

Die Schweiz und ihr(e) Stipendienwesen.

– Analyse, Kritik und
Perspektiven aus Sicht
der Studierenden.

**Eine wirklich gute Idee erkennt man
daran, dass ihre Verwirklichung von
vornherein ausgeschlossen erschien.**
– Albert Einstein (1879–1955)

Impressum

Herausgeber

Verband der Schweizer Studierendenschaften (VSS), Laupenstrasse 2, 3001 Bern
www.vss-unes.ch, info@vss-unes.ch

Autorin

Elena Obreschkow

Redaktion

Clau Dermont, Annina Grob, Manuela Hugentobler, Thomas Leibundgut

Übersetzung

Anja Schuler

Korrektorat

Thomas Leibundgut und Mélanie Glayre

Grafik

Annatina Nay

Druck

Basisdruck AG, Bern, www.basisdruck.ch

Auflage

Erstauflage: 2013; 1000 Exemplare

Verlag

a propos Verlag, Moosgasse 14, 3067 Boll
ISBN: 978-3-905984-11-8

Der Verband der Schweizer Studierendenschaften (VSS)

Der Verband der Schweizer Studierendenschaften (VSS) wurde 1920 gegründet. Er vertritt die Studierendenschaften von Fachhochschulen, pädagogischen Hochschulen, Eidgenössisch Technischen Hochschulen und Universitäten. Der VSS hat auch assoziierte Mitglieder, welche wichtige (fach-)spezifische Interessen von Studierenden vertreten. Der VSS ist parteipolitisch neutral und nicht diskriminierend. Er hat zum Zweck, die materiellen und ideellen Interessen der Studierenden auf nationaler und internationaler Ebene zu vertreten. Dazu arbeitet er mit allen für die Hochschulbildung relevanten Institutionen und Organisationen zusammen. Die studentische Partizipation ist eine Kernaufgabe des VSS: Er übernimmt einerseits selber die Vertretung der Studierenden und derer Interessen mit den dafür vorgesehenen demokratischen Mitteln (beispielsweise Einsitz in Gremien, Vernehmlassungen, Erarbeiten von politischen Stellungnahmen zu bildungspolitischen Sachverhalten etc.), setzt sich aber andererseits auch für die Verbesserung der studentischen Partizipation an den Hochschulen ein. Zentrale Themenbereiche sind: Chancengleichheit und Gleichstellung, Hochschulreformen und deren Umsetzung, die Mobilität der Studierenden, Zugang zu Bildung und Bildungsstufen, Durchlässigkeit im Bildungssystem und viele mehr. Im Rahmen seiner Tätigkeit im Bereich Chancengleichheit und Zugang zu Bildung, beschäftigte sich der VSS bereits in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder mit der Frage der Studienfinanzierung und der Harmonisierung des Stipendienwesens. Konkretisiert wurde diese Arbeit zuletzt mit dem Projekt Stipendieninitiative.

Mehr Informationen: www.vss-unes.ch

Dieses Werk darf zu den Bedingungen der Creative Commons Lizenz cc-by-nc-nd genutzt werden.

Um eine Kopie dieser Lizenz zu sehen, besuchen Sie bitte <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ch/>



ISBN: 978-3-905984-11-8



Inhaltsverzeichnis

1. Prolog	4
2. Zugang zu Bildung schaffen – Bildungschancen nutzen	8
2.1 Chancengleichheit im Bildungswesen als staatlicher Auftrag	9
2.2 Stipendien statt Darlehen	11
2.3 Reproduktion und sozioökonomische Selektion	13
2.4 Sicherstellung der freien Ausbildungswahl	15
3. Das Streben nach Harmonisierung	21
3.1 Die Bestrebungen der Erziehungsdirektorenkonferenz	22
3.2 Die Bestrebungen des Bundes	23
3.3 Das Streben nach mehr: Die Perspektive der Studierenden	25
3.4 Materielle Harmonisierungsabsichten	28
4. Stipendien und ihre Finanzierung	33
4.1 Kosten des Stipendienwesens	33
4.2 Organisation des Stipendienwesens	35
4.3 Notwendiger Ausbau der Investitionen	37
4.4 Die Subsidiarität der Leistung	40
5. Fazit	42
6. Bibliographie	44

1. Prolog

Nachwuchsförderung durch Bildung und Ausbildung ist unverzichtbar für eine Gesellschaft. Deshalb hat die Politik einen gesellschaftlichen Auftrag, welchem sie durch die Ausgestaltung des Bildungswesens nachkommen muss. Im politischen Diskurs steht Bildung und Nachwuchsförderung auch immer in einem engen Zusammenhang mit Finanzierungsfragen. Als staatlicher Auftrag ist die Finanzierung der Bildung über die öffentliche Hand ein zentrales Element eines ausgebauten und hochwertigen Bildungssystems. So hat sich in der Schweiz bereits in den 60er Jahren der Stipendienbegriff gewandelt, «indem immer deutlicher das Moment einer Bildungsinvestition in den Vordergrund rückt».¹ Die Schweizer Politik hat sich damals von Stipendienleistungen mit einem Almosen-Charakter entfernt. Mit der Einreichung der Stipendieninitiative am 20. Januar 2012 hat der Verband der Schweizer Studierendenschaften (VSS) der Debatte um das Schweizer Stipendienwesen neuen Aufschwung verliehen. Die Studierenden präsentierten mit dem Initiativprojekt ihre Vision eines ausgebauten und auf Verfassungsebene materiell und formell harmonisierten Stipendienwesens. Die Initiative zielt darauf ab, das unzureichende Stipendienwesen der Schweiz als zentralen Bestandteil einer zukunftsfähigen Bildungspolitik neu zu ordnen.

Wir können heute studieren, weil die Generation vor uns das Bildungssystem trägt und finanziert. Und wir sind dafür verantwortlich, nach unserer Ausbildung diejenige der nächsten Generation zu ermöglichen und ihnen eine Zukunft zu bieten. Für diese Generationensolidarität steht die Stipendieninitiative.
— Clau Dermont, Student und Vorstandsmitglied des VSS

Die Schweiz ist ein rohstoffarmes Land, welches nicht auf natürliche Ressourcen zurückgreifen kann. Sie besitzt ausschliesslich das Wissen und die Kompetenz, die in ihrer Bevölkerung verankert, und die Innovationen und Errungenschaften, die durch ihre Bevölkerung entstanden sind. Bildung ist die einzige Ressource der Schweiz – und deshalb auch seit langem eine ihrer grossen Stärken. Stolz zeigt sich die Schweiz deshalb auch über die lange Liste ihrer überdurchschnittlich vielen Nobelpreisträgerinnen und -träger. Der Förderung von Bildung, Forschung und Innovation wird entsprechend eine besondere Bedeutung beigemessen. Einzig sie trägt dazu bei, den Bildungsstandort Schweiz ständig weiter wachsen und qualitative besser werden zu lassen.

¹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 27quater über Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen vom 29. November 1962. BBl 1962 II 1316.

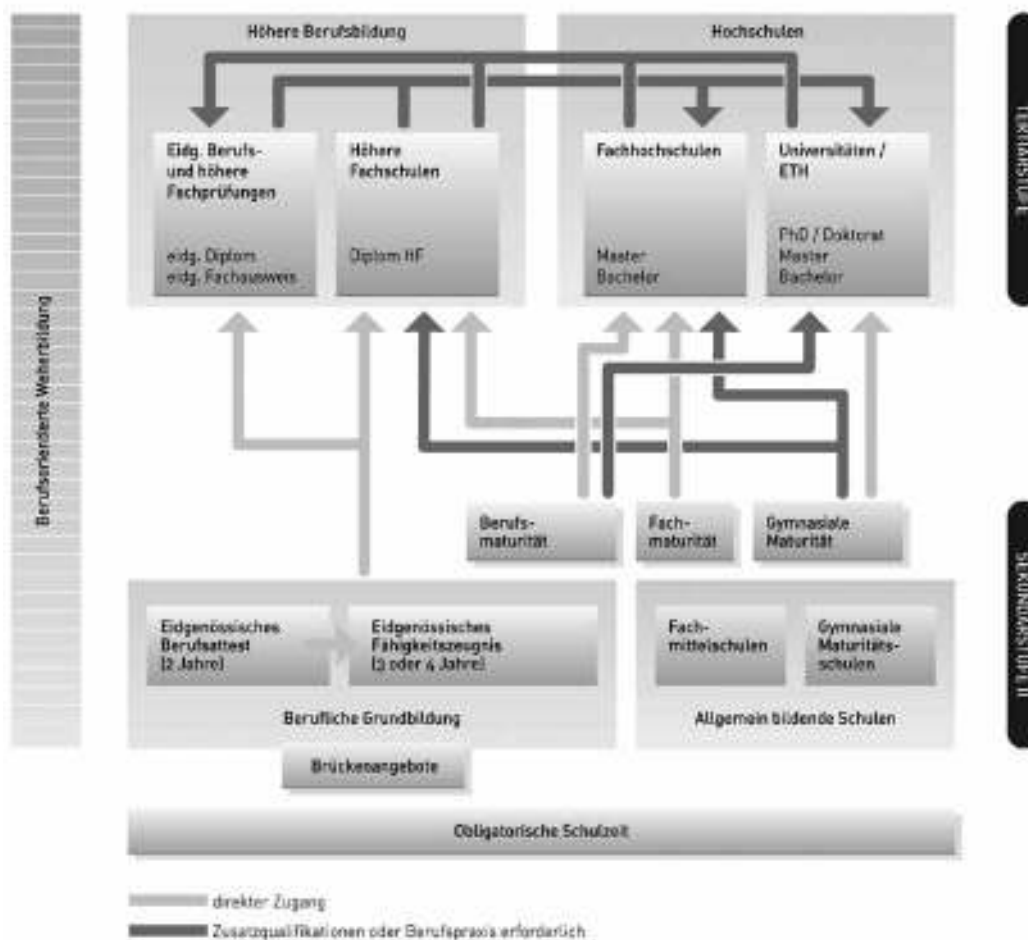
Grundsätzlich kennt die Schweiz zwei Typen von tertiären Ausbildungen. Einerseits gibt es tertiäre Ausbildungen Typ A, welche die universitären Hochschulen (Universitäten und Eidgenössisch Technische Hochschulen), die Fachhochschulen und die Pädagogischen Hochschulen umfassen. Andererseits gibt es die tertiären Ausbildungen Typ B, welche die höhere Berufsbildung und damit die eidgenössischen Berufsprüfungen, die höheren Fachprüfungen (auch: Meisterprüfungen) und die höheren Fachschulen umfassen.

Bildung ist die Methode, durch welche die Schweiz ihre primäre natürliche Ressource, die graue Materie, fördert. Bildung beeinflusst also die Wohlfahrt des Landes, welches die Aufgabe und das Interesse hat, in diesem Bereich zu investieren. Jede junge Person die mangels Geld einer Ausbildung nicht nachgeht, ist für das ganze Land ein Nachteil.
— Jacques Neiryneck, Nationalrat CVP (VD), Ehrenprofessor ETH Lausanne

In beiden Ausbildungstypen gibt es jüngere und ältere Angebote. So feiern einzelne universitäre Hochschulen bereits Jubiläen von 100 Jahren und mehr und die ersten höheren Fachprüfungen wurden bereits 1933 mit dem neuen eidgenössischen Berufsbildungsgesetz staatlich geregelt. Fachhochschulen entstanden indes erst in den 90er Jahren und entwickelten sich hauptsächlich aus den höheren Fachschulen – also den Ausbildungen des Typs B – heraus. Aktuell gibt es in der Schweiz sieben öffentliche Fachhochschulregionen. Zudem sind zwei Fachhochschulen mit privater Trägerschaft vom Bund anerkannt. Neben den zwei Eidgenössischen Technischen Hochschulen gibt es zehn weitere universitäre Hochschulen; die Universitäten. Die Pädagogischen Hochschulen sind öffentliche Bildungsanstalten, die teilweise den Fachhochschulregionen angeschlossen, teilweise eigenständig sind. Weiter gibt es rund 200 Berufe mit einem Tertiär B Abschluss, wobei es sich bei den Ausbildungen mehrheitlich um private Angebote handelt, und nur gut 30% der Ausbildungsgänge von öffentlichen Institutionen angeboten werden.²

**Für eine verlässliche Förderung des akademischen Nachwuchses
Bereits heute kann die Schweiz den Bedarf an akademisch qualifizierten Fachkräften in Schlüsselbereichen nicht mehr abdecken: Wesentliche Gründe sind die ausgeprägte soziale Selektion sowie die mit einem Studium einhergehenden, materiellen Belastungen und Unsicherheiten. Ein harmonisiertes und materiell definiertes Stipendienwesen trägt dazu bei, soziale Barrieren zu mildern und die mit einem Studium einhergehenden, materiellen Unsicherheiten einzugrenzen.**
— Dr. Markus Zürcher, Generalsekretär der Akademien der Wissenschaften Schweiz

Eine grafische Darstellung des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) ermöglicht einen zusammenfassenden Blick über die diversen tertiären Bildungsgänge und ihre Kategorisierung. Charakteristisch für das Bildungssystem der Schweiz ist auch seine Durchlässigkeit, welche im abgebildeten Diagramm³ ebenfalls ersichtlich wird:



Ungefähr ein Drittel der Schweizer Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter verfügt über einen Abschluss der höheren Berufsbildung oder einer Hochschule.⁴ Rund 260 000 Personen absolvieren derzeit Ausbildungen innerhalb der oben aufgezeigten tertiären Bildungsstrukturen – Tendenz deutlich steigend. Das Bundesamt für Statistik (BFS) geht davon aus, dass bis 2030 alleine in den tertiären Ausbildungen Typ A – also innerhalb der universitären Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen – mit 260 000 Studierenden gerechnet werden kann.⁵ Heute setzt sich die Studie-

³ Berufsbildung in der Schweiz 2012, Fakten und Zahlen. BBT, 2012, abrufbar unter www.sbfi.admin.ch/dokumentation/00335/00400/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdH96e2ym162epYbg2c_JjKbNoKS6A-- (zuletzt besucht am 14.01.2013).

⁴ Bildungsbericht Schweiz 2010. SKBF, 2010.

⁵ Szenarien für das Bildungssystem – Analysen: Szenarien 2012-2021 für die Hochschulen, Studierende und Abschlüsse: Wichtigste Ergebnisse. BFS 2012, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/08/dos/blank/15/07.html> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

rendenzahl zusammen aus gut 50 000 Studierenden im Typ B⁶ und gut 210 000 Studierenden im Typ A, wobei hiervon knapp 80 000 einer Ausbildung an einer Fachhochschule nachgehen.⁷

Die umschriebene tertiäre Bildungslandschaft der Schweiz hat sich in den vergangenen 20 Jahren markant geändert. Die Studierendenzahlen und der Ruf nach hoch qualifizierten Fachkräften stiegen markant an. Neue Typen von Hochschulen entstanden. Bildungsinstitutionen wurden neu gegründet, reorganisiert und regional zusammengefasst. Organisation, Struktur und Ausgestaltung der tertiären Bildung durchliefen eine grundlegende europäische Bildungsreform, einschliesslich der Neugliederung tertiärer Bildungsgänge an universitären Hochschulen und Fachhochschulen. Auch die Logik im Umgang mit den Hochschulen hinsichtlich ihrer Autonomie und ihres öffentlichen Auftrages hat sich geändert. So wurde der politische Handlungsspielraum zunehmend zu Gunsten eines stärkeren Unternehmertums innerhalb der Hochschulführung eingeschränkt. Die Hochschulen sind deshalb heute einem verstärkten Standortwettbewerb gegeneinander ausgesetzt und müssen sich stärker profilieren statt ihrem ursprünglichen wissenschaftlichen und akademischen Auftrag nachzukommen.

Gleich blieb indes die Notwendigkeit eines offenen Zugangs zu weiterführenden Bildungsangeboten, die dazu im Widerspruch stehende heterogene Ausgestaltung des Stipendienwesens und die Debatte darüber, wer für dessen Vereinheitlichung und Finanzierung in welchem Masse zuständig sein soll. Im Folgenden analysiert der VSS das System der Ausbildungsbeiträge mit seinen aktuellen Stipendienwesen. Hierbei bezieht er sich auf die heutigen Bestrebungen, dieses zu vereinheitlichen und auszubauen. Er nimmt kritisch Stellung zu einzelnen Harmonisierungsbelangen und Finanzierungsfragen und skizziert seine Perspektive für das Stipendienwesen der Zukunft.

Bildungsausgaben der Schweiz in Milliarden

1990	16.2
2000	21.9
2009	30.0

Anzahl Studierende in einer tertiären Ausbildung

1990	85 940
2000	162 882
2010	258 623

Anteil der Tertiären Bildung an gesamten Bildungsausgaben der CH in %

1990	22.8
2000	22.8
2009	25.2

⁶ Bildungsstatistik 2012. BFS, 2012, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/05/key/blank/uebersicht.html> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

⁷ Bildungsstatistik 2012. BFS, 2012 (Anm. 6).

2. Zugang zu Bildung schaffen – Bildungschancen nutzen

Bildung ist die Voraussetzung für eine funktionierende demokratische Gesellschaft, da erst durch Bildung die nötigen Kapazitäten geschaffen werden, damit sich Individuen aktiv am gesellschaftlichen Leben beteiligen können. Bildung, im Speziellen hoch qualifizierende Berufsabschlüsse sowie die Bildung und Forschung auf Hochschulebene, ist zudem eine unverzichtbare Grösse für die Entwicklung des Wirtschaftsstandortes eines Landes. Bildung lässt Innovation entstehen und fördert den wissenschaftlichen Austausch und die damit einhergehende Stärkung des Forschungs-, Entwicklungs- und Produktionsstandortes. Die Gewährleistung des Bildungszugangs nach Fähigkeiten und Neigungen – unter anderem über ein ausgebautes Stipendienwesen – ist dementsprechend unabdingbar. Stipendien sind wichtig für die Nachwuchsförderung und die Erhaltung des gesellschaftlichen Wohlstandes in der Schweiz. Dies hat der Bundesrat bereits 1964 festgehalten.⁸ In der Folge betont er die Bedeutung des Stipendienwesens immer wieder und erachtet 2007 «ein effizientes und gut ausgebautes Stipendienwesen für die Offenhaltung der verschiedenen Bildungsrichtungen zugunsten aller Bevölkerungsschichten als unerlässlich.»⁹

Ein funktionierendes Stipendienwesen ist eine Voraussetzung für Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung und für den Ausgleich sozialer und damit verbundener finanzieller Ungleichheiten in der Gesellschaft. Es verhindert eine ökonomische Begrenzung von Bildungschancen und ist somit der Grundstein für das in der Bundesverfassung festgeschriebene Sozialziel der Chancengleichheit im Bezug auf Bildung nach Fähigkeiten und Neigungen.¹⁰ Der Bildungsentscheid muss entsprechend ungeachtet der sozialen Herkunft und der finanziellen Situation, sei es die eigene oder diejenige gesetzlich verpflichteter Personen, getroffen werden können.

Bildung ist gemäss Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aber auch ein international anerkanntes Menschenrecht.¹¹ Das Recht auf Bildung ist zusätzlich ein eigenständiges kulturelles Menschenrecht¹², welches den Anspruch auf freien Zugang zu Bildung, Chancengleichheit im Bildungssystem und das Anrecht auf schulische Bildung beinhaltet. Dieser Anspruch ist diskriminierungsfrei zu gewährleisten, unter anderem auch hinsichtlich sozialer Herkunft: «Das Recht auf Bildung darf niemandem verwehrt werden.»¹³, so heisst es in Artikel 2 des ersten Zusatzprotokolls der europäischen Menschenrechtskonvention.

Neben internationalen Konventionen betont auch die Schweizer Verfassung diese Notwendigkeit der Gewährleistung des Zugangs zu Bildung. Art. 8

⁸ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährleistung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien vom 29. Mai 1964. BBl 1964 I 1109.

⁹ Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011 vom 24. Januar 2007. BBl 2007 S. 1223.

¹⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101), Art. 41 Abs. 1 lit. f.

¹¹ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948, abrufbar unter <http://www.ohchr.org/en/udhr/pages/Language.aspx?LangID=ger> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

¹² Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR; SR 0.103.1).

¹³ Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952 in der Fassung des Protokolls Nr. 11.

Abs. 2 BV hält fest: «Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, [...], [oder] der sozialen Stellung [...]». In Art. 2 Abs. 3 BV¹⁴ verpflichtet sich die Schweiz auf eine möglichst grosse Chancengleichheit in der Bevölkerung hinzuwirken. Weiter führt Art. 41 der Verfassung aus, dass «Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können».¹⁵ Es entspricht also einem Menschenrecht und den in der Bundesverfassung verbrieften Zielvorgaben, einen freien Zugang zu Bildungsinstitutionen und -leistungen zu gewährleisten – unabhängig von der individuellen sozialen und ökonomischen Situation.

2.1 Chancengleichheit im Bildungswesen als staatlicher Auftrag

Chancengleichheit stellt einen zentralen Grundpfeiler für das Funktionieren unserer Gesellschaft dar. Alle haben das Recht von denselben Möglichkeiten profitieren zu können, unabhängig von ihrer sozioökonomischen Ausgangslage. Es ist eine explizite Aufgabe des Staates, die Chancengleichheit zu garantieren.

Um die Chancengleichheit zu gewährleisten und die besagten Rechtsansprüche zu wahren, ist die Schweiz verpflichtet, ein Bildungswesen zu finanzieren, welches allen Personen nach ihrem persönlichen Potenzial und in Berücksichtigung ihrer Vorlieben – und keinesfalls nach ihrer ökonomischen Stärke oder ihrer sozialen Herkunft – zugänglich ist. Fähigkeiten und Neigungen sind deshalb die einzigen zulässigen Kriterien für eine einstweilige Einschränkung des Zugangs zu einem spezifischen Bildungsangebot. Die Ausgestaltung der Bildungsstufen und die Durchlässigkeit zwischen diesen muss zudem einen späteren Bildungsentscheid und -zugang ermöglichen. Grundsätzlich darf also der Zugang zu Bildung niemandem verwehrt werden und die Ausgestaltung der Zulassungsschranken muss in einem engen Zusammenhang mit den für eine Ausbildung und die Ausübung eines Berufes notwendigen akademischen und sozialen Kompetenzen stehen.

Die Harmonisierung und damit einhergehend auch der Ausbau des Stipendienwesens ist ein Zeichen der Zeit. Gerade in Zeiten von Studiengebührenerhöhungen muss dafür gesorgt werden, dass auch für Studierende Chancengerechtigkeit besteht. Die Möglichkeit, ein Studium ergreifen und abschliessen zu können, muss weniger abhängig werden von Herkunft und Wohnkanton

— Rosmarie Quadranti, Nationalrätin BDP (ZH), Mitglied der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur

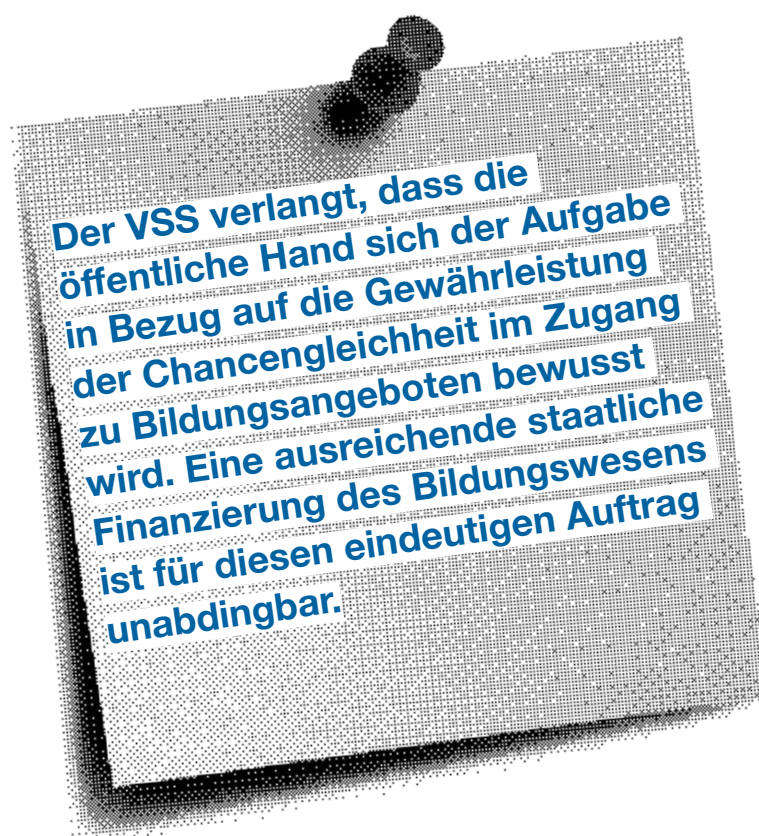
¹⁴ Anm. 10.

¹⁵ Art. 41 Abs. 1 lit. f. BV (Anm 10).

Um die Chancengleichheit zu stärken, ist es unabdingbar, die Stipendien auf allen Niveaus zu stärken. Es ist auch unabdingbar, sie zu harmonisieren, damit der Zugang zu Bildung weder vom Geldbeutel noch vom Herkunftskanton abhängig ist. Schliesslich ist es nötig, sich den Stimmen für einen Ausbau des Darlehenswesens entgegenzusetzen, denn Darlehen zerstören die Chancengleichheit und verschlimmern die Verschuldung der Jungen.
Eine Stipendienhöhung kostet viel? Sie ist sicherlich weniger teuer als nicht ausgebildete Bürgerinnen und Bürger, als ein Mangel an qualifizierten Fachkräften oder als das Wachstum der sozialen Ungleichheiten.

— Jean Christophe Schwaab, Nationalrat SP (VD)

Bezogen auf Ausbildungsbeiträge bedeutet der staatliche Auftrag der Gewährleistung der Chancengleichheit Folgendes: Die Schweiz braucht ein ausgebautes und national einheitliches Stipendienwesen, welches die notwendige finanzielle Unterstützung leistet. Das heutige Stipendienwesen wird diesem Anspruch bei Weitem nicht gerecht. Die Vielzahl von Stipendiensystemen und Berechnungsmodellen verhindert eine einheitliche Ausgestaltung der formellen und materiellen Kriterien. Die Tatsache, dass insgesamt – vor allem jedoch durch den Bund – zu wenig Geld zur Verfügung gestellt wird, verunmöglicht ein sinnvoll ausgestaltetes System. Für die Studierenden kristallisieren sich folglich zwei Hauptproblematiken heraus, die ursächlich sind für die nicht zufriedenstellende Situation und hinsichtlich derer eindeutige Verbesserungen nötig sind: Erstens die kantonale Zuständigkeit sowohl in Bezug auf die materielle wie auch in Bezug auf die formelle Systematik der Stipendienwesen (vergleiche dazu Kapitel 3) und zweitens der allmähliche Rückzug der öffentlichen Hand im Bereich der Ausbildungsbeiträge im tertiären Bildungssektor (vergleiche dazu Kapitel 4). Diese zwei Problematiken gefährden das Recht auf Bildung im Sinne des freien Zugangs und der Wahlfreiheit und unterlaufen die Chancengleichheit in ihren Grundfesten.



2.2 Stipendien statt Darlehen

Der teilweise oder komplette Ersatz von Stipendien durch rückzahlbare Darlehen ist in Anbetracht der langfristigen Gewährleistung der Chancengleichheit keine Lösung. Darlehen widersprechen dem Anspruch auf einen freien Zugang zur Bildung auf der Primar-, Sekundar- sowie Tertiärstufe:

— Erst kommt die Barriere: Darlehen stellen für die betroffene Person eine finanzielle Hürde dar, welche zu einem negativen Entscheid bezüglich der Aufnahme einer Ausbildung führen kann. Dadurch werden Personen von einer Ausbildung abgehalten, welche ihren Fähigkeiten und Neigungen durchaus entsprechen würde. Schon heute ist es schwierig, Angaben darüber zu machen, wie viele Personen aufgrund ihrer finanziellen Ausgangslage auf eine (weiterführende) Ausbildung verzichten. Diese Personen werden statistisch nicht erfasst. Diese Dunkelziffer ist problematisch, weil das Potenzial dieser Personen nicht erkannt wird und sie es nicht ausschöpfen können.

— Dann kommt die Schuld: Die mit dem Bezug von rückzahlungspflichtigen Darlehen einhergehende langfristige finanzielle Unsicherheit und individuelle ökonomische Last aufgrund der entstehenden Schuld führt zu einer weitreichenden Ungleichheit der sozialen und beruflichen Chancen. Studierende aus finanziell schwächeren Familien treten dadurch mit eindeutig schlechteren Bedingungen ins Berufsleben ein.

Durch einen Ausbau des Darlehenswesens droht eine Gefährdung der freien Studienfachwahl. Steht man vor der Fachrichtungsentscheidung, ist in Erwartung eines Schuldenberges die Versuchung gross, einen Studiengang mit guten Verdienstaussichten zu wählen, statt sich bei der Wahl auf die eigenen Interessen und Fähigkeiten zu berufen. Die Haltung, Ausbildungsentscheide nach (verheissungsvollen) ökonomischen Kriterien zu treffen, gefährdet die Vielseitigkeit der Schweizer Bildungs- und Forschungslandschaft. Es ist zudem so gut wie unmöglich, eine konkrete Vorhersage über die Entwicklung der Berufe und des Arbeitsmarktes sowie der damit verknüpften ökonomischen Aussichten zu treffen.

Ein Hochschulstudium ist heutzutage keineswegs Garant für gute Verdienstmöglichkeiten. Rund 11% aller Hochschulabsolventinnen und -absolventen verdienen unmittelbar nach ihrem Abschluss weniger als 30 000 Franken jährlich¹⁶ und ihre Erwerbslosenquote betrug 2005 ein Jahr nach dem Studium 5%.¹⁷ Des Weiteren weisen Beispiele aus anderen Ländern auf die

¹⁶ Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2004: Erste gesamtschweizerische Ergebnisse. BFS, 2006f, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/publ.html?publicationID=2211> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

¹⁷ Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2004: Erste gesamtschweizerische Ergebnisse. BFS, 2006f, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/publ.html?publicationID=2211> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Gefahren einer teils (hoch) verschuldeten Generation hin. So droht beispielsweise in den USA eine Schuldenblase zu platzen, weil grosse Teile der Bevölkerung nicht die Möglichkeit haben, ihre durch Ausbildungsdarlehen angehäuften Schulden, welche sich rasch auf 90 000 Dollar belaufen können¹⁸, zurückzuzahlen.¹⁹ Eine Abkehr vom Grundsatz der Vergabe von Stipendien hin zu einem Ausbau des Darlehenswesens würde dieser Verschuldungsentwicklung und der damit verbundenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Problematiken auch in der Schweiz zusätzlichen Schub verleihen.

Es kommt hinzu, dass die Zeit des Studienabschlusses häufig genau mit derjenigen Lebensphase zusammenfällt, in der viele junge Menschen darüber nachdenken, eine Familie zu gründen. Eine aus Darlehen resultierende Schuld führt auch gut ausgebildete Eltern oft in eine prekäre finanzielle Lage. Auch sind sie laut der Sozialhilfestatistik des Bundes von einem Armutsrisiko nicht ausgeschlossen.²⁰

Nebenbei sind die Administrativ- und Verwaltungskosten eines Darlehenswesens bedeutend höher als diejenigen von Stipendien. Berechnungen der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) zufolge werden 3.5% der Darlehenssumme für die Verwaltung aufgewendet. Bei Stipendien ist dieser Betrag um knapp 1% tiefer.²¹ Sowohl für die öffentliche Hand als auch für die einzelnen Studierenden bedeuten Darlehen also einen finanziellen Verlust. Nicht zuletzt deswegen sind einige Kantone nach einer kurzen Versuchsphase wieder vom Gedanke des (weiteren) Ausbaus des Darlehenswesens weggekommen. Bereits in den 90-er Jahren sind zudem in verschiedenen Kantonen Vorstösse zu einem Ausbau der Darlehen zugunsten von Stipendien abgelehnt worden. Offenbar existiert ein Bewusstsein für die Bedeutung eines gut ausgebauten Stipendienwesens und eine höchstens ergänzenden Funktion von Darlehen.²² Nichtsdestotrotz sind auch bezüglich der Vergabe von Darlehen grosse kantonale Unterschiede zu verzeichnen, welche die Ungleichbehandlung von Menschen in Ausbildung weiter zementieren. So vergeben die Kantone Solothurn und Wallis an die 20% ihrer Ausbildungsbeiträge in Form von Darlehen während dieser Anteil in einer Mehrheit der Kantone schon heute unter 10% liegt und in mehreren Kantonen gegen null tendiert.²³ Wie aufgezeigt, führt der vermehrte Ersatz von Stipendien mit Studiendarlehen zu einer ansteigenden Verschuldung junger Menschen, hindert Personen an einer ihnen entsprechenden Ausbildung und zieht Einseitigkeit in der Stu-

18 <http://campus.nzz.ch/studium/90-000-dollar-schulden> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

19 <http://www.asa.org/policy/resources/stats/default.aspx> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

20 Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2004: Erste gesamtschweizerische Ergebnisse. BFS, 2006, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/publ.html?publicationID=2211> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

21 Stipendienpolitik in der Schweiz; Die Bedeutung der Stipendien für unser Land: Sind Stipendien durch Darlehen zu ersetzen? EDK, 1997, abrufbar unter <http://edudoc.ch/record/17402?ln=en> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

22 Stirnimann Charles, Vom Sputnik-Schock zum Stipendienkonkordat, Anmerkungen zur schweizerischen Politik der Ausbildungsförderung. Universität Basel, 2010, abrufbar unter http://edudoc.ch/record/37819/files/Stirnimann_Stipendien.pdf (zuletzt besucht am 14.01.2013).

23 Kantonale Stipendien und Darlehen 2010/2011. BFS, 2011/2012, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/22/publ.html?publicationID=4508> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

dienfachwahl nach sich. Die Schlussfolgerung liegt also nahe, dass Darlehen für die gesamte Gesellschaft einen Nachteil darstellen und darüber hinaus das Prinzip der Chancengleichheit verletzen.

**Anzahl Personen, die ein Stipendium
für eine tertiäre Ausbildung bezogen**

2010	20 667
1990	16 613

**Anteil der Studierenden mit Stipendium
an der Gesamtzahl der Studierenden in %**

2010	8.0
1990	14.7

**Der VSS fordert, dass bis und für
tertiäre Erstausbildungen aus-
schliesslich Stipendien vergeben
werden. Auf ein (zinsloses) Dar-
lehenssystem soll die Schweiz für
diese Bildungstufen gänzlich
verzichten.**

2.3 Reproduktion und sozioökonomische Selektion

Diverse Studien und Statistiken zeigen, dass «die Wahrscheinlichkeit, einen Abschluss auf der Tertiärstufe zu erlangen, [...] wesentlich von der sozialen Herkunft ab[hängt]. In Bezug auf Hochschulabschlüsse haben Kinder von Eltern mit akademischen Ausbildungen nicht nur in der Schweiz, sondern in ganz Europa bessere Bildungschancen.»²⁴ Der Bildungsbericht 2010 hält hierzu mit Verweis auf die Studien von Bauer und Riphahn aus dem Jahre 2006 fest: «Statistisch gesehen gibt es einen relativ engen Zusammenhang zwischen der Bildung der Eltern und derjenigen ihrer Kinder».²⁵ Bereits in den 60er Jahren war diese Problematik Ausgangslage der Diskussion über die Nachwuchsförderung und einen hierfür notwendigen Ausbau des Stipendienwesens.²⁶

Auch unter den Studierenden der einzelnen tertiären Ausbildungen gibt es im Allgemeinen relativ grosse Unterschiede was ihre sozioökonomische Herkunft betrifft. Während 46% der Studierenden an den universitären Hochschulen mindestens einen Elternteil mit einem Hochschulabschluss haben, sind es bei den Fachhochschulstudierenden lediglich 30%.²⁷ Betrachtet man

²⁴ Bildungsbericht Schweiz 2010. SKBF, 2010 (Anm. 2).

²⁵ Bildungsbericht Schweiz 2010. SKBF, 2010 (Anm. 2).

²⁶ Botschaft des Bundesrates vom 29. November 1962 (Anm. 1).

²⁷ Studieren unter Bologna. Hauptbericht der Erhebung zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Studierenden an den Schweizer Hochschulen. BFS, 2009, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4107> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

diese Zahlen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung, werden die bestehenden Unterschiede noch augenscheinlicher. Während im Durchschnitt 14% der männlichen Wohnbevölkerung zwischen 45 und 64 Jahren über einen universitären Hochschulabschluss verfügen, besitzen 36% der Väter von Studierenden einen solchen Abschluss.²⁸

FH SCHWEIZ begrüsst die Harmonisierung des Stipendienwesens der Schweiz. Angemessene Ausbildungsbeiträge tragen zur sozialen Chancengleichheit bei und leisten einen wesentlichen Beitrag zur Förderung von gut ausgebildeten Fachkräften. Diese Fachkräfte stärken die Schweiz in sämtlichen Lebensbereichen.
— Sabin Nater, Vorstand FH SCHWEIZ, Ressort Bildungspolitik

Die Reproduktion einer Bildungsschicht, welche die soziale Struktur der Gesellschaft zusätzlich zementiert und längst nicht allen die gleichen Bildungschancen einräumt, ist eine Tatsache. Angemerkt werden kann zwar, dass die Wahrscheinlichkeit, einen höheren Bildungsabschluss als die Eltern zu erzielen, in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten eher zugenommen hat. Es wird vermutet, dass die spätere Selektion dazu beiträgt, das intergenerationale Übertragen von Bildungsabschlüssen zu durchbrechen.²⁹ Sicherlich bewirkt auch die eingangs erwähnte zunehmende Durchlässigkeit im Schweizer Bildungssystem eine Verringerung der sozioökonomischen Selektion.

Damit der Problematik der Reproduktion und sozioökonomischen Bevorzugung der Kinder von Eltern mit akademischem Abschluss aber nachhaltig entgegengewirkt werden kann, bedürfen bedeutend mehr (potenzielle) Studierende einer staatlichen Förderung mit Stipendien.

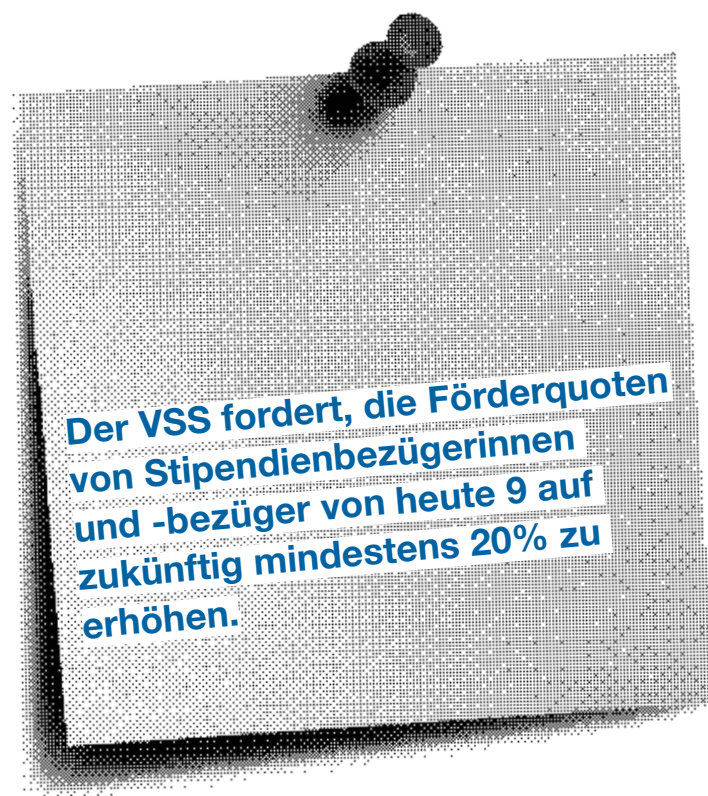
Für ein ausgebautes und harmonisiertes Stipendienwesen in der Schweiz stehe ich ein, weil ich für einen breiten Zugang zur Hochschulbildung plädiere, ungeachtet des finanziellen Hintergrunds der Studierenden. Die Hochschulbildung darf nicht nur einer Elite vorbehalten sein, denn Bildung ist eine der wichtigsten Ressourcen des Standorts Schweiz.
— Dr. Rudolf Gerber, Rektor Berner Fachhochschule

Der VSS schlägt vor, den Kreis der Stipendienbezügerinnen und -bezüger von heute rund 9% auf mindestens 20% zu erhöhen. Diese Förderquote ist auf einen praktischen Erfahrungswert zurückzuführen und entspricht dem Niveau, welches auch von der Interkantonalen Stipendienkonferenz (IKSK) in der Ausgangsargumentation für das Stipendien-Konkordat der EDK als sinnvoll bezeichnet wird.³⁰ Förderquoten zwischen 15 und 20% würden allen sozialen Schichten den Zugang zur nachobligatorischen Bildung ermöglichen.

²⁸ Bildungsbericht Schweiz 2010. SKBF, 2010 (Anm. 2).

²⁹ Bildungsbericht Schweiz 2010. SKBF, 2010 (Anm. 2).

³⁰ Stipendieninitiative kommt den Erzföderalisten gelegen. Tagesanzeiger, 27. April 2010, abrufbar unter http://www.netzwerk-future.ch/data/Tages%20Anzeiger_2010_04_27_Stipendien.pdf (zuletzt besucht am 14.01.2013).



2.4 Sicherstellung der freien Ausbildungswahl

Nicht nur durch Darlehen wird die freie Ausbildungswahl gefährdet. Auch können unzureichende oder fehlgerichtete Gesetzgebungen einen falschen Anreiz und eine tiefgreifende Einschränkung dieser Freiheit implizieren. Kostenargumente in Bezug auf die Ausbildungswahl sind insofern gefährlich, als dass sie Studierenden einen Studienort aufzwingen können.

Nur zwischen 30 und 50% der Studierenden an einer universitären Hochschule stammen in der Regel aus dem Universitäts- beziehungsweise Hochschulkanton.³¹ In den sieben Fachhochschulregionen sind es zwischen 30 und 56% der Studierenden, die nicht aus der Region der Fachhochschule stammen.³²

Viele Studierende wählen gemäss diesen Zahlen eine Ausbildung fern ihres Wohnkantons und ihrer familiären Herkunft. Das Prinzip der Wahlfreiheit von Studiengang und Studienort befürwortet dies explizit. Das Stipendienwesen muss dem Umstand, dass diese Form von Ausbildungsmobilität eine Realität ist, Rechnung tragen und Ausbildungen an sämtlichen öffentlichen Bildungseinrichtungen auf Grundlage derselben Kriterien finanzieren. Das Kostenargument fällt hierbei gänzlich weg, weil ansonsten das Prinzip der Wahlfreiheit faktisch abgeschafft würde. Das Schweizer Bildungssystem lebt von den kulturellen Unterschieden seiner Regionen und Hochschulen. Es lebt auch von seinen kulturellen Unterschieden in der Lehre und der Forschung und von der für die Schweiz typischen Sprachenvielfalt und Sprachkompetenzförderung und der damit verbundenen Möglichkeit, einen Ausbildungsabschluss in einer anderen Landessprache zu erwerben.

Eine Einschränkung der Wahlfreiheit im Unterstützungsfall hätte unter anderem Konsequenzen auf die sozialen Gegebenheiten und den damit ver-

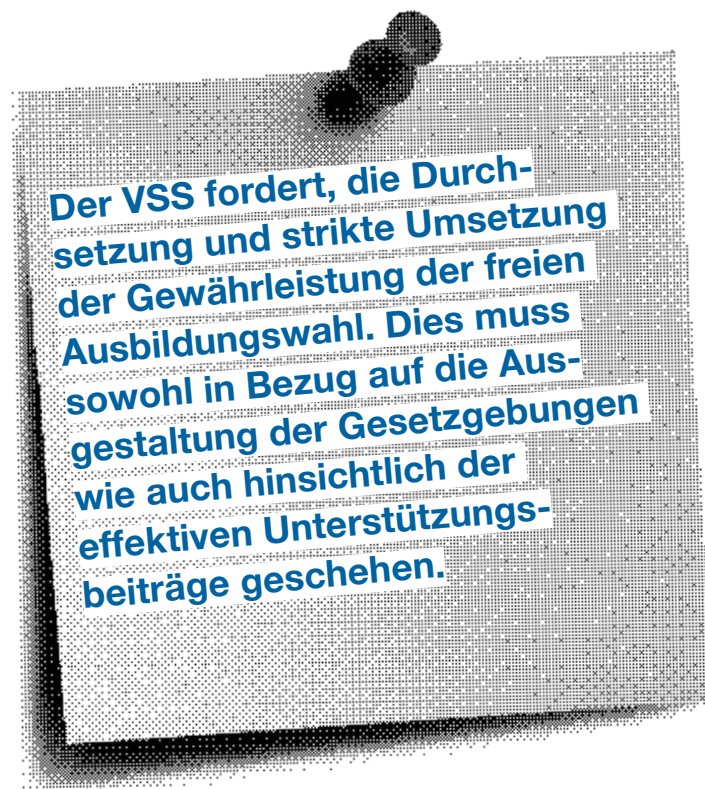
³¹ Studierende an den universitären Hochschulen 2010/11. BFS, 2011, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4403> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

³² Der Wohnkanton vor Studienbeginn entspricht dem Kanton, in welchem die studierende Person ihren gesetzlichen Wohnsitz hatte zum Zeitpunkt des Erwerbs des Studienberechtigungsausweises (beispielsweise Maturität).

bundenen Studienerfolg, auf die finanziellen Eigenleistungen aufgrund möglicher Erwerbseinkommen, auf die Verstärkung bereits bestehender Mobilitätshindernisse, auf die Entwicklung von sozialen Kompetenzen der Studierenden und die für die Schweiz bedeutende sprachkulturelle Verständigung. Im Konkreten sind diese Konsequenzen zwar schwer abschätzbar, sie sind aber in jedem Fall negativ für die Person in Ausbildung beziehungsweise deren persönliche Entwicklung sowie die Gesellschaft als Ganze. Zudem widerspricht eine solche Regelung den Absichtserklärungen der Bolognadeklaration, welcher sich die Schweiz verpflichtet hat, und den darin verankerten Mobilitätszielen.

Es ist inakzeptabel, dass darüber debattiert wird, die Wahlfreiheit in Bezug auf Studienfach und -ort mit dem Argument des günstigeren Ausbildungs-Standorts einzuschränken. In jedem Fall gilt es zu verhindern, dass Kostenargumente ausschlaggebend für den Erhalt und die Höhe von Stipendien sind. Das Prinzip der freien Wahl der Ausbildung muss aus Sicht der Studierenden unbedingt gewährleistet bleiben.
— Thomas Leibundgut, Student und Vorstandsmitglied des VSS

Die Chancenungleichheit in der Gesellschaft würde durch die Verknüpfung des Erhaltes von Stipendien mit der Wahl des nächstgelegenen Ausbildungsortes weiter verstärkt, weil die Ausbildungsstätte nur frei gewählt werden könnte, solange keine Abhängigkeit von staatlichen Geldern nötig wäre.



Eine Chronologie der Stipendiendebatte

1949, Zürich

Der Verband der Schweizerischen Studentenschaften (VSS) entwickelt ein Projekt zur Errichtung eines schweizerischen Stipendien- und Darlehensfonds. Der Fonds würde nach diesem Projekt zu 68% über die Kantone, zu 17% über den Bund und zu 15% über die Studierenden finanziert.

1957, Zürich

Der Verband der Schweizerischen Studentenschaften (VSS) diskutiert über die Idee der sogenannten «umgekehrten AHV», welche gleich hohe monatliche Unterhaltszahlungen an sämtliche Studierende ermöglichen würde. Das diskutierte Finanzierungsmodell nimmt die im Erwerbsleben stehenden Akademikerinnen und Akademiker mit prozentualen Lohnabgaben in eine Unterstützungskasse in die Pflicht. Diese Idee entwickelt sich weiter zu einem Projekt, welches ein Stipendienwesen ohne Gesuchsverfahren verlangt, wobei die gegebene wirtschaftliche Lage bei vorhandenen Fähigkeiten Kriterium für die Gewährleistung eines Stipendiums sein soll.

1961, Bern

Der Verband der Schweizerischen Studentenschaften (VSS) verfasst eine Denkschrift an den Bundesrat, welche das Ziel verfolgt, Ausbildungen an höheren Schulen und die beruflichen Ausbildungen zu fördern. In dieser Schrift fordert der VSS explizit auch umfassende Beitragsleistungen des Bundes an kantonale Stipendien.

1962, Bern

Der Bundesrat verfasst, basierend auf einer vorgängig durchgeführten Konsultation durch das Eidgenössische Departement des Inneren (EDI) eine Botschaft betreffend Artikel 27quater, welcher in erster Linie Bundessubventionen an kantonale Aufwendungen für Stipendien ermöglicht und der neu in die Bundesverfassung aufgenommen werden soll.³³ Der Artikel wird am 8. Dezember 1963 per Volksentscheid in die Verfassung aufgenommen.

1964, Bern

Der Bundesrat veröffentlicht eine Botschaft über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien. In dieser Botschaft hält der Bundesrat fest, dass Stipendien der Nachwuchsförderung und der Sicherung der internationalen Konkurrenz dienen und ferner den hohen Lebensstandard in der Schweiz sichern. Diese Botschaft wiederholt der Bundesrat 2007: «Ein effizientes und gut ausgebautes Stipendienwesen [ist] für die Offenhaltung der verschiedenen Bildungsrichtungen zugunsten aller Bevölkerungsschichten [...] unerlässlich.»³⁴

1972, Bern

Die 1972 durch das Initiativkomitee «Lausanner-Modell» eingereichte eidgenössische Volksinitiative «Neuordnung der Studienfinanzierung» fordert die Entrich-

³³ Botschaft des Bundesrates vom 29. November 1962 (Anm. 1).
³⁴ Botschaft des Bundesrates vom 24. Januar 2007 (Anm. 9).

tung elternunabhängiger Studienbeihilfen zur vollen Deckung angemessener Ausbildungs- und Lebenskosten mittels eines Fonds. Der Verband der Schweizerischen Studentenschaften (VSS) hat zur Erarbeitung und Lancierung der Initiative massgeblich beigetragen. Im Sommer 1974 wird die Initiative durch einen Mehrheitsentscheid des Initiativkomitees gegen den Willen des VSS zurückgezogen.

1982, Bern

Der Verband der Schweizerischen Studentenschaften (VSS) reicht beim Bundesrat eine Petition mit knapp 12 000 Unterschriften ein, welche sich gegen den Subventionsabbau wehrt und gerechte Stipendien fordert. «Die Petition bezieht sich auf die Anträge des Bundesrates, die Bundeskompetenz zur Gewährung von Beiträgen an die kantonalen Stipendien aufzuheben und ein Rahmengesetz über die Ausbildungsbeiträge der Kantone zu erlassen.» Verlangt wird, dass «die Bundessubventionen an die Ausbildungsbeiträge beibehalten werden und dass das [...] Rahmengesetz zu einem wirksamen Harmonisierungsgesetz ergänzt wird.»³⁵

1985, Schweiz

Am 10. März 1985 stimmt das Volk über den Bundesbeschluss vom 5. Oktober 1984 ab. Die Abstimmung will Artikel 27quater der alten Bundesverfassung streichen. Das Stimmvolk lehnt die Vorlage ab.³⁶ Artikel 27 bleibt bis zur Annahme des Bildungsrahmenartikels 2006 in der Verfassung.

1986, Bern

Nationalrat Werner Carobbio reicht eine «Parlamentarische Initiative Stipendien. Änderung des Bundesgesetzes» ein. Sie verlangt eine Änderung des Bundesgesetzes dahingehend, dass für die Kantone verbindliche Mindestbeträge für Stipendien festgesetzt werden. Der Initiative wird von der Kommission Wissenschaft und Forschung keine Folge geleistet. Die Kommission überweist aber eine Motion, welche eine Gesetzesrevision des geltenden Bundesgesetzes verlangt. Angestrebt wird eine Vereinheitlichung des Stipendienwesens bezüglich formeller und materieller Kriterien.³⁷

1993, Bern

Die durch den Verband der Schweizerischen StudentInnenschaften (VSS) lancierte eidgenössische Volksinitiative «Bildung für Alle – Stipendienharmonisierung» fordert die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards und den Zugang zu staatlichen, finanziellen Mitteln für alle Personen, welche nicht über die notwendigen Mittel für ihre Ausbildung und ihren Unterhalt verfügen. Die 100 000 notwendigen Unterschriften werden jedoch innerhalb der vorgegebenen Frist nicht vollständig gesammelt, weshalb die Initiative ohne Einreichung bald wieder vom Tisch und das Anliegen begraben ist.

³⁵ Petition des Verbandes der Schweizerischen Studentenschaften (VSS) «gegen den Subventionsabbau - für gerechte Stipendien» vom 8. März 1984. AB 1984 N 82ff.

³⁶ <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19850310/det328.html> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

³⁷ Parlamentarische Initiative Carobbio, Stipendien. Änderung des Bundesgesetzes vom 14. März 1985. AB 1986 N 1465ff., abrufbar unter <http://www.amtsdruckschriften.ch/viewOrigDoc.do?id=20014664> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

2003, Bern

Im Rahmen der Debatte zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird ab 1999 verschiedentlich über eine Harmonisierung des Stipendienwesens diskutiert. In diesen Jahren zielen diverse parlamentarische Vorstösse darauf ab, das Ausbildungsbeitragswesen als Teil der NFA festzuschreiben. Schliesslich findet sich im Parlament jedoch keine Mehrheit dafür, und die Stipendienthematik wird aus dem Projekt gekippt. Die NFA wird 2004 vom Volk gutgeheissen und schreibt fortan fest, dass Stipendien nur noch im tertiären Bildungsbereich als Verbundaufgabe zwischen Kantonen und Bund definiert werden. Dies führt dazu, dass die Kantone die alleinige Finanzierungsverantwortung für Ausbildungsbeiträge auf den anderen Bildungsstufen tragen und dass die Bundessubventionen für Stipendien erneut markant gesenkt werden.

2006, Lausanne

Der Kanton Waadt lanciert eine Pilotphase zur Einführung des Programmes «Stipendien statt Sozialhilfe». Das Programm sieht vor, Jugendliche und junge Erwachsene mittels einer Harmonisierung der Unterhaltsnormen zwischen Sozialhilfe und Stipendienwesen in Ausbildungsgänge zu integrieren und so von der Sozialhilfe und den damit verbundenen negativen Konsequenzen zu befreien. Gegen Ende 2011 wird dieses Modell den anderen Kantonen von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) als gutes Beispiel weiterempfohlen. Die SKOS verweist dabei ebenfalls auf die Notwendigkeit einer allgemeinen schweizerweiten Harmonisierung des Stipendienwesens für alle Ausbildungsstufen.³⁸

2006, Schweiz

Die Schweizer Bevölkerung stimmt über den Bildungsrahmenartikel ab. Der Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung wird vom Volk mit einem deutlichen Mehr von 85.6% der Stimmen angenommen. Auf die Ausgestaltung der Ausbildungsbeiträge hat die Abstimmung kaum Auswirkungen, weil die Kompetenzregelungen der NFA von 2004 übernommen und lediglich redaktionelle Änderungen vorgenommen wurden.³⁹

2009, Bern

Die Plenarversammlung der Erziehungsdirektoren Konferenz (EDK) verabschiedet das Stipendien-Konkordat zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren. Das Konkordat verfolgt das Ziel der Harmonisierung der 26 kantonalen Stipendiengesetzgebungen. Jeder Kanton entscheidet in den folgenden Jahren über seinen Beitritt zum Konkordat – ein parlamentarischer Entscheid, der dem fakultativen Referendum unterliegt. Der Vorstand der EDK setzt die Vereinbarung in Kraft, wenn ihr

³⁸ Stipendien statt Sozialhilfe. Für eine wirksame Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Grundlagenpapier der SKOS. SKOS, 2011, abrufbar unter http://www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/medienkonferenzen/3.1.2012/Grundlagenpapier_Stipendienstatt_Sozialhilfe.pdf (zuletzt besucht am 14.01.2013).

³⁹ <http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/fruehere-volksabstimmungen/abstimmungen2006/21052006/seiten/default.aspx> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

mindestens zehn Kantone zustimmen.⁴⁰ Bereits in der Vernehmlassung zum Konkordat 2008 äussert sich der VSS kritisch. Er macht darauf aufmerksam, dass das Konkordat nicht ausreichend ist und kritisiert insbesondere den unverbindlichen Charakter des Konkordats für die Kantone. Die gepriesene Förderung der Chancengleichheit sieht der VSS durch das Konkordat nicht erreicht.

2010, Bern

Die 152. Delegiertenversammlung des VSS beschliesst an ihrer ausserordentlichen Versammlung die Lancierung der Stipendieninitiative. Der definitive Initiativtext sowie das Budget und das Vorgehen für die Sammelphase inklusive die Gründung der Arbeitsgruppe zur Koordination der Unterschriftensammlung werden durch die Delegiertenversammlung einstimmig genehmigt.

20. Juli 2010, Bern

Nachdem die Bundeskanzlei die Vorprüfung abgeschlossen und schriftlich die Rechtmässigkeit der vorgängig eingereichten Unterschriftenbögen bestätigt hat, lanciert der VSS die eidgenössische Volksinitiative «Stipendieninitiative», welche gleichentags im Amtsblatt der Bundeskanzlei veröffentlicht wird.

20. Januar 2012, Bern

Die Stipendieninitiative wird mit rund 140 000 Unterschriften bei der Bundeskanzlei eingereicht. An der Pressekonferenz verkündet der VSS: «Jetzt liegt es an den betroffenen Institutionen und am politischen Willen, ihren Teil für eine reale Chancengleichheit in der Tertiärbildung beizusteuern», und schliesst damit das erste Kapitel der Stipendieninitiative.

Bern, 2012

Die Bundeskanzlei veröffentlicht das Resultat der Überprüfung der eingereichten Unterschriften: die Initiative ist offiziell mit 117 069 beglaubigten Unterschriften zustande gekommen.⁴¹ Die aufwendigen Vorbereitungen für einen breit getragenen und unterstützten Abstimmungskampf können in Angriff genommen werden.

31. Oktober 2012, Bern

Der Bundesrat präsentiert der Öffentlichkeit einen indirekten Gegenvorschlag zur Stipendieninitiative. Er will mit einer Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes die Harmonisierungsbestrebungen unterstützen. Die Vernehmlassung endet am 14. Februar 2013.⁴² Das daraus resultierende eidgenössische Gesetz wird National- und Ständerat zur Beratung vorgelegt.

⁴⁰ <http://www.edk.ch/dyn/9966.php>, 19.09.2012 (zuletzt besucht am 14.01.2013).

⁴¹ <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2012/2437.pdf> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

⁴² <http://www.sbfi.admin.ch/aktuell/vernehmlassung/01741/index.html?lang=de> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

3. Das Streben nach Harmonisierung

Seit der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1963 gibt es mit Artikel 27quater der alten Bundesverfassung eine verfassungsrechtliche Grundlage für Ausbildungsbeiträge. Dies unter Wahrung der kantonalen Schulhoheit, welche in Absatz 3 gewährleistet wird und die Zuständigkeit für die Gewährung von Stipendien als kantonale Kompetenz beibehält. Am 19. März 1965 folgte mit dem Stipendienbeitragsgesetz und der zugehörigen Vollzugsverordnung eine präzisierende Grundlage über die Gewährung von Bundesbeiträgen an die kantonalen Aufwendungen für Stipendien. Sie führte zu Neuerarbeiten und Revisionen der kantonalen Gesetzgebungen.

Den Studierenden reichten diese Neuregelungen nicht aus. Deshalb engagierte sich der Verband der Schweizer Studierendenschaften (VSS) 1971 für die Lancierung der ersten Volksinitiative zur Neuordnung der Studienfinanzierung. 1982 folgte eine Petition zum Thema Stipendienharmonisierung und Bundessubventionsausbau und schon 1991 der nächste Versuch einer eidgenössischen Volksinitiative mit derselben Zielsetzung.

Bereits zu Beginn der 80er Jahre erkannte auch die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) den Harmonisierungsbedarf. Damals schuf sie ein Modellgesetz betreffend die Ausbildungsbeiträge, welches, obgleich seines empfehlenden Charakters, die Kantone dazu anhalten sollte, ihre Stipendien-gesetzgebungen einheitlicher zu gestalten. Auf die weiteren Bestrebungen der EDK wird in einem separaten Unterkapitel eingegangen.⁴³

Anfang des Jahrtausends wurden diverse Veränderungen im Bereich der Ausbildungsbeiträge vorgenommen. So hat die Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen den Kantonen und dem Bund zu Neuregelungen bezüglich den Stipendienkompetenzen geführt. Ausschliesslich die Ausbildungsbeiträge für tertiäre Ausbildungen wurden als Verbundaufgabe zwischen Kantonen und Bund festgeschrieben. So zog sich der Bund noch stärker aus der Finanzierung des Stipendienwesens zurück und die Kantone waren neu allein dafür zuständig, Ausbildungsbeiträge für die anderen Bildungsstufen zu leisten.

An einer Volksabstimmung im Mai 2006 wurde zudem der Artikel 66 in die Bundesverfassung aufgenommen, welcher einerseits die Harmonisierung unterstützt, andererseits aber klar regelt, dass sich der Bund mit seinen Subventionen zuhänden der Kantone nur noch an den Stipendienvergaben im Hochschulbereich beteiligt. Eine Konkretisierung dieser Verfassungsnorm erfolgte mit dem Ausbildungsbeitragsgesetz, welches die Beiträge des Bundes an die Kantone regelt.

Hierzu hat die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates im Februar 2010 einen Bericht verfasst, welcher zwei deutliche Forderungen aufstellt: Zum einen soll «im Einvernehmen mit den Kantonen eine Harmonisierung bei den Ausbildungsbeihilfen im Hochschulbereich ge-

fördert werden. Zum anderen soll die finanzielle Beteiligung des Bundes an den tertiären Ausbildungsbeihilfen der Kantone so angesetzt werden, dass die Regelung des Bundes und seine Leistungen in einem angemessenen Verhältnis stehen.»⁴⁴

Die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung des Ausbildungsbeitragswesens wird von verschiedensten Seiten längst gefordert. Unterstrichen wird sie von diversen Motionen, Postulaten, Interpellationen, parlamentarischen und Standesinitiativen, welche eingereicht, debattiert und trotzdem grösstenteils verworfen wurden. Bund und Kantone, Parlamente und Bevölkerung sind sich offensichtlich in ihrer Zielsetzung einig, finden jedoch keine Einigkeit bezüglich der Ausgestaltung und Kompetenzregelungen im Bereich der Ausbildungsbeiträge.

Im Folgenden wird kurz auf die drei aktuellsten Harmonisierungsbestrebungen von Kantonen (3.1 Stipendienkonkordat der EDK), von Bund (3.2 indirekter Gegenvorschlag zur Stipendieninitiative) und von den Studierenden (3.3 Stipendieninitiative) eingegangen.

Eine gesamtschweizerische Harmonisierung von wichtigen Punkten bei der Vergabe von Ausbildungsbeihilfen ist notwendig und ein Beitrag zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit. Diese Harmonisierung läuft über das Stipendien-Konkordat der EDK, das bereits von zehn Kantonen, die rund 50% der Schweizer Bevölkerung abdecken, ratifiziert worden ist. Im Gegensatz zur VSS-Initiative umfasst das Konkordat auch die Sekundarstufe II; auf dieser Stufe finden sich am meisten Stipendienbezügerinnen und Stipendienbezüger. Was ich vermisse, ist eine Unterstützung der kantonalen Beitrittsprozesse durch die Studierendenschaft.
— Hans Ambühl, Generalsekretär der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

3.1 Die Bestrebungen der Erziehungsdirektorenkonferenz

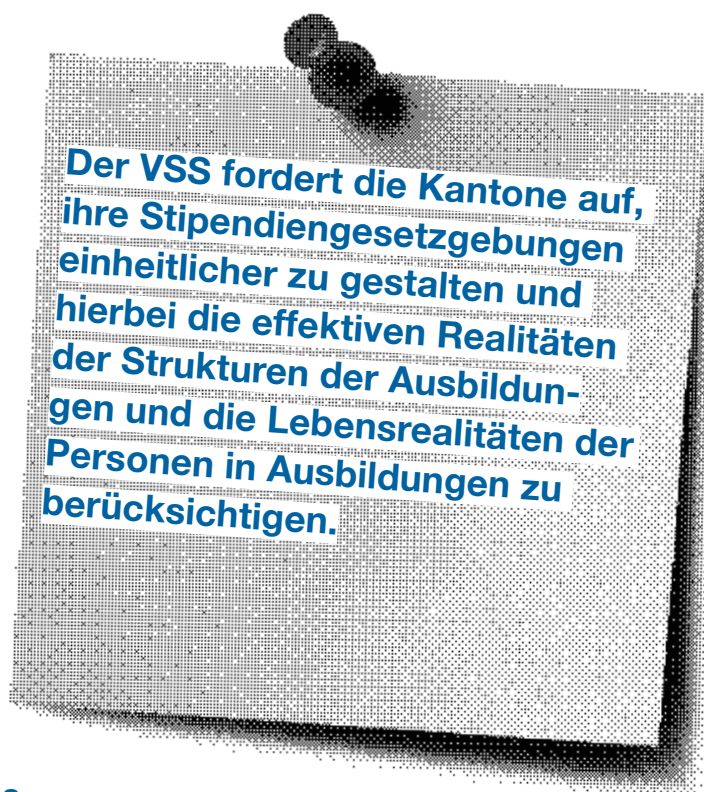
Im Jahr 2009 konnten sich die Bildungsverantwortlichen der kantonalen Regierungen in der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) auf einen Konkordatsvorschlag einigen, welcher seither von verschiedenen kantonalen Parlamenten diskutiert wird.⁴⁵ Das Konkordat tritt in Kraft, sobald wenigstens 10 Kantone ihre Zustimmung beschlossen haben.⁴⁶ Dies wurde im Oktober 2012 mit dem Beschluss des Kantons Glarus erreicht, weshalb dem Inkrafttreten 2013 nichts mehr im Weg steht. Der VSS begrüsst, dass die Kantone den Harmonisierungsbedarf anerkennen und eigene Bestrebungen dahingehend unternehmen möchten. Das Stipendien-Konkordat ist das daraus resultierende Produkt und entspricht dem kleinsten gemeinsamen Nenner, welchen die Erziehungsdirektorinnen und -direktoren der Kantone gefunden haben.

⁴⁴ http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2006/d_bericht_s_k18_0_20063178_0_20100202.htm (zuletzt besucht am 14.01.2013).

⁴⁵ <http://www.edk.ch/dyn/9966.php> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

⁴⁶ Art. 26 Abs. 1 Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009.

Dennoch hat sich der VSS von Beginn an kritisch zum Konkordat geäußert. Er bemängelt insbesondere die Unverbindlichkeit beziehungsweise Freiwilligkeit des Konkordates. Der VSS befürchtet, dass schwerwiegende Ungerechtigkeiten in Bezug auf die Stipendienhöhen und die Segmentierung der Ausbildungsbeiträge in Stipendien und Darlehen mittels Konkordat langfristig einen Gesetzesstatus erreichen, weil die Festlegung der minimalen Standards einem minimalistischen statt einem realistischen und sinnvoll ausgestalteten Vorschlag entspricht. So sind beispielsweise die Ausbildungsbeiträge zu tief festgesetzt und entsprechen nicht der finanziellen Realität von Studierenden. Auch wird den strukturellen Realitäten der Sekundär- und Tertiärbildung zu wenig Rechnung getragen. Des Weiteren sieht der VSS die Harmonisierung erschwert, weil ein langwieriger Inkraftsetzungsprozess bevor steht und nach wie vor keine verfassungsrechtliche Grundlage für eine Vereinheitlichung besteht.



3.2 Die Bestrebungen des Bundes

Der Bundesrat hat mit seinem indirekten Gegenvorschlag zur eidgenössischen Stipendieninitiative und dem begleitenden Bericht zur vorgeschlagenen Totalrevision erneut den Bedarf einer landesweiten Harmonisierung des Ausbildungsbeitragswesens festgehalten.⁴⁷ Obwohl er hierbei auch auf das Stipendien-Konkordat der EDK eingeht, ist sein derzeitiger Handlungsspielraum auf die Gesetzgebungskompetenz, hier konkret das eidgenössische Ausbildungsbeitragsgesetz, beschränkt. Die mit dem Gegenvorschlag geäuß-

⁴⁷ Erläuternder Bericht zum indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zur Eidgenössischen Volksinitiative «Stipendieninitiative» des Verbandes der Schweizer Studierendenschaften (VSS), Bundesrat 2012, EDI und EVD, abrufbar unter http://www.admin.ch/d/gg/pc/documents/2281/Ausbildungsbeitragsgesetz_Erl-Bericht_de.pdf (zuletzt besucht am 14.01.2013).

serte Absichtserklärung seitens der Landesregierung ist nicht neu: Seit 1964 wird sie immer wieder festgehalten. So auch in der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011, in welcher der Bundesrat «ein effizientes und gut ausgebautes Stipendienwesen für die Offenhaltung der verschiedenen Bildungsrichtungen zugunsten aller Bevölkerungsschichten als unerlässlich»⁴⁸ erachtet.

Heute formuliert der Bundesrat seine Absicht wie folgt: «Er [der Bundesrat] verfolgt damit [mit der Beschleunigung des Stipendienharmonisierungsprozesses] das Ziel, verbesserte Voraussetzungen für eine chancengerecht ausgestaltete Tertiärstufe zu schaffen und dadurch den Bildungs- und Forschungsplatz der Schweiz insgesamt zu stärken.»⁴⁹

Der VSS begrüsst die Bestrebungen des Bundesrates, bezüglich der Vereinheitlichung im Stipendienwesen endlich einen Schritt weiter zu kommen.

Der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrats geht in die richtige Richtung, er will die kantonalen Stipendienwesen über finanzielle Anreize harmonisieren. Es ist jedoch fragwürdig, ob die gegenwärtig 25 Millionen Franken pro Jahr genügen. Eine moderate Aufstockung der Bundesmittel würde die Chancengleichheit in der Bildung verstärken und wäre letztendlich auch im Sinne des Schweizer Arbeitsmarktes.
— Josiane Aubert, Nationalrätin SP (VD) und Felix Gutzwiller, Ständerat FDP (ZH), Vize-Präsidentin und Präsident des Teams FUTURE

Seit langem jedoch kritisiert der VSS, dass der Bundesrat zwar die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung und eines Ausbaus des Stipendienwesens anerkennt, jedoch die Kompetenz und Verantwortung hierfür nicht wahrnehmen will und die Finanzierung des Stipendienwesens zunehmend den Kantonen überlässt. Diese Reduktion der Bundesbeiträge (welche 1990 noch 40% der Gesamtsumme an Stipendien ausmachten, was einem Betrag von gut 100 Millionen Franken entsprach) führt mit den heutigen knapp 25 Millionen Franken, die gerade mal 8% der Aufwendungen decken, zu einer Mehrbelastung der Kantone. Die Kantone wiederum sind unterschiedlich bereit und fähig, diese Belastung zu tragen.

Der vorliegende Vorschlag zur Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes trägt deshalb höchstens minimal dazu bei, die Chancengleichheit im Bildungswesen zu gewährleisten. Das tiefe Niveau der Bundesbeiträge, deren Verteilung an die Einhaltung der bundesweiten gesetzlichen Normen gebunden sein soll, stellt keinen Anreiz dar, sich der nationalen Gesetzgebung unter zu ordnen. Die Harmonisierung bleibt ein fakultativer Akt der Kantone, welche die unterschiedliche Ausgestaltung der kantonalen gesetzlichen Normen weitestgehend beibehalten können.⁵⁰

⁴⁸ Botschaft des Bundesrates vom 24. Januar 2007 (Anm. 9).

⁴⁹ Erläuternder Bericht zum indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zur Eidgenössischen Volksinitiative «Stipendieninitiative» des Verbandes der Schweizer Studierendenschaften (VSS), Bundesrat 2012, EDI und EVD, abrufbar unter http://www.admin.ch/d/gg/pc/documents/2281/Ausbildungsbeitragsgesetz_Erl-Bericht_de.pdf (zuletzt besucht am 14.01.2013).

⁵⁰ Vernehmlassungsantwort des Verbandes der Schweizer Studierendenschaften (VSS) zur Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes SR 416.0, abrufbar unter www.vss-unes.ch.

Der VSS fordert die Politik auf, das Ausbildungsbeitragsgesetz so zu revidieren, dass die Chancengleichheit im Zugang zu Bildung durch ausreichende und sinnvoll ausgestaltete Stipendien verbessert wird.

Der Umstand, dass die Notwendigkeit der Harmonisierung vom Bund während 50 Jahren in regelmässigen Abständen und nun zuletzt im begleitenden Bericht zum indirekten Gegenvorschlag und auf Druck der Initiantinnen und Initianten der Stipendieninitiative erneut formuliert wurde, zeigt, dass die Vereinheitlichung des Stipendienwesens und der damit einhergehende chancengerechtere Zugang zur tertiären Bildung unabhängig von ökonomischen Prämissen zwar von grosser Bedeutung ist, die politischen Kräfte in diesem Land bislang aber nicht Willens waren, die nötigen Schritte dahingehend zu unternehmen. Ein gut formuliertes Ausbildungsbeitragsgesetz, welches sich der formellen und der materiellen Harmonisierung annimmt, könnte ein erster Schritt in die richtige Richtung sein.

Die Schweiz kann sich glücklich schätzen, die Studierenden zu haben, welche sie hat und sie müsste sogar noch einige mehr davon haben, um den Anforderungen des Arbeitsmarktes, welcher noch immer mehr hochqualifizierte Personen fordert, besser zu entsprechen. Diesen muss sie nachkommen, in dem sie ihr bewährtes duales Bildungssystem und ein hohes Anforderungsniveau an ihre Ausbildungsgänge aufrecht erhält. Es ist also ein bedeutendes Thema für die Schweiz, alle jungen Menschen, welche die Kapazität für und die Bereitschaft zu einer Ausbildung haben, dazu anzuhalten. Um diesem Ziel Folge zu leisten, ist es unabdingbar, dass die Beitragshöhen der Ausbildungsbeiträge signifikant erhöht werden. Die durch den Bundesrat vorgeschlagene Revision des eidgenössischen Gesetzes sendet ein extrem positives Signal aus, welches in die gleiche Richtung wie die Stipendieninitiative des VSS zielt. Tatsächlich anerkennt der Bundesrat formell die Bedeutung einer Veränderung des aktuellen Systems, spornt die Harmonisierung der kantonalen Systeme an und sieht eine Verteilung der Bundessubventionen unter den Kantonen vor, welche diejenigen favorisiert, welche sich am meisten zugunsten der Studierenden engagieren. Deshalb unterstütze ich den Vorschlag des Bundesrates.

— Dominique Arlettaz, Rektor der Universität Lausanne und Vize-Präsident der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten

3.3 Das Streben nach mehr: die Perspektive der Studierenden

Mit der am 20. Januar 2012 eingereichten Initiative wurde eine deutliche Forderung an Bund und Kantone gestellt: die Schweiz benötigt ein einheitliches System der Vergabe, Berechnung und Finanzierung der Ausbildungsbeiträge, welches allen – nach Fähigkeiten und Neigungen – den Abschluss einer tertiären Erstausbildung unter Gewährleistung eines minimalen Lebensstandards ermöglicht.

Die Initiative im Wortlaut

Art. 66 Ausbildungsbeiträge

1 Die Gesetzgebung über die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen an Studierende von Hochschulen und anderen Institutionen des höheren Bildungswesens und über die Finanzierung dieser Beiträge ist Sache des Bundes. Der Bund berücksichtigt dabei die Anliegen der Kantone.

2 Die Ausbildungsbeiträge gewährleisten während einer anerkannten tertiären Erstausbildung einen minimalen Lebensstandard. Die anerkannte tertiäre Erstausbildung umfasst bei Studiengängen, die in Bachelor- und Masterstufe gegliedert sind, beide Stufen; diese können an unterschiedlichen Hochschultypen absolviert werden.

3 Der Bund kann den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge an Personen auf anderen Bildungsstufen ausrichten. Er kann ergänzend zu kantonalen Massnahmen die interkantonale Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge fördern, dabei wahrt er die kantonale Schulhoheit.

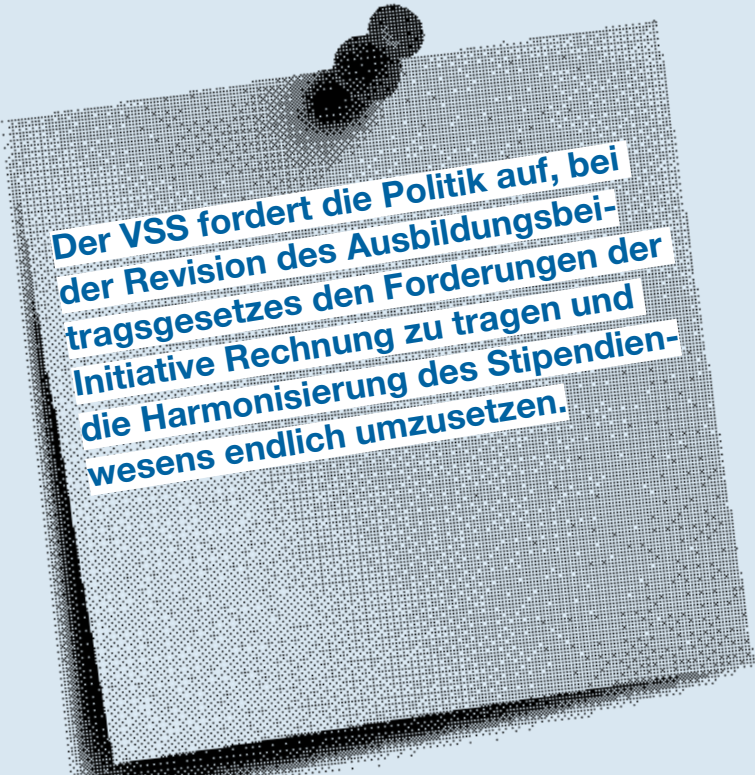
4 Für den Vollzug des Ausbildungsbeitragswesens sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält. Die Kantone können Ausbildungsbeiträge ausrichten, die über die Beiträge des Bundes hinausgehen.

8. Übergangsbestimmung zu Art. 66 (Ausbildungsbeiträge) Art. 197 Ziff. 8 (neu)

1 Treten die Ausführungsgesetze zu Artikel 66 Absatz 1–4 nicht innerhalb von vier Jahren nach Annahme durch Volk und Stände in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.

2 Im Falle einer vorübergehenden Verordnung wird der minimale Lebensstandard berechnet aufgrund:

- a. der materiellen Grundsicherung gemäss den Richtlinien in der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe; und
- b. der Ausbildungskosten



Der VSS fordert die Politik auf, bei der Revision des Ausbildungsbeitragsgesetzes den Forderungen der Initiative Rechnung zu tragen und die Harmonisierung des Stipendienwesens endlich umzusetzen.

Der VSS verfolgt mit der Stipendieninitiative primär ein Ziel: Die formelle und materielle Vereinheitlichung des Stipendienwesens. Die Initiative ist ein konsensorientierter Vorschlag, der den Grundsatz der Harmonisierung als Bundeskompetenz in der Bundesverfassung zu verankern beabsichtigt. Diese Kompetenz umfasst einerseits die Gesetzgebung über das Ausbildungsbeitragswesen: Der Bund soll dafür zuständig sein, zu definieren, wer unter welchen Bedingungen und in welcher Höhe Ausbildungsbeiträge erhält. Andererseits umfasst die Kompetenz auch die Gesetzgebung zur Finanzierung: Der Bund soll in die Pflicht genommen werden, zu definieren, welche Mittel von Kantonen und Bund für die Finanzierung der Ausbildungsbeiträge aufgewendet werden müssen. Die Initiative legt hierbei nicht fest, ob der Bund zukünftig die Finanzlast alleine zu tragen hat oder ob die Kantone weiterhin an der Finanzierung des Ausbildungsbeitragswesens beteiligt sein sollen. Auch über die Höhe der zu leistenden Beiträge macht die Initiative keine konkrete Aussage. Naheliegend ist jedoch, dass ein ausgebautes und harmonisiertes Stipendienwesen von Bund und Kantonen gemeinsam getragen werden muss und dass in der gesetzlichen Ausgestaltung der Lebensrealität von Studierenden Rechnung zu tragen ist.

Mit der Initiative strebt der VSS eine Harmonisierung an, welche sich an grosszügigen kantonalen Stipendiensystemen orientiert und nicht zu einer Nivellierung gegen unten führt. Studierende sollen Ausbildungsbeiträge erhalten, die ihnen während der gesamten tertiären Erstausbildung einen minimalen Lebensstandard entsprechend der materiellen Grundsicherung garantieren. Dies bedeutet, dass Ausbildungsbeiträge bis zum Abschluss einer tertiären Erstausbildung der Typen A und B entrichtet werden sollen. Eingeschlossen sind Bachelor- und Master-Abschlüsse an Hochschulen (Universitäten, Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen und Eidgenössisch Technischen Hochschulen) und Ausbildungen an höheren Fachschulen sowie Berufs- und höhere Fachprüfungen. Die Kompetenz für Ausbildungsbeiträge auf Sekundarstufe II bleibt vorerst bei den Kantonen. Der Bund soll neu aber auch auf dieser Bildungsstufe und für Weiterbildungen die Harmonisierung fördern können. Die kantonale Schulhoheit bleibt dabei jedoch gewahrt.

Im Endeffekt will der VSS ein gerechtes Bildungssystem, welches den Zugang zu Bildung nicht von den finanziellen Möglichkeiten von Einzelpersonen und Familien abhängig macht. Ein harmonisiertes Stipendienwesen ist ein erster Schritt dahin. Der Ausbildungsentscheid hinsichtlich Art der Ausbildung, Fachrichtung und Ausbildungsort darf keinesfalls aufgrund der finanziellen Ausgangslage einer Person oder eines Familiensystems getroffen werden. Deshalb darf auch die geographische Herkunft der Familie und der an einer Ausbildung interessierten Person kein ausschlaggebendes Kriterium für die Beurteilung der Berechtigung und für die Bemessung der Höhe eines Stipendiums mehr sein.

Bildung ist der Schlüssel, ein selbstbestimmtes und existenzsicherndes Leben führen und sich aktiv in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik einbringen zu können. Damit ein Hochschulstudium für alle möglich ist, unabhängig von den sozioökonomischen Verhältnissen, braucht es ausreichende und national einheitliche Stipendien. Mit der Stipendien-Initiative wird dies klar und verbindlich festgeschrieben. JA zur Stipendieninitiative.
— Prof. Katharina Prelicz-Huber, Präsidentin vpod-ssp Schweiz, Alt Nationalrätin Grüne (ZH)

3.4 Materielle Harmonisierungsabsichten

In Abgrenzung zur formellen Harmonisierung, welche die Vereinheitlichung von Vergabekriterien und Bemessungsgrundlagen meint, stellt die materielle Harmonisierung die Vereinheitlichung von Beitragshöhen sicher.

Die Stipendieninitiative fordert neben der formellen Harmonisierung der Vergabekriterien, der Berechnungsgrundlagen und der allgemeinen Ausgestaltung des Ausbildungsbeitragswesens auch eine materielle Vereinheitlichung, welche es den Studierenden in der Schweiz maximal ermöglicht, einen minimalen Lebensstandard während der Dauer der Ausbildung zu halten. Das Stipendien-Konkordat der EDK nimmt eine solche materielle Vereinheitlichung vor und setzt den minimalen Maximalbeitrag auf 16 000 Franken jährlich fest.

Der Bundesrat legt die Verfassung und insbesondere den zweiten Satz von Artikel 66 Absatz 1 so aus, dass eine materielle Harmonisierung durch den Bund nicht vorgesehen werden kann. Er lehnt eine materielle Harmonisierung also mit Verweis auf eine nicht vorhandene Kompetenz diesbezüglich ab und stützt sich auf eine Interpretation der Verfassung, welche es ihm im Ausbildungsbeitragsgesetz untersage, den Kantonen Vorschriften bezüglich der auszahlenden Beitragshöhen zu machen. Auch die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) hält in ihrem Bericht zum Bildungsrahmenartikel fest: «[...] Wohl erlaubt auch die neue Fassung dem Bund nicht, einheitliche Ausbildungsbeiträge festzulegen. Dies bleibt Sache der Kantone. Doch die Bestimmung ermöglicht dem Bund, gesamtschweizerische Kriterien aufzustellen für die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen.»⁵¹ Der Bericht verweist hierbei auf eine Auslegung der Bundesverfassung beziehungsweise der möglichen Bundeskompetenzen, welche bis zu den Diskussionen in den 60-er Jahren zurück verfolgt werden kann. In der Botschaft zum Verfassungsartikel 27quater vom November 1962 will der Bundesrat das föderalistische Prinzip unbedingt gewahrt sehen und schreibt fest: «Der Bund kann lediglich die von den Kantonen geschaffenen Einrichtungen subventionieren. Die eigenen Massnahmen des Bundes beschränken sich auf die Ergänzung der kantonalen Regelungen durch Lösungen, welche die Kantone selber nicht treffen können. [...] Gestützt auf Absatz 1 hat der Bund keinerlei Befugnisse, die Regelung der Ausbildungsbeihilfen als solche selbst irgendwie mitzubestimmen.»⁵²

Der VSS hält an seiner Forderung bezüglich der materiellen Harmonisierung fest. Es ist dabei zweitrangig, ob das mit einer Verfassungsänderung

⁵¹ Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Bericht der WBK-N vom 23. Juni 2005, BBl 2005 S. 5479.

⁵² Botschaft des Bundesrates vom 29. November 1962, S. 1334 (Anm. 1).

oder einer anderen Interpretation der Verfassung hinsichtlich dieser Möglichkeit geschieht. Er fordert, dass der Bund die Kantone mittels einer inhaltlichen Vorschrift bezüglich einer minimal festgesetzten maximalen Beitragshöhe verpflichtet, diese materielle Vereinheitlichung vorzunehmen. Untermuert wird die Ansicht des VSS über den politischen Handlungsspielraum auch durch die am 7. September 2007 eingereichte – in der Zwischenzeit jedoch abgelehnte – Standesinitiative des Kantons Solothurn: Der Bund wurde aufgefordert, mittels eines Rahmengesetzes eine materielle Harmonisierung des Stipendienwesens und eine zeitgleiche Ausweitung seines finanziellen Engagements vorzunehmen.⁵³

Die Initiative des VSS würde bezüglich dieser unterschiedlichen Auslegung eine Klärung bringen. Sie verlangt, dass die Höchstsätze der Stipendien sich am minimalen Lebensstandard orientieren. Zu diesem äussert sich die Initiative in den Übergangsbestimmungen. Die Sicherstellung der materiellen Grundsicherung für Studierende entspricht im Ausbildungskontext den üblichen durch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) festgelegten Kriterien plus die Ausbildungskosten. Diese umfassen sämtliche Kosten, welche explizit aufgrund der Ausbildung anfallen. Einkalkuliert werden müssen also administrative Kosten (u.a. Studien- und Prüfungsgebühren), Materialkosten (bspw. Bücher), Kosten für Exkursionen und kostenpflichtige Veranstaltungen und in gewissen Ausbildungsgängen Beteiligungen an den Kosten der Ausbildung an sich (betrifft v.a. den Bereich Tertiär B).

Die SKOS hat als Fachverband, der sich für die Ausgestaltung und Entwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz engagiert, zwar keine gesetzgeberische Kompetenz. Ihre Richtlinien sind aber weitläufig anerkannte Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Organisationen der privaten Sozialhilfe. Die Richtlinien dienen dazu, die minimalen Kosten zur Existenzsicherung hochzurechnen und daraus eine ernstzunehmende Aussage über die notwendigen Aufwendungen des Staates im Einzelfall zu machen. Die SKOS definiert allgemein gültige Grundleistungen, an welchen sich die Initiative des VSS ebenfalls orientiert: «Die materielle Grundsicherung umfasst alle in einem Privathaushalt notwendigen Ausgabenpositionen.»⁵⁴ Hierbei sind die Deckung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten und die Kosten für die medizinische Grundversorgung gesichert. Die Bemessungskriterien haben zum Ziel, die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und die soziale und berufliche Integration zu fördern. Sozialhilfe sichert also nicht nur die Existenz und das Überleben, sondern auch die Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben, welches aus Sicht des VSS auch Ausbildungen mit einschliesst.

⁵³ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20070308 (zuletzt besucht am 14.01.2013).

⁵⁴ Richtlinien Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. SKOS, 2008, abrufbar unter <http://www.skos.ch/de/?page=richtlinien/konsultieren/> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Damit also der effektive finanzielle Bedarf einer Person in Ausbildung als Berechnungsgrundlage hinzugezogen werden kann, ist es hilfreich, die Kostenerhebungen des Bundesamtes für Statistik⁵⁵ genauer zu betrachten:

T5.1 Struktur der monatlichen Ausgaben nach Wohnform, 2005 und 2009, in Franken

Ausgaben:	Im Elternhaus		Ausserhalb des Elternhauses	
	2005	2009	2005	2009
Ausgaben für das Wohnen	390.–	340.–	1070.–	1020.–
Unterkunft	20.–	20.–	620.–	600.–
Nahrung	300.–	260.–	360.–	350.–
Kommunikation	70.–	60.–	90.–	70.–
Ausgaben für das Studium	350.–	330.–	330.–	320.–
Studiengebühren und Kosten für Studium	210.–	190.–	210.–	200.–
Transport	140.–	140.–	120.–	120.–
Andere Ausgaben	600.–	540.–	570.–	530.–
Gesundheit	190.–	180.–	180.–	180.–
Kleidung	100.–	120.–	100.–	100.–
Freizeit	220.–	140.–	200.–	130.–
Andere Posten	90.–	100.–	90.–	120.–
Total	1340.–	1210.–	1970.–	1870.–

Bemerkung: Werte 2005 zu den Preisen von 2009 (um die Senkung von 3,7% zwischen 2005 und 2009 zu berücksichtigen). Beträge gerundet auf 10 Franken.
Quelle: Soziale und wirtschaftliche Lage der Studierenden 2005 und 2009

Die Mietkosten einer studierenden Person betragen durchschnittlich 600.— Franken monatlich. Die Ausbildungskosten belaufen sich auf weitere 320.— Franken monatlich, die Gesundheitskosten machen durchschnittlich weitere 180.— Franken pro Monat aus. Hinzu kommen Wohnnebenkosten und unverzichtbare Ausgaben für Nahrung, Kleidung und Kommunikation und Vergleichbares. Bereits ein unvollständiges Budget beläuft sich also auf 1500.— Franken monatlich. Addiert man weitere Lebenskosten, welche in den SKOS Richtlinien als Grundbedarf für den Lebensunterhalt bezeichnet werden, beträgt ein durchschnittliches studentisches Budget rund 2 000.— Franken pro Monat. Ein Vollstipendium kann daher keinesfalls auf einer minimalen Grenze von 16 000.— Franken pro Jahr festgesetzt werden. Realistischer ist es, einen zusätzlichen Betrag für den Lebensunterhalt zu addieren. Eine Rechnung könnte also wie folgt aussehen:

• Miet- und Nebenkosten: 700.—
• Ausbildungskosten: 320.—
• Gesundheitskosten: 180.—
• Nahrung: 400.—
• Weiterer Lebensunterhalt: 400.—
Total der Kosten
2000.— im Monat
24 000.— Franken im Jahr

⁵⁵ Studieren unter Bologna. Hauptbericht der Erhebung zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Studierenden an den Schweizer Hochschulen, BFS 2009, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.138272.pdf> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Anteil, an den Einnahmen eines Studenten/einer Studentin in %

Erwerbsarbeit	39%
Familie	49%
Stipendien und Darlehen	8%
Sonstige Einnahmen	4%

Ein minimales Maxima muss aus Sicht des VSS auf einer vergleichbaren Berechnung basieren und kann nicht unter den durchschnittlichen Lebenskosten von Studierenden, welche sich derzeit auf ungefähr 2 000.— Franken pro Monat belaufen, angesetzt werden. Die vorgenommene Schätzung und die erhobenen Zahlen des Bundesamtes für Statistik über den Ausgabenumfang können als realistisch jedoch tief bezeichnet werden. Die Kostenrealitäten in gewissen Städten entsprechen bereits heute einem höheren Niveau und die Entwicklungstendenzen machen deutlich, dass mit einer Erhöhung der regulären Ausgaben gerechnet werden muss. Zum Kostenvergleich können beispielsweise auch die Berechnungsgrundsätze für Ergänzungsleistungen herangezogen werden, welche merklich höher festgesetzt sind.

Die Einnahmen, auf welche Studierende zurückgreifen können, gestalten sich laut einer Aufstellung des Bundes⁵⁶ wie folgt:

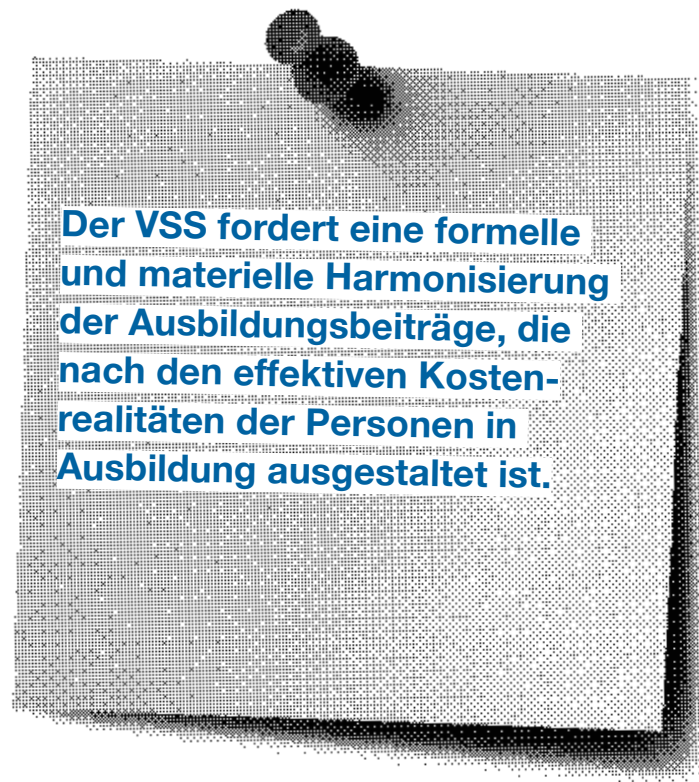
T 5.3 Herkunft der Einnahmen nach Wohnform, 2005 und 2009, in Franken

	2005			2009		
	Total	Im Elternhaus	Ausserhalb des Elternhauses	Total	Im Elternhaus	Ausserhalb des Elternhauses
Verwandtschaft	930.—	810.—	1020.—	930.—	810.—	1030.—
Erwerbstätigkeit	710.—	560.—	820.—	710.—	580.—	830.—
Stipendien und Darlehen	110.—	50.—	170.—	110.—	60.—	150.—
Andere	70.—	50.—	90.—	70.—	50.—	80.—
Total	1820.—	1470.—	2100.—	1820.—	1500.—	2090.—

Bemerkung: Werte 2005 zu den Preisen von 2009 (um die Teuerung von 3,7% zwischen 2005 und 2009 zu berücksichtigen). Beträge gerundet auf 10 Franken.
Quelle: Soziale und wirtschaftliche Lage der Studierenden 2005 und 2009

Rund 80% der Studierenden gehen neben ihrer Ausbildung bereits einer Erwerbstätigkeit nach. Zudem leisten die Familien bedeutende Beiträge an Lebensunterhalt und Ausbildungskosten. Dennoch gibt es Ausbildungsrealitäten, in welchen keine oder kaum Eigenleistungen erbracht werden können. Diese Realitäten sind darauf zurückzuführen, dass in einigen Fällen die ökonomische Ausgangslage der Herkunftsfamilie keine Unterstützung erlaubt, dass eine Ausbildung eine Erwerbstätigkeit nicht zulässt oder dass eine Berufstätigkeit (häufig ohne Ausbildungsabschluss) kein ausreichendes Erwerbseinkommen mit sich bringt. In einem solchen Fall müssen staatliche Vollstipendien die Ausbildung sicherstellen. Vollstipendien müssen einer realistischen Kostendeckung entsprechen. Die Stipendieninitiative des VSS widerspricht der Subsidiarität von Stipendien gegenüber Eigenleistungen nicht, sondern verlangt nur für diejenigen Studierenden ein Vollstipendium, denen die finanziellen Mittel für ein Studium fehlen.

⁵⁶ Studieren unter Bologna. Hauptbericht der Erhebung zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Studierenden an den Schweizer Hochschulen, BFS 2009, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.Document.138272.pdf> (zuletzt besucht am 14.01.2013).



Für den VSS ist die Harmonisierung der materiellen Voraussetzungen ein zentrales Element eines chancengerechteren Stipendiensystems. Es ist deshalb unabdingbar, dass ein entsprechender Abschnitt in die nationale Gesetzgebung aufgenommen wird.

Sich bewusst zu werden, dass jedes Jahr Personen, welche die Kompetenzen für ein Studium mitbringen, aufgrund finanzieller Voraussetzungen, des Wohnkantons oder einer zu einschränkenden Politik in Bezug auf den Erhalt von Stipendien von einer solchen Ausbildung ausgeschlossen bleiben, ist stossend: Die Chancengleichheit beinhaltet in gleichem Masse den Zugang zu einem Bildungsangebot wie den Ausbildungsabschluss. Die Lebensbedingungen während einem Studium sind ausschlaggebend, weshalb die Berücksichtigung eines minimalen Lebensstandards für die Bemessung der Beiträge an Stipendien grundlegend ist. Stipendienbezügerin oder -bezüger zu sein, bedeutet, seine Ausbildung mit einer zusätzlichen Last zu absolvieren: Man kann nichts verpassen, man kann nicht aufgeben. Wenn man aus einem Kanton kommt, welcher nur wenig in die Ausbildungsbeihilfen investiert und in welchem die Maximalbeiträge nicht ausreichen, ist man zusätzlich gezwungen, nebenbei zu arbeiten. Dieser Druck ist kaum aushaltbar. Diese Studierenden durchlaufen unvergleichliche Lebensbedingungen, um ein Diplom zu erzielen. Das ist inakzeptabel.

— Mélanie Glayre, Studentin und Co-Präsidentin der Studierendenorganisation der Universität Lausanne FAE

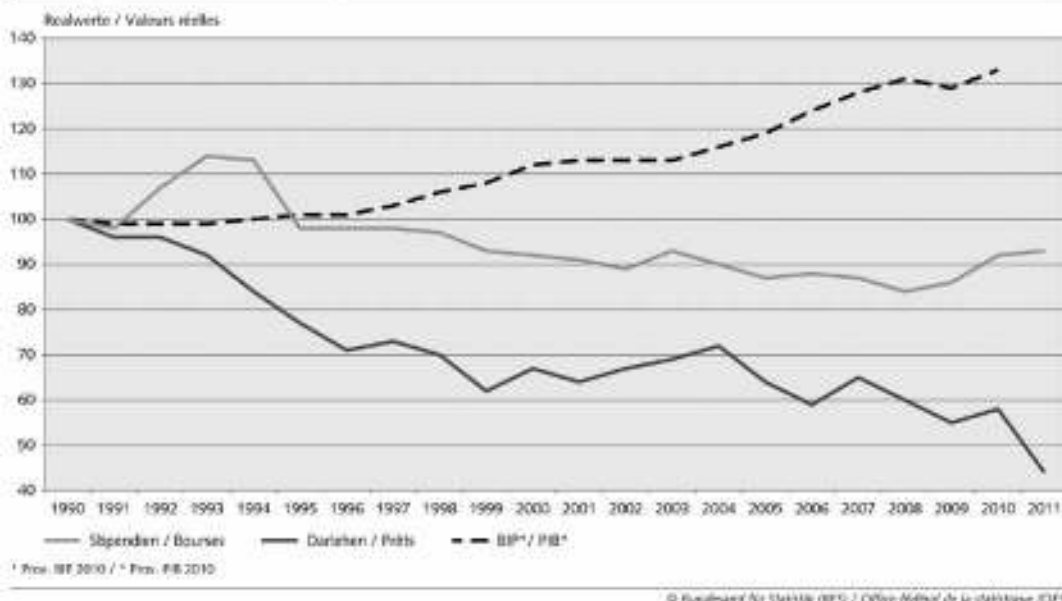
4. Stipendien und ihre Finanzierung

Ein ausgebautes Stipendienwesen ist ein staatlicher Auftrag. Die öffentliche Hand muss entsprechend die Finanzierung gewährleisten. Die Frage bleibt, wer die Finanzierungskompetenzen und Pflichten trägt und wie Bund und Kantone ihren gemeinsamen Finanzierungspflichten nachkommen können.

4.1 Kosten des Stipendienwesens

Heute vergeben die Kantone insgesamt 306 Millionen Franken in Form von Stipendien. Berücksichtigt man auch die vergebenen Darlehen, entspricht die Gesamtsumme der Ausbildungsbeiträge rund 326 Millionen Franken im Jahr 2011. Dieser Betrag wird heute vom Bund mit 25 Millionen Franken an Ausgaben für Stipendien subventioniert.⁵⁷ Der Bund hat in den vergangenen Jahren verschiedentlich und insbesondere in der Debatte zur Neugestaltung des Finanzausgleichs die Absicht geäußert, sich aus der Finanzierung des Ausbildungsbeitragswesens zurückzuziehen. Diese eindeutige Absichtserklärung führt in der Konsequenz einerseits zu einer Senkung der Bundessubventionen an die Ausrichtungen der Kantone. Andererseits führt sie mancherorts zur einer Anpassung der kantonalen Ausbildungsbeitragsinvestitionen.

Gesamtbetrag der kantonalen Stipendien und Darlehen, 1990–2011
Montant global des bourses et des prêts cantonaux, 1990–2011



Konkret hat das Stipendienvolumen seit 1993 inflationsbereinigt um 25% abgenommen und der Anteil der Bundessubventionen ist im selben Zeitraum von 40% auf 8% gesunken. So lag dieser 1995 noch bei rund 115 Millionen Franken, wurde dann kontinuierlich reduziert; belief sich 2004 noch auf 79

57 Kantonale Stipendien und Darlehen 2012, BFS 2012, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/22/publ.Document.163454.pdf> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Anzahl Schweizer Kantone	26
Anzahl unterschiedlicher Stipendiengesetzgebungen	26

Millionen Franken und betrug nach einer weiteren Reduktion 2008 nur noch 25 Millionen Franken.⁵⁸ Die kantonalen Beiträge haben sich im selben Zeitraum sehr unterschiedlich entwickelt. Die deutlichsten Beispiele hierfür sind die Kantone Bern und Waadt: Während der Kanton Bern zwischen 1990 und 2010 seine Ausgaben für Stipendien von ursprünglich 54.4 auf heute 27 Millionen Franken halbiert hat, so führte die Politik der Waadt zur gegenteiligen Entwicklung. Dort haben sich die kantonalen Ausgaben im selben Zeitraum von 10.6 auf 50.9 Millionen verfünffacht. Insgesamt ist aber der Betrag, welchen die Kantone zur Verfügung stellen in den vergangenen zehn Jahren ohne Inflationsbereinigung um 9% oder rund 32 Millionen Franken zurückgegangen.⁵⁹

Geleistete Bundessubventionen an die Entrichtung von Stipendien durch die Kantone in Mio. CHF

Jahr 1990	99
Jahr 2000	90
Jahr 2010	24

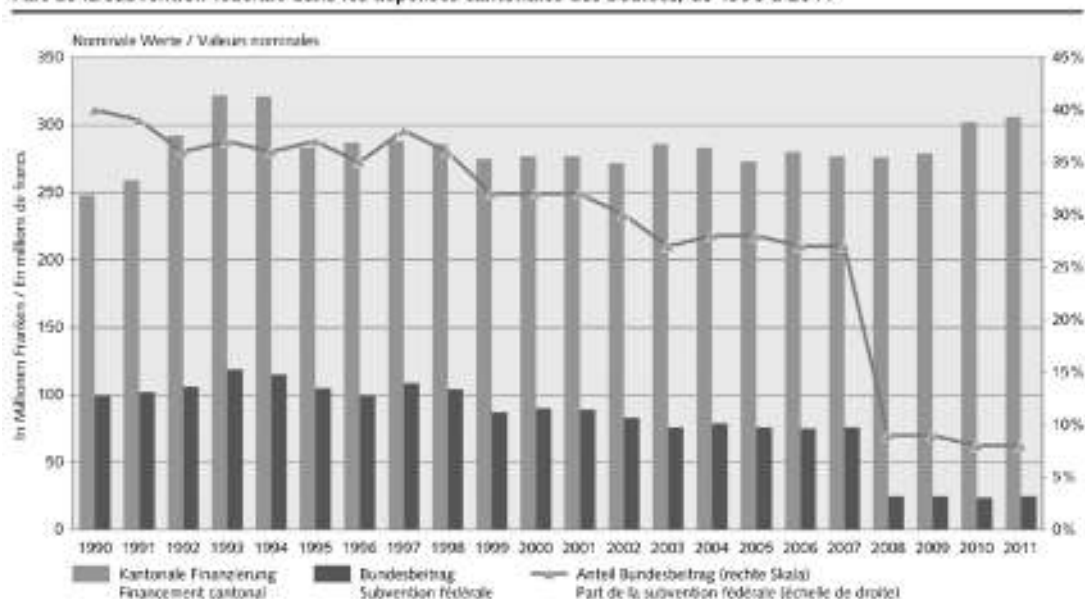
Betrag, den der Kanton Waadt an Stipendien vergab in Millionen CHF

Jahr 1990	10.6
Jahr 2010	50.9

Betrag, den der Kanton Bern an Stipendien vergab in Millionen CHF

Jahr 1990	54.4
Jahr 2010	27.0

Anteil des Bundesbeitrags an den kantonalen Stipendiaausgaben, 1990–2011
Part de la subvention fédérale dans les dépenses cantonales des bourses, de 1990 à 2011



⁵⁸ Kantonale Stipendien und Darlehen 2012, BFS 2012, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/22/publ.Document.163454.pdf> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

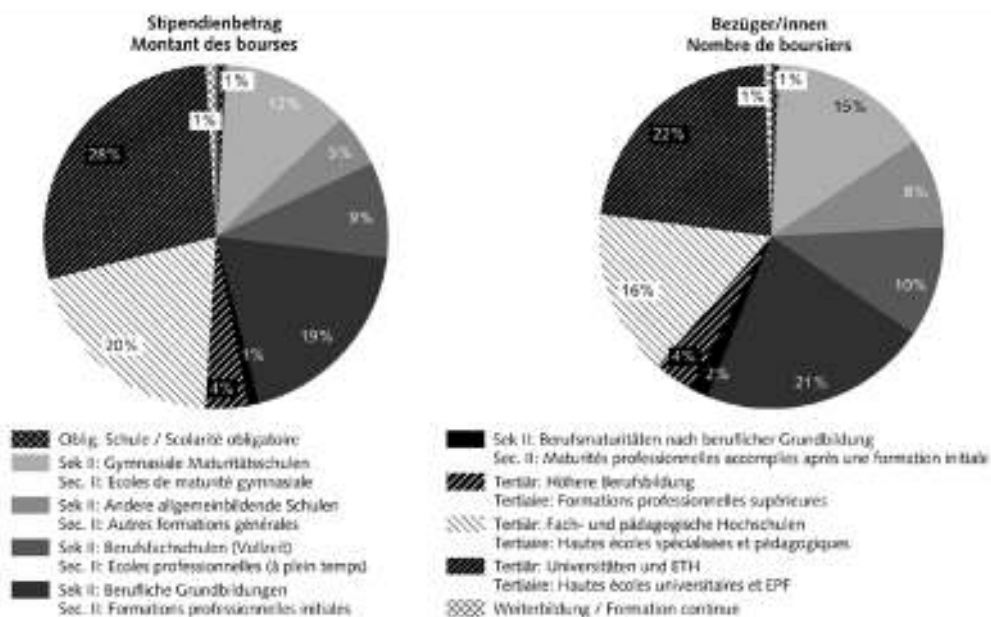
⁵⁹ Kantonale Stipendien und Darlehen 2012, BFS 2012, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/22/publ.Document.163454.pdf> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Der VSS fordert eine formelle und materielle Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge, die nach den effektiven Kostenrealitäten der Personen in Ausbildung ausgestaltet ist.

4.2 Organisation des Stipendienwesens

Von der gesamten Stipendiensumme wird über die Hälfte in tertiäre Ausbildungen investiert. Dies bedeutet, dass 52% der Aufwendungen, welche Kantone und Bund für das Ausbildungsbeitragswesen tätigen, zu Studierenden an Fachhochschulen, Universitäten, Eidgenössisch Technischen Hochschulen oder aber in den Bereich der Ausbildungen des tertiären Typs B (höhere Fachschulen, Berufs- sowie höhere Fachprüfungen) fliessen. Von den rund 260 000 Studierenden in einer solchen tertiären Ausbildung erhalten rund 8%, also gut 20 000 Personen, ein Stipendium.⁶⁰

Stipendienbetrag und Stipendienbezüger/innen nach Bildungsstufe, 2011
Montant des bourses et nombre des boursiers selon le degré de formation en 2011

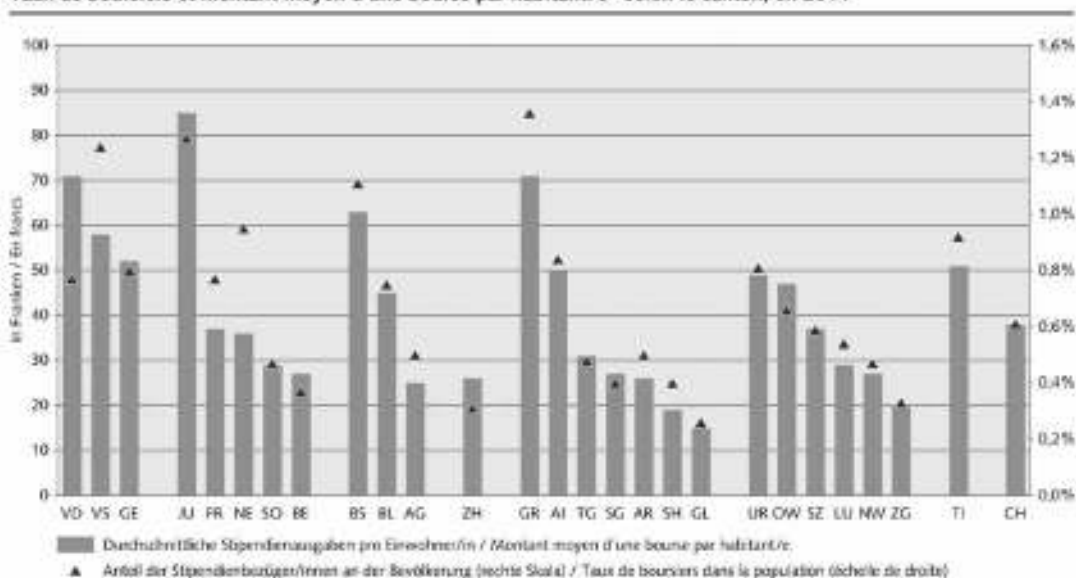


⁶⁰ Kantonale Stipendien und Darlehen 2012, BFS 2012, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/22/publ.Document.163454.pdf> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bis anhin sind die Stipendienwesen jedoch immer noch kantonal organisiert. Erhebliche Unterschiede betreffen die Herangehensweise an Anrechnungs- und Berechnungsmodelle, die Kriterien der Vergabe sowie die Ausgestaltung, die Anzahl und die Höhe von ausbezahlten Ausbildungsbeiträgen. So beziehen beispielsweise im Kanton Zürich 0,3% der Bevölkerung durchschnittlich rund 4 700 Franken pro Semester, während im Kanton Neuenburg an 1% der Bevölkerung durchschnittlich 2 200 Franken pro Semester vergeben werden. Im Kanton Wallis liegt der semestrielle Stipendienmedian bei rund 1 500 Franken. Der Pro-Kopf-Wert, welchen der Kanton Jura ausgibt, beträgt 85 Franken, während der Kanton Schaffhausen pro Einwohnerin und Einwohner gerade mal 19 Franken für Stipendien ausgibt.⁶¹

Sehr unterschiedlich sind auch die kantonalen Maximalbeiträge für Stipendien ausgestaltet. So vergibt der Kanton Appenzell Ausserrhoden lediglich 10 000 Franken maximal, die Kantone St. Gallen und Luzern jedoch maximal 13 000 Franken jährlich für unverheiratete Personen; der Kanton Genf ist bereit, ein Maximum von 16 000 Franken auszuschütten, der Kanton Bern sieht Beträge von über 20 000 und der Kanton Zürich maximale Stipendien bis über 30 000 Franken vor.

Stipendienbezügerquote und durchschnittliche Stipendien pro Einwohner/in* nach Kanton, 2011
Taux de boursiers et montant moyen d'une bourse par habitant/e* selon le canton, en 2011



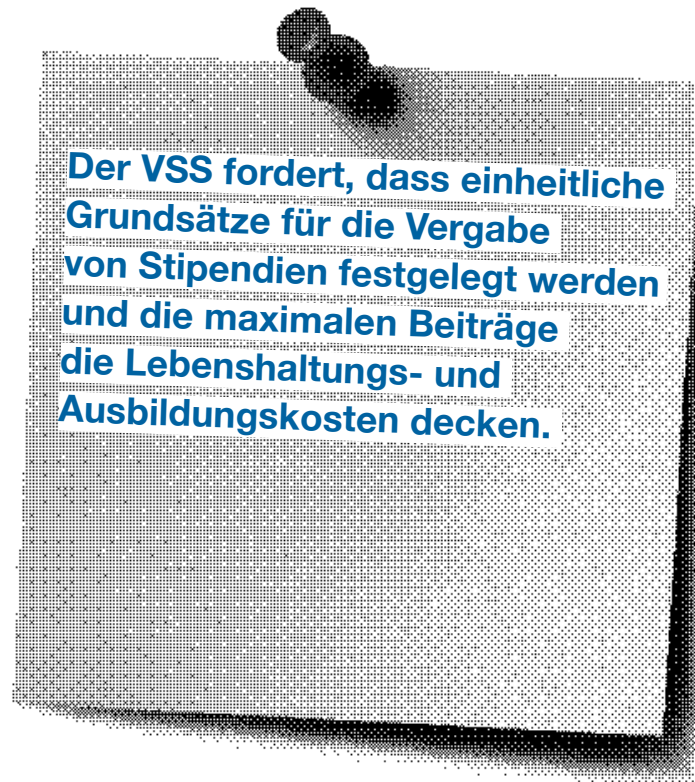
In der Konsequenz bedeutet die derzeitige Organisation des Stipendienwesens, dass die Eltern der Studierenden entweder zufälligerweise aus einem Kanton kommen, der mit vergleichsweise geringen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen hat und grosszügige Stipendien gewährt, oder aber aus einem Herkunftskanton, welcher drastische Sparmassnahmen unternimmt

61 Kantonale Stipendien und Darlehen 2012, BFS 2012, abrufbar unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/22/publ.Document.163454.pdf> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Durchschnittliche Höhe eines Stipendiums im Jahr 2009 (in CHF)

Kanton Zürich	7 652
Kanton Neuenburg	3 238
Kanton Uri	5 533
In der Schweiz	5 541

oder die Bildung beziehungsweise das Ausbildungsbeitragswesen nicht als seine erste Priorität behandelt. Damit hängt es allzu oft vom Wohnort einer Person ab, ob sie ein Studium in Angriff nehmen kann oder nicht. Die 26 verschiedenen Stipendiensysteme können die Chancengleichheit in Bezug auf den Bildungszugang also bei Weitem nicht garantieren.



4.3 Notwendiger Ausbau der Investitionen

Geht man wie bereits erwähnt von einer Förderquote von 20% und den ungefähren heutigen Studierendenzahlen und Studiumskosten aus, so kann man die Kosten, welche durch eine Harmonisierung und den verbesserten Zugang zu Ausbildungsbeiträgen anfallen würden wie folgt berechnen:

Jährlich werden heute rund 300 Millionen Franken an Stipendien vergeben. Der Bund unterstützt die Kantone hierbei mit einem Jahresbetrag von 25 Millionen Franken. Etwas mehr als 50% des gesamten Stipendiovolumens fließen in die tertiäre Ausbildung, was einem Betrag von abgerundet 150 Millionen Franken jährlich entspricht. Auf der tertiären Bildungsstufe (Typen A und B) absolvieren rund 250 000 Studierende eine Ausbildung. Heute beziehen rund 9% davon, also 22 500 Studierende, ein Stipendium. Laut den Erhebungen des Bundesamtes für Statistik kostet das Studierendenleben zwischen 20 000 und 24 000 Franken im Jahr. Dieser Ausgabenumfang entspricht auch den erwähnten Empfehlungen der SKOS.

Angenommen, davon würde rund die Hälfte – also zwischen 10 000 und 12 000 Franken – für rund 20% der Studierenden (also 50 000 Personen) mit einem Stipendium gedeckt, so müssten Bund und Kantone jährlich 600 Millionen Franken für die Stipendien für tertiäre Ausbildungen aufwenden. Zieht man die heutigen 150 Millionen davon ab, erhält man einen Mehrbetrag von 450 Millionen – also rund einer halben Milliarde – jährlich.

Förderbedarf: $50\,000 \times 12\,000 = 600\,000\,000$ CHF

Ausgaben heute: 150 000 000 CHF

Zusätzlicher Investitionsbedarf: $600\,000\,000 - 150\,000\,000 = 450\,000\,000$ CHF

Diese Berechnung entspricht einer Realität unabhängig von Initiative, Gesetzesrevision und kantonalen Harmonisierungsbestrebungen. Hinzu kommt, dass mit steigenden Studierendenzahlen gerechnet werden muss, sich die genannte notwendige Förderquote aber auf den heutigen Bedarf stützt, der kaum sinken wird.

Bildung ist unsere einzige Ressource. Die Schweizer Politik täte gut daran, dieser Tatsache endlich Rechnung zu tragen, und damit aufzuhören, über Sparmassnahmen im Bildungsbereich zu debattieren. Mehrinvestitionen sind das einzige Mittel, welches nachhaltig dazu beiträgt, diese Ressource zu sichern.
— Rahel Imobersteg, Leitung Kampagnen und Kommunikation vpod-ssp und ehemalige Generalsekretärin VSS

Die kalkulierten Mehrinvestitionen müssen also getätigt werden, damit – entsprechend der Verfassungsziele und der Menschenrechte – die tertiäre Bildung allen nach Neigung und Fähigkeit und unabhängig der sozialen Herkunft und ökonomischen Ausgangslage offen steht.

Eine Harmonisierung des Ausbildungsbeitragswesens und ein Ausbau dessen sind ohne gesteigerte Kosten nicht möglich. Für den Bedarf und die Bedarfskalkulation sekundär ist indes, ob die anfallenden Kosten und Mehrinvestitionen von Bund und/oder Kantonen getragen werden.

Der Entwurf eines Gegenvorschlags des Bundes zur VSS-Initiative geht zwar in eine gute Richtung, aber er ist ungenügend. Als Subventionsvoraussetzung sollte generell das im Stipendienkonkordat definierte Recht festgeschrieben werden. Die jährliche Bundessubvention muss dem Finanzvolumen aller 26 Kantone entsprechen: jeder Stipendienfranken der Kantone wird vom Bund verdoppelt! Die Förderung des Bundes darf sich nicht auf den Tertiärbereich beschränken, sondern muss auf die Sekundarstufe II ausgeweitet werden.
— Dr. phil. Charles Stirnimann, Präsident Interkantonale Stipendien-Konferenz

Eine deutliche Abgrenzung muss hingegen gemacht werden: Diese Mehrinvestitionen dürfen keinesfalls über die derzeit festgesetzten Beiträge

Stipendiumssumme im Jahr in Millionen CHF

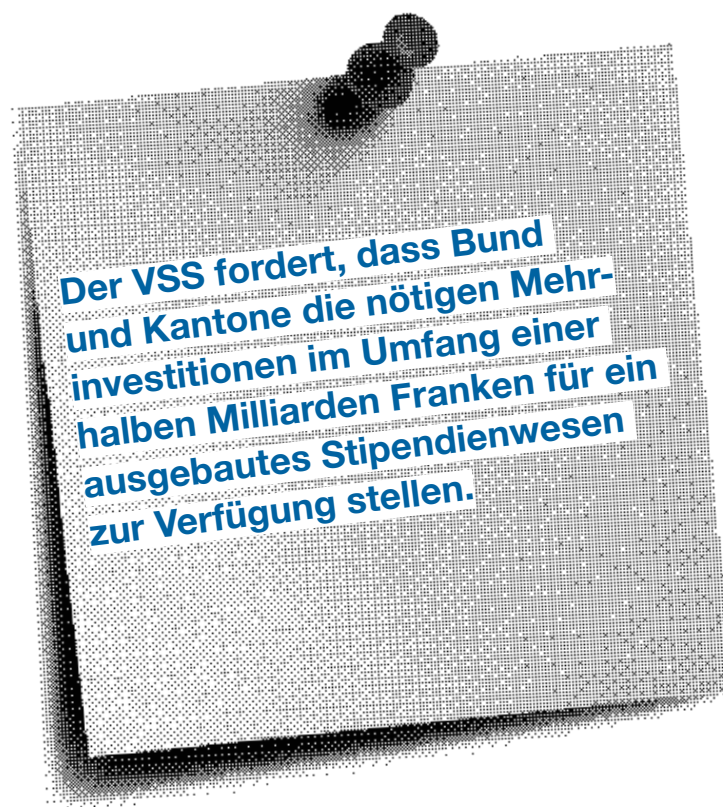
Jahr 1990	302.1
Jahr 2000	277.5
Jahr 2010	248.4

Anteil der Bundessubventionen an der**Gesamtsumme für Stipendien in %**

Jahr 1990	40
Jahr 2000	32
Jahr 2010	8

im Bildungs-, Forschungs- und Innovationsbereich (BFI) getätigt werden. Im Bericht, welcher den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates begleitet heisst es: «Sodann wäre der für den Bund entstehende Mehraufwand im Rahmen des Ausgabeplafonds der Bundesfinanzen zu kompensieren und hätte entsprechende Abstriche im Bildungs-, Forschungs- und Innovationsbereich (BFI) oder anderen Politikbereichen zur Folge.»⁶²

Eine solche Konkurrenzierung der Bildungsausgaben kann aber überhaupt nicht in Betracht gezogen werden, weil die Investitionen im Bildungs-, Forschungs- und Innovationsbereich ohne die Berücksichtigung zusätzlich anfallender Kosten für Stipendien beschlossen wurden und entsprechend für klar definierte andere Bildungsziele vorgesehen sind. Weil Bildung die einzige Ressource der Schweiz ist, ist Bildung auch derjenige Politikbereich, in welchem Mehrinvestitionen gerechtfertigt sind und unumstritten sein sollten. Einer Schwächung von Bildung, Forschung und Innovation insgesamt aufgrund eines inszenierten Wettbewerbs innerhalb der knappen nationalen und kantonalen Bildungsinvestitionen widersetzt sich der VSS vehement. Im Gegenteil: Der Bund muss sich im Stipendienwesen verstärkt finanziell engagieren und soll seine Mittel in diesem Bereich gezielt einsetzen. Dies soll es den Kantonen ermöglichen, Stipendien zu vergeben, die den vorgegebenen minimalen Lebensstandard subsidiär gewährleisten.



⁶² Erläuternder Bericht zum indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zur Eidgenössischen Volksinitiative «Stipendieninitiative» des Verbandes der Schweizer Studierendenschaften (VSS), Bundesrat 2012, EDI und EVD, abrufbar unter http://www.admin.ch/d/gg/pc/documents/2281/Ausbildungsbeitragsgesetz_Erl-Bericht_de.pdf (zuletzt besucht am 14.01.2013).

4.4 Die Subsidiarität der Leistung

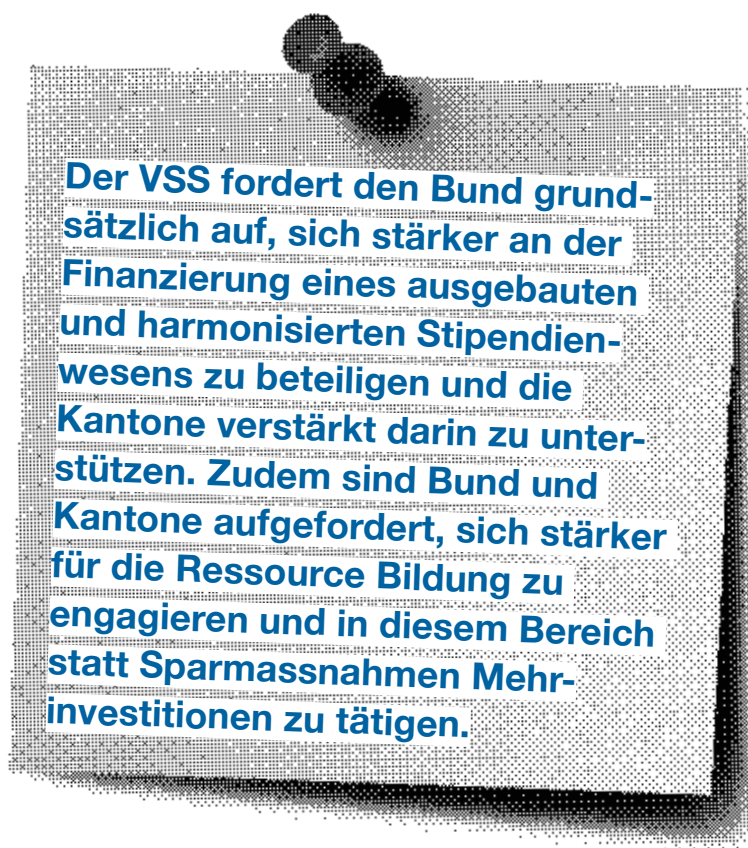
Die Forderung nach der Gewährleistung eines minimalen Lebensstandards schliesst die Subsidiarität der Leistung nicht aus. Wer auf Stipendien in welchem Umfang einen Anspruch hat, ist über einheitliche Vergabe- und Berechnungskriterien zu regeln. Dies könnte im nationalen Ausbildungsbeitragsgesetz im Detail festgeschrieben werden.

Mit seiner Initiative schliesst der VSS also weder die Subsidiarität aus, noch fordert er ein Grundeinkommen für Studierende. Die Initiative will lediglich festsetzen, dass der Anspruch auf ein maximales Stipendium auch einem minimalen Lebensstandard gerecht werden muss. Diesem grundlegenden Prinzip muss auch das neue Ausbildungsbeitragsgesetz Folge leisten, wenn die Absichtserklärung des Bundesrates auf einen chancengleichen Zugang zu tertiärer Bildung über eine sinnvolle Ausgestaltung des Ausbildungsbeitragswesens hergestellt werden soll.

Die Studierenden haben zu lange darauf gewartet, dass die Politik ein Stipendien-system auf die Beine stellt, welches diesen Namen auch verdient. Es ist inakzeptabel, dass der Zugang zur Bildung immer noch eine Frage des Geldes ist.
— Géraldine Savary, Ständerätin SP (VD), Mitglied der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur

Die Verankerung der Subsidiarität der Leistung in Ausbildungsbeitragsgesetzen dient der Regelung, in welchem Umfang sich eine Person an der Finanzierung der Ausbildung beteiligen kann, wenn sie zu deren Realisierung auf staatliche Mittel angewiesen ist. Die Beteiligung an der Finanzierung der Lebenshaltungskosten während einer Ausbildung wird für Stipendienbezügerinnen und -bezüger über dieses Subsidiaritätsprinzip geregelt. Alle anderen Studierenden kommen ohnehin selber beziehungsweise über ihre familiären Systeme für die volle Deckung der anfallenden Kosten auf. Hierbei kommt es zu einer Berechnung der finanziellen Ausgangslage einer Person in Ausbildung oder mit Ausbildungsabsichten. Einerseits dienen die möglichen finanziellen Leistungen der Familie beziehungsweise der gesetzlich verpflichteten Personen als Berechnungsgrundlage, andererseits werden Vermögen und eigene Erwerbseinkünfte der Betroffenen miteinkalkuliert. Dabei ist darauf zu achten, dass Ausbildungsgegebenheiten und Berufstätigkeitsmöglichkeiten realistisch eingeschätzt werden. Auch die Subsidiarität der Leistung darf Personen mit Ausbildungsabsichten nicht von der Aufnahme und dem Abschluss einer Ausbildung abhalten. Die Eigenbeteiligungen müssen also verhältnismässig sein zu den effektiven finanziellen Leistungsmöglichkeiten. Eine sinnvolle Umsetzung des Prinzips der Subsidiarität setzt zudem voraus, dass die anfallenden Lebenshaltungskosten inklusive Ausbildungskosten realistisch eingeschätzt werden.

Kritisch betrachtet der VSS grundsätzlich eine Koppelung der Diskussionen über Studiengebühren – administrative Gebühren – und den Ausbau des Stipendienwesens. Der VSS will davon absehen, die heutige Diskussion um den Ausbau und die Vereinheitlichung des Stipendienwesens mit einem Anstieg von Ausbildungskosten jedweder Art zu verknüpfen. Ein direkter und verpflichtender Zusammenhang zwischen Studiengebühren und Ausbildungsbeiträgen, wie dies im Bericht der WBK-N zum Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung festgehalten wird⁶³, führt in der Konsequenz zu folgender Entwicklung: Steigen die Studiengebühren (beispielsweise weil kantonale Sparmassnahmen zu Minderinvestitionen der öffentlichen Hand in eine Hochschule führen), müssen die kantonalen Aufwendungen für Stipendien in dem Masse ansteigen, dass zusätzliche Personen gefördert und bereits geförderte Personen stärker unterstützt werden. Deshalb ist die besagte Koppelung nicht nur gefährlich, sondern macht in Anbetracht der bereits unbefriedigenden Stipendiensituation keinen Sinn.



⁶³ Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung. Bericht der WBK-N, 2005, abrufbar unter <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2005/5479.pdf> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

5. Fazit

Stipendien fördern

- die Chancengleichheit in der Bevölkerung durch verbesserten Zugang zu Bildung: Eine Ausbildungswahl nach Fähigkeiten und Neigungen wird gewährleistet, sofern die sozioökonomische und geographische Herkunft keine Hürde darstellt.
- die Qualität der Ausbildung und der Arbeit: Die verwirklichte Chancengleichheit ist nach internationalem Standard ein Qualitätsmerkmal der Hochschulbildung, welches sich positiv auf die Qualität der gesamten Schweizer Bildungslandschaft auswirkt. Folglich ist sie vorteilhaft für die Qualifizierung von Arbeitskräften und den Wirtschaftsstandort.
- die Gesellschaft. Und müssen deshalb gefördert werden.

Die Vision des VSS ist ein harmonisiertes Stipendienwesen, das einheitliche Kriterien für den Erhalt von Stipendien festlegt. Dadurch wird der Zugang zu Bildungsgängen unabhängig der geographischen Herkunft und der finanziellen Situation einer Person gewährleistet und die Chancengleichheit zwischen Studierenden aus verschiedenen Kantonen garantiert. Das Ausbildungsbeitragswesen soll sich dabei auf die Bedürfnisse der Studierenden abstützen und maximal die tatsächlichen Lebenshaltungs- und Ausbildungskosten abdecken. Die Existenz einer studierenden Person muss in einer Kombination von Eigenleistung und staatlicher Unterstützung gesichert sein. Die Bemessung der eigenen Leistungen, sei dies durch eigenes Erwerbseinkommen oder finanzielle Beiträge durch die Familie beziehungsweise die gesetzlich verpflichtete Person, ist hierbei so zu gestalten, dass niemand aus finanziellen Gründen von einer Ausbildung abgehalten wird. Dass zur Erfüllung dieses Anspruchs eine Vielzahl unterschiedlicher Bemessungskriterien berücksichtigt werden muss, ist offensichtlich. Die detaillierte Ausgestaltung der Bemessungskriterien sowie die Festlegung der zu erbringenden Eigenleistungen wird in einem Gesetzgebungs- und Verordnungsprozess vollzogen. Durch die verfassungsrechtliche Verankerung eines vereinheitlichten Stipendienwesens werden lediglich die rudimentären Rahmenbedingungen festgesetzt. Klar ist derweil, dass die mit einem entsprechend ausgebauten und harmonisierten Stipendienwesen verbundenen Mehrinvestitionen sich langfristig längst durch einen höheren Bildungsstand der Gesellschaft und durch mehr hochqualifizierte Fachkräfte bezahlt machen.

Bereits heute gibt es verfassungs- und menschenrechtliche Grundlagen, die für Bildung, Zugang zu Bildung und Chancengleichheit wegweisend sind. Bildung ist somit kein «verhandelbares Gut» auf dem freien Markt und muss folglich allen uneingeschränkt nach ihren Fähigkeiten und Neigungen zugänglich sein. Der Staat ist verpflichtet, unterstützend einzugreifen, wenn die finanzielle Ausgangslage einer Familie beziehungsweise der gesetzlich verpflichteten Personen oder einer Person in Ausbildung oder mit Ausbildungs-

absichten dafür nicht ausreicht. Ausbildungsbeiträge sind somit ein unverzichtbarer Faktor zur Wahrung des Rechts auf Bildung.

Anzahl und Höhe der gesprochenen Beiträge müssen den studentischen Gegebenheiten angepasst sein. Inakzeptabel ist deshalb die bereits Jahre andauernde Reduktion der jährlichen Ausgaben des Bundes und der Kantone. Dies umso mehr, als zeitgleich die Studierendenzahlen steigen und ein starker Ausbau der tertiären Bildungsangebote und -einrichtungen stattfindet. Für die einzelnen Studierenden und die gesamte Gesellschaft hat dieser Rückzug der öffentlichen Hand negative Konsequenzen. Nur wenn in den entscheidenden Faktor Bildung und somit in die Grundlage unserer modernen Gesellschaft investiert wird, hat die Schweiz eine Zukunft.

Stipendieninitiative – weil Ausbildung Zukunft schafft.

6. Bibliographie

Literatur und Materialien

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 27quater über Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen vom 29. November 1962. BBl 1962 II 1316.
- Botschaft des Bundesrates über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011 vom 24. Januar 2007. BBl 2007 S. 1223.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährleistung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien vom 29. Mai 1964. BBl 1964 I 1109.
- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Berufsbildung in der Schweiz 2012. Fakten und Zahlen. Bern, 2012.
- Bundesamt für Statistik, Kantonale Stipendien und Darlehen 2011. Neuenburg, 2012.
- Bundesamt für Statistik, Studieren unter Bologna. Hauptbericht der Erhebung zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Studierenden an den Schweizer Hochschulen. Neuenburg 2009.
- Bundesamt für Statistik, Studierende an den universitären Hochschulen 2010/11. Neuenburg, 2011.
- Bundesamt für Statistik, Studierende an den Fachhochschulen 2010/11. Neuenburg 2011.
- Bundesamt für Statistik, Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2004: Erste gesamtschweizerische Ergebnisse. Neuenburg, 2006.
- Bundesamt für Statistik, Kantonale Stipendien und Darlehen 2010, Neuenburg 2011.
- Bundesamt für Statistik, Kantonale Stipendien und Darlehen 2011, Neuenburg 2012.
- Bundesamt für Statistik, Bildungsstatistik 2012. Neuenburg 2012.
- EDK, Stipendienpolitik in der Schweiz; Die Bedeutung der Stipendien für unser Land: Sind Stipendien durch Darlehen zu ersetzen? Bern, 1997.
- Eidgenössisches Departement des Innern und Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Erläuternder Bericht zum indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zur Eidgenössischen Volksinitiative «Stipendieninitiative» des Verbandes der Schweizer Studierendenschaften (VSS). Bern 2012.
- Parlamentarische Initiative Carobbio, Stipendien. Änderung des Bundesgesetzes vom 14. März 1985. AB 1986 N 1465ff.
- Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Bericht der WBK-N vom 23. Juni 2005, BBl 2005 S. 5479.
- Petition des Verbandes der Schweizerischen Studentenschaften (VSS) «gegen den Subventionsabbau - für gerechte Stipendien» vom 08. März 1984. AB 1984 N 82ff.
- Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Bildungsbericht Schweiz 2010. Aarau, 2010.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Richtlinien. Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Bern, 2005.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Stipendien statt Sozialhilfe. Für eine wirksame Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Grundlagenpapier der SKOS. Bern, 2011.
- Stirnimann Charles, Vom Sputnik-Schock zum Stipendienkonkordat, Anmerkungen zur schweizerischen Politik der Ausbildungsförderung. Basel, 2010.
- Tagesanzeiger, Stipendieninitiative kommt den Erzföderalisten gelegen. Bern, 27. April 2010.
- Vernehmlassungsantwort des Verbandes der Schweizer Studierendenschaften (VSS) zur Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes SR 416.0. Bern, 2013.

Internet

American Students Assistance, <http://www.asa.org/policy/resources/stats/default.aspx> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/08/dos/blank/15/07.html> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4107> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/22/publ.html?publicationID=4508> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/publ.html?publicationID=2211> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/tab/blank/uebersicht.html> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/05/key/blank/uebersicht.html> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/08/dos/blank/15/07.html> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/05/key/blank/uebersicht.html> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/tab/blank/uebersicht.html> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4403> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bundesamt für Statistik, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4400> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bundesversammlung, <http://www.parlament.ch/d/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/fruehere-volksabstimmungen/abstimmungen2006/21052006/seiten/default.aspx> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bundesversammlung, http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2006/d_bericht_s_k18_0_20063178_0_20100202.htm (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Bundesversammlung, http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20070308 (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Neue Zürcher Zeitung, <http://campus.nzz.ch/studium/90-000-dollar-schulden> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Netzwerk Future, http://www.netzwerk-future.ch/data/Tages%20Anzeiger_2010_04_27_Stipendien.pdf (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Schweizerisches Bundesarchiv, <http://www.amtsdruckschriften.ch/detailView.do?id=20014664#1> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Schweizerische Eidgenossenschaft, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2012/2437.pdf> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Schweizerische Eidgenossenschaft, <http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19850310/det328.html> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Schweizerische Eidgenossenschaft, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2007/1223.pdf> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, <http://www.edk.ch/dyn/9966.php> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, http://www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/medienkonferenzen/3.1.2012/Grundlagenpapier_Stipendienstatt_Sozialhilfe.pdf (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, <http://www.skos.ch/de/?page=richtlinien/konsultieren/> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, <http://www.sbf.admin.ch/aktuell/vernehmlassung/01741/index.html?lang=de> (zuletzt besucht am 14.01.2013).

