

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 14. Juni 2011
456

GRG NR.	08	MO 39	300
---------	----	-------	-----

Motion von Urs Martin vom 24. November 2010 „Darlehen und Stipendien statt nur Stipendien“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Ziel der Motion ist, den nach dem Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung vom 18. Juni 2009 zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen verbliebenen Spielraum bei der Gewährung von Darlehen anstelle von Stipendien in maximaler Weise auszuschöpfen und neu auf der Tertiärstufe einen Drittel Darlehen neben zwei Dritteln Stipendien (anstelle von ausschliesslich Stipendien) auszurichten. Im Rahmen der Vorberatungen des Beitritts zur Vereinbarung hat die grossrätliche Kommission darum ersucht, dem Aspekt der Erhöhung der Darlehensquote Rechnung zu tragen und dem Grossen Rat mit der folgenden Revision des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (Stipendengesetz; RB 416.1) Vorschläge zu unterbreiten, wie die Attraktivität der Ausbildungsdarlehen gesteigert werden könnte. Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

I. Grundsätzliche Bemerkungen

1. Warum Ausbildungsbeiträge?

Die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen ist ein wichtiger Bestandteil einer ganzheitlichen Bildungspolitik. Damit wird eine bessere Ausschöpfung der Begabtenreserven angestrebt. Dies ist ein wesentlicher Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung der wirtschaftlichen und geistigen Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes. Der volkswirtschaftliche Nutzen von Ausbildungsbeiträgen ist hoch, da sie gezielt nach Bedarf und nicht nach dem Giesskannenprinzip ausgerichtet werden. Ein gut ausgebautes Stipendienwesen gibt jungen Thurgauerinnen und Thurgauern die notwendige Sicherheit, eine Aus- oder Weiterbildung entsprechend ihren Fähigkeiten und nicht in Abhängigkeit von ihren finanziellen Möglichkeiten wählen zu können. Der Ertrag dieser Investitionen fließt nicht nur den einzelnen Stipendienbezügerinnen und -bezüger zu, sondern

kommt auch der Allgemeinheit zugute, und zwar nicht zuletzt in Form von höheren Steuererträgen.

2. Wer bekommt Ausbildungsbeiträge?

Heute profitieren Auszubildende in jeder Berufssparte und mit unterschiedlichster Herkunft von Stipendien und Darlehen. Im Gegensatz zur vorherrschenden Meinung sind es nicht ausschliesslich zukünftige Akademikerinnen und Akademiker, die mit Stipendien gefördert werden. Im Jahr 2010 wurden im Kanton Thurgau an mehr Personen Stipendien ausbezahlt, die den berufsqualifizierenden Ausbildungsweg (Berufslehre, höhere Berufsbildung, Fachschule, Fachhochschule: 805 Personen mit einer Summe von 4.5 Mio. Franken) eingeschlagen haben, als an Personen mit akademischem Bildungsweg (Gymnasium, Universität: 497 Personen mit einer Summe von 3.3 Mio. Franken). Berufsfelder mit tiefen Lehrlingslöhnen (Schreiner, Mechaniker, Landwirte, Coiffeure, Schneider usw.) und die höhere Vollzeitberufsbildung (z.B. Techniker TS) werden mit der Zusatzfinanzierung über Stipendien für junge Menschen aus wenig begütertem Elternhaus oftmals erst attraktiv. Bei der höheren Berufsbildung sind die Ausbildungen des Zentrums für berufliche Weiterbildung St. Gallen und die Hotelfachschulen besonders beliebt. In diesen Bereichen werden überdurchschnittlich viele Absolventinnen und Absolventen mit Stipendien gefördert, da sich weniger privilegierte Personen die hohen Schulgelder ohne staatliche Mitfinanzierung kaum leisten können. Nur wenig bekannt ist, dass rund jeder fünfte Stipendienbezüger eine Berufslehre absolviert und dass auch Kinder von selbständig Erwerbenden in den Genuss von Stipendien kommen. So stammen rund 10 % der Stipendienempfängerinnen und -empfänger aus einem Elternhaus mit gewerblichem und weitere 5 % aus einem solchen mit landwirtschaftlichem Hintergrund.

3. Wie verhalten sich Bezügerinnen und Bezüger von Ausbildungsbeiträgen?

Die Bevölkerung unseres Kantons scheut in Regel vor einer hohen Verschuldung zurück. Dabei zeigen die Erfahrungen, dass ein Darlehen gerade von Personen abgelehnt wird, die aus weniger begüterten Verhältnissen stammen. Insbesondere ist anzunehmen, dass solche Personen aus Angst vor Überschuldung anspruchsvolle Studiengänge mit hohen Selektionsquoten (z.B. Medizin) oder mit schlechten Einkommensaussichten (z.B. Kunst) weniger wählen. Es ist davon auszugehen, dass gerade jene Bevölkerungskreise, die nur dank staatlicher Ausbildungsbeiträge in der Lage sind, überhaupt eine anspruchsvolle Ausbildung in Angriff zu nehmen, zukünftig davon absehen, wenn dies nur zum Preis einer Verschuldung möglich ist. Hinzu kommt, dass die Stipendien ohnehin eher knapp bemessen sind. Bei teuren Ausbildungen scheitert die volle Stipendierung der ausgewiesenen Ausbildungskosten an der Limite in § 8 Stipendiengesetz, so dass bereits heute der restliche Bedarf entweder mit Ausbildungsdarlehen (§ 9 Absatz 1) oder anderweitig finanziert werden muss.

Die Erfahrungen mit der seit 1994 neu geschaffenen Möglichkeit, Zweitausbildungen mit Ausbildungsdarlehen zu fördern, zeigen, dass durchschnittlich 80 % der Berechtigten auf den Bezug des Darlehens verzichten. Es ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass keine Person, die Ausbildungsbeiträge benötigt, verpflichtet werden kann, zusätzlich zum Stipendium zwingend Ausbildungsdarlehen zu beziehen.

II. Auswirkungen bei einer Umsetzung der Motion

1. Rechenbeispiele

Wie sich eine Änderung in der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen im Sinne der Motion konkret auswirken würde, sollen folgende Rechenbeispiele zeigen:

Eine unverheiratete Person erhält zukünftig (gemäss den Vorgaben der Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen) pro Ausbildungsjahr Stipendien von maximal Fr. 16'000.--. Ein Drittel davon entsprechen Fr. 5'333.-- pro Jahr. Wenn die Ausbildung dieser Person auf der Tertiärstufe fünf Jahre dauert, würde das Darlehen im Maximum rund Fr. 26'600.-- betragen. Es handelt sich somit um einen Betrag in der Höhe eines mittleren Kleinkredits.

Bei weitem nicht alle Personen in Ausbildung haben Anspruch auf den Maximalbetrag. Eine zwingende Bestimmung, wonach sämtliche Stipendien zu einem Drittel als Ausbildungsdarlehen auszurichten wären, würde auch kleinere Beträge betreffen. So wären beispielsweise bei einem Stipendienanspruch von Fr. 6'000.-- jährlich Fr. 2'000.-- als Darlehen auszurichten, was bei einer fünfjährigen Studiendauer ein Darlehen von Fr. 10'000.-- ergäbe, bei gleichbleibenden, weil betragsunabhängigen Administrativkosten.

2. Kosten der Darlehensverwaltung

Da bei der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen in Form von Darlehen im Grunde Kleinkredite zu verwalten bzw. zu bewirtschaften sind, müssen bei einer Vollkostenrechnung die Kosten von Kleinkrediten, wie sie professionelle Kreditvergabeinstitutionen kalkulieren, herangezogen werden. Demnach ist davon auszugehen, dass etwa ein Zinssatz von 7.6 % des Kredits zur Deckung der Verwaltungs- und Delkrederekosten¹ verwendet werden müssen. Da Ausbildungsdarlehen grundsätzlich nicht zu verzinsen sind, trägt der Kanton sowohl den Zinsausfall als auch die in den Kleinkreditzinsen enthaltenen Kosten. Es ist bei der aktuellen Zinssituation somit mit einem vom Staat zu tragenden Aufwand von 8 bis 9 % des gewährten Darlehens pro Jahr zu rechnen. Mithin dürften dem Kanton pro Ausbildungsdarlehen von Fr. 10'000.-- mindestens Fr. 800.-- Zins- und Verwaltungskosten pro Jahr entstehen. Da diese innert acht Jahren nach Beendigung der Ausbildung zurückzuzahlen sind, ist mit Laufzeiten von durchschnittlich zehn Jahren zu rechnen. Bei diesem Berechnungsbeispiel würden somit Kosten (Verwaltung und Zinsausfall) von mindestens Fr. 8'000.-- anfallen.

¹ Bei der Annahme des Bundesgesetzes über den Konsumkredit (KKG; SR 221.214.1) hat eine Studie von Prof. Henner Schierenbeck mit dem Titel "Konsumentenschutz und gesetzliche Zinshöchstgrenzen" aufgezeigt, dass ein Zinssatz von 7.65 % ein Minimum darstellt, damit die Kosten der Kreditgeberin gedeckt sind. Dazu kommt die für die Refinanzierung nötige Marge. Diese schwankt im Verlauf der Zeit. Der im KKG festgelegte Zinssatz von 15 Prozent trägt diesen Schwankungen Rechnung (Beantwortung der Motion von NR Heiner Studer, Senkung des Höchstzinssatzes für Kleinkredite, vom 28.11.2007, cf. http://cache.lawsearch.ch/cache/f.php?url=http%3A%2F%2Fwww.parlament.ch%2FD%2FSuche%2FSeiten%2Fgeschaefte.aspx%3Fgesch_id%3D20073569&l=de&q=kleinkredit+-bbl).

An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass ein Teilersatz von Stipendien durch Darlehen sowohl einmalige Anpassungen in der EDV sowie eine dauerhafte Personalaufstockung nach sich ziehen würde. Sollte sich eine Auslagerung des Inkassos an eine externe Stelle, wie beispielsweise die Thurgauer Kantonalbank, als beste Lösung herausstellen, müssten auch hier die Kosten durch den Kanton getragen werden.

3. Erfahrungen anderer Kantone

Dem Regierungsrat sind vier Kantone bekannt, die einen Teil der Ausbildungsbeiträge als Ausbildungsdarlehen statt als Stipendien auszahlen, nämlich die Kantone Bern, Luzern, Uri und Wallis.

Im Kanton Luzern gilt die Regelung, dass auf der Tertiärstufe drei Viertel in Form von Stipendien und ein Viertel in Form von Darlehen ausbezahlt werden. Dieser Kanton arbeitet derzeit an neuen Lösungen, um von der bisherigen Regelung wegzukommen, da ein zu grosser Aufwand für die Darlehensbewirtschaftung festgestellt worden ist. Gemäss Auskunft der Fachstellenleiterin sind Darlehen im Umfang von ca. 5 Mio. Franken offen. Die jährlichen Zinsen betragen rund Fr. 250'000.--; die Bewirtschaftungskosten in etwa Fr. 50'000.--. Von den gesprochenen Darlehen im Tertiärbereich wird nur rund ein Drittel bezogen, d.h. zwei Drittel der Ausbildungsbeitragsberechtigten beziehen das ihnen zustehende Darlehen nicht.

Im Kanton Bern werden die Ausbildungsbeiträge ab dem vierten Jahr auf der Tertiärstufe zu zwei Dritteln als Stipendium und zu einem Drittel als Ausbildungsdarlehen ausgerichtet, wobei dieser Kanton im Gegensatz zu vielen anderen Kantonen keine Obergrenze für Ausbildungsbeiträge kennt. Die Ausrichtung und Bewirtschaftung der Ausbildungsdarlehen besorgt die Berner Kantonalbank, die im Sinne eines eigenen Beitrages zur Ausbildungsförderung die Bewirtschaftungskosten selbst trägt. Die Zinskosten fallen hingegen beim Kanton an.

Der Aufwand des Kantons Uri (Zinskosten und Sachbearbeitungsaufwand, abzüglich Zinseinnahmen von Darlehensnehmern und -nehmerinnen nach Abschluss der Ausbildung) betrug 2010 10.73 % der ausbezahlten Darlehenssumme. In den Jahren 2009 und 2010 haben 68 % der Personen, die Anrecht auf ein Darlehen hatten, dieses auch tatsächlich beansprucht.

Keine genauen Kostenberechnungen konnte der Kanton Wallis liefern. In diesem Kanton verzichten ungefähr 15 % der Beitragsberechtigten auf ein Darlehen.

4. Auswirkungen der Darlehenslösung auf Studienverlauf und Studiendauer

Der Kanton Thurgau bezahlt aufgrund der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (RB 414.1) für jeden Thurgauer Studierenden einen Beitrag von durchschnittlich mehr als Fr. 20'000.-- pro Jahr an den Trägerkanton der jeweiligen Hochschule. Jede Person, die es vorzieht, anstelle einer Verschuldung durch die Aufnahme eines Ausbildungsdarlehens das Studium mit einer Erwerbstätigkeit zu finanzieren und somit eine längere Studiendauer in Kauf zu nehmen, verursacht dem Kanton dadurch Mehrkosten. Den

durch eine Umlagerung von Stipendien in Darlehen allenfalls zu erreichenden Minder Ausgaben bei den Ausbildungsbeiträgen könnten demnach erhebliche Mehrkosten infolge der dadurch bewirkten Studienverlängerungen gegenüberstehen. Denn bereits eine Erhöhung der durchschnittlichen Studiendauer um 5 % würde zu jährlichen Mehrkosten bei den Universitätsbeiträgen um rund 1 Mio. Franken führen (= 5 % der heute benötigten rund 20 Mio. Franken pro Jahr).

III. Andere Ansätze der Teilumwandlung von Stipendien in Ausbildungsdarlehen

Es ist denkbar, mit der Darlehensgewährung gewisse Anreize zu schaffen, die Ausbildung in der kürzestmöglichen Zeit zu absolvieren. So könnte den Bezügerinnen und Bezügerinnen beispielsweise in Aussicht gestellt werden, dass ihre Darlehensschuld in einem solchen Fall erlassen bzw. in Stipendien umgewandelt wird. Die Aussicht auf eine spätere Umwandlung der Schuld bei Absolvierung der Ausbildung in der Minimaldauer hätte möglicherweise eine gewisse Lenkungswirkung. Diese Annahme ist allerdings spekulativ, da die Länge der Studiendauer von verschiedenen, von den Studierenden nicht immer beeinflussbaren Faktoren abhängt.

Eine weitere Möglichkeit wäre, besonders sparsames Verhalten während der Dauer der Ausbildung zu fördern. So ist denkbar, Personen, die trotz langer Wegdistanz bei den Eltern wohnen bleiben oder die eine Ausbildung im Ausland wählen und dem Kanton somit die Finanzierung von Schulgeldern ersparen, vollumfänglich Stipendien zu gewähren.

Wenn über die Attraktivitätssteigerung des Darlehenbezugs die durchschnittliche Studiendauer aller Thurgauer Universitätsabsolventinnen und -absolventen konstant bliebe, entspräche dies einer Einsparung gegenüber dem Motionsanliegen. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Steuerung des Ausbildungsverhaltens im dargelegten Sinne weiteren administrativen Aufwand zur Folge hat, da dann jeder Einzelfall individuell bzw. individueller geprüft und überwacht werden müsste.

IV. Beurteilung der Motion

1. Die Motion geht von der Annahme aus, dass Hochschulabsolventinnen und -absolventen in der Regel über gute Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten verfügen und deshalb nach Abschluss des Studiums in der Lage sein sollten, einen Teil der Ausbildungskosten zurückzuzahlen. Diese Annahme trifft zumindest für die erste Zeit nach dem Studium für die wenigsten zu. Wenn die Darlehen innert vernünftiger Frist rückzahlbar sein sollen, d.h. in der Regel zwischen fünf und acht Jahren nach Abschluss des Studiums, fällt die Rückzahlungspflicht in jene Zeitspanne, in der in der Regel die Löhne noch tief sind. Zudem fällt vielfach die Zeit der Familiengründung mit entsprechenden Kostenfolgen in die erste Phase nach der Ausbildung. Von Ausnahmen abgesehen, werden somit die wenigsten in der Lage sein, kurz nach Aufnahme der Berufstätigkeit problemlos einen Teil der Ausbildungsbeiträge zurückzuerstatten. Dies gilt insbesondere auch für jenen Drittel der Studierenden, die aufgrund der strengen Selektion die

Hochschule ohne Abschluss verlassen.

2. Die Umwandlung von Stipendien in Ausbildungsdarlehen hat einen Einfluss auf die zukünftige Kreditfähigkeit von Bezügerinnen und Bezüger von Ausbildungsbeiträgen.

3. Aus finanzpolitischer Sicht kann es auf den ersten Blick verlockend sein, rückzahlbare Darlehen anstelle von Stipendien zu vergeben. Eine genaue Kostenberechnung stellt das Darlehensmodell aber rasch in Frage. Abgesehen von den Zinskosten, die der Kanton weiterhin zu tragen hätte, fallen Administrativkosten für die Überwachung und das Inkasso der Darlehen an. Mit Verlusten wegen nicht einbringbarer Darlehensforderungen ist ebenfalls zu rechnen. Statt in Ausbildungen müsste ein grosser Teil der durch einen Systemwechsel im Sinne der Motion eingesparten Kosten in die Administration investiert werden.

4. Die Motion möchte mit der vermehrten Darlehensgewährung eine Ungerechtigkeit zwischen Studierenden in Erstausbildung gegenüber Studierenden in Zweitausbildung beheben, da letztere nur in den Genuss von Ausbildungsdarlehen kommen. Die beiden Personengruppen befinden sich jedoch in einer grundsätzlich unterschiedlichen Situation, die sich nicht vergleichen lässt. Wer – mit oder ohne staatliche Ausbildungsförderung – bereits eine erste Ausbildung abschliessen konnte, ist in weniger ausgeprägtem Mass auf eine Förderung angewiesen und zur Rückzahlung eher in der Lage als Personen in einer Erstausbildung.

V. Schlussfolgerung

Wie andere staatliche Subventionsleistungen sind auch Ausbildungsbeiträge periodisch darauf hin zu überprüfen, ob sie effizient eingesetzt werden und ob es diesbezüglich Sparpotential gibt. Sparmassnahmen dürfen aber nicht kontraproduktiv wirken. Mit Hilfe von Stipendien wird bezweckt, auch finanziell schlechter gestellten Bevölkerungskreisen den Zugang zu den ihnen entsprechenden Ausbildungsgängen zu ermöglichen und so die Begabungsreserven zum Wohl unseres Landes bestmöglichst auszuschöpfen. Wenn wegen des Teilersatzes der Stipendien durch Ausbildungsdarlehen ein Teil dieser Personen auf eine angemessene Bildung verzichtet, wird die Förderwirkung des Stipendienwesens verringert. Demgegenüber werden mit einem Systemwechsel kaum echte Einsparungen erzielt. Vielmehr steht dem grössten Teil der allfälligen Ersparnis ein erhöhter Administrationsaufwand gegenüber. Bei mutmasslich gleichbleibenden Gesamtkosten würde eine geringere Wirkung erzielt.

VI. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Kaspar Schläpfer

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach