

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

Basel, 7. Februar 2013

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) – Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat Schneider-Ammann
Sehr geehrte Damen und Herrn

Die Interkantonale Stipendien-Konferenz (IKSK) dankt für die Gelegenheit, sich zu diesem Thema äussern zu können, und nimmt dazu gerne wie folgt Stellung:

1. Einleitung

Es ist als Besonderheit der schweizerischen Ausbildungsförderungspolitik zu werten, dass die Vergabe von Stipendien und Darlehen an Ausbildungswillige nicht national geregelt ist. Die Zuständigkeit der Kantone führt zum bemerkenswerten Sachverhalt, dass in der Schweiz neben sozialen insbesondere auch regionale Rahmenbedingungen die Chancen der Auszubildenden sowohl auf der Sekundarstufe II wie auch auf tertiärer Ebene massgeblich mitbestimmen. Aus Sicht der Chancengerechtigkeit ist diese Gegebenheit änderungsbedürftig. Ausserdem versäumt es unser hochtechnisierter Wissensstandort, sein Bildungspotenzial optimal auszuschöpfen. Dies ist angesichts der in letzter Zeit wieder intensivierten Diskussion über den Fachkräfteimport – insbesondere auf akademischer Ebene – unbefriedigend. Die Interkantonale Stipendien-Konferenz setzt sich deshalb als Fachkonferenz der EDK seit Jahren auf nationaler Ebene für eine generelle Verbesserung und für die Harmonisierung des Stipendienwesens ein. In den vergangenen Jahren hat sich die IKSK erfolgreich mit der Erarbeitung einer Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat) beschäftigt.

Im Bestreben nach einer interkantonalen Harmonisierung und angesichts der Tatsache, dass sich der Bund seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) und im Rahmen von Art. 66 BV immer mehr aus dem Stipendienwesen zurückzieht, hat die Plenarversammlung der EDK im Jahre 2009 nach jahrelangen Vorarbeiten ein Stipendienkonkordat verabschiedet und im Juli 2009 das Beitrittsverfahren eröffnet. Mit dem Beitritt der Kantone Glarus und Jura als zehnter

respektive elfter Unterzeichner des Konkordats ist das notwendige Quorum für die Inkraftsetzung vor kurzer Zeit erreicht worden. Der Vorstand der EDK hat deshalb das Stipendienkonkordat auf den 1. März 2013 in Kraft gesetzt. Am 21. März 2013 wird die konstituierende Sitzung der Vereinbarungskantone stattfinden. Zweck dieser Vereinbarung ist die Förderung der gesamtschweizerischen Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen auf der Sekundarstufe II und auf der Tertiärstufe. Durch die Festlegung von Mindestnormen und verbindlichen Grundsätzen für die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen bezüglich der Höhe, der Bemessung und der Dauer der Beitragsberechtigung soll eine sinnvolle Harmonisierung erreicht werden, die den Kantonen gleichzeitig den notwendigen Spielraum belässt.

Angesichts der langen Vorarbeit, bei der in intensiven Diskussionen mit dem Stipendienkonkordat ein für die Schweiz gangbarer Weg gefunden wurde, erscheint die Stipendieninitiative des Verbands Schweizerischer Studierender (VSS) mit ihrer Beschränkung auf den tertiären Bildungsbereich und der fehlenden Verankerung des Subsidiaritätsprinzips als missglückt. Wir beurteilen den Inhalt der Initiative als falsches Konzept zum falschen Zeitpunkt.

Vor diesem Hintergrund begrüsst die IKSK unter Vorbehalt der nachfolgenden Bemerkungen und Anträge den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates. Die IKSK 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

Gemäss Art. 66 Abs. 1 der Bundesverfassung kann der Bund 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 Regelung der Detailbestimmungen zur Ausbildungsförderung und somit die Handhabung, die von der Verfassung angestrebte Harmonisierung herbeizuführen, liegen hingegen grundsätzlich bei den Kantonen. Damit wird das Konkordat zur praktischen Grundlage der interkantonalen Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge. Die vorgeschlagene Revision des Bundesgesetzes geht damit in die richtige Richtung. Die Artikel 5 bis 13 des Entwurfs zum geänderten Ausbildungsbeitragsgesetz sind aber unseres Erachtens aus folgenden Gründen problematisch:

- Die Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge wird nicht allein durch die Bestimmungen des Konkordats, sondern insbesondere auch durch das gemeinsame Handeln der Vereinbarungskantone im Rahmen der Grundsätze des Konkordats sowie durch die gemeinsame Weiterentwicklung des interkantonalen Rechts im Rahmen des Vollzugs herbeigeführt. Der Vollzug des Stipendienkonkordats (Art. 20) und die damit verbundene Weiterentwicklung des interkantonalen Rechts sind Teil des Harmonisierungsprozesses. Dies hat zur Folge, dass die bestehenden Formulierungen im Stipendienkonkordat den Ausgangspunkt und nicht den Endpunkt der interkantonalen Harmonisierung darstellen.
- Eine parallele Rechtsetzung im Bundesgesetz wie im Stipendienkonkordat eröffnet bei zukünftigen Weiterentwicklungen des Konkordats das Risiko unterschiedlicher Formulierungen. Aufgrund der unterschiedlichen Regelungszuständigkeiten (Eidgenössisches Parlament auf der einen und die Vereinbarungskantone auf der

anderen Seite) bestünde die Gefahr einer ungleichen Entwicklung der heute noch praktisch gleich lautenden Bestimmungen.

- Die Artikel 5 bis 13 entsprechen zwar inhaltlich den betreffenden Bestimmungen des Stipendienkonkordats. Doch ist weder die Reihenfolge übereinstimmend noch der Wortlaut immer deckungsgleich. Dies lässt im ungünstigen Fall bereits jetzt Raum für unterschiedliche Interpretationen. Es ist nicht auszuschliessen, dass dies bei der Beurteilung individueller Beitragsgesuche in den Kantonen zu Interpretationsproblemen führen kann.

Die IKSK beantragt deshalb, auf eine detaillierte Regelung der Voraussetzungen für die Gewährung von Bundesbeiträgen durch den Bund zu verzichten (vgl. Frageraster Punkt 3). Stattdessen kann in Artikel 3 Absatz 2 konkret auf das massgebende interkantonale Recht verwiesen werden:

Antrag

«Der Bund gewährt den Kantonen Beiträge, sofern sie bei der Ausrichtung 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 gleichzeitig den Grundsatz der Subsidiarität respektieren.

3. Verteilung und Erhöhung der Bundesbeiträge

Als überfällig erachten wir die Korrektur, dass die Bundesbeiträge am Stipendienaufwand der Kantone statt wie bisher (seit Einführung NFA) an der Bevölkerungszahl gemessen werden. Stipendienpolitisch engagierte Kantone, die teilweise ein Mehrfaches für Stipendien ausgeben als andere Kantone, sollen bei der Vergabe der Bundessubventionen auch adäquat honoriert werden. Die Ausschüttung der Bundesbeiträge wie bis anhin an der Bevölkerungszahl zu bemessen, trägt diesem Ausgleichsgedanken keine Rechnung und ist unseres Erachtens falsch.

Die Notwendigkeit, das Schweizer Bildungspotenzial 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 sollte sich künftig finanziell wieder verstärkt einbringen, damit neben der rechtlichen und technischen Harmonisierung in absehbarer Zeit auch eine materielle Harmonisierung erreicht werden kann. Die IKSK beantragt deshalb, dass das Stipendiovolumen des Bundes substanziell und ausserhalb der bereits festgelegten BFI-Botschaft erhöht werden soll. Idealerweise sollte sich der Bund finanziell in gleichem Masse wie die Kantone engagieren. Dabei ist allerdings eine Vorgehensweise zu finden, die vermeidet, dass wegen neu fliessender Bundessubventionen ein Rückgang des Engagements der Gesamtheit der Kantone erfolgt. Zudem ist darauf zu achten, dass die entsprechenden Mittel tatsächlich der Ausbildungsförderung zufließen und nicht zur Quersubventionierung der Sozialhilfe eingesetzt werden.

Antrag

«Das Subventionsvolumen des Bundes soll dem finanziellen Einsatz der Gesamtheit der Kantone entsprechen.»

4. Ausweitung auf den Bereich der Sekundarstufe II

Die IKSK bedauert die Beschränkung des neuen Ausbildungsbeitragsgesetzes auf die Tertiärstufe, wie sie von der VSS-Initiative vorgegeben wird. Angesichts der grossen Bedeutung der dualen Berufsbildung sowie der sich daran anschliessenden höheren Berufsbildung und der Fachhochschulwege ist schwer verständlich, dass der Bund hier abseits steht. Das Berufsbildungswesen wird schliesslich seitens des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie (BBT) reglementiert, und in letzter Zeit hat der Bundesrat mehrmals die Bedeutung dieses Sektors für die Schweiz betont. Die Finanzierungsbedingungen für Ausbildungswillige im Berufsbildungswesen und in der höheren Berufsbildung (Tertiär B) sind ohnehin anspruchsvoller als jene der Universitäts- und Fachhochschulstudierenden. Umso mehr sollte in diesem Bereich ein gut ausgebautes Stipendienwesen zur Verfügung stehen, das entsprechend von Bundesseite gestärkt würde. Gleichermassen ist auch die Förderung der gymnasialen und der Berufsmaturität zu verstärken. Sowohl unter dem Gesichtspunkt einer Erhöhung der Chancengerechtigkeit wie auch der verbesserten Ausschöpfung des Bildungspotenzials besteht hier in manchen Kantonen Nachholbedarf. Angesichts des eklatanten Fachkräftemangels ist bereits möglichst früh bei der Förderung begabter Schülerinnen und Schüler anzusetzen.

Ergänzend verweisen wir auf den beiliegenden Frageraster. Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen sehr. Für allfällige Rückfragen oder Präzisierungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

IKSK/CIBE/CIBS

Präsident

Dr. phil. Charles Stirnimann

Beilage: erwähnt



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:

Interkantonale Stipendien-Konferenz (IKSK/CIBE/CIBS)

1. Gesamtbeurteilung

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

eher positiv eher negativ keine Meinung

Bemerkungen: Zwar geht der Entwurf in eine gute Richtung, er ist jedoch ungenügend und sollte gemäss den oben stehenden Ausführungen verbessert werden: Die Höhe der Bundessubvention sollte dem Finanzvolumen aller 26 Kantone für Ausbildungsbeiträge entsprechen. Die Förderung der Ausbildungen mit Beiträgen des Bundes sollte auf den Bereich der Sekundarstufe II ausgeweitet werden. Die Detailregelungskompetenz in der Ausbildungsförderung

ist bei den Kantonen resp. dem Stipendienkonkordat zu belassen. Die Beibehaltung des Subsidiaritätsprinzips ist zwingend.

2. Revisionsgrundsätze

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

Ja, aber der Geltungsbereich sollte auf die Sekundarstufe II ausgeweitet werden. Der Bund müsste Wege suchen, um die Kantone auch im Bereich der Sekundarstufe II unterstützen zu können.

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

Nein (vgl. unsere Stellungnahme)

- 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 substantiell erhöht werden.

3. Formelle Harmonisierung

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

Nein (vgl. unsere Stellungnahme)

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

Nein (vgl. unsere Stellungnahme)

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

Nein (vgl. unsere Stellungnahme)

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

Nein (vgl. unsere Stellungnahme)

- 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.....

Art. 3 Abs. 2 ist neu zu formulieren: «Der Bund gewährt den Kantonen Beiträge, sofern sie bei der Ausrichtung 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.....