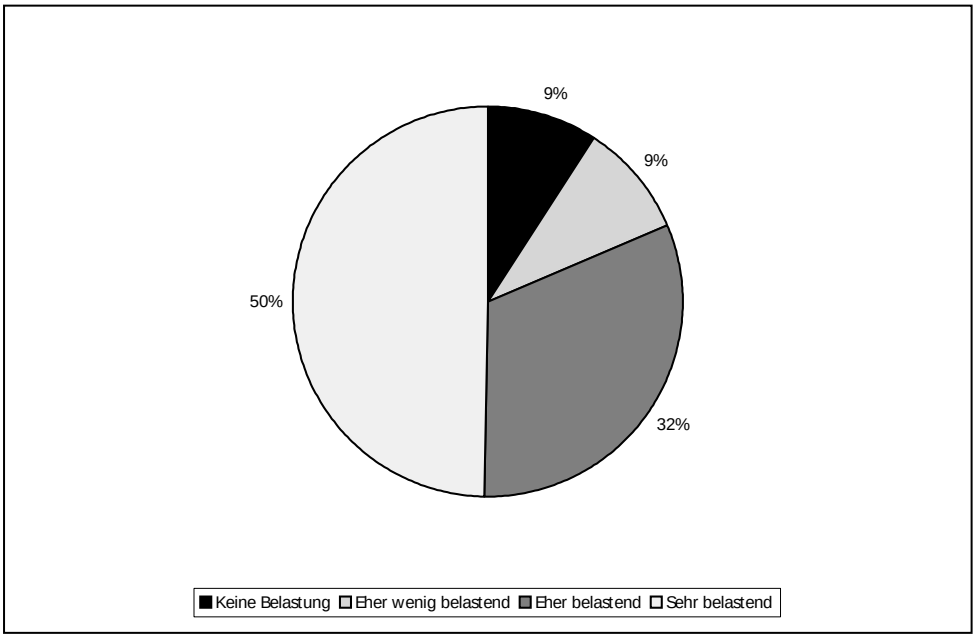
■ In der folgenden **Abbildung 18** ist grafisch dargestellt, in welchem Ausmass sich die Darlehensbezüger/innen durch ihre Darlehensschuld belastet fühlen. Über 80 Prozent der Darlehensbezüger/innen beurteilen ihre Situation als belastend, 50 Prozent davon beurteilen diese sogar als sehr belastend. Knapp ein Zehntel der Darlehensbezüger/innen fühlen sich durch die Darlehensschuld gar nicht belastet.
■ In der **Abbildung 19** sind die Auswirkungen der Amortisationspflicht auf bestimmte Entscheidungen wie (a) schneller Beginn der Erwerbstätigkeit, (b) Gründung einer Familie nach der Ausbildung, (c) Beeinflussung der Wahl der Arbeitsstelle sowie (d) Wahl eines bescheidenen Lebensstandards zu-

[65] Die folgenden Informationen erteilte die AAB im Rahmen eines Interviews.

sammengestellt. Wie beurteilen die Darlehensbezüger/innen die Konsequenzen der Amortisationspflicht auf die vier eben genannten Entscheidungen? Die Amortisationspflicht hat auf zwei Entscheidungen einen sehr grossen Einfluss: erstens auf die Entscheidung, nach der Ausbildung schnell eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (für 68% Darlehensbezüger/innen), zweitens auf die Entscheidung, nach der Ausbildung einen bescheidenen Lebensstandard zu pflegen (für 55% Darlehensbezüger/innen). Jeweils ein Drittel der Darlehensbezüger/innen geben an, dass die Amortisationspflicht auch einen sehr grossen Einfluss auf die anderen beiden Entscheidungen, nämlich (b) und (c), ausübt. Zählt man zu diesen Darlehensbezüger/innen noch jene hinzu, die unter der Sparte «grösserer Einfluss» zu finden sind, so ist festzustellen, dass für mehr als zwei Drittel der Darlehensbezüger/innen die Amortisationspflicht grossen Einfluss hat auf die Entscheidungen rasche Erwerbstätigkeit, bescheidener Lebensstandard sowie Wahl der Arbeitsstelle. Knapp die Hälfte der Darlehensbezüger/innen beurteilt den Einfluss der Amortisationspflicht auf die Entscheidung einer Familiengründung ebenfalls als gross.

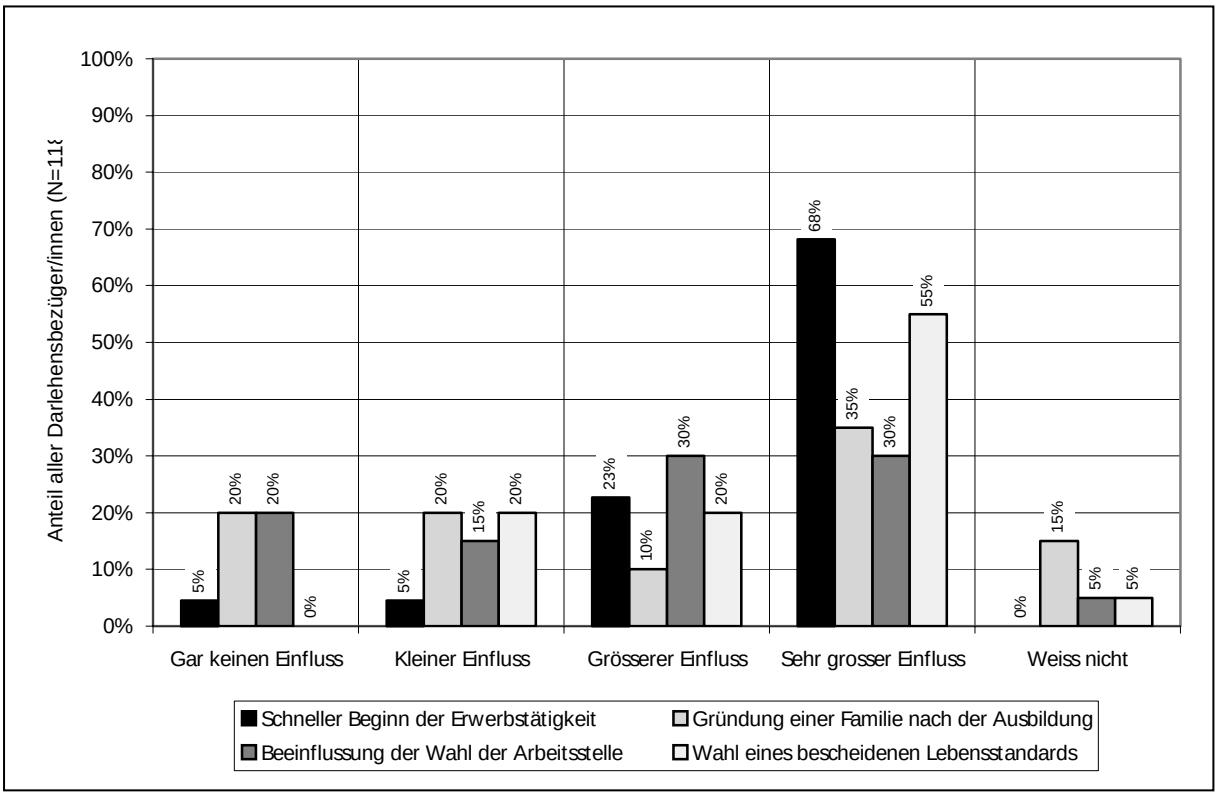
Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass die Verschuldung bei vielen Darlehensbezüger/innen eine psychologische Belastung auslöst und auf bestimmte Entscheidungen einen grossen Einfluss ausübt.

Abbildung 18: Belastung durch die Darlehensschuld am Ende der Ausbildung



N=118
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

Abbildung 19: Auswirkungen der Darlehensrückzahlung auf verschiedene Entscheidungen nach der Ausbildung



N=118
Quelle: Schriftliche Befragung von Bezüger/innen (N=895) von Stipendien und Darlehen aus dem Ausbildungsjahrgang 2000/2001. Die ausgewiesenen Angaben entsprechen den gewichteten Werten.

20.2.14 Rentabilität von Ausbildungsdarlehen

Die Diskussion um Systemwechsel (Ersetzen der Stipendien durch Darlehen) wurde in den letzten Jahren immer wieder geführt. Dabei spielten finanzpolitische Überlegungen stets eine wichtige Rolle. Im Rahmen der Grobuntersuchung ist es nicht möglich, eine Kosten-Nutzen-Analyse von Ausbildungsdarlehen zu untersuchen. Es gibt aber Studien, die darlegen, dass das Sparpotenzial mit einem Systemwechsel keineswegs so hoch ausfällt, wie es da und dort vermutet wird. Verschiedene Beispiele zeigen auf, dass mehrere Faktoren das Sparpotenzial verkleinern lassen: lange Rückzahlungsfristen, Abschreibungsquote in der Höhe von 3 bis 6 Prozent, Geldentwertung, hoher Verwaltungsaufwand und daher hohe Verwaltungskosten.[66]

Nicht nur Sparargumente regen die Diskussion um einen Systemwechsel immer wieder an. In Diskussionen um Bildungsrenditen sind Ansichten auszumachen, die eine stärkere finanzielle Beteiligung von Bezüger/innen an den Bildungskosten gerechtfertigt sehen. Dabei wird häufig auf ein bestimmtes Finanzierungsmodell zurückgegriffen: Personen, die eine höhere Ausbildungen absolvieren, sollen nicht mehr grundsätzlich mit Stipendien, sondern mit Ausbildungsdarlehen unterstützt werden, da nach Abschluss der Ausbildung mit höheren Renditenvorteilen zu rechnen ist. Zum Thema Bildungs-

[66] Studien zum Systemwechsel: EDK 1997 sowie IKSK 2000.

renditen wurde in der Schweiz ebenfalls eine Studie vorgenommen. Die Berechnungen haben gezeigt, dass sich für höhere Ausbildungen keine signifikanten Renditenvorteile mehr feststellen lassen.[67]

20.2.15 Auswirkungen des Neuen Finanzausgleichs auf das System der Ausbildungsbeiträge

Im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs wird eine neue Arbeitsteilung und finanzielle Teilentflechtung zwischen Bund und Kantonen geplant. Die provisorische Fassung sieht im Bildungsbereich vor, dass der Bund die Sekundarstufe II nicht mehr subventioniert, sich dafür fortan im Tertiärbereich mehr engagiert. Die Kantone wären dann ausschliesslich für Ausbildungsbeiträge bis und mit Sekundarstufe II zuständig. Diese geplante Teilentflechtung wird mit Sicherheit einen Einfluss auf die Ausgestaltung der zukünftigen Stipendienordnungen haben. Da der Neue Finanzausgleich aber noch nicht definitiv beschlossen ist, ist es verfrüht, jetzt schon neue Finanzierungsmodelle im Rahmen des Stipendienwesens zu entwickeln und zu überprüfen. Sobald der Neue Finanzausgleich im Jahr 2003 bzw. 2004 jedoch definitiv eingeführt wird, wird es sich zeigen, ob die Finanzierung der Ausbildungsbeiträge auf Grund der neuen Konstellationen neu zu konzipieren ist.

[67] Zum Thema Bildungsrenditen siehe Wolter und Weber (1998).

21 Auswertung

Nach den Schritten Vorarbeiten (Schritt 1), Zieldefinition (Schritt 2), Vollzugskontrolle (Schritt 3) sowie Wirkungsanalyse (Schritt 4) folgt als nächster Schritt in unserer Untersuchung die Auswertung. In der Auswertung werden die Ergebnisse der Wirkungsanalyse nach verschiedenen Gesichtspunkten von Erfolg ausgewertet. Dabei sind folgende Gesichtspunkte zu untersuchen: a) Effektivität der Wirkungen von Darlehen, b) Effizienz der Wirkungen von Darlehen, c) Zielerreichung und d) Vorteilhaftigkeit.

Als erstes untersuchen wir in Abschnitt 21.1 die Effektivität der Wirkungen. In diesem Zusammenhang untersuchen wir, ob mit den Darlehen die beabsichtigten Wirkungen erzielt werden und ob allfällige unerwünschte Nebenwirkungen anfallen. Anschliessend untersuchen wir in Abschnitt 21.2 die Effizienz der Wirkungen. Hier geht es um die Frage, ob mit dem Instrument Darlehen die gesteckten Ziele mit einem möglichst kleinen Aufwand erreicht werden. Ebenso ist in diesem Abschnitt zu klären, ob der Vollzug effizient organisiert ist. Der nächste Gesichtspunkt, die Zielerreichung, wird in Abschnitt 21.3 thematisiert. Hier geht es um eine abschliessende Beurteilung der Zielerreichung durch das Instrument Darlehen. Beim letzten Gesichtspunkt, der Vorteilhaftigkeit, den wir in Abschnitt 21.4 untersuchen, steht die Frage im Zentrum, ob der Nutzen der Darlehensbeiträge für den Kanton Bern grösser ist als die angefallenen Kosten. Nachdem die Ergebnisse der Wirkungsanalyse bezüglich Effektivität, Effizienz, Zielerreichung und Vorteilhaftigkeit untersucht wurden, schlagen wir in Abschnitt 21.5 allfällige Änderungen des Darlehenssystems vor.

21.1 Effektivitätskontrolle

Bei der Effektivitätskontrolle untersuchen wir, ob mit dem Instrument Darlehen die beabsichtigten Wirkungen erzielt werden und allenfalls auch unerwünschte Nebenwirkungen zu erkennen sind.

Eine wichtige, beabsichtigte Wirkung ist, dass nicht stipendienberechtigten Personen mit Ausbildungsdarlehen ebenfalls die Chance gegeben wird, eine Ausbildung zu absolvieren bzw. ihre Ausbildung abzuschliessen. Auch ohne Detailuntersuchung kann angenommen werden, dass die gewährten Ausbildungsdarlehen den wenigen Darlehensbezüger/innen im Kanton Bern eine gewisse finanzielle Sicherheit vermittelten, um die geplante Ausbildung zu beginnen bzw. weiterzuführen. Insofern wird eine beabsichtigte Wirkung mit Ausbildungsdarlehen auch erzielt. Was die übrigen beabsichtigten Wirkungen betrifft, gehen wir ebenfalls davon aus, dass diese mit der Gewährung von Ausbildungsdarlehen erzielt werden. Ausgenommen eine Wirkung: In vielen Fällen ist trotz Ausbildungsdarlehen ein Leben oberhalb des Existenzminimums nicht erzielt worden.

Wir können also davon ausgehen, dass mit Ausbildungsdarlehen die beabsichtigten Wirkungen im Kanton Bern im generellen erzielt werden.

Es stellt sich nun die Frage, ob von der Darlehensordnung auch negative, unbeabsichtigte Wirkungen ausgehen. In diesem Zusammenhang teilen wir die von Ecoplan in der ERKOS-Untersuchung geäusserte Einschätzung, dass mit dem geschaffenen Anreiz, die Ausbildung so rasch als möglich zu absolvieren, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. eines Nebenerwerbs während der Ausbildungszeit stark erschwert wird.

21.2 Effizienzkontrolle

Bei der Effizienzkontrolle gilt es, die Wirkungen von Darlehen bzw. des Darlehenssystems bezüglich Effizienz zu untersuchen. Es geht hier also um die Frage, ob mit dem Instrument Darlehen die

gesteckten Ziele mit einem möglichst kleinen Aufwand erreicht werden. Ebenso ist in diesem Abschnitt zu klären, ob der Vollzug effizient organisiert ist.

Da wir im Rahmen dieser Grobuntersuchung keinen direkten Vergleich von Kosten und Wirkungen im Darlehensbereich vornehmen können, können wir auch keine Effizienzkontrolle durchführen. Wir nehmen aber an, dass auf Grund der grundsätzlich guten Zusammenarbeit zwischen AAB und der Kantonalbank der mit Darlehen verbundene Aufwand für die AAB relativ gering ist, und der Vollzug daher effizient organisiert ist. Zudem nehmen wir an, dass der relativ geringe Aufwand auch damit zusammenhängt, dass im Kanton Bern Ausbildungsdarlehen nur subsidiär ausgerichtet werden.

21.3 Zielerreichungskontrolle

Bei der Zielerreichungskontrolle gilt es, die Zielerreichung durch das Instrument Darlehen abschliessend zu beurteilen. Werden also die spezifischen Ziele mit dem Instrument Darlehen erreicht, und was ist ihr Beitrag zu den Zielen des Stipendienwesens im generellen? Diesen Fragen widmen wir uns im Folgenden.

Im Zielsystem formulierten wir als Oberziel des Darlehenssystems die Chancengleichheit im Zugang zu Bildung. Die Überprüfung des Oberziels erfolgte anhand verschiedener Haupt- und Nebenziele. Die Ergebnisse der Vollzugskontrolle und der Wirkungsanalyse deuten darauf hin, dass mit den Ausbildungsdarlehen die Zielgrössen im generellen erreicht werden.

■ Das erste Hauptziel wäre dann erreicht, wenn niemand im Kanton Bern auf Grund der finanziellen Situation auf eine Ausbildung verzichten müsste. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse haben gezeigt, dass für einen Teil der Darlehensbezüger/innen die Entscheidung, eine Ausbildung zu beginnen bzw. weiterzuführen, mit der Gewährung der Ausbildungsdarlehen eng verknüpft ist. In diesen Fällen haben Darlehensbeiträge den Zugang zu Bildung erleichtert, was der Zielrichtung entspricht. Andererseits ist ein kontinuierlicher Rückgang des jährlichen Darlehensvolumens und der Anzahl Darlehensbezüger/innen in den 90er Jahren festzustellen. Inwiefern und inwieweit die Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre einen Einfluss darauf hatten, müsste detailliert untersucht werden.
■ Das zweite Hauptziel wäre dann erreicht, wenn niemand der Bezüger/innen unterhalb des Existenzminimums leben müsste. Wir haben jedoch festgestellt, dass 45 Prozent der Darlehensbezüger/innen nach SKOS-Richtlinien als arm einstufen sind. Ihnen wird trotz Darlehensbeiträgen also kein Leben oberhalb des Existenzminimums garantiert. Aus diesem Blickwinkel kann das Hauptziel 2 als ungenügend erreicht bezeichnet werden.
■ Was das dritte Hauptziel betrifft, haben die Ergebnisse der Wirkungsanalyse ergeben, dass mit dem Darlehenssystem die freie Wahl von Ausbildungsgängen und -stätten im generellen gewährt wird. Dies war zu erwarten gewesen, da auch im Rahmen der Stipendienuntersuchung eine solche Einschätzung geäussert wurde.
■ Das vierte Hauptziel wäre dann erreicht, wenn die ausgewählten Ausbildungen bestimmte Anforderungen erfüllen würden. Die Frage der Zielerreichung ist in dieser Grobuntersuchung nicht zu beantworten, da wir keine Analyse der ausgewählten Ausbildungen von Darlehensbezüger/innen vornehmen konnten. Wir gehen jedoch davon aus, dass bei der Stipendien- und Darlehensgewährung die gleichen Kriterien und Richtlinien bezüglich Anforderungen zu gelten haben. Deshalb weisen wir an dieser Stelle darauf hin, dass wir in der Detailuntersuchung für Stipendien diesen Bereich untersucht und ein Beurteilungsraster für die stipendienrechtliche Anerkennung von Ausbildungen an privaten und öffentlichen Ausbildungsgängen entwickelt haben.

■ Das erste Nebenziel wäre dann erreicht, wenn alle Bezüger/innen ihre Ausbildung so rasch als möglich absolvieren würden. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse haben gezeigt, dass die Darlehensordnung den Anreiz unterstützt, die Ausbildung so rasch als möglich zu absolvieren. Insofern können wir auch dieses Ziel als erreicht bezeichnen.
■ Was das zweite Nebenziel betrifft, können wir die Frage der Zielerreichung nicht beantworten, da in der vorliegenden Grobuntersuchung das Abbruchverhalten der Darlehensbezüger/innen nicht untersucht werden konnte.
■ Was das dritte Nebenziel betrifft, können wir angesichts der Ergebnisse der Vollzugskontrolle das Ziel eines effizienten Vollzugs als erreicht bezeichnen. Um den Vollzug noch effizienter zu gestalten, sollten die von der AAB genannten Vollzugsprobleme im Darlehensbereich gelöst werden.
■ Was die drei darlehensspezifischen Nebenziele betrifft – (1) die subsidiäre Gewährung von Ausbildungsdarlehen, (2) keine allzu grosse Verschuldung, (3) keine allzu lange Verschuldung –, haben die Ergebnisse der Wirkungsanalyse gezeigt, dass mit der aktuellen Darlehensordnung diese Zielgrössen erreicht werden.

21.4 Vorteilhaftigkeit

Bei der Vorteilhaftigkeit steht die Frage im Zentrum, ob durch die Darlehensbeiträge der gewonnene Nutzen für den Kanton Bern grösser ist als die angefallenen Kosten. Im Rahmen dieser Grobuntersuchung konnten wir keine Quantifizierung des Nutzens vornehmen. Insofern kann der Nutzen auch nicht den in den letzten 10 Jahren durchschnittlich angefallenen Darlehenskosten von rund 3.3 Millionen Franken gegenübergestellt werden. Eine Kosten-Nutzen-Analyse der Ausbildungsbeiträge kann interessante und aufschlussreiche Ergebnisse aufzeigen. Es gibt aber gute Gründe, Kosten und Nutzen im Bildungsbereich im allgemeinen sowie im Stipendienwesen im speziellen unter verschiedenen Gesichtspunkten zu beurteilen. Finanzpolitische Überlegungen gehören selbstverständlich dazu, sollten aber im Stipendienwesen nicht im Vordergrund stehen. Dies aus folgenden Gründen: Wie wir in unserer Studie mehrmals aufgezeigt haben, hat das Stipendienwesen den Hauptauftrag, Minderbemittelten den Zugang zu Bildung zu ermöglichen, um Chancengleichheit zu gewährleisten. Auch Ausbildungsdarlehen unterliegen diesem Ziel. Daher gilt es, die Stipendien- und Darlehensordnung insbesondere an den zentralen Zielen des Stipendienwesens zu messen und zu beurteilen.

Wir fassen im Folgenden die wichtigsten Ergebnisse der Effektivitätskontrolle, der Effizienzkontrolle und der Zielerreichungskontrolle zusammen:

■ Die anhand von rechtlichen Erlassen identifizierten Zielgrössen im Darlehensbereich sind grundsätzlich richtig gesetzt, da sie das Oberziel des Stipendienwesens, die Chancengleichheit im Zugang zu Bildung, unterstützen. Um die Chancengleichheit zu gewährleisten, werden Ausbildungsdarlehen subsidiär für spezielle Fälle sowie für spezielle Kosten ausgerichtet. Es ist damit zu rechnen, dass eine zentralere Bedeutung von Ausbildungsdarlehen im Stipendienwesen die Chancengleichheit gefährden könnte. Das aktuelle Darlehenssystem im Kanton Bern kann nach den Ergebnissen der Grobuntersuchung als eine sinnvolle und wirksame Ergänzung zum Stipendiensystem bezeichnet werden.
■ Mit der heutigen Form des Darlehenssystem werden auch die beabsichtigten Wirkungen im generellen erzielt. Ein heikler Punkt wurde aber dennoch in der Wirkungsanalyse gefunden: die in vielen Fällen nicht garantierte Existenzsicherung der Darlehensbezüger/innen. Da es sich bei diesem Punkt nicht um ein darlehensspezifisches, sondern um ein Problem handelt, das beide Formen der Ausbildungsbeiträge betrifft, muss die Frage der Existenzsicherung im Kanton Bern grundsätzlich diskutiert und gleichzeitig für beide Formen der Ausbildungsbeiträge gelöst werden.

■ Nicht anders sollte die zukünftige Ausgestaltung der Darlehen diskutiert werden. Allfällige Änderungen im Darlehensbereich müssten auf allfällige Änderungen im Stipendienbereich abgestimmt sein. So auch die Frage, welchen Stellenwert Ausbildungsdarlehen in Zukunft im Kanton Bern zu geniessen haben.
■ Die Sparmassnahmen Mitte der 90er Jahre hatten im Stipendien- und Darlehensbereich eine Reduktion der finanziellen Mittel zur Folge. Eine Gegenüberstellung von entgangenen Nutzen und reduzierten Kosten konnte wie bereits erwähnt nicht in dieser Grobuntersuchung vorgenommen werden. Immerhin kann auch ohne vertiefende Abklärungen festgehalten werden, dass jede Reduktion der finanziellen Mittel das Oberziel der Chancengleichheit sowie kantonale und schweizerische bildungs- und sozialpolitische Bemühungen gefährdet.

21.5 Änderungsmöglichkeiten

In der vorliegenden Grobuntersuchung haben wir nur wenige konkrete Problempunkte gefunden. Änderungs- bzw. Diskussionsbedarf besteht in folgenden Bereichen:

■ Um die Zusammenarbeit zwischen Kantonalbank von Bern und der AAB zu optimieren, müssten einzelne Punkte im Vertrag zwischen ERZ und der Kantonalbank präzisiert werden. Zu präzisieren wären die Verantwortungsbereiche von Kantonalbank und AAB sowie das Vorgehen bei Mahnungs- und Betreibungsfällen.
■ In der Praxis hat sich gezeigt, dass fehlende Richtlinien zur Ablehnung von Darlehen zu schwierigen und unsicheren Entscheidungsprozessen unter den Mitarbeitenden der AAB geführt haben. Dieses Problem könnte gelöst werden, indem klare Kriterien für die Ablehnung von Darlehen festgelegt würden.
■ Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse haben gezeigt, dass Darlehensbezüger/innen über 40 Jahre alt selten vorkommen. Es ist daher zu vermuten, dass Personen in diesem Alter ungenügend informiert sind, dass sie unter bestimmten Bedingungen darlehensberechtigt wären. Abhilfe schaffen könnten erhöhte Informationsanstrengungen.
■ Die Existenzsicherung der Darlehensbezüger/innen ist nicht in allen Fällen garantiert. Eine darlehensspezifische Lösung ist aber nicht zu empfehlen, weil die Existenzsicherung im Rahmen des gesamten Stipendienwesens zu diskutieren und zu lösen ist.
■ Die zukünftige Ausgestaltung der Darlehen im Kanton Bern ist eng verknüpft mit der zukünftigen Ausgestaltung der Stipendien. Es sind mehrere Szenarien vorstellbar: Erstens bleibt das Stipendien-Darlehen-Verhältnis unverändert. Darlehen werden weiterhin subsidiär in speziellen Fällen und bei speziellen Kosten ausgerichtet. Stipendien werden weiterhin primär ausgerichtet, wobei die bestehende Stipendienordnung in der jetzigen Form im generellen beibehalten wird. Zweitens verschiebt sich das Stipendien-Darlehen-Verhältnis zu Gunsten von Stipendien. Der Ausbau der Stipendien hätte eine Anpassung mehrerer Richtlinien zur Folge. Gleichzeitig müsste diskutiert werden, ob es weiterhin Sinn macht, Darlehen als zweite Form von Ausbildungsbeiträgen beizubehalten oder ob es mehr Sinn machen würde, diese abzuschaffen und in speziellen Fällen auf den Fonds für Härtefälle zurückzugreifen. Drittens verschiebt sich das Stipendien-Darlehen-Verhältnis zu Gunsten von Darlehen. Zur Verschiebung des Gewichts könnte der Umstand beitragen, dass Darlehenszinsen in Zukunft vom Bund subventioniert werden. Darlehen werden demnach als Form von Ausbildungsbeiträgen attraktiver. Der Ausbau der Darlehen bedeutet gleichzeitig auch Abbau von Stipendien. Es müsste diskutiert und abgewogen werden, in welchen Bereichen Darlehen vermehrt als Ersatz bzw. ergänzend zu Stipendien ausgerichtet werden sollten.

Die Diskussion der drei Szenarien darf nicht losgelöst von den bisher festgehaltenen Zielgrössen im Stipendienwesen erfolgen. Der Status quo sowie eine Zunahme des Gewichts von Stipendien oder Darlehen müssen daher den Zielgrössen genügen und daran gemessen und beurteilt werden.

■ Falls im Neuen Finanzausgleich die Finanzierung im Bildungsbereich zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich neu gestaltet wird, wird eine Diskussion zum Thema Stipendien-Darlehen-Verhältnis neu zu führen sein. Es ist anzunehmen, dass sich die Bedeutung von Stipendien und Darlehen unter neuen Bedingungen verschieben wird.

22 Umsetzung/Empfehlung

Nach den Schritten Vorarbeiten (Schritt 1), Zieldefinition (Schritt 2), Vollzugskontrolle (Schritt 3), Wirkungsanalyse (Schritt 4) sowie Auswertung (Schritt 5) folgt als nächster Schritt in unserer Untersuchung die Umsetzung. Hier sollen konkrete Vorschläge zur Umsetzung der Ergebnisse formuliert werden. Dabei sind verschiedene Gruppen von Änderungsvorschlägen zu berücksichtigen. Zum einen gibt es Änderungsideen, die ohne weitere Abklärungen umgesetzt werden können. Zum anderen gibt es Änderungsvorschläge, die nur nach eingehender Abklärung allenfalls umgesetzt werden sollten. In Abschnitt 22.1 fassen wir die Änderungsideen zusammen.

22.1 Zusammenfassung der zu prüfenden Änderungsideen

Umsetzung von Änderungsideen ohne weitere Abklärung

■ Die Präzisierung des Vertrags zwischen Kantonalbank von Bern und der ERZ bezüglich Vorgehen im Mahnungs- und Betreibungsfall bedarf keiner weiteren Abklärung. Da die Verantwortungsbereiche heute schon rechtlich festgelegt sind, müssen keine zusätzlichen rechtlichen Änderungen vorgenommen werden.

■ Die Detailuntersuchung der Stipendien hat ergeben, dass gewisse Bereiche der Stipendienordnung zu modifizieren sind. Ein Systemwechsel wird jedoch nicht unterstützt, um die Chancengleichheit im Zugang zu Bildung nicht zu gefährden. Darlehen sollen weiterhin eine untergeordnete Rolle in der Stipendienpolitik spielen.

Umsetzung von Änderungsideen nach eingehender Abklärung

■ Die hohe Armutsquote unter den Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen widerspricht der festgelegten Zielrichtung, Auszubildenden und ihren Familien ein Leben oberhalb des Existenzminimums garantieren zu wollen. Wir schlagen deshalb vor, das betreibungsrechtliche durch das fürsorgerechtliche Existenzminimum zu ersetzen bzw. die Normkosten für Lebenshaltung und Wohnen im Rahmen des betreibungsrechtlichen Existenzminimums so zu erhöhen, dass sie den Richtlinien der SKOS entsprechen.

■ Es gibt Bereiche, die in Zukunft besser zu reglementieren wären (bspw. die Darlehensberechnung im generellen sowie die Festlegung von Kriterien für die Darlehensberechtigung). Dies erfordert aber Anpassungen der rechtlichen Grundlagen, die jedoch erst nach eingehender Abklärung durch den Regierungsrat beschlossen werden sollten.

■ Falls der Neue Finanzausgleich eine neue Finanzierung zwischen Bund und Kantonen im Bildungsbereich mit sich bringt, müsste nach eingehender Prüfung eine Anpassung der Richtlinien der Stipendien- und Darlehensordnung vorgenommen werden.

Teil 4: Anhang und Verzeichnisse

23 Berechnung der Armutsquote nach den Richtlinien der SKOS

Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf SKOS (1997) und entsprechende Aktualisierungen des Ringordners. Ob ein Haushalt über oder unterhalb der SKOS-Grenze liegt und er in der Folge sozialhilfeberechtigt ist, berechnet sich durch einen Vergleich der anrechenbaren Kosten (Abschnitt 23.1) und der verfügbaren Einnahmen (Abschnitt 23.2).

23.1 Anrechenbare Kosten

Die SKOS-Richtlinien unterscheiden folgende Ausgaben-/Budgetteile:

- Wohnungskosten
- Kosten der medizinischen Grundversorgung
- Grundbedarf I für den Lebensunterhalt
- Zuschlag zum Grundbedarf I
- Grundbedarf II für den Lebensunterhalt
- Situationsbedingte Leistungen

Nachfolgend werden die einzelnen Posten kurz dargestellt.

Wohnungskosten
Anzurechnen ist der Wohnunsmietzins (bei Wohneigentum der Hypothekarzins), soweit dieser im ortsüblichen Rahmen liegt. Ebenfalls anzurechnen sind vertraglich vereinbarte Nebenkosten (bzw. bei erhaltenswertem Wohneigentum die offiziellen Gebühren sowie die absolut nötigen Reparaturkosten). Kosten für Heizung und Warmwasser sind nach effektivem Aufwand zu vergüten, sofern sie nicht über die Wohnnebenkosten mit dem Vermieter abgerechnet werden.

Spezialfall Wohngemeinschaften: Hier wird die Miete durch Anzahl Haushaltsmitglieder geteilt. Kinder bis 11 werden mit dem Faktor 0.5 eingerechnet.

Kosten der medizinischen Grundversorgung
Hierzu zählen die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung und die effektiv entstandenen Zahnarztkosten (bei einem anerkannten Zahnarzt nach SUVA- bzw. Sozialtarif). Ebenfalls einzurechnen sind die Franchise-Kosten und der Selbstbehalt.

Grundbedarf I
Der Grundbedarf I für den Lebensunterhalt entspricht dem Minimum, das einer auf die Dauer angelegten menschenwürdigen Existenz in der Schweiz nötig ist. Er wird nach Anzahl Personen in einem gemeinsam geführten Haushalt festgesetzt. Die Ansätze sind:

Tabelle 94: SKOS-Pauschalen für den Grundbedarf I

Haushaltsgrösse	Pauschale pro Monat	Äquivalenzskala	Pauschale pro Monat und Person
1 Person	1'010.-	1.00	1010.-
2 Personen	1'545.-	1.53	773.-
3 Personen	1'880.-	1.98	626.-
4 Personen	2'160.-	2.14	540.-
5 Personen	2'445.-	2.42	489.-
6 Personen	2'725.-	2.70	454.-
7 Personen	3'010.-	2.98	430.-

Quelle: SKOS (1997)

Für jede weitere Person erhöht sich die monatliche Pauschale um 280 Franken.

Spezialfall Wohngemeinschaften: Hier werden die Personen zusammengezählt, der Grundbedarf bestimmt und dann durch Anzahl Mitglieder geteilt.[68] Beispiel für eine 4-Personen WG: Grundbedarf I = 2'160, pro Person somit 540 Franken.

Spezialfall StudentInnenheime: Im Kapitel "Zur Bedeutung dieser Richtlinien" ist klar festgehalten, dass die SKOS-Richtlinien für längerfristig unterstützte Personen gelten, die in einem Privathaushalt leben und nur sinngemäss auf Personen anwendbar sind, die keinen eigenen Haushalt führen. Hier muss im Einzelfall geprüft werden, was im Kostgeld, das für den Heimaufenthalt entrichtet werden muss, enthalten ist (z.B. gewisse Mahlzeiten, Reinigung, Wäsche etc.). Handelt es sich um einen Zimmer-Mietvertrag mit gemeinsamer Benutzung von gewissen Infrastrukturen (z.B. WC/Dusche, Küche etc.), muss im Einzelfall geprüft werden, ob sich um eine "familienähnliche Gemeinschaft" (Kap. F.5 = bspw. Konkubinatspaare) handelt. Wenn diese Frage zu verneinen ist, ist auf der Basis eines 1-Personen-Haushaltes zu unterstützen.

Zuschlag zum Grundbedarf I

Im Grundbedarf I sind die erhöhten Kosten für Personen über 16 Jahre (mehrere Erwachsene) nur beschränkt abgebildet. Daher werden ab der dritten Person im Haushalt über 16 Jahren zusätzlich 200 Franken pro Monat angerechnet. Formel: (Anzahl Personen im Haushalt über 16 Jahren – 2) *200 Franken.

Grundbedarf II für den Lebensunterhalt

Der Grundbedarf II für den Lebensunterhalt bezweckt die regional differenzierte Erhöhung des Grundbedarfs I auf ein Niveau, das eine Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben erleichtert. Er steht allen finanziell unterstützten Haushaltungen zu. Im Durchschnitt beträgt der Grundbedarf II 10 Prozent des Grundbedarf I. Minimal 5 Prozent, maximal 15 Prozent.

Situationsbedingte Leistungen

Situationsbedingte Leitungen haben ihre Ursache in der besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen und familiären Lage einer unterstützten Person. Es werden verschiedene Kategorien von Leistungen unterschieden, die für unsere Art von Untersuchungen unterschiedlich relevant sind:

■ **Krankheits- und behindertenbedingte Auslagen**: Es handelt sich hierbei um Leistungen, die nicht im Rahmen der medizinischen Grundversorgung liegen, im konkreten Einzelfall aber sinnvoll und nutzbringend sind.

[68] Gemäss Angaben der SKOS auf eine entsprechende Anfrage.

■ **Erwerbsunkosten**: Als Gewinnungskosten sind bei einem Vollzeitpensum generell 250 Franken pro Monat aufzurechnen. Dazu können spezielle Erwerbsunkosten kommen, die nach effektivem Aufwand angerechnet werden (sofern sie nicht schon im Grundbedarf I drin sind).
■ **Fremdbetreuung von Kindern**: Bei erwerbstätigen Alleinerziehenden oder Elternpaaren sind die Auslagen für externe Betreuung anzurechnen, wenn sie in einem vertretbaren Verhältnis zum erzielen Erwerbseinkommen stehen.
■ **Ausbildungskosten**: Die Grundkosten der Ausbildung sind durch den Grundbedarf I übernommen. Zusätzlich angerechnet werden können Sonderkosten (Lager, Musikunterricht etc.).
■ **Steuern**: Steuerzahlungen werden generell nicht von der Sozialhilfe übernommen. Die SKOS geht davon aus, dass unterstützte Personen normalerweise ein so tiefes Einkommen haben, dass sie keine Steuern zahlen müssen. Sollten sie dennoch, so soll eine Stundung beantragt werden.
■ **Unterhaltsbeiträge/Alimente an haushaltsexterne Personen/Kinder**: Analog Situation zu den Steuern. Auch hier zahlt die Sozialhilfe nichts. Die Beiträge werden nicht mehr bezahlt und die potentiellen Empfänger/innen müssen dann ihrerseits die Beiträge bevorschussen lassen bzw. selbst Sozialhilfeunterstützung beantragen.
■ **Urlaub/Erholung**: Für langfristig unterstützte Personen ist vorzusehen, dass sie genügend Mittel haben, um auch Urlaub zu machen.

23.2 Einnahmen

Auf der Einkommensseite werden alle Kategorien von Einkommen eingerechnet. Insbesondere:

■ Das Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit (nach Abzug der Sozialversicherungsbeitäge und der Steuerzahlungen)
■ Das Einkommen von Minderjährigen (bis zur Höhe des auf diese Person entfallenden Anteils)
■ Beim Vermögen gibt es Freibeträge (4000 Franken pro Einzelperson, 8000 für Ehepaare, 2000 für jedes minderjährige Kind, maximal 10000 pro Familie). Vermögen über den Freibeträgen werden als Einkommen angerechnet (sinnvoller Prozentsatz als Verzehr; bei den Stipendien 15% pro Jahr).

24 Literatur und Quellen

24.1 Literatur

Bauer Tobias (2000): Die Familienfalle. Wie und warum sich die Familiensituation für Frauen und Männer unterschiedlich auf die Erwerbsbiographie auswirkt – eine ökonomische Analyse. Verlag Rüegger.

Blanchard-Zingg Ruth, Beat Müller und Ruedi Simmler (1995): Fürsorgeunterstützungen im Kanton Bern. Eine Untersuchung, Bern.

Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.) (1999): Stipendienreport 1999. Vergleiche, Analysen, Tendenzen, Bern.

CEEPP Commission externe d'évaluation des politiques publiques (2000): Evaluation de la politique cantonale d'encouragement aux études. Etude de faisabilité. Genève, 27 juin 2000.

DSW (Deutsches Studentenwerk) (1996): Aktuelle Entwicklung des Systeme der Studienfinanzierung in Westeuropa in Zusammenhang mit dem Familienlastenausgleich, Bonn.

Ecoplan (2000): Grobuntersuchung Ausbildungsbeiträge. Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen im Kanton Bern (ERKOS). Schlussbericht, Bern.

Finanzdirektion Kanton Bern (1998): ERKOS. Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen im Kanton Bern. Eine Einführung, Bern.

Fuchs W., R. Klima, R. Lautmann, O. Rammstedt und H. Wienold (Hrsg.) (1988), Lexikon zur Soziologie, ungekürzte Sonderausgabe, Opladen.

Füglistaler Peter und Marcela Hohl (1992) Armut und Einkommensschwäche im Kanton St. Gallen. Paul Haupt Verlag, Bern.

Leu Robert E., Stefan Buri, Tom Priester (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Paul Haupt Verlag, Bern.

Meier I., P. Zweifel, Ch. Zabarowski und I. Jent-Sørensen (1999): Lohnpfändung – optimales Existenzminimum und Neuanfang? Zürich.

Rey Urs (2001): Armut im Kanton Zürich und in der Schweiz, in: Bundesamt für Statistik (Hrsg.), info:social, 5/2001, 33–41.

Spycher Stefan und Tobias Bauer (1997): Existenz und Ausmass von Haushaltsvorteilen bei Haushalten ohne Kinder. Eine Auswertung der theoretischen und empirischen Literatur zur Frage, in welchem Ausmass durch Zusammenlegung von Erwachsenenhaushalten Kosteneinsparungen entstehen. Im Auftrag der Eidg. Steuerverwaltung und der Eidg. Kommission Familienbesteuerung.

Streuli Elisa und Tobias Bauer (2001): Working Poor in der Schweiz. Eine Untersuchung zu Ausmass, Ursachen und Problemlagen, in: Bundesamt für Statistik (Hrsg.), info:social, 5/2001, 5–32.

Von Matt Hans-Kaspar, Werner Wicki und Stephan Hördegen (1999): Stipendienreport 1999. Vergleiche, Analysen, Tendenzen, Schriftenreihe BBW 1999/1d, Bern.

Wolter Stefan C. und Bernhard A. Weber (1998): Der monetäre Nutzen von Bildung, in: Die Volkswirtschaft – Magazin für WirtschaftsPolitik 9/98, 10–15.

24.2 Daten und Quellen

Unterlagen Kanton Bern

Dekret über Ausbildungsbeiträge des Kantons Bern, Ausgabe vom 18. Mai 1988.

Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2001): Bildung, Kultur und Sport des Kantons Bern in Zahlen. Ausgabe Juni 2001.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates auf die Motionen Leuenberger und Reichenau sowie auf die Interpellation Reichenau.

Gesetz über Ausbildungsbeiträge des Kantons Bern, Ausgabe vom 18. November 1987.

Interpellation Reichenau (2000): Ausbildungsbeihilfen auf Tertiärstufe, Bern.

Motion Leuenberger (2000): Zukunftorientierte und verantwortungsbewusste Regelung der Ausbildungsbeiträge ab Tertiärstufe, Bern.

Motion Reichenau (2000): Neugestaltung der Ausbildungsbeihilfen auf Tertiärstufe, Bern.

Regierungsratbeschluss 1673 vom 18. Mai 1994.

Regierungsratsbeschluss 1123 vom 20. März 1991

Stipendiendekret des Kantons Bern (1988).

Stipendiengesetz des Kantons Bern (1987).

Stipendienverordnung des Kantons Bern (1988).

Verordnung über Ausbildungsbeiträge des Kantons Bern, Ausgabe vom 6. Juli 1988.

Vertrag zwischen der Kantonalbank von Bern und des Regierungsrats des Kantons Bern vom 1. August 1989.

Unterlagen anderer Kantone

Gesetz über Ausbildungsbeiträge des Kantons Luzern, Ausgabe vom 1. Januar 1998, SRL Nr. 575.

Informationen über Ausbildungsbeiträge des Kantons Luzern, Oktober 2000.

Stipendienverordnung und Stipendienreglement des Kantons Zürich, Ausgabe aus dem Jahr 1999.

Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über Ausbildungsbeiträge des Kantons Thurgau, Juni 2000.

Verordnung zum Stipendiengesetz des Kantons Luzern, Ausgabe vom 1. Januar 2000, SRL Nr. 575a.

Gesetz über Ausbildungsbeiträge des Kantons Thurgau, Juni 2000.

Interkantonale Unterlagen

EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1997a): Modell eines kantonalen Gesetzes über Ausbildungsbeiträge vom 6. Juni 1997, Bern.

EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1997b): Stipendienpolitik in der Schweiz, Dossier 45A, Bern.

EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1999): Zur Stipendienpolitik der Kantone und der EDK. Kurzbericht der Kommission für Stipendienpolitik, Bern.

IKSK (2000): Darlehen anstelle von Stipendien … Lösung für die Zukunft? Seminar der Interkantonalen Stipendienbearbeiter-Konferenz am 18./19. September 1997 in Crans-Montana.

Nationale Ebene

BFS Bundesamt für Statistik (1996): Sonderauswertung Bevölkerungsfortschreibung: Stand der ständigen Wohnbevölkerung am Ende der Jahren 1985 bis 1995.

BFS Bundesamt für Statistik (2001): Statistik Schweiz, Bereich 15, Hochschulindikatoren. Angaben im Internet unter http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber15/indik_hsw/ind10204d_108_synth.htm

BFS Bundesamt für Statistik (2001b): Statistisches Jahrbuch der Schweiz. NZZ-Verlag.

BFS Bundesamt für Statistik (2001c): Steuerbelastung in der Schweiz. Natürliche Personen nach Gemeinden.

Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz (2001): Richtlinien für die Berechnung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums (Notbedarf) nach Art. 93 SchKG, in: Schuldbetreibung und Konkurs, Heft 1, 65. Jg., 12–18.

Schweizerische Konferenz der Sozialhilfe (1997): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, Bern.

Internetadressen

www.stura.unizh.ch/themen/bildungsgesetz.html

www.nzz.ch/dossiers/dossiers2000/volksschulreform

Zeitungsartikel

Der Bund, 2. März 2001, 38

Der Bund, 15. Mai 2001, 30

SonntagsZeitung, 21. Januar 2001, 73

25 Fragebogen