



DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH

an das Eidgenössische Departement des Innern
sowie an das Eidgenössische Departement für Wissenschaft, Bildung
und Forschung (Zustelladresse: Staatssekretariat für Bildung, Forschung
und Innovation SBFI, Abteilung Allgemeine Bildung und Bildungs-
zusammenarbeit, Effingerstrasse 27, 3003 Bern; Zustellung auch
per E-Mail an: vernehmlassung-stipendien@sbfi.admin.ch)

Zürich, 6. Februar 2013

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

Sehr geehrte Herren Bundesräte

Mit Schreiben vom 31. Oktober 2012 haben Sie uns den Gesetzesentwurf mit dem erläuternden Bericht und einem Frageraster 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) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns – angelehnt an die Struktur des Fragerasters – wie folgt:

1. Gesamtbeurteilung

Wir befürworten grundsätzlich die Überlegungen des Bundesrates, durch eine Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes der Stipendieninitiative des VSS einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Die vorgesehene Höhe der Bundessubventionen (vgl. erläuternder Bericht, S. 19) ist jedoch klar ungenügend. Einer Regelung des Stipendienwesens auf Tertiärstufe durch den Bund kann nur unter der Voraus-

setzung zugestimmt werden, dass die Bundesbeiträge deutlich erhöht werden und deren Höhe auf Gesetzesstufe – analog zur Regelung der Berufsbildung – verankert wird.

Die angestrebte formelle Harmonisierung in einem Bundesgesetz ist im Grundsatz ebenfalls zu begrüßen. Die zentralen Begriffe dazu sind jedoch genauer festzulegen. Dies betrifft namentlich die Definition des stipendienrechtlichen Wohnsitzes.

2. Revisionsgrundsätze

2.1. Gegenstand und Geltungsbereich des Gesetzes

Wir befürworten eine Bestimmung zu Gegenstand und Geltungsbereich des Gesetzes. Insbesondere der Hinweis auf eine Definition des stipendienrechtlichen Wohnsitzes in Art. 1 Bst. c ist von zentraler Bedeutung. Die in Art. 13 des Entwurfs vorgeschlagene Formulierung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes lehnen wir jedoch ab (vgl. dazu Ziff. 3.6).

So wie der stipendienrechtliche Wohnsitz in Art. 13 Bst. d des Entwurfs formuliert ist, bedarf es einer Definition des Begriffes «erste Ausbildung» in Art. 2 des Entwurfs (vgl. dazu Ziff. 3.6d).

2.2. Formelle Harmonisierungsbestimmungen des Konkordats

Im Grundsatz geben wir einem Bundesgesetz den Vorzug vor einer Konkordatslösung für den tertiären Ausbildungsbereich. Damit kann eine formelle Harmonisierung in allen Kantonen gewährleistet werden, was insbesondere bei der Zuständigkeit zwingend ist. Der Geltungsbereich des Konkordates würde sich damit auf die Sekundarstufe II beschränken. Die formelle Harmonisierung im Sinne der Art. 5 Abs. 1 und 2, Art. 8, Art. 10 und Art. 11 Abs. 1–3 des Entwurfs bedarf jedoch der Präzisierung und Überarbeitung (vgl. dazu Ziff. 3).

2.3. Verteilmodell für die Bundessubvention nach tatsächlichen Aufwendungen der Kantone

Wir lehnen das Verteilmodell nach Massgabe der anrechenbaren Aufwendungen anstelle der Bevölkerungszahl gemäss Art. 4 des Entwurfs ab, weil es falsche Anreize setzt und weil mit der NFA ein Ausgleichssystem von Mitteln und Aufwand geschaffen wurde, das die Schaffung weiterer Ausgleichsgefässe erübrigt. Die Beiträge sollten wie bisher nach der Bevölkerungszahl ausgerichtet werden. Im Interesse einer schlanken administrativen Umsetzung ist die Ermittlung der Subventionen gestützt auf die dem Bundesamt für Statistik alljährlich zu liefernden Datensätze im Sinne von Art. 15 des Entwurfs wünschenswert.

3. Formelle Harmonisierung

3.1. Übernahme der Alterslimite für Stipendien von 35 Jahren im Bundesgesetz

Im Sinne einer Mindestaltersgrenze für Stipendien stimmen wir dieser Limite in Art. 5 Abs. 2 zu.

3.2. Ende der Beitragsberechtigung

Art. 9 betreffend das Ende der Beitragsberechtigung ist zu ergänzen. Abs. 1 Bst. a knüpft am «Abschluss eines Bachelor oder eines darauf aufbauenden Masterstudiums» an. Mit dieser Formulierung werden nur konsekutive, nicht jedoch spezialisierte Masterprogramme erfasst. Die spezialisierten Masterprogramme sind jedoch Teil der beitragsberechtigten Ausbildungen gemäss Art. 8 Abs. 1. Art. 9 Abs. 1 ist deshalb wie folgt zu ergänzen:

a. auf der Tertiärstufe A mit dem Abschluss eines Bachelor, eines konsekutiven oder spezialisierten Master,

3.3. Freie Wahl von Studienrichtung und Studienort/ Beitragsberechtigte Ausbildungen

Die freie Wahl von Studienrichtung und Studienort gemäss Art. 10 des Entwurfs erachten wir innerhalb der Schweiz als sinnvoll. Sie trägt dem angestrebten Ziel der Mobilität und der in Art. 61a BV(SR 101) verankerten Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz Rechnung. Die Beschränkung in Art. 10 Abs. 3 auf die «kostengünstigste Lösung» ist bei Ausbildungen innerhalb der Schweiz deshalb nicht gerechtfertigt. Abs. 3 sollte ausdrücklich nur für Ausbildungen im Ausland gelten.

Art. 10 Abs. 2 ist missverständlich formuliert. Es ist insbesondere unklar, ob diese Bestimmung nur auf die Klärung der persönlichen Voraussetzungen des Studierenden zielt oder ob mit der Klärung bzw. der Bejahung der Gleichwertigkeit der Ausbildung die Beitragsberechtigung verknüpft ist. Ob eine ausländische Ausbildung beitragsberechtigt ist, bestimmt sich unseres Erachtens nach Art. 8 Abs. 3. Danach legt der Bund die beitragsberechtigten Ausbildungen gemäss Abs. 1 fest und kann weitere beitragsberechtigte Ausbildungen bezeichnen. Es ist deshalb auch Aufgabe des Bundes, die Gleichwertigkeit der ausländischen Ausbildungen festzustellen. Die im erläuternden Bericht vorgeschlagene Lösung, wonach die jeweiligen kantonalen Behörden und Stipendienstellen entscheiden sollen, ob eine «Gleichwertigkeit» in stipendienrechtlicher Hinsicht gegeben ist, lehnen wir deshalb in Bezug auf die Beitragsberechtigung ab. In diesem Zusammenhang ist grundsätzlich festzuhalten, dass die beitragsberechtigten Ausbildungen im Ausland auf jene Ausbildungen zu beschränken sind, die mit den Ausbildungen

gemäss Abs. 1 vergleichbar sind oder die im Rahmen eines von einer schweizerischen Hochschule anerkannten Austauschprogramms und Mobilitätssemesters absolviert werden.

3.4. Erwähnung der Dauer für die Bezugsmöglichkeit von Ausbildungsbeiträgen bei Teilzeitstellen aus sozialen, familiären oder gesundheitlichen Gründen

Der in Art.11 Abs. 1 festgelegten Dauer für die Bezugsmöglichkeit, die zwei Semester über die Regelstudienzeit hinaus beträgt, stimmen wir zu.

Art. 11 Abs. 2 des Entwurfs, der die Anspruchsberechtigung beim Wechsel der Ausbildung beschreibt, lehnen wir als ungenügend ab. Die Formulierung wirft die Frage auf, wann die Zeit der ersten Ausbildung in Abzug gebracht wird, ob zu Beginn der neuen Ausbildung im Sinne einer Karenzfrist, oder erst nach Erschöpfung des Anspruchs, was einen falschen Anreiz setzt und Bildungsabschlüsse nicht fördert. Diese Bestimmung ist deshalb zu streichen oder grundlegend zu überarbeiten.

Teilzeitstudierende sollten losgelöst von den Gründen für das Teilzeitstudium im Grundsatz ebenfalls anspruchsberechtigt sein, sofern die anrechenbaren Einkünfte nicht ausreichen. Die Definition der anrechenbaren Einkünfte obliegt nach wie vor den Kantonen. Art. 11 Abs. 3 lehnen wir deshalb in der vorliegenden Form ab.

Grundsätzlich erachten wir eine Härtefallklausel im Ausbildungsbeitragsgesetz als sinnvoll, womit im Einzelfall sozialen, familiären oder gesundheitlichen Gründen Rechnung getragen werden könnte. Eine solche darf jedoch nicht auf Teilzeitstudierende beschränkt werden, sondern muss für alle Anspruchsberechtigten gelten.

3.5. Präzisierung der Empfängerinnen und Empfänger von Ausbildungsbeiträgen

Die vorgeschlagene Präzisierung ist zu begrüssen.

3.6. Weitere formelle Harmonisierungsbestimmungen

Im vorliegenden Entwurf ist die Definition des stipendienrechtlichen Wohnsitzes nicht zufriedenstellend formuliert und ergänzungsbedürftig.

a) Gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität gehört zu den wichtigsten Quellen der Studienfinanzierung neben den eigenen Mitteln der Person in Ausbildung jene der Erziehungsverantwortlichen. Unbestritten ist daher zur Bestimmung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes auch die Anknüpfung am Wohnsitzkanton der Eltern, wenn diese verheiratet sind und einen gemeinsamen Wohnsitz haben. Bereits bisher gab es jedoch praktische Probleme bei der Bestimmung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes bei getrennt lebenden und geschiedenen Eltern, die nicht im gleichen Kanton wohnten. Diese Probleme löst der Entwurf nicht.

b) Anzumerken bleibt, dass die Anknüpfung in Art. 13 Abs. 2 Bst. a des Entwurfs (Wohnsitz der Eltern oder Sitz der zuletzt zuständigen Vormundschaftsbehörde) ungeeignet ist, denn nach Art. 442 ZGB liegt die örtliche Zuständigkeit der Erwachsenenschutzbehörde «am Wohnsitz der betroffenen Person» und kann auch wechseln. Was mit dem Begriff «Sitz der zuletzt zuständigen Vormundschaftsbehörde» gemeint ist, ist vor allem bei volljährigen Personen in Ausbildung nicht klar. Es wird nicht festgelegt, was mit «zuletzt» gemeint ist und worauf sich das Wort «zuletzt» bezieht.

c) Infolge der bilateralen Verträge und der darin stipulierten Gegenseitigkeit sind Personen in Ausbildung mit ausländischem Bürgerrecht nach Art. 5 Bst. e des Entwurfs gestützt auf die dort erwähnten Abkommen den Personen mit schweizerischem Bürgerrecht gleichgestellt. Diesem Umstand müsste der Vollständigkeit halber auch in Art. 13 des Entwurfs in Bezug auf die Zuständigkeit Rechnung getragen werden. Art. 13 Abs. 1 des Entwurfs müsste deshalb mit einem Satz und einem weiteren Absatz bezüglich des anwendbaren Rechts ergänzt werden:

¹Ausbildungsbeiträge werden von dem Kanton ausgerichtet, in dem die gesuchstellende Person stipendienrechtlichen Wohnsitz hat. Die Länder, die den in Art. 5 Abs. 1 Bst. e erwähnten Abkommen unterstehen, sind in Bezug auf die Definition des stipendienrechtlichen Wohnsitzes den Kantonen gleichgestellt.

²Das anwendbare Recht bestimmt sich nach dem Recht am stipendienrechtlichen Wohnsitz.

d) Die Stipendiengesetzgebung in den Kantonen sieht wie der vorliegende Entwurf in Art. 13 Abs. 1 Bst. d neben dem von den Eltern «abgeleiteten stipendienrechtlichen Wohnsitz» auch einen «selbstständigen stipendienrechtlichen Wohnsitz» der Person in Ausbildung vor. Die Praxis des schweizerischen Stipendienrechts und auch das Konkordat machen ihn von einer abgeschlossenen ersten Ausbildung und einer zweijährigen Erwerbstätigkeit im Anschluss daran abhängig. Das Konkordat setzt überdies die vierjährige finanzielle Unabhängigkeit durch eigene Erwerbstätigkeit einer abgeschlossenen berufsbefähigenden Ausbildung gleich. Auch Art. 13 Abs. 1 Bst. d des Entwurfs umschreibt Bedingungen für den selbstständigen stipendienrechtlichen Wohnsitz. Unter anderem wird darin der «Abschluss einer ersten Ausbildung» vorausgesetzt. Allerdings fehlt eine entsprechende Definition des Begriffs «erste Ausbildung». Diese müsste in Art. 2 des Entwurfes aufgenommen werden, soll an der Möglichkeit des selbstständigen, elternunabhängigen stipendienrechtlichen Wohnsitz festgehalten werden.

Eine erhebliche Vereinfachung könnte erzielt werden, indem die «erste berufsbefähigende Ausbildung» bzw. die «erste Ausbildung» durch eine Altersgrenze, beispielsweise das 25. Altersjahr, ersetzt wird. Diese Altersgrenze ist im Sozialversicherungswesen verankert und auch in Art. 19 des Konkordats für eine «teilweise elternunabhängige Berechnung» der Elternbeiträge für sinnvoll erachtet worden. Art. 13 Abs. 2 Bst. f ist deshalb wie folgt zu ergänzen:

Der stipendienrechtliche Wohnsitz ist:

f) für Personen nach Vollendung des 25. Altersjahres der Ort, an dem sie vor Beginn der Ausbildung, für die sie Ausbildungsbeiträge beanspruchen, während mindestens zwei Jahren ihren ununterbrochenen zivilrechtlichen Wohnsitz hatten und während dieser Zeit auf Grund eigener Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig waren.

⁴Hat die Person in Ausbildung keinen selbständigen stipendienrechtlichen Wohnsitz im Sinne von Bst. f erlangt, orientiert sich die Zuständigkeit an den Kriterien nach Bst. a. bis e.

e) Art. 13 Abs. 3 des Entwurfs regelt das Problem des Zuständigkeitswechsels unvollständig. Das Ziel, dass keine Person aufgrund eines Kantonswechsels der Eltern die Stipendienberechtigung verlieren soll, wird mit dem Gesetzesentwurf nicht erreicht. Zu negativen Kompetenzkonflikten unter den kantonalen Stipendienstellen und zum Teil auch zu doppelter Gesuchsbearbeitung in zwei Kantonen für das gleiche Ausbildungsjahr führt die Tatsache, dass der massgebliche Zeitpunkt, in dem die zuständigkeitsbegründenden Faktoren vorliegen müssen, nicht bestimmt ist. Es ist deshalb ausdrücklich festzulegen, dass die Faktoren im Monat vor Beginn des Ausbildungsjahres, welche die Zuständigkeit bestimmen, für das ganze Ausbildungsjahr, für das Beiträge beantragt wurden, massgeblich bleiben.

4. Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesartikeln

Wir regen im Interesse der Harmonisierung weiter an, Art. 11 des Entwurfs mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach auf Tertiärstufe höchstens sechs Ausbildungsjahre beitragsberechtigt sein sollen. Eine solche Ergänzung ist angezeigt wegen Art. 8 Abs. 2 und Art. 9 des Entwurfs, wonach auch Ausbildungen der Tertiärstufe B beitragsberechtigend sind, die auf einen Abschluss der Tertiärstufe A folgen, was in einer Berufsbiografie durchaus sinnvoll sein kann. Der gesetzgeberische Wille von Art. 9 des Entwurfs ist in der Gegenüberstellung zu Art. 8 Abs. 2 des Entwurfs allerdings nicht eindeutig.

Sechs Jahre entsprechen der Zeitspanne, in der in der Regel der höchste beitragsberechtigende Abschluss, nämlich der Masterabschluss, bei zielstrebigem Studium erreicht werden kann.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Herren Bundesräte, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.



Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident:

Der Staatsschreiber: