



13.02.2013

Totalrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz)

Stellungnahme des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierates SWTR im Rahmen der Vernehmlassung

1. Ausgangslage und Zielsetzung

Am 31. Oktober 2012 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz) eröffnet. Gerne nimmt der SWTR die Gelegenheit wahr, sich zur Frage der Ausbildungsbeiträge zu äussern. Er sieht davon ab, auf die technischen Einzelheiten einzugehen, auf welche sich der Fragebogen, der mit der Vernehmlassung verschickt worden ist, bezieht.

Die Schwächen des schweizerischen Ausbildungsbeitragswesens geben bereits seit Jahren Anlass zur Diskussion. Der SWTR begrüsst daher den Willen des Bundesrates, mit einer Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes Verbesserungen anzustreben.

Im Einklang mit seinen in der Vergangenheit dargelegten Grundsätzen und Empfehlungen zum Ausbildungsbeitragswesen plädiert der SWTR weiterhin dafür, dass die Chancengleichheit für alle Studierenden erfordert, dass der Zugang zu den und die Höhe der Beiträge vom Herkunftskanton unabhängig sein müssen. Eine bloss Harmonisierung zwischen den kantonalen Regelungen genügt auf die Dauer nicht, um die bekannte soziale Selektivität des schweizerischen Bildungswesens¹ zu reduzieren. Deshalb kommt dem Bund eine aktive Rolle zu.

2. Würdigung der Totalrevision

Der Bundesrat will mit seinem indirekten Gegenvorschlag zur Stipendieninitiative des Verbands der Schweizerischen Studierendenschaften (VSS-Initiative) eine Harmonisierung erwirken. Die Totalrevision würde einen Grossteil der Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Konkordat) für alle Kantone im Gesetz verbindlich vorschreiben. Ziel der Revision ist es, Anreize für die Kantone zu schaffen, ihr Engagement im Ausbildungsbeitragswesen für den tertiären Bildungsbereich zu erhöhen. Die Gewährleistung einer effektiven Chancengleichheit aller Studierenden ist damit allerdings aus Sicht des SWTR nicht gegeben.

¹ Vgl. Stephan EGGER, *Woher kommt unser Nachwuchs? Bildungsstrukturen, Bildungsdisparitäten und die schweizerische „Bildungslücke“*, SWTR Schrift 1/2011, < http://www.swtr.ch/images/stories/pdf/de/egger_bericht_deutsch.pdf >.

Der SWTR hat bereits im Mai 2008 im Rahmen der Vernehmlassung zu diesem Konkordat auf die Mängel des schweizerischen Ausbildungsbeitragswesens hingewiesen.² Der 2006 vom Volk angenommene Hochschulartikel der Bundesverfassung (Art. 63 lit. a BV) beauftragt Bund und Kantone, gemeinsam für die Koordination im schweizerischen Hochschulwesen zu sorgen, wobei dem Bund eine besondere Verantwortung zukommt. Daraus folgt nach Ansicht des SWTR auch eine verstärkte Verpflichtung des Bundes hinsichtlich des Ausbildungsbeitragswesens, in welchem immer noch grosse Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen und zu deren Behebung die bisherige gesetzliche Regelung wenig beigetragen hat.³ Eine gesetzlich verpflichtende Harmonisierung, wie sie der Vernehmlassungsentwurf vorsieht, brächte zwar einen kleinen Fortschritt, würde aber das Problem der Diversität kantonaler Ansätze und Regelungen nicht grundsätzlich lösen. Der vorliegende Entwurf ist somit keine adäquate Antwort auf die Ungleichheit der Situation von Studierenden verschiedener regionaler Herkunft und bleibt klar hinter der dringenden Aufgabe zurück, die soziale Selektivität des Zugangs zur Bildung zu reduzieren.

Zunehmende Bedeutung der Ausbildungsbeiträge

Die Umsetzung der Bologna-Reform an den Hochschulen brachte eine Straffung der Studienstrukturen mit sich und ist mit hohen Leistungsansprüchen und Vorgaben an die zu erwerbenden Leistungsnachweise verbunden. Dadurch sind die Möglichkeiten für Studierende, neben dem Studium einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, eingeschränkt, was wiederum den Bedarf an Ausbildungsbeiträgen steigert.

Zusätzlich verlangen gesellschaftlicher Wandel wie vielschichtigere Familienverhältnisse und bildungspolitische Veränderungen, aber auch geänderte Anforderungen des Arbeitsmarktes wie die zunehmend geforderte Flexibilität und laufende berufliche Neuorientierung nach einem Ausbau des Ausbildungsbeitragswesens. In einer zunehmend wissensbasierten Gesellschaft ist Bildung ein Schlüsselfaktor, zu dessen Förderung eine Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen insbesondere für Studierende aus finanzschwachen Familien unumgänglich ist.

Notwendigkeit national einheitlicher Ansätze und Konditionen

Das schweizerische Bildungssystem ist von hoher sozialer Selektivität gekennzeichnet.⁴ Durch die kantonal bedingte Diversität der Regelungen des Zugangs zu Ausbildungsbeiträgen und der Höhe dieser Beiträge gelangt ein weiterer Faktor ins Spiel, der die Selektivität verstärkt anstatt sie zu reduzieren. Ausbildungsbeihilfen sollten ein wesentliches Element der schweizerischen Bildungs- und Sozialpolitik sein. Ausbildungsbeiträge kommen zwar zunächst den betroffenen Studierenden individuell zu Gute, sie dienen aber auch dazu, das Begabungspotenzial der Gesellschaft als Ganzer zu erschliessen.

Durch ihre unterschiedliche Finanzkraft, ihre Verschiedenheiten im Zusammenspiel der politischen Kräfte und ihre divergenten Traditionen sind die Kantone nicht in der Lage, von sich aus innerhalb nützlicher Frist die Chancengleichheit aller Studierenden im Zugang zu Ausbildungsbeiträgen herzustellen. Mit dem HFKG und dessen Verfassungsgrundlagen ist der politische Wille verbunden, einen nationalen Bildungsraum zu schaffen, dessen Elemente zueinander durchlässig sein sollen und der regionale Unterschiede nur dort beibehält, wo sie für das Ganze förderlich sind, wie die Konkurrenz der unterschiedlich profilierten Hochschulen untereinander.

² Stellungnahme des SWTR vom 21. Mai 2008 im Rahmen der Vernehmlassung „Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen“.

³ Vgl. dazu die Ausführungen in der Schrift des BUNDESAMTS FÜR STATISTIK, *Kantonale Stipendien und Darlehen 2011*, <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/.../publ.Document.163454.pdf>>.

⁴ Vgl. Stephan EGGER, *Woher kommt unser Nachwuchs? Bildungsstrukturen, Bildungsdisparitäten und die schweizerische „Bildungslücke“*, SWTR Schrift 1/2011, <http://www.swtr.ch/images/stories/pdf/de/egger_bericht_deutsch.pdf>.

Die Aufgaben des Bundes

Die Bundesverfassung, aber auch die Bestimmungen des HFKG bringen deutlich zum Ausdruck, dass dem Bund eine besondere Rolle in der gemeinsamen Verantwortung für das Bildungswesen zukommt. Die von finanziellen Erwägungen⁵ diktierte Lösung im bestehenden Ausbildungsbeitragsgesetz, dass der Bund diese Rolle nur durch das Setzen von Harmonisierungsrichtlinien indirekt wahrnehmen soll und lediglich einen Beitrag zu den von den Kantonen im Tertiärbereich finanzierten Ausbildungsbeiträgen leistet, hat die Chancengleichheit und die Ausschöpfung der Begabtenreservoirs kaum verbessert. Ebenso wenig ist von der Neuregelung des Verteilungsschlüssels im Rahmen der Totalrevision, wonach die Bundesbeiträge nicht mehr im Verhältnis zu den kantonalen Einwohnerzahlen, sondern in Relation zu den von den Kantonen ausgeschütteten Ausbildungsbeiträgen vergeben werden sollen, eine substantielle Verbesserung der Situation der Studierenden zu erwarten. Es ist daher nur konsequent, aus der Rolle des Bundes dessen Verpflichtung abzuleiten, einheitliche Regelungen für alle Studierenden aktiv, rasch und effektiv herzustellen. Dies ist aus Sicht des SWTR in zwei unterschiedlichen Konstellationen realisierbar:

- a) Der Bund unterstützt die Kantone in der Erfüllung ihrer Aufgabe, indem er seinen Beitrag unter Nutzung des ihm in Art. 66 BV eingeräumten Ermessensspielraums entscheidend erhöht⁶ und gleichzeitig verbindliche Leitlinien vorgibt, die sicherstellen, dass die kantonalen Unterschiede betreffend Zugang zu und Höhe der Ausbildungsbeiträge ausgeräumt werden.
- b) Der Bund übernimmt unter Änderung des Art. 66 BV im Sinne der VSS-Initiative die alleinige Verantwortung für die Finanzierung der Ausbildungsbeiträge und überlässt den Kantonen bloss den (einheitlich geregelten) Vollzug.

Rückzahlbare Leistungen (Darlehen) - Gewichtung von Darlehen und Stipendien

Im Gesetzesentwurf werden Darlehen und Stipendien unter dem Begriff „Ausbildungsbeiträge“ zusammengefasst und mit Ausnahme des Art. 5 Abs. 2 (die Alterslimite gilt nur für die Vergabe von Stipendien, nicht aber Darlehen) einheitlich behandelt. Der SWTR hat bereits in der Vergangenheit mehrfach Kritik an der Vergabe von Darlehen geäußert und möchte auch im Rahmen dieser Vernehmlassung auf die damit verbundenen Gefahren hinweisen.

- Ein Problem von Darlehen liegt in der Benachteiligung betroffener Studierender im Hinblick auf die freie Studienwahl. Um die Rückzahlung des Darlehens gewährleisten zu können, orientieren sich Darlehensempfänger bei der Studienwahl an den erwarteten Verdienstmöglichkeiten nach Studienabschluss, anstatt sich bei der Auswahl von ihren Interessen und Fähigkeiten leiten zu lassen.⁷ Darin sieht der SWTR eine mögliche Gefährdung der Vielseitigkeit der Schweizer Bildungs- und Forschungslandschaft.
- Durch die Verschuldung Studierender aus finanzschwachen Familien starten diese mit markant schlechteren Bedingungen ins Berufsleben.⁸
- Die mit den Darlehen verbundene Verschuldung kann dazu führen, dass die Bereitschaft der betroffenen Studierenden, ihre Ausbildung über Abschlüsse wie Bachelor oder allenfalls Master hinaus weiter zu verfolgen, reduziert bzw. das Studium erst gar nicht in Betracht gezogen wird.⁹

⁵ Bundesgesetz über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 6. Oktober 2006 (AS 2007 5779).

⁶ Beteiligte sich der Bund 1990 zu 40% an den gesamten Ausgaben für Ausbildungsbeiträge, lag der Anteil im Jahr 2011 nur noch bei 8%. Vgl. dazu näher BUNDESAMT FÜR STATISTIK, *Kantonale Stipendien und Darlehen 2011*, S. 15; <<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/-de/index/.../publ.Document.163454.pdf>>.

⁷ Vgl. dazu Rachel E. DWYER/Laura McCLOUD/Randy HODSON, *Debt and Graduation from American Universities*, in: *Social Forces* (2012), Vol. 90, No. 4, S. 1133-1155.

⁸ Vgl. BUNDESAMT FÜR STATISTIK, *Studien- und Lebensbedingungen an den Schweizer Hochschulen. Hauptbericht der Studie zur sozialen Lage der Studierenden 2005*, S. 73.

⁹ Vgl. dazu Christoph HEINE/Heiko QUAST, *Studienentscheidung im Kontext der Studienfinanzierung*, 2011, S. IX, 42, 45, <http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-201105.pdf> sowie Rachel E. DWYER/Laura McCLOUD/Randy HODSON, *Debt and Graduation from American Universities*, in: *Social Forces* (2012), Vol. 90, No. 4, S. 1133-1155.

- Art. 41 Abs. 1 lit. f der Bundesverfassung bestimmt, dass sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einsetzen, dass sich Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können. Durch die Vergabe von Darlehen wird diese Aufgabe tendenziell auf den Einzelnen verlagert, was schliesslich dazu führt, dass Bildung markant von wirtschaftlichen Aspekten bestimmt wird und das Konzept, wonach Bildung vorrangig dem gesellschaftlichen Fortschritt verpflichtet ist, verdrängt wird.

Entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht zur Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes, wonach die Kantone weiterhin frei entscheiden sollen, ob sie Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien oder Darlehen vergeben, empfiehlt der SWTR, in den Gesetzesentwurf Leitlinien in Bezug auf Darlehen aufzunehmen. Der SWTR rät insbesondere zu einer Festschreibung ihrer *sekundären* Bedeutung im Vergleich zu den Stipendien, etwa im Sinne des Art. 15 Abs. 4 des heutigen Konkordats. Ebenso wäre eine Begrenzung der Summe je Darlehensempfänger unter Berücksichtigung des Einzelfalles begrüssenswert. Zudem sieht der SWTR Harmonisierungsbedarf hinsichtlich der Rückzahlungsmodalitäten, da hier ein grosser Unterschied zwischen den Kantonen besteht.

Ausbildungsbeiträge und Studiengebühren

Zurzeit ist die Tendenz zur Erhöhung der Studiengebühren an Schweizer Universitäten ein allgegenwärtiges Thema. Für den SWTR stellt sich daher die Frage, inwieweit diese beiden Bereiche getrennt voneinander diskutiert werden können. Eine Erhöhung der Studiengebühren sollte mit einer Erhöhung der Ausbildungsbeiträge einhergehen, damit die Sozialverträglichkeit gewährleistet wird. Zu diesem Schluss kommt auch eine im Auftrag der Erziehungsdirektoren erstellte Studie.¹⁰ Erfolgt keine solche Erhöhung der Beiträge, wird Bildung zunehmend zur „Privatsache“, und die Erhöhung der Studiengebühren reduziert die Chancengleichheit im Zugang zu einem Hochschulstudium.

3. Fazit

Insgesamt begrüsst der SWTR den Willen des Bundes, das Ausbildungsbeitragswesen in der Schweiz stärker zu harmonisieren und damit die regionalen Unterschiede zu reduzieren.

Gleichzeitig erkennt er in der Totalrevision weniger einen Fortschritt hinsichtlich der Chancengleichheit aller Studierenden unabhängig ihrer geographischen Herkunft und mehr einen Anreiz für die Kantone, ihre Systeme der Ausbildungsbeiträge zu verstärken.

Der SWTR möchte die Verantwortung des Bundes unterstreichen, die ihm gemäss Art. 63 Abs. a der Bundesverfassung zukommt. Die Schweiz ist dank Bildungsartikel und HFKG auf dem Weg zu einem nationalen Hochschulraum. Darin sind Diversitäten sinnvoll, wenn sie Leistungen und Qualität durch den Wettbewerb zwischen teilweise regional verankerten Hochschulen mit unterschiedlichen Profilen fördern. Regional divergierende Bedingungen für Studierende, die Ausbildungsbeiträge benötigen, lassen sich jedoch in diesem Rahmen nicht rational begründen. Chancengleichheit (Reduktion der Selektivität des Bildungssystems) und das Gebot der Ausschöpfung von Begabtenreservoirs verlangen, dass die kantonalen Unterschiede entschärft werden. Dazu braucht es ein starkes Engagement des Bundes, das seiner Verantwortung im System entspricht.

Dieser Verantwortung kann der Bund

- entweder durch eine deutliche Erhöhung seines finanziellen Beitrags zu den von den Kantonen geleisteten Ausbildungsbeiträgen unter Ausnutzung des ihm unter der derzeitigen Formu-

¹⁰ SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER ERZIEHUNGSDIREKTOREN, *Sozialverträgliche Studiengebühren: Modelle für eine sozialverträgliche Ausgestaltung von Studiengebühren vor dem Hintergrund der interkantonalen Ausgleichszahlungen und der kantonalen Stipendiensysteme*, 2011, <<http://edudoc.ch/record/92780/files/StuB32A.pdf>>.

- lierung von Art. 66 der Bundesverfassung zustehenden Spielraums, verbunden mit der Verpflichtung für die unterstützten Kantone, einheitliche Regelungen anzuwenden,
- oder durch eine Änderung des Art. 66 der Bundesverfassung im Sinne einer Übernahme des Ausbildungsbeitragswesens in seine Kompetenz

gerecht werden.