

13.058

**Botschaft
zur «Stipendieninitiative» und
zum indirekten Gegenvorschlag
(Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes)**

vom 26. Juni 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die «Stipendieninitiative» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Volksinitiative abzulehnen. Gleichzeitig unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, als indirekten Gegenvorschlag die Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2006 | P | 06.3342 | Gesamtschweizerisches System zur Studienfinanzierung
(N 6.10.06, Randegger) |
| 2006 | P | 06.3304 | Gesamtschweizerisches System zur Studienfinanzierung
(S 20.9.06, Leumann) |
| 2001 | P | 01.3456 | Leistungsabhängige Stipendien
(N 18.3.02, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Juni 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Stossrichtung der Volksinitiative – die Harmonisierung des Ausbildungsbeitragswesens – verdient Unterstützung. Mit dem interkantonalen Stipendienkonkordat von 2009 wurde ein entscheidender Schritt in diese Richtung gemacht. Die von der Initiative verlangte Verlagerung der Kompetenzen in diesem Bereich von den Kantonen auf den Bund sind damit nicht mehr nötig und aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen. Mit einer Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes als indirektem Gegenvorschlag zur Initiative sollen die Bundesbeiträge an die Kantone von der Erfüllung der im Stipendienkonkordat aufgestellten Grundsätze abhängig gemacht werden. Der Bund erhält zudem die Kompetenz, weitere Harmonisierungsbemühungen der Kantone zu fördern.

Inhalt der Volksinitiative

Der Verband der Schweizer Studierendenschaften (VSS) hat am 20. Januar 2012 die «Stipendieninitiative» eingereicht. Die Volksinitiative fordert eine Änderung von Artikel 66 der Bundesverfassung, um für den tertiären Bildungsbereich durch eine Verlagerung der Rechtssetzungskompetenz von den Kantonen auf den Bund eine bundesweite Harmonisierung der Stipendienvergabe zu erreichen. Der Bund soll die Vergabekriterien definieren und vereinheitlichen. Er soll darüber befinden, wer in welcher Situation wie viele Stipendien erhält. Mit der Volksinitiative möchte der VSS erreichen, dass Schweizer Studierende Ausbildungsbeiträge erhalten können, die ihnen einen minimalen Lebensstandard garantieren. Zudem soll der Bund bei der Finanzierung des Stipendienwesens stärker in die Pflicht genommen werden.

Vorzüge und Mängel der Volksinitiative

Die von der Volksinitiative angestrebte Harmonisierung des Ausbildungsbeitragswesens auf der Tertiärstufe ist ein wichtiges Anliegen, da hierdurch die Chancengerechtigkeit beim Zugang zu den Angeboten auf der Tertiärstufe erhöht werden kann. Die derzeit bestehenden regionalen Disparitäten deuten darauf hin, dass das Ausbildungsbeitragswesen in der Schweiz – trotz der breiten Angebotspalette – noch Schwachstellen aufweist. Das Ziel der Volksinitiative, die Rechtsetzungskompetenz für das Ausbildungsbeitragswesen im Tertiärbereich von den Kantonen auf den Bund zu verlagern, ist jedoch in mehrfacher Hinsicht problematisch.

Auf kantonaler Seite wurde am 18. Juni 2009 die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat) beschlossen. In der Zwischenzeit sind dem Stipendienkonkordat elf Kantone beigetreten, sodass die Inkraftsetzung auf den 1. März 2013 erfolgte. Ziel des Konkordats ist eine Harmonisierung der 26 kantonalen Stipendiengesetzgebungen. Festgelegt werden, wie vom VSS gefordert, gesamtschweizerische Grundsätze und Mindeststandards für die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen für Ausbildungen auf der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe. Eine Annahme der Volksinitiative würde diese aktuellen kantonalen Harmonisierungsbestrebungen unterlaufen.

Die Volksinitiative ändert darüber hinaus die in der Bundesverfassung verankerte und von Volk und Ständen deutlich angenommene Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und führt zu erheblichen Mehrkosten. Gemäss den Berechnungen der Initiantinnen und Initianten ist von einem Betrag von jährlich rund 500 Millionen Franken auszugehen. Die Übernahme dieser zusätzlichen Kosten wäre auf Gesetzesstufe zu klären.

Antrag des Bundesrates

Vor dem Hintergrund der gravierenden Nachteile und Schwächen der Volksinitiative hat der Bundesrat beschlossen, den eidgenössischen Räten die Ablehnung der Volksinitiative vorzuschlagen.

Gleichzeitig hat der Bundesrat einen indirekten Gegenvorschlag erarbeitet, der es dem Bund erlaubt, dem von den Initiantinnen und Initianten vorgebrachten wichtigen Anliegen der bundesweiten Harmonisierung des Stipendienwesens im Rahmen seiner verfassungsmässigen Zuständigkeiten Nachdruck zu verleihen. Der Bundesrat begrüsst die grossen Fortschritte in den kantonalen Harmonisierungsbestrebungen im Ausbildungsbeitragswesen. Mit der beantragten Neuregelung des Ausbildungsbeitragsgesetzes verfolgt der Bundesrat das Ziel, diese zu fördern und zu beschleunigen.

Der vorliegende Gesetzentwurf regelt die Voraussetzungen für die Gewährung von Bundesbeiträgen an die Kantone. Es ist und bleibt die Aufgabe der Kantone, die Anspruchsberechtigung der Studierenden zu definieren sowie die Höhe der Ausbildungsbeiträge festzulegen. Der Bundesrat verzichtet im Sinne eines schlanken Gesetzes ausdrücklich darauf, über das Stipendienkonkordat hinausgehende Reglementierungen hinsichtlich der Ansprüche der Studierenden zu definieren.

Der vorliegende Revisionsentwurf orientiert sich an folgenden Prämissen:

- Gegenstand und Geltungsbereich des Gesetzes (Tertiärstufe) werden mit der Revision nicht verändert.
- Nur noch diejenigen Kantone, welche die für die Tertiärstufe relevanten Harmonisierungsbestimmungen des Stipendienkonkordats vom 18. Juni 2009 erfüllen, haben Anspruch auf die Gewährung von Bundesbeiträgen im Rahmen des Ausbildungsbeitragswesens.
- Im Revisionsentwurf werden keine Aussagen zur Höhe der Ausbildungsbeiträge gemacht.
- Die Bundessubvention soll weiterhin nach Massgabe der Wohnbevölkerung pauschal ausgerichtet werden.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Volksinitiative

1.1 Wortlaut der Volksinitiative

Die «Stipendieninitiative» hat den folgenden Wortlaut:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

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.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 8¹ (neu)

8. Übergangsbestimmung zu Art. 66 (Ausbildungsbeiträge)

¹ Treten die Ausführungsgesetze zu Artikel 66 Absätze 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.

¹ Da die Volksinitiative keine Übergangsbestimmung der Bundesverfassung ersetzen will, erhält die Übergangsbestimmung zum vorliegenden Artikel erst nach der Volksabstimmung die endgültige Ziffer, und zwar aufgrund der Chronologie der in der Volksabstimmung angenommenen Verfassungsänderungen. Die Bundeskanzlei wird die nötigen Anpassungen vor der Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) vornehmen.

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

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

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die «Stipendieninitiative» wurde am 6. Juli 2010 von der Bundeskanzlei vorgeprüft² und am 20. Januar 2012 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 27. Februar 2012 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Volksinitiative mit 117 069 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.³

Die Volksinitiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴ (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 20. Juli 2013 die Beschlussentwürfe und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 ParlG bis zum 20. Juli 2014 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

1.3 Gültigkeit

Die Volksinitiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 BV⁵:

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Volksinitiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Volksinitiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Volksinitiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

2 Ausgangslage für die Entstehung der Volksinitiative

Bildung auf der Tertiärstufe umfasst die Hochschulen (Tertiär A: universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und pädagogische Hochschulen) und die höhere Berufsbildung (Tertiär B: Berufs- und Fachprüfungen sowie höhere Fachschulen). Bildung auf dieser Stufe erfolgt in eigener Verantwortung. Die Finanzierung der anfallenden Lebenskosten ist grundsätzlich Sache der Auszubildenden selbst.

² BBl **2010** 5051

³ BBl **2012** 2437

⁴ SR **171.10**

⁵ SR **101**

Fakten und Zahlen

Der Bildungsbericht Schweiz 2010 hat gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, einen Abschluss auf der Tertiärstufe zu erlangen, wesentlich von der sozialen Herkunft der Studierenden abhängt. In Bezug auf Hochschulabschlüsse haben Kinder aus Akademikerfamilien nicht nur in der Schweiz, sondern in ganz Europa bessere Bildungschancen. Auch wenn sich in der Schweiz die Chancengerechtigkeit in den letzten 30 Jahren verbessert hat, so haben Kinder aus Akademikerfamilien nach wie vor bessere Voraussetzungen, Zugang zu höherer Bildung zu erhalten. Die Chancengleichheiten sind dabei speziell bei den universitären Hochschulen stark ausgeprägt. Es ist zu vermuten, dass insbesondere die höhere Berufsbildung vermehrt Personen mit niedrigem sozio-ökonomischem Hintergrund einen Tertiärabschluss ermöglicht.⁶

Abschlüsse der Tertiärstufe lohnen sich: Insgesamt wirken sich tertiäre Ausbildungen auf das Individuum, die Gesellschaft und die Wirtschaft positiv aus. Umso störender ist es, wenn Menschen, die willens und fähig sind, sich auf der Tertiärstufe zu bilden, aus finanziellen Gründen darauf verzichten müssen.

Ausbildungsbeiträge können es erlauben, möglicherweise bestehende finanzielle Hürden für die Aufnahme eines Studiums zu beseitigen. Für den individuellen Bildungserfolg sollen die persönlichen Fähigkeiten und Leistungen ausschlaggebend sein. Ausbildungsbeiträgen kommt somit eine wichtige Bedeutung zu. Sie tragen dazu bei, die Chancengerechtigkeit zu fördern und unzureichend genutzte Begabungspotenziale besser zu valorisieren.

Für Studierende an Hochschulen (Tertiärbereich A) machen Zuwendungen von Eltern und Verwandten im Durchschnitt 55 % der Einnahmen der Studierenden aus. Der Verdienst aus eigener Erwerbstätigkeit deckt 36 %, Stipendien und Darlehen etwa 6 % der Einnahmen. 3 % des Lebensunterhalts speist sich aus anderen Quellen.⁷ Die durchschnittlichen monatlichen Einnahmen beliefen sich 2009 auf ca. 1800 Franken und unterscheiden sich je nach Hochschultyp kaum. Über 35 % der Studierenden gehen einer Erwerbstätigkeit in einem Umfang von mehr als 20 % nach. Die Zuwendungen von Eltern an die Einnahmen der Studierenden sind umso höher, je höher der höchste Bildungsabschluss der Eltern ist.⁸

In der höheren Berufsbildung (Tertiärbereich B) finanzieren 65,7 % der Absolvierenden der Berufsprüfungen und der höheren Fachprüfungen ihre Ausbildung ganz oder teilweise aus eigenen privaten Mitteln. Etwa ein Drittel muss nicht auf private Mittel zurückgreifen. Die Unterstützung durch den Arbeitgeber hat eine grosse Bedeutung: 56,7 % der Kandidatinnen und Kandidaten einer Berufsprüfung und 66,5 % der Absolvierenden einer höheren Fachprüfung werden durch ihre Arbeitgeber, beispielsweise durch bezahlte Abwesenheiten oder durch die Übernahme von Prüfungsgebühren, unterstützt. Branchenfonds oder andere öffentliche Leistungen spielen nur eine sehr untergeordnete Rolle. 9,1 % der Kandidaten der Berufsprüfungen und 3,4 % der Kandidaten der höheren Fachprüfungen erhalten Unterstützung

⁶ Bildungsbericht Schweiz 2010: 181 f.

⁷ Bundesamt für Statistik (BFS): Studieren unter Bologna. Hauptbericht der Erhebung zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Studierenden an Schweizer Hochschulen 2009; www.bfs.admin.ch > Aktuell > Publikationen (publicationID=4107).

⁸ Das BFS definiert diesen als höchsten Bildungsabschluss mindestens eines Elternteils.

aus öffentlichen Mitteln (z. B. Ausbildungsbeiträge, Sozialversicherungen).⁹ Die Studierenden der höheren Fachschulen geben die eigene Erwerbstätigkeit, die Zuwendung der Eltern und die eigenen Ersparnisse als wichtigste Finanzierungsquelle an, wobei sich die Fachrichtungen stark unterscheiden. Für 91 % der Studierenden im Bereich Wirtschaft ist die eigene Erwerbstätigkeit die wichtigste Finanzierungsquelle, im Bereich Hotellerie hingegen nur für 16 % der Studierenden. Letztere finanzieren sich vor allem durch Zuwendungen der Eltern (45 %) und durch eigene Ersparnisse (28 %). Lediglich 2,2 % der Studierenden in höheren Fachschulen (zwischen 6 % im Bereich Gesundheit und 0,6 % im Bereich Wirtschaft) erhalten Ausbildungsbeiträge.¹⁰

Unbestritten ist, dass die Möglichkeiten, sich ein Stipendium für eine Ausbildung auf der Tertiärstufe zu verschaffen, in der Schweiz heute zahlreicher sind als je zuvor: Ausbildungsbeiträge werden nicht nur durch den Bund und die Kantone, sondern auch durch Bildungsinstitutionen selbst, die Privatwirtschaft, Stiftungen, Vereinigungen sowie durch ausländische Staaten und internationale Organisationen angeboten. Unbestritten ist indessen auch, dass das Ausbildungsbeitragswesen in der Schweiz trotz der breiten Angebotspalette Schwachstellen aufweist. Der Bundesrat bestreitet denn auch nicht, dass Handlungsbedarf besteht. Dabei kommt der Kooperation zwischen Bund und Kantonen eine Schlüsselfunktion zu.

Zuständigkeiten

Das öffentliche Ausbildungsbeitragswesen liegt in der Zuständigkeit der Kantone. In eigener Kompetenz gewährt der Bund lediglich Stipendien an ausländische Studierende in der Schweiz und an Studierende der Eidgenössischen Technischen Hochschulen. Des Weiteren werden Stipendien für schweizerische Studierende an den Europäischen Hochschulinstitutionen in Brügge (Belgien), Natolin (Polen) und Florenz (Italien) vom Bund finanziert.

Die Kantone vergaben im Jahr 2011 insgesamt knapp 306 Millionen Franken in Form von Stipendien und rund 20 Millionen Franken in Form von Studiendarlehen. Einen hohen Anteil der Unterstützung durch kantonale Ausbildungsbeihilfen erhalten die Studierenden auf der Tertiärstufe (Tertiär A und B): Über die Hälfte des Stipendienbetrags (über 161 Millionen Franken, das entspricht 53 %) gehen an sie. Insgesamt bezogen im Jahr 2011 von den etwa 600 000 Personen in einer nachobligatorischen Ausbildung gut 47 500 ein Stipendium, was einer Quote von 8,1 % entspricht.¹¹

Der Bund kann den Kantonen gemäss Artikel 66 der BV Beiträge ausschliesslich auf der Tertiärstufe leisten. Gleichzeitig hat der Bund aufgrund dieses Artikels der BV die Kompetenz, die interkantonale Harmonisierung zu fördern und Grundsätze dazu festzulegen. Jeder Kanton hat entsprechend eine eigene Stipendiengesetzgebung. Unterstützt werden Personen, die sich in einer nachobligatorischen Ausbildung befinden, die zu einem staatlich anerkannten Abschluss führt. Die zu diesem Zweck bestehenden Bildungsmöglichkeiten werden sowohl von öffentlichen Institutionen als auch von privaten Unternehmen erbracht. Obwohl die Anzahl der Studierenden

⁹ Econcept AG: Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung. Zürich 2011.

¹⁰ Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG: Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung – Eine Analyse aus Sicht der Studierenden. Bern 2009.

¹¹ BFS: Kantonale Stipendien und Darlehen 2011. Neuenburg 2012.

seit Jahren stetig ansteigt, blieb der Umfang der kantonalen Ausbildungsbeiträge nominal jedoch praktisch unverändert. Unter Berücksichtigung der Inflation hat der Realwert von 1995 bis 2008 abgenommen. Seit 2009 nehmen insbesondere die Stipendien jedoch wieder zu.¹²

Die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen an die Studierenden wurde und wird in den Kantonen jedoch sehr verschieden gehandhabt. Es existieren unterschiedliche Vergabekriterien und Beitragshöhen. Der Erhalt von Ausbildungsbeiträgen hängt stark vom Wohnkanton ab. Die kantonalen Ausgaben je Einwohnerin und Einwohner variierten 2011 zwischen 15 Franken im Kanton Glarus und 85 Franken im Kanton Jura. Im Kanton Graubünden erhält einer von 74 Einwohnern, im Kanton Zürich einer von 323 Einwohnern ein Stipendium. Die durchschnittlich gewährten Stipendien auf der Tertiärstufe variierten im Jahr 2011 für Studierende der universitären Hochschulen zwischen 11 086 im Kanton Obwalden, 10 220 Franken im Kanton Waadt, 9962 Franken im Kanton Zürich, 9651 Franken im Kanton Bern und 4843 Franken im Kanton Schaffhausen respektive 5573 Franken im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Für Studierende der höheren Berufsbildung variierten die Stipendien zwischen 11 651 Franken (Kanton Waadt) respektive 10 049 Franken (Kanton Zürich) und 3473 Franken (Kanton Obwalden) respektive 3645 Franken (Kanton Neuenburg).

Vor diesem Hintergrund wurde auf kantonaler Seite am 18. Juni 2009 die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat) beschlossen. Die Inkraftsetzung erfolgte auf den 1. März 2013 durch den Vorstand der EDK. Festgelegt werden gesamtschweizerische Grundsätze und Mindeststandards für die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen für Ausbildungen auf der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe. Die Beitrittskantone verpflichten sich dazu, die im Stipendienkonkordat festgehaltenen Grundsätze und Mindeststandards in ihren kantonalen Stipendengesetzgebungen zu übernehmen. Eine ausführliche Darstellung des Stipendienkonkordats erfolgt in Ziffer 6.1.1.

Frühere Anliegen des VSS

Der Verband Schweizer Studierendenschaften (VSS) hat bereits zweimal eine Volksinitiative zum Thema Stipendien lanciert:

- 1972 wurde die Volksinitiative «Neuordnung der Studienfinanzierung» eingereicht¹³. Diese forderte eine generell elternunabhängige, teilweise rückzahlbare Studienfinanzierung zur vollständigen Deckung der Ausbildungs- und Lebenskosten mittels eines vom Bund zu errichtenden Fonds. Die Initiative wurde 1974 zurückgezogen¹⁴.
- Die 1991 lancierte Initiative «Bildung für alle – Stipendienharmonisierung» forderte die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards mittels staatlicher Ausbildungsbeiträge für Personen, die nicht über die notwendigen

¹² BFS: Kantonale Stipendien und Darlehen 2011. Neuenburg 2012.

¹³ Zustande gekommen am 1. Juni 1972 (BB1 1972 I 1318); Botschaft des Bundesrates vom 2. Mai 1973 (BB1 1973 I 1319); Beschluss des Parlaments vom 22. März 1974 (BB1 1974 I 810).

¹⁴ Zurückgezogen am 20. Juni 1974 (BB1 1974 II 189)

finanziellen Mittel verfügen.¹⁵ Es gelang indes nicht, innerhalb der vorgegebenen Frist genügend Unterschriften zu sammeln¹⁶.

3 Ziele und Inhalt der Volksinitiative

3.1 Ziele der Volksinitiative

Ziel der Volksinitiative ist eine Harmonisierung des Stipendienwesens für sämtliche tertiäre Ausbildungen (Tertiär A und B), gegebenenfalls bis zum Masterabschluss. Sie beabsichtigt, den Grundsatz der Harmonisierung als Bundeskompetenz zu verankern: Der Bund soll die Vergabekriterien definieren und vereinheitlichen. Er soll darüber befinden, wer in welcher Situation wie viele Stipendien erhält.¹⁷

Der VSS konkretisiert die Verlagerung der Kompetenzen: In Zukunft soll auf eidgenössischer Ebene die Gesetzgebung über die Vergabe von Stipendien und die Gesetzgebung über die Finanzen beschlossen werden.¹⁸ Die Volksinitiative legt hierbei nicht fest, ob der Bund zukünftig die Finanzlast alleine zu tragen habe oder ob die Kantone weiterhin zahlungspflichtig sein sollen. Auch über die Höhe der allfälligen kantonalen Beiträge macht die Volksinitiative keine Angaben.¹⁹

Mit der Volksinitiative möchte der VSS erreichen, dass Schweizer Studierende Ausbildungsbeiträge erhalten können, die ihnen einen minimalen Lebensstandard garantieren. Dabei gehe es laut Aussagen der Initiantinnen und Initianten um ein gerechtes Bildungssystem, das den Zugang zu Bildung nicht mehr von den finanziellen Möglichkeiten von Einzelpersonen und Familien abhängig macht.²⁰

3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung

Die Volksinitiative fordert eine Änderung von Artikel 66 BV, um für den tertiären Bildungsbereich durch eine Verlagerung der Rechtsetzungskompetenz von den Kantonen auf den Bund einen bedeutenden Ausbau der Leistungen und eine bundesweite Harmonisierung der Stipendienvergabe zu erreichen. Die Initiantinnen und Initianten streben eine Förderquote von 20 % an. Derzeit beträgt die Bezügerquote auf der tertiären Bildungsstufe etwa 9 %.²¹

Mit der vorgeschlagenen Regelung soll der Bund festlegen können, wer unter welchen Bedingungen und in welcher Höhe Ausbildungsbeiträge erhält. Die Leistungen sollen so ausgebaut werden, dass für Studierende während einer aner-

¹⁵ BBl 1991 III 1222

¹⁶ BBl 1993 I 1009

¹⁷ Leporello «Stipendieninitiative – Weil Ausbildung Zukunft schafft. Jetzt unterschreiben! Eine Initiative des VSS»: S. 2

¹⁸ Vgl. Medienmitteilung des VSS vom 20. Jan. 2012.

¹⁹ Weiterführende Informationen des VSS zum Stand des Stipendiensystems der Schweiz – Zur Medienkonferenz der Einreichung der Stipendieninitiative des VSS am 20. Jan. 2012

²⁰ Argumentarium «Stipendieninitiative – Weil Ausbildung Zukunft schafft. Eine Initiative des VSS»: S. 2

²¹ Weiterführende Informationen des VSS zum Stand des Stipendiensystems der Schweiz – Zur Medienkonferenz der Einreichung der Stipendieninitiative des VSS am 20. Jan. 2012, S. 6

kannten tertiären Erstausbildung ein minimaler Lebensstandard gewährleistet ist. Der VSS geht davon aus, dass das Studierendenleben jährlich zwischen 20 000 und 24 000 Franken kostet und davon rund die Hälfte – also zwischen 10 000 und 12 000 Franken jährlich – mit einem Stipendium gedeckt werden sollte.²²

Weiterhin sieht der Initiativtext vor, dass der Bund den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge auf anderen Bildungsstufen (etwa auf Sekundarstufe II) ausrichten kann.

Mit der neuen Regelung wird der Vollzug des Ausbildungsbeitragswesens grundsätzlich bei den Kantonen belassen. Dem Bund wird jedoch die Kompetenz eingeräumt, auf Gesetzesstufe den Vollzug in Bundeskompetenz zu übernehmen.

Den Kantonen wird freigestellt, Ausbildungsbeiträge auszurichten, die über die Beiträge des Bundes hinausgehen.

3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtextes

Eine Verfassungsnorm muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihr zugrundeliegenden Wertungen auf Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden.²³ Daraus kann sich, je nach Standpunkt, eine engere oder eine weitere Auslegung der Verfassungsnorm ergeben. Den Initiantinnen und Initianten von Volksinitiativen kommt im Falle einer Annahme der Initiative nicht die alleinige Deutungshoheit über eine Verfassungsnorm zu. Die Norm ist mit Hilfe der anerkannten juristischen Auslegungsmethoden in den Kontext der Verfassung als Ganzes zu stellen. Entscheidend ist, herauszufinden, was Volk und Stände als Verfassungsgeber unter einer bestimmten Norm wirklich verstanden haben oder verstehen mussten. Zu dieser Klärung tragen der Wille des Souveräns wie auch die geäusserten subjektiven Motive der Initiantinnen und Initianten bei.²⁴

Art. 66 Abs. 1 BV

Im vorliegenden Absatz wird festgehalten, dass die Gesetzgebung einerseits über die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen an Studierende von Hochschulen und anderen Institutionen des höheren Bildungswesens sowie andererseits über die Finanzierung dieser Beiträge Sache des Bundes sein soll. Diese Bestimmung erteilt dem Bund, im Vergleich zum heute geltenden Verfassungsartikel, eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Ausbildungsbeiträge. Somit wird eine einheitliche Regelung der Vergabe wie auch der Finanzierung der Ausbildungsbeiträge erreicht. Mit «Hochschulen» sind die Hochschulen gemäss Artikel 63a BV gemeint (Konkretisierung in Artikel 2 des Hochschulförderungs- und koordinationsgesetzes vom 30. September 2011²⁵, HFKG). Der Terminus «andere Institutionen des höheren Bildungswesens» wurde aus Artikel 66 BV übernommen und bezieht sich in Abgrenzung zu den Hochschulen auf die Angebote der höheren Berufsbildung.

²² Ebenda, Seite 6.

²³ Vergleiche BGE 131 I 74, E. 4.1

²⁴ Gutachten Prof. Ehrenzeller zuhanden von *economiesuisse* betreffend die Eidgenössische Volksinitiative «für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)», 20. April 2012

²⁵ BBl 2011 7455

In welchem Ausmass der Bund die Anliegen der Kantone zu berücksichtigen hat, wird dem Gesetzgeber überlassen.

Art. 66 Abs. 2 BV

Es wird am Gesetzgeber sein, festzulegen, was unter dem Begriff «minimaler Lebensstandard» zu verstehen ist. Auch wird der Gesetzgeber entscheiden müssen, ob und in welchem Mass das Prinzip der Subsidiarität im Gesetz aufgenommen wird.

Zusätzlich wird in den Ausführungsbestimmungen der Zeitraum zu definieren sein, der von der Initiative mit «während einer anerkannten tertiären Erstausbildung» festgelegt wird. Nach Ansicht des Bundesrats orientiert sich dieser Zeitraum an den Regelstudienzeiten der gewählten Erstausbildung. Die Initiative definiert, was unter «anerkannter tertiärer Erstausbildung» zu verstehen ist und legt fest, dass die Ausbildungsbeiträge für die beiden Stufen Bachelor und Master, d.h. bis zu einem Masterabschluss, gewährleistet werden. Das entspricht den heutigen Bologna-Richtlinien und der Gliederung der Studiengänge in zwei Stufen.

Eine «anerkannte tertiäre Ausbildung» führt zu einem Abschluss der formalen Bildung auf der Tertiärstufe. Gemäss des jüngst vom Bundesrat verabschiedeten Entwurfs zum Bundesgesetz über die Weiterbildung ist die formale Bildung eine staatlich geregelte Bildung, die auf der Tertiärstufe zu einem Abschluss der höheren Berufsbildung oder zu einem akademischen Grad führt.

Art. 66 Abs. 3 BV

Im Gegensatz zu Abs. 1 und 2 enthält Absatz 3 lediglich eine Ermächtigung und keine Verpflichtung des Bundes zum Tätigwerden. Hier wird es am Gesetzgeber sein, zu konkretisieren, was mit «anderen Bildungsstufen» gemeint ist. Generell wird das formale Bildungssystem der Schweiz unterteilt in die Primarstufe, die Sekundarstufen I und II und die Tertiärstufe.²⁶ Nach Satz 2 soll der Bund zudem eine Kompetenz zur Förderung der Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge erhalten, die die Kantone im nicht-tertiären Bereich ausrichten.

Art. 66 Abs. 4 BV

Für den Vollzug des Gesetzes sind die Kantone zuständig. Die Frage der Finanzierung wird im Text der Volksinitiative nicht eindeutig geklärt und wohl dem Gesetzgeber überlassen. Nach Artikel 43a Absatz 3 BV soll das Gemeinwesen, das die Kosten trägt, auch über die Leistungen bestimmen können. Wenn demnach gemäss der Initiative künftig der Bund im Gesetz über die Leistungen bestimmen soll, sollte er auch die Kosten tragen. Allerdings sind die Kantone nach Artikel 66 Absatz 4 des Initiativtextes für den Vollzug zuständig, dessen Kosten üblicherweise die Kantone selber tragen. Zudem ist durch den Gesetzgeber zu klären, welchem Gemeinwesen der Nutzen dieser staatlichen Leistung zufällt. Sind dies die Kantone, so haben diese nach dem Grundsatz von Artikel 43a Absatz 2 BV die Kosten zu tragen.

²⁶ <http://bildungssystem.educa.ch>

8. *Übergangsbestimmung zu Art. 66 (Ausbildungsbeiträge)*

Absatz 1 verpflichtet den Bundesrat, Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg zu erlassen, sofern durch den Gesetzgeber erlassene Ausführungsgesetze nicht innerhalb von vier Jahren nach Annahme der Initiative in Kraft gesetzt sind.

Sollte Absatz 1 greifen und der Bundesrat vorübergehende Ausführungsbestimmungen erlassen müssen, wird er sich bei der Festlegung des «minimalen Lebensstandards» nach den Vorgaben von Absatz 2 zu richten haben. Er muss den «minimalen Lebensstandard» anhand zweier Kriterien (materielle Grundsicherung und Ausbildungskosten Bst. a und b) berechnen. Es ist dann Aufgabe des Bundesrats festzulegen, wie die beiden Kriterien in einer Berechnung in Beziehung zueinander gebracht werden.

4 Würdigung der Volksinitiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Volksinitiative

Der Bundesrat sieht in der Harmonisierung des Ausbildungsbeitragswesens auf der Tertiärstufe ein wichtiges Anliegen, da seiner Ansicht nach hierdurch die Chancengerechtigkeit beim Zugang zu den Angeboten auf der Tertiärstufe erhöht werden kann. Es ist dem Bundesrat bewusst, dass die in Ziffer 2 dargestellten Fakten und Disparitäten darauf hindeuten, dass das Ausbildungsbeitragswesen in der Schweiz trotz der breiten Angebotspalette noch Schwachstellen aufweist.

Die jahrelangen intensiven Bemühungen der Kantone mit dem Ziel, zu einer Harmonisierung im Bereich der Ausbildungsbeiträge zu gelangen, sind Ausdruck des breiten Konsenses bei der Wahrnehmung der bestehenden Schwachstellen. Der Bundesrat begrüsst daher die Inkraftsetzung des Stipendienkonkordats auf den 1. März 2013 und ist überzeugt, dass die kantonalen Bemühungen zu einem Fortschritt auf dem Gebiet der Ausbildungsbeiträge führen werden.

Vor diesem Hintergrund misst der Bundesrat der am 20. Januar 2012 vom VSS eingereichten «Stipendieninitiative» einen hohen Stellenwert bei. Die Volksinitiative verfolgt einen alternativen Ansatz hinsichtlich der Schliessung bestehender Schwachstellen, auch wenn die Anliegen der Volksinitiative weit darüber hinausgehen. Die Volksinitiative schlägt eine Änderung der bestehenden verfassungsmässigen Zuständigkeit im Rahmen der Bildungsverfassung vor und damit eine Änderung der 2004 vom Volk befürworteten Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Der Bundesrat nimmt wichtige Anliegen der Initiantinnen und Initianten zum Anlass, die Thematik der Ausbildungsbeiträge für den tertiären Bildungsbereich aufzugreifen und tragfähige Lösungen im Rahmen der bestehenden verfassungsmässigen Zuständigkeiten vorzuschlagen.

Die kantonalen Harmonisierungsbestrebungen sind mit der Inkraftsetzung des Stipendienkonkordats weit vorangeschritten. Elf Kantone haben das Konkordat bereits ratifiziert. Es ist zu erwarten, dass weitere Kantone folgen (vgl. Ziff. 6.1.1). Eine Annahme der Volksinitiative würde diesen kantonalen Harmonisierungsprozess zum Erliegen bringen. Bis zu einer Konkretisierung der neuen Verfassungsbestimmungen auf Gesetzesstufe würde auf Jahre hinaus eine Unsicherheit über die Ausgestaltung des Ausbildungsbeitragswesens in Bundeskompetenz herrschen. Die Kantone hätten keinen Anreiz, ihre kantonalen Stipendiengesetze den Anforderungen des Konkordats anzupassen.

Eine Annahme der Volksinitiative würde darüber hinaus die bestehende Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und die finanziellen Konsequenzen im Bereich der Ausbildungsbeiträge im Rahmen der NFA verändern. Daneben entstünden vermutlich hohe administrative Mehrbelastungen beim Bund.

Im Zuge der NFA wurde am 28. November 2004 auch im Stipendienbereich ein neuer Verfassungsartikel aufgenommen.²⁷ Das Ausbildungsbeitragswesen wurde zwar weiterhin als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen definiert. Im Sinne einer Teilentflechtung erfolgte jedoch eine Beschränkung der Bundeszuständigkeit auf die tertiäre Bildungsstufe. Der Bund zog sich im Rahmen der Umsetzung der NFA ab 2008 aus der Mitfinanzierung des Ausbildungsbeitragswesens auf der Sekundarstufe II zurück. Die bis 2008 in der Verteilung der Bundesmittel berücksichtigten Finanzkraftzuschläge wurden entsprechend gestrichen.²⁸ Damit einhergehend reduzierten sich die an die Kantone geleisteten Bundessubventionen von rund 76 Millionen Franken (2008) auf ca. 25 Millionen Franken jährlich (ab 2009). Die Differenz von rund 50 Millionen wurde den Kantonen im Rahmen der NFA zweckungebunden gutgeschrieben.

Die Volksinitiative sieht nun den Übergang des Ausbildungsbeitragswesens in die Bundeskompetenz vor. Bei einer Annahme der Volksinitiative würde folglich die mit der NFA vereinbarte Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen verändert.

Eine Annahme der Volksinitiative hätte grosse finanzielle Konsequenzen für Bund und Kantone, die sich aus den in Artikel 66 Absatz 2 der Initiative festgelegten materiellen Bestimmungen ergeben. Folgte man der Argumentation des VSS, dass Ausbildungsbeiträge rund die Hälfte der Kosten für einen minimalen Lebensstandard decken sollten, so ergeben sich allein für Stipendienzahlungen im Tertiärbereich geschätzte Gesamtkosten von über 600 Millionen Franken. Damit würde künftig etwa ein Fünftel der rund 250 000 Studierenden finanziell unterstützt. Berücksichtigt man die bereits heute von Bund und Kantonen erbrachten Leistungen, so ergeben sich jährliche Mehrkosten in Höhe von fast 500 Millionen Franken für Bund und Kantone. In dieser Projektion ist noch nicht berücksichtigt, dass die Studierendenquote nicht zuletzt auch wegen der durch die höheren Ausbildungsbeiträge gesteigerten Attraktivität der tertiären Bildungsgänge weiter steigen dürfte. Derzeit nicht zu beziffern sind die zu erwartenden Mehrkosten aus den von der Volksinitiative ermöglichten Beiträgen des Bundes an die Kantone für deren Auf-

²⁷ AS 2006 3033

²⁸ Botschaft vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) BBl 2005 6029, hier 6102 ff.

wendungen für Ausbildungsbeiträge an Personen auf anderen Bildungsstufen. Wer die wohl unbestrittenermassen höheren Kosten zu tragen hätte, ergibt sich weder aus dem Initiativtext noch aus dem übrigen Verfassungsrecht in eindeutiger Weise (vgl. Ziff. 3.3). Dieser Punkt wäre auf Gesetzesstufe zu klären.

Der Bundesrat sähe unter den derzeitigen Gegebenheiten und unter Einhaltung der Schuldenbremse keine andere Möglichkeit, als die auf den Bund zukommenden Mehrkosten im Rahmen des Ausgabeplafonds der Bundesfinanzen zu kompensieren. Dies hätte entsprechende Abstriche im BFI-Bereich oder in anderen Politikbereichen zur Folge.

Bisher wird der Kredit des Bundes für Ausbildungsbeiträge auf die einzelnen Kantone nach Massgabe von deren Wohnbevölkerung aufgeteilt und in pauschalierter Form ausgerichtet. Es entstehen dem Bund nur sehr geringe administrative Kosten. Der Bundesrat rechnet bei einer Annahme der Volksinitiative mit hohen administrativen Mehraufwendungen, denn der Bund hätte nach einer Konkretisierung der Verfassungsnorm voraussichtlich zahlreiche Vollzugsaufgaben bei der gesetzlichen Umsetzung zu leisten. Er müsste die Einhaltung der von ihm vorgegebenen Kriterien an die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen sicherstellen und ein bundesweites Kontrollsystem installieren.

4.3 Vorzüge und Mängel der Volksinitiative

Die Volksinitiative greift durchaus relevante und derzeit noch bestehende Probleme im Ausbildungsbeitragswesen auf. Das Ziel der Volksinitiative, die Rechtsetzungskompetenz für das Ausbildungsbeitragswesen im Tertiärbereich von den Kantonen auf den Bund zu verlagern, ist jedoch in mehrfacher Hinsicht problematisch.

Für den Bund ist insbesondere problematisch, dass er mit dem im Rahmen der Volksinitiative vorgeschlagenen Verfassungsartikel keine selbstständige Förderungskompetenz mehr hat. Das heisst der Bund könnte nicht mehr, wie bis anhin in Ergänzung zu den kantonalen Massnahmen, eigene Massnahmen zur Förderung der Ausbildung ergreifen.²⁹ Konkret würde das heissen, dass bei zwei Bundesgesetzen die verfassungsmässige Grundlage wegfallen würde und der Bund somit die Stipendien nicht mehr ausrichten könnte. Es handelt sich dabei um die Stipendien, die einerseits gestützt auf das Bundesgesetz vom 19. Juni 1987³⁰ über Stipendien an ausländische Studierende und Kunstschaffende in der Schweiz und andererseits gestützt auf das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999³¹ über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, der Berufsbildung, der Jugend und der Mobilitätsförderung vergeben werden. Die Schweiz vergibt über die Eidgenössische Stipendienkommission für ausländische Studierende (ESKAS) einjährige Universitätsstipendien an Studierende und junge Forschende sowie Kunstschaffende aus dem Ausland.³²

²⁹ Vergleiche Art. 66 Abs. 2 BV (selbständige Förderungskompetenz).

³⁰ SR **416.2**

³¹ SR **414.51**

³² Im Rahmen der Botschaft vom 22. Febr. 2012 über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016 bewilligte das Parlament einen Betrag von CHF 37,5 Millionen (BBl **2012** 8383, Art. 2).

Die Volksinitiative klärt nicht, in welchem Verhältnis sie zu den kantonalen Harmonisierungsbestrebungen steht, insbesondere zum bereits in Kraft gesetzten Stipendienkonkordat.

Die Volksinitiative führt bereits im Tertiärbereich zu erheblichen Mehrkosten. Sie ermöglicht darüber hinaus sogar, dass der Bund den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge an Personen auf anderen Bildungsstufen – etwa auf Sekundarstufe II – ausrichtet.

Die Bundesverfassung verlangt von Bund und Kantonen, dass sie sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben für die gleichwertige gesellschaftliche Anerkennung von allgemeinbildenden und von berufsbezogenen Bildungswegen einsetzen (Art. 61a Abs. 3 BV). Das kantonale Stipendienkonkordat entspricht dieser Anforderung. Die Volksinitiative geht auf die Frage, wie die gleichwertige Handhabung der Tertiärbereiche A (Hochschulen) und B (höhere Berufsbildung) sichergestellt werden soll, nur am Rande ein.

Die Volksinitiative erhebt die Forderung, dass Ausbildungsbeiträge während einer anerkannten tertiären Erstausbildung einen minimalen Lebensstandard gewährleisten. Der Wortlaut der Volksinitiative lässt dabei offen, ob eine generelle Abkehr vom System der subsidiären Zuschüsse beabsichtigt ist, bei dem die finanzielle Verantwortung den Erziehenden und den Auszubildenden selbst obliegt. Die Spreckung von Ausbildungsbeiträgen auf der Tertiärstufe ohne Berücksichtigung des finanziellen Hintergrunds der sich ausbildenden Personen käme einem grundlegenden Systemwechsel gleich, der das Prinzip der Subsidiarität als solches in Frage stellt.

5 Schlussfolgerungen zur Volksinitiative und Antrag des Bundesrates

Der Volksinitiative liegen berechtigte Anliegen zugrunde. Die Volksinitiative stört jedoch den kantonalen Harmonisierungsprozess auf Jahre hinaus und wirkt entsprechend kontraproduktiv hinsichtlich der eigenen Ziele. Sie ändert die im Rahmen der NFA vereinbarten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Der durch die Volksinitiative verlangte Ausbau des Ausbildungsbeitragswesens führt zu bedeutenden Mehrkosten. Gemäss den Berechnungen der Initiantinnen und Initianten ist von einem Betrag von jährlich 500 Millionen Franken auszugehen. Die Übernahme dieser zusätzlichen Kosten wäre auf Gesetzesstufe zu regeln. Sodann wäre der für den Bund entstehende Mehraufwand im Rahmen des Ausgabenplafonds der Bundesfinanzen zu kompensieren und hätte entsprechende Abstriche im Bildungs-, Forschungs- und Innovationsbereich (BFI) oder anderen Politikbereichen zur Folge. Die administrativen Kosten im Ausbildungsbeitragswesen würden bei einer Umsetzung der Volksinitiative deutlich zunehmen. Gesamthaft betrachtet würden dadurch Bildung, Forschung und Innovation in der Schweiz geschwächt.

Vor dem Hintergrund der gravierenden Nachteile und Schwächen der Volksinitiative hat der Bundesrat beschlossen, den eidgenössischen Räten eine Ablehnung der Volksinitiative zu beantragen. Gleichzeitig hat er einen indirekten Gegenvorschlag erarbeitet, der es dem Bund erlaubt, dem von den Initiantinnen und Initianten vorgebrachten wichtigen Anliegen der bundesweiten Harmonisierung des Stipendien-

wesens im Rahmen seiner verfassungsmässigen Zuständigkeiten Nachdruck zu verleihen und seine beschleunigte Umsetzung zu fördern.

6 Indirekter Gegenvorschlag

6.1 Grundzüge der Vorlage

6.1.1 Ausgangslage

Verfassungsgrundlage und Ausbildungsbeitragsgesetz

Der 1964 in die Bundesverfassung eingefügte Stipendienartikel³³ ermächtigte den Bund, den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen zu gewähren. Mit dem Ausbildungsbeihilfengesetz vom 19. März 1965³⁴ wurde ein Beitragsverfahren in Abhängigkeit von Aufwand und Finanzkraft der Kantone festgelegt.

Im Rahmen der NFA wurde am 28. November 2004 auch im Stipendienbereich ein neuer Verfassungsartikel angenommen. Das Stipendienwesen wurde als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen definiert. Neu war dabei, dass der Bund mit seinen Beiträgen an die Kantone nicht mehr alle nachobligatorischen Ausbildungen abdecken, sondern sich auf den Tertiärbereich konzentrieren sollte. Gleichzeitig erhielt der Bund die Kompetenz, die interkantonale Harmonisierung zu fördern und Grundsätze dazu festzulegen. Der Verfassungsartikel wurde materiell unverändert in die neue Bildungsverfassung übernommen und als Artikel 66 Absatz 1 BV am 21. Mai 2006 vom Volk mit einem Ja-Anteil von 85,6 % und von allen Ständen ein weiteres Mal angenommen.³⁵

In der Folge wurde ein neues Ausbildungsbeitragsgesetz³⁶ erarbeitet. Es wurde vom Parlament am 6. Oktober 2006 verabschiedet und trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Die Beiträge des Bundes an die Kantone wurden neu nach dem Kriterium der Wohnbevölkerung bemessen. Die Anwendung des Gesetzes erfolgte erstmals im Jahre 2009.

Kantonales Stipendienkonkordat

Gleichzeitig schritten die kantonalen Harmonisierungsbemühungen deutlich voran. Mit der «Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge» (Stipendienkonkordat)³⁷ haben sich am 18. Juni 2009 die kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren mit grossem Mehr nach jahrzehntelangen Verhandlungen erstmals auf umfassende Vorgaben für die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen geeinigt. Die Harmonisierung soll sicherstellen, dass keine Person aufgrund eines Kantonswechsels grundsätzlich die Stipendienberechtigung verliert. Generell soll die Chancengerechtigkeit zwischen den Einwohnerinnen und Einwohnern der verschiedenen Kantone verbessert werden. Inzwischen sind elf Kantone³⁸ dem Konkordat beigetreten. Der Vorstand der EDK konnte das Konkordat entspre-

³³ Artikel 27^{quater} der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (AS **2006** 3033)

³⁴ AS **1965** 477

³⁵ AS **2006** 3033

³⁶ SR **416.0**

³⁷ Sowohl der Konkordatstext als auch die kantonsseitige Kommentierung finden unter sich unter www.edudoc.ch > EDK Dokumente > EDK Rechtsgrundlage.

³⁸ In der Reihenfolge des Beitritts zum Stipendienkonkordat sind dies die Kantone BS, FR, GR, NE, TG, VD, BE, TI, GE, GL und JU.

chend auf den 1. März 2013 in Kraft setzen. Die beitretenden Kantone verpflichten sich, die im Konkordat festgehaltenen Grundsätze und Mindeststandards in ihre jeweiligen kantonalen Stipendien Gesetze zu übernehmen. Ab Inkrafttreten haben die Beitrittskantone die erforderlichen Anpassungen des kantonalen Rechts innerhalb von fünf Jahren (bis 2018) vorzunehmen.

Das Stipendienkonkordat der EDK verfolgt das Ziel, landesweit eine formelle Harmonisierung des Stipendienwesens zu gewährleisten und seine materielle Harmonisierung zu befördern. Nachfolgend werden einige der im Stipendienkonkordat vereinbarten Mindeststandards im Hinblick auf die beantragte Neuregelung (vgl. Ziff. 6.1.2) vorgestellt:

Beitragsberechtigung (Art. 5–11 des Stipendienkonkordats)

Neu wird beispielsweise der einwohnerrechtliche Status einer Person festgeschrieben (Personen mit schweizerischem Bürgerrecht und Wohnsitz in der Schweiz, Bewilligung C). Eine Ausdehnung des Bezügerkreises auf Personen, die über eine Aufenthaltsbewilligung B verfügen und seit fünf Jahren in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind, stellt für einige Kantone ein Novum dar.

Alterslimite (Art. 12)

Diese beträgt für die Gewährung von Stipendien 35 Jahre bei Beginn der Ausbildung; jedoch sind die Kantone frei, diese höher anzusetzen (Mindestanforderung). Für die Gewährung von Darlehen wird keine Alterslimite vorgegeben.

Dauer der Beitragsberechtigung (Art. 13)

Diese umfasst die Regelstudienzeit plus zwei Semester. Ein Ausbildungswechsel ohne Begründung ist innerhalb dieser Zeitspanne möglich.

Freie Wahl von Studienrichtung und Studienort (Art. 14)

Die freie Wahl der Ausbildung bleibt gewährleistet. Sollte die Ausbildung nicht die kostengünstigste sein, so sind die Kantone jedoch frei, einen entsprechenden Abzug bei der Bemessung der Ausbildungsbeiträge zu machen. Sie müssen dabei aber mindestens die Kosten für die kostengünstigste Ausbildung berücksichtigen.

Höchstsätze für Ausbildungsbeiträge (Art. 15)

Hinsichtlich der materiellen Harmonisierung wurde im Konkordat ein «minimales Maximum» verbindlich festgelegt. Dieses bezeichnet den geforderten Mindestbetrag für ein Voll-Stipendium für eine Person in Ausbildung auf Tertiärstufe in Höhe von 16 000 Franken. Die Kantone sind frei, höhere Maximalsätze festzulegen.

Besondere Ausbildungsstrukturen (Art. 16)

Besonders stark strukturierte Ausbildungen, die eine Erwerbstätigkeit erschweren, sowie Teilzeitstudien werden berücksichtigt. Darüber hinaus legt das Stipendienkonkordat Grundsätze zur Bemessung der Beiträge (Art. 17–19) sowie die Regelung des Vollzugs (Art. 20–22) fest.

Die Kompetenz- und Aufgabenverteilung im Ausbildungsbeitragswesen gemäss Stipendienkonkordat ist sehr klar geregelt. Die Regelungskompetenz, der Vollzug und die Finanzierungsverantwortung liegen für alle Bildungsstufen bei den Kantonen. Für die tertiären Bildungsbereiche (Tertiär A und B) leistet der Bund auf Basis

des Ausbildungsbeitragsgesetzes pauschal Beiträge an die Kantone, deren Höhe sich an der Grösse der Wohnbevölkerung der einzelnen Kantone orientiert.

Für diejenigen Kantone, die dem Konkordat nicht beitreten, sind obige Vorgaben jedoch nicht verbindlich.

6.1.2 Die beantragte Neuregelung

Der Bundesrat begrüsst ausdrücklich die grossen Fortschritte in den kantonalen Harmonisierungsbestrebungen im Ausbildungsbeitragswesen. Die kantonalen Anstrengungen verbessern insgesamt die Chancengerechtigkeit für Personen in Ausbildung insbesondere auf der Tertiärstufe. Mit der beantragten Neuregelung des Ausbildungsbeitragsgesetzes verfolgt der Bundesrat deshalb das Ziel, die kantonalen Harmonisierungsbestrebungen im Rahmen der geltenden verfassungsmässigen Zuständigkeiten zu unterstützen und zu beschleunigen. Der vorliegende Revisionsentwurf orientiert sich an folgenden grundsätzlichen Überlegungen:

Gegenstand und Geltungsbereich des Gesetzes werden mit der Revision nicht verändert. Das Gesetz regelt weiterhin die Voraussetzungen für die Gewährung von Bundesbeiträgen für die kantonalen Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge auf der Tertiärstufe. Der Vollzug wird wie bis anhin durch die Kantone wahrgenommen.

Herzstück des indirekten Gegenvorschlags ist die Festlegung, dass nur noch diejenigen Kantone Anspruch auf die Gewährung von Bundesbeiträgen im Rahmen des Ausbildungsbeitragswesens haben, welche die für die Tertiärstufe relevanten Harmonisierungsbestimmungen des Stipendienkonkordats vom 18. Juni 2009 erfüllen. Diese Anforderung wird durch einen allgemeinen statischen Verweis auf das Konkordat sichergestellt. Einzige Ausnahme bildet die Bestimmung über die Höhe der Ausbildungsbeiträge, die keine Voraussetzung für die Gewährung von Bundesbeiträgen darstellen soll. Damit wird verdeutlicht, dass der Gegenstand des Gesetzes die Regelung der Beiträge des Bundes an die Kantone ist und nicht die Frage, welche Studierenden wie hohe Stipendien erhalten. Zudem würde die Aufnahme materieller Kriterien in das Bundesgesetz in Bezug auf die Höhe der Stipendien die verfassungsmässige Bundeskompetenz übersteigen.³⁹

Die Bundessubvention soll weiterhin nach Massgabe der Wohnbevölkerung pauschal ausgerichtet werden. Die Unterschiede in der Wirtschaftskraft und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone werden via NFA ausgeglichen. Demgegenüber gewährleistet die pauschale Subventionierung eine autonome Aufgabenerfüllung.

Bezüglich der durch den Bund einzusetzenden Mittel werden wie bis anhin die mit der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) vom Parlament genehmigten Zahlungsrahmen und dessen jährliche Umsetzung im Budget massgebend sein.

³⁹ Parlamentarische Initiative 97.419 Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung. Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) vom 23. Juni 2005 (BBl 2005 5479, hier 5534)

6.1.3

Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

Allgemeines

Das vorgeschlagene revidierte Bundesgesetz bietet die Möglichkeit, Massnahmen zur interkantonalen Harmonisierung der Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich zu fördern. Alle Kantone erhalten einen Anreiz, den interkantonalen Harmonisierungsbestrebungen zu folgen. Die Revision des Ausbildungsbeitragswesens erfolgt im Rahmen der verfassungsmässigen Zuständigkeiten und respektiert die zwischen Bund und Kantonen vereinbarte Aufgabenteilung. Das vorliegende Gesetz regelt die Voraussetzungen für die Gewährung von Bundesbeiträgen an die Kantone. Es ist und bleibt die Aufgabe der Kantone, die Anspruchsberechtigung der Studierenden zu definieren sowie die Höhe der Ausbildungsbeiträge festzulegen. Im Sinne eines schlanken Gesetzes verzichtet der Bundesrat aus Respekt vor der Autonomie und der Verantwortlichkeit der Kantone ausdrücklich darauf, über das Stipendienkonkordat hinausgehende Reglementierungen hinsichtlich der Ansprüche der Studierenden zu definieren.

Bereits die bestehenden Subventionsvoraussetzungen entfalten harmonisierende Wirkung:

- Der Personenkreis bezüglich Herkunft und Eignung für Ausbildungsbeiträge ist festgelegt.
- Der Kreis der beitragsberechtigenden Ausbildungen ist definiert.
- Die Regelstudienzeit sowie die Wahlfreiheit bezüglich Studienrichtung und Studienort sind vorgegeben.

Für die Gewährung der Bundesbeiträge ist ein Beitritt zum Stipendienkonkordat keine zwingende Bedingung. Es ist ausschliesslich notwendig, dass ein Kanton die Anforderungen des Konkordats für seine Ausbildungsbeiträge auf der Tertiärstufe im obigen Sinne einhält. Durch den Verweis auf die Einhaltung der formellen Bestimmungen des Stipendienkonkordats vom 18. Juni 2009 wird die Harmonisierungswirkung namentlich in folgenden Bereichen verstärkt:

- Die Alterslimite für Stipendien darf von den Kantonen nicht tiefer als bei 35 Jahren zu Beginn der Ausbildung festgelegt werden.
- Die anerkannten Ausbildungen, für die Studienbeiträge gewährt werden können, werden aufgeführt.
- Die (minimale) Dauer der Bezugsmöglichkeit von Ausbildungsbeiträgen wird konkretisiert, wobei besondere Ausbildungen wie Teilzeitstudien berücksichtigt werden.
- Eine Verlängerung der Beitragsberechtigung aufgrund sozialer, familiärer oder gesundheitlicher Gründe wird neu aufgenommen. Damit wird den gesellschaftlichen Entwicklungen zu Teilzeitausbildungen Rechnung getragen.
- Die Herkunft des zu unterstützenden Personenkreises wird präzisiert respektive ergänzt.
- Die freie Wahl der Ausbildung bleibt grundsätzlich gewährleistet. Sollte die Ausbildung nicht die kostengünstigste sein, so sind die Kantone frei, einen entsprechenden Abzug bei der Bemessung der Ausbildungsbeiträge zu

machen. Sie müssen dabei aber mindestens die Kosten für die kostengünstigste Ausbildung berücksichtigen.

Elf Kantone sind dem Stipendienkonkordat bisher beigetreten, sodass das Konkordat in Kraft gesetzt werden konnte. Weitere Kantone werden in absehbarer Zeit folgen. Zahlreiche kantonale Stipendengesetze befinden sich in der Überarbeitung im Sinne der gewünschten kantonalen Harmonisierung. Das Stipendienkonkordat induziert also eine hohe Harmonisierungsdynamik. Eine Annahme der Volksinitiative würde diesen Prozess mit grosser Wahrscheinlichkeit zum Erliegen bringen, bis in vielen Jahren neue gesetzliche Grundlagen geschaffen wären.

Vernehmlassungsverfahren

Am 31. Oktober 2012 ermächtigte der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (seit 1.1.2013 Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF), ein Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf der Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 14. Februar 2013.

69 Vernehmlassungsadressaten (Kantone, politische Parteien, Dachverbände der Wirtschaft, bildungs- und wissenschaftspolitische Organe und Organisationen und andere Organisationen) wurden eingeladen, zum Entwurf Stellung zu nehmen. Es gingen insgesamt 90 Stellungnahmen ein: 26 Kantone, sieben Parteien, ein gesamtschweizerischer Dachverband der Gemeinden, Städte und Berggebiete, sieben Wirtschaftsdachverbände, neun bildungs- und wissenschaftspolitische Organe und Organisationen und 40 Vertreter weiterer interessierter Kreise haben sich zur Vorlage geäußert.

Eine detaillierte Darstellung der Vernehmlassungsergebnisse findet sich im Ergebnisbericht vom 10. April 2013 über die Vernehmlassung.⁴⁰ Die Vorlage eines indirekten Gegenvorschlags zur «Stipendieninitiative» in Form der Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes wird von den Vernehmlassungsteilnehmenden grossmehrheitlich begrüsst. Die Beibehaltung der bestehenden verfassungsmässigen Zuständigkeit der Kantone ist weitgehend unbestritten. Zahlreiche Rückmeldungen aus mehreren Kantonen, Parteien und besonders auch von den Dachverbänden der Wirtschaft weisen darauf hin, dass die Tertiärstufe sowohl allgemeinbildende wie auch berufsbezogene Ausbildungen (Tertiär A und B) umfasst. Von einer Minderheit der Vernehmlassungsteilnehmenden wird gefordert, mögliche verfassungsmässige Grundlagen für eine Ausdehnung des Geltungsbereichs auf die Sekundarstufe II zu prüfen. Von zahlreichen Kantonen, Parteien und anderen Organisationen wird insgesamt ein stärkeres finanzielles Engagement des Bundes im Stipendienwesen gefordert.

Die generelle Stossrichtung der Grundsätze und vor allem die Abstützung des Gesetzes auf die kantonalen Harmonisierungsbestrebungen werden insbesondere von kantonalen Seite weitestgehend unterstützt. Allerdings wird von einer grossen Mehrheit der Kantone der Verzicht auf die Übernahme einzelner Regelungen aus dem Stipendienkonkordat gefordert und stattdessen die Aufnahme eines allgemeinen Verweises auf das Stipendienkonkordat vorgeschlagen. Von Seiten mehrerer politischer Parteien und anderer Organisationen wird gefordert, der Bund solle auch die

⁴⁰ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2012 > Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

im Stipendienkonkordat vorgesehene materielle Harmonisierung in die Bundesgesetzgebung aufnehmen. Nur wenige Kantone unterstützen dezidiert dieses Anliegen.

Die meisten politischen Parteien sowie einige Kantone und zahlreiche Organisationen betonen die übergeordnete Bedeutung der uneingeschränkten Wahlfreiheit von anerkannten Ausbildungen und die erwünschte Mobilität der Studierenden. Das Stipendienkonkordat sieht die Möglichkeit vor, dass Kantone in der Berechnung der Ausbildungsbeiträge auf das kostengünstigste Angebot abstellen und entsprechende Abzüge vornehmen können. Die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung ins Bundesgesetz wird von diesen Kreisen abgelehnt.

Überarbeitung des Vorentwurfs

Der Bundesrat hat gleichzeitig mit der Kenntnisnahme vom Ergebnisbericht das zuständige Departement, das WBF, beauftragt, den Gesetzesentwurf zu überarbeiten und eine Botschaft zu erstellen. Folgende Punkte des Gesetzesentwurfes wurden gemäss Bundesratsbeschluss geprüft und überarbeitet:

- *Beibehaltung von Gegenstand und Geltungsbereich des Gesetzes:* Das Ausbildungsbeitragsgesetz wird sich weiterhin ausschliesslich auf die Tertiärstufe beziehen. Die Gleichbehandlung von allgemeinbildenden und berufsorientierten Bildungsgängen (Tertiär A und B) soll verdeutlicht werden.
- *Aufnahme eines statischen Verweises auf das Stipendienkonkordat:* Auf die Übernahme einzelner Artikel aus dem Stipendienkonkordat wird verzichtet. Stattdessen soll im Sinne eines schlanken Gesetzes ein allgemeiner statischer Verweis auf die formellen Kriterien des Stipendienkonkordats vom 18. Juni 2009 aufgenommen werden.
- *Beibehaltung der Ausrichtung der Bundessubventionen nach Wohnbevölkerung.*
- *Verzicht auf die Aufnahme materieller Bestimmungen:* Die gesetzlichen Bestimmungen sollen sich weiterhin nur auf die formellen Harmonisierungsaspekte beziehen.

6.1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Verteilung der Bundesbeiträge erfolgt wie bis anhin nach Massgabe der Wohnbevölkerung der Kantone. Die bei der NFA festgelegte Verteilung wird also beibehalten.

6.1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die auf das kantonale Stipendienkonkordat fokussierende Vorlage des indirekten Gegenvorschlags des Bundesrates zur «Stipendieninitiative» beinhaltet zahlreiche Aspekte, die sich auch in den Rechtssetzungen über die Ausbildungsbeiträge in den umliegenden Staaten wiederfinden. Die geltenden Gesetze und Verordnungen in Italien, Frankreich und Österreich fokussieren explizit auf die Verbesserung der Chancengerechtigkeit. Studierende werden unabhängig von ihrem Alter, ihren

akademischen Interessen, ihrem sozio-ökonomischen Hintergrund und ihrer regionalen Herkunft finanziell unterstützt und gefördert. Die breite Palette der Studienförderung dient hier in erster Linie den Bedürfnissen und den individuellen Karriere Wünschen der Studierenden. Deutschland verfügt mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) über eine ebenfalls weitgefaste Fördergrundlage. Die Ausrichtung der Stipendien und die Rückzahlungsmodalitäten von Studiendarlehen ist allerdings zusätzlich an klare Leistungskriterien gekoppelt (Studiendauer, erfolgreicher Studienverlauf). Diese fördert Studierende, bei denen überdurchschnittliche Leistungen in Studium und Beruf zu erwarten sind.⁴¹ In den umliegenden Staaten werden Stipendienzahlungen durchwegs subsidiär ausgerichtet. Die Förderungsdauer beträgt die gesetzlich vorgesehene Studienzeit, das heisst die Mindeststudienzeit und ein weiteres Semester. Es besteht jedoch die Möglichkeit, um eine Verlängerung der Förderungsdauer zu ersuchen.

Insgesamt zeigt sich in den umliegenden Staaten die Tendenz, Stipendien vermehrt differenziert auszurichten. Exemplarisch differenziert Österreich, ob die Studien im In- oder Ausland durchgeführt werden, sowie für Personen, die vor Studienbeginn schon längere Zeit berufstätig waren und selber für ihren Unterhalt aufkommen, für Studierende, die bisher neben dem Studium berufstätig waren und vorübergehend studienbedingt ihre Berufstätigkeit aufgeben, für Studierende mit Kindern und für Studierende mit einer Behinderung.⁴² Insgesamt existieren in den umliegenden Staaten neben unterschiedlich ausgestalteten Stipendien auch andere Möglichkeiten finanzieller Förderung, wie beispielweise Steuervergünstigungen für Eltern von Studierenden oder Familienhilfen.

Im gesamteuropäischen Vergleich weist Dänemark mit über 90 % den höchsten Anteil Studierender aus, die finanzielle Zuschüsse erhalten. In mehreren nordischen Staaten (Finnland, Niederlande, Norwegen, Schweden und Vereinigtes Königreich) gehen die finanziellen Zuschüsse an eine Mehrheit der Studierenden. Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien gewähren Ausbildungsbeiträge an 10–30 % der Studierenden.⁴³

6.1.6 Umsetzung

Heute bestehen zum geltenden Ausbildungsbeitragsgesetz keine Ausführungserlasse. Nach der Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes wird aus heutiger Sicht auch kein Ausführungserlass notwendig sein.

⁴¹ Vgl. Erste Verordnung zur Änderung der Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung, 2011 (Deutschland).

⁴² Vgl. Gesamte Rechtsvorschrift für Stipendienförderungsgesetz 1992, Fassung vom 22. April 2013 (Österreich).
www.ris.bka.gv.at > Bundesrecht > Bundesrecht konsolidiert > Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009824.

⁴³ Vgl. National Student Fee and Support Systems 2011/12. European Commission.
<http://eacea.ec.europa.eu> > eurydice.

6.1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Wir beantragen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- 2006 P 06.3342 Gesamtschweizerisches System zur Studienfinanzierung
(N 6.10.06, Randegger)
- 2006 P 06.3304 Gesamtschweizerisches System zur Studienfinanzierung
(S 20.9.06, Leumann)

Mit diesen beiden Postulaten wird der Bundesrat aufgefordert, in Ergänzung zu den im Rahmen der NFA geregelten Stipendien und Darlehen so rasch als möglich ein gesamtschweizerisches Modell der Studienfinanzierung mittels Studienkrediten zu prüfen und Bericht zu erstatten.

- 2001 P 01.3456 Leistungsabhängige Stipendien
(N 18.3.02, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei)

Das Postulat⁴⁴ verlangt vom Bundesrat, das Ausbildungsbeihilfengesetz so zu ändern, dass die Höhe der nicht rückzahlbaren Stipendien von den erbrachten Leistungen der Stipendienempfänger abhängig gemacht wird.

Der Bundesrat hat die Anliegen, welche mit den Postulaten eingereicht wurden, geprüft. Mit der Aufnahme der formellen Kriterien des Stipendienkonkordats in das Ausbildungsbeitragsgesetz werden die Anliegen grösstenteils erfüllt.

6.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Ingress

Das geltende Ausbildungsbeitragsgesetz vom 6. Oktober 2006⁴⁵ wie auch der vorliegende Revisionsentwurf stützen sich auf Artikel 66 Absatz 1 BV. Darauf basierend kann der Bund Beiträge an kantonale Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge leisten. Diese unselbstständige Förderkompetenz ist freiwillig und dient einzig der Unterstützung bereits bestehender kantonaler Instrumente. Die kantonalen Ausbildungsbeiträge richten sich an die einzelnen Personen und werden nur vergeben, wenn die auszubildende Person nicht über genügend Mittel zur Finanzierung der Ausbildung verfügt. Das Subsidiaritätsprinzip wird somit gewahrt. Die Forderung der Volksinitiative auf Deckung der minimalen Lebenskosten mittels Ausbildungsbeiträgen wird nicht aufgenommen. Gemäss Artikel 66 Absatz 1 zweiter Satz BV kann der Bund die interkantonale Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge fördern.⁴⁶ Diesem Ansatz wird im Gesetz Rechnung getragen.

⁴⁴ Der parlamentarische Vorstoss wurde als Motion eingereicht und vom Nationalrat in Form eines Postulates überwiesen.

⁴⁵ SR 416.0

⁴⁶ Siehe dazu St. Galler Kommentar zu Artikel 66 BV, Rz. 9–12 (Ehrenzeller Bernhard).

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand, Geltungsbereich und Zweck

Der vorliegende Artikel präzisiert, dass im Gesetz ausschliesslich Stipendien und Studiendarlehen des tertiären Ausbildungsbereichs gemäss Artikel 66 Absatz 1 BV gemeint sind: Es geht um kantonale Stipendien oder Studiendarlehen, die für Studien an universitären Hochschulen (kantonale Universitäten und ETH) und Fachhochschulen sowie auch an anderen Institutionen des tertiären Bildungsbereichs (höhere Berufsbildung wie bspw. höhere Fachschulen) ausgerichtet werden (Abs. 1 Bst. a).

Unter Studien versteht man im vorliegenden Gesetz alle Ausbildungsgänge bis zum Masterstudium bzw. einem von Bund und Kantonen anerkannten Bildungsabschluss auf der Tertiärstufe wie auch Zweitausbildungen auf Tertiärstufe, wenn diese von einem Kanton mit Stipendien oder Studiendarlehen unterstützt werden.

Mit dem Gesetz will der Bund zudem die interkantonale Harmonisierung im Bereich der Stipendien und Studiendarlehen fördern (Abs. 2).

Art. 2 Begriffe

Die Begriffe «Stipendien» und «Studiendarlehen» werden wie bis anhin definiert⁴⁷. Neu wird dazu die Definition von «Ausbildungsbeiträgen» hinzugefügt (Bst. a). Dieser Begriff steht überall im Gesetz, wo er verwendet wird, für die auch weiterhin verwendete Paarform «Stipendien und Studiendarlehen».

2. Abschnitt: Bundesbeiträge

Art. 3 Grundsatz

Der Grundsatz wird vom geltenden Gesetz übernommen und unverändert als Artikel 3 beibehalten. Die Bundesversammlung legt jährlich die verfügbare Gesamtsumme für die Beiträge an die Aufwendungen der Kantone fest.

Art. 4 Voraussetzungen

Der vorliegende Artikel wurde nach der Vernehmlassung neu eingefügt (siehe dazu Ziff. 6.1.3) und bestimmt, dass die Bundesbeiträge nur gewährt werden, wenn die Kantone die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen nach den Artikeln 3, 5–14 und 16 der interkantonalen Vereinbarung vom 18. Juni 2009⁴⁸ zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen erfüllen. Es handelt sich dabei um folgende Bestimmungen: Subsidiarität der Leistung, beitragsberechtigte Person, stipendienrechtlicher Wohnsitz, eigene Erwerbstätigkeit, beitragsberechtigte Ausbildungen, anerkannte Ausbildungen, Erst- und Zweitausbildungen, Voraussetzungen in Bezug auf die Ausbildung, Form der Ausbildungsbeiträge und Alterslimite, Dauer der Beitragsberechtigung, freie Wahl von Studienrichtung und Studienort sowie eine

⁴⁷ Siehe dazu auch Artikel 12 Absatz 1 Stipendienkonkordat.

⁴⁸ <http://edudoc.ch> > EDK Dokumente > EDK Rechtsgrundlagen

Bestimmung zu besonderen Ausbildungsstrukturen.⁴⁹ Der Verweis auf das Stipendienkonkordat ist statisch. Damit ändert sich das Bundesgesetz nicht automatisch, sollten die Kantone ihr Konkordat in den genannten Artikeln ändern. Im Rahmen der Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁵⁰ wird die zuständige Behörde prüfen, ob die Empfänger der Beiträge die Bestimmungen einhalten.

Art. 5 Verteilung der Bundesbeiträge

Im Rahmen der Totalrevision wird eine Änderung der Sachüberschrift über dieser Bestimmung vorgeschlagen. Neu soll von «Verteilung der Bundesbeiträge» gesprochen werden und nicht mehr von «Bemessung der Bundesbeiträge»; dies entspricht dem effektiv geregelten Sachverhalt des Artikels. Die Beiträge werden in pauschalierter Form ausgerichtet. Für die Aufteilung der Kantonsanteile wird das bestehende Modell beibehalten: Die Bundesbeiträge für Ausbildungsbeiträge werden nach Massgabe der Bevölkerung aufgeteilt.

3. Abschnitt: Unterstützung der interkantonalen Harmonisierung und Statistik

Art. 6 Unterstützung der interkantonalen Harmonisierung

Die Möglichkeit, die interkantonale Harmonisierung auch finanziell zu unterstützen, wird beibehalten. Sie erlaubt dem Bund beispielsweise, sich im Rahmen der gewährten Kredite an einem «schweizerischen Stipendiensekretariat» oder an einer «Koordinationsstelle» der Kantone finanziell zu beteiligen. Mit Blick auf die Gesamtausgaben von Kantonen und Bund für Ausbildungsbeiträge wird sich ein entsprechender finanzieller Aufwand in vergleichsweise bescheidenen Grenzen halten. Die Bestimmung bleibt unverändert bestehen.

Art. 7 Statistik

Die Gestaltung einer gesamtschweizerisch kohärenten und transparenten Stipendienstatistik setzt die kontinuierliche Verfügbarkeit der wesentlichen Daten voraus. Sie bildet ein wichtiges Steuerungsinstrument der Bildungspolitik und soll entsprechend unverändert aufrechterhalten bleiben. Die Daten werden gemäss den Grundsätzen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992⁵¹ über den Datenschutz DSG erhoben und bearbeitet.

⁴⁹ Die Bestimmungen des Stipendienkonkordats und die entsprechenden Erläuterungen der EDK vom 18. Juni 2009 finden sich unter www.edudoc.ch > EDK Dokumente > EDK Rechtsgrundlage.

⁵⁰ SR 616.1

⁵¹ SR 235.1

4. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 8 Aufhebung bisherigen Rechts

Mit dieser Totalrevision wird das Ausbildungsbeitragsgesetz vom 6. Oktober 2006⁵² mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes aufgehoben. Für das neue Gesetz braucht es keine Übergangsregelung, da die Beiträge des Bundes weiterhin nach Massgabe der kantonalen Wohnbevölkerungen ausgerichtet werden. Aus dem Ausbildungsbeitragsgesetz können Individuen keine Ansprüche gegen den Bund ableiten. Diese Ansprüche werden in den kantonalen Stipendiengesetzgebungen geregelt, wo Übergangsbestimmungen festzulegen sind.

Art. 9 Referendum und Inkrafttreten

Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 BV (*Abs. 1*). Einmal beschlossen, soll es als Referendumsvorlage erst dann im Bundesblatt publiziert werden, wenn die «Stipendieninitiative» zurückgezogen oder in der Volksabstimmung abgelehnt worden und damit der Weg für diesen indirekten Gegenvorschlag frei ist (*Abs. 2*). Mit der Verabschiedung des Gesetzes sollen die Initiantinnen und Initianten der Volksinitiative eingeladen werden, ihre Initiative zurückzuziehen. Die Inkraftsetzung des Gesetzes soll wie üblich an den Bundesrat delegiert werden (*Abs. 3*).

6.3 Auswirkungen

6.3.1 Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das gemäss dem indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative zu revidierende Ausbildungsbeitragsgesetz hat keine zusätzlichen Ausgaben und Personalaufwendungen für den Bund zur Folge. Für die durch den Bund einzusetzenden Mittel werden wie bis anhin die mit der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) vom Parlament genehmigten Zahlungsrahmen und dessen jährliche Umsetzung im Budget massgebend sein.

6.3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Bergebiete

Der vorliegende Gesetzentwurf unterstützt die kantonalen Harmonisierungsbestrebungen und macht den Erhalt von Bundessubventionen von einer Beteiligung der Kantone an der Harmonisierung abhängig (vgl. Ziff. 6.1.3). Insofern ist zu erwarten, dass die derzeit noch bestehenden Unterschiede in den Anforderungen an die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen in den kantonalen Stipendiengesetzen reduziert werden. Da die Ausrichtung der Bundessubventionen weiterhin auf Basis der Wohnbevölkerung erfolgen soll, sind für die berechtigten Kantone keine direkten

⁵² SR 416.0

finanziellen Auswirkungen zu erwarten. Für den Fall, dass ein oder mehrere Kantone die Anforderungen des vorliegenden Gesetzes jedoch nicht erfüllten, hätte dies den Verlust des Anspruchs auf Bundessubventionen zur Folge.

6.3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit einer Beschleunigung des Harmonisierungsprozesses im Ausbildungsbeitragswesen auf der Tertiärstufe wird sich die Beantragung von Ausbildungsbeiträgen bundesweit vereinheitlichen und vereinfachen. Die Attraktivität aller Bildungsangebote auf der Tertiärstufe (Tertiär A und Tertiär B) wird gesteigert, und der Zugang zu diesen Angeboten wird chancengerechter ausgestaltet. Damit wird ein Beitrag zu einer verbesserten Ausschöpfung des Talentpotenzials der Schweiz erbracht.

6.3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Ein bundesweit harmonisiertes Ausbildungsbeitragswesen für den tertiären Bildungsbereich trägt zur Förderung der Chancengerechtigkeit im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 BV bei. Zusätzlich wird die soziale Mobilität in der Schweiz erhöht.

6.4 Rechtliche Aspekte

6.4.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Das vorliegende Gesetz stützt sich auf Artikel 66 Absatz 1 der Bundesverfassung. Diese Bestimmung ermächtigt den Bund in Absatz 1 erster Satz, den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen im Bereich der Ausbildungsbeiträge an Studierende an Hochschulen und an anderen Institutionen des höheren Bildungswesens auszurichten. Die Regelungen des 2. Abschnitts des Gesetzes stützen sich auf diesen Passus der Verfassungsbestimmung. Gemäss Artikel 66 Absatz 1 zweiter Satz erster Satzteil BV kann der Bund die Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge fördern. Die Bestimmungen des 3. Abschnitts des Gesetzes stützen sich auf diese Grundlage. Artikel 66 Absatz 1 zweiter Satz zweiter Satzteil BV ermächtigt den Bund zudem, Grundsätze für die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen festzulegen. Von dieser Kompetenz wird im vorliegenden Gesetz kein Gebrauch gemacht, da das Gesetz selber nicht direkt Regelungen über die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen durch die Kantone festlegt. Indirekt wird jedoch eine Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge dadurch bewirkt, dass als Voraussetzung für die Beiträge des Bundes Anforderungen an die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen durch die Kantone festgelegt werden.

6.4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere auch solche aus den bilateralen Abkommen mit der EU, werden durch die vorgeschlagene Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes nicht berührt.

6.4.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Bestimmungen in den Artikeln 3 und 4 des Ausbildungsbeitragsgesetzes sind in ihrer Substanz unverändert aus dem geltenden Gesetz übernommen und unterstehen deshalb nicht der Ausgabenbremse.

6.4.4 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung

Das Ausbildungsbeitragsgesetz bildet die Grundlage zur Erleichterung im Bereich Bildungszugang und Verbesserung der Chancengerechtigkeit. Gemäss Aufgabenteilung von Bund und Kantonen sind die Kantone für die Ausbildungsbeihilfen zuständig. Die Förderungskompetenz des Bundes ist subsidiär und auf den Tertiärbereich beschränkt. Gegenwärtig werden gut 14 % der kantonalen Aufwendungen im tertiären Bildungsbereich durch die Bundessubvention gedeckt.

Die Subventionsbeträge werden auf Basis der aktuell vom Bundesamt für Statistik publizierten Bevölkerungszahlen errechnet und den Kantonen per Verfügung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) mitgeteilt. Die Kantone haben die Möglichkeit, beim Bundesverwaltungsgericht gegen diese Verfügung zu rekurrieren. Die Auszahlung der Beträge erfolgt nach Ablauf der Rekursfrist in einer Tranche.

6.4.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält keine Delegation an den Bundesrat, gesetzvertretendes Verordnungsrecht zu erlassen. Gesetzesausführendes Verordnungsrecht kann der Bundesrat gestützt auf die BV immer erlassen. Eine Notwendigkeit hierzu zeichnet sich aber nicht ab.