

Geschäftsstelle Sozialkonferenz
des Kantons Zürich
Stadtverwaltung Uster
Abteilung Soziales
Bahnhofstrasse 17
8610 Uster

Kantonsrat Zürich
Kommission für Bildung und
Kultur KBIK
Parlamentsdienste
Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Uster, 04. Oktober 2013

Vernehmlassung: Stipendienreform im Kanton Zürich

Sehr geehrter Herr Margreiter
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zur geplanten Stipendienreform und die Möglichkeit der Stellungnahme danken wir Ihnen bestens. Die Sozialkonferenz des Kantons Zürich äussert sich nachfolgend dazu.

1. Grundsätzliches

Die Sozialkonferenz begrüsst die Bestrebungen zur Vereinfachung des Stipendienrechts und der Gleichbehandlung aller Personen, die mit Stipendien unterstützt werden. Bildung stellt in der Schweiz ein sehr hohes Gut dar, lebenslanges Lernen ist eine wichtige Zielsetzung und auch eine absolute Notwendigkeit, um in unserer Gesellschaft bestehen zu können. Daran hat sich die Stipendienreform zu orientieren.

Der Sozialkonferenz ist es ein wichtiges Anliegen, dass die Personen, die Stipendien erhalten, nicht zusätzlich noch auf Sozialhilfe angewiesen sind. Die Berechnung des Stipendienanspruches ist deshalb so zu gestalten, dass die Existenz der betroffenen Leistungsbeziehenden gesichert ist.

Die neu vorgeschlagene Regelung betreffend normbiographische Orientierung und Darlehensvergabe erhöht die Risiken finanzieller Notlagen und einer Verschuldung. Die Reform muss unbedingt verhindern, dass Personen in Ausbildung zusätzlich noch auf Sozialhilfe angewiesen sind und Darlehensnehmende zu einem späteren Zeitpunkt in finanzielle Notlagen geraten. Dazu müssen innerhalb der Stipendienverordnung die entsprechenden Normen (z.B. kein zusätzlicher Sozialhilfebezug, Erlassvorgaben Darlehen) vorgesehen werden.

2. Beantwortung der Fragen F1 – F9

F1: Stimmen Sie der Beibehaltung des Grundsatzes der Existenzsicherung und dessen Ausgestaltung zu?

Ja

Für die Sozialkonferenz müssen die Ausbildungsbeiträge unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips existenzsichernd sein. Es ist nicht Aufgabe der öffentlichen Sozialhilfe, Ausbildungen von bedürftigen Personen mitzufinanzieren. Die Sicherung der Existenz von Personen in Ausbildung über zwei Systeme mit jeweilig eigenen langwierigen fachlichen und administrativen Abklärungsverfahren ist nicht zielführend und zweckmässig und wird deshalb abgelehnt.

Existenzsicherung bedeutet für die Sozialkonferenz die Gewährleistung des sozialen Existenzminimums (Ansatz: SKOS-Richtlinien) plus einer zusätzlichen Pauschale. Die Stipendienverordnung ist so auszugestalten, dass die Stipendien den Lebensunterhalt der Person in Ausbildung gut decken. Ausserordentliche Kosten während der Ausbildung sollen in der Regel nicht zum Bezug von Sozialhilfe führen. Als Beispiel für die Bemessung der Stipendien könnte das Projekt des Kantons Waadt ‚Stipendien statt Sozialhilfe‘ beigezogen werden. Zu vermeiden sind unbedingt neue Schwelleneffekte zwischen den sozialen Unterstützungssystemen, insbesondere neue Schwellen zwischen den Stipendien und der Sozialhilfe.

F2.1: Stimmen Sie der Abschaffung der jährlichen Höchstbeträge zu?

Ja

Die Sozialkonferenz stimmt der Feststellung zu, dass jährlich festgelegte Höchstbeträge im Widerspruch zum Grundsatz der Existenzsicherung stehen.

F2.2: Befürworten Sie die genannte Abweichung vom Prinzip (der Existenzsicherung) vor der Sekundarstufe II?

Obligatorische Schulzeit: Ja

Übrige Ausbildungen vor der Sekundarschule II: Nein

Während der obligatorischen Schulzeit ist eine Ungleichbehandlung von Jugendlichen zu verhindern.

Für Ausbildungen vor der Sekundarstufe II (Berufsvorbereitungsjahr, Vorkurse, Sekundarschulabschluss für Erwachsene) ist es aus fachlicher Sicht nicht nachvollziehbar, warum vom Prinzip der Existenzsicherung abgewichen wird. In den Erläuterungen zur Vernehmlassung werden dazu auch keine Gründe aufgeführt. Die Sozialkonferenz beantragt deshalb den Beibehalt des Prinzips Existenzsicherung auch für diese Ausbildungen. Sie weist darauf hin, dass die Richtsätze der Sozialhilfe für junge Erwachsene wesentlich tiefer liegen als die Normansätze.

F3.1: Befürworten Sie die Erhöhung der generellen Altersgrenze für Ausbildungsbeiträge von heute 45 auf 50 Jahre?

Ja

Das lebenslange Lernen fordert auch von Menschen in fortgeschrittenem Alter den Besuch von Aus- und Weiterbildungen. Gewisse Branchen (KV, viele technische Berufe) verlangen, dass

die Arbeitnehmenden stets auf dem neusten Bildungsstand sind. Wer über kein aktuelles Fachwissen verfügt, verliert immer schneller den beruflichen Anschluss. Oft können sich die Betroffenen die Ausbildungen aber nicht leisten. Dies kann zu einem Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt und zur Bedrohung der Existenz führen. Die finanzielle Unterstützung von Personen bis 50 Jahre kommt deshalb den Anforderungen und der Entwicklung des aktuellen Arbeitsmarktes nach.

F3.2: Befürworten Sie die Einführung einer Altersgrenze für Stipendien bei 35 Jahren?

Nein

Die Anknüpfung der Ausbildungszulagen an das Alter statt – wie bisher – an den Bildungsstand der betroffenen Personen lehnt die Sozialkonferenz ab. Eine zeitliche Beschränkung der Ausrichtung von Stipendien soll an der Anzahl Ausbildungsjahre orientieren. Die Sozialkonferenz möchte dazu nochmals erwähnen, dass rückzahlbare Darlehen, die ab dem 35. Lebensjahr gewährt werden sollen, das Risiko auf längerfristige Verschuldung bzw. finanzielle Notsituationen erhöhen. Dieses Risiko ist möglichst gering zu halten.

In den jungen Jahren lassen sich höhere Weiterbildungen relativ kostengünstig durchlaufen (z.B. Consecutive Master und Bachelor an Universitäten und Fachhochschulen). Die Kosten für die Aus- und Weiterbildungen erhöhen sich oft für Personen im fortgeschrittenen Alter. Die Begrenzung des Stipendienanspruches dürfte über 35-jährige Personen von einer Verbesserung oder Ergänzung ihrer Bildung abschrecken. Dies ist zu verhindern, da bereits ab einem Alter von 40 Jahren das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch ist.

F4.1: Stimmen Sie der Ausweitung der Beitragsberechtigung auf Vorbereitungskurse für den Prüfungsbereich der Höheren Berufsbildung sowie auf die Berufsvorbereitungsjahre zu?

Ja

Die vorgeschlagene Ausweitung der Beitragsberechtigung ist angezeigt, insbesondere aus Sicht der nachhaltigen Arbeitsintegration. Die Anerkennung der Vorbereitung auf eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfungen ist deshalb in die Stipendienverordnung aufzunehmen. Berufsprüfungen ermöglichen Berufsleuten nach absolvierter beruflicher Grundausbildung eine fachliche Vertiefung und Spezialisierung. Die höheren Fachprüfungen qualifizieren Berufsleute als Expertinnen und Experten in ihrem Berufsfeld.

Das Berufsvorbereitungsjahr (ehem. 10. Schuljahr) ist ein unverzichtbares Brückenangebot beim Übergang I und ermöglicht es Jugendlichen, schulische Defizite aufzuarbeiten und ihre Berufswünsche zu konkretisieren und umzusetzen.

F4.2: Stimmen Sie der Beibehaltung der Beitragsberechtigung der beiden Zürcher Besonderheiten (obligatorische Schulzeit im Gymnasium, Sekundarschulabschluss für Erwachsene) zu?

Ja

Die Anerkennung der Beitragsberechtigung der ersten drei Jahre des Langzeitgymnasiums ist ein wesentlicher Aspekt betreffend Chancengleichheit der Schüler/innen in Bezug auf deren Ausbildung.

Der Sekundarschulabschluss für Erwachsene erweist sich für viele Personen mit schulischen Defiziten als solide Grundlage für eine fundierte berufliche Ausbildung. Die Förderung dieses Abschlusses durch die Unterstützung mit Stipendien ist unbedingt beizubehalten, da die

Absolvent/innen dieses Abschlusses meist nicht über genügend eigene finanzielle Mittel verfügen.

F5: Stimmen Sie der vorgeschlagenen Ausweitung der Bezugsdauer um ein Jahr je Ausbildungsabschnitt zu?

Ja

Die Sozialkonferenz unterstützt diese Ausweitung, da begonnene Ausbildungen möglichst abzuschliessen sind und auf besondere persönliche Umstände Rücksicht zu nehmen ist. Es darf nicht sein, dass auf Grund der Stipendiovorgaben ein letztes Studienjahr nicht mehr unterstützt wird und allenfalls die Sozialhilfe für deren Finanzierung aufkommen muss.

F6.1: Stimmen Sie der vorgeschlagenen grundsätzlichen Änderung des Bemessungsmodells zu (doppelte Fehlbetragsrechnung)?

Ja

Dem neuen Bemessungsmodell wird grundsätzlich zugestimmt. Auch dieses Modell ist nach Meinung der Sozialkonferenz komplex, da verschiedene unterschiedliche Lebenssituationen abgebildet werden müssen. Vereinfachungen sind deshalb zu Gunsten der Transparenz und Nachvollziehbarkeit weiter zu prüfen.

**F6.2: Unterstützen Sie das Bedarfsniveau
Für den elterlichen Haushalt gemäss Ergänzungsleistungssystem?
Für die Personen in Ausbildung gemäss den tieferen Werten der SKOS-Richtlinien?**

Ja, mit Vorbehalten

Generell sind Eltern und Personen in Ausbildung durch die neuen Regelungen vergleichsweise materiell nicht schlechter zu stellen als bisher.

Die Ergänzungsleistungen sichern den elterlichen Haushalten ein Einkommen, das klar über den Ansätzen der Sozialhilfe/SKOS-Richtlinien liegt. Da das Ergänzungsleistungsgesetz und deren Verordnungen sehr differenziert ausgestaltet sind, empfiehlt sich, dass sich die neue Stipendienverordnung wohl an den Ansätzen/Pauschalen der Ergänzungsleistungen orientiert, sich diesbezüglich nicht aber auf dieses Gesetz bezieht. Abgelehnt wird von der Sozialkonferenz die Privilegierung der Erwerbseinkünfte analog dem EL-System. Dafür gibt es auch wegen der gesetzlichen Verpflichtung der Eltern, für die Ausbildung ihrer Kinder aufzukommen, keine nachvollziehbare Begründung.

Die Ausrichtung der persönlichen Budgets der Personen in Ausbildung nach den Werten der SKOS-Richtlinien muss neben der materiellen Grundsicherung auch die situationsbedingten Leistungen und die Integrationszulagen beinhalten. Es ist sicherzustellen, dass die Betroffenen ihre Lebenskosten existenzsichernd decken können. Die Leistungen sind derart zu gestalten, dass diese in der Regel auch zur Deckung unvorhergesehener Kosten ohne zusätzliche Unterstützung der Sozialhilfe ausreichen. Keinesfalls dürfen Personen in Ausbildung über weniger finanzielle Mittel verfügen als solche im Sozialhilfebezug.

F7.1: Sind Sie einverstanden, dass gerichtlich festgelegte Unterhaltsbeiträge direkt berücksichtigt werden?

Ja

Die gerichtlich und **behördlich** genehmigten Unterhaltsbeiträge sind direkt zu berücksichtigen.

F7.2: Sind Sie einverstanden, dass Stiefeltern künftig wie verheiratete leibliche Eltern behandelt werden?

Nein

Stiefeltern sind aus Sicht der Sozialkonferenz in der Berechnung von Ausbildungsbeiträgen auch künftig nicht gleich zu berücksichtigen wie die Eltern der Personen in Ausbildung.

Zivilrechtlich sind Stiefeltern den Stiefkindern gegenüber nicht direkt zu Unterhalt verpflichtet. Sie sind einzig ihrem Ehegatten gegenüber zu Beistand verpflichtet, was bedeutet, dass sie ihm bei der Erfüllung der Unterhaltspflicht in *angemessener* Weise beizustehen haben (Art. 278 Abs. 2 ZGB). Vor diesem Hintergrund plädiert die Sozialkonferenz in der Stipendienverordnung für eine *angemessene* Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse der Stiefeltern. Als Beispiel dazu wird auf die diesbezügliche Regelung des Kanton Basel-Stadt hingewiesen.

Die Berücksichtigung des Stiefelternteils im gleichen Haushalt auf der Bedarfsseite des Familienbudgets wird unterstützt. Bei einem Drei-Personen-Haushalt (Mutter, Stiefvater, Person in Ausbildung) könnte beispielsweise ein Grundbedarf in der Höhe von „2 von 3“ eingesetzt und 2/3 der effektiven Wohnkosten berücksichtigt werden. Hingegen erachten wir den vollständigen Einbezug des Einkommens und des Vermögens der Stiefeltern als sachlich nicht gerechtfertigt.

Auf den Umgang mit Konkubinatspaaren, bei denen der eine Partner nicht auch Vater/Mutter der Person in Ausbildung ist, wird in den Vernehmlassungsunterlagen nicht eingegangen. Auch solche Hausgemeinschaften sind im Bedarf des Familienbudgets zu berücksichtigen. Zu beachten ist dabei, dass die Konkubinatspartner im Unterschied zu den Stiefeltern zivilrechtlich weder zu Unterhalt gegenüber den Kindern der Konkubinatspartner noch zu Beistand gegenüber den Konkubinatspartnern verpflichtet sind. Eine solche Situation unterscheidet sich wesentlich von einer Patchwork-Familie mit verheirateten Paaren. Vor diesem Hintergrund ist die Herleitung, dass infolge des Gleichbehandlungsgrundsatzes auf eine Spezialberechnung für Stiefeltern verzichtet werden soll, nicht nachvollziehbar.

F7.3: Stimmen Sie tieferen Vermögensfreibeträgen zu?

Ja

Grundsätzlich stimmt die Sozialkonferenz tieferen Vermögensfreigrenzen zu. Die Senkung der Vermögensfreigrenzen kann zu höheren Abzügen und damit zu reduzierten Ausbildungsbeiträgen für die Person in Ausbildung führen. Damit steigt das Risiko, dass deren soziales Existenzminimum wegen höheren – von den Eltern öfters nicht ausgerichteten - Elternbeiträgen, nicht mehr gesichert ist. Deshalb ist das Niveau der Vermögensfreigrenzen nochmals zu prüfen. Sollte dieses sich an die Freigrenzen des Ergänzungsleistungssystems anlehnen, wären diese aktuell bei Fr. 37'500/Einzelpersonen und Fr. 60'000/Ehepaare plus Fr. 15'000 pro minderjähriges Kind festzusetzen. Beigezogen werden könnte für die weiteren Überlegungen allenfalls die Regelung des Kantons Basel-Stadt.

F8.1: Halten Sie die normbiografische Orientierung grundsätzlich für richtig (höhere Eigenleistung der Personen in Ausbildung oberhalb einer bestimmten Altersgrenze, z.B. ab Alter 25)?

Nein

Die Ausrichtung von Stipendien ab dem Alter von 25 bis 35 Jahren mit Einschränkung der Existenzsicherung lehnt die Sozialkonferenz mit nachstehenden Begründungen ab:

- Die Aus- und Weiterbildung der jungen Erwachsenen erfolgt aktuell nicht nach der normbiographischen Orientierung. Oft sind Aus- und Weiterbildung mit 25 Jahren noch nicht abgeschlossen, da oft lehrreiche Zwischenjahre eingelegt werden.
- Allein die Argumentation, dass mit 25 Jahren ein Hochschulstudium abgeschlossen werden kann, reicht nicht aus. Zu orientieren hat sich die Stipendienordnung auch an den Ausbildungsgängen der Personen, die vorgehend eine Berufslehre oder bis zum Alter von 25 Jahren noch keine Lehre abgeschlossen haben.
- Die Chancengleichheit betreffend Aus- und Weiterbildung ist für Personen ab 25 Jahren nicht mehr gewährleistet.
- Die Sicherung des sozialen Existenzminimums ist für Personen in Ausbildung nicht mehr gegeben. Dadurch dürfte sich in der Regel die Studiendauer der betroffenen Personen in Ausbildung verlängern, weil diese gezwungen wären, den möglicherweise massiven Fehlbetrag mit eigenem Einkommen auszugleichen. Aus Sicht der Sozialkonferenz ist dies auch in Anbetracht des zunehmenden Fachkräftemangels in der Schweiz weder zweckmässig noch sinnvoll.
- Bei Personen zwischen 25 und 35 Jahren, die auf finanzielle Ausbildungsbeiträge zur Sicherung ihrer Existenz angewiesen sind, sinkt die Bereitschaft sich weiter auszubilden.
- Nicht in Frage kommt für die Sozialkonferenz, dass die Sozialhilfe den Personen in Ausbildung bis zum Abschluss des Studiums wegen fehlender Einkommen das soziale Existenzminimum sichert. Es gibt kein nachvollziehbares Argument, warum die Sozialhilfe Ausbildungsbeiträge, die einzig aus Gründen der Kosteneinsparung nicht mehr ausbezahlt werden, mit Mitteln der öffentlichen Hand ausgleichen sollte.
- Müsste die Sozialhilfe die Finanzierung der Existenz sicherstellen, bestünde die Möglichkeit, dass diese die Fortsetzung der Ausbildung – aus welchen Gründen auch immer - nicht unterstützt. Damit würden Beiträge, welche vorgehend vom Stipendienwesen ausgerichtet wurden, verlustig gehen.
- Es ist wesentlich wirksamer, staatliche Gelder in die Ausbildungsförderung als in soziale Auffangnetz zu investieren. Staatliche Investitionen ins Humankapital ‚Bildung‘ zahlen sich mehrfach aus, dies bestätigen verschiedene Studien.
- Das Ziel des Stipendienwesens muss sein, für Studierende diejenigen Rahmenbedingungen zu schaffen, die es ihnen ermöglichen, ein Studium auf dem schnellst möglichen Weg durchlaufen zu können, um auch möglichst rasch finanziell unabhängig zu werden. Dazu wäre die Einführung von positiven Anreizen, die dieses Ziel unterstützen, zu prüfen.

Alternativvorschlag:

Sollte an der normbiographischen Orientierung festgehalten werden, müsste die Altersgrenze auf 35 Jahre festgesetzt werden. Mit dieser oberen Begrenzung verbunden wäre grundsätzlich eine Limitierung der Anzahl Ausbildungsjahre, in denen existenzsichernde Ausbildungsbeiträge ausgerichtet würden. Nach Meinung der Sozialkonferenz wäre diese Norm auf minimal 10 Ausbildungsjahre festzusetzen.

F8.2: Unterstützen Sie eine Flexibilisierung der Altersgrenze 25 gemäss Variante A?

Nein

Sollte die normbiographische Orientierung ab Alter 25 trotzdem eingeführt werden, begrüsst die Sozialkonferenz die vorgeschlagene Flexibilisierung. Unbedingt zu prüfen wäre dabei, mit welchen Massnahmen der Bezug von Sozialhilfe verhindert werden kann.

In Betracht gezogen werden sollte beim Alternativvorschlag der Sozialkonferenz (siehe F8.1) ebenfalls die flexible Handhabung der besonderen Lebensumstände der Personen in Ausbildung. Die Anzahl anerkannter Ausbildungsjahre müsste in solchen Fällen individuell erhöht werden können.

F8.3: Unterstützen Sie ein Wahlmodell gemäss Variante B (existenzsichernde Darlehen vs. gekürzte Stipendien ab Erreichen einer bestimmten Altersgrenze, z.B. 25 Jahre)?

Nein

Nach diesem System müsste die Personen in Ausbildung sich zwischen zwei gleichermassen problematischen Varianten entscheiden.

Bei der Variante der existenzsichernden Darlehen ist zu befürchten, dass ein solcher Systemwechsel zu einer akuten Gefährdung der Chancengleichheit führt, denn eine mögliche hohe Verschuldung schreckt viele junge Personen ab, ein Studium in Angriff zu nehmen. Hinzu kommt, dass nach einem Studium oft die Familienphase folgt. Oft verfügen junge Familien knapp über genügend eigene Mittel, um ihre Existenz zu sichern. Neue Schulden würden diese weiter verknappen. Dies kann aus Sicht der Sozialkonferenz nicht Absicht des Stipendienwesens sein.

Wählt die Person in Ausbildung hingegen die Variante „gekürzte Stipendien“, muss sie (und gegebenenfalls ihre Familie) unter dem sozialen Existenzminimum bzw. mit Unterstützung der Sozialhilfe leben, wenn sie nicht in der Lage ist, den Fehlbetrag durch eigenes Erwerbseinkommen zu decken.

F9: Sollen Eltern von Personen in Ausbildung ab deren 25. Altersjahr stärker entlastet werden?

Ja

Grundsätzlich stimmt die Sozialkonferenz der stärkeren Entlastung der Eltern von Personen in Ausbildung ab deren Alter von 25 Jahren zu. Wenn aber die Eltern auf Grund ihrer Einkommens- und Vermögenssituation die Möglichkeit haben, die soziale Existenz ihrer Kinder in Ausbildung über 25 Jahre zu sichern, sollte dies auch geschehen. Alleine die Argumentation, die finanzielle Belastung der Eltern durch die Ausbildung der Kinder sollte einmal ein Ende haben, reicht für die Sozialkonferenz diesbezüglich nicht aus.

Mit freundlichen Grüssen

Sozialkonferenz des Kantons Zürich

Gabriela Winkler
Co-Präsidentin

Armin Manser
Co-Präsident