



Regierungsrat

Luzern, 21. September 2021

## ANTWORT AUF ANFRAGE

A 601

Nummer: A 601  
Protokoll-Nr.: 1108  
Eröffnet: 10.05.2021 / Bildungs- und Kulturdepartement

### **Anfrage Candan Hasan und Mit. über den «negativen Gap» der pro Kopf der Bevölkerung ausbezahlten Stipendienbeiträge mit den Vergleichskantonen Aargau, Bern, Basel-Landschaft, St. Gallen und Solothurn**

#### **Rückblick revidiertes Stipendiengesetz und Änderung der Verordnung auf den 1. Januar 2020**

Das revidierte Stipendiengesetz trat am 14. Mai 2014 in Kraft und verfolgte folgende Ziele:

- Gezielte Ausrichtung der Ausbildungsbeiträge an Personen mit besonders hohem Bedarf, dadurch höhere durchschnittliche Stipendien und Darlehen
- Berechnung des Anspruchs auf Ausbildungsbeiträge anhand realitätsnaher Parameter und nachvollziehbarer Kriterien
- Ablösung der Elternbeitragstabelle durch die Familienbudget-Logik
- Aufwertung von Darlehen, höhere Gesamtsumme der ausbezahlten Darlehen
- Gleichstellung der Bildungswege im Stipendienwesen
- Unveränderte Gesamtsumme der ausbezahlten Stipendien (Basis 2011: rund 10,5 Mio. Fr.)
- Die Zwischen- und Schlussevaluationen von 2015 bzw. 2016 zum Stipendiengesetz zeigten auf, dass die Ziele gemäss der Botschaft zum Entwurf eines neuen Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz) vom 14. Mai 2013 (B 75) erreicht wurden.

Das neue Stipendiengesetz hat eine Verschiebung des Stipendiovolumens auf die Sekundarstufe II beabsichtigt. Dies wurde erreicht, sogar etwas stärker, als geplant. Durch die Sparmassnahmen ab dem Jahr 2017 hat sich dieser Effekt jedoch noch verstärkt.

Mit den Änderungen der Stipendienverordnung auf den 1. Januar 2020 wurden verschiedene Parameter für die Berechnung von Ausbildungsbeiträgen angepasst, um folgende Ziele zu erreichen

- das Stipendiovolumen auf der Tertiärstufe soll wieder steigen
- die Höhe der Ausbildungsbeiträge ist sinnvoll reduziert
- das durchschnittliche Stipendium nimmt ab
- Ausbildungsbeiträge sollen einen Beitrag an die Existenzsicherung der Person in Ausbildung (PiA) leisten und nicht die vollständige Existenzsicherung decken

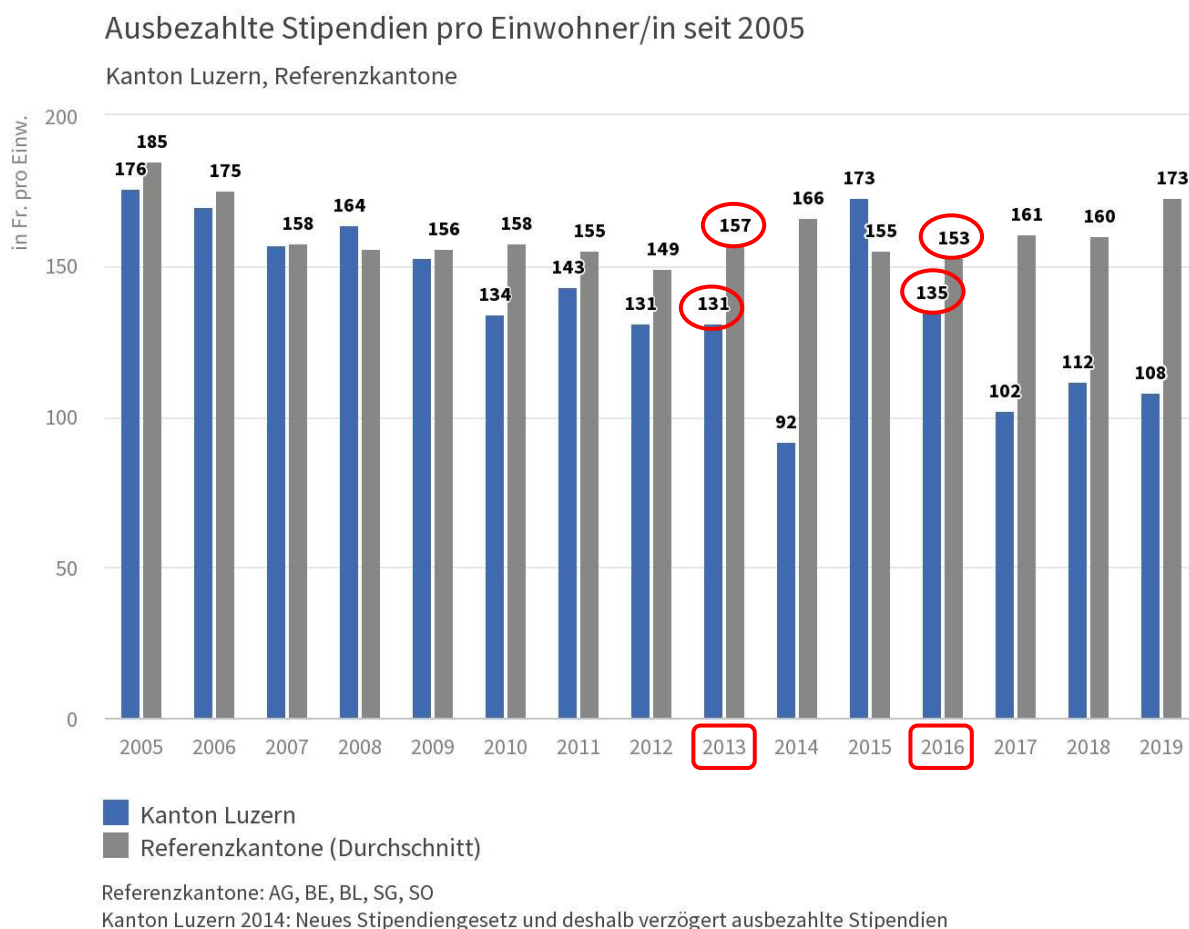
Die Auswertung 2020 zeigt, dass sich die Ausbildungsbeiträge wie geplant verändert haben. Allerdings wurden weniger Gesuche gestellt und das zur Verfügung stehende Budget wurde nicht ausgenutzt.

## Bildungsindikatoren LUSTAT

LUSTAT verfolgt und analysiert mit dem Bildungsindikator die Effektivität der Bildungsunterstützung mittels Stipendien und vergleicht diese mit den Vergleichskantonen AG, BE, BL, SG und SO und verfasst eine Beurteilung und Würdigung der Entwicklungen der Differenzen. Der Indikator setzt die im Kanton Luzern pro Kopf der Bevölkerung ausbezahlten Stipendien mit den durchschnittlich pro Kopf ausbezahlten Stipendien einer Gruppe von Vergleichskantonen in Beziehung. Die hier betrachteten pro Kopf ausbezahlten Stipendienbeiträge geben Hinweise auf die bereitgestellten Finanzmittel.

Zu Frage 1: Wie entwickelte sich die Differenz der pro Kopf der Bevölkerung ausbezahlten Stipendienbeiträge ohne Rückzahlungen zwischen dem Kanton Luzern und den Referenzkantonen vor und nach der Einführung des neuen Stipendiengesetzes?

Der Indikator auf der Grafik 1 weist die ausbezahlten Stipendienbeiträge in Franken pro Einwohner/in der ständigen Wohnbevölkerung im Alter zwischen 15 und 29 Jahren aus. Die pro Kopf ausbezahlten Beiträge des Kantons Luzern werden den einer Vergleichsgruppe - bestehend auf den Kantonen AG, BE, BL, SG und SO - gegenübergestellt.

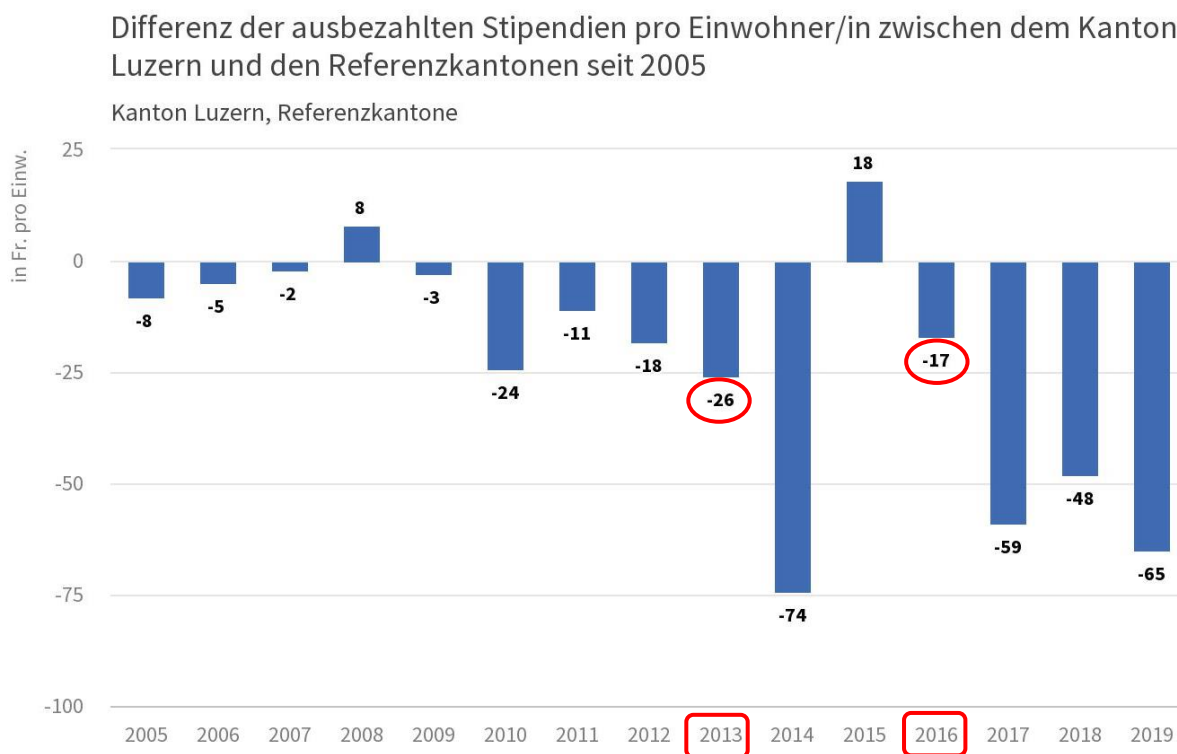


LUSTAT Statistik Luzern  
Datenquelle: BFS - Statistik der kantonalen Stipendien und Darlehen, STATPOP/ESPOP

## Grafik 1

Als Vergleichsjahre dienen 2013 (vor der Gesetzesrevision) und 2016 nach der Gesetzesrevision. Die Jahre 2014 und 2015 sind aufgrund von Verzögerungen bei der Umsetzung der Totalrevision des Stipendiengesetzes nicht aussagekräftig. Der Durchschnitt 2014/15 liegt jedoch im Rahmen von 2016.

Ab 2017 wurden die Budgets im Rahmen der Sparmassnahmen gekürzt und sukzessive wieder erhöht. Weitere Informationen dazu siehe Grafik 3.



Referenzkantone: AG, BE, BL, SG, SO

Kanton Luzern 2014: Neues Stipendiengesetz und deshalb verzögert ausbezahlte Stipendien

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: BFS - Statistik der kantonalen Stipendien und Darlehen, STATPOP/ESPOP

## Grafik 2

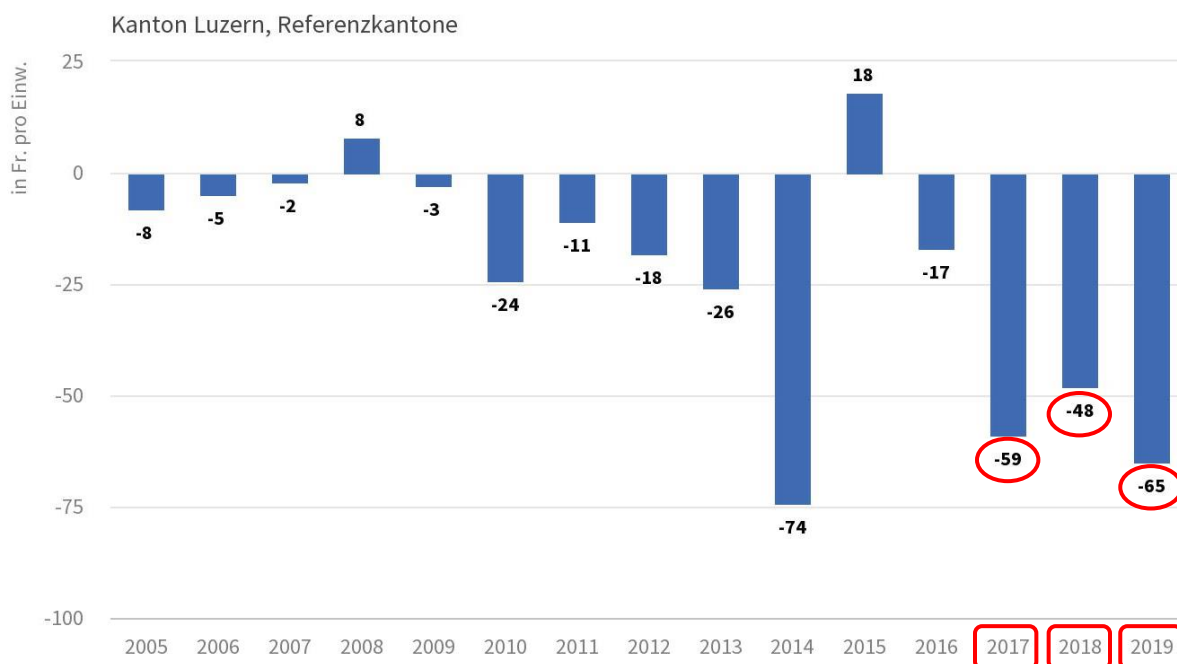
Im Jahr 2013 vor der Gesetzesrevision betrug die Differenz der ausbezahlten Stipendien pro Einwohner/in dem Kanton Luzern und den Referenzkantonen -26 Franken und im Jahr 2016 nach der Gesetzesrevision -17 Franken.

Wie in der ersten Grafik ersichtlich ist, sind im Kanton Luzern die Auszahlungen pro Einwohner/in nach der Gesetzesrevision leicht gestiegen von 131 auf 135 Franken und bei den Referenzkantonen gab es eine leichte Abnahme von 157 auf 153 Franken. Die Differenz zu den Referenzkantonen hat sich von -26 auf -17 Franken reduziert.

Auch die Durchschnitte der Jahre 2014 und 15 zeigen ähnliche Werte. Das Stipendiengesetz hat die Ziele damit grundsätzlich erreicht.

Zu Frage 2: Wie beurteilt und würdigt die Regierung die von der LUSTAT festgestellten negativen Entwicklungen aufgrund der Zunahme der Differenz der durchschnittlichen Pro-Kopf-Stipendienbeiträge zwischen dem Kanton Luzern und der Vergleichsgruppe?

## Differenz der ausbezahlten Stipendien pro Einwohner/in zwischen dem Kanton Luzern und den Referenzkantonen seit 2005



Referenzkantone: AG, BE, BL, SG, SO

Kanton Luzern 2014: Neues Stipendengesetz und deshalb verzögert ausbezahlte Stipendien

LUSTAT Statistik Luzern

Datenquelle: BFS - Statistik der kantonalen Stipendien und Darlehen, STATPOP/ESPOP

### Grafik 3

Die negativen Entwicklungen sind eine direkte Folge der politischen Entscheidungen im Rahmen der kantonalen Sparmassnahmen und dem budgetlosen Zustand im Jahr 2017. Sie waren also grundsätzlich zu erwarten.

Die Budgets waren kleiner als in den Vorjahren. Die Parameter für die Auszahlung wurden 2017, 2018 und 2020 an die zur Verfügung stehenden Budgets angepasst.

Je kleiner das Stipendiovolumen im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung im Alter zwischen 15 und 29 Jahren ist, umso grösser ist die Diskrepanz zu den Referenzkantonen. Die Zahlen sind jedoch immer auch von der Entwicklung des Stipendiovolumens der anderen Kantone abhängig und sie sind mit Vorsicht zu geniessen. Wie LUSTAT erwähnt ist davon auszugehen, dass die verbuchten Ausgaben der verschiedenen Kantone nicht vollständig vergleichbar sind. Das Stipendiovolumen unterliegt auch natürlichen Schwankungen, die nicht auf veränderte Parameter zurückzuführen sind.

Zu Frage 3: Welche Massnahmen sieht die Regierung vor, um diesen «negativen Gap» zu schliessen?

Das Stipendiovolumen betrug bei der Einführung des neuen Stipendengesetzes rund 10,5 Millionen Franken. Das Budget 2017 betrug zuerst 8,6 Mio. Franken und wurde wegen des budgetlosen Zustands kurzfristig auf 7,6 Millionen Franken reduziert. Für die Jahre 2018 und 2019 wurde das Volumen wieder auf 8,4 Millionen Franken erhöht. Ein erster Schritt um den «negativen Gap» zu schliessen erfolgte mit der Erhöhung des Stipendiovolumens auf 9,4 Millionen für das Jahr 2020.

Die Stipendienverordnung wurde per 1.1.2020 geändert, um einerseits mehr Stipendien auszahlen zu können und andererseits um die Tertiärstufe gegenüber der Sekundarstufe II zu stärken. Es sollten wieder vermehrt Personen des unteren Mittelstandes in den Genuss von Ausbildungsbeiträgen kommen, welche nach Budgetreduktionen keine oder nur noch sehr geringe finanzielle Unterstützung erhielten.

Eine erste Evaluation zeigt, dass die angepassten Parameter greifen und die Zahl der ausbezahlten Stipendien auf der Tertiärstufe gestiegen ist. Jedoch konnte das anvisierte Volumen von 9,4 Millionen Franken aufgrund der rückläufigen Bezüger und Bezügerinnen sowie den zurückgegangenen Gesuchseingängen nicht vollständig ausgeschöpft werden.

Die Bezüger und Bezügerinnen haben sich seit 2016 kontinuierlich von 1'349 auf 1'104 reduziert. Die Gesuchseingänge sind ebenfalls von 2'546 im 2016 auf 2'047 im Jahr 2020 zurückgegangen. Das sind rund 500 Eingänge weniger. Vergleicht man die Entwicklung der Gesuchseingänge von 2016 bis 2020, lässt sich daraus schliessen, dass der Rückgang in den letzten Jahren auf die Sparmassnahmen im 2017 zurückzuführen ist. Siehe die folgende Aufstellung.

	2016	2017	2018	2019	2020
Stipendien-Volumen	10,5	7,6	8,4	8,4	9,4
Auszahlungen in Mio. Franken	10,4	7,7	8,4	8,0	7,9
Bezüger/innen	1'349	1'037	1'128	1'116	1'104
Gesuchseingänge	2'546	2'263	2'175	2'102	2'047

Zu Frage 4: Wo sieht die Regierung den dringendsten Handlungsbedarf? Hat sie bereits Pläne, bis wann Massnahmen für eine verbesserte Unterstützung der Bildungsfinanzierung umgesetzt werden sollen? Inwiefern berücksichtigt sie in diesem Zusammenhang die wirtschaftlichen Konsequenzen der Corona-Krise auf Personen, die nicht über die für die Ausbildung ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen?

Der dringendste Handlungsbedarf der letzten Jahre wurde erkannt und mit der VO-Änderung auf den 1.1.2020 umgesetzt. Mit der Erhöhung des Stipendiovolumens auf 9,4 Millionen Franken sowie der Stärkung der Tertiärstufe erfolgte ein wichtiger Schritt für eine verbesserte Bildungsfinanzierung. Allerdings hat sich dies noch nicht voll auf die Bezüge ausgerichtet, da jährlich weniger Gesuche eingegangen sind. Um diese Erhöhung aktiv zu kommunizieren erschien im November 2019 eine kurze Medienmitteilung, und am 2.9.2021 wurde eine Medienmitteilung geschaltet mit der Aufforderung nun die Gesuche einzureichen.

Aktuell sind keine Auswirkungen der Coronakrise auf die Ausbildungsbeiträge erkennbar. Dies zeigt eine Umfrage der EDK Geschäftsstelle Stipendienkonkordat bei den Kantonen im April 2021. In den meisten Kantonen ist kein Anstieg der Gesuche aufgrund der Pandemie zu beobachten. Rückmeldungen von Personen in Ausbildungen, welche ihre Ausbildungen abbrechen mussten oder es befürchteten, sind kaum erfolgt. Bei den wenigen Betroffenen konnte eine gute Lösung gefunden werden. Im Moment zeichnet sich kein Handlungsbedarf ab.

Zu Frage 5: Wie steht die Regierung zu einer Teilrevision des Stipendiengesetzes und der Stipendienverordnung, um diesen «negativen Gap», als Differenz zu den Vergleichskantonen, zu minimieren oder sogar aufzuheben?

Gem. Aufgaben- und Finanzplan 2022 – 25 sind weiterhin jährlich 9.6 Mio. Fr. budgetiert. Eine Gesetzesrevision ist aus Sicht unseres Rates nicht angezeigt. Allfällige künftige Änderungen des Stipendienbudgets können mittels Verordnungsanpassung umgesetzt werden.

Zu Frage 6: Wie steht die Regierung zu einer Erhöhung der finanziellen Mittel für die Unterstützung durch subjektbezogene staatliche Stipendienleistungen ohne Rückzahlungspflicht? Wie steht die Regierung zu einem erleichterten Zugang zu ebendiesen Stipendienleistungen?

Gemäss Gesetz über Ausbildungsbeiträge werden die Beiträge in Form von Stipendien und Darlehen gewährt. Für die Erstausbildung auf der Sekundarstufe II werden Stipendien vergeben (à fond perdu). Für die Erstausbildung auf der Tertiärstufe werden bis zu einem Fehlbetrag von 5000 Franken Stipendien gewährt. Ist der Fehlbetrag höher, werden für den übersteigenden Teil je 50% des Bedarfs als Stipendien und 50% als Darlehen mit Rückzahlungspflicht vergeben. Die Darlehen sind bis ein Jahr nach Ausbildungsende zinsfrei und müssen innert 10 Jahren nach Abschluss der Ausbildung zurückbezahlt werden. Der Stipendienanteil beträgt bis zu einem Fehlbetrag von 16000 Franken mindestens zwei Drittel. Diese Aufteilung entspricht dem Stipendienkonkordat und wurde vor 2014 in einem intensiven politischen Prozess mit den Parteien festgelegt. Unser Rat beurteilt diese Aufteilung nach wie vor als sinnvoll.

Zu Frage 7: Welche Auswirkungen hat der festgestellte zunehmende «negative Gap» für die Chancengleichheit, die Existenzsicherung, die Förderung der Aus- und Weiterbildung sowie das Diskriminierungsverbot aus Sicht der Regierung?

Gleichzeitig mit der Totalrevision des Stipendiengesetzes im Jahr 2014 ist der Kanton Luzern dem Stipendienkonkordat beigetreten und hat die geltenden Vorgaben und Mindeststandards des Konkordats in die gesetzlichen Grundlagen einfliessen lassen. Somit kann sicher nicht von Diskriminierung und mangelnder Chancengleichheit ausgegangen werden. Durch die im Jahr 2017 kritische Finanzsituation mussten harte Massnahmen getroffen werden, sodass Stipendien nur noch den Finanzschwächsten der Gesellschaft zugutekamen. Dies wurde nun korrigiert, damit auch der untere Mittelstand wieder berücksichtigt werden kann. Unser Rat hat keine Hinweise, dass Personen mangels Ausbildungsbeiträgen ihre Ausbildung nicht umsetzen konnten. Ein Hinweis dazu ist, dass die gesprochenen Darlehen seit Jahren nie vollständig abgeholt werden, da vorher andere Finanzierungsquellen genutzt werden. Zu beachten ist, dass Ausbildungsbeiträge nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Die Belastung durch Steuern, Krankenkassen etc. müssten insbesondere bei interkantonalen Vergleichen auch beachtet werden.