

Staatssekretariat für Bildung,
Forschung und Innovation SBF
Abteilung Allgemeine Bildung und
Bildungszusammenarbeit
Effingerstrasse 27
3003 Bern

Glarus, 15. Januar 2013
Unsere Ref: 2012-101

Vernehmlassung i. S. Totalrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz, SR 416.0)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die beiden Eidgenössische Departemente EDI und EVD gaben uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Der Kanton Glarus dankt Ihnen für die Gelegenheit, zur Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes Stellung nehmen zu können, und äussert sich wie folgt.

1. Einleitung

Gemäss Art. 66 BV liegt die ausschliessliche Zuständigkeit für Stipendien und Studiendarlehen unterhalb des Hochschulbereichs (bis und mit Sekundarstufe II) bei den Kantonen, Ausbildungsbeiträge im tertiären Bildungsbereich sind in dem Sinne als Verbundaufgabe von Kantonen und Bund zu betrachten, als der Bund Beiträge an die entsprechenden Aufwendungen der Kantone leistet. Er kann darüber hinaus die interkantonale Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge fördern und Grundsätze für die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen festlegen. Mit anderen Worten geht die verfassungsrechtliche Grundlage von der interkantonalen Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge aus, belässt die Kompetenz zur Regelung der Ausbildungsbeiträge und damit die Kompetenz, die von der Verfassung angestrebte Harmonisierung herbeizuführen, aber grundsätzlich bei den Kantonen.

Die Zuständigkeit der Kantone führt zum Umstand, dass in der Schweiz neben sozialen insbesondere auch regionale Rahmenbedingungen die Chancen der Ausbildung sowohl auf der Sekundarstufe II wie auch auf der tertiären Ebene mitbestimmen. Aus Sicht der Chancengerechtigkeit ist diese Gegebenheit änderungsbedürftig und kann mit Hilfe einer guten Ausbildungsbeitragspolitik auch geändert werden. Damit besteht auch die Chance, dass unser hochtechnisierter Wissensstandort sein Bildungspotential optimal ausschöpfen kann. Dies ist angesichts der in letzter Zeit wieder intensivierten Diskussion über den Fachkräfteimport – insbesondere auch auf akademischer Ebene – unbefriedigend.

Im Bestreben nach einer interkantonalen Harmonisierung und angesichts der Tatsache, dass sich der Bund seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwi-

schen Bund und Kantonen (NFA) und im Rahmen von Art. 66 BV immer mehr aus dem Stipendienwesen zurückzieht, hat die Plenarversammlung der EDK im Jahr 2009 nach jahrelangen Vorarbeiten ein Stipendienkonkordat verabschiedet und im Juli 2009 das Beitrittsverfahren eröffnet. Mit dem Beitritt unseres Kantons als zehntem Unterzeichner des Konkordats ist das notwendige Quorum für die Inkraftsetzung erreicht. Der Vorstand der EDK wird das Konkordat voraussichtlich im Frühjahr 2013 in Kraft setzen. Zweck dieser Vereinbarung ist die Förderung der gesamtschweizerischen Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen auf der Sekundarstufe II und auf der Tertiärstufe, insbesondere durch die Festlegung von Mindestvoraussetzungen bezüglich der beitragsberechtigten Ausbildungen sowie der Form, der Höhe, der Bemessung und der Dauer der Beitragsberechtigung, bezüglich der Definition des stipendienrechtlichen Wohnsitzes und bezüglich der Zusammenarbeit unter den Vereinbarungskantonen und mit dem Bund.

Angesichts der langen Vorarbeit, bei der in intensiven Diskussionen ein für alle Kantone und somit für die Schweiz gangbarer Weg gefunden wurde, erscheint die Stipendieninitiative des Verbands Schweizerischer Studierendenschaften (VSS), indem sie sich ausschliesslich auf Ausbildungsbeiträge an Studierende von Hochschulen und anderen Institutionen des höheren Bildungswesens bezieht, eher als missglückt. Mehr als die Hälfte der Stipendienbezüger (57%) befinden sich auf der Sekundarstufe II. Wenn diese nicht unterstützt werden, können sie die Tertiärstufe gar nicht erreichen. Es ist daher unerlässlich, dass sämtliche Bemühungen insbesondere auch auf die Sekundarstufe II ausgerichtet sind. Die VSS-Initiative ignoriert diese Tatsache. Wir beurteilen die Initiative als falsches Konzept zum falschen Zeitpunkt.

Vor diesem Hintergrund begrüsst der Kanton Glarus unter Vorbehalt der nachfolgenden Bemerkungen und Anträge den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates. Der Kanton Glarus stellt mit Genugtuung fest, dass sich der Bundesrat bei der Anpassung seiner Bundesgesetzgebung auf das Stipendienkonkordat stützt und somit die kantonale Harmonisierungsbewegung auch über die Konkordatskantone hinaus stärkt.

2. Verfassungsmässige Regelungskompetenz

Wie bereits erwähnt, kann der Bund gemäss Art. 66. Abs. 1 BV den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge an Studierende von Hochschulen und anderen Institutionen des höheren Bildungswesens gewähren. Er kann darüber hinaus die interkantonale Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge fördern und Grundsätze für die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen festlegen.

Die vorgeschlagene Revision des Ausbildungsbeitragsgesetzes nimmt die formalen Bestimmungen des Stipendienkonkordats auf und geht damit in die richtige Richtung, die interkantonalen Harmonisierungsregelungen müssen Grundlage jeder bundesrechtlichen Regelung sein. Die Art. 5 bis 13 des Entwurfs zum geänderten Ausbildungsbeitragsgesetz sind aber unseres Erachtens aus folgenden Gründen problematisch:

- Der mit dem Stipendienkonkordat bezweckte Erfolg, nämlich die Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge unter den Kantonen, wird nicht nur aufgrund der Konkordatsbestimmungen, sondern insbesondere durch das gemeinsame Handeln der Vereinbarungskantone im Rahmen der Grundsätze des Konkordats, durch die gemeinsame Weiterentwicklung des interkantonalen Rechts im Rahmen des Vollzugs, herbeigeführt. Der Vollzug des Stipendienkonkordats und die damit verbundene Weiterentwicklung des interkantonalen Rechts (Vollzugsempfehlungen gemäss Art. 20 Stipendienkonkordat, Vollzugspraxis, ...) ist Teil des Harmonisierungsprozesses. Das hat zur Folge, dass die Formulierungen im Stipendienkonkordat zwar Ausgangspunkte der interkantonalen Harmonisierung darstellen, letztendlich aber nicht allein massgebend sind. Die im Entwurf zum geänderten Ausbildungsbeitragsgesetz enthaltenen Bestimmungen bezüglich der formalen Beitragsvoraussetzungen (Art. 5 bis 13) decken somit nur einen (kleinen) Teil der „Harmonisierungsmassstäbe“ ab.
- Die vorgeschlagene Bundesregelung kann in seinem Wortlaut die beschriebene Weiter-

entwicklung des interkantonalen Rechts nicht berücksichtigen. Eine parallele Rechtssetzung (Bundesgesetz - Stipendienkonkordat) wird nicht nur den Entwicklungen in der Umsetzungspraxis nicht gerecht, aufgrund der unterschiedlichen Regelungszuständigkeiten (eidgenössisches Parlament auf der einen und die Vereinbarungskantone auf der anderen Seite) besteht überdies die Gefahr einer ungleichen Entwicklung der heute noch praktisch gleich lautenden Bestimmungen. Und dies würde dem Harmonisierungsgedanken auf jeden Fall abträglich sein.

- Das Bundesgesetz über Ausbildungsbeiträge – auch das geltende Ausbildungsbeitragsgesetz – erweckt bei Dritten öfters den Eindruck, der Bund spreche selber Beiträge in Einzelfällen zu. Die detaillierten Regelungen in den Art. 5 bis 13 des Entwurfs zu einer Änderung des Ausbildungsbeitragsgesetzes fördern diesen Eindruck.
- Art. 5 bis 13 des Entwurfs zu einer Änderung des Ausbildungsbeitragsgesetzes entsprechen inhaltlich den entsprechenden Bestimmungen im Stipendienkonkordat, soweit es sich um die Beitragsvoraussetzungen für Ausbildungen auf der Tertiärstufe handelt. Allerdings ist weder die Reihenfolge der Bestimmungen übereinstimmend noch der Wortlaut immer deckungsgleich. Dies irritiert zwangsläufig und lässt Raum für Fehlinterpretationen. Zudem besteht die Gefahr, dass in der Bearbeitung von individuellen Beitragsgesuchen in den Kantonen auslegungsbedürftige Tatbestände nach Bundesrecht ausgelegt werden, was angesichts der verfassungsrechtlichen Zuordnung des Regelungsgegenstandes gemäss Art. 66 BV nicht der Fall sein darf.

Der Kanton Glarus schlägt daher vor, die Regelungskompetenz im Stipendienrecht gemäss Bundesverfassung weiterhin bei den Kantonen zu belassen und auf eine detaillierte Regelung der „Voraussetzungen für die Gewährung von Bundesbeiträgen“ im Ausbildungsbeitragsgesetz des Bundes zu verzichten. Stattdessen kann in Artikel 3 Absatz 2 konkret auf das massgebende interkantonale Recht verwiesen werden:

„Der Bund gewährt den Kantonen Beiträge, sofern sie beim Ausrichten ihrer Ausbildungsbeiträge das mit der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009 definierte Recht einhalten.“

Mit einer solchen Formulierung würde der Bund die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone fördern und noch nicht Vereinbarungskantone dazu motivieren, dem Stipendienkonkordat beizutreten, ohne dabei die verfassungsmässige Regelungskompetenz der Kantone zu tangieren. Die Bestimmung würde sich zudem an die Grundsätze der Rechtsetzungstechnik halten.

3. Verteilung und Erhöhung der Bundesbeiträge

Die Korrektur, dass die Bundesbeiträge an den Stipendienaufwand der Kantone statt wie bisher an der Bevölkerungszahl gemessen wird, begrüssen wir, obschon der direkte Bezug zwischen Ausgaben der Kantone und Bundessubventionierung nicht den Grundsätzen der NFA entspricht. Es leuchtet ein, dass Kantone, die (pro Einwohner) ein Mehrfaches für Stipendien ausgeben als andere, pro rata auch mehr von den entsprechenden Beiträgen des Bundes erhalten sollen. Die Ausschüttung der Bundesbeiträge wie bis anhin an der Bevölkerungszahl zu bemessen, trägt diesem Ausgleichsgedanken keine Rechnung.

Die Notwendigkeit, das Schweizer Bildungspotential besser auszuschöpfen, verlangt eine Ausweitung des Stipendienwesens deutlich in den (unteren) Mittelstand hinein. Dies bedingt in mehreren Kantonen ein zusätzliches finanzielles Engagement in der Ausbildungsförderung. Der Bund muss sich wieder verstärkt einbringen, damit neben der legislativen und technischen Harmonisierung in absehbarer Zeit auch die materielle Harmonisierung des Stipendienwesens erreicht werden kann. Der Kanton Glarus beantragt daher, dass das Stipendienvolumen des Bundes substanziell und ausserhalb der bereits festgelegten BFI-Botschaft erhöht werden soll. Im Idealfall wäre der Aufwand des Bundes im Tertiärbereich gleich hoch wie derjenige der Kantone. Das hätte für den Bund einen Mehraufwand von rund Fr. 100 Mio. zur Folge.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen sehr.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Für den Regierungsrat

Andrea Bettiga
Landammann

Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

Beilage: Frageraster

versandt am:



**Vernehmlassung zur
Totalrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Beiträge an die Aufwendungen
der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich
(Ausbildungsbeitragsgesetz, SR 416.0)**

F r a g e r a s t e r

Rücksendung bis **spätestens 14. Februar 2013** an vernehmlassung-stipendien@sbf.admin.ch

Mit der Verwendung dieser Vorlage für Ihre Stellungnahme erleichtern Sie uns die Auswertung.

Das Frageraster ist gegliedert in:

- Gesamtbeurteilung
- Revisionsgrundsätze
- Formelle Harmonisierung
- Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesartikeln
- Sonstige Bemerkungen

Herzlichen Dank für Ihr Interesse und Ihre Unterstützung!

Stellungnahme von:

Kanton Glarus

1. Gesamtbeurteilung

Wie beurteilen Sie *insgesamt* den vorliegenden Entwurf zur Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes?

eher positiv eher negativ keine Meinung

Bemerkungen: Der Entwurf zeigt gute Ansätze. Besonders hervorzuheben ist das Beibehalten des Subsidiaritätsprinzips. Der Vorschlag ist jedoch ungenügend. Die Höhe der Bundessubventionen soll substantiell erhöht, im Idealfall ausserhalb des bereits abgesteckten BFI-Rahmens verdoppelt werden. Die Regelungskompetenz für die Ausbildungsbeiträge ist bei den Kantonen zu belassen (vgl. unsere Stellungnahme).....

2. Revisionsgrundsätze

- 2.1 Sind Sie der Ansicht, *Gegenstand und Geltungsbereich des Gesetzes* sollten mit der Totalrevision verändert werden?

Ja, leider erstreckt sich der Geltungsbereich nicht auf die Sekundarstufe II. Diese Ausweitung wäre unbedingt nötig. Daher müsste der Bund Wege suchen, um die Kantone auch im Bereich Sekundarstufe II unterstützen zu können.

- 2.2 Sind Sie der Ansicht, dass die *formellen Harmonisierungsbestimmungen des kantonalen Konkordats* ins Bundesgesetz aufgenommen werden sollen?

Nein.....

- 2.3 Befürworten Sie die Anpassung des Verteilmodells für die Bundessubvention im Bereich des Ausbildungsbeitragswesens, welches neu die effektiven Aufwendungen der Kantone honoriert?

Ja, aber die Bundessubvention soll substantziell erhöht werden

3. Formelle Harmonisierung

- 3.1 Erachten Sie die Übernahme der *Alterslimite für Stipendien von 35 Jahren* ins Bundesgesetz als sinnvoll?

nein.....

- 3.2 Erachten Sie die Bestimmungen bezüglich *freie Wahl von Studieneinrichtung und Studienort* als sinnvoll?

nein.....

- 3.3 Erachten Sie die Erwähnung der *Dauer für die Bezugsmöglichkeit* von Ausbildungsbeiträgen bei *Teilzeitstudien aus sozialen, familiären oder gesundheitlichen Gründen* als sinnvoll?

nein.....

- 3.4 Finden Sie die Präzisierung der *Empfängerinnen und Empfänger von Ausbildungsbeihilfen* hilfreich?

nein.....

- 3.5 Welche *weiteren formellen Harmonisierungsbestimmungen* sollten aus Ihrer Sicht ins Bundesgesetz aufgenommen werden?

keine.....

4. Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesartikeln

Auf die Artikel 5 bis 13 ist zu verzichten.....

Artikel 3 Abs. 2 ist neu zu formulieren: "Der Bund gewährt den Kantonen Beiträge, sofern sie beim Ausrichten ihrer Ausbildungsbeiträge das mit der Interkantonalen

Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen
vom 18. Juni 2009 definierte Recht einhalten."

.....
.....

5. Sonstige Bemerkungen

Hinweise, Kommentare, Präzisierungen, Anliegen und weitere Bemerkungen können untenstehend dargestellt werden.

Wir verweisen auf unsere ausführliche Stellungnahme.