

Stipendienpolitik in der Schweiz

Die Bedeutung der Stipendien für unser Land

Sind Stipendien durch Darlehen zu ersetzen?

Der Bericht hat vorwiegend Informationscharakter. Eine offizielle Stellungnahme der EDK ist nicht vorgesehen.

Herausgeberin:

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)

Französische Ausgabe:

La politique des bourses d'études en Suisse

Zu beziehen bei:

Sekretariat EDK, Zähringerstrasse 25, 3001 Bern

Druck:

Schüler AG, Biel

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung	9
1 Beschreibung und Eingrenzung des Problemkreises	9
2 Ziele der Studie	10
3 Methodisches Vorgehen	11
3.1 Analyse der aktuellen Situation	11
3.2 Berechnung einer möglichen Umstellung – vergleichende Studie	11
3.3 Detaillierte Würdigung der Situation und Verifizierung bzw. Falsifizierung der Hypothesen	12
 <i>Teil 1: Das Stipendienwesen und dessen Bedeutung für die Schweiz</i>	
1 Standortbestimmung	14
1.1 Stipendienpolitik als Teil der Bildungspolitik	14
1.2 Stipendienpolitik als Teil der Sozialpolitik	15
1.3 Bildungs- und Stipendienpolitik in einem föderalistischen Staat	16
2 Abriss der Geschichte	18
2.1 Die rechtsgeschichtliche Entwicklung der Bundesgesetzgebung	18
2.2 Die EDK und die Stipendienpolitik der Kantone	20
2.2.1 Die Entwicklung der Stipendienpolitik in den Kantonen	20
2.2.2 Die Notwendigkeit der vermehrten Koordination	22
2.2.3 Die Organe der interkantonalen Zusammenarbeit	22
2.2.4 Die Harmonisierung als wichtigste Aufgabe der Koordination	24
2.3 Vorstösse des Verbandes der schweizerischen StudentInnenschaften (VSS)	26
3 Die Bedeutung des Stipendienwesens in der Schweiz	27
3.1 Der Wert und die Ziele der Stipendienpolitik	27
3.2 Die Leistungen des schweizerischen Stipendienwesens	27
3.3 Eine wichtige Neuerung: Die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung des Stipendienwesens	43

**Teil 2: *Szenarien und Varianten der Umstellung
des Stipendiensystems auf ein Darlehenssystem***

1	Vorbemerkung	46
2	Die Bestrebungen in mehreren Kantonen	46
3	Die Kosten der Darlehensgewährung	47
3.1	Die Vergleichbarkeit unter den Kantonen	47
3.2	Auswirkungen der finanzpolitischen Situation des Bundes auf die Kantone	49
3.3	Die Relativität einer Modellberechnung im Stipendienbereich	50
3.4	Das vorgeschlagene Berechnungsmodell	50
3.4.1	Vorbemerkung	50
3.4.2	Die Modellperson: Gesuchstellerin/Gesuchsteller eines Darlehens	51
3.4.3	Annahmen und Erläuterungen	51
3.5	Zwei Varianten eines Darlehensbezuges und die Kosten	60
3.5.1	Variante 1	61
3.5.2	Variante 2	62
4	Gegenüberstellung der Kosten für Stipendien und Darlehen in drei Kategorien von Kantonen	64
4.1	Vorbemerkungen	64
4.2	Kostenvergleich in finanzstarken Kantonen	65
4.3	Kostenvergleich in finanzmittelstarken Kantonen	66
4.4	Kostenvergleich in finanzschwachen Kantonen	68
4.5	Gesamtüberblick über den Kostenvergleich	69
5	Folgen der Umstellung auf ein Darlehenssystem	69
5.1.	Allgemeine Erläuterungen	69
5.2.	Finanzpolitische Folgen	70
5.3.	Bildungspolitische Folgen	72
5.4	Sozialpolitische Folgen	74
	Schlussbetrachtung	76
	Nachwort und Dank	80

Bibliographie	82
---------------	----

Anhang

Anhang 1: Bundesbeiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien	90
Anhang 2: Bundesbeiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien (Zahlungen 1994 für 1993)	92
Anhang 3: Bildungsindikatoren Schweiz: Überblick des BFS über die kantonalen Stipendien des Jahres 1993	93
Anhang 4: Interkantonale Vereinbarung der EDK zur Harmonisierung des Stipendienwesens (Entwurf vom 15. Dezember 1994)	95
Anhang 5: Verzeichnis der Abkürzungen	100

Vorwort

Ausbildungsbeihilfen sind ein wichtiges Element der Bildungs- und Sozialpolitik. Dokumentierende oder analysierende Untersuchungen darüber sind aber in der Schweiz Mangelware. Die Vielfalt und die Kleinräumigkeit der kantonalen Lösungen erschweren die Übersicht, und die direkte Demokratie orientiert sich eher an der politischen Machbarkeit als an wissenschaftlichen Studien.

Es ist daher ein Glücksfall, dass am Institut de Hautes Etudes en Administration Publique IDHEAP in Lausanne eine Seminararbeit vorgelegt wurde, die die Bedeutung der Stipendien für unser Land und die Abgrenzung von Stipendien und Studien-darlehen zum Gegenstand hat. Verfasser ist Andreas Scheuber, langjähriger Präsident der Interkantonalen Stipendienbearbeiterkonferenz und Mitglied der Kommission für Stipendienpolitik der EDK.

Wir nehmen die Arbeit gerne in unsere Dossier-Reihe auf. Sie erfüllt eine wichtige Informationsaufgabe und bietet sich auch als wesentlichen Diskussionsbeitrag an für die sehr aktuelle Auseinandersetzung zur Rolle von Stipendien und Darlehen.

Die Aussagen verpflichten nur den Autor. Man wird andererseits leicht feststellen können, dass er sich in vielen grundsätzlichen Punkten auf die Thesen und Empfehlungen der EDK abstützt.

November 1996

Moritz Arnet
Generalsekretär der EDK

Einleitung

1 Beschreibung und Eingrenzung des Problemkreises

In mehreren Kantonen¹ wurde oder wird u.a. wegen der angespannten Finanzlage wieder ein Ausbau des Darlehenssystems diskutiert. In Motionen und Postulaten wird in den Kantonsparlamenten etwa erwähnt, jene Personen, die im Verlaufe ihres Lebens dank der staatlichen Unterstützung eine «beneidenswerte Situation» erlangt hätten, sollten die Stipendien dem Staat zurückzahlen. Die Motionärinnen/Motionäre oder Postulantinnen/Postulanten gehen davon aus, dem Staat stünden durch diese ihrer Meinung nach erheblichen Einsparungen deutlich mehr Mittel zur Verfügung.

Diese Vorstösse stehen diametral im Gegensatz zu sämtlichen Empfehlungen, Erklärungen, Thesen und dem Modellgesetz der für das schweizerische Stipendienwesen massgeblichen Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren². Die EDK betonte immer wieder, dass ein Hauptziel der Ausbildungsbeiträge, nämlich die Erzielung der *Chancengleichheit*, in Frage gestellt wäre, würden grundsätzlich Darlehen statt Stipendien gewährt. Die zu erwartende Verschuldung würde insbesondere für jene Bewerberinnen und Bewerber eine Barriere bilden, die am meisten auf Unterstützung angewiesen sind. Sie würde also eindeutig die sozial Schwächeren treffen.

Wegen der Forderungen nach Abschaffung der Stipendien und nach einem Ausbau des Darlehenssystems sowie wegen gewisser Ideen³ einiger Wirtschaftsführerinnen/Wirtschaftsführer und Wirtschaftsprofessorinnen/Wirtschaftsprofessoren ist in verschiedenen Kantonen eine zunehmende Unsicherheit festzustellen. Deshalb würden zahlreiche Akteurinnen und Akteure detailliertere Kostenvergleiche zwischen Stipendien und Darlehen begrüßen, da die von mehreren Stipendienstellen zusammengestellten Zahlen und Materialien zwar den einzelnen kantonalen Erziehungsdirektionen zu genügen vermögen, jedoch keine umfassende Würdigung des Problemkreises ermöglichen.

¹ Beispiele: *Basel-Stadt, Freiburg, Tessin, Zürich.*

Anlässlich Gesprächen mit verschiedenen Leiterinnen und Leitern kantonalen Stipendienämter oder -abteilungen sowie an Sitzungen der Interkantonalen Stipendienbearbeiter-Konferenz (IKSK) wurde darauf hingewiesen, dass auch in anderen Kantonen – zumindest im Hintergrund – Vorstösse geplant der wenigstens in Besprechung sind.

² Auf Französisch: *Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).*

³ DE PURY, D., HAUSER, H., SCHMID, B. (Hrsg.) *Mut zum Aufbruch, Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Orell-Füssli-Verlag, Zürich, 1995.

2 Ziele der Studie

- *Erklären des Problemumfeldes und Formulieren von zwei Hypothesen:*
Das Problem und sein Umfeld sollen analysiert werden. Es werden auch kurz verschiedene Vorstösse in mehreren Kantonen angesprochen, welche das Stipendienwesen durch ein vollständiges Darlehenssystem ersetzen möchten. Es werden *zwei Hypothesen* formuliert, welche zum Ziel haben, während der Arbeit als Arbeitshilfe zu dienen.
- *Erklärung und Würdigung des schweizerischen Stipendienwesens:*
Es ist für das Verständnis des ganzen Problemfeldes unumgänglich, das schweizerische Stipendienwesen insgesamt zu würdigen und etwas eingehender auf dessen *Geschichte* einzugehen. Die Wurzeln reichen bis ins letzte Jahrhundert zurück. Allerdings ist die Geschichte des Stipendienwesens in der heutigen Form recht jung. Aus der geschichtlichen Entwicklung lässt sich ableiten, dass ein zwar unvollständiges, aber durchaus bewährtes Instrument der Ausbildungsförderung einer gewissen Gefahr ausgesetzt ist. Umfangreiches Zahlenmaterial erleichtert den Einstieg in die Kostenvergleiche und ermöglicht einen Überblick über die *Leistungen* des schweizerischen Stipendienwesens.
- *Berechnen der Umstellung von Stipendien auf Darlehen in drei Kantonsgruppen (Kostenvergleiche):*
Es sollen *zwei Varianten* und je *drei Szenarien* dargestellt werden, wobei letztere sich nach der *Finanzkraft* der Kantone richten. Weiterführende Erhebungen sind im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich. Es soll dafür plädiert werden, in der Schweiz eine *umfassende* (komparative) *Studie* in diesem Bereich zu erstellen und zu untersuchen, ob die Stipendienpolitik ihre Ziele wirklich erreicht.
- *Aufzeigen der Folgen einer völligen Umstellung auf Darlehen (und ein Abnehmen von den Stipendien) auf die Politik der Ausbildungsförderung, auf die Menschen in Aus- und Weiterbildung sowie auf ihre Familien:*
Gerade in Zeiten von finanziellen Problemen ist es notwendig, staatliche Instrumente auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Ein allfälliger Systemwechsel soll kritisch betrachtet werden, damit verhängnisvolle Fehler vermieden werden können. Einer finanzpolitischen Würdigung sind die bildungs- und sozialpolitischen Erwägungen gegenüberzustellen. Schliesslich geht es darum, die beiden *Hypothesen* zu verifizieren bzw. zu falsifizieren.

3 Methodisches Vorgehen

3.1 Analyse der aktuellen Situation

- *Quellenstudium:*
Leider gibt es kaum aktuelle Werke im Bereich des schweizerischen Stipendienwesens, weshalb zum Teil auf ältere Studien und vor allem auf (teilweise auch älteres) Grundlagenmaterial der Kantone, der EDK sowie des vormaligen oder jetzigen IKSK-Präsidenten zurückgegriffen werden musste. Zahlreiche zumeist aktuelle Artikel aus Zeitschriften und Tageszeitungen wurden beigezogen.
- *Gespräche/Telefonate mit u.a. Leiterinnen und Leitern von Stipendienämtern und insbesondere Aktenstudium ihrer Unterlagen:*
Einzelne detailliertere Angaben mussten bei den Verantwortlichen für die Stipendien in einzelnen Kantonen erfragt werden, da der Vollzug des Stipendienwesens den Kantonen überlassen und die Situation oft sehr unterschiedlich ist. Zudem wurden auch kurze Gespräche mit Personen der Schwyzer Kantonalbank sowie dem Vorsteher der Finanzverwaltung des Kantons Schwyz geführt.

3.2 Berechnung einer möglichen Umstellung – vergleichende Studie

Da in der Schweiz 26 Kantone mit zum Teil recht unterschiedlichen Stipendiensystemen existieren, wurde – nicht zuletzt auch aus zeitlichen Gründen sowie aus Gründen der Übersichtlichkeit – ein Vergleich zwischen drei Kantonsgruppen angestellt. Der Vergleich zwischen *finanzstarken*, *finanzmittelstarken* und *finanzschwachen* Kantonen ist aussagekräftig. Es mussten detaillierte Annahmen getroffen werden, die wenigstens teilweise schwierig abzuschätzen waren, da zum Beispiel schwer vorausgesehen werden kann, wie viele Darlehensnehmerinnen und -nehmer dereinst betrieben werden müssen (weil sie das bezogene Darlehen nicht zurückzahlen wollen) oder wie viele Darlehen abgeschrieben werden müssen (weil sie die Darlehensnehmerinnen und -nehmer nicht zurückzahlen können). Auch sind die Entwicklungen der Teuerung und der Zinssätze sowie der wirtschaftlichen und politischen Situation nicht voraussehbar.

Folgende Berechnungsgrundlagen wurden für die Vergleiche beigezogen:

- Finanzstärke der jeweiligen Kantone
- Höhe der Bundesbeiträge für Stipendien in den jeweiligen Kantonen
- Höhe der entgangenen Bundesbeiträge
- Höhe der Zinskosten für den jeweiligen Kanton
- Höhe der Zinskosten für die Gesuchsteller/Darlehensnehmer
- Annahme über die Höhe der Verwaltungskosten für die Darlehens- und Stipendienverwaltung
- Beginn und Ende der Rückzahlungspflicht
- Betreibungskosten und Annahme darüber, wie viele Darlehen verlustig gehen

- Landesindex der Konsumentenpreise (Teuerung)
- Annahme einer zukünftigen Teuerung (Durchschnittswert)

3.3 Detaillierte Würdigung der Situation und Verifizierung bzw. Falsifizierung der Hypothesen

Es wurde eine *gesamte* Würdigung vorgenommen, weshalb nicht nur die bestimmt wichtigen Zahlen und Ergebnisse der Berechnungen in die Schlussfolgerung einfließen. Das Gewicht wurde auch auf die bedeutenden Aspekte der *Ausbildungsförderung*, des *sozialen Ausgleichs* sowie der *Chancengleichheit* gelegt. Momentan präsentiert sich die Situation in den meisten Kantonen so, dass Darlehen möglich und erwünscht sind, aber nur eine ergänzende Rolle zu den Stipendien spielen. Diese momentane Rolle der Darlehen wurde einem allfälligen Umstellungsszenarium gegenübergestellt. Es galt darzulegen, wohin eine solche Umstellung führen könnte und welche Auswirkungen sie für die *Kantone* und die betroffenen *Menschen* haben würde.

Es wurden zwei Hypothesen formuliert, die zu verifizieren oder zu falsifizieren waren:

1	Die Umstellung eines Stipendien- auf ein Darlehenssystem bringt den Kantonen zwar teilweise Einsparungen, die aber nicht in dem von den Initiantinnen und Initianten eines Systemwechsels erhofften Ausmasse ausfallen können. Je nach Finanzkraft der Kantone ist sogar mit grösseren Aufwendungen zu rechnen.
2	Der Systemwechsel trifft diejenigen Menschen und deren Familien in Ausbildung weitaus am stärksten, für welche die Stipendien als Mittel der Ausbildungsförderung in erster Linie gedacht sind. Zudem verschlechtert der Systemwechsel den chancengleichen Zugang vor allem zu höheren Ausbildungen und beeinträchtigt den guten Ausbildungsstand in unserem Lande.

***Teil 1: Das Stipendienwesen und dessen Bedeutung
für die Schweiz***

1 Standortbestimmung

1.1 Stipendienpolitik als Teil der Bildungspolitik

Leistungserbringungen im Bereich der Bildung gehören zu den *klassischen Staatsaufgaben*. Bildungspolitik⁴ ist darauf ausgerichtet, die Entfaltung der Menschen und gleichzeitig deren Einfügung in die Gemeinschaft zu fördern, soll aber auch der Vermittlung von Wissen dienen, welches schliesslich dem Individuum eine Arbeitstätigkeit ermöglicht. Bildungspolitik ist auch ein gutes Beispiel für *Politikverflechtung*. So sind die verschiedenen Ebenen des Gemeinwesens (Bund, Kantone, Gemeinden) miteinbezogen. Am Bildungsbereich ist eine *Vielzahl von Akteuren* beteiligt (Schülerinnen und Schüler; Lehrerinnen und Lehrer; Studentinnen und Studenten; Professorinnen und Professoren; Eltern; Behörden aus Bund, Kantonen und Gemeinden; Wissenschaft; Parteien; Wirtschaft und Verwaltung), welche alle ihre Ideen und Interessen einbringen.⁵ Jede Person ist auf irgend eine Weise während längerer Zeit oder sogar lebenslang mit diesem Politikbereich konfrontiert und entwickelt ihre persönlichen Vorstellungen darüber, welche durch diese Erfahrungen stark geprägt sind.⁶

Stipendien sind finanzielle Leistungen an Personen in Aus- oder Weiterbildung, die lediglich bezugsberechtigt sind, sofern sie gewisse *Voraussetzungen* erfüllen. Sie müssen in der Regel – im Gegensatz zu den Ausbildungs- oder Studiendarlehen – nicht zurückbezahlt werden. Stipendien stellen einen wichtigen Teil einer ganzheitlichen Bildungspolitik dar. Sie sollen finanzielle Schranken auf dem Weg zur beruflichen und kulturellen Entfaltung der Menschen in Ausbildung beseitigen oder vermindern und damit die wirtschaftliche, geistige und kulturelle *Wettbewerbsfähigkeit* des Landes verbessern. Mit ihrer Hilfe (und ergänzend auch mit Darlehen) ergänzt der Staat sowohl sein eigenes Bildungsangebot wie auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern und der bildungswilligen jungen Menschen. Allerdings gilt immer das *Subsidiaritätsprinzip*: Nur wenn die finanziellen Mittel der Bildungswilligen oder deren Eltern nicht ausreichen, unterstützt der Staat mit Hilfe von Ausbildungsbeiträgen. Die Stipendien bilden also sozusagen das letzte Auffangnetz für das, was die Auszubildenden nicht selber bezahlen können, von den Eltern bezahlt erhalten oder vom Staat (zum Beispiel kostenlose Volksschule, Universität) bzw. einem dritten Bildungsträger (zum Beispiel Berufslehre) nicht verbilligt bekommen.⁷

Da die Stipendien und Darlehen subsidiäre Instrumente des Staates sind und somit «nur» an zweiter oder dritter Stelle greifen, steht Stipendienpolitik im Schatten anderer

⁴ Bildungspolitik ist ein *Politikbereich*. Dieser Begriff wird verstanden im Sinne des englischen *policy* oder des französischen *politiques publiques*

⁵ SCHMID 1986, S. 302ff.

⁶ SCHEUBER 1996, S. 6.

⁷ ARNET 1994, S. 3ff.

Bereiche der Bildungspolitik und wird oft etwas stiefmütterlich behandelt. Die Öffentlichkeit kümmert sich eher selten um die Entwicklung des Stipendienwesens. Die allgemeine Finanzknappheit und die damit verbundene Angst vor Kürzungen hat immerhin wieder eine gewisse Sensibilität und ein Interesse an diesem Bereich geweckt.⁸ Würden die Elternpflicht zur Finanzierung der Ausbildung beschränkt oder das staatliche Bildungsangebot privatisiert, erhielte das Stipendienwesen eine prioritäre Bedeutung.⁹ Allerdings wird an dieser Stelle keineswegs für diese Szenarien plädiert.

1.2 Stipendienpolitik als Teil der Sozialpolitik

Die Stipendienpolitik kann durchaus wenigstens teilweise dem weiten Bereich der Sozialpolitik zugeordnet werden. Die Sozialpolitik hat eigentlich keine Grenzen und bewegt sich auf verschiedenen Gebieten sowie in unterschiedlichen Altersgruppen. Nichtsdestoweniger wird sie eingegrenzt. In der Schweiz reserviert man den Bereich der Sozialpolitik in der Regel der *sozialen Sicherheit* (Versicherungen, öffentliche und private Sozialhilfe, Sozialdienste, Fürsorge) und der *Gesundheitspolitik* (= globale Sozialpolitik, welche die gesamte Bevölkerung betrifft), der *Beschäftigung*, der *Jugend*, der *Familie* und dem *Alter* (= sektorielle Sozialpolitik) wie auch den einzelnen Interventionen (= Kategorien der Sozialpolitik: Immigration, Gefangene, Drogensucht usw.). Die Stipendien können als eine *Interventionspolitik* betrachtet werden. Diese Bereiche sind nicht ineinander geschlossen oder völlig voneinander getrennt.¹⁰

Auch wenn die Stipendien in erster Linie Beiträge an individuelle Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten sind, erfüllen sie doch auch einen wichtigen sozialen Zweck, indem sie Personen aus Familien mit tieferen Einkommen und Vermögen eine angemessene Ausbildung ermöglichen. Die Gesellschaft hat ein eminentes Interesse daran, die *Chancengleichheit* zu fördern und damit die geistigen und kulturellen *Ressourcen* optimal zu nutzen. Die Schaffung von gleichen Chancen ist ein bedeutendes soziales Ziel. Was daraus gemacht wird, liegt mehrheitlich beim Einzelnen. Die Auffassung, dass jeder junge Mensch ungeachtet seiner finanziellen Situation eine seiner Begabung entsprechende Ausbildung absolvieren kann, wurde vom Bundesrat in seiner Botschaft¹¹ zum *Bundesgesetz*¹² vom 19. März 1965 *über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien* klar festgehalten.

⁸ SCHEUBER 1995, S. 17ff.

⁹ ARNET 1994, S. 4.

¹⁰ GILLIAND 1993, p. 111s.

¹¹ Botschaft *über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien*, BBl 1962 II, S. 1305 (franz. Fassung).

¹² *Bundesgesetz vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien* (SR 416.0).

Mittlerweile dürfte in unserem Lande im Namen des Prinzips der «Chancengleichheit» das (*soziale*) Recht – wenigstens moralisch oder ethisch – allgemein anerkannt sein, dass junge Menschen ungeachtet ihrer sozialen Herkunft eine Ausbildung absolvieren können.¹³ Allerdings bläst wegen der wirtschaftlich und finanziell härteren Rahmenbedingungen und der Rezession ein rauherer Wind, weshalb ja auch in verschiedenen Kantonsparlamenten Vorstösse in Richtung Abschaffung oder Ersetzen der Stipendien durch Darlehen unternommen wurden oder noch geprüft werden.¹⁴

1.3 Bildungs- und Stipendienpolitik in einem föderalistischen Staat¹⁵

Um einen Zugang zur Bildungs- und Stipendienpolitik zu erhalten, ist das Verständnis einiger politisch-administrativer Zusammenhänge und insbesondere des *Föderalismus* erforderlich, welche im folgenden kurz erläutert werden. Seit 1848 ist die Schweiz ein *Bundesstaat*, der heute 26 Kantone umfasst. Bis zu diesem Zeitpunkt waren diese Kantone selbständige Staaten mit erheblicher Machtfülle, von der sie aber in der Folge einen Teil an die Eidgenossenschaft übertragen mussten. Gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind die Kantone «souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind»¹⁶. Artikel 3 enthält demnach das *Prinzip, dass die Kompetenzen des Bundes durch die Bundesverfassung begründet sein müssen und die Kantone dort zuständig sind, wo nicht solche geschaffenen Bundeskompetenzen vorliegen*. Die Aufzählung dieser Kompetenzen zeichnet sich in der heutigen Verfassung nicht durch Klarheit und Übersichtlichkeit aus.¹⁷ Nicht zuletzt deshalb präsentierte der Bundesrat 1995 einen neuen Verfassungsentwurf.¹⁸

Der schweizerische Bundesstaat ist also einerseits charakterisiert durch eine «extreme Komplexität des Normensystems, welche die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen regelt»¹⁹, und zweitens durch den als «Vollzugsföderalismus»²⁰ bezeichneten dominanten Modus der Arbeitsteilung zwischen den beiden Ebenen. Diese

¹³ JEANBOURQUIN 1986, p. 7.

¹⁴ Siehe dazu auch DE PURY, D., HAUSER, H., SCHMID, B. (Hrsg.) 1995, S. 65ff.

¹⁵ Siehe dazu auch SCHEUBER 1996, S. 7f.

¹⁶ Art. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101).

¹⁷ GERMANN 1986, S. 344ff.

¹⁸ Verfassungsentwurf der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern, 1995.

¹⁹ GERMANN 1986, S. 347.

²⁰ In der Regel kommt dem Bund vorwiegend eine Programmierungs-, Normsetzungs- und Finanzierungskompetenz zu, während den Kantonen die Verwirklichung von Programmen und Gesetzen obliegt. Es gibt nur wenige Bereiche, die ausschliesslich vom Bund geregelt werden (u.a. Bahn, Post, Diplomatie, Zoll). Andererseits gibt es wenige Bereiche, die weitgehend in die kantonale Hoheit fallen (u.a. die Volksschule und das Spitalwesen). Siehe dazu GERMANN 1986, S. 347.

Umstände führten dazu, dass der Betrieb des schweizerischen Föderalismus weitgehend eine Verwaltungsangelegenheit geworden ist, und sich nur noch spezialisierte Beamte in den «unübersichtlichen Gemengelagen von Kompetenzvorschriften» zu-rechtfinden.²¹ Dies mindert keineswegs die Bedeutung des schweizerischen Föderalis-mus, der auf der Idee der *Subsidiarität*²² aufgebaut ist und als räumliche Organisations-form eingesetzt wird, die Leistungen des Staates in allen Landesteilen anzubieten, da es unmöglich wäre, die Dienstleistungen der Verwaltung nur in einer Stadt zu kon-zentrieren.²³

Die Kantone erhalten für die Erfüllung ihrer Aufgaben *Bundesbeiträge* (Anhang1), die sich nach der *Finanzkraft* der einzelnen Kantone richten und im übrigen je nach Politikbereich variieren. Im Bereich der Stipendien bewegen sich diese zwischen 20 und 60 Prozent, wobei sie seit 1992 um linear 10 Prozent²⁴ gekürzt wurden. In keinem anderen Bereich der Bildungspolitik leistet der Bund einen anteilmässig so hohen Beitrag wie bei den Stipendien.²⁵ Um wieder einen besseren Überblick in diesem komplizierten Umverteilungsräderwerk zu gewinnen und zur Stärkung des Subsidiari-tätsprinzips hat der Bundesrat 1994 den Anstoss für das Projekt «Neuordnung des (bundesstaatlichen) Finanzausgleichs» gegeben.²⁶

Von wesentlicher Bedeutung für die gesamte Bildungspolitik in der Schweiz sind die *verfassungsmässigen Grundlagen*, welche in den Artikeln 27 BV²⁷ (Bildung), 27^{quater} BV (*Ausbildungsbeihilfen*), 27^{quinquies} BV (Turnen und Sport), 27^{sexies} BV (Forschung), 34^{ter} BV (Berufsbildung) und Artikel 4 Übergangsbestimmungen BV (Unentgeltlich-keit des öffentlichen Primarunterrichts und Schuljahresbeginn) geregelt sind.

²¹ GERMANN 1986, S. 347.

²² Subsidiarität: Der Zentralstaat (der Bund) beschäftigt sich nur mit Aufgaben, welche die Kantone und Gemeinden nicht selber wahrnehmen können. Definition von GERMANN, 1993, Kapitel 2, S. 21.

²³ GERMANN 1993, chapitre 2, p. 21.

²⁴ Ein Beispiel: Erhielt ein Kanton bisher einen Bundesbeitrag von 45 Prozent an seine Stipen-dienleistungen, so wurde dieser Beitrag bei einer linearen Kürzung um 10 Prozent um 4,5 Prozent gekürzt, weshalb ihm letztlich noch ein solcher von 40,5 Prozent zugesprochen wurde. Diese Massnahme der linearen Kürzung trifft finanzschwächere Kantone deutlich stärker als die finanzstärkeren.

²⁵ ARNET 1994, S. 4.

²⁶ NZZ, 15./16. Juli 1995, S.11.

²⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101).

2 Abriss der Geschichte

2.1 Die rechtsgeschichtliche Entwicklung der Bundesgesetzgebung

Vorauszuschicken ist, dass bis Ende der 50er Jahre Ausbildungsbeihilfen vielfach als Almosen betrachtet wurden. Es existierten zahlreiche *Stiftungen und Fonds*, die besonders begabten und bedürftigen Bewerberinnen und Bewerbern halfen. Eine klare bildungspolitische Zielsetzung im Stipendienwesen fehlte.²⁸

Erstmals wurde der *Bund* mit Stipendien der Eidgenössischen Technischen Hochschule aktiv. Später folgte das erste Bundesgesetz vom 26. Juni 1930 über die Berufsbildung, in dem Bundesbeiträge an die kantonalen Stipendien vorgesehen waren.²⁹ Im Prinzip verliehen jedoch bereits die Bundesbeschlüsse vom 27. Juni 1884, vom 15. April 1891 und vom 20. Dezember 1895 betreffend die Berufsbildung dem Staat die gesetzliche Grundlage zur Gewährung von Stipendien an geeignete Schülerinnen und Schüler (besonders an Handelsschülerinnen und -schüler).³⁰ Zwischen 1959 und 1964 wurden drei Berichte³¹ publiziert, wobei eindeutig die Sorge um genügende Nachwuchsförderung hinter diesen Arbeiten steckte. Die Förderung der Stipendien des Bundes blieb lange Zeit begrenzt und sektoriell, dominiert durch eine einzige Motivation: Förderung der Wirtschaft und der Landwirtschaft. Verschiedene parlamentarische Vorstösse forderten eine Verbesserung der Stipendienleistungen und machten ein Handeln des Bundes unumgänglich.³²

All die erwähnten Berichte, Diskussionen und Vorstösse sowie die Erkenntnis, dass eine *verfassungsrechtliche* Grundlage fehlte, führten schliesslich zur Schaffung und Aufnahme von Artikel 27^{quater} Bundesverfassung (*Stipendien und Ausbildungsbeihilfen*)³³, der in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1963 angenommen wurde. Stand bei der Entstehung des Verfassungsartikels vor allem die Idee im Vordergrund, «Bildungsreserven auszuschöpfen und einen qualifizierten Nachwuchs für unsere Wirtschaft und Verwaltung zu sichern»³⁴, wurde bald einmal auch das bildungs- und sozialpolitische Anliegen der *Chancengleichheit* bedeutungsvoll, das bezweckte, die

²⁸ BUZEK 1994, S. 33.

²⁹ Eidg. Kommission für Jugendfragen 1991, S. 133.

³⁰ JEANBOURQUIN 1986, p. 2 und Botschaft vom 9. November 1928 des Bundesrates über ein Berufsbildungsgesetz, BBl 1928/II, S. 763ff. (französische Fassung).

³¹ 1959 («Bericht Hummler»): Schlussbericht des Arbeitsausschusses zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Nachwuchses; 1963 («Bericht Schultz»): Bericht zu den geisteswissenschaftlichen Fragen; 1964 («Bericht Labhardt»): Allgemeiner Bericht zur Hochschulförderung. Siehe dazu BUZEK 1980, S. 1 (nicht publiziert).

³² JEANBOURQUIN 1986, p. 2s.

³³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101).

³⁴ JEANBOURQUIN 1986, p. 3 sowie Eidg. Kommission für Jugendfragen 1991, S. 133.

Bildungseinrichtungen auch für materiell weniger begüterte Bevölkerungsschichten zu öffnen.

Bei der Entstehung dieses Verfassungsartikels und übrigens schon früher pflegten der Bund und insbesondere das Eidgenössische Departement des Innern in Stipendienangelegenheiten den Kontakt zu den kantonalen Erziehungsdirektoren und besonders zu deren Konferenz. Die Pflege dieses Kontaktes ist von grosser Bedeutung, um im Stipendienbereich effizient und effektiv zu arbeiten. Bund und EDK pflegten die Zusammenarbeit auch bei den Vorbereitungsarbeiten zum *Bundesgesetz³⁵ über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien* und bei der entsprechenden *Vollziehungsverordnung³⁶*, welche am 19. März 1965 bzw. 9. Juli 1965 verabschiedet wurden.

Im November 1991 schickte das Eidgenössische Departement des Innern den Entwurf eines revidierten *Bundesgesetzes über Ausbildungsbeihilfen* in die Vernehmlassung. Das bald dreissigjährige Bundesgesetz sollte aufgefrischt und unter anderem folgendermassen erneuert werden:

Verankerung einer einheitlichen Zuständigkeitsregelung, Ergreifen von eigenen Massnahmen des Bundes im Bereich des Stipendienwesens, Förderung der Stipendienharmonisierung, Förderung der Mobilität und der Weiterbildung der Studierenden durch die Beteiligung an entsprechenden nationalen oder internationalen Projekten, Ermöglichen von Stages bei internationalen Institutionen.

Allerdings erachtete der Bund nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens angesichts der ausserordentlich schwierigen Finanzlage den Zeitpunkt als wenig günstig, dem Eidgenössischen Parlament ein revidiertes Bundesgesetz über Ausbildungsbeihilfen zu unterbreiten. An dieser Beurteilung dürfte sich auch in naher Zukunft nichts ändern, obwohl die Revision nicht a priori Mehraufwendungen des Bundes zur Folge gehabt hätte. Das EDI signalisierte jedoch klar den Wunsch, dass die *Kantone* die Interkantonale Vereinbarung und somit die Harmonisierung des Stipendienwesens vorantreiben sollten.

Eine *Verfassungsänderung zur Streichung der Bundesbeiträge im Stipendienbereich* wurde übrigens im März 1985 von Volk (716'576 NEIN : 649'896 JA) und Ständen (16 NEIN: 10 JA) abgelehnt. Insbesondere von den damals sieben finanzschwachen Kantonen lehnten sechs die Änderung ab, wobei Jura mit 81.5, Freiburg mit 66.2 und Wallis mit 61.5 Prozent dies besonders deutlich taten. Aber auch die finanzstarken

³⁵ *Bundesgesetz vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien* (SR 416.0).

³⁶ *Vollziehungsverordnung vom 9. Juli 1965 zum Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien* (SR 416.01).

Kantone Genf (64.9% Neinstimmen) und Basel-Stadt (52.3% Neinstimmen) lehnten die Verfassungsänderung ab. Vor allem die Ostschweizer Kantone stimmten der Vorlage zu.³⁷ Damit scheiterte der Versuch einer vollständigen Kantonalisierung der Stipendien klar, der im Rahmen eines ersten Massnahmepakets eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen angestrebt hatte. Volk und Stände befürchteten offensichtlich, dass die Disparitäten im Stipendienwesen dadurch zugenommen hätten, was der sozioökonomischen Entwicklung unseres Landes hätte Schaden zufügen können.³⁸ Das Volk wollte nicht, dass sich der Bund von dieser wichtigen Förderungsaufgabe verabschiedet. Der Föderalismus soll beim Vollzug des Stipendienwesens durchaus zum Tragen kommen, die Schulhoheit soll bei den Kantonen liegen, doch bei der *Förderung* des bedeutenden Politikbereichs *Bildung* sollte der Bund das Feld nicht allein den Kantonen überlassen.

2.2 Die EDK und die Stipendienpolitik der Kantone

2.2.1 Die Entwicklung der Stipendienpolitik in den Kantonen

Stipendienfragen beschäftigten die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) ab 1950 regelmässig. Bereits in diesen Jahren existierte eine *Kommission für das Stipendienwesen*, die in den 50er und frühen 60er Jahren jedoch nur in sehr unregelmässigen Abständen tagte und sich u.a. mit der Eingabe der Schweizerischen Studentenschaft betreffend Schaffung eines nationalen Stipendien- und Darlehensfonds, dem Projekt der Gesellschaft Schweizer Akademiker betreffend eidgenössischer Darlehenskasse und dem «Bericht Odermatt» (Studiengeldversicherung, Verfassungsartikel, Konkordat) beschäftigte. Die *kantonalen Erziehungsdirektoren* diskutierten – ebenso wie der Bund – die Neuordnung des schweizerischen Stipendienwesens während vieler Jahre, wobei vor allem die erwähnte Eingabe vom 17. Juni 1950 des Verbandes der Schweizerischen Studentenschaften als Motor wirkte.³⁹ Die EDK beriet sich in dieser Angelegenheit eingehend mit dem Eidgenössischen Departement des Innern, und es stellte sich bald einmal heraus, dass ein zentrales Stipendiensystem nicht der Tradition der Schweiz entsprach und zu wenig nahe bei den Interessen und Anliegen der Studentinnen und Studenten lag.⁴⁰

Gemäss dem am 8. Dezember 1963 angenommenen *Artikel 27^{quater} Absatz 1 BV* «kann» der Bund «den Kantonen Beiträge gewähren an ihre Aufwendungen für Stipendien

³⁷ TARAMARCAZ 1989, p. 58ss.

³⁸ JEANBOURQUIN 1986, p.1.

³⁹ EDK, Protokoll der Sitzung vom 19. Oktober 1950, S. 11f.

⁴⁰ EDK, Protokoll der Sitzung vom 3. September 1958, S. 12ff.

und andere Ausbildungsbeihilfen»⁴¹. Da jedoch die kantonale *Schulhoheit*⁴² gemäss Absatz 3 dieses Verfassungsartikels in allen Fällen zu wahren ist, sind die *Kantone* zuständig für die Gewährung von Stipendien. Ein Stipendienentscheid muss also gemäss Artikel 1 Absatz 1 der «Vollziehungsverordnung vom 9. Juli 1965»⁴³ zum Bundesgesetz⁴⁴ über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien» von einer kantonalen Behörde oder Amtsstelle gefällt werden. Die *Kantone* tragen also sachlich die Verantwortung für das Stipendienwesen, doch unterstützt der *Bund* diese dabei finanziell ganz wesentlich.

Die Schaffung eines Artikels in der Bundesverfassung und des entsprechenden Bundesgesetzes führten in der Folge dazu, dass die meisten Kantone neue Gesetze schufen oder zumindest die bestehenden revidierten. Die Anerkennung von Stipendien als Mittel der Nachwuchsförderung auf Bundesebene bewirkte also einen erheblichen Innovationsschub.⁴⁵ Mittlerweile existieren in sämtlichen Kantonen Stipendienstellen, die fast ausnahmslos den kantonalen Erziehungsdepartementen angegliedert sind. Je nach Grösse des Kantons sind eine Person (in kleineren Kantonen nur ein Teilzeitpensum) bis mehr als 15 Personen vollzeitlich mit dem Vollzug der kantonalen Stipendien- und Darlehensgesetze beschäftigt.

⁴¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101).

⁴² *Schulhoheit der Kantone* (Siehe dazu SCHEUBER 1996, S. 33ff.):

Im Zusammenhang mit der 1874 beschlossenen Verfassungsrevision wurden leidenschaftliche Kämpfe über die Frage geführt, ob dem *Bund* die Kompetenz übertragen werden sollte, das *Schulwesen* zu regeln. Das Volk lehnte dies vehement ab und wurde erst wieder 99 Jahre später über die Aufnahme eines Bildungsartikels in die Bundesverfassung befragt. Dieser Anlauf blieb wieder erfolglos: Die geplante Ergänzung der Verfassung durch ein «Recht auf Ausbildung» scheiterte an der Volksabstimmung vom 4. März 1973 knapp am Ständemehr. Somit enthält die Bundesverfassung bis heute keine Grundlage für eine einheitliche Regelung des Bildungswesens.

(Siehe dazu WETTSTEIN 1994, S. 11.)

Die *Schulhoheit* liegt in der Schweiz grundsätzlich bei den *Kantonen*. Dies geht aus Artikel 27 Absatz 2 BV hervor, worin festgehalten wird, dass die Kantone für genügenden Primarunterricht zu sorgen haben, welcher im übrigen ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen soll. Die Schweiz hat kein Bundesministerium für Unterricht oder Bildung, doch befassen sich auf Bundesebene eine Gruppe, mehrere Bundesämter und andere Organe mit Bildungs- und Wissenschaftsfragen. Bedingt durch politische, wirtschaftliche und kulturelle Unterschiede sind 26 verschiedene Schulstrukturen entstanden, wobei sich die Vielfalt vor allem in der obligatorischen Schule zeigt.

(Siehe dazu BFS: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1995, 1994, S. 329.)

⁴³ *Vollziehungsverordnung vom 9. Juli 1965 zum Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien* (SR 416.01).

⁴⁴ *Bundesgesetz vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien* (SR 416.0).

⁴⁵ BUZEK 1994, S. 33.

2.2.2 Die Notwendigkeit der vermehrten Koordination

Die Forderung nach Transparenz, einheitlichen Verfahren, vergleichbaren Leistungen sowie die Frage, welcher Kanton für welchen Stipendienfall zuständig sei, waren die wichtigsten Hauptauslöser für die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich des Stipendienwesens. Gäbe es keine interkantonale Zusammenarbeit, würden zum Beispiel bei einem Wohnsitz- und Kantonswechsel viele Stipendienbezügerinnen und -bezüger zwischen Stuhl und Bank fallen. Auf der anderen Seite bestünde beispielsweise die Gefahr, dass jemand von zwei verschiedenen Kantonen Stipendien erhalten könnte.⁴⁶

Die Kantone und insbesondere die für die Koordination des schweizerischen Bildungswesens beauftragte *Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)* erkannten sehr bald, dass im Stipendienwesen ein grosser Bedarf an interkantonaler Zusammenarbeit bestand. Obwohl die erwähnte Schulhoheit der Kantone unangetastet bleiben musste, stellte sich bald heraus, dass es beim *Vollzug* der 26 verschiedenen kantonalen Stipendiengesetzgebungen Probleme gab, die nur in Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen zu lösen waren. Mit dem Bundesgesetz als reinem Subventionierungsgesetz konnte diese Aufgabe – wegen der erwähnten Schulhoheit – nicht wahrgenommen werden. Damit war der Weg frei, eine *ständige* Kommission zu gründen, und zwar die Kommission für Stipendienpolitik.

2.2.3 Die Organe der interkantonalen Zusammenarbeit

In der Schweiz existieren zwei Organe, welche die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Stipendien sicherstellen:

Auf der *politischen* Ebene steht die oben erwähnte *Kommission für Stipendienpolitik der EDK* zur Verfügung, welche 1970 ihre Arbeit mit dem Auftrag aufnahm, eine *Harmonisierung* der kantonalen Stipendienordnungen anzustreben.⁴⁷ Durch diese Harmonisierung sollte nicht nur eine sinnvolle Angleichung der kantonalen Gesetze und Verordnungen bezweckt, sondern ganz allgemein eine qualitative Verbesserung des Stipendienwesens erreicht werden. In der regelmässig tagenden Stipendien-Kommission sind alle wichtigen Kreise vertreten:

Zwei Erziehungsdirektorinnen oder -direktoren; drei Vertreterinnen oder Vertreter des EDK-Generalsekretariats; drei Vertreterinnen oder Vertreter des Bundes; sechs Vorsteherinnen oder Vorsteher bzw. Leiterinnen oder Leiter kantonaler Stipendienstellen, darunter auch der Präsident der IKSK.⁴⁸

⁴⁶ SCHEUBER 1995, S. 21f.

⁴⁷ ROHRER 1985, S. 110; diverse Protokolle von EDK-Plenarversammlungen (1950–1959).

⁴⁸ Siehe dazu auch EDK 1995, Jahresbericht 1994, S. 58.

Im Moment (Stand Juni 1996) setzt sich die *EDK-Kommission für Stipendienpolitik* wie folgt zusammen:

Auf der *fachlichen* Ebene besorgt die bereits am 15. April 1966 in Bern gegründete *Interkantonale Stipendienbearbeiter-Konferenz (IKSK)*⁴⁹ die Zusammenarbeit. Die für die Bearbeitung der Stipendienfälle zuständigen Stipendienfachleute und Stipendien-sachbearbeiterinnen und -bearbeiter in den einzelnen Kantonen erkannten sehr rasch, dass zahlreiche Stipendienfälle in den Kompetenzbereich mehrerer Kantone fielen und wegen fehlender Abmachungen nur ungenügend oder gar nicht gelöst werden konnten. Die Konferenz hat folgende *Hauptziele*:

Erarbeiten von Möglichkeiten für eine zeitgemässe, allgemein zugängliche, sozialpolitisch und wirtschaftlich verantwortbare Gewährung von Ausbildungsbeiträgen; Erarbeiten von Vorschlägen für die Harmonisierung der kantonalen Normen (insbesondere zuhanden der EDK); Pflegen des Erfahrungsaustauschs (besonders auch über die Sprachregionen hinaus) und der interkantonalen Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und mit vielen interessierten Institutionen; ganz besonders Kontaktpflege zur EDK und zum Bund; Stellen von Anträgen an die EDK, in deren Stipendien-Kommission sie vertreten ist; Herausgabe einer jährlichen Stipendienstatistik.⁵⁰ Vor allem der Vorstand als Exekutivorgan⁵¹ sowie bei Bedarf Arbeitsgruppen leisten Entwicklungsarbeit, machen insbesondere Vorarbeiten zuhanden der Kommission für Stipendienpolitik der EDK, erarbeiten Fachfragen und organisieren zusammen mit ausgewählten kantonalen Stipendienstellen Seminare und Weiterbildungsveranstaltungen.

Präsident: Hans HÖHENER, Landammann, Erziehungsdirektor, AR

Vizepräsident: Serge SIERRO, Conseiller d'Etat, Directeur du Département de l'instruction publique (DIP), VS

Mitglieder: Moritz ARNET, Generalsekretär der EDK, Bern; Ruedi BUZEK, Leiter Rechnungs- und Stipendienamt, ED, TG (ab 13. Juni 1996 Präsident der IKSK); Dr. Franz EHRLER, Sekretär der Eidg. Stipendienkommission für ausländische Studierende, Freiburg; Jean FAVARGER, Chef du Service des allocations d'études et d'apprentissage, DIP, GE; Ernst FLAMMER, Sektionschef im BBW, Bern; Michela HOHL, Rechtsberatung EDK, Bern; Fabrice KALTENRIEDER, Chef du Service des bourses, DIP, NE; Dr. Rudolf NATSCH, Vizedirektor des BIGA, Bern; Andreas SCHEUBER, Sekretär der Gesundheits- und Fürsorgedirektion, NW (bis Dezember 1996; bis 13. Juni 1996 Präsident der IKSK; vormals Leiter der Stipendienstelle des Kantons Schwyz); Elsbeth SCHMASSMANN, Vizepräsidentin der IKSK, Leiterin der Stipendienabteilung des Volkswirtschaftsdepartementes, ZH (bis Dezember 1996; bis 13. Juni 1996 Vizepräsidentin der IKSK); Dr. Ingrid ZWIMPFER, Leiterin der Zentralstelle für Ausbildungsförderung, ED, AG.

⁴⁹ Auf französisch: *Conférence Inter cantonale des Bourses d'Études (CIBE)*.

⁵⁰ Artikel 2 des *Reglements* vom 10. Juni 1976 der *Interkantonalen Stipendienbearbeiter-Konferenz (IKSK)* mit Änderungen vom 21. Juni und vom 15. Oktober 1984.

⁵¹ Im Moment (Stand Juli 1996) setzt sich der *Vorstand der IKSK* wie folgt zusammen:

Präsident: Ruedi BUZEK, Vorsteher des Rechnungs- und Stipendienamtes des Kantons Thurgau

Mitglieder: Heinz ADAM, Leiter der Stipendienabteilung des Kantons Solothurn; Daniel EGLOFF, Chef du service financier du canton de Jura; Fabrice KALTENRIEDER, Chef du Service des bourses du canton de Neuchâtel; Roberto PESTONI, Capo del Ufficio delle borse di studio e dei sussidi della Repubblica e Cantone del Ticino

Sekretär: Hans Keller, pens. Departementssekretär des Erziehungsdepartementes des Kantons Appenzell-Ausser rhoden, Herisau.

In der IKS_K sind als *Mitglieder* sämtliche Stipendienfachleute der Kantone (insbesondere die Vorsteherinnen und Vorsteher bzw. Leiterinnen und Leiter der kantonalen Stipendienämter oder -stellen), als *ständige Gäste* u.a. die Mitglieder der EDK-Kommission für Stipendienpolitik sowie Vertreterinnen und Vertreter mehrerer Bundesämter, von Hochschulen, Stiftungen und Firmen vertreten.

2.2.4 Die Harmonisierung als wichtigste Aufgabe der Koordination⁵²

Seit der Schaffung der EDK-Kommission für Stipendienpolitik sowie der IKS_K versuchten beide Gremien, miteinander die Harmonisierung voranzutreiben. Wollte die EDK wichtige Empfehlungen oder Beschlüsse im Bereich des Stipendienwesens ausarbeiten, so beauftragte sie jeweils die IKS_K mit der Erarbeitung von Grundlagen.

1975 formulierte die EDK *Thesen für eine schweizerische Stipendienpolitik*⁵³ und 1981 verabschiedete sie ein *Modell eines kantonalen Gesetzes betreffend Ausbildungsbeiträge*⁵⁴. Das Modellgesetz sollte für die Kantone eine Hilfe bei der Erarbeitung oder Revision ihrer Stipendien- und Darlehens-Gesetzgebung darstellen. Seine Ziele waren die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, die stipendienrechtliche Öffnung der Ausbildungskategorien (Vor-, Aus-, Weiterbildung und Umschulung), die klare Umschreibung der stipendienberechtigten Personen und besonders die Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes. Das Modellgesetz wird im Moment vollständig überarbeitet.

1984 verabschiedete die Plenarversammlung der EDK eine *Erklärung zur Stipendienpolitik*⁵⁵. Darin hielt sie unter anderem folgendes fest: «Die Bestrebungen zur interkantonalen Harmonisierung des Stipendienwesens sollen verstärkt werden. Die Kantone werden eingeladen, ihre Stipendiengesetzgebung dem von der Erziehungsdirektorenkonferenz im Jahre 1981 erlassenen Modellgesetz anzugleichen. Dabei ist eine einheitliche Regelung für alle Bildungsbereiche und für alle anerkannten Ausbildungsgänge anzustreben, die dem Modellgesetz entsprechend in erster Linie auf Stipendien und ergänzend auf rückzahlbare Darlehen beruht. Von grosser Bedeutung ist ferner, dass die Bezüger von Ausbildungsbeihilfen bei einem Kantonswechsel nicht diskriminiert werden.»

⁵² SCHEUBER 1994, S. 32ff. sowie SCHEUBER 1995, S. 23f.

⁵³ Thesen vom 30. Oktober 1975 für eine schweizerische Stipendienpolitik, in EDK 1995, *Empfehlungen und Beschlüsse*, S. 19ff.

⁵⁴ Modell vom 8. Mai 1981 eines kantonalen Gesetzes betreffend Ausbildungsbeiträge, in EDK 1995, *Empfehlungen und Beschlüsse*, S. 63ff.

Das Modellgesetz wird *überarbeitet* und möglichst mit dem vorliegenden Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung des Stipendienwesens in *Übereinstimmung* gebracht. Das revidierte Modellgesetz soll nach Möglichkeit Anfang 1997 in Kraft treten.

⁵⁵ Erklärung vom 8. Mai 1984 zur Stipendienpolitik, in EDK 1995, *Empfehlungen und Beschlüsse*, S. 93.

Die im Anschluss an obige Erklärung erarbeiteten *Thesen zur materiellen Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen*⁵⁶ von 1987 ergänzten das Modellgesetz, welches primär die formelle Harmonisierung anvisierte. Die Thesen wollten materielle Richtlinien für den Ausbau und die Angleichung der Stipendiengesetze sowie der Stipendienpraxis zur Verfügung stellen und im besonderen den Mindest-Standard definieren, dem die kantonalen Stipendienordnungen zu entsprechen hätten. In den Thesen wurden unter anderem die freie Wahl der Ausbildungen, der absolute *Vorrang der Stipendien vor den Darlehen*, die Handhabung der Altersgrenzen und Regelungen bezüglich Dauer der Beitragsleistung sowie Wechsel der Ausbildung behandelt. Die Thesen fanden eine breite Zustimmung.

Modellgesetz, Thesen und Erklärungen haben den Nachteil, dass sie nur *empfehlenden Charakter* haben. Wenn auch ein Grossteil der Kantone sich mehr oder weniger daran hält, gibt es doch heute noch Regelungen in kantonalen Gesetzen, Verordnungen und Vollzugserlassen, welche diesen interkantonalen Empfehlungen zuwiderlaufen und damit die Harmonisierung erschweren.

Im Juli 1990 hat die IKSK der Kommission für Stipendienpolitik der EDK einen Harmonisierungs-Bericht über eine Umfrage zur materiellen Harmonisierung⁵⁷ unterbreitet, die sie bei allen 26 Kantonen durchgeführt hatte. Diese Umfrage zeitigte insofern ein überraschendes Resultat, als festgestellt werden konnte, dass bei *tieferen Elterneinkommen* und bei den *klassischen Ausbildungen* (Hochschulen) das Harmonisierungsziel betreffend die Höhe der Stipendien nahezu erreicht worden war.⁵⁸ Bei steigenden Einkommen waren jedoch die Unterschiede interkantonal noch sehr gross. Eindeutiges Fazit des Harmonisierungsberichts war, dass solche Erhebungen regelmässig wiederholt werden sollten, dass die statistische Grundlagenarbeit verbessert und verstärkt und dass zukünftige Untersuchungen professioneller begleitet werden müssten. Diese Untersuchung hat besonders auch die Grenzen der Miliztätigkeit der heutigen IKSK aufgezeigt.

An der Jahresversammlung 1990 nahm die EDK eine umfassende Analyse der Koordinationsaufgaben vor. Dabei wurde die Stipendienharmonisierung als eine der politisch zentralen Fragen bezeichnet. Der EDK-Vorstand beauftragte darauf die Kommission für Stipendienpolitik, konkrete Vorschläge auszuarbeiten. Diese arbeitete eine interkantonale Vereinbarung aus, die im Kapitel 3.3 kurz vorgestellt wird.

⁵⁶ Thesen vom 11. Juni 1987 zur materiellen Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen, in EDK 1995, *Empfehlungen und Beschlüsse*, S. 141ff.

⁵⁷ IKSK, Arbeitsgruppe Harmonisierung (insb. Ruedi BUZEK und Niklaus MERZ), *Auswertung der Umfrage Sommer 1989*, Bericht an die Kommission für Stipendienpolitik der EDK, Mai 1990 (nicht publiziert).

⁵⁸ derselbe, S. 9ff.

2.3 Vorstösse des Verbandes der Schweizerischen StudentInnenschaften (VSS)

Nach 1968 war die schweizerische Studentenschaft besonders aktiv. Der Verband der Schweizerischen StudentInnenschaften kritisierte die Unzulänglichkeiten des schweizerischen Stipendiensystems und schlug eine recht originelle Lösung vor, um die Chancengleichheit ihrer Meinung nach vollumfänglich zu realisieren. Diese Lösung wurde das *Lausanner Modell* genannt.⁵⁹ Alle Studentinnen und Studenten hätten – *ungeachtet der finanziellen Verhältnisse der Eltern* – Anrecht auf eine Art Einkommen gehabt, welches die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten weitgehend gedeckt hätte. Je nach späterem Einkommen hätten die bezogenen Beträge teilweise oder vollumfänglich zurückbezahlt und in einem Fonds geäuft werden sollen, welcher für dieses Mindesteinkommen zur Verfügung gestanden wäre.⁶⁰

Zusätzlich lancierten der VSS und weitere Kreise eine Volksinitiative, welche zwar die Hürde der erforderlichen Unterschriftenzahl mit 57'796 Unterschriften schaffte, aber vom Parlament abgelehnt und in der Folge vom Initiativkomitee zurückgezogen wurde. Immerhin bewirkte die Initiative, dass sich die eidgenössischen Parlamentarier intensiv mit dem Thema Stipendien auseinandersetzten und dass später die *Bundesbeiträge* in einem Amt verwaltet wurden (im BBW). Auch setzte sich die EDK vermehrt mit den Stipendien auseinander, wobei besonders die neue ständige *Kommission für Stipendienpolitik* aktiv wurde.⁶¹

1991 lancierte der VSS die Unterschriftensammlung für eine weitere eidgenössische Initiative (*Bildung für alle – Stipendienharmonisierung*). Sie kam jedoch nicht zustande, wurde in eine Petition umgewandelt und mit 75'000 Unterschriften⁶² eingereicht. Gemäss Interpretation des VSS hatte die Initiative immerhin indirekte Wirkungen. So schickte der Bundesrat den Entwurf für ein neues Bundesgesetz in die Vernehmlassung, und die EDK arbeitete eine Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung des Stipendienwesens aus.⁶³

⁵⁹ *Modèle de Lausanne, projet d'un nouveau mode de financement des études*, UNES, Berne, 15 mars 1971.

⁶⁰ JEANBOURQUIN 1986, p. 7ss.

⁶¹ ebendort.

⁶² In der Volksabstimmung vom 25. September 1977 wurde die Änderung der Artikel 120 und 121 der Bundesverfassung angenommen, was u.a. auch die Erhöhung der Unterschriftenzahl für eine Verfassungsinitiative von 50'000 auf 100'000 bedeutete.

⁶³ VSS-Aktuell Nr. 44, 1993, S. 19f.

3 Die Bedeutung des Stipendienwesens in der Schweiz

3.1 Der Wert und die Ziele der Stipendienpolitik

Stipendien galten lange als Fürsorgeleistungen oder gar Almosen. Sie sind jedoch *Beiträge an individuelle Aus- und Weiterbildungskosten* und sind Teil unserer Bildungspolitik. Wenn man den Zweck der Stipendien und beschränkt der Darlehen betrachtet, kann die Stipendienpolitik auch als eine Kategorie der Sozialpolitik betrachtet werden. Stipendien haben zum Ziel, eine gerechtere Einkommensverteilung und mithin eine verbesserte *Chancengleichheit* anzustreben, die ein nicht zu unterschätzender Garant für die Wohlfahrt und den sozialen Frieden unseres Landes ist. Stipendien sollen aber auch verbesserte Grundlagen für die wirtschaftliche, technische, kulturelle und geistige Entwicklung schaffen und somit zur *Wettbewerbsfähigkeit* unseres Landes beitragen. Zweifellos könnten gerade in wirtschaftlich angespannten Zeiten zahlreiche junge Menschen eine Aus- oder Weiterbildung ohne Stipendien und ergänzend dazu Ausbildungsdarlehen nicht oder nur unter sehr erschwerten Bedingungen absolvieren.⁶⁴

Bildungsausgaben und insbesondere Stipendien sind als *Investitionen in die Zukunft* zu betrachten. Sie unterstützen die Ausbildungswilligen direkt und beeinflussen gar den Grundsatzentscheid wesentlich, eine Aus- oder Weiterbildung überhaupt zu beginnen. Die Erträge dieser Anstrengungen fliessen nicht nur der einzelnen Stipendienempfängerin/dem einzelnen Stipendienempfänger zu, sondern letztlich der *Allgemeinheit*. Der Erfolg von Wissenschaft und Forschung sowie die *Zukunft* unserer Wirtschaft hängen von sehr gut ausgebildeten Menschen und hochqualifizierten Arbeitskräften ab, die zudem bestrebt sind, sich ständig weiterzubilden. Allerdings sind die Auswirkungen der Bemühungen im Stipendienbereich langfristiger Natur und nicht leicht messbar.⁶⁵ Zweifellos stellen Stipendien auch einen nicht zu verachtenden *wirtschaftlichen* Faktor dar, werden doch die von den Menschen in Aus- und Weiterbildung investierten Gelder wieder in den Wirtschaftskreislauf eingebracht und kommen so zum Beispiel zahlreichen Institutionen, Gewerbebetrieben, Vermieterinnen und Vermietern, Transportunternehmen, Banken usw. zugute.

3.2 Die Leistungen des schweizerischen Stipendienwesens

Die Entwicklung der Stipendienaufwendungen in der Schweiz zeigt den entscheidenden Einfluss des Verfassungsartikels und der Bundessubventionen auf. Sie beweist

⁶⁴ SCHEUBER 1995, S. 19.

⁶⁵ ebendort und BUZEK 1994, S. 34.

aber auch, dass die Kantone gewillt waren, die Förderung der Ausbildung durch Stipendien voranzutreiben. Auf die interkantonalen Disparitäten wird weiter unten eingegangen.

Anhang 2 gibt einen exakten Überblick über die *Bundesbeiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien (Zahlungen 1994 für 1993)*. Der Bund leistet – trotz der mittlerweile linearen Kürzung um 10 Prozent – anteilmässig einen recht hohen Beitrag an die kantonalen Stipendiaufwendungen. 1994 betrugen diese Bundesbeiträge 38.58 Prozent, wobei sie natürlich je nach Finanzkraft der Kantone unterschiedlich ausfielen.

Tabelle 1: Grober Überblick über die Stipendienleistungen in der Schweiz (1960–1995)⁶⁶

Jahr	Ausbezahlte Stipendien (in Mio. Fr.)	Aufwendungen pro Kopf der Bevölkerung (in Fr.)
1960	6.1	1.0
1965	24.4	3.9
1970	66.8	10.7
1975	137.4	21.92
1980	183.7	28.85
1985	189.7	29.80
1990	248.4	37.22
1995	283.4	40.15

Zwischen 1960 und 1980 haben sich die Stipendienleistungen der Kantone verdreissigfacht, wobei eben die Bundesbeiträge einen nicht unerheblichen Teil dazu beitrugen. Wird allerdings die Entwicklung der ausbezahlten Stipendien in den letzten 20 Jahren betrachtet und wird der Kaufkraftsverlust in die Erwägungen miteinbezogen, sieht die Zunahme keineswegs spektakulär aus (dazu mehr in der Tabelle 3).

⁶⁶ JEANBOURQUIN 1986, p. 6.

Tabelle 2: Detaillierte Zahlen zu den Stipendienleistungen in der Schweiz (1975–1995)⁶⁷

Jahr	Bevöl- kerung 68	Ausbezahlte Stipendien (in Fr.)	Anzahl Bezüger	Fr. pro Bezü- ger	% Bezüger der Bevöl- kerung	Aufwendungen pro Kopf der Bevölkerung (in Fr.)
1975	6'269'783	137'426'743.--	55'452	2'478.--	0.88	21.92
1976	6'269'783	139'870'672.--	54'252	2'578.--	0.87	22.31
1977	6'269'783	138'365'107.--	54'273	2'549.--	0.87	22.06
1978	6'269'783	150'360'180.--	54'427	2'762.--	0.86	23.98
1979	6'269'783	169'787'793.--	59'439	2'857.--	0.95	27.08
1980	6'365'372	183'653'916.--	61'541	2'984.--	0.97	28.85
1981	6'365'372	179'271'494.--	60'159	2'980.--	0.95	28.16
1982	6'365'372	182'457'918.--	58'788	3'104.--	0.92	28.66
1983	6'365'372	187'583'785.--	58'312	3'217.--	0.92	29.47
1984	6'365'372	184'537'874.--	55'460	3'327.--	0.87	28.99
1985	6'365'372	189'691'732.--	54'235	3'498.--	0.85	29.80
1986	6'365'372	193'402'472.--	53'466	3'617.--	0.84	30.39
1987	6'566'900	204'161'124.--	52'028	3'924.--	0.79	31.08
1988	6'617'700	218'129'728.--	52'647	4'143.--	0.80	32.97
1989	6'669'100	211'331'044.--	50'819	4'159.--	0.77	31.69
1990	6'673'900	248'389'500.--	53'275	4'662.--	0.80	37.22
1991	6'832'000	258'732'526.--	51'938	4'982.--	0.74	37.87
1992	6'833'800	292'078'229.--	55'463	5'266.--	0.81	42.74
1993	6'968'600	321'828'776.--	56'070	5'740.--	0.80	46.18
1994	7'021'200	320'883'759.--	56'390	5'690.--	0.80	45.70
1995	7'060'400	283'441'997.--	51'933	5'458.--	0.74	40.15

⁶⁷ IKS 1981–1996, *Die Ausbildungsfinanzierung in den Kantonen*, Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement des Kantons Graubünden, Stipendienstelle (Hrsg.).

⁶⁸ Von 1970 bis 1979 wurde von der für die Statistiken zuständigen Stipendienstelle der IKS mit den Bevölkerungszahlen von 1970 und von 1980 bis 1986 mit jenen des Jahres 1980 gerechnet, was leider die Auswertungen bis 1987 teilweise etwas verfälscht. Erst ab 1987 wurden die jeweils recht genauen provisorischen Bevölkerungszahlen (gemäss Statistischem Jahrbuch des BFS) genommen. Allerdings war die Bevölkerungszunahme zwischen 1970 und 1986 nicht sehr gross in der Schweiz, wodurch die Auswertungen nicht allzu stark verfälscht wurden.

Unter Berücksichtigung des *Landesindex der Konsumentenpreise*⁶⁹ wird in der folgenden Tabelle der *reale* Zuwachs eines Stipendiums betrachtet. Es sind demnach die realen Aufwendungen für ein Durchschnittsstipendium von 1975 bis 1995 dargestellt:

Tabelle 3: Reale Entwicklung der durchschnittlichen Stipendien von 1975 bis 1995 in der Schweiz⁷⁰

Jahr	Ausbezahlte Stipendien (in Fr.)	Anzahl Be - züger	Durch - schnitt liche Stipen dien (in Fr.)	Index	Durchschnittli - che Stipendien (in Fr. von 1975)
1975	137'426'743.--	55'452	2'478.--	100.0	2'478.--
1976	139'870'672.--	54'252	2'578.--	101.7	2'535.--
1977	138'365'107.--	54'273	2'549.--	103.0	2'475.--
1978	150'360'180.--	54'427	2'762.--	104.1	2'653.--
1979	169'787'793.--	59'439	2'857.--	108.1	2'643.--
1980	183'653'916.--	61'541	2'984.--	112.2	2'660.--
1981	179'271'494.--	60'159	2'980.--	119.5	2'494.--
1982	182'457'918.--	58'788	3'104.--	126.3	2'458.--
1983	187'583'785.--	58'312	3'217.--	130.0	2'475.--
1984	184'537'874.--	55'460	3'327.--	133.8	2'487.--
1985	189'691'732.--	54'235	3'498.--	138.4	2'527.--
1986	193'402'472.--	53'466	3'617.--	139.4	2'595.--
1987	204'161'124.--	52'028	3'924.--	141.4	2'775.--
1988	218'129'728.--	52'647	4'143.--	144.1	2'875.--
1989	211'331'044.--	50'819	4'159.--	148.6	2'799.--
1990	248'389'500.--	53'275	4'662.--	156.6	2'977.--
1991	258'732'526.--	51'938	4'982.--	165.8	3'005.--
1992	292'078'229.--	55'463	5'266.--	172.5	3'053.--
1993	321'828'776.--	56'070	5'740.--	178.2	3'221.--
1994	320'883'759.--	56'390	5'690.--	179.7	3'166.--
1995	283'441'997.--	51'933	5'458.--	182.3	2'994.--

⁶⁹ Siehe dazu auch BFS 1995, S. 145ff. «Der Landesindex der Konsumentenpreise zeigt die Preisentwicklung der für die privaten Haushaltungen bedeutsamen Waren und Dienstleistungen. Er gibt an, in welchem Umfang sich die Lebenshaltung infolge Preisveränderungen verteuert oder verbilligt hat, und zwar unbeeinflusst durch Änderungen im Konsumverhalten oder durch Änderungen der Güterqualitäten.» (dasselbe, S. 145).

⁷⁰ IKSK 1976 bis 1996, *Die Ausbildungsfinanzierung in den Kantonen, Stipendien 1975 bis 1995*, Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement des Kantons Graubünden, Stipendienstelle (Hrsg.) und TARAMARCAZ 1989, p. 24.

Von 1975 bis 1995 nahm ein durchschnittliches Stipendium *nominal* um 120.25 Prozent zu. Da jedoch der Landesindex der Konsumentenpreise in der gleichen Periode um 82.3 Prozent stieg, nahm der *reale* Wert eines durchschnittlichen Stipendiums in der Schweiz lediglich um 516 Franken bzw. um 20.82 Prozent zu. Die Stipendienbezüger bekamen die Rezession der 70er Jahre (u.a. «Ölschock») zu spüren. Aber auch die nachfolgende wirtschaftlich bessere Zeit brachte den weniger Begüterten in Ausbildung punkto Stipendien keine *qualitative* Verbesserung. Vor allem Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre verbesserte sich die Situation für die Stipendiatinnen und Stipendiaten ein wenig. Allerdings ist die Veränderung nicht als spektakulär zu beurteilen, vor allem unter Berücksichtigung des Umstands, dass die *durchschnittlichen* Stipendien nicht sehr hoch sind. Nach 1993 ist vor allem wegen der angespannten Finanzlage von Bund und vielen Kantonen und der damit verbundenen Sparbemühungen wieder eine Abnahme des *realen* Wertes der durchschnittlichen Stipendien festzustellen, wobei insbesondere der Kanton Bern 1995 23 Mio. Franken weniger für Stipendien aufwendete. Allerdings musste Bern 1994 wegen eines Gerichtssentscheids ausserordentlich hohe Beiträge aufwenden.

Tabelle 4: Übersicht über die Stipendienleistungen der Kantone (1995)⁷¹

Kanton	Bevölkerung (prov.) 1995	Ausbezahlter Betrag (TOTAL; in Fr.)	Anzahl Stipendienbezüger	Fr. pro Bezüger (Durchschnitt)	% Bezüger der Bevölkerung	Aufwendungen pro Kopf der Bevölkerung (in Fr.)
ZH	1'174'900	36'606'435.--	5'718	6'402.--	0.49	31.16
BE	941'200	48'649'940.--	8'892	5'471.--	0.94	51.69
LU	340'300	11'587'079.--	2'035	5'694.--	0.60	34.05
UR	36'000	1'778'805.--	288	5'665.--	0.87	49.41
SZ	122'300	5'122'714.--	934	5'485.--	0.76	41.89
OW	31'100	25'550.--	241	3'840.--	0.77	29.76
NW	36'600	783'775.--	194	4'040.--	0.53	21.41
GL	39'500	1'197'540.--	194	6'173.--	0.49	30.32
ZG	91'700	2'212'885.--	446	4'962.--	0.49	24.13
FR	224'900	9'313'475.--	2'045	4'554.--	0.91	41.41
SO	238'900	8'117'316.--	1'492	5'441.--	0.62	33.98
BS	195'400	11'665'127.--	1'594	7'318.--	0.82	59.70
BL	252'100	10'938'771.--	1'598	6'845.--	0.63	43.39
SH	74'100	1'388'557.--	251	5'532.--	0.34	18.74
AR	54'300	1'504'591.--	320	4'702.--	0.59	27.71
AI	14'800	509'800.--	88	5'793.--	0.59	34.45
SG	442'700	15'908'796.--	3'010	5'285.--	0.68	35.94
GR	184'900	11'126'250.--	1'983	5'611.--	1.07	60.17
AG	528'000	14'081'807.--	2'586	5'445.--	0.49	26.67
TG	223'500	8'689'806.--	1'245	6'980.--	0.56	38.88
TI	305'400	16'262'580.--	3'596	4'522.--	1.18	53.25
VD	606'000	17'674'330.--	4'111	4'299.--	0.68	29.17
VS	271'500	9'189'255.--	2'243	4'097.--	0.83	33.85
NE	165'000	4'808'702.--	1'730	2'780.--	1.05	29.14
GE	396'000	26'230'543.--	3'662	7'163.--	0.92	66.24
JU	69'300	7'167'568.--	1'411	5'080.--	2.04	103.43
CH	7'060'400	283'441'997.--	51'933	5'458.--	0.74	40.15

⁷¹ IKS 1996, *Die Ausbildungsfinanzierung in den Kantonen, Stipendien 1995*, Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement des Kantons Graubünden, Stipendienstelle (Hrsg.).

Grafik 1: Durchschnittliche Stipendien in Fr. pro Bezüger in der Schweiz (1995)

Die Spalte *Fr. pro Bezüger (Durchschnitt)* gibt Auskunft über die 1995 durchschnittlich bezahlten Stipendien, ungeachtet der Ausbildungsrichtung. Es gab aber je nach Ausbildungsrichtung grosse Unterschiede, was allein schon aus dem Umstand erklärbar ist, dass zum Beispiel Absolventinnen und Absolventen der Tertiärstufe zumeist älter sind, in der Regel höhere Aufwendungen zu tragen haben und oft auswärts wohnen oder zumindest weit pendeln müssen.

Tabelle 5: Durchschnittsstipendien nach Ausbildungsrichtung in der Schweiz (1995)

Ausbildungsrichtung	Durchschnittsstipendien	Bezüger
Maturitätsschulen	Fr. 4'137.–	6'987
Schulen für Allgemeinbildung	Fr. 3'681.–	4'023
Lehrer- und Lehrerinnenseminare	Fr. 5'567.–	2'881
Paramedizinische Berufe	Fr. 6'202.–	2'678
Vollzeit-Berufsschulen	Fr. 4'037.–	4'013
Berufslehren und Anlehren	Fr. 3'862.–	8'618
Lehrerbildung Tertiärstufe	Fr. 6'963.–	756
Höhere Technische Lehranstalten (HTL)	Fr. 6'155.–	2'971
Handels- und Verwaltungsschulen (HWV)	Fr. 6'679.–	1'620
Weiterbildung von Berufsleuten	Fr. 5'943.–	1'814
Sozialarbeiter/Erzieher/Geistliche	Fr. 8'144.–	917
Künstlerische Berufe	Fr. 7'809.–	1'502
Hochschschulen/Universitäten	Fr. 7'384.–	12'522

Grafik 2: Anteil der Stipendienbezügerinnen und -bezüger (in %) an der Bevölkerung in der Schweiz (1995)

Aus der Spalte % Stipendien-Bezüger der Bevölkerung kann man ableiten, wie hoch der Anteil jener Auszubildenden eines Kantons 1995 war, die effektiv Stipendien

bezogen. Währenddem beispielsweise im Kanton Jura 2.04 Prozent der Bevölkerung Stipendien bezogen, betrug der Anteil im Kanton Schaffhausen lediglich 0.34 Prozent.

In den Kantonen Jura, Tessin, Neuenburg, Graubünden, Bern, Genf und Freiburg war der Anteil an Stipendienbezügerinnen und -bezügern 1995 signifikant höher als im schweizerischen Durchschnitt. Es handelte sich dabei ausschliesslich um Kantone der lateinischen Schweiz (Suisse Romande, Tessin und Graubünden) oder um zwei- und mehrsprachige Kantone, aber auch – mit Ausnahme von Genf – um solche mit zum Teil recht abgelegenen Gegenden und Bergtälern, wo Ausbildungsstätten vor allem im Tertiärbereich nur besucht werden können, wenn weite Reisewege oder Wohnen auswärts in Kauf genommen werden. Der Anteil an Maturitäts- und Hochschulabschlüssen ist ja bekanntlich in der Suisse Romande deutlich höher als in der Deutschschweiz⁷², was auch ein Grund für den höheren Anteil an Stipendienbezügerinnen und -bezügern in diesen Kantonen sein dürfte. Eine Ausnahme stellt allerdings der Kanton Waadt dar, wo der Anteil an Stipendienbezügerinnen und -bezügern leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt lag.

Grafik 3: Stipendien-Aufwendungen pro Kopf der Bevölkerung in der Schweiz (1995)

⁷² BFS 1995, S. 110ff.

Die Spalte *Aufwendungen pro Kopf der Bevölkerung (in Fr.)* vermittelt einen Eindruck darüber, welchen Betrag 1995 theoretisch eine Einwohnerin/ein Einwohner eines Kantons für Stipendien aufwendete. So gaben beispielsweise die 1'174'900 Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich Fr. 36'606'435. – für Stipendien aus, was einen Durchschnitt von Fr. 31.16 ergab. Weil sich das schweizerische Mittel in der Höhe von Fr. 40.15 befand, wendeten die «Durchschnitts-Zürcherinnen und -Zürcher» pro Kopf im Durchschnitt Fr. 8.99 weniger für ihre Stipendienbezüger auf als die «Durchschnitts-Schweizerinnen und -Schweizer».

Wie die Zahlen des Jahres 1995 zeigen, sind die *Disparitäten* zwischen den *Kantonen* immer noch gross. Der im Kapitel 2.3.4 erwähnte Harmonisierungsbericht der IKSK aus dem Jahre 1990 hat aufgezeigt, dass die Disparitäten unter den Kantonen immerhin bei tieferen Elterneinkommen eher gering sind.⁷³

Die nächste Grafik gibt die realistische Situation der Schweizer Kantone wieder und zeigt auf, wo sich ein Kanton bezüglich Stipendienaufwendungen 1995 befand. Die Quadrate zeigen genau auf, ob in den Kantonen an eher viele oder wenige Stipendienbezügerinnen und -bezüger eher hohe oder niedrige Stipendien entrichtet wurden. Der Mischwert entspricht exakt den *Aufwendungen pro Kopf der Bevölkerung* für die Stipendienbezügerinnen und -bezüger eines Kantons.

⁷³ SCHEUBER 1995, S. 23f.

Grafik 4: Stipendiatenquote (Anteil der Stipendiaten an der Gesamtbevölkerung) und durchschnittlicher Stipendienbetrag pro Bezüger in der Schweiz (1995)

Tabelle 6: Detaillierte Zahlen zu den Darlehen in der Schweiz (1975–1995)⁷⁴

Jahr	Bevölkerung <small>75</small>	Ausbezahlte Darlehensbeträge TOTAL (in Fr.)	Anzahl Bezüger	Durchschnittliche Darlehensbeträge pro Bezüger (in Fr.)
1975	6'269'783	17'492'366.--	5'057	3'459.--
1976	6'269'783	19'167'866.--	5'095	3'743.--
1977	6'269'783	19'360'724.--	5'316	3'642.--
1978	6'269'783	20'060'399.--	5'538	3'622.--
1979	6'269'783	20'851'370.--	5'648	3'692.--
1980	6'365'372	21'529'783.--	5'841	3'686.--
1981	6'365'372	24'496'273.--	7'029	3'485.--
1982	6'365'372	25'762'056.--	7'285	3'536.--
1983	6'365'372	26'478'788.--	6'998	3'784.--
1984	6'365'372	27'850'450.--	7'089	3'929.--
1985	6'365'372	27'160'901.--	6'902	3'935.--
1986	6'365'372	27'892'924.--	6'827	4'086.--
1987	6'566'900	28'452'700.--	6'440	4'418.--
1988	6'617'700	29'834'708.--	6'431	4'639.--
1989	6'669'100	30'192'630.--	6'507	4'640.--
1990	6'673'900	34'232'164.--	6'793	5'039.--
1991	6'832'000	34'919'536.--	6'959	5'018.--
1992	6'833'800	36'170'997.--	7'030	5'145.--
1993	6'968'600	35'623'506.--	6'984	5'101.--
1994	7'021'200	33'119'865.--	6'178	5'361.--
1995	7'060'400	30'712'242.--	5'729	5'361.--

⁷⁴ IKS 1981–1995, *Die Ausbildungsfinanzierung in den Kantonen*, Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement des Kantons Graubünden, Stipendienstelle (Hrsg.).

⁷⁵ Von 1970 bis 1979 wurde mit den Bevölkerungszahlen von 1970 und von 1980 bis 1986 mit jenen des Jahres 1980 gerechnet, was leider die Auswertungen bis 1987 teilweise etwas verfälscht. Erst ab 1987 wurden die jeweils recht genauen provisorischen Bevölkerungszahlen (gemäss Statistischem Jahrbuch) genommen. Allerdings war die Bevölkerungszunahme zwischen 1970 und 1986 nicht sehr gross in der Schweiz, wodurch die Auswertungen nicht allzu stark verfälscht wurden.

Die Darlehensleistungen in der Schweiz haben sich zwischen 1975 und 1995 *nominal* nicht einmal verdoppelt. Nach 1981 hat die Anzahl der Darlehensbezügerinnen und -bezüger einen Stand erreicht, der in der Folge nur noch zweimal (1982 und 1992 sehr knapp) überschritten wurde. Nach 1993 sank die Anzahl der Darlehensbezügerinnen und -bezüger stark und bewegte sich wieder auf den Stand vor 1980 zu.

Tabelle 7: Übersicht über die Darlehensleistungen der Kantone (1995)⁷⁶

Kan- ton	Bevölke- rung (prov.) 1995	Ausbezahlter Betrag (TOTAL in Fr.)	Anzahl Bezüger (DAR- LEHEN)	Anzahl Bezüger (Stipendien)	Fr. pro Bezüger (Durch- schnitt)
ZH	1'174'900	4'116'548.--	551	5'718	7'471.--
BE	941'200	1'628'187.--	206	8'892	7'904.--
LU	340'300	1'824'500.--	632	2'035	2'887.--
UR	36'000	--		288	--
SZ	122'300	147'000.--	19	934	7'737.--
OW	31'100	70'000.--	13	241	5'385.--
NW	36'600	170'580.--	56	194	3'046.--
GL	39'500	76'300.--	9	194	8'478.--
ZG	91'700	387'000.--	55	446	7'036.--
FR	224'900	--	--	2'045	--
SO	238'900	1'549'000.--	182	1'492	8'511.--
BS	195'400	773'715.--	96	1'594	8'060.--
BL	252'100	859'000.--	126	1'598	6'817.--
SH	74'100	139'000.--	24	251	5'792.--
AR	54'300	167'300.--	35	320	4'780.--
AI	14'800	99'100.--	11	88	9'009.--
SG	442'700	1'345'100.--	149	3'010	9'028.--
GR⁷⁷	184'900	--	--	1'983	--
AG	528'000	2'516'450.--	566	2'586	4'446.--
TG	223'500	431'400.--	110	1'245	3'922.--
TI	305'400	3'991'150.--	642	3'596	6'217.--
VD	606'000	264'230.--	45	4'111	5'872.--
VS	271'500	8'225'525.--	1'814	2'243	4'534.--
NE	165'000	255'075.--	122	1'730	2'091.--
GE	396'000	1'155'102.--	150	3'662	7'701.--
JU	69'300	520'980.--	116	1'411	4'491.--
CH	7'060'400	30'712'242.--	5'729	51'9335	361.--

In den allermeisten Kantonen spielt der Anteil der Stipendien eine mehrfach bedeutendere Rolle als diejenige der Studiendarlehen. Insgesamt lässt sich klar festhalten, dass es – abgesehen von Ausnahmen – nicht der Tradition der Schweizer Kantone entspricht, die Ausbildungsförderung in erster Linie in Form von zinslosen Darlehen zu betreiben. Nur in fünf Kantonen betrug 1995 der Anteil von Darlehensbezügerinnen und -bezügern – verglichen mit den Stipendienbezügerinnen und -bezügern – mehr als 15 Prozent, nämlich in den Kantonen Wallis (80.9%), Luzern (31.1%), Nidwalden (28.9%), Aargau (21.9%) und Tessin (17.9%).

Grafik 5: Verhältnis der Darlehens- zu den Stipendienbezügerinnen und -bezügern in der Schweiz (1995)

In den meisten Kantonen werden in erster Linie Stipendien gewährt. Darlehen können an Stelle oder als Ergänzung von Stipendien gewährt werden. In vereinzelten Kantonen ist die Gewährung von Stipendien zum Teil zwingend *verknüpft* mit Studiendarlehen.

⁷⁶ IKS 1996, *Die Ausbildungsfinanzierung in den Kantonen, Stipendien 1995*, Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement des Kantons Graubünden, Stipendienstelle (Hrsg.).

⁷⁷ Der Kanton Graubünden gewährt seit vielen Jahren generell keine Studiendarlehen. 1995 gewährten die Kantone Uri und Freiburg ebenfalls keine Studiendarlehen.

So werden zum Beispiel im Kanton Luzern die Ausbildungsbeiträge u.a. für die Erstausbildung auf der Tertiärstufe, die Zweitausbildung auf der Sekundarstufe II, die Weiterbildung und die Umschulung zu drei Vierteln als Stipendien und zu einem Viertel als Darlehen gewährt. Ausschliesslich in Form von Darlehen werden die Ausbildungsbeiträge für die Zweitausbildung auf der Tertiärstufe oder die Weiterbildung nach einem Berufsabschluss auf der Tertiärstufe gewährt.⁷⁸ Im Kanton Wallis findet sich diejenige Lösung in der Schweiz, die eine Zuteilung der Beiträge genau umschreibt und in den meisten Fällen eine *Mischform* von Stipendien und Ausbildungsdarlehen vorsieht. Deshalb ist auch der Anteil an Darlehensbezüglerinnen und -bezügern derart hoch.⁷⁹

Generelle Überlegungen zum kritischen Umgang mit den Stipendienstatistiken:

Vor pauschalen Urteilen und vorschnellen Schlussfolgerungen im Zusammenhang mit Statistiken muss gerade im Bereich des Stipendienwesens gewarnt werden. Der Aufwand für Stipendien sagt nicht automatisch alles über die generelle «Bildungsfreundlichkeit» eines Kantons aus, da andere Aufwendungen (Beiträge an kantonale oder ausserkantonale Ausbildungsstätten, Zahlungen für Schulgelder, Lehrerinnen- und Lehrergehälter usw.) ein Mehrfaches der Stipendien- und Darlehensbudgets ausmachen und bei einem umfassenden Vergleich mitkalkuliert werden müssten. Dann muss berücksichtigt werden, dass Ausbildungswillige aus peripheren oder vorwiegend ländlichen Kantonen eher auswärts wohnen oder weiter zu ihren Ausbildungsorten reisen müssen als etwa (wenigstens durchschnittlich) Zürcher, Zuger oder Genfer Studentinnen und Studenten, weshalb zum Beispiel Kantone wie Jura, Tessin, Graubünden oder Bern höhere Stipendienaufwendungen pro Kopf der Bevölkerung vorweisen. Trotzdem geben die teilweise zu grossen *Disparitäten* bei den Stipendienleistungen Anlass zu Besorgnis und sind keinesfalls immer gerechtfertigt.

In der Schweiz gibt es bekanntlich trotz der ausgezeichneten Arbeit des Bundesamtes für Statistik (siehe Anhang 3)⁸⁰ in einigen Bereichen nur ungenügende Statistiken bzw. verfeinerte Auswertungen von statistischem Material. So gehören etwa neben den Statistiken im Sozialbereich⁸¹ leider auch jene im Stipendien- und Darlehensbereich dazu. Die Tatsache, dass wir in der Schweiz neben dem Bund 26 eigenständige

⁷⁸ Verordnung vom 4. September 1992 zum *Stipendiengesetz des Kantons Luzern* (Ausgabe vom 1. Januar 1996), § 8, Nr. 575 a.

⁷⁹ Dekret vom 14. Mai 1986 *betreffend die Gewährung von Stipendien und Ausbildungsdarlehen*, Artikel 8.

⁸⁰ BUNDESAMT FÜR STATISTIK 1995, S. 84f.

⁸¹ Siehe GILLIAND/ROSSINI, *Le budget social de la Suisse*, 1995, p. 11ss. Im Rahmen des Nationalfonds-Programmes 29 haben die beiden Autoren u.a. zahlreiche Statistiken im Bereich der Sozialen Sicherheit zusammengetragen und sie umfassend kommentiert, was ganz wesentlich die Transparenz erhöht und zur Entwicklung der Effektivität der Entscheidungsprozesse im Bereich der Sozialpolitik beiträgt.

Staatsgebilde oder Kantone haben, erweist sich in vielen Bereichen als Vorteil. Für Statistiker ist dies jedoch oft eine Erschwernis, zumal nicht genügend Gelder für diesen wichtigen Bereich zur Verfügung stehen. Im *Stipendienbereich* werden praktisch alle Statistiken in reiner Milizarbeit angefertigt, weshalb aus zeitlichen Gründen nur die rudimentärsten Daten erfasst werden können. Auch stehen leider die Mittel für eine professionelle Auswertung nicht zur Verfügung, was angesichts der Tatsache bedenklich stimmt, dass in unserem Lande zum Beispiel 1995 immerhin beinahe 285 Mio. Franken (1994 = 320 Mio. Franken) für Stipendien bzw. knapp 31 Mio. Franken (1994 = 33 Mio. Franken) für Ausbildungsdarlehen aufgewendet wurden.⁸²

3.3 Eine wichtige Neuerung: Die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung des Stipendienwesens⁸³

Wie bereits erwähnt wurde, hat die EDK 1990 ihre Kommission für Stipendienpolitik damit beauftragt, Vorschläge zu einer besseren Stipendien-Harmonisierung in der Schweiz auszuarbeiten, worauf diese eine Interkantonale Vereinbarung entwarf und ihr diese vorlegte. Allerdings hat die EDK 1995 aus politischen, finanziellen und wirtschaftlichen Gründen beschlossen, den Kantonen die *Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung des Stipendienwesens* (Anhang 4) vorderhand noch nicht vorzulegen und finanziell bessere Zeiten abzuwarten. Sie befürchtete, deren Behandlung könnte angesichts der schwierigen Finanzlage und der wirtschaftlichen Strukturprobleme in vielen kantonalen Parlamenten zu unliebsamen Diskussionen und in der Folge zu einer Verschlechterung der stipendienrechtlichen Grundlagen führen.

Folgende Hauptziele sollten mit der Vereinbarung erreicht werden:

- Durch die Regelung des *stipendienrechtlichen Wohnsitzes* soll eine klare Zuständigkeit geschaffen werden. Dadurch wird *direktes Recht* gesetzt, womit entgegenstehendes kantonales Recht ausser Kraft gesetzt wird.
- Durch die Festlegung von *Grundsätzen und Mindestnormen*, denen die kantonalen Stipendiengesetze und -verordnungen entsprechen sollen, entstehen *Pflichten* unter den Kantonen. Sobald die Kantone der Vereinbarung beitreten, verpflichten sie sich, den Grundsätzen und Mindestnormen nachzuleben.
- Damit anhand einer interkantonalen Vereinbarung wichtige Zielsetzungen erreicht werden können, müssen die *Kantone untereinander zusammenarbeiten*. Auch muss die für die Durchsetzung sowie Überwachung zuständige Instanz die notwendigen Instrumente zur Verfügung haben. Mit diesen Aufgaben ist die Konferenz

⁸² Siehe dazu auch SCHEUBER 1995, S. 25.

⁸³ Siehe dazu BOTSCHAFT zur Interkantonalen Vereinbarung der EDK (Entwurf vom 15. Dezember 1994; A. SCHEUBER / Kommission für Stipendienpolitik der EDK; nicht publiziert) und SCHEUBER 1995, S. 25f.

der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) betraut. Sie wird diese Aufgaben in den meisten Fällen an ihre Kommission für Stipendienpolitik und die IKSJ delegieren. Die Zusammenarbeit mit dem *Bund* ist von grosser Bedeutung, da dieser den Kantonen mittels Bundesbeiträge erhebliche finanzielle Mittel zukommen lässt.

- Die Vereinbarung sollte mittelfristig eine bessere interkantonale Harmonisierung der *Höhe der Stipendien* ermöglichen. Sämtliche Statistiken⁸⁴ über die Höhe der Ausbildungsbeiträge zeigen deutlich auf, dass interkantonale Unterschiede bestehen, die nur zum Teil begründbar sind. Sie resultieren unter anderem aus unterschiedlichen kantonalen und regionalen Rahmenbedingungen wie Lohnniveau, Steuerbelastung, Lebenshaltungskosten, Mentalität oder Ausbau des öffentlichen Bildungswesens. Es sollte aber nicht sein, dass zum Beispiel zwei Studentinnen oder Studenten aus *vergleichbaren* familiären und finanziellen Verhältnissen an der *gleichen* Universität sehr unterschiedliche Stipendien erhalten, nur weil sie aus verschiedenen Kantonen stammen. Faktisch bedeutet dies, dass den Eltern sowie den Stipendienbewerberinnen und -bewerbern sehr unterschiedliche Eigenleistungen zugemutet werden, bevor die staatliche Unterstützung in Form von Stipendien zum Tragen kommt.
- Die Vereinbarung weist gegenüber den bisherigen Appellen der EDK (Modellgesetz, Thesen, Erklärungen) den wesentlichen Vorteil auf, dass sie für die Kantone *rechtlich verbindlich* ist.

Der Vereinbarungsentwurf steht den Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren und somit den Kantonen zur Verfügung. Die EDK hofft, dass er bei Revisionen der kantonalen Stipendiengesetzgebungen beigezogen wird und somit *vorwirken* kann.

⁸⁴ Siehe Tabellen und Grafiken im Kapitel 3.2 von Teil 1.

*Teil 2: Szenarien und Varianten der Umstellung
des Stipendiensystems auf ein Darlehenssystem*

1 Vorbemerkung

Nach dem ausführlichen und eher übergeordneten Teil 1 zu Einordnung, Geschichte und Bedeutung des gesamten Stipendienwesens in der Schweiz konzentriert sich Teil 2 auf Berechnungsmodelle und Kostenvergleiche zwischen Kantonsgruppen. Im Rahmen dieser Arbeit ist es nicht möglich, komplexe Vergleiche zwischen einzelnen Kantonen anzustellen, die im Detail auf die jeweiligen kantonalen Gesetze und Verordnungen eingehen. Allgemeingültige Aussagen zum Problemkreis Umstellung auf Darlehen sind jedoch durchaus möglich. Detaillierte und verfeinerte Erkenntnisse sowie eine umfassende, gesamtschweizerische Würdigung dieses Problems wären nur möglich, wenn eine grössere Studie in Auftrag gegeben würde.

Im folgenden Kapitel werden auch zum Teil interne Erhebungen und Beweisführungen von Leiterinnen und Leitern von Stipendienämtern oder -abteilungen beigezogen, die aus verschiedenen Gründen (Datenschutz, Geschäft ist noch politisch in Bearbeitung usw.) nicht immer explizit genannt werden dürfen. Die Quellenangabe ist demnach nicht vollumfänglich möglich.

2 Die Bestrebungen in mehreren Kantonen

Das Thema *Ersetzen der Stipendien durch Darlehen* tauchte in den letzten beiden Jahrzehnten mit schöner Regelmässigkeit in verschiedenen kantonalen Fraktionen oder Parlamenten auf. Immer wieder meinten Parlamentarierinnen oder Parlamentarier, ein interessantes Sparpotential entdeckt zu haben. Wie allein schon die Statistiken über die Entwicklung der durchschnittlichen Darlehensbeträge und die Grafik über das Verhältnis der Darlehens- zu den Stipendienbezügern (Grafik 5) aufzeigen, wurden entsprechende Vorstösse nicht in die Tat umgesetzt. Nur in wenigen Kantonen wird bekanntlich die Vergabe von Stipendien mit Ausbildungsdarlehen verknüpft.

Allerdings ist in den letzten Jahren in mehreren Kantonen eine Häufung entsprechender (parlamentarischer) Vorstösse oder gar Initiativen (Tessin) festzustellen, was zweifellos in Verbindung mit der angespannten Finanzlage von Bund und vielen Kantonen gebracht werden muss. Da nicht eine grosse Umfrage bei allen Schweizer Kantonen gemacht wurde, beschränkt sich die folgende Aufzählung auf vier mehr oder weniger aktuelle Vorstösse in grösseren Kantonen:

- Zürich: *Postulat* vom 21. Dezember 1992 von Hans-Jacob Heitz (FDP, Winterthur) und Peter Aisslinger (FDP, Zürich): «Der Regierungsrat wird eingeladen, in allen Bildungsbereichen die gesetzliche Verankerung des Grundsatzes der Rückzahlungsverpflichtung für alle Ausbildungsbeiträge/Stipendien zu prüfen.»⁸⁵

⁸⁵ Unterlagen zur Verfügung gestellt von Peter ZWEIFEL, Leiter des Sektors Stipendien der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich.

- Tessin: *Iniziativa popolare* (15 febbraio 1993) «tendente alla riduzione delle spese dell'Amministrazione cantonale». Ein wesentlicher Vorschlag zur Reduktion der Aufwendungen der kantonalen Verwaltung betraf auch die Stipendien und ging dahin, diese abzuschaffen und durch Darlehen zu ersetzen.⁸⁶
- Freiburg: Motion «Bourses d'études et de formation», Jean- Louis Voléry (PDC) et sept cosignataires, le 14 janvier 1994: «Par mesure d'équité et d'économie, je demande au Conseil d'Etat de faire en sorte que toutes les bourses accordées dans le canton soient remboursées après les études par les bénéficiaires dès que ces derniers ont atteint un revenu supérieur à la moyenne.»⁸⁷
- Basel-Stadt: «Anzug betreffend vermehrter Ausrichtung von Darlehen anstelle von Stipendien» (zur Kanzlei gelegt am 7. Dezember 1994) (L. Dick [FDP] und 25 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner).⁸⁸

Bei einzelnen Vorstössen wurden Vergleiche mit den Förderungssystemen *anderer Staaten* gemacht, die allerdings zum grössten Teil verworfen werden müssen, da die Systeme anders aufgebaut sind. So werden die Ausbildungsbeiträge etwa in *Schweden* auf dem post secondary level (entspricht ungefähr unserem Tertiärbereich) zu 25 Prozent als Stipendien und zu 75 Prozent als Darlehen gewährt. Allerdings erfolgt die Bemessung nach Erreichen der Mündigkeit absolut *elternunabhängig*, was in der Schweiz nicht der Fall ist. Entsprechende Initiativen, in der Schweiz eine Elternunabhängigkeit einzuführen, hatten jedenfalls keine Chance, wie das Schicksal der VSS-Initiativen beweist. Ein Zahlenvergleich mit Schweden, das kaum 2 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner mehr als die Schweiz hat, sagt alles: Im Studienjahr 1992/1993 bezogen 250'000 Studierende Darlehen im Gesamtbetrag von rund 1.3 Milliarden Franken.⁸⁹

3 Die Kosten der Darlehensgewährung

3.1 Die Vergleichbarkeit unter den Kantonen

Das Stipendienwesen ist gemäss Artikel 27^{quater} der Bundesverfassung⁹⁰ Sache der Kantone, weshalb jeder Kanton sein eigenes Stipendiengesetz, seine eigene Verordnung und insbesondere auch seine eigene Vollziehungsverordnung hat. Immerhin

⁸⁶ Unterlagen zur Verfügung gestellt von Roberto PESTONI, Leiter des Ufficio borse di studio e sussidi auf der Erziehungsdirektion des Kantons Tessin.

⁸⁷ Unterlagen zur Verfügung gestellt von Franz BOSCHUNG, Leiter des Service des subsides de formation des Kantons Freiburg.

⁸⁸ Unterlagen zur Verfügung gestellt von Dr. Charles STIRNIMANN, Vorsteher des Amtes für Ausbildungsbeiträge des Kantons Basel-Stadt.

⁸⁹ Siehe dazu Unterlagen von Peter ZWEIFEL, ED Zürich und BUNDESMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND FORSCHUNG, Wien 1991, Band 3/1, S. 99ff.

⁹⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101).

bemühen sich die meisten Kantone seit Bestehen der Thesen und des Modellgesetzes der EDK⁹¹ recht intensiv, ihre Stipendiengesetze interkantonal anzugleichen. Auch haben die umfangreichen Arbeiten im Zusammenhang mit der *Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung des Stipendienwesens*⁹² (Anhang 4) in den letzten Jahren sicherlich dazu beigetragen, dass sich wieder zahlreiche Kantone darum bemühten, eine bessere Harmonisierung und damit eine verbesserte interkantonale Gerechtigkeit anzustreben. Auch wenn die Vereinbarung im Moment zurückbehalten wird, wirkt sie gewissermassen vor und dient als Vorbild.

Aber besonders beim *Vollzug* der kantonalen Stipendiengesetzgebungen gibt es recht deutliche Unterschiede, was besonders auch bei den Bemessungssystemen zum Tragen kommt, mit deren Hilfe die Stipendien berechnet werden. Allerdings können grob drei Hauptsysteme unterschieden werden: *Fehlbetragsdeckungssystem*⁹³, *Punktesystem*⁹⁴ und *Mischform* dieser beiden Systeme. Dass gewisse Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen, ist begründbar. Es gibt – wie früher schon erwähnt – unterschiedliche Rahmenbedingungen wie Lohnniveau, Lebenshaltungskosten, Ausbau des öffentlichen Bildungswesens, Steuerbelastung. Auch sollte das Stipendienwesen eines Kantons der Mentalität seiner Einwohnerinnen und Einwohner in einem gewissen Masse entsprechen. Es gilt auch die Finanzkraft zu berücksichtigen, obwohl diese durch die unterschiedlichen Ansätze der Beiträge (Subventionen) des Bundes weitgehend ausgeglichen wird. Auch wenn solche Gründe bis zu einem gewissen Grad erklärbar und unbedenklich sind, so muss doch das *Ausmass der Unterschiede* zum Handeln anregen.⁹⁵

⁹¹ Modell vom 8. Mai 1981 eines kantonalen Gesetzes betreffend Ausbildungsbeiträge und Thesen vom 11. Juni 1987 zur materiellen Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen der EDK.

⁹² Entwurf der Kommission für Stipendienpolitik der EDK vom 15. Dezember 1994. Im Vorstand der EDK am 8. September 1994 behandelt.

⁹³ Vom anrechenbaren Familieneinkommen werden die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten einer Stipendiatin/eines Stipendiaten abgezogen. Ergibt sich ein Fehlbetrag, so wird dieser in Form von Stipendien und teilweise (je nach Kanton) Ausbildungsdarlehen ausgeglichen. Allerdings gibt es zahlreiche Nuancen. So gehen viele Kantone von einem zumutbaren Beitrag der Eltern aus, rechnen also nicht das ganze Familieneinkommen an. Die Kantone muten den Stipendiatinnen und Stipendiaten auch einen unterschiedlichen Betrag zu, der durch Nebeneinkommen gedeckt werden muss und somit nicht zum Fehlbetrag gerechnet wird. Ein Stipendium deckt also nicht 100 Prozent des eigentlichen Fehlbetrags. Das Vermögen der Eltern und der Stipendiatinnen/Stipendiaten wird auch berücksichtigt.

⁹⁴ Bei den Punktesystemen werden dem jeweiligen Einkommen der Eltern entweder Pluspunkte (bei keinem oder eher geringem Einkommen) oder Minuspunkte (bei mittleren und höheren Einkommen) zugeteilt. Ab einem gewissen Vermögen gibt es ebenfalls Minuspunkte. Für Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten der Stipendiatin/des Stipendiaten sowie beispielsweise für Geschwister in Ausbildung gibt es Pluspunkte. Pro Pluspunkt wird ein gewisser Beitragssatz in Franken berechnet, der zumeist jährlich festgelegt wird und der von den vorhandenen Mitteln (Budget), der Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber, der Teuerung und oft auch der Art der Ausbildung abhängt. Allerdings gibt es zahlreiche Nuancen unter den Kantonen.

⁹⁵ Kommentar zu These 4 der EDK-THESEN vom 11. Juni 1987 sowie Kommentar zu Artikel 8 (Bemessung der Stipendien) der BOTSCHAFT zur *Interkantonalen Vereinbarung der EDK* (Entwurf vom 15. Dezember 1994; A. SCHEUBER / Kommission für Stipendienpolitik der EDK; nicht publiziert).

Auch im *Darlehensbereich* gibt es grosse interkantonale Unterschiede, besonders bei der *Rückzahlung*, der *Verzinsung*, beim *Zinssatz* sowie bei den möglichen *Maximaldarlehen*.⁹⁶ Einerseits muss in einzelnen Kantonen erst nach einer gewissen Dauer mit der Rückzahlung begonnen werden, andererseits dauert die Rückzahlungsfrist unterschiedlich lange, nämlich 5 bis 15 Jahre. Während der Ausbildung sind die staatlichen Darlehen zinsfrei. Es gibt sogar einige wenige Kantone, die nach Abschluss der Ausbildung keine Zinsen verlangen, sofern die Rückzahlung in regelmässigen Raten erfolgt. Bei mehreren Kantonen beginnt die Verzinsung zu Lasten der Gesuchsteller erst einige Zeit nach Abschluss der Ausbildung zu laufen. Der Zinssatz für die Darlehensnehmer ist – sofern eben nicht zinsfrei – in einzelnen Kantonen fix, die meisten Kantone verlangen jedoch einen Zins, der einer 1. Hypothek der jeweiligen Kantonalbank entspricht.

3.2 Auswirkungen der finanzpolitischen Situation des Bundes auf die Kantone

Es liessen sich an dieser Stelle unzählige Artikel aus Zeitungen und Zeitschriften oder verschiedenste Autoren zitieren, welche auf die schwierige finanzpolitische Lage des Bundes hingewiesen haben. Generell lässt sich sagen, dass die Voraussetzungen für die Übernahme neuer oder den Ausbau bestehender Aufgaben beim Bund denkbar ungünstig sind. Wegen der schwierigen Finanzlage beschränkt er sich beispielsweise im Bildungswesen darauf, einigermassen den Stand zu halten, obwohl in Anbetracht der linearen Kürzungen der Bundesbeiträge nicht einmal dies der Realität entsprechen dürfte. Seit mehreren Jahren kürzt zum Beispiel der Bund seine Beiträge für die Aufwendungen der Kantone für Stipendien um linear 10 Prozent (Anhang 1).⁹⁷

Würde der Bund seine Beiträge noch stärker kürzen oder völlig wegfallen lassen, wäre die Gewähr keinesfalls gegeben, dass die Kantone die Stipendienleistungen halten würden. Es ist wohl anzunehmen, dass nicht wenige Kantone vermehrt auf Darlehen umstellen würden. Würden zum Beispiel nur noch Darlehen gewährt, hätten die Kantone die Aufwendungen für die Ausbildungsförderung der weniger Begüterten vollumfänglich selber zu tragen, *da der Bund an sogenannte Ausbildungs- oder Studiendarlehen keine Beiträge entrichtet*.

⁹⁶ Neben den kantonalen Gesetzen und Ausführungserlassen siehe auch KATAPULT (Magazin der Bilanz) Nr. 4, 1990, S. 90ff. (Zeitschrift erscheint nicht mehr.).

⁹⁷ SCHEUBER 1996, S. 36 und SCHEUBER 1994, S. 15f. Siehe auch ARNET, ebendort, S. 4 und ARNET, NZZ, 8. März 1995.

3.3 Die Relativität einer Modellberechnung im Stipendienbereich

Es versteht sich von selbst, dass es ausserordentlich schwierig, aufwendig und teuer ist, umfassende interkantonale Vergleiche zwischen 26 Kantonen anzustellen. Die IKSK hat 1989/90 Teilvergleiche innerhalb ausgewählter Ausbildungsrichtungen gemacht⁹⁸, hat aber in der Zwischenzeit wegen mangelnder Ressourcen personeller und finanzieller Art auf eine Wiederholung sogar solcher partieller Erhebungen verzichten müssen. Gerade auch bei der *Bemessung* der Darlehen sowie bei den Leistungen gibt es grosse interkantonale Unterschiede, was einen aussagekräftigen Vergleich nicht gerade erleichtert. Ein ausführlicher Vergleich der effektiven interkantonalen Darlehensaufwendungen wurde noch nie gemacht. Allerdings wurden in verschiedenen Kantonen kleinere Modellberechnungen ausgeführt und Überlegungen angestellt, dies meistens als Folge von Initiativen oder Vorstössen in den kantonalen Parlamenten.⁹⁹

3.4 Das vorgeschlagene Berechnungsmodell

3.4.1 Vorbemerkung

Das Hauptziel des zweiten Teils dieser Arbeit ist, zu prüfen, ob die Kantone tatsächlich derart hohe Beträge einsparen können, wie sich dies die im ersten Kapitel genannten Initiantinnen/Initianten, Motionärinnen/Motionäre oder Postulantinnen/Postulanten vorstellen. Dies kann mit Modellberechnungen festgestellt werden, die innerhalb eines Kantons angestellt werden. Um eine interkantonale Vergleichbarkeit herzustellen, muss der unterschiedlichen Finanzkraft und mithin den unterschiedlichen Subventionssätzen des Bundes Rechnung getragen werden.

Die wichtigste Frage lautet, *wie hoch die Ausgaben für Darlehen* den Kanton und die Darlehensnehmerinnen und -nehmer bzw. die Gesuchstellerinnen und -steller nach Deckung der Zinskosten und des Verwaltungsaufwandes im *Vergleich zu den Stipendien* wirklich zu stehen kommen, wobei insbesondere auch die *wegfallenden Bundes-*

⁹⁸ IKSK, Arbeitsgruppe Harmonisierung (insb. Ruedi BUZEK und Niklaus MERZ), *Auswertung der Umfrage Sommer 1989*, Bericht an die Kommission für Stipendienpolitik der EDK, Mai 1990 (nicht publiziert).

⁹⁹ Immerhin haben Ruedi BUZEK (TG; neuer IKSK-Präsident) und Niklaus MERZ (IKSK-Präsident von 1983 bis 1990) 1985/86 kleinere Modellberechnungen angestellt, die von allgemeingültiger Aussage sind.

Der Präsident der EDK-Kommission für Stipendienpolitik, Landammann Hans HÖHENER (AR), äusserte anlässlich der Sitzung vom 8. Dezember 1995 den Wunsch, in naher Zukunft das Problem des vermehrten Druckes auf die Stipendien wegen möglicher Umstellungsszenarien auf Darlehen vermehrt anzupacken. Die gesamte Kommission unterstützte diesen Wunsch klar. Insofern deckt sich die Zielrichtung dieser Seminararbeit mit dem Wunsch der EDK-Kommission. Allerdings stand das Thema der Arbeit bereits früher fest.

beiträge mitberücksichtigt werden müssen. Im folgenden wird von *zwei Varianten* und *drei Szenarien* ausgegangen. Auch müssen vielfältige Annahmen festgelegt werden. Der Einfachheit halber werden *durchschnittliche* Varianten und Szenarien angenommen, wie sie für Absolventinnen und Absolventen einer *Universität* typisch sind.

3.4.2 Die Modellperson: Gesuchstellerin/Gesuchsteller eines Darlehens

Variante 1: Die Person in unserem Modellfall kommt aus wenig begüterten Verhältnissen, studierte an einer schweizerischen Hochschule, ist ledig und musste Wohnsitz am Studienort nehmen. Ihr wäre ein jährliches Stipendium von Fr. 12'000.– zugestanden. Unsere Modellperson studierte während fünf Jahren (1985–1990) und schloss nachher mit einem Lizentiat oder einem Diplom ab. Sie bezog insgesamt Fr. 60'000.– an Darlehen.¹⁰⁰

Variante 2: Es wird von der gleichen Person ausgegangen. Allerdings nahm sie nach dem Lizentiat oder Diplom eine Dissertation in Angriff, weshalb der effektive Abschluss nach dieser höheren Weiterbildung erst *drei Jahre* später erfolgte. Allerdings bezog die Person keine weiteren Darlehen mehr, da sie einen bescheidenen Assistentenlohn erhielt. Mit der *Verzinsung* und *Rückzahlung* musste aber erst *drei Jahre* später begonnen werden.

3.4.3 Annahmen und Erläuterungen¹⁰¹

– *Allgemeines:*

Ganz allgemein wird von mittleren Annahmen ausgegangen, die einem möglichen Umstellungsszenarium auf Darlehen eines *Kantons* sozusagen faire Chancen lassen. Es wird von realistischen Szenarien ausgegangen, weshalb die Zinsen der letzten Jahre genau übernommen werden. Lediglich für die letzten vier Jahre der

¹⁰⁰ Ein Studium in fünf Jahren zu absolvieren ist einem Grossteil der Studentinnen und Studenten nicht möglich, da die durchschnittliche Studiendauer deutlich über der Minimalstudiendauer liegt (z.B. lic. phil. I), weil das Studium (z.B. Medizin = 12 Semester) länger dauert und – nicht zu vernachlässigen – da eine sehr grosse Anzahl von Studentinnen und Studenten als *Werkstudenten* arbeiten müssen, weil sie keine Stipendien und Studiendarlehen erhalten. Bei einem Anteil stipendierter Studentinnen und Studenten von *lediglich 14 Prozent* wird rasch klar, dass zahlreiche Studierende keine Stipendien oder Darlehen erhalten, obwohl deren Eltern keineswegs über ein hohes Einkommen und Vermögen verfügen. Deshalb ist es in zahlreichen Fällen unumgänglich, dass die Studierenden nebenbei als Werkstudentinnen und -studenten Geld verdienen.

¹⁰¹ Bei den Annahmen wird teilweise auf ältere Grundlagen zurückgegriffen, die vor allem von Ruedi BUZEK (TG) erarbeitet worden sind. Neuere Berechnungen liegen von Roberto PESTONI aus dem Kanton Tessin vor. Es wurden auch Unterlagen aus den Kantonen Freiburg (Franz BOSCHUNG), Glarus (Louis BIEHLER) und Zürich (Peter ZWEIFEL) beigezogen.

Rückzahlungsperiode wird bei den Zinskosten von einem Durchschnittswert ausgegangen.

Es soll aber auch klar ersichtlich sein, wieviel die *Person* in Ausbildung (Darlehensnehmerin/Darlehensnehmer bzw. Gesuchstellerin/Gesuchsteller) für ein Darlehen aufwenden muss, stellt doch gerade dieser Aufwand und die damit verbundenen Erwägungen eine wesentliche Entscheidungsgrundlage dar, ob sich ein völliger Wechsel auf Darlehen wirklich lohnt.

– *Wahl der Kantone und Höhe der Bundesbeiträge:*

Die Bundesbeiträge für die von den Kantonen geleisteten Aufwendungen an die *Stipendien* werden gemäss der Finanzkraft (Anhang 1) festgelegt. Die finanzschwachen Kantone (JU, VS, AI, OW, UR, NE und FR) erhielten zwischen 1985 und 1990 *60 Prozent Bundesbeiträge*, die finanzstarken *20 Prozent* (ZG, BS, ZH und GE) und die finanzmittelstarken einen Betrag zwischen 21 und 59 Prozent. Der Einfachheit halber wird für das letzte Beispiel ein Satz von *40 Prozent* genommen. *Bei den Darlehen fallen die Bundesbeiträge völlig weg.*

Es werden also nicht einzelne Kantone ausgewählt, sondern Kantonsgruppen (*finanzstarke, finanzmittelstarke* sowie *finanzschwache* Kantone) beigezogen. Um für einen spezifischen Kanton einen wirklich echten Vergleich zu ermöglichen, müsste ein sehr detaillierter Vergleich pro Kanton gemacht werden, der auf die besonderen Begebenheiten der Gesetzgebung und des Vollzugs vollumfänglich Rücksicht nehmen würde. Die Abweichungen zu unseren Musterbeispielen würden wegen der unterschiedlichen Subventionssätze vor allem bei den finanzmittelstarken Kantonen mehr oder weniger deutlich ausfallen.

– *Darlehensbetrag und Raten:*

Die Gewährung des Darlehens ist in der Vergangenheit angesiedelt. Das Darlehen war für die Darlehensnehmerin/den Darlehensnehmer während der Ausbildung *zinsfrei*, wie dies bei allen Ausbildungs- oder Studiendarlehen der Kantone der Fall ist. Das Studium dauerte von Herbst 1985 bis Herbst 1990. Die Darlehensraten wurden jeweils Anfang 1986, 1987, 1988, 1989 und 1990 gewährt. Die Auszahlung des Darlehens erfolgte in *5 Raten à Fr. 12'000.– jährlich*, was einen *Totalbetrag von Fr. 60'000.–* ergab.

– *Rückzahlung in Raten:*

Variante 1: Die Rückzahlung hat innert 10 Jahren nach Abschluss der Ausbildung zu erfolgen, und zwar in *10 Raten à Fr. 6'000.–*. Die Darlehensnehmerin/der Darlehensnehmer bezahlt die Raten jeweils Ende Jahr zurück. Die Zinsen begannen zu Lasten der Darlehensnehmerin/des Darlehensnehmers Anfang 1991 zu laufen. Die erste Rate hat er *Ende 1991* zurückbezahlt, die letzte wird er *Ende 2000* zurückzahlen.

Variante 2: Viele Kantone kennen eine kürzere Rückzahlungsdauer, übernehmen aber die Kosten der Verzinsung teilweise auch noch mehrere Jahre nach Abschluss der Ausbildung. In unserem Falle übernahm der Kanton die Verzinsung während der Doktorandenzeit, was übrigens bei den allermeisten Kantonen der Fall ist.¹⁰² Die Verzinsung zu Lasten der Darlehensnehmerin/des Darlehensnehmers begann *drei Jahre nach dem Lizentiat*, nämlich Anfang 1994 zu laufen. Das Darlehen muss jedoch innert 6 Jahren nach dieser Frist zurückbezahlt werden, also in *6 Raten à Fr. 10'000.–*. Die erste Rate musste *Ende 1994* zurückbezahlt werden, die letzte wird *Ende 1999* zurückbezahlt sein.

Der Abschluss der Ausbildung fällt übrigens sehr häufig nicht mit dem Zeitpunkt zusammen, an dem das Lizentiat oder das Diplom erlangt wird. Da viele Jungakademiker nach Abschluss der Ausbildung eine *Dissertation* in Angriff nehmen, ein längeres *Praktikum* mit wenig Lohn absolvieren (müssen) (z.B. Rechtsanwaltspraktikum), ein *Nachdiplomstudium* absolvieren oder – vor allem in der Suisse Romande – wegen *Arbeitslosigkeit* nach dem Studienabschluss keine Stelle finden¹⁰³, beginnt die Verzinsungs- und Rückzahlungsfrist der Darlehen oft erst Jahre *nach* dem Lizentiat oder Diplomabschluss zu laufen.

Ohnehin führen verschiedene andere Gründe (z.B. Härtefälle) häufig dazu, dass mit der Rückzahlung der Darlehen nicht unmittelbar nach Abschluss der Ausbildung begonnen werden kann. Deshalb haben mehrere Kantone in ihre Gesetzgebung die Regelung aufgenommen, dass in *allen* Fällen mit der Rückzahlung und Verzinsung erst nach einer gewissen Dauer (z.B. zwei Jahre nach Abschluss) begonnen werden muss.

– *Verwaltungsaufwand (Darlehen und Stipendien):*

Darlehen: Der Verwaltungsaufwand für ein Darlehen liegt in der Regel signifikant höher als für ein Stipendium, da zu allen anderen Arbeiten, die auch bei der Behandlung eines Stipendiengesuchs anfallen (z.B. Beratung, Bearbeitung der Formulare, Aufwand für Nachforschungen, Besprechung, Berechnung, Anträge, Vorlegen der Stipendienkommission oder den Vorgesetzten, Auszahlung, Rekurse, Budgetarbeiten, Briefe usw.) noch die Aufwendungen für die Bewirtschaftung

¹⁰² Es gibt aber durchaus auch heute schon Kantone, die auch *nach* einem Doktorat noch während einer gewissen Zeit die Zinsen selber tragen, damit die Jungakademikerinnen und -akademiker nicht zu Beginn des Berufslebens zu stark belastet werden. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass die Finanzprobleme vieler Kantone hier Schranken setzen.

¹⁰³ NZZ, 20./21. Januar 1996, S. 14. Im Sommer 1993 fanden 9.2 und im Sommer 1995 6.4 Prozent der Hochschulabgängerinnen und -abgänger keine Stelle. In der Deutschschweiz verminderte sich der Anteil der Arbeitslosen nach einem Hochschulstudium von 7.1 auf 4.2 Prozent. In der Westschweiz war der Anteil signifikant höher. Er verringerte sich von 13.7 auf 10 Prozent. Dieser Unterschied wird mit der labileren wirtschaftlichen Situation in der Westschweiz, mit dem dort höheren Akademisierungsgrad und der kürzeren Studiendauer erklärt.

der Darlehen (besondere Abklärungen bei der Darlehensgewährung, Kontrolle, Mutationen, vermehrter Aufwand für Ratenzahlungen, Problemfälle, Mahnungen, Betreibungen bei Rückzahlungsproblemen, Abschreibungen) hinzukommen.

Ein *durchschnittliches Stipendium* betrug 1994 Fr. 5'690.–, ein *durchschnittliches Darlehen* Fr 5'361.–. Es wird davon ausgegangen, dass ein durchschnittliches Darlehen in den nächsten Jahren etwa Fr. 6'000.– beträgt. In den Kantonen werden Stipendien gewährt für Ausbildungen, die sehr unterschiedlich lange dauern. Die Rückzahlungsdauer für Darlehen würde aber zehn (Variante 1) oder sechs Jahre (Variante 2) dauern. Die Rückzahlungsbeträge decken sich also keineswegs mit den Gewährungsbeträgen.

Beispiele (Variante 1): Bezieht jemand während fünf Jahren je ein Darlehen in der Höhe von Fr. 6'000.–, so muss er nachher während 10 Jahren mindestens Fr. 3'000.– – zuzüglich nach Abschluss aufgelaufenen Zinsen – zurückbezahlen. Hat jemand während zwei Jahren je Fr. 6'000.– an Darlehen erhalten, muss er nach Abschluss mindestens Fr. 1'200.– pro Jahr zurückzahlen. Diesem Umstand muss man bei der Festlegung eines Rückflusses Rechnung tragen. *Durchschnittlich* kann man davon ausgehen, dass eine Ausbildung *mindestens* drei bis vier Jahre dauert.

Bei etwa 600 Darlehensnehmerinnen und -nehmern wird die Stelle eines Sachbearbeiters oder einer Sachbearbeiterin zu 100 Prozent ausgelastet, wobei hier sämtliche Arbeiten und Aufwendungen gerechnet werden müssen (inkl. Buchhaltung, Rechnungswesen, Kontrollstelle, Mahnungs- und Betreibungswesen, Organisation der eigenen Stelle usw.). Es wird davon ausgegangen, dass ein Darlehensgesuch *jährlich* oder allerhöchstens alle zwei Jahre erneuert werden muss, da sich innerhalb eines Jahres verschiedene Bemessungsgrundlagen ändern (können), welche einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der zu gewährenden Darlehen oder den Grundsatzentscheid haben, ob jemandem überhaupt ein Darlehen gewährt werden kann (Einkommen und Vermögen der Bewerberinnen/Bewerber und deren Eltern, steuerliche Verhältnisse, Abbruch oder Wechsel der Ausbildung, Zivilstand, Anzahl der Geschwister in Ausbildung, Wohnort usw.). Zu den 600 Fällen mit einem bewilligten Darlehen muss auch der Aufwand für die Gesuche hinzugezählt werden, die eine *Ablehnung* erhalten (etwa 100 bis 150 Fälle), so dass sich eine Sachbearbeiterin oder ein Sachbearbeiter effektiv mit gegen 750 *Darlehensfällen* beschäftigt. Diese Annahme setzt eine sehr *effiziente* Organisation voraus und ist keineswegs grosszügig gerechnet. Dann gilt es zu beachten, dass in vielen Kantonen auch die Finanzdepartemente durch die Darlehen (zusätzlich) belastet werden.

Die Jahreskosten für eine volle Stelle betragen *durchschnittlich* (inkl. langjährige Mitarbeit und Chefposten) gegen Fr. 120'000.– (Lohn, Aufwendungen der Arbeitgeberin/des Arbeitgebers, Sozialleistungen, EDV-Anschaffungen, Material, Druck-

kosten, Büromiete, Amortisation der Gebäude, Aufwendungen für Fort- und Weiterbildung, Spesen usw.). Bei 600 Darlehen mit einer durchschnittlichen Höhe von Fr. 6'000.– würde von einer Person *jährlich* etwa eine Darlehenssumme von Fr. 3'600'000.– verwaltet und gewährt. *Pro 1 Franken Darlehen müssen demnach 3.50 Prozent Verwaltungskosten eingesetzt werden.*¹⁰⁴

Stipendien: Reine Stipendienfälle sind in den meisten Fällen weniger aufwendig als Darlehensfälle, so dass hier mehr Gesuche von einer Person behandelt werden können. Allerdings kommt es auf das Berechnungssystem in den Kantonen an. Kantone mit Punktesystemen kommen mit etwas weniger Verwaltungsaufwand auf als solche mit einem Fehlbetragsdeckungssystem. Es wird davon ausgegangen, dass bei etwa 900 Stipendienfällen (750 mit positivem und 150 mit negativem Bescheid) die Stelle einer Sachbearbeiterin oder eines Sachbearbeiters voll ausgelastet ist, wobei dies eine effiziente Arbeitsweise voraussetzt.

Die Jahreskosten für eine volle Stelle betragen etwa Fr. 120'000.–. Bei einem durchschnittlichen Stipendium von Fr. 6'000.– würde von dieser Person jährlich etwa eine Stipendiumsumme von Fr. 4'500'000.– gewährt. *Pro 1 Franken Stipendien müssen knapp 2.70 Prozent Verwaltungskosten eingesetzt werden.*

– *Kommission und Spesen der Bank:*

Der Kanton hat der Bank pro Quartal $\frac{1}{4}$ bzw. pro Jahr **1 Prozent** an Kommission für den Aufwand und die Spesen zu bezahlen. Auch wenn in unserem Falle die kantonalen Verwaltungen den weitaus grösseren Aufwand zu tragen haben, wären die Banken bei dem in Zukunft gewaltigen Volumen kaum in der Lage, ihren Aufwand gratis zu betreiben, da immerhin gewisse Verwaltungsaufgaben bei einer Darlehensverwaltung immer wieder anstehen.¹⁰⁵

Die Bank hat das Geld *abgestuft* während längerer Zeit nicht zur Verfügung. Eine allfällige Geldentwertung wird weitgehend durch die Zinsen ausgeglichen. Für die

¹⁰⁴ Diese Punkte wurden am 8. Januar 1996 mit Roger MORET (Tel.) besprochen, der bei der Schwyzer Kantonalbank (SKB) u.a. zuständig war für die Ausbildungsdarlehen des Kantons Schwyz, die zwar vom Kanton gewährt werden, deren Abwicklung jedoch über die SKB erfolgt. Der Kanton haftet im übrigen für die Darlehen und kommt für die Zinsen und Kosten auf. Diese Lösung ist nur so möglich, da der Kanton Schwyz sehr wenige Darlehen gewährt. Roger MORET wies auch darauf hin, dass sich beispielsweise die Kosten für ein Hypothekengeschäft gemäss groben internen Schätzungen auf durchschnittlich etwa Fr. 3'000.– belaufen. Der Aufwand für die Überwachung und Bewirtschaftung von Darlehen/Krediten werde häufig unterschätzt.

¹⁰⁵ Der Kanton Luzern als ein Kanton mit recht vielen Darlehen hat beispielsweise 1 Prozent Kommission plus allfällige Spesen zu bezahlen (gemäss Tel. vom 16. Januar 1996 mit Deborah BUCHER, Juristische Mitarbeiterin und Chefin der Stipendienstelle des Kantons Luzern). Die Schwyzer Kantonalbank verlangt bei dem eher kleinen Darlehensvolumen keine Kommission, müsste dies aber bei einem Systemwechsel zweifellos tun. Die Schwyzer Kantonalbank beispielsweise kommt im Moment für den Verwaltungsaufwand selber auf.

Bank ist das Geschäft mit Ausbildungsdarlehen jedoch auf Anhieb kein wirklich gutes Geschäft, weshalb sie auch eine Kommission verlangen muss. *Immerhin dürfte sie durch das Geschäft mit den Ausbildungs- oder Studiendarlehen zahlreiche Kundinnen und Kunden gewinnen, die zumindest dereinst (jedoch erst einige Jahre nach Abschluss) in vielen Fällen zum potenteren Kundenkreis gehören dürften.* Das Darlehensgeschäft mit den vielen jungen Menschen könnte somit sogar *indirekt* unter dem Werbebudget verbucht werden.

– *Verluste für nicht mehr einbringbare Darlehen:*

Immer wieder können Darlehen nicht mehr zurückbezahlt werden und müssen erlassen oder in ein Stipendium umgewandelt werden. Von 100 Darlehen sind erfahrungsgemäss jetzt schon mindestens drei bis sechs Darlehen betroffen.¹⁰⁶ Es muss davon ausgegangen werden, dass diese Verluste bei einem völligen Systemwechsel steigen würden. *Für das Modell wird von einem Satz von 5 Prozent ausgegangen.* Dieser Anteil wird je nach Wirtschaftslage deutlich schwanken, da zum Beispiel in einer Rezession Fälle von Konkursen viel eher vorkommen, die es den Darlehensnehmerinnen und -nehmern oder ihren Eltern verunmöglichen, die Beträge zurückzuzahlen. In Zeiten von relativ grosser Arbeitslosigkeit dürften die Zahlen ebenfalls steigen. Auch dürfte es ganz allgemein immer wieder *Härtefälle* geben, die eine Rückzahlung der Darlehen verunmöglichen oder zumindest sehr verzögern.

– *Zinskosten für den Kanton (während der Ausbildung):*

Der Kanton hat für die Mittelbeschaffung Zinsen zu bezahlen. Er hatte in unserem Falle dem Bankinstitut (einer Kantonalbank) zwischen dem 1. Januar 1986 und dem 31. Dezember 1990 (*Variante 1*) oder zwischen dem 1. Januar 1986 und dem 31. Dezember 1993 (*Variante 2*) Zinsen zu zahlen, die jährlich beglichen werden mussten. Als Zinssatz musste jener für *1. Hypotheken* bezahlt werden, wie dies in der Mehrheit der Kantone der Fall war und heute noch ist.¹⁰⁷ Die Zinsentwicklung sah folgendermassen aus:

¹⁰⁶ Es ist schwierig, einen Prozentsatz anzugeben. Im Kanton Schwyz konnten in den letzten fünf Jahren etwa 3 bis 4 Prozent der Darlehen nicht zurückbezahlt werden. Es handelte sich immer um ausserordentliche Härtefälle.

¹⁰⁷ Für unsere Modellberechnung wurden die Zahlen der Zinssätze der Schwyzer Kantonalbank genommen. Diese dürften sich im schweizerischen Durchschnitt befinden.

Tabelle 8: Zinsentwicklung für 1. Hypotheken der Schwyzer Kantonalbank (1986–1993)

	Jahr	gültig ab	Zinsfuss	effektiver Jahreszins
<i>Varianten 1 und 2:</i>	1986	1. April 83	5½%	5.50% (1986)
	1987	1. April	5¼%	5.31% (1987)
	1988	1. August	5%	5.15% (1988)
	1989	1. Juni	5½%	5.42% (1989)
		1. Oktober	6%	
<i>Variante 2:</i>	1990	1. Mai	6½%	6.33% (1990)
	1991	1. Februar	7%	6.96% (1991)
	1993	1. August	6½%	7.00% (1992)
		1. Oktober	6%	6.65% (1993)
		1. Dezember	5¾%	

– *Liquidität des Kantons:*

Die meisten Kantone sind nicht in der glücklichen Lage, sehr liquide zu sein. Sie haben sogar erhebliche Schulden zu beklagen und wären kaum in der Lage, bei einer derart deutlichen Umstellung die Geldmittel für die Darlehen vollumfänglich oder auch nur annähernd aus eigenen Mitteln zur Verfügung zu stellen. Sie müssten sich im Gegenteil stark verschulden. Die Situation eines kantonalen Haushalts spielt also beim Grad der Verschuldung eine wichtige Rolle.¹⁰⁸ Für unsere Berechnung soll von einem realistischen Szenarium ausgegangen werden, weshalb angenommen wird, dass der Kanton die Mittel für die Darlehen auf dem Kapitalmarkt zu marktüblichen Zinsen aufnehmen muss. In unserem Falle nahm der Kanton die Mittel bei einer Kantonalbank auf und hatte für die Darlehen den Zinssatz für sogenannte öffentlich-rechtliche Kredite (ÖRK) zu bezahlen, welche fast genau demjenigen einer 1. Hypothek Wohnungsbau entsprechen. Der Einfachheit halber wird demnach letzterer genommen, der auch von der Darlehensnehmerin/vom Darlehensnehmer verzinst werden muss.

– *Zinskosten für die Darlehensnehmerin/den Darlehensnehmer (nach der Ausbildung):*

Die Verzinsung zu Lasten der Darlehensnehmerin/des Darlehensnehmers begann am 1. Januar 1991 (*Variante 1*) bzw. am 1. Januar 1994 (*Variante 2*). Der Zins musste und muss weiterhin jährlich beglichen werden. Bis Ende November 1995 kann von den bekannten Zinssätzen ausgegangen werden. Nachher muss von einem Durchschnittssatz (Annahme) ausgegangen werden, da die Zinsentwicklung

¹⁰⁸ Gespräche vom 9. und vom 17. Januar 1996 (Tel.) mit Werner BROGLE (Finanzdepartement), Vorsteher der Finanzverwaltung des Kantons Schwyz.

auch von Spezialistinnen und Spezialisten nur für eine relativ kurze Dauer voraus-
gesagt werden kann und sehr von den Entwicklungen der Wirtschaft, den Fi-
nanzmärkten usw. abhängt.

Seit dem Sommer 1993 sank der Zinssatz für 1. Hypotheken zwar stetig. Damals
wurde er von 7 auf $6\frac{1}{2}$ Prozent gesenkt. Am 1. April 1996 wird er auf 5 Prozent
gesenkt. Es ist wahrscheinlich, dass er noch 1996 unter 5 Prozent sinken wird.
Doch ist es gut möglich, dass er bis Ende 2000 wieder deutlich ansteigt. Für unser
Beispiel nehmen wir von Anfang 1997 bis Ende 2000 den Durchschnitt der letzten
15 Jahre an, was einem Satz von $5\frac{3}{4}$ Prozent entspricht.

*Tabelle 9: Zinsentwicklung für 1. Hypotheken der Schwyzer Kantonalbank (1991–1996) und
Annahme (1996–2000)*

Jahr	gültig ab	Zinsfuss	effektiver Jahreszins
1991	1. Mai 90	$6\frac{1}{2}\%$	6.96%(91)
	1. Februar	7%	7.00%(92)
1993	1. August	$6\frac{1}{2}\%$	6.65%(93)
	1. Oktober	6%	5.56%(94)
	1. Dezember	$5\frac{3}{4}\%$	5.50%(95)
1994	1. April	$5\frac{1}{2}\%$	5.06%(96)
1996	1. Januar	$5\frac{1}{4}\%$	5.75%(97–2000)
	1. April	5%	
<i>Annahme: 1997–2000</i>	1. Januar (–1.1.2001)	$5\frac{3}{4}\%$	

– *Geldentwertung:*

Die Geldentwertung ist letztlich auch von Bedeutung, da je nachdem die ausgelie-
henen Mittel – natürlich abgestuft – während vieler Jahre nicht zur Verfügung
stehen. Zwar kann man anfügen, die Stipendien stünden vollumfänglich nicht zur
Verfügung. Doch findet hier die Umlagerung innert eines Jahres statt. Auch muss
an dieser Stelle mit aller Deutlichkeit darauf hingewiesen werden, dass bei den
Vorstössen in den Kantonen gerade der Aspekt der doch massiven Geldentwertung
kaum beachtet wurde. Die Darlehensnehmerinnen und -nehmer gleichen diese
Entwertung durch die Zinszahlung zwar weitgehend aus, während der Ausbildung
trägt jedoch der Kanton vollumfänglich diese Minderung.

Da die Auszahlung der Darlehensraten jeweils Anfang Jahr erfolgte, ist eine
realistische Berechnung der Teuerung möglich, weil die Zahlen vorliegen und dies
dem Umstand gerecht wird, dass sowohl Jahre mit schwacher, aber auch (für
Schweizer Verhältnisse) relativ hoher Teuerung berücksichtigt werden konnten.

Auch während der Periode, in welcher die Darlehensnehmerin/der Darlehensnehmer für die Zinsen selber aufkommen muss, stehen die ausgeliehenen Gelder je nachdem nicht oder – natürlich wieder abgestuft – je nach Verlauf der Rückzahlungen nur teilweise zur Verfügung. Es kann bis 1995 von den bekannten Zahlen des Landesindex der Konsumentenpreise ausgegangen werden.

Allerdings wird die Geldentwertung in den folgenden Szenarien und Modellberechnungen rein rechnerisch nicht verarbeitet. Sie sollte ja durch die Zinsen einigermaßen ausgeglichen werden. Trotzdem ist deren Berücksichtigung für die gesamte Würdigung des Problems letztlich unumgänglich, ja sogar notwendig. Als Basis (Index = 100) für den Landesindex der Konsumentenpreise¹⁰⁹ wurde der Dezember 1982 genommen.

Tabelle 10: Landesindex der Konsumentenpreise (1986–1995 [–2000 = Annahme])

Massgebendes Jahr für Index		Studienjahr	Index
Bekannte Zahlen:	1986	1985/86	108.5
	1987	1986/87	110.6
	1988	1987/88	112.8
	1989	1988/89	118.4
	1990	1989/90	124.7
2. Variante:	1991	1990/91	131.2
	1992	1991/92	135.7
	1993	1992/93	139.0
	1994		139.6
	1995 (Ende Nov.)		142.3
Annahme:	1996		145.6
	1997		148.9
	1998		152.2
	1999		155.5
	2000		158.8

¹⁰⁹ Quelle: Schwyzer Kantonalbank, aus *Der Schweizerische Hauseigentümer*, 15. Dezember 1995.

Tabelle 11: Die Entwicklung eines durchschnittlichen Darlehens (von 1986–2000) unter Berücksichtigung der Geldentwertung

Jahr	Auszahlung					Rückzahlung		
	Raten	Kapital	Zins Kanton	Index	Geldentwertung	Raten	Kapital	Zins Darl.-nehmer
1.(1986)	12'000.--	12'000.--	660.--	108.5	0.--			
2.(1987)	12'000.--	24'000.--	1'274.--	110.65	04.--			
3.(1988)	12'000.--	36'000.--	1'854.--	112.87	92.--			
4.(1989)	12'000.--	48'000.--	2'601.--	118.4	2'688.--			
5.(1990)	12'000.--	60'000.--	3'798.--	124.7	3'780.--			
Zw.-Total		60'000.--	10'187.--		7'764.--			
6.(1991)		60'000.--		131.2	3'900.--	6'000.--	60'000.--	4'176.--
7.(1992)		54'000.--		135.7	2'430.--	6'000.--	54'000.--	3'780.--
8.(1993)		48'000.--		139.0	1'584.--	6'000.--	48'000.--	3'192.--
9.(1994)		42'000.--		139.62	52.--	6'000.--	42'000.--	2'335.--
10.(1995)		36'000.--		142.39	72.--	6'000.--	36'000.--	1'980.--
11.(1996)		30'000.--		145.69	90.--	6'000.--	30'000.--	1'518.--
12.(1997)		24'000.--		148.97	92.--	6'000.--	24'000.--	1'380.--
13.(1998)		18'000.--		152.25	94.--	6'000.--	18'000.--	1'035.--
14.(1999)		12'000.--		155.53	96.--	6'000.--	12'000.--	690.--
15.(2000)		6'000.--		158.81	98.--	6'000.--	6'000.--	345.--
TOTAL	60'000.--	60'000.--	10'187.--	19'872.--		60'000.--	0.--	20'431.--

3.5 Zwei Varianten eines Darlehensbezuges und die Kosten

Die beiden Varianten betreffen ein universitäres Hochschulstudium und somit diejenige Ausbildungsrichtung, für welche von den Kantonen am meisten Stipendien aufgewendet werden (durchschnittlich beinahe ein Drittel). 1995 beliefen sich die Aufwendungen für Absolventinnen und Absolventen dieser Kategorie auf Fr. 92'467'510.– (von insgesamt knapp 285 Mio. Franken).

Beide Varianten stellen typische und in der Schweiz stark vertretene Möglichkeiten der Darlehensgewährung dar, wobei bei Variante 2 die Rückzahldauer in vielen Kantonen eher etwas länger ist. Allerdings muss beachtet werden, dass viele Studentinnen und Studenten bemüht sind, wegen der auflaufenden Zinskosten die Darlehen nach Möglichkeit *rasch* zurückzuzahlen.

3.5.1 Variante 1

Das Studium dauert 5 Jahre. Der Kanton trägt während des Studiums sämtliche Zinsen und Kosten. Nach Studienabschluss trägt ie Darlehensnehmerin/der Darlehensnehmer die Zinsen und zahlt das Darlehen ratenweise in 10 Jahren zurück.

Tabelle 12: Die Entwicklung eines durchschnittlichen Darlehens von 1986 – 2000 (Variante 1)

Jahr	Auszahlung			Rückzahlung		
	Raten	Kapital	Zins Kanton	Raten	Kapital	Zins Darl. - nehmer
1.(1986)	12'000.--	12'000.--	660.--			
2.(1987)	12'000.--	24'000.--	1'274.--			
3.(1988)	12'000.--	36'000.--	1'854.--			
4.(1989)	12'000.--	48'000.--	2'601.--			
5.(1990)	12'000.--	60'000.--	3'798.--			
6.(1991)				6'000.--	60'000.--	4'176.--
7.(1992)				6'000.--	54'000.--	3'780.--
8.(1993)				6'000.--	48'000.--	3'192.--
9.(1994)				6'000.--	42'000.--	2'335.--
10.(1995)				6'000.--	36'000.--	1'980.--
11.(1996)				6'000.--	30'000.--	1'518.--
12.(1997)				6'000.--	24'000.--	1'380.--
13.(1998)				6'000.--	18'000.--	1'035.--
14.(1999)				6'000.--	12'000.--	690.--
15.(2000)				6'000.--	6'000.--	345.--
TOTAL	60'000.--	60'000.--	10'187.--	60'000.--	0.--	20'431.--

Insgesamt belaufen sich für das obige Darlehen in 15 Jahren die reinen Kapital- und Zinskosten auf *Fr. 90'618.--* (Kapital = *Fr. 60'000.--*, Zinsen des Kantons = *Fr. 10'187.--* und Zinsen der Darlehensnehmerin oder des Darlehensnehmers = *Fr. 20'431.--*). Der reale Wert von 1986 würde *Fr. 61'914.--* betragen, womit gesagt werden kann, dass die Zinsen die *Teuerung* vollumfänglich ausgleichen, wobei insbesondere die Darlehensnehmerin oder der Darlehensnehmer dafür aufkommt.

Es ist der Darlehensnehmerin/dem Darlehensnehmer natürlich unbenommen, nach Möglichkeit das Darlehen rascher und in grösseren Raten zurückzuzahlen, wodurch sich die Aufwendungen für die Zinsen reduzieren. Diese Möglichkeit besteht aber in sehr vielen Fällen zum Beispiel aus folgenden Gründen nicht: tiefe Anfangslöhne, Anschaffungen für eigenen Haushalt, Gründung einer eigenen Familie, Arbeitslosigkeit usw.

Tabelle 13: Aufwand für ein Darlehen (Variante 1)

Aufwendungen (Darlehen)	Kanton	Darlehens- nehmer	TOTAL
Zinskosten	10'187.--	20'431.--	30'618.--
Kosten für Kommission (und Spesen) (1 %)	600.--		600.--
Verwaltungsaufwand (3.50 %)	2'100.--		2'100.--
Verlust von Darlehen (anteilmässig) (5 %)	3'000.--		3'000.--
Rückzahlung des Darlehens		60'000.--	60'000.--
Aufwand für Darlehen	15'887.--	80'431.--	96'318.--

Bei dieser Variante muss ein Kanton immerhin gut ein Viertel des gesamten Betrags von Fr. 60'000.– allein für Zinsen und Kosten aufwenden. Die Darlehensnehmerin/der Darlehensnehmer ihrer-/seinerseits hat zusammen mit den Zinsen mehr als 134 Prozent des Betrages von Fr. 60'000.– zurückzuzahlen.

3.5.2 Variante 2

Das Studium dauert 5 Jahre. Nach Abschluss des Studiums schreibt die Darlehensnehmerin/der Darlehensnehmer während drei Jahren eine Dissertation und arbeitet als Assistentin/Assistent an einer Universität. Der Kanton trägt die Zinsen und Kosten während 8 Jahren. Nachher trägt die Darlehensnehmerin/der Darlehensnehmer die Zinsen und zahlt das Darlehen ratenweise in 6 Jahren zurück.

Tabelle 14: Die Entwicklung eines durchschnittlichen Darlehens von 1986–1999 (Variante 2)

Jahr	Auszahlung			Rückzahlung		
	Raten	Kapital	Zins Kanton	Raten	Kapital	Zins Darl. - nehmer
1.(1986)	12'000.--	12'000.--	660.--			
2.(1987)	12'000.--	24'000.--	1'274.--			
3.(1988)	12'000.--	36'000.--	1'854.--			
4.(1989)	12'000.--	48'000.--	2'601.--			
5.(1990)	12'000.--	60'000.--	3'798.--			
6.(1991)		60'000.--	4'176.--			
7.(1992)		60'000.--	4'200.--			
8.(1993)		60'000.--	3'990.--			
9.(1994)				10'000.--	60'000.--	3'336.--
10.(1995)				10'000.--	50'000.--	2'750.--
11.(1996)				10'000.--	40'000.--	2'024.--
12.(1997)				10'000.--	30'000.--	1'725.--
13.(1998)				10'000.--	20'000.--	1'150.--
14.(1999)				10'000.--	10'000.--	575.--
TOTAL	60'000.--	60'000.--	22'553.--	60'000.--	0.--	11'560.--

Insgesamt belaufen sich für das obige Darlehen die reinen Kapital- und Zinskosten in 14 Jahren auf Fr. 94'113.– (Kapital = Fr. 60'000.–, Zinsen des Kantons = Fr. 22'553.– und Zinsen des Darlehensnehmers = Fr. 11'560. –). Gegenüber der ersten Variante hatte der Kanton Fr. 12'366.– mehr an Zinsaufwendungen zu tragen, da er während dreier Jahren zusätzlich das maximale Kapital von Fr. 60'000.– zu verzinsen hatte. Zudem waren die Zinssätze in den Jahren 1991 bis 1993 relativ hoch (durchschnittlich zwischen 6.65 und 7.00 Prozent).

Es ist der Darlehensnehmerin/dem Darlehensnehmer natürlich auch bei dieser Variante unbenommen, nach Möglichkeit das Darlehen rascher und in grösseren Raten zurückzuzahlen, wodurch sich die Aufwendungen für die Zinsen reduzieren. Da aber die Rückzahldauer ohnehin recht kurz bemessen ist, dürfte in den meisten Fällen eine raschere Rückzahlung nicht leicht zu realisieren sein.

Tabelle 15: Aufwand für ein Darlehen (Variante 2)

Aufwendungen (Darlehen)	Kanton	Darlehens- nehmer	TOTAL
Zinskosten	22'553.--	11'560.--	34'113.--
Kosten für Kommission (und Spesen) (1 %)	600.--		600.--
Verwaltungsaufwand (3.50 %)	2'100.--		2'100.--
Verlust von Darlehen (anteilmässig) (5 %)	3'000.--		3'000.--
Rückzahlung des Darlehens		60'000.--	60'000.--
Aufwand für Darlehen	28'253.--	71'560.--	99'813.--

Ein Kanton hat bei dieser Variante fast die Hälfte jenes Betrages (Fr. 60'000.--) für Zinsen und Kosten aufzuwenden, der insgesamt der Person in Ausbildung zur Verfügung gestellt wird. Ohne die folgenden Vergleichszahlen oder die Würdigung vorzunehmen, muss an dieser Stelle immerhin die Frage erlaubt sein, ob es wirklich effizient sei, wenn allein der Kanton derartige Aufwendungen nur zur Tilgung von Zins-, Verwaltungs- und Verlustkosten aufwendet. Würde der Betrag als Stipendium gewährt, stünden den Studentinnen und Studenten $2\frac{1}{3}$ Jahres-Raten à Fr. 12'000.-- Stipendien zur Verfügung.

4 Gegenüberstellung der Kosten für Stipendien und Darlehen in drei Kategorien von Kantonen

4.1 Vorbemerkungen

– *Stipendien:*

Zum voraus muss gesagt werden, dass bei den *Stipendien keine Belastungen* für die *Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller* entstehen, dies ganz im Gegensatz zu den Darlehen. Die Darlehensnehmerinnen und -nehmer müssen die bezogenen Beträge vollumfänglich zurückzahlen und tragen nach dem Ausbildungsabschluss im Rahmen der Darlehensbedingungen die Aufwendungen für die Zinsen.

– *Bundesbeiträge:*

Der Bund hat 1992 seine *Beiträge um linear 10 Prozent gekürzt*. Ein finanzstarker Kanton erhält im Moment also noch 18, ein finanzmittelstarker 36 und ein finanzschwacher 54 Prozent an Bundesbeiträgen. Diese Massnahme ist heute noch in Kraft, betrifft aber unsere Berechnungen nicht, da die Beitragssätze in den

Jahren 1986 bis 1990 noch nicht gekürzt waren. Leider bleibt die Massnahme auch in den nächsten beiden Jahren noch in Kraft (Anhang 1).

- *Aufwand der Kantone für Darlehen:*
Betrachtet man nur den Aufwand der Kantone, so resultieren bei einer ausschliesslichen Gewährung von Darlehen auf den ersten Blick bei fast allen Szenarien mehr oder weniger grosse *Einsparungen*, die allerdings bei Variante 2 signifikant kleiner ausfallen als bei Variante 1. Je finanzschwächer ein Kanton ist, desto weniger kann er – vor allem wegen der entgangenen Bundesbeiträge – «einsparen». Dieser Umstand muss unbedingt auch mitberücksichtigt werden. *Da ja ein Kanton keine Bundesbeiträge mehr erhalten würde, stünden insgesamt weniger Geldmittel zur Förderung der Ausbildungsfinanzierung zur Verfügung, die kaum von allen Kantonen (insbesondere den finanzschwächeren) vollumfänglich ausgeglichen würden.*
- *Berücksichtigung des Gesamtaufwandes (Kantone und Darlehensnehmerinnen/Darlehensnehmer):*
Die zum Teil beachtlichen Einsparungen der Kantone werden insofern *sehr stark relativiert*, als bei einer Gesamtbeurteilung (insbesondere in Kapitel 5 von Teil 2) die erheblichen *Mehraufwendungen der (jungen) Menschen in Ausbildung ob all der Zahlen nicht vergessen werden dürfen. Bei einem vollständigen Darlehensszenarium hätten die Darlehensnehmerinnen und -nehmer den vollen Darlehensbetrag (in unserem Beispiel Fr. 60'000.–) zurückzuzahlen. Somit kann von seiten der Darlehensnehmerinnen und -nehmer mit Sicherheit bei keinem Szenarium und bei keiner Variante von «Einsparungen» irgendwelcher Art gesprochen werden.*

4.2 Kostenvergleich in finanzstarken Kantonen

Ein finanzstarker Kanton erhielt in den Jahren 1987 bis 1991 (für die Aufwendungen 1986 bis 1990) je **20 Prozent** seiner Aufwendungen für die Stipendien vom Bund zurückvergütet.

Tabelle 16: Aufwand für ein Stipendium in finanzstarken Kantonen

Beiträge und Aufwendungen (Stipendium)	Beträge in Fr.
Stipendium in 5 Jahren (je 5 x Fr. 12'000.--)	60'000.--
Bundesbeitrag = 20 %	– 12'000.--
Verwaltungsaufwand (2.70 %)	+ 1'620.--
TOTAL Aufwand für Stipendium (Kanton)	49'620.--

Tabelle 17: Kostenvergleich «Stipendium – Darlehen» in finanzstarken Kantonen

Gesamtbeurteilung (unter Berücksichtigung aller Aufwendungen)	Variante 1 ohne Bei- trag Bund	Variante 2 ohne Bei- trag Bund	Variante 1 mit Beitrag Bund	Variante 2 mit Beitrag Bund
Stipendium: Totalbetrag (inkl. Aufwand)			61'620.--	61'620.--
Bundesbeitrag: 20 %			- 12'000.--	- 12'000.--
Stipendium: Aufwendungen Kanton	49'620.--	49'620.--	49'620.--	49'620.--
Darlehen: Aufwendungen Kanton	- 15'887.--	- 28'253.--	- 15'887.--	- 28'253.--
Minderaufwand bei Darlehenslö- sung für den Kanton	33'733.--	21'367.--	33'733.--	21'367.--
"Einsparung" für Kanton in %	67.98 %	43.06 %	54.74 %	34.67 %
Zinskosten des Darlehensnehmer (ohne Darlehensrückzahlung)	- 20'431.--	- 11'560.--	- 20'431.--	- 11'560.--
Minderaufwand bei Darlehenslö- sung insgesamt	13'302.--	9'807.--	13'302.--	9'807.--
"Einsparung" insgesamt in %	26.80 %	19.76 %	21.58 %	15.91 %

4.3 Kostenvergleich in finanzmittelstarken Kantonen

Ein finanzmittelstarker Kanton erhielt in den Jahren 1987 bis 1991 (für die Aufwendungen 1986 bis 1990) zwischen 21 und 59 Prozent seiner Aufwendungen für die Stipendien vom Bund zurückvergütet. Für unseren Vergleich verwenden wir einen Satz von **40 Prozent**.

Tabelle 18: Aufwand für ein Stipendium in finanzmittelstarken Kantonen

Beiträge und Aufwendungen (Stipendium)	Beträge in Fr.
Stipendium in 5 Jahren (je 5 x Fr. 12'000.--)	60'000.--
Bundesbeitrag = 40 %	- 24'000.--
Verwaltungsaufwand (2.70 %)	+ 1'620.--
TOTAL Aufwand für Stipendium	37'620.--

Tabelle 19: Kostenvergleich «Stipendium – Darlehen» in finanzmittelstarken Kantonen

Gesamtbeurteilung (unter Berücksichtigung aller Aufwendungen)	Variante 1 ohne Bei- trag Bund	Variante 2 ohne Bei- trag Bund	Variante 1 mit Beitrag Bund	Variante 2 mit Beitrag Bund
Stipendium: Totalbetrag (inkl. Aufwand)			61'620.--	61'620.--
Bundesbeitrag: 40 %			- 24'000.--	- 24'000.--
Stipendium: Aufwendungen Kanton	37'620.--	37'620.--	37'620.--	37'620.--
Darlehen: Aufwendungen Kanton	- 15'887.--	- 28'253.--	- 15'887.--	- 28'253.--
Minderaufwand bei Darlehenslö- sung für den Kanton	21'733.--	9'367.--	21'733.--	9'367.--
"Einsparung" für Kanton in %	57.76 %	24.89 %	35.26 %	15.20 %
Zinskosten des Darlehensnehmers (ohne Darlehensrückzahlung)	- 20'431.--	- 11'560.--	- 20'431.--	- 11'560.--
Minderaufwand bei Darlehenslö- sung insgesamt	1'302.--		1'302.--	
"Einsparung" insgesamt in %	3.46 %		2.11 %	
Mehraufwand bei Darlehenslösung insgesamt		(-) 2'193.--		(-) 2'193.--
Mehrausgaben insgesamt in %		(-) 5.82 %		(-) 3.55 %

4.4 Kostenvergleich in finanzschwachen Kantonen

Ein finanzschwacher Kanton erhielt in den Jahren 1987 bis 1991 (für die Aufwendungen 1986 bis 1990) je **60 Prozent** seiner Aufwendungen für die Stipendien vom Bund zurückvergütet.

Tabelle 20: Aufwand für ein Stipendium in finanzschwachen Kantonen

Beiträge und Aufwendungen (Stipendium)	Beträge in Fr.
Stipendium in 5 Jahren (je 5 x Fr. 12'000.--)	60'000.--
Bundesbeitrag = 60 %	- 36'000.--
Verwaltungsaufwand (2.70 %)	+ 1'620.--
TOTAL Aufwand für Stipendium	25'620.--

Tabelle 21: Kostenvergleich «Stipendium–Darlehen» in finanzschwachen Kantonen

Gesamtbeurteilung (unter Berücksichtigung aller Aufwendungen)	Variante 1 ohne Bei- trag Bund	Variante 2 ohne Bei- trag Bund	Variante 1 mit Beitrag Bund	Variante 2 mit Beitrag Bund
Stipendium: Totalbetrag (inkl. Aufwand)			61'620.--	61'620.--
Bundesbeitrag: 60 %			- 36'000.--	- 36'000.--
Stipendium: Aufwendungen Kanton	25'620.--	25'620.--	25'620.--	25'620.--
Darlehen: Aufwendungen Kanton	- 15'887.--	- 28'253.--	- 15'887.--	- 28'253.--
Minderaufwand bei Darlehenslö- sung für Kanton	9'733.--		9'733.--	
"Einsparung" für Kanton in %	37.98 %		15.79 %	
Mehraufwand für Darlehen		(-) 2'633.--		(-) 2'633.--
Mehrausgaben für Kanton in %		(-) 10.27 %		(-) 4.27 %
Zinskosten des Darlehensnehmers (ohne Darlehensrückzahlung)	- 20'431.--	- 11'560.--	- 20'431.--	- 11'560.--
Mehraufwand bei Darlehenslösung insgesamt	(-) 10'698.--	(-) 14'193.--	(-) 10'698.--	(-) 14'193.--
Mehrausgaben insgesamt in %	(-) 41.75 %	(-) 55.39 %	(-) 17.36 %	(-) 23.03 %

4.5 Gesamtüberblick über den Kostenvergleich

Die folgende Grafik zeigt die in obigen Tabellen dargestellten gesamten Aufwendungen für ein Stipendium und die beiden Darlehensvarianten. Es wird ersichtlich, welche Kosten die Kantone, der Bund und die Darlehensnehmerinnen und -nehmer zu tragen haben.

Grafik 6: Kostenvergleich: Stipendien – Darlehen (Kosten für Bund, Kanton und Gesuchsteller)

5 Folgen der Umstellung auf ein Darlehenssystem

5.1 Allgemeine Erläuterungen

Es sollen die Folgen eines Systemwechsels auf Darlehen für die Kantone und für das Zielpublikum der Stipendienpolitik (Stipendienbezügerinnen und -bezüger, junge Menschen in Aus- und Weiterbildung sowie ihre Familien) betrachtet werden, wobei nicht nur jene finanzieller Art gewürdigt werden sollen. Es wird möglichst auf eine Aufzählung oder Wiederholung des vorgängig aufgelisteten, umfassenden Zahlenmaterials verzichtet.

Die Politikbereiche Finanzen, Wirtschaft, Bildung und Soziales können nicht steril und völlig getrennt voneinander betrachtet werden. Das Finanzwesen wird alimentiert von den Steuerzahlerinnen und -zahlern und der Wirtschaft, die ihrerseits nur stark sein kann, wenn genügend Finanzen zur Verfügung stehen, wenn der soziale Frieden gewährleistet ist und wenn motivierte, qualifizierte und gut ausgebildete Menschen durch ihre bestmögliche Arbeit die notwendigen Mittel erarbeiten können. Die Aufwendungen für die Sozial- und Bildungspolitik wiederum können nur aufgebracht werden, wenn eine gesunde wirtschaftliche Basis vorhanden ist, wenn die finanziellen Mittel des Staates gut, effizient und im Interesse der Menschen verwaltet werden und die Umwelt um den Menschen herum (Umwelt im weitesten Sinne) möglichst intakt und menschenwürdig ist.

5.2 Finanzpolitische Folgen

Auf den ersten Blick und unter ausschliesslicher Würdigung der finanziellen Mittel kann festgestellt werden, dass die *Kantone* bei einer Umstellung auf ein vollständiges Darlehenssystem *Einsparungen* realisieren könnten. Vor allem bei *Variante 1*, aber begrenzt auch bei *Variante 2* wären besonders für finanzstarke Kantone teilweise erhebliche Einsparungen möglich. Zieht man jedoch in Betracht, dass ein Szenarium wie in Variante 2 dargestellt mindestens ebenso häufig vorkommt wie ein solches der Variante 1, so werden die Minderaufwendungen rasch relativiert. Insbesondere für die *finanzschwachen* Kantone würde eine Umstellung auf Darlehen teilweise sogar mit Mehraufwendungen verbunden sein.

Ganz generell gilt es zu *relativieren*: Die Kantone dürfen nicht nur allfällige Einsparungen berücksichtigen, da ihnen – und letztlich den jungen Menschen in Ausbildung sowie deren Familien – beim *Wegfallen der Bundesbeiträge* erhebliche Mittel (1993 = 38.58%; Anhang 2) nicht mehr zur Verfügung stehen würden. Bei einem Wechsel auf ein vollständiges Darlehenssystem könnte demnach der Stand der Ausbildungsförderung in der Schweiz nur gehalten werden, wenn inskünftig die Kantone jene fast 40 Prozent an finanziellen Mitteln selber aufwenden und den Darlehensnehmerinnen und Darlehensnehmern mindestens in Form von Darlehen zur Verfügung stellen würden. Somit wird rasch ersichtlich, dass die auf den ersten Blick verführerischen Einsparungsszenarien an Glanz verlieren.

Bewusst wurden für diese Studie Annahmen getroffen, die als *durchschnittlich* und keineswegs übertrieben zu beurteilen sind. Bei einer sehr starken Zunahme an Darlehen müsste mit einer *höheren Verlustquote als nur 5 Prozent* gerechnet werden, dies besonders dann, wenn eine wenig erfreuliche Wirtschaftslage oder eine noch relativ hohe Arbeitslosigkeit herrschen würden. Der *Verwaltungsaufwand* könnte problemlos doppelt so hoch zu stehen kommen, da Mahnungen, Bussen und Betreibungen grosse Mengen an staatlichen Mitteln verschlingen würden.

Bald einmal würden insgesamt *mehrere Milliarden Schweizer Franken* an Darlehen allein für die Ausbildungsförderung in unserem Lande verwaltet werden müssen. Für eine Studentin/einen Studenten, die/der ja schon während ihrer/seiner Mittelschulzeit Darlehen beziehen müsste, hätte der Staat während oft mehr als zehn Jahren Zinsen zu bezahlen. Gerade in einem solchen Fall würde auch die Rückzahlungszeit lange dauern, weshalb die Gelder – abgestuft – in vielen Fällen während 15 bis 20 Jahren verwaltet werden müssten und dem Staat nicht zur Verfügung stünden.

Würden die *Deregulierungsmassnahmen der akademischen Ausbildung* dergestalt verwirklicht, wie sie von namhaften schweizerischen Wirtschaftsführern und vereinzelt Professoren der Universität St. Gallen (HSG) vorgeschlagen wurden, so könnte die Verschuldung unter den jungen Menschen in Ausbildung bald *mindestens 10 bis 20 Milliarden Franken* betragen. In der wirtschaftspolitischen Agenda der genannten Personen wird bekanntlich im Interesse der *Kostenwahrheit*¹¹⁰ und als Anreiz zu kürzeren Studienzeiten empfohlen, möglichst kostendeckende Studiengebühren zu erheben. Die Studierenden hätten gemeinsam mit ihren Eltern grundsätzlich uneingeschränkt für die Studiengebühren aufzukommen, was bedeuten würde, dass sie *pro Jahr* je nach Studium zwischen *Fr. 20'000.– und Fr. 120'000.–* zu bezahlen hätten. Wer die notwendigen Mittel nicht aufbringen würde, dem müsste der Staat mit *Stipendien* (zum Teil *Leistungsstipendien* für Hochqualifizierte) und zinsgünstigen Darlehen helfen. Die Finanzierung könnte über einen *speziellen Kreditmarkt* erfolgen, wobei als Vorbild die sogenannten «student loans» zitiert werden, wie sie in den Vereinigten Staaten existieren.¹¹¹ Ohne exakte Berechnungen kann rasch festgestellt werden, dass die Stipendien- und insbesondere die Darlehensleistungen in der Schweiz mindestens verzehnfacht werden müssten, wenigstens auf der Ebene der Hochschulen. Wenn auch verschiedene Analysen und Aussagen im Weissbuch zutreffen dürften und zumindest längst fällige Diskussionen provoziert haben, so muss doch gesagt sein, dass die dort vorgeschlagene Massnahme betreffend die Studiengebühren kaum sinnvoll ist, da es u.a. nicht im *finanzpolitischen* Interesse eines Kantons oder Staates sein kann, dass sich seine jungen Menschen in Ausbildung und deren Familien *derart verschulden*. Die Autoren der Publikation «Mut zum Aufbruch» dürften in diesem Bereich die vielfältigen Folgen ihrer Vorschläge kaum zu Ende gedacht haben. Es kann nicht sein, dass die Kantone ihre Schulden durch Massnahmen sanieren, welche die sozial Schwächeren in Ausbildung *ihrerseits* in eine *massive Verschuldung* befördern.

¹¹⁰ Was unter dem Begriff «Kostenwahrheit» verstanden werden kann oder muss, darf nicht einseitig und von wenigen Akteuren deklariert werden. Kostenwahrheit muss anlässlich vernünftiger Gespräche und in einem demokratischen Prozess definiert werden, wobei der Begriff immer wieder neu definiert werden muss. Gerade der Begriff «Wahrheit» birgt je nach ideologischer Richtung unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten.

¹¹¹ DE PURY, D., HAUSER, H., SCHMID, B. 1995, S. 66ff.

5.3 Bildungspolitische Folgen

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat in ihren *Thesen* vom 11. Juni 1987 zur *materiellen Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen*¹¹² in These 1 festgehalten, dass Ausbildungsbeiträge grundsätzlich in Form von Stipendien auszurichten seien. In These 2 steht unter dem Titel *Ausbildungsdarlehen* u.a. folgendes: «Darlehen können die Stipendien ergänzen und dienen zur Finanzierung von Ausbildungen, für die keine Stipendien möglich sind.» Im Kommentar zu den Thesen 1 und 2 wird festgehalten, dass ein Hauptziel der Ausbildungsbeiträge, die Erzielung der *Chancengleichheit*, in Frage gestellt wäre, würden grundsätzlich Darlehen statt Stipendien gewährt. Nachdrücklich wird darauf hingewiesen, dass die zu erwartende *Verschuldung* eine *Barriere* insbesondere für Bewerber bildet, die am meisten auf Unterstützung angewiesen sind. Auch wird betont, das Argument sei stark zu relativieren, Darlehen kämen für die öffentliche Hand wesentlich billiger zu stehen, wie Berechnungen gezeigt haben.¹¹³

Die EDK hat nun auch in ihrem *Vereinbarungsentwurf* von 1994¹¹⁴ die *Priorität der Stipendien* festgeschrieben, dies nicht zuletzt deshalb, da Bund und Kantone in den letzten Jahrzehnten im Bereich der Ausbildungsförderung *grundsätzlich auf die Leistungsfähigkeit der Eltern* abstellten und primär aus *sozialen Gründen nichtrückzahlbare Stipendien* bevorzugten.¹¹⁵

Darlehen sind durchaus *möglich* und *erwünscht*, sollen aber nur eine *ergänzende Rolle* spielen. Eine völlige Umstellung auf Darlehen würde eben gerade dazu führen, dass jene Menschen am härtesten benachteiligt würden, denen man mit Hilfe von Stipendien gezielt helfen will. In der Schweiz wird bekanntlich seit Einführung des Stipendienwesens sehr *gezielt gefördert*.¹¹⁶ Es wird in keiner Art und Weise das *Giesskannenprinzip* angewendet. Es wäre gefährlich, würde ein bis anhin recht erfolgreiches Förderungsinstrument der Bildungspolitik einfach abgeschafft oder durch ein wenig soziales Instrument ersetzt, das den Grad der Verschuldung der Bevölkerung massiv erhöhen würde. Der Grundzweck der Stipendien, der darin besteht, im Bereich der Aus- und Weiterbildung ein *Auffangnetz* zur Verfügung zu stellen und die Chancengleichheit zu fördern, würde völlig verfremdet.

¹¹² *Thesen* vom 11. Juni 1987 zur *materiellen Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen* der EDK, in EDK-Dossier 36A, 1995, S. 141ff.

¹¹³ Hinweise und Kommentar zu den *Thesen* vom 11. Juni 1987 zur *materiellen Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen* der EDK, S. 3 (Separatdruck; erhältlich bei der EDK und der IKSK).

¹¹⁴ *Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung des Stipendienwesens* der EDK, Artikel 5 und ergänzende Hinweise und Kommentare in der Botschaft (Entwurf vom 15. Dezember 1994/ Kommission für Stipendienpolitik der EDK; nicht publiziert).

¹¹⁵ ARNET 1994, S. 5.

¹¹⁶ SCHEUBER 1995, S. 23.

Gerade in einer *schwierigen Finanzlage* ist es wichtig, die Anstrengungen im Bereich der *Bildung* nicht zu vernachlässigen, sondern zu intensivieren.¹¹⁷ Vor allem auch die *Wirtschaft* hat – gerade auch in einer Krise – ein starkes Interesse an *gut ausgebildeten Menschen* und *hochqualifizierten Arbeitskräften*. Es mag zumindest erstaunen, dass von einzelnen Akteuren der Wirtschaft gefordert wird, auch bei der Ausbildungsfinanzierung (der Schwächeren) zu sparen. Ob sich ein Unternehmen behauptet, hängt bekanntlich von der Marktlage, dem Management, aber eben massgeblich auch von seinen *Beschäftigten* sowie natürlich vom *Ausbildungs- und Weiterbildungsstand* derselben ab. Zählen nur noch buchhalterische und finanzielle Erwägungen, so können einerseits bald einmal die *Motivation* und die *kommunikativen* oder *menschlichen Vorteile* unters Eis geraten, was für ein Unternehmen schlimme Folgen haben kann,¹¹⁸ andererseits läuft es Gefahr, bei der sich *schnell wandelnden technologischen Entwicklung* ins Hintertreffen zu geraten.

Es versteht sich von selbst, dass damit nichts gegen eine *gezielte, massvolle, effiziente und effektive Verwaltung der öffentlichen Gelder* gesagt wird. Es wird aber allen unüberlegten und voreiligen Abbauszenarien eine Absage erteilt. Die Bedeutung der *Wirtschaft* für ein gesundes Staatswesen ist unbestritten und wurde auch schon mehrmals hervorgehoben. Aber gerade Erziehung und Ausbildung können nicht bloss durch die ökonomische Brille betrachtet werden. Die Autoren der wenigstens teilweise extremen Forderungen im Weissbuch «Mut zum Aufbruch» verkennen die *gesellschaftspolitische Bedeutung eines chancengleichen Zugangs zur Hochschulausbildung* weitgehend. Auch finden sich gerade im Bereich der Bildung falsche Aussagen: Es ist nicht so, dass im beispielhaft zitierten Amerika die privaten Universitäten von den Studiengebühren der Studentinnen und Studenten allein leben würden. Sie sind massgeblich abhängig von den Unterstützungsbeiträgen substaatlicher Organisationen.¹¹⁹

Nicht zu vergessen ist auch die Tatsache, dass Personen mit einem Hochschuldiplom in der Regel erst viele Jahre nach Abschluss des Studiums die während Jahren ent-

¹¹⁷ Anlässlich des Seminars der IKSK (Patronat: EDK und Direktion für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten des Kantons Freiburg) vom 14./15. September 1995 in Freiburg wurden Überlegungen angestellt über die Ausbildungsfinanzierung in der Zukunft. Die Stipendienpolitik wurde durchaus kritisch beleuchtet, und es wurde auch stark auf die Begrenztheit der öffentlichen Finanzen aufmerksam gemacht. Die Grundaussage war jedoch unbestritten, dass der Aus- und Weiterbildung und deren Förderung eben gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten höchste Priorität zukommen. Diese Aussage war von der EDK-Kommission für Stipendienpolitik in einer Erklärung festgehalten worden und wurde vom Präsidenten der Kommission am Schluss des Seminars ausdrücklich als Fazit wiedergegeben.

¹¹⁸ HANDELSZEITUNG, Nr. 3, 18. Januar 1996. Im Artikel «In der Krise zählen die Menschen erst recht – Wer nur spart, gefährdet das Überleben der Firma» wird eine Dissertation (Personalentwicklung und Personalerhaltung in der Unternehmungskrise) von Philipp HERTIG besprochen, die am Institut für Organisation und Personal der Universität Bern verfasst wurde.

¹¹⁹ DAVID, E., in NZZ, Nr. 9, 12. Januar 1996, S. 13.

gangenen Einkommensausfälle wettmachen können, wie eine Studie der Schweizerischen Bankgesellschaft klar nachgewiesen hat.¹²⁰ Auch soll an dieser Stelle nochmals auf die stellenlosen Studienabgängerinnen und -abgänger – vor allem in der Westschweiz und im Tessin – sowie die zahlreichen Akademikerinnen und Akademiker hingewiesen werden, die besonders in den Jahren nach Studienabschluss mit einem eher geringen Einkommen rechnen müssen. Die Zeiten sind vorbei, dass mit jedem Hochschulabschluss a priori hohe Einkommen garantiert wären.

5.4 Sozialpolitische Folgen

Es ist unbestritten, dass ein Sozialstaat nur wirklich gut funktionieren und existieren kann, wenn das *wirtschaftliche* und *finanzielle Fundament* dieses Staates *gesund* ist. Dies soll stets im Auge behalten werden und muss als Grundaussage gerade in diesem Kapitel an erster Stelle stehen. Es ist aber ebenso klar, dass die Wirtschaft und die Finanzen einem Staat wenig nützen, wenn es um seine Sozialpolitik schlecht bestellt ist. Zwischen der Wirtschaft und dem Sozialen gibt es Überlagerungen, sie stehen in ständiger Beziehung zueinander. Die Sozialpolitik ist nicht das Gegenstück, der entgegengesetzte Begriff oder das Antonym der Wirtschaftspolitik. Wirtschaft und Soziales sind zwei *komplementäre Teile* derselben Realität: des Lebens (in) einer Gesellschaft. Der *soziale Frieden* ist eine der Stärken unseres Landes. Zu oft wird vergessen, dass unser Land noch Ende des letzten Jahrhunderts gekennzeichnet war durch Armut und Emigration.¹²¹ Es wäre verhängnisvoll, durch übertriebene Forderungen nach Abbau der sozialen Errungenschaften den sozialen Frieden in unserem Lande zu gefährden. Auch wenn der Gedanke der *Solidarität* in unserer Gesellschaft momentan häufig in den Hintergrund gerückt wird, so gilt es doch daran zu erinnern, dass *Solidarität* ein Grundpfeiler unseres demokratisch aufgebauten Staatswesens darstellt.

Würden derartige Darlehensbeträge an junge Menschen in Ausbildung gewährt, wären gewisse Probleme vorprogrammiert, die erhebliche sozialpolitische Konsequenzen hätten. Es ist gerade in einer *wirtschaftlich schwierigen Situation* oder in Zeiten grösserer *Arbeitslosigkeit* leider keineswegs garantiert, dass jemand nach Abschluss seiner Ausbildung sofort eine Stelle annehmen kann. Auch ist heutzutage nicht mehr sicher, dass Akademiker ohne weiteres eine ihrer Ausbildung entsprechende Stelle finden. Nicht wenige würden ihr Berufsleben mit mehr als Fr. 100'000.– Schulden starten, wenn man die Zeit der Mittelschule (heute zumeist noch vier bis fünf Jahre) und des Studiums (drei bis sieben Jahre; je nach Studienrichtung und Studienort) in Betracht zieht. Es kann auch kein Ziel der Bildungs- oder eben der Sozialpolitik sein, dass sich derart viele Menschen (pro Jahr rund 60'000) in der Schweiz (zusätzlich) *verschulden*, ist doch der Grad der privaten Verschuldung in unserem Lande ohnehin schon hoch.

¹²⁰ Studie der SBG, WOLTER, S. C. (Bearbeiter des Projekts), *Lohnt sich Bildung?*, 1994.

¹²¹ GILLIAND, ROSSINI 1995, p. 13s.

Stipendien können indirekt auch als Teil der *Familienpolitik* betrachtet werden, die ja in der Schweiz noch Lücken aufweist, dies wenigstens im Vergleich zu den west- und nordeuropäischen Staaten. Eine derart starke Verschuldung für die Ausbildung würde zweifellos zahlreiche Familien vor grosse finanzielle und soziale Probleme stellen, wobei vor allem solche mit *mehreren Kindern in Ausbildung* besonders stark belastet würden.

Eine starke Verschuldung dürfte auch zu vermehrten *Fürsorgefällen* in den Städten und Gemeinden führen. Dies wäre besonders fragwürdig, da die Gemeinden und Städte letztlich mit zusätzlichen Kosten belastet würden, von denen zwar die Kantone und der Bund entlastet wären, die aber nicht aus der Welt wären und welche die Steuerzahlerinnen und -zahler sehr direkt zu spüren bekämen.

Ein (*Prüfungs-*)*Misserfolg* in einer Ausbildung würde von Menschen aus finanziell bescheidenen Verhältnissen zumeist nur sehr schwer verkraftet werden können. Es sei nur daran erinnert, dass gerade an den Hochschulen ein recht hoher Prozentsatz an Studierenden wegen Prüfungsmisserfolgen oder anderen Gründen zu einem Studienabbruch oder -wechsel gezwungen wird. Ob dies sinnvoll ist, sei an dieser Stelle nicht erörtert. Tatsache ist, dass Kinder aus begüterten Familien solche (*Prüfungs-*)*Misserfolge* oder durchaus begründete Wechsel gut verkraften könnten, die andern eben nicht oder nur sehr schwer. Die kantonalen Stipendiengesetze haben bezüglich *ordentlicher Dauer* klare Vorschriften und ermöglichen keine Stipendien an sogenannte «Bummelstudentinnen und -studenten». Wenn aus verständlichen und erklärbaren Gründen ein Wechsel nötig ist, so ermöglichen die Stipendiengesetze eine massvolle Verlängerung der Stipendiengewährung. Dass aber die sozial Schwächeren kaum mehr «Fehler» machen oder keine «Misserfolge» mehr in einem Studium haben könnten, ohne gleich von einem Studienabbruch bedroht zu sein, ist zumindest wenig sozial.

Schlussbetrachtung

Der Ausbildung der Jugend sowie der Weiterbildung und Umschulung kommen aber gerade in einer schwierigen Wirtschaftslage höchste Priorität zu. Das Stipendienwesen muss weiterhin in der Lage sein, die Ausbildungsbereitschaft und Chancengleichheit zu fördern und zur Wettbewerbsfähigkeit des Landes beizutragen.

Kommission der Stipendienpolitik der EDK ¹²²

- Die beiden *Hypothesen* können als *verifiziert* betrachtet werden. Zwar könnten sich bei einer Umstellung von einem Stipendien- auf ein vollständiges Darlehenssystem mehrere Kantone ob zusätzlicher Einsparungen freuen. Betrachtet man jedoch das *gesamte Umfeld* und zieht die *wegfallenden Bundesbeiträge*, den deutlich *höheren Verwaltungsaufwand*, die hohen und steigenden Ausgaben für die *Verluste von Darlehen* und insbesondere die *massiven Mehraufwendungen für die jungen Menschen in Aus- und Weiterbildung sowie deren Familien* in Betracht, so kann mit Sicherheit nicht mehr von grossen und vor allem sinnvollen Einsparungen gesprochen werden. Gerade in diesem Politikbereich darf nicht nur völlig abgesondert die Finanzpolitik der Kantone im Vordergrund stehen. Je nach Variante würde sich eine Umstellung aber nicht einmal finanziell lohnen (*Hypothese 1*).
- Die Stipendienpolitik verfolgt das Ziel, denjenigen Menschen einen *chancengleichen Zugang zu den Ausbildungsstätten und Schulen* zu ermöglichen, welche die Mittel effektiv nicht zur Verfügung haben, da sie aus finanziell bescheidenen Verhältnissen kommen und weil ihre Familien und sie selber wegen Schicksalschlägen oder anderen Gründen nicht gut gestellt sind. Gerade wenn sich mehrere Kinder in Ausbildung befinden, ist eine Familie stark belastet. Auch wenn Verbesserungen immer möglich sind – leider ist jede Subventionierung mit gewissen Mängeln behaftet, die oft nicht völlig beseitigt werden können –, so werden die *Stipendien* in der Schweiz doch *weitgehend gezielt*, je nach Einkommen und Vermögen *abgestuft* und *keineswegs* nach dem *Giesskannenprinzip* gewährt. Ein vollständiger, wenig reflektierter Umbau oder gar eine Abschaffung des Stipendienwesens würde diejenigen Menschen am härtesten treffen, welche die finanzielle Unterstützung am nötigsten haben. Läge das Gewicht hauptsächlich oder sogar ausschliesslich bei Darlehen, würde dies für viele junge Menschen eine *Barriere* bedeuten, die sie oft daran hinderte, eine Ausbildung überhaupt zu beginnen, da gerade diese Menschen am meisten Angst hätten vor einer hohen *Verschuldung* (*Hypothese 2*).

¹²² Siehe dazu auch Fussnote 117: Das Zitat stellt einen kleinen Ausschnitt der Erklärung dar, die im Winter 1993/94 von der EDK-Kommission erarbeitet und als Hauptaussage am IKSK-Seminar vom 14./15. September 1995 in Freiburg wiedergegeben wurde.

Zum Seminar 1995 ist vor wenigen Monaten ein ausführliches EDK-Dossier unter dem Titel *Ausbildungsförderung in der Zukunft - Ja, aber zu welchem Preis?* (Dossier 39) publiziert worden (Redaktion: Moritz ARNET [EDK] und Andreas SCHEUBER [KSK]).

- Auf keinen Fall gilt es zu vergessen, dass die ehemaligen Stipendienbezüge bzw. die vom Staat geleisteten Mehraufwendungen in der Regel wieder in Form von *Steuergeldern* zurückbezahlt werden, wenn auch nicht immer in jenem Kanton, in dem die Stipendien bezogen worden sind. Zahlreiche ehemalige Stipendienbezüger konnten dank der Stipendien eine gute und sehr oft höhere Ausbildung geniessen, die es ihnen später ermöglicht, ein höheres Einkommen zu erzielen, als ihnen *ohne* die vom Staat unterstützte Ausbildung möglich gewesen wäre. Wegen der *Progression* steigen die Steuern zum Teil erheblich, weshalb die Stipendien später zumeist mehrfach ausgeglichen werden.¹²³
- Es ist unbestritten, dass es den politischen Entscheidungsträgern und letztlich den Bürgerinnen und Bürgern eines jeden Kantons obliegt, einen allfälligen Systemwechsel in der Förderung der Ausbildungsfinanzierung zu beschliessen. Es ist kaum anzunehmen, dass die entsprechenden Begehren allesamt von Erfolg gekrönt würden. Es ist aber unumgänglich, die zum Teil kritischen Beurteilungen vieler Wirtschaftsführerinnen und -führer (nicht nur der Autoren des Weissbuchs «Mut zum Aufbruch»), Politikerinnen und Politiker, Finanz- und Medienspezialistinnen und -spezialisten betreffend die Finanzierung der Staatsaufgaben und somit eben *auch* des Stipendienwesens ernst zu nehmen. Ob es für Bund und Kantone jedoch sinnvoll sei, gerade bei den Stipendien nach noch mehr Sparmöglichkeiten zu suchen, sei an dieser Stelle mit Fug bezweifelt. Der *Bund* kürzt ja seine Beiträge schon seit 1992 um linear immerhin 10 Prozent. Auch hat er die förderungswürdigen Maximalsätze seit 1987 nicht mehr angepasst. Viele *Kantone* haben die linearen Kürzungen des Bundes an die Stipendiatinnen und Stipendiaten weitergegeben und scheuten sich auch nicht, im Stipendienbereich deutlich abzubauen oder zumindest die Teuerung nicht mehr auszugleichen. Die Zahlen des vergangenen Jahres sprechen eine deutliche Sprache, auch wenn es diese im Detail zu interpretieren gilt.
- Es ist zu hoffen, dass jedoch unsere Politikerinnen und Politiker in den Exekutiven und Legislativen sowie die mit dem Vollzug des Bildungs- und Stipendienwesens beauftragten Beamtinnen/Beamten und Funktionärinnen/Funktionäre in den Verwaltungen vor allfälligen wichtigen Weichenstellungen eine *umfassende Gesamtschau* vornehmen und die *bildungs-*, die *sozial-* sowie natürlich auch die *finanz-* und *wirtschaftspolitischen* Folgen *ganzheitlich* beurteilen und die negativen Folgen einer solchen Umstellung bedenken.
- *Darlehen* sind wichtig und sollen ihren Stellenwert im Bereich der Ausbildungsförderung behalten. Sie könnten als Förderungsinstrument ruhig ausgebaut

¹²³ Auf diesen Umstand machte auch Werner BROGLE (Vorsteher der Finanzverwaltung des Kantons Schwyz) aufmerksam; Gespräch (Tel.) vom 9. Januar 1996.

werden, aber nicht auf Kosten des in der Schweiz massvoll eingesetzten Instruments der Stipendien. Die Darlehen könnten vermehrt Personen aus Familien des unteren oder mittleren *Mittelstands* gewährt werden, die oft zwischen die Maschen fallen, da für sie Stipendien sehr oft nicht mehr in Frage kommen. Diese Familien leben besonders dann kaum im Luxus, wenn sich mehrere Kinder in einer (höheren) Ausbildung befinden.

- Dass unser *Stipendienwesen* und die *interkantonale Harmonisierung* in mehreren Bereichen *durchaus erneuerungsbedürftig* ist, sei an dieser Stelle einmal mehr betont. Auch ist unbestritten, dass die *Stipendienpolitik* einmal *grundsätzlich untersucht und evaluiert* werden müsste. Es kann gewiss nicht angehen, dass mittlerweile jährlich weit mehr als 300 Mio. Franken an Stipendien und Darlehen gewährt werden und noch nie umfassend untersucht wurde, ob diese Mittel letztlich wirklich jenen Personen zukommen, die am meisten darauf angewiesen sind. Auch wurde noch nie untersucht, ob diese Politik ihre *Ziele* auch tatsächlich erreicht, ob sie effektiv und effizient betrieben und umgesetzt wird. Dies muss immerhin zu denken geben.¹²⁴ Gewiss sind wegen des föderalistischen Systems und der kantonalen Schulhoheit Evaluationen sehr anspruchsvoll und aufwendig. Doch wäre es an der Zeit, hier aktiv zu werden. So lange aber die *finanziellen Ressourcen* im Bereich der interkantonalen Gremien (EDK-Kommission für Stipendienpolitik und IKS) derart bescheiden sind, besteht kaum Hoffnung auf Besserung. Da jedoch im Moment Bund und zahlreiche Kantone sich in einer wenig erfreulichen finanziellen Lage befinden und deshalb verständlicherweise zahlreiche Sparmassnahmen vorgeschlagen werden, die nun auch den Stipendienbereich betreffen, sollte hier endlich gehandelt werden und ein ernsthaftes Forschungsprojekt (z.B. Nationalfondsprogramm) an die Hand genommen werden, das jedoch nur von Erfolg begleitet sein kann, wenn es in intensiver Zusammenarbeit mit den Stipendienfachleuten, der EDK und der IKS erfolgt. Auch wäre es sinnvoll, den Schweizerischen Wissenschaftsrat und den Verband der Schweizerischen StudentInnenenschaften zu konsultieren und einzubinden. Es wäre auch empfehlenswert, wenn sich eines oder zwei Hochschulinstitute an einer solchen Evaluation beteiligen würden.¹²⁵

¹²⁴ SCHEUBER 1995, S. 25.

¹²⁵ Der *Schweizerische Wissenschaftsrat (SWR)* hat kürzlich eine Studie zum Forschungsstand der *Sozialerhebungen bei Studierenden* in der Schweiz im Vergleich zum europäischen Ausland herausgegeben (FS 13/1995). Allerdings lag das Schwergewicht in der Schweiz eindeutig bei der ökonomischen Situation der Studierenden der universitären Hochschulen. Es fehlen demnach weitgehend Sozialerhebungen etwa von Studierenden an Höheren Fachschulen, HTL und HWV. Auch sind die Studien meist punktuell. Ganz allgemein fehlt es an der Koordination. Die Forschungslandschaft bei den Sozialerhebungen bei Studierenden in der Schweiz ist zersplittert und weitgehend ohne Kontinuität. Querbezüge zu den Stipendien fehlen. Die laufenden Projekte versprechen immerhin eine kleine Verbesserung (siehe hierzu die Zusammenfassung in der erwähnten Schrift).

FAZIT: Eine starke Umlagerung von Stipendien auf Darlehen oder gar ein vollständiger Systemwechsel würden für das schweizerische Stipendienwesen und mithin einen wichtigen Teil unserer Bildungspolitik einen Rückschritt um viele Jahrzehnte bedeuten. Ein solcher radikaler Abbau eines bewährten föderalistischen Instruments, welches aber stark vom Bund gefördert wird, entspricht nicht der Tradition dieses Landes und würde eine Verschlechterung eines wichtigen Standortvorteils und somit unserer *geistigen, kulturellen und wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit* zur Folge haben.

Ein solches Szenarium würde für Zehntausende von jungen Menschen und deren Familien eine unnötige Härte darstellen und den in den letzten Jahren recht gut erreichten *chancengleichen Zugang* zu den meisten Ausbildungsstätten gefährden und teilweise verunmöglichen.

Das schweizerische Stipendienwesen ist verbesserungswürdig. Es fehlt eindeutig eine Interkantonale Vereinbarung, welche die Kantone dazu verpflichtet, die formelle sowie auch die materielle Harmonisierung (Bemessungssysteme) voranzutreiben und besonders die teilweise viel zu hohen interkantonalen Disparitäten abzuschwächen. Doch hält unser Stipendienwesen internationalen Vergleichen¹²⁶ stand und ist ein staatliches Förderungsinstrument, das wegen seinen gezielten Interventionen weitgehend überzeugt. Solange die Interkantonale Vereinbarung nicht in Kraft treten kann, sollte ein griffiges Modellgesetz vorhanden sein, dem die Kantone nachleben.¹²⁷

¹²⁶ Im Jahre 1993 führte die IKSK in Lenzerheide ein internationales Stipendienseminar durch. Vergleiche mit sämtlichen Nachbarländern – aber teilweise auch darüber hinaus – haben gezeigt, dass unser Förderungssystem zwar gewisse Mängel hat, aber gerade bezüglich seiner Leistungen einen guten Stand aufweist.

¹²⁷ Die Revision des Modellgesetzes wurde von der EDK – zusammen mit der IKSK – an die Hand genommen. An dieser Stelle gilt es auch darauf hinzuweisen, dass die Vorschläge betreffend die *Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und dem Finanzausgleich* geprüft werden müssen, auch wenn die Vorschläge bezüglich Stipendien kaum zu überzeugen vermögen. Dass aber in diesem Bereich etwas getan werden muss, dürfte unbestritten sein.

Nachwort und Dank

Die vorliegende Studie wurde als grössere Semesterarbeit im Rahmen des Kurses «*Cours de Perfectionnement en Politique Sociale*» verfasst, den ich als Teil des dreijährigen berufsbegleitenden Nachdiplomstudienganges MPA/MAP (Master of Public Administration/Mastère en Administration Publique) am *Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP)* in Lausanne während des Wintersemesters 1995/96 besuchte. Die Semesterarbeit musste im Februar 1996 abgegeben und verteidigt werden. Da im Mai 1996 die IKSK-Statistik 1995 erschien, die erheblich von jener des Vorjahres abwich, wurden im Sommer 1996 das gesamte Zahlenmaterial sowie die Grafiken und Tabellen aktualisiert. Obwohl inhaltlich wenig verändert wurde, entstand durch diese Aufarbeitung sowie die Übersetzung und die Schlussredaktion eine Verzögerung. Allerdings hat die Thematik nichts an Aktualität verloren.

Es ist mir ein grosses Anliegen, an dieser Stelle dem Verantwortlichen des Kurses Sozialpolitik, *Professor Pierre Gilliand*, für seine konstruktive und kritische Begleitung als Experte dieser Arbeit sehr herzlich zu danken. Sein auf höchstem fachlichem und menschlichem Niveau gehaltener Semesterkurs bleibt mir unvergesslich und wird mir für meine weitere persönliche und berufliche Laufbahn von höchstem Nutzen sein. Pierre Gilliand möge mir verzeihen, dass ich die vorliegende Studie nicht am IDHEAP, sondern unter dem Dach der EDK publizieren liess. Da die Ausbildungsfinanzierung und -förderung durch Stipendien und Studiendarlehen vorwiegend auf dem Schiff der Bildungspolitik segeln, dürfte die EDK die geeignete Herausgeberin sein und für eine optimale Verbreitung vor allem unter den Bildungsfachleuten besorgt sein.

Ein spezieller Dank gilt dem Generalsekretär der EDK, *Moritz Arnet*, der die Publikation bei der EDK ermöglichte. Der Dank gilt auch dem Präsidenten der Kommission für Stipendienpolitik der EDK, *Landammann Hans Höhener*, Herisau. Beide Persönlichkeiten beeinflussen die Stipendienpolitik unseres Landes seit Jahren massgeblich, und ich hatte das Vergnügen, mit ihnen während meiner sechsjährigen Tätigkeit als Präsident der Interkantonalen Stipendienbearbeiter-Konferenz (IKSK) sowie als Mitglied der EDK-Kommission für Stipendienpolitik eine hervorragende, ja freundschaftliche Zusammenarbeit geniessen zu können.

Herzlich danken möchte ich der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) für die Schlussredaktion sowie die Übernahme sämtlicher Druckkosten. Dem Verband der Schweizerischen StudentInnenenschaften (VSS) danke ich für die Organisation der Übersetzung ins Französische sowie ihren Anteil an die Kosten, der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK) für ihren Beitrag an die Übersetzungskosten und Daniel Egloff (neues IKSK-Vorstandsmitglied) für die Schlussredaktion des französischen Textes.

Mein Dank gilt auch sämtlichen Gewährspersonen sowie meinen ehemaligen Vorstandskolleginnen und -kollegen der IKSK. *Elsbeth Schmassmann-Spindler* (ehemalige Vizepräsidentin der IKSK), *Ruedi Buzek*, *Fabrice Kaltenrieder*, *Roberto Pestoni* sowie *Hans Keller* (Sekretär der IKSK) waren mir stets eine wertvolle Stütze in den vergangenen sechs Jahren. Ihr Einfluss – vor allem jener von Ruedi Buzek, dem neuen IKSK-Präsidenten – ist in dieser Arbeit spürbar.

Bern/Stans, November 1996

Andreas Scheuber, MPA/MAP IDHEAP

Bibliographie

1 Werke

- DE PURY, H./HAUSER, H./SCHMID, B. (Hrsg.), *Mut zum Aufbruch, Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Zürich, Orell Füssli Verlag, 1995.
- FREI, W., *Stipendien-Handbuch, Wege zur Ausbildungsfinanzierung*, Zürich, Verlag Pro Juventute, 1995.
- GERMANN, R. E., «Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen im Verwaltungsbereich» in: *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Band 3 Föderalismus, Bern/Stuttgart/Wien, Verlag Paul Haupt, 1986, S. 343–369.
- GILLIAND, P., «Politique sociale», dans: *Manuel Système politique de la Suisse*, volume 3 Politiques publiques, Bern/Stuttgart/Wien, Verlag Paul Haupt, 1993, p. 109–215.
- GILLIAND, P./ROSSINI, S., *Le budget social de la Suisse*, Lausanne, Editions Réalités sociales, 1995.
- JEANBOURQUIN, D., *Bourses d'études et harmonisation, L'exemple des cantons latins*, Lausanne, IDHEAP, Cahiers de l'IDHEAP no 25, avril 1986.
- ROHRER, U., «Geschichte der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren», in: Egger, E., *Bildungspolitik im schweizerischen Föderalismus, Festschrift für Professor Eugen Egger*, Bern/Stuttgart/Wien, Verlag Paul Haupt, Schriftreihe der EDK, 1985, S. 99–128.
- SCHEUBER, A., *Das Schicksal der Schweizerischen Hochschulkonferenz nach der Schaffung der Fachhochschulen*, Lausanne, IDHEAP, Cahiers de l'IDHEAP no 156, février 1996.
- SCHMID, G., «Bildungspolitik», in: *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Band 4 Politikbereiche, Bern/Stuttgart/Wien, Paul Haupt Verlag, 1986, S. 301–327.
- TARAMARCAZ, P., *Une loi fédérale dans un domaine où les compétences sont cantonales: Les bourses d'études, contribution à la révision de la loi fédérale sur les bourses*, Mémoire de licence, Genève, Université de Genève, Faculté des sciences de l'éducation, Mai 1989.

WETTSTEIN, E., *Berufliche Bildung in der Schweiz*, Luzern, Deutschschweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (DBK), 1994.

2 Artikel aus Zeitschriften und Zeitungen

ARNET, M., «Geld und Geist: Zur Stipendienpolitik in der Schweiz», *Berufsberatung und Berufsbildung, Zeitschrift des Schweizerischen Verbandes für Berufsberatung (SVB)*, 1994, Nr. 4, S. 3–6.

ARNET, M., «Die Fachhochschulen und der Bundeshaushalt», *Neue Zürcher Zeitung*, Zürich, Nr. 56, 8. März 1995, S. 15.

BaZ, «Stipendien fördern Chancengerechtigkeit», *Basler Zeitung*, Basel, Nr. 169, 22. Juli 1995, S. 29.

BaZ, «Erodiert das helvetische Stipendienwesen?», *Basler Zeitung*, Basel, Nr. 138, 15. Juni 1996, S. 43.

BUZEK, R., «Stipendien, ein wichtiges Instrument auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten», *Berufsberatung und Berufsbildung, Zeitschrift des Schweizerischen Verbandes für Berufsberatung (SVB)*, 1994, Nr. 4, S. 33–34 und 47–48.

DAVID, E., «Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz, Wirtschaftspolitische Erneuerung jenseits der Ideologien», *Neue Zürcher Zeitung*, Zürich, Nr. 9, 12. Januar 1996, S. 13.

DELAMURAZ, J.-P., «Keine Schweiz der Ungleichgewichte, Neujahrsansprache des Bundespräsidenten», *Neue Zürcher Zeitung*, Zürich, Nr. 1, 3. Januar 1996, S. 13.

HANDELSZEITUNG, «In der Krise zählen die Menschen erst recht, Personalentwicklung/Wer nur spart, gefährdet das Überleben der Firma», *HANDELSZEITUNG*, Zürich, Nr. 3, 18. Januar 1996.

JOURNAL DE GENÈVE, Le journal de l'enseignement et de la formation (JEF), «Comment financer vos études; Budget, bourses, jobs, prêts...», *JOURNAL DE GENÈVE ET GAZETTE DE LAUSANNE*, Genève, numéro 14, 24 octobre 1994, S. 11–17.

KATAPULT, «Stipendien, Willkür der Kantone», *KATAPULT Das Karrieremagazin der BILANZ*, Zürich, Nr. 4, April 1990, S. 90–95.

NZZ, «Nutzen wir unsere grauen Zellen besser! Ein bildungspolitisches Gespräch mit Ruth Dreifuss», *Neue Zürcher Zeitung*, Zürich, 25./26. Juni 1994.

NZZ, «Wider den Vollzugsföderalismus», *Neue Zürcher Zeitung*, Zürich, Nr. 162, 15./16. Juli 1995, S. 11.

NZZ, «Auf hohem Niveau stabil, Leistungsfähigkeit und Kosten des Schweizer Bildungssystems», *Neue Zürcher Zeitung*, Zürich, Nr. 190, 18. August 1995, S. 13.

NZZ, «Weniger arbeitslose Hochschulabsolventen, Unterschiede nach Landesteilen», *Neue Zürcher Zeitung*, Zürich, Nr. 16, 20./21. Januar 1996, S. 14.

SCHEUBER, A., «Kantönligeist oder Zusammenarbeit? Zum Stand der Stipendien-Harmonisierung in der Schweiz», *Berufsberatung und Berufsbildung, Zeitschrift des Schweizerischen Verbandes für Berufsberatung (SVB)*, 1994, Nr. 4, S. 11–17.

SCHEUBER, A., «Stipendienpolitik in der Schweiz, Ungeliebtes Stiefkind unserer Bildungspolitik?», *Traktandum Magazin*, Schaffhausen, Verlag Steiner & Grüniger AG, Nr. 4/95, Dezember 1995, S. 17–29.

SCHWEIZER FAMILIE, Extraheft *Ausbildung* zur Nr. 23, 4. Juni 1992, S. 28–31.

STEINEGGER, F., «Sicherung des Wirtschaftsstandortes Schweiz, ‹Mut zum Aufbruch› aus freisinniger Sicht», *Neue Zürcher Zeitung*, Zürich, Nr. 1, 3. Januar 1996, S. 13.

VISION, «Stress für forschende Wirtschaft», in: *Vision, Das Schweizer Magazin für Wissenschaft und Forschung*, Bern, Verlag Vision, ATAG Ernst & Young, Nr. 1, Februar 1995, S. 23–28.

WALSER, R., «Bildung als zentraler Wettbewerbsfaktor, Anforderungen aus wirtschaftlicher Sicht», *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 73, 28. März 1995, S. 15.

3 Offizielle Dokumente

3.1 Schweiz

BFS (BUNDESAMT FÜR STATISTIK), *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1995*, Kapitel 15, Bildung und Wissenschaft, Zürich, NZZ-Verlag, 1994.

BFS (BUNDESAMT FÜR STATISTIK), *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1996*, Zürich, NZZ-Verlag, 1995.

- BFS (BUNDESAMT FÜR STATISTIK), *Bildungsindikatoren Schweiz, Bildungssystem(e) Schweiz im Wandel*, Bern, BFS, 1995.
- EDK (SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER KANTONALEN ERZIEHUNGSDIREKTOREN), *Diverse Protokolle von 1950–1959*, Bern, EDK, 1950–1959.
- EDK (SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER KANTONALEN ERZIEHUNGSDIREKTOREN), Kommission für Stipendienpolitik, *Harmonisierung des Stipendienwesens*, Informationsbulletin 17a, Genf, EDK, 1979.
- EDK (SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER KANTONALEN ERZIEHUNGSDIREKTOREN), *Jahresbericht 1994*, Bern, EDK, 1995.
- EDK (SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER KANTONALEN ERZIEHUNGSDIREKTOREN), *Empfehlungen und Beschlüsse*, Dossier 36A, Bern, EDK, 1995.
- EDK (SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER KANTONALEN ERZIEHUNGSDIREKTOREN), *Ausbildungsförderung in der Zukunft. Ja, aber zu welchem Preis?*, Dossier 39, EDK/IKSK (Hrsg.), Bern, EDK, 1996.
- EIDGENÖSSISCHE KOMMISSION FÜR JUGENDFRAGEN, *Bildung, Partizipation und Chancen(un)gleichheit im schweizerischen Bildungswesen, Bericht der Kommission*, Bern, Eidg. Kommission für Jugendfragen, 1991.
- IKSK (INTERKANTONALE STIPENDIENBEARBEITER-KONFERENZ), *Projekt für die Verbesserung der Ausbildungsfinanzierung in der Schweiz*, Bern, IKSK, 1970.
- IKSK (INTERKANTONALE STIPENDIENBEARBEITER-KONFERENZ), *Die Ausbildungsfinanzierung durch die Kantone 1971–1994*, Statistiken, Chur, Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement, Stipendienstelle, 1972–1995.
- PUBLICUS 1995/96, *Schweizer Jahrbuch des öffentlichen Lebens*, Basel, Schwabe & Co. AG, 1995.
- SWR (SCHWEIZERISCHER WISSENSCHAFTSRAT), Urs Kiener, *Sozialerhebungen bei Studierenden, Eine Studie zum Forschungsstand in der Schweiz im Vergleich zum europäischen Ausland*, FS 13/1995 Bern, SWR, 1995.

VSS (VERBAND DER SCHWEIZERISCHEN STUDENTINNENSCHAFTEN), *Soziale «Not» der Studierenden?*, VSS-Aktuell No 44, Bern, VSS, 1994.

3.2 Bundesrepublik Deutschland

BAföG (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung), Gesetz und Beispiele, Bonn, Kölnische Verlagsdruckerei GmbH, 1993.

BLANKE, A. E., *Ausbildungsförderungsrecht, Vorschriftensammlung mit einer erläuternden Einführung*, Köln, Kohlhammer, Deutscher Gemeindeverlag, 1992.

3.3 Österreich

BUNDESMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND FORSCHUNG, *Zur sozialen Lage der Studierenden 1990, Internationaler Vergleich von Studienförderungssystemen*, Wien, Band 3/1 und 3/2, 1991.

3.4 Europäische Union (EU)

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, *Die wichtigsten Systeme der Ausbildungsförderung für Hochschulstudenten in der Europäischen Gemeinschaft*, Bruxelles, Europäische Informationsstelle von EURYDICE, Juni 1993.

4 Rechtsquellen

4.1 Bundesrecht

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101).

Verfassungsentwurf der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern, 1995.

Bundesgesetz vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien (SR 416.0).

Vollziehungsverordnung vom 9. Juli 1965 zum Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien (SR 416.01).

4.2 Kantonale und interkantonale Rechtsquellen

Thesen vom 30. Oktober 1975 für eine schweizerische Stipendienpolitik, in *Empfehlungen und Beschlüsse*, Dossier 36A, Bern, EDK, 1995, S. 19ff.

Modell vom 8. Mai 1981 eines kantonalen Gesetzes betreffend Ausbildungsbeiträge, in: *Empfehlungen und Beschlüsse*, Dossier 36A, Bern, EDK, 1995, S. 63ff.

Erklärung vom 8. Mai 1984 zur Stipendienpolitik, in: *Empfehlungen und Beschlüsse*, Dossier 36A, Bern, EDK, 1995, S. 93.

Thesen vom 11. Juni 1987 zur materiellen Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen, in: *Empfehlungen und Beschlüsse*, Dossier 36A, Bern, EDK, 1995, S. 141ff.

Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung des Stipendienwesens der EDK (Entwurf vom 15. Dezember 1994)

BOTSCHAFT zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung des Stipendienwesens der EDK (Entwurf vom 15. Dezember 1994: A. SCHEUBER/Kommission für Stipendienpolitik der EDK; nicht publiziert)

Reglement vom 10. Juni 1976 der Interkantonalen Stipendienbearbeiter-Konferenz (Reglement IKS-KIBE); Änderungen vom 21. Juni und vom 15. Oktober 1984.

Verordnung vom 4. September 1992 zum Stipendiengesetz des Kantons Luzern (Ausgabe vom 1. Januar 1996), Nr. 575 a.

Dekret vom 14. Mai 1986 betreffend die Gewährung von Stipendien und Ausbildungsdarlehen.

5 Andere Quellen und Verschiedenes

BUZEK, R., *Grundsätzliches zum Stipendienwesen und Kosten der Darlehensgewährung*, Interne Papiere, Frauenfeld, Rechnungs- und Stipendienamt des Kantons Thurgau, 1980 und 1985.

FREIBURGHAUS, D., Diverse Unterlagen zum Kurs «*Politiques publiques*», semestre d'été 1994, Lausanne, IDHEAP, 1994 (nicht publiziert).

- GILLIAND, P., *Cours de perfectionnement en politique sociale*, diverse Artikel, Kursunterlagen und Fotokopien, semestre d'hiver 1995/1996, Lausanne, IDHEAP.
- GERMANN, R. E., *Administration publique en Suisse: structures, fonctionnement, politiques institutionnelles*, classeur du cours «Administration suisse et comparée», semestre d'hiver 1993/1994, Lausanne, IDHEAP, 1993 (nicht publiziert).
- IKSK (INTERKANTONALE STIPENDIENBEARBEITER-KONFERENZ), *Das Stipendienwesen in den Kantonen, Bericht der IKS*K, Verfasser: RAUBER, P., Bern, IKSK, 1967/68 und 1969.
- IKSK (INTERKANTONALE STIPENDIENBEARBEITER-KONFERENZ), Arbeitsgruppe Harmonisierung, *Auswertung der Umfrage Sommer 1989, Bericht an die Stipendienkommission der EDK*, Verfasser: BUZEK, R., und MERZ, N., Frauenfeld, Juli 1990 (nicht publiziert).
- IKSK (INTERKANTONALE STIPENDIENBEARBEITER-KONFERENZ), Diverse interne Unterlagen von Chefs kantonaler Stipendienämter oder -stellen: BIEHLER, L., Glarus, BOSCHUNG, F., Freiburg, BUZEK, R., Frauenfeld, PESTONI, R., Bellinzona, STIRNIMANN, C., Basel, 1995.
- SBG (SCHWEIZERISCHE BANKGESELLSCHAFT), WOLTER, S. C. (Bearbeiter des Projekts), *Lohnt sich Bildung überhaupt?*, Zürich, SBG, Economic focus, UBS group economic research, Volkswirtschaftliche Abteilung, September 1994.
- SCHEUBER, A., Diverse interne Arbeitspapiere, Brunnen/Schwyz, IKSK und Stipendienstelle, 1988–1996.
- SKB (SCHWYZER KANTONALBANK), Listen und Tabellen betreffend Zinssätze, Schwyz, 1995 (nicht publiziert).

Anhang

Anhang 1: Bundesbeiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien

Quelle: Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (01.96)

**Anhang 2: Bundesbeiträge an die Aufwendungen
der Kantone für Stipendien
(Zahlungen 1994 für 1993)**

**Anhang 3: Bildungsindikatoren Schweiz:
Überblick des BFS über die
kantonalen Stipendien des Jahres 1993**

**Anhang 4: Interkantonale Vereinbarung der EDK
zur Harmonisierung des Stipendienwesens
(Entwurf vom 15. Dezember 1994)**

Quelle: Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren (12.94)

Anhang 5: Verzeichnis der Abkürzungen

BB1	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BBW	Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
DBK	Deutschschweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz
DIP	Département de l'instruction publique (kantonales Erziehungsdepartement)
ED	(kantonales) Erziehungsdepartement
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
EU	Europäische Union
Hrsg.	Herausgeber
HTL	Höhere Technische Lehranstalten
HWV	Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschulen
IDHEAP	Institut de Hautes Études en Administration Publique
IKSK	Interkantonale Stipendienbearbeiter-Konferenz
Mio.	Million (en)
NFP	Nationale Forschungsprogramme
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SKB	Schwyzer Kantonalbank
SNF	Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SWR	Schweizerischer Wissenschaftsrat
VSS	Verband der Schweizerischen StudentInnenschaften

Anhang 2: Bundesbeiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien