

Herr Hans Ambühl
Generalsekretär
EDK Schweizerische Konferenz der
Kantonalen Erziehungsdirektoren
Informationszentrum IDES
Zähringerstrasse 25
Postfach 5975
3001 Bern

29. Mai 2008

Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen: Stellungnahme von economisesuisse

Sehr geehrter Herr Ambühl

In Ihrem Schreiben vom 30. November 2007 haben Sie economisesuisse eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung zur interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen eine Stellungnahme einzureichen. Für diese Möglichkeit möchten wir uns ganz herzlich bedanken. Gerne machen wir davon Gebrauch.

1. Zentrale Aussagen der Vernehmlassungsantwort von economisesuisse

economisesuisse begrüsst grundsätzlich die Bestrebungen zur Festsetzung von interkantonalen Mindeststandards von Ausbildungsbeiträgen. Hintergrund dieser Harmonisierung ist eine Verminderung der Ungleichbehandlung von Personen durch die Kantone sowie die Förderung der Chancengleichheit.

Eine Harmonisierung macht nur dann Sinn, wenn die Kantone möglichst geschlossen die Vereinbarung akzeptieren. Sind die Richtlinien zu restriktiv, führt dies dazu, dass gerade diejenigen Kantone die Vereinbarung ablehnen, die im interkantonalen Vergleich die tiefsten Standards haben. In diesem Fall würde das Ziel der interkantonalen Gleichbehandlung von Schülern und Studenten nicht erreicht. Zu hohe und leistungsunabhängige Unterstützungsleistungen des Staates und der Kantone setzen auch falsche Anreize und richten sich gegen die Interessen der Allgemeinheit und schliesslich auch gegen die langfristigen Interessen des Studierenden. Einerseits können hohe Unterstützungsbeiträge dazu führen, dass ein Studierender keinen Anreiz hat, Leistung und Ehrgeiz zu zeigen. Andererseits sollten Ausbildungsbeiträge nicht die finanziellen Mittel derjenigen Studenten übersteigen, die nicht beitragsberechtigt sind. Dies würde zu einer Benachteiligung vor allem von Studenten aus der unteren Mittelschicht führen. Leistungsunabhängige Unterstützungsbeiträge fördern zudem eine gewisse Anspruchsmentalität. Es widerspricht auch dem Fairnessgedanken, dass Studierende in Vollzeitstudien dermassen stark gegenüber Studierenden in berufsbegleitenden Teilzeitstudien bevorzugt werden.

Die vorgeschlagene Art und Höhe der Unterstützungsleistung muss aus unserer Sicht stark überarbeitet werden:

- **Statt Stipendien sollen auf Masterstufe und auf Doktoratsstufe Darlehen entrichtet werden.** Eine Vielzahl von Mastergängen und Doktoratsprogrammen sind für die meisten beruflichen Tätigkeiten heutzutage nicht erforderlich. Auch wenn es Berufsrichtungen gibt, die einen Masterabschluss (oder ein Doktorat) verlangen, erachten wir es für sinnvoll, dass als **minimaler, interkantonaler Standard** die Entrichtung von Darlehen als primäres Finanzierungsinstrument für diese beiden Abschlüsse festgelegt wird. Einerseits liegt es immer noch in der Kompetenz der Kantone, zusätzlich Stipendien zu entrichten. Andererseits werden die Studierenden die Ausbildung stärker als Investition in die eigene Zukunft statt als Bildungskonsum betrachten.
- **Die Mindeststandards für die Alterslimite von 35 Jahren und für die Höchstansätze für Stipendien sind zu hoch. Weiter ist der Begriff *Erstausbildung* zu schwach definiert.** Einerseits werden auch hier falsche Anreize gesetzt, die die Studierenden dazu ermutigen könnten, Bildungsgänge zu durchlaufen, die sich nicht auszahlen, oder die die Studierenden daran hindern, erfolgsversprechende berufliche Weiterbildungen zu tätigen. Andererseits beschneiden diese Mindeststandards zu stark die Entscheidungskompetenz der Kantone.

economiesuisse prüfte die Vorlage der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen kritisch. Im Folgenden nehmen wir zu den von Ihnen gestellten Fragen bezüglich der einzelnen Artikel detailliert Stellung.

2. Antworten auf die von der EDK gestellten Fragen für die Vernehmlassung

Allgemeine Bemerkungen

Frage 1: *Haben Sie allgemeine Bemerkungen zum Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung?*

Die Notwendigkeit einer interkantonalen Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen wird durch die EDK mit der gegenwärtigen Ungleichbehandlung von Personen durch die Kantone und mit der besseren Förderung der Chancengleichheit begründet. **economiesuisse hält es für richtig und wichtig, dass minimale Standards der Ausbildungsbeiträge interkantonal festgelegt werden.** Gerade im Hinblick auf eine Ungleichbehandlung von Personen - im Speziellen auch Ausländer - ist eine Harmonisierung über die Kantonsgrenzen hinweg angebracht. Leider geht die Vorlage zu wenig darauf ein, welchen Beitrag eine Harmonisierung tatsächlich leisten kann, um die Ungleichheit zu vermindern und die Chancengleichheit zu erhöhen. Wichtige Fragen werden nicht beantwortet: Werden aufgrund der heutigen kantonalen Praxis leistungsbereite Studierende vom Studium abgehalten? Welche negativen Auswirkungen haben die kantonal unterschiedlichen Regelungen? Was wird konkret unter Chancengleichheit verstanden? Wie begründen sich die festgelegten Minimalstandards?

Unter Chancengleichheit versteht economiesuisse die Gleichheit von Möglichkeiten bei gleichen Leistungen, unabhängig vom sozio-ökonomischen Hintergrund. Nebst dem Gerechtigkeitspostulat ist Chancengleichheit unabdingbar zur Durchsetzung des Wettbewerbs. Chancengleichheit ist dann zu befürworten, wenn sie den Wettbewerb stärkt und sich nicht gegen den Wettbewerb richtet. Werden leistungsstarke Personen aufgrund ihres familiären Hintergrundes gebremst, wirkt sich dies negativ auf die Gesellschaft und ihre Wirtschaft aus. Der Mehrwert, den eine Person für sich, für sein Umfeld und die Gesellschaft erbringen kann, wird dadurch gestoppt. Durch die Unterstützung leistungsstarker und benachteiligter Personen fördert Chancengleichheit den Wettbewerb, und umgekehrt fördert der Wettbewerb die Chancengleichheit. Werden aber zu hohe leistungsunabhängige Stipendien entrichtet, hat dies nichts mit Chancengleichheit zu tun. Einerseits werden unterschiedliche Leistungen der Studenten nicht unterschiedlich belohnt. Der Anreiz, sich anzustrengen, sinkt. Andererseits sollten die

gesprochenen Ausbildungsbeiträge nicht die finanziellen Mittel derjenigen Studenten übersteigen, die kein Anrecht auf Stipendien haben. Besonders nicht-beitragsberechtigte Studenten aus der unteren Mittelschicht laufen dann Gefahr, bei zu grosszügigen Beitragszahlungen, benachteiligt zu werden. Es widerspricht einer Gleichbehandlung, dass Studenten aus armen Verhältnissen vom Staat bzw. von den Kantonen umfassend finanziert werden, während Studenten aus der Mittelschicht zum Teil ihren Lebensunterhalt selber finanzieren müssen.

Die im Entwurf vorgesehene Art und Höhe der Unterstützungsleistungen schadet nach unserer Auffassung den unterstützten Personen und damit der Gesellschaft. Es werden Anreize gesetzt, die es ermöglichen, sich den Leistungsanforderungen zu entziehen. Dies führt zu grösserer Ungleichheit und schadet gerade denjenigen, die unterstützt wurden. **Damit die Anreize richtig gesetzt werden, fordert economiesuisse zum einen deutlich tiefere Minimalansätze für Stipendien und zum anderen die Entrichtung von Darlehen anstelle von Stipendien auf Stufe Master und Doktorat.** Auf Sekundarstufe II sowie auf tertiärer Stufe bis Bachelor befürworten wir Stipendien als primäres Instrument der Beitragszahlung. Auf Stufe Master oder für andere weiterführende Ausbildungen sollten Personen grundsätzlich mit Darlehen und nur im Ausnahmefall mit Stipendien unterstützt werden. Als interkantonaler Mindeststandard verschaffen Darlehen so den Kantonen die Möglichkeit, zwischen berufsnotwendiger und nicht notwendiger Ausbildung zu unterscheiden. Sind Stipendien das primäre Instrument, entfällt diese Möglichkeit.

Nebst der Perspektive der Anreize für den Studenten muss weiter darauf geachtet werden, dass die gesetzten Standards heute und zukünftig die Kompetenzen der Kantone nicht zu stark beschneiden. Dies vor allem aus zwei Gründen: Einerseits sollen Kantone weiterhin in der Lage sein, aufgrund regionaler Unterschiede ihre Ausbildungsbeiträge frei zu gestalten. Andererseits können Ausbildungsbeiträge – gerade in der jetzigen Zeit einer sich merklich verändernden Bildungslandschaft – zukünftig ein wichtigeres Element für den kantonalen Bildungswettbewerb werden. Auch wenn sich die Art der Ausbildungsbeiträge unter den Kantonen gegenwärtig nicht gross unterscheidet, können andere Formen wie leistungsbasierte Stipendien oder aber Voucher-Systeme in Zukunft im Bildungswettbewerb eine grössere Rolle spielen. Eine Harmonisierung darf nicht dazu führen, dass die Kantone finanziell zu stark an die interkantonalen Standards gebunden sind und dementsprechend weniger Spielraum haben, andere Formen der Beitragsleistungen durchzusetzen. Ebenfalls vor diesem Hintergrund sind einige Richtlinien der Vereinbarung zu hoch angesetzt.

Eine Harmonisierung macht nur dann Sinn, wenn die Kantone möglichst geschlossen die Vereinbarung akzeptieren. Sind die Richtlinien zu restriktiv, führt dies dazu, dass gerade diejenigen Kantone die Vereinbarung ablehnen, die im interkantonalen Vergleich die tiefsten Standards haben. Ohne diese Kantone macht eine Harmonisierung aber gerade keinen Sinn, da das Ziel der interkantonalen Gleichbehandlung von Schülern und Studenten nicht erreicht werden kann. Eine Überprüfung der Vorlage ist dementsprechend auch im Hinblick der politischen Durchsetzbarkeit zu vollziehen.

Frage zur Interkantonalen Vereinbarung

Frage 2: *Halten Sie eine Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen für sinnvoll?*

Ja! Gerade die Unterschiede hinsichtlich des Kreises der Personen, die potenziell zu den Bezügerinnen und Bezüger von Stipendien und Darlehen gehören, müssen beseitigt werden. Dies betrifft in erster Linie auch die Behandlung von Ausländerinnen und Ausländer.

Artikel 1 und 2

Frage 3: *Sind Sie mit den angestrebten Zielen der Vereinbarung einverstanden?*

Ja! economiesuisse ist mit Artikeln 1 und 2 einverstanden.

Art. 5 Abs. 1 litera c.

Frage 4: *Sind Sie damit einverstanden, dass der Besitz einer Aufenthaltsbewilligung (B) während fünf Jahren als Voraussetzung für die Stipendienberechtigung festgelegt werden soll?*

Ja, Immigranten, die während fünf Jahren die Aufenthaltsbewilligung (B) besitzen, sollen die Möglichkeit bekommen, sich auf die Schweizer Arbeitsmarktsituation ausrichten zu können.

Art. 6

Frage 5: *Sind Sie mit der vorgeschlagenen Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes einverstanden?*

Ja! economiesuisse ist mit Artikel 6 einverstanden.

Art. 8 und 9

Frage 6: *Sind Sie damit einverstanden, dass anerkannte Erstausbildungen auf der Sekundarstufe II und auf der Tertiärstufe (inklusive obligatorischer studienvorbereitender Massnahmen) stipendienberechtigt sein sollen?*

Ja! economiesuisse ist mit Artikeln 8 und 9 einverstanden.

Art. 10

Frage 7: *Sind Sie mit der Formulierung in Artikel 10 einverstanden?*

Nein! Artikel 10 ist ungenügend herausgearbeitet. Für economiesuisse ist es wichtig, dass eine tertiäre Erstausbildung einer Person auf eine frühere Ausbildung direkt aufbaut. Der Artikel erlaubt es gegenwärtig, dass Personen Stipendien für eine Ausbildung bekommen, die in keinem Zusammenhang stehen mit ihrer Ausbildung auf der Sekundarstufe II oder auf einer früheren tertiären Stufe. Artikel 10 schafft gegenwärtig einen Anreiz, dass Personen auch dann ihre Ausbildungsrichtung ändern können, wenn dies wirtschaftlich nicht vonnöten oder sogar unangebracht ist. Der Artikel sollte dahin gehend erweitert werden, dass eine Neuorientierung auf tertiärer Stufe wirtschaftlich sinnvoll sein sollte und nur in Ausnahmefällen aufgrund anderer Gründe genehmigt wird.

economiesuisse schlägt für Art. 10 folgende Ergänzungen vor:

Art. 10 litera d: Als Erstausbildung gilt: innerhalb der gemäss *litera a bis c* gesetzten Bedingungen eine weiterführende Ausbildung mit demselben Berufsziel wie demjenigen des vorausgegangenen Abschlusses.

Art. 10 Abs. 2: Art. 10 litera d tritt ausser Kraft, wenn die vorausgegangene Ausbildung wirtschaftlich oder gesellschaftlich nicht sinnvoll war oder wenn eine Ausbildung mit anderem Berufsziel wirtschaftlich oder gesellschaftlich stärker zu befürworten ist.

Art. 10 Abs. 3: Der Entscheid für die Durchsetzung von Art. 10 Abs. 2 liegt bei den Kantonen.

Art. 12 Abs. 3

Frage 8: *Sind Sie mit dem Mindeststandard für die Alterslimite einverstanden?*

Nein! Die Alterslimite von 35 Jahren (bei Beginn der Ausbildung) ist deutlich zu hoch für die Vergabe von Stipendien. Dieser Mindeststandard für die Alterslimite schafft falsche Anreize, da die Kantone auch Personen in „höherem“ Alter ermutigen, Bildungsgänge zu durchlaufen, die unter Umständen auf dem Arbeitsmarkt – aufgrund ihres Alters – nicht nachgefragt werden. *economiesuisse* schlägt einen Mindeststandard für die Alterslimite von höchstens 30 Jahren für Stipendien vor. Bei der Vergabe von Darlehen hingegen ist es nicht erforderlich, eine Altersbeschränkung zu machen.

Art. 15

Frage 9: *Sind Sie damit einverstanden, dass Höchstansätze für Stipendien geregelt werden?*

Ja! *economiesuisse* erachtet aber die Mindestbeträge der jährlichen Höchstansätze der Stipendien von 12'000 CHF auf der Sekundarstufe II und 16'000 CHF auf der Tertiärstufe als deutlich zu hoch. Hier würden, wie in den einleitenden Bemerkungen angeführt, falsche Anreize gesetzt. Da die Höchstansätze standardisiert festgelegt werden, ist nicht gewährleistet, dass alle Personen in den verschiedenen Kantonen tatsächlich auf den vollen Mindestbetrag angewiesen sind. *economiesuisse* schlägt einen Mindestbetrag der jährlichen Höchstansätze von 8'000 CHF auf der Sekundarstufe II und 12'000 CHF auf der Tertiärstufe vor.

Falls ja, bevorzugen Sie Variante 1 oder Variante 2?

economiesuisse ist mit keiner Variante einverstanden. Gerade auf Masterstufe sollten Ausbildungsbeiträge primär mittels Darlehen und nur in Sonderfällen auch mittels Stipendien bewilligt werden.

***economiesuisse* schlägt folgende Änderung der Variante 2 vor:**

Art. 15 Variante 2 (Änderungen sind unterstrichen): Ergänzend zu den Stipendien können Darlehen gesprochen werden. Für Ausbildungen der Tertiärstufe können Stipendien durch Darlehen ersetzt werden (Splitting), wobei der Stipendienanteil mindestens die Hälfte des Ausbildungsbeitrages ausmachen soll. Für Master- und Doktorandenstudium werden in der Regel Darlehen gesprochen. Für leistungsstarke Studenten können Stipendien im vollen Umfang der Ausbildungskosten gesprochen werden.

Art. 16

Frage 10: *Sind Sie damit einverstanden, dass die Kantone dazu verpflichtet werden, sowohl Teilzeitstudien als auch stark strukturierten Studiengängen bei der Vergabe von Ausbildungsbeiträgen Rechnung zu tragen?*

Ja! economiesuisse ist mit Artikel 16 einverstanden.

Art. 18 Abs. 1 litera a und b

Frage 11 Berechnung des Ausbildungsbeitrages: *Sind Sie damit einverstanden, dass ein separates Budget für die Person in Ausbildung und deren Familie erstellt wird?*

Ja! economiesuisse ist mit Artikel 18 Abs. 1 litera a und b einverstanden.

Art. 18 Abs. 2

Frage 12: *Sind Sie damit einverstanden, dass einer Person in Ausbildung die Möglichkeit gegeben werden muss, eigenes Einkommen zu erwirtschaften, damit sie am frei gewählten Studienort auf dem Existenzminimum leben kann (auch wenn es sich dabei nicht um die kostengünstigste Variante handelt)? Das bedeutet, dass der Ausbildungsbeitrag nur gekürzt werden darf, wenn das Erwerbseinkommen und der Ausbildungsbeitrag zusammen das Existenzminimum übertreffen.*

Ja! economiesuisse ist mit Artikel 18 Abs. 2 einverstanden, sofern die Mindestsätze für Stipendien gemäss unseren Anträgen gekürzt werden.

Art. 19

Frage 13: *Sind Sie dafür, dass Ausbildungsbeiträge unter gewissen Umständen teilweise elternunabhängig berechnet werden?*

Ja, economiesuisse befürwortet *Variante 1*, jedoch **nur mit folgendem Zusatz:**

Art. 19 Variante 1 (Änderungen sind unterstrichen): Auf die Anrechnung der zumutbaren Leistungen der Eltern wird teilweise verzichtet, wenn die gesuchstellende Person eine erste berufsbefähigende Ausbildung abgeschlossen hat und vor Beginn der neuen Ausbildung zwei Jahre durch eigene Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig war. Für diese teilweise elternunabhängige Berechnung können jedoch nur Darlehen gesprochen werden.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Frage 14: *Haben Sie weitere Bemerkungen zu einzelnen Artikeln?*

Art. 13 Abs. 2: economiesuisse erachtet die Ausrichtung der Ausbildungsbeiträge von mindestens zwei Semestern über die Regelstudiendauer als zu hoch. Wir schlagen eine Mindestrichtlinie vor, die der Regelstudiendauer entspricht.

Art. 13 Abs. 4: economiesuisse erachtet die finanzielle Unterstützung von mindestens zwei Ausbildungswechseln als zu hoch. Wir schlagen eine Mindestrichtlinie von einem Ausbildungswechsel vor.

Freundliche Grüsse
economiesuisse



Prof. Dr. Rudolf Minsch
Mitglied der Geschäftsleitung & Chefökonom



Dr. Philipp Bauer
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Wirtschaftspolitik, Bildung & Energie