

Das schweizerische Stipendienwesen unter der Lupe

Das Stipendienwesen der Schweiz ist stark segmentiert. Jeder Kanton gewährt Ausbildungsbeiträge nach einem eigenen System. Seit Jahren versucht die EDK das Stipendienwesen zu harmonisieren. In einer Studie der Hochschule für Sozialarbeit wird der Stand der Harmonisierungsbestrebungen unter rechtlichen, materiellen und politischen Aspekten nachgezeichnet.

Hans-Kaspar von Matt

Das Stipendienwesen ist ein ungeliebtes Kind der schweizerischen Politik. Es steht an der Schnittstelle zwischen Bildungs-, Sozial- und Finanzpolitik. Verschiedene Akteure mit ganz unterschiedlichen Interessen erschweren das Finden der einzuschlagenden Politik. Das ganze Stipendienwesen ist praktisch vollständig Sache der Kantone. Der Bund beteiligt sich wohl jährlich mit rund 100 Mio. Franken an den Aufwendungen der Kantone, es fehlen ihm jedoch geeignete Instrumente, die Stipendienpolitik der Kantone zu beeinflussen. Die Zuwendungen an die Kantone erfolgen nach einem nach Finanzkraft abgestuften Prozentsatz.

Von einer schweizerischen Stipendienpolitik kann trotzdem gesprochen werden, hat sich doch die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) deren Harmonisierung zum Ziel gesetzt. Eine von ihr eingesetzte Kommission erarbeitete Vorschläge, die von der Plenarversammlung verabschiedet wurden. Kernpunkt der EDK-Empfehlungen ist das Modellgesetz betreffend Ausbildungsbeiträge vom 8. Mai 1981. Es zielt auf die formelle Harmonisierung des Stipendienwesens ab. Für die materielle Harmonisierung hat die EDK 1987 Thesen verabschiedet. Sie sollen Leitplanken sein für Ausbau und Angleichung von Stipendiengesetzen und -praxis und sie sollen als Mindeststandards für die kantonalen Stipendienordnungen

Hans-Kaspar von Matt, Lic. phil. I, ist Leiter des Instituts für Sozialplanung und Sozialmanagement der Hochschule für Sozialarbeit HSA Bern. Schwerpunkte seiner Tätigkeit sind Erarbeitung von Studien und Beratungen im Bereich der Sozial- und Bildungspolitik.

Dieser Beitrag fusst auf: Von Matt H.-K., Wicki W., Hördegen St., Stipendienreport 1999: Vergleiche, Analysen, Tendenzen. Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Schriftenreihe BBW 1999/1d. Die Studie wurde im Auftrag des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft erarbeitet.

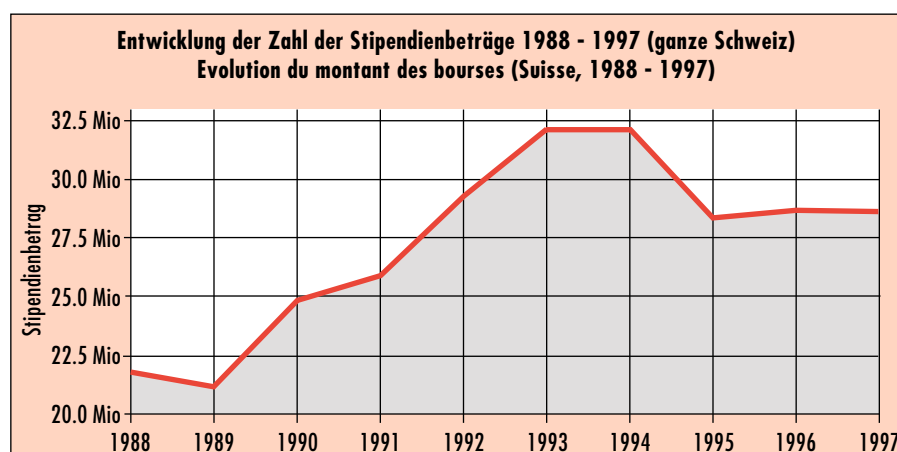
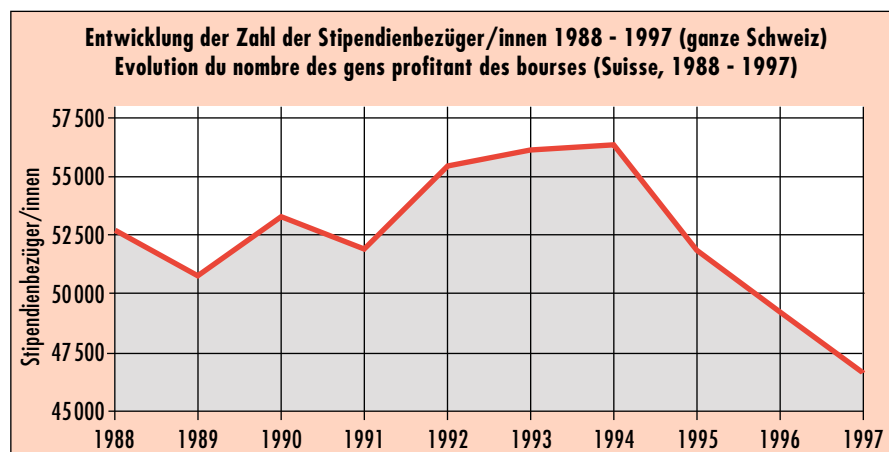
dienen. 1994 hat die EDK eine interkantonale Vereinbarung für die Harmonisierung des Stipendienwesens in die Vernehmlassung gegeben. Eine Verabschiedung durch die EDK-Plenarversammlung wurde jedoch bis zur Verbesserung der Kantonsfinanzen ausgesetzt.

Aufgrund des föderalen Charakters des schweizerischen Stipendienwesens fehlen heute zuverlässige Daten für eine kohärente Stipendienpolitik. Wohl stellt die Interkantonale Stipendienbearbeiterkonferenz IKSK jährlich die Daten über die Aufwendungen der Kantone zusammen. Diese geben einen Überblick über die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von Ausbildungs-

beihilfen und Durchschnittszahlen über Beitragshöhe, abgestuft nach verschiedenen Ausbildungstypen. Untersuchungen über die Wirkungen, die mit den Ausbildungsbeihilfen erzielt werden, fehlen jedoch bis anhin. Es fehlte bisher auch eine Übersicht über den Stand der Harmonisierungsbestrebungen.

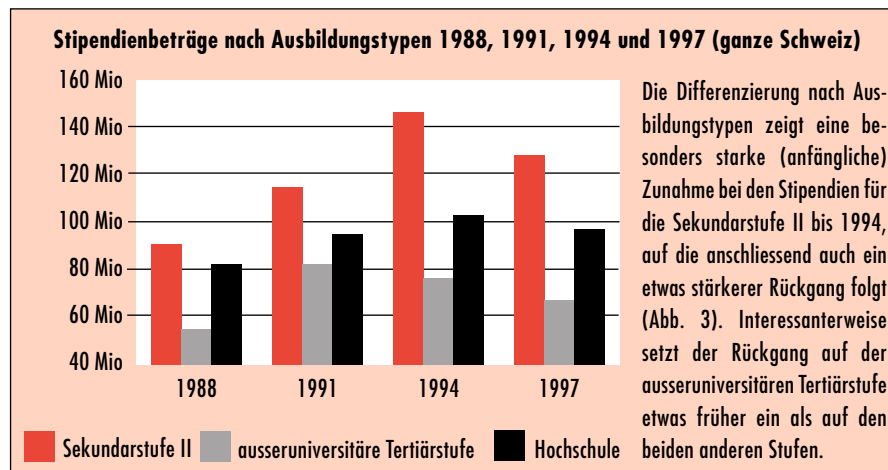
Erfolge bei der formalen Harmonisierung

In den letzten 10-15 Jahren wurden mehr als die Hälfte der kantonalen Stipendienordnungen umfassend revidiert oder erst erlassen. Dabei ist eine Angleichung der Regelungen an die Empfehlungen der EDK fest-



zustellen. Sie zeigt sich insbesondere an der Übernahme eines einheitlichen Wohnsitzbegriffes. Trotzdem muss festgestellt werden, dass einige Stipendienordnungen im Interesse der Rechtssicherheit und im Hinblick auf eine Anpassung an die veränderte bildungs- und sozialpolitische Landschaft revisionsbedürftig sind. Damit ein erforderliches Mass an Rechtssicherheit gewährleistet ist, sollten Bewerberinnen und Bewerber den Stipendienordnungen zumindest die Voraussetzungen für die Erteilung eines Ausbildungsbeitrages und allenfalls noch dessen ungefähre Höhe entnehmen können.

Unterschiedlich handhaben die Kantone die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen bei Weiterbildung, Umschulung oder Zweitausbildung. Die Weiterbildung, verstanden als Ergänzung, Erweiterung oder Spezialisierung im Bereich einer Erstausbildung, ist grundsätzlich in allen Kantonen beitragsberechtigend. Einige Kantone gewähren jedoch nur noch Darlehen und keine Stipendien mehr. Keine Ausbildungsbeiträge werden in der Regel bei Fortbildungen gewährt, bei denen es um ein Beibehalten oder Auffrischen von beruflichen Fähigkeiten geht. Zweitausbildung oder Umschulungen sind in praktisch allen Kantonen beitragsberechtigend, die Bedingungen sind jedoch unterschiedlich geregelt. Vielfach kommt hier nur das Instrument der Darle-



hen zur Anwendung. Insgesamt lässt sich feststellen, dass der gesellschaftlichen Forderung nach beruflichen Flexibilität und Anpassung in den Stipendienordnungen noch zu wenig Rechnung getragen wird. Insbesondere hindern von Kanton zu Kanton unterschiedlich gesetzte Alterslimiten die Gewährung von Beihilfen.

Lücken bei der materiellen Harmonisierung

Auch wenn das vorhandene Datenmaterial für eine abschliessende Beurteilung nicht ausreicht, kann doch festgestellt werden, dass die Unterschiede bei der Gewährung von Ausbildungsbeihilfen zwischen den

Kantonen so gross sind, dass von einer materiellen Harmonisierung kaum gesprochen werden kann. Dies zeigen drei plausible fiktive Fallbeispiele mit je unterschiedlicher Studiensituation und persönlichen Verhältnissen, die den Kantonen zur Berechnung von Ausbildungsbeihilfen zugestellt wurden. Die Verlaufskurve dieser Fallbeispiele darf jedoch nicht bereits zu Rückschlüssen auf die generelle Ausbildungsfinanzierungspolitik der einzelnen Kantone verleiten. Für eine gerechte Beurteilung müssten mehr Beispiele beigezogen werden. Zudem müssten die weiteren Leistungen der Kantone für die Ausbildungsfinanzierung (z.B.

Fortsetzung Seite 54

F

Le système suisse des bourses sous la loupe

Le système des bourses se situe au carrefour des politiques de l'éducation, du social et des finances et est du ressort presque exclusif des cantons. Bien que la Confédération participe annuellement pour quelque 100 millions de francs aux dépenses des cantons, il lui manque les instruments appropriés pour influencer leur politique en matière de bourses.

La Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) a approuvé des recommandations et une loi type en vue d'harmoniser les politiques cantonales de bourses.

La moitié des ordonnances concernant les bourses ont été révisées de façon importante ou ont été édictées pour la première fois au cours des 10-15 dernières

années. On y constate entre autres un ajustement pratiquement volontaire aux recommandations de la CDIP. On peut le constater en particulier dans la prise en compte d'une définition unique du concept de domicile. Il reste cependant des différences cantonales, comme par exemple la possibilité d'obtenir des contributions aux coûts de la formation continue, du recyclage ou d'une deuxième formation.

On peut constater que, dans l'ensemble, le besoin de la société en termes de flexibilité professionnelle et l'adaptation correspondante dans les ordonnances concernant les bourses sont encore trop peu pris en compte.

Même si les données disponibles ne suffisent pas à formuler un jugement définitif,

on peut cependant constater qu'il existe de si grandes différences en matière de contributions cantonales à la formation qu'on peut à peine parler d'une harmonisation matérielle.

Les dispositifs permettant une politique coordonnée manquent encore largement. On manque également de données importantes et d'une institution qui serait chargée d'élaborer régulièrement les bases et les données nécessaires à une politique en matière de bourses. Il serait également souhaitable que la Confédération, en tant que source importante de cofinancement des bourses, dispose de possibilités de pilotage appropriées et puisse par là contribuer à faire percer les efforts d'harmonisation.

AM/RA

Stellungnahme der SVEB

Lebenslanges Lernen nicht berücksichtigt

PANORAMA bat André Schläfli, den Geschäftsleiter der Schweizerischen Vereinigung für Erwachsenenbildung (SVEB) um eine Stellungnahme zum Stipendienreport 1999.

André Schläfli

Der Stipendienreport 1999 zeigt deutlich die Schwächen der gegenwärtigen Regelung. Mit Blick auf die Ziele des lebenslangen Lernens muss die aktuelle Situation im Stipendienwesen als unbefriedigend bezeichnet werden. Vorschläge, wie dem abzuhelpen sei, bietet der Report allerdings nicht. Unter den «Handlungslinien», die der Stipendienreport präsentiert, findet sich kein expliziter Hinweis auf die Berücksichtigung des lebenslangen Lernens.

Aus Sicht der Weiterbildung ist zu wünschen, dass das lebenslange Lernen nicht nur miterwähnt, sondern als Basis der Bildungsansprüche aller Lernenden betrachtet wird. Wohnkanton, Alter und Zufall sollten nicht darüber entscheiden, welche finanzschwachen Personen sich weiterbilden oder beruflich umorientieren dürfen und welche nicht. Neben den im Stipendienreport deutlich thematisierten

Dr. André Schläfli ist Geschäftsleiter der Schweizerischen Vereinigung für Erwachsenenbildung und Chefredaktor der Zeitschrift Education permanente.

Unterschieden in der kantonalen Praxis sind vor allem auch die Alterslimiten für Stipendien abzulehnen. Man kann nicht fordern, dass jeder Einzelne ein Leben lang weiterlerne und zugleich die Förderung auf junge Menschen eingrenzen. Es ist bekannt, dass eine solche Praxis die ohnehin Benachteiligten am härtesten trifft, unter anderem Mütter mit Kleinkindern, wenig qualifizierte Personen und solche, die aufgrund von Qualifikationsdefiziten von Arbeitslosigkeit oder Armut bedroht sind.

Berücksichtigung der Weiterbildung

Nicht mit der aktuellen Entwicklung der Gesellschaft vereinbar ist ein weiterer Punkt: die Koppelung der Stipendien an die finanzielle Situation der Eltern. Dort, wo erwachsene Personen sich für eine Aus- oder Weiterbildung entscheiden, sollten sie als selbständige Personen und nicht als Familienmitglieder – das heisst im Grunde als Kinder – behandelt werden. Die im Report erwähnte Praxis der elternunabhängigen Stipendiensysteme in nordischen Ländern sollte im Hinblick auf nötige Reformen der schweizerischen Stipendienpolitik näher geprüft werden.

Wenn man die Tatsache ernst nimmt, dass Weiterbildung sich zu einem Schlüsselfaktor nicht nur für die Einzelnen, sondern auch für die Wirtschaft entwickelt hat, dann muss Weiterbildung bei Bedarf im gleichen Ausmass gefördert werden wie die Grund- und Berufsbildung. Der Stipendienreport erwähnt neben Stipendien auch Steuerabzüge und Bildungsgutscheine. Es ist zu wünschen, dass auch diese Ansätze weiterverfolgt werden. Dabei darf der direkte wirtschaftliche Nutzen einer Aus- oder Weiterbildung nicht das einzige Kriterium der Förderung sein.

Eine kohärente Förderungspraxis würde bedingen, dass die dringend notwendige Harmonisierung der Förderungspraxis ganzheitlich ansetzt.

Die kantonalen Disparitäten sind zu beseitigen, und darüber hinaus sollte die Stipendienpolitik in einer umfassenden bildungspolitischen Perspektive ansetzen. Ein wichtiger Schritt dazu wäre die Entwicklung einer effizienten Gesamtsteuerung, die, wie der Report feststellt, aufgrund der föderalen Zuständigkeiten zurzeit nicht gegeben ist.

AM

Fortsetzung von Seite 53

in der Steuergesetzgebung, beim Familienlastenausgleich oder beim Bildungsangebot) mitberücksichtigt werden.

Uneinheitliche Stipendienpolitik der Kantone

Die Stipendien sind in den letzten Jahren in vielen Kantonen unter Druck gekommen – eine radikale Änderung der Stipendierung wurde jedoch nirgends vorgenommen. In vielen Kantonen konnten Angriffe abgewehrt werden, in einigen Kantonen mussten Abstriche gemacht werden, wobei diese meist gezielt vorgenommen wurden und nicht mittels linearer Kürzungen. In vielen Kantonen ist die Gewährung von Darlehen

anstelle von Stipendien ins Zentrum der Diskussion gerückt. Nachdem der Bund in Zukunft auch Darlehensaufwendungen der Kantone mit Finanzhilfen unterstützen wird, ist davon auszugehen, dass viele Kantone diese Form der Ausbildungsbeihilfen ausbauen werden. Dies widerspricht allerdings den Empfehlungen der EDK. Von Fachleuten wird auch bestritten, dass Darlehen für die Kantone tatsächlich kostensparend sind und die erhoffte Wirkung auf die Studiendauer haben. Betrachtet man die zurzeit in den verschiedenen Kantonen geführte Diskussion in der Stipendienpolitik, so sind sehr unterschiedliche Tendenzen sichtbar, die eine Harmonisierung eher erschweren als begünstigen.

Kommt hinzu, dass das für eine koordinierte Politik erforderliche Instrumentarium fehlt. Es mangelt weiterhin an wichtigen Daten und es fehlt eine Fachstelle, die regelmässig die vorhandenen Daten aufarbeitet und Grundlagen für eine Stipendienpolitik erarbeitet. Zu begrüssen wäre auch, wenn der Bund, als wichtiger Mitfinanzierer des Stipendienwesens, angemessene Steuerungsmöglichkeiten besässe und dadurch mithelfen könnte, den Harmonisierungsbestrebungen zum Durchbruch zu verhelfen.

AM



Die Studie ist abrufbar über:
<http://www.admin.ch/bbw/d/schriften/stipendienreport/inhalt.html>