



An den Grossen Rat

12.5205.02

ED/P125205

Basel, 4. Dezember 2013

Regierungsratsbeschluss vom 3. Dezember 2013

## Anzug Oswald Inglin und Konsorten betreffend «Gewährung konditional rückzahlbarer Darlehen an Studierende»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 24. Oktober 2012 den nachstehenden Anzug Oswald Inglin und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Einführung des Bologna-Systems an den Schweizer Universitäten hat nicht - wie angestrebt - dazu geführt, dass die durchschnittliche Studiendauer verkürzt würde, sondern sie hat sich im Gegenteil von vorher 6,3 Jahren bis zum Masterabschluss auf zurzeit 6,6 Jahre verlängert.

Der Grund liegt darin, dass die durch die Reform verdichteten Studienpläne dazu führten, dass Studierende aus Zeitmangel nicht mehr wie bis anhin neben dem Besuch der Vorlesungen als Werkstudierende arbeiten können, um ihr Studium zu finanzieren. Möchten sie dies trotzdem tun, verlängert sich automatisch die Verweildauer an der Uni, da man in einem solchen Fall die notwendig zu besuchenden Veranstaltungen auf einen längeren Zeitraum erstrecken muss, um zwischendurch etwas Geld zu verdienen.

Will man trotzdem möglichst rasch seinen Abschluss machen, um als junger Akademiker oder als junge Akademikerin in das Berufsleben einzusteigen und somit gegen die grosse internationale Konkurrenz eine bessere Chance zu haben, die aufgrund früherer Schulabschlüsse jünger ihr Studium beginnen, so müssen oft Eltern das Studium finanzieren. Wenn dies gleich bei mehreren Kindern der Fall ist, so ist dies gerade für mittelständische Familien, die aufgrund der Einkommenslage nur erschwert Zugang zu Stipendien haben, eine grosse Belastung.

Während es zurzeit durchaus möglich ist, über das Amt für Ausbildungsbeiträge Darlehen zu bekommen, so sind diese in der durchschnittlichen Höhe von etwa CHF 7'000 jährlich stark limitiert und ihre Rückzahlung wird nach Abschluss des Studiums verzinst unmittelbar fällig.

In diesem Sinne ersuchen die Anzugstellenden den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob Studierenden durch das Amt für Ausbildungsbeiträge unkompliziert zinsniedrige Darlehen gewährt werden können, die für das Bestreiten des Lebensunterhalts bei reiner Studiertätigkeit ausreichen und deren Rückzahlung konditional, also aufgrund der Beschäftigungs- und Einkommenslage nach Abschluss des Studiums, auch über längere Zeit gestaffelt möglich ist.

Oswald Inglin, Helen Schai-Zigerlig, Pasqualine Balmelli-Gallacchi, Markus Lehmann, Remo Gallacchi, Lukas Engelberger, Rolf von Aarburg, André Weissen, Felix Meier“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

### 1. Ausgangslage

Dem Anzug liegt die Vermutung zugrunde, dass die seit der Einführung des Bologna-Systems durchschnittlich längere Studiendauer auf die Schwierigkeit zurückzuführen sei, eine Erwerbsarbeit mit dem Studium zu kombinieren.

Es wird deshalb vorgeschlagen, das aktuelle Darlehenssystem des Amts für Ausbildungsbeiträge auszubauen, um zu verhindern, dass Studienwillige wegen fehlender Mittel vom Studium abgehalten werden bzw. dieses sich deswegen verlängert.

## 2. Bologna und Studiendauer

Dass mit der Einführung des Bolognasystems die Erwerbsarbeit neben dem Studium schwieriger und deshalb die Studienzeit entgegen der Absichten bei der Einführung der neuen Studienstruktur länger geworden sei, ist zumindest umstritten.

Die im Anzug postulierte (relative geringe) Studienzeitverlängerung von 6,3 auf 6,6 Jahre ist in erster Linie deshalb von Belang, weil eigentlich mit dem Systemwechsel eine Verkürzung der Dauer intendiert war. Im Bologna Barometer 2012, der auf den Zahlen des Bundesamtes für Statistik BfS basiert, wird allerdings eine Verlängerung der Studienzeiten im neuen System gegenüber dem früheren Liz/Diplom-Modell verneint (S. 24): Weder «die Erfolgsquote (67 % für Studierende an einer UH mit schweizerischen Zulassungsausweis bei Lizenziats-/Diplomstudium und schätzungsweise 65 % beim Bachelor-/Masterstudium) noch die Studiendauer (rund 6 Jahre bis zum Abschluss)» haben sich laut BfS-Erhebungen nennenswert geändert.

## 3. Bologna und Nebentätigkeit

Im Kern bezieht sich der Anzug auf die Verdichtung der Studienpläne, die eine Arbeit nebenher nicht mehr ermöglichen würden. Auch diese These wird kontrovers diskutiert. So wird in der deutschen Studie ZEITLast von 2011 die stundenmässige Belastung von Studierenden unter Bologna in Abrede gestellt. (<http://www.zeit.de/2011/20/C-Studienzeit>, <http://www.zeit.de/2011/20/C-Studienzeit>>). Gründe für eine Überlastung von Studierenden im Bologna-System werden eher im unterschiedlichen Lernverhalten lokalisiert.

Laut Angaben des BfS gehen auch in der Schweiz vier von fünf Studierenden einer Erwerbstätigkeit nach, wie die Erhebung zur sozialen und wirtschaftlichen Lage von Studierenden (Studieren unter Bologna 2009) zeigt. Sie besagt, dass 79 % aller Studierenden neben dem Studium arbeiten und dass mit steigender Studienstufe und bei Wohnformen ausserhalb des Elternhauses auch der Anteil des Einkommens steigt, welcher durch Erwerbstätigkeit erzielt wird. Nur für 5 % aller Studierenden stellt diese Erwerbstätigkeit allerdings die einzige Erwerbsquelle dar, ein Grossteil wird hauptsächlich aus Elternhaus oder Verwandtschaft finanziert. Es scheint also nicht unmöglich, neben dem Studium zu arbeiten.

## 4. Berufsbegleitendes Studium

Das im Anzug erwähnte Modell «Werkstudierende» spricht jedoch eine andere Thematik an, die weniger den Wechsel zum Bologna-System tangiert, als den Unterschied von Universität zu Fachhochschule. An der Fachhochschule, bei der das Studium wesentlich verschulter und quasi im Klassenverband stattfindet, gibt es auf berufsbegleitende Studierende (und Werkstudierende) extra ausgerichtete Stundenpläne (z.B. Di/Do Nachmittag plus Sa). Dieses Modell existiert bspw. an der Hochschule für Wirtschaft der FHNW (Betriebsökonomie), wo die berufsbegleitenden Klassen zahlreiche Studierende der UBS oder anderer Grossunternehmen aufnehmen und die zu 80 % gearbeitet haben, im Semester durch die Unternehmen für die Studienstunden freigestellt wurden und in den Semesterferien mit vollem Pensum arbeiteten. Dieses Modell funktioniert an der Universität nicht, denn der Studierende stellt seinen Stundenplan selbstständig zusammen und gleicht ihn gegebenenfalls mit seinem Arbeitsalltag ab. Zudem hält die Universität Basel am Wochenende und in Abendstunden kein oder nur ein geringes Kursangebot vor. Das Studium steht hier im Vordergrund und nicht das Zusammenspiel mit einem Arbeitsalltag.

## 5. Teilzeitstudium an Universitäten

In der Tat besteht bezüglich Teilzeitstudium an den Universitäten Nachholbedarf, v.a. mit Blick auf die Vereinbarkeit von Studium und Familie, Studium und Behinderung und dann natürlich auch die Vereinbarkeit mit einem Erwerbsleben neben dem Studium. Die CRUS hat jüngst einen Aufruf an die Universitäten gerichtet, hier das Teilzeitangebot der Studienpläne stärker auf die diversen Gruppen und ihre Ansprüche anzupassen (siehe unter: <http://www.crus.ch/information-programme/lehre-bologna/themen/teilzeitstudium.html?L=0>, <http://www.crus.ch/information-programme/lehre-bologna/themen/teilzeitstudium.html?L=0>). Wie intensiv und mit welchen zusätzlichen Mitteln dieser Weg dann von einzelnen Universitäten auch beschritten werden kann, werden gesellschaftliche und politische Debatten erst noch entscheiden müssen.

## 6. Darlehen: Derzeitige Ist-Situation beim Amt für Ausbildungsbeiträge bezüglich Darlehen

Wie auch immer der Zusammenhang zwischen der Einführung des Bolognasystems und den Möglichkeiten der Studierenden für einen Nebenerwerb beurteilt wird, bleibt dennoch die Frage relevant, ob mit dem bestehenden Darlehenssystem das vorhandene Bildungspotenzial besser genutzt werden könnte.

Grundsätzlich gelten für die Vergabe von Ausbildungsdarlehen die §§ 31 bis 36 der Vollziehungsverordnung vom 8. November 2011 zum Gesetz betreffend Ausbildungsbeiträge. Darlehen sind während der Absolvierung einer Ausbildung zins- und rückzahlungsfrei. Nach Abschluss oder Abbruch der Ausbildung ist ein Darlehen zu 4 % zu verzinsen. Die Rückzahlung erfolgt nach einem auf die ökonomischen Verhältnisse Rücksicht nehmenden, durch das Amt für Ausbildungsbeiträge zu genehmigenden Plan, wobei die jährlichen Rückzahlungsraten mindestens ein Zwölftel der Schuld und nicht weniger als CHF 2'400 p.a. betragen sollen. Das Amt kann während der ersten beiden Jahre nach Ausbildungsabschluss auf die Rückzahlung verzichten, was in der Praxis in manchen Fällen auch bewilligt wird. Die Darlehensbewirtschaftung erfolgt durch das Amt und ist nicht, wie etwa im Kanton Basel-Landschaft, an die Kantonbank ausgelagert.

In der Regel gewährt das Amt für Ausbildungsbeiträge Darlehen für Ausbildungen im Tertiärbereich. Darlehen werden seit einigen Jahren vermehrt als Ergänzung zum Stipendium angeboten, ausserdem wird die Vergabe von Darlehen bei rechnerisch fehlendem Stipendienanspruch geprüft – wie dies vom Anzug vorgesehen wird. Es zeigt sich jedoch, dass bei den Auszubildenden und ihren Eltern eine grosse Scheu vor einer Verschuldung besteht. Das Volumen an ausbezahlten Darlehen ist deshalb seit Längerem rückläufig. Im Jahr 2012 wurde das historische Tief von 164'477 Franken erreicht (2011: 217'797 Franken; 2010: 274'349 Franken). Die Zahl der ausbezahlten Darlehen sank auf 28 im Jahr 2012 (2011: 28; 2010: 33). In den letzten Jahren hat sich also die Gesamtsumme der ausstehenden Darlehen von fünf Millionen Franken in den frühen 1990er Jahren auf eine Million im vergangenen Jahr reduziert. Aufgrund der sorgfältigen Darlehensbewirtschaftung müssen seit Jahren fast keine Abschreibungen mehr gemacht werden.

Gesamthaft kann festgestellt werden, dass die Bilanz von Aufwand und Ertrag bezüglich Darlehen durchzogen ausfällt. Trotzdem ist es sinnvoll, das Instrument des zinslosen Darlehens als Ergänzung zum Stipendium weiterhin zur Verfügung zu stellen. Allerdings spielen Darlehen gegenwärtig in der Ausbildungsförderung im Kanton und auf nationaler Ebene nur eine untergeordnete Rolle. Die Bedeutung der Darlehen ist im Vergleich zu den Stipendien (Budget 2013: 12,3 Mio. Franken) marginal.

## **7. Stipendienpolitik des Regierungsrats**

Der Regierungsrat legt deshalb das Schwergewicht seiner Ausbildungsförderung auf die Gewährung von Stipendien. Mit der neuesten Anpassung der Stipendienverordnung vom 11. November 2011 hat der Kanton Basel-Stadt sein modernes, sozial und bildungspolitisch wirksames Stipendienwesen, das im nationalen Vergleich gut dasteht, weiter verbessert. Dies lässt sich nicht zuletzt auch daran ablesen, dass der Kanton Basel-Stadt das nationale Stipendienkonkordat vorangetrieben hat und dem Konkordat als erster Kanton beigetreten ist. Inzwischen hat der Bundesrat diesem Weg mit seinem Gegenvorschlag zur Stipendieninitiative Nachachtung verschafft. Künftig soll die Bundessubvention für Stipendien davon abhängig gemacht werden, dass die Kantone dem Konkordat beitreten resp. dessen Eckwerte übernehmen.

Im Zusammenhang mit der Revision der Stipendienverordnung hat der Regierungsrat sich auch das Ziel gesetzt, den Kreis der Unterstützten in den Mittelstand hinein auszudehnen. Nach ersten Erfahrungen mit der im Jahr 2011 eingeführten neuen Berechnungsmethode wird diese Ausdehnung nun in vorsichtigen Schritten und im Rahmen des Budgets vorgenommen.

## **8. Fazit**

Der Kanton Basel-Stadt hat in jüngster Vergangenheit wesentliche Schritte unternommen, um sein bereits hochstehendes Stipendienwesen weiter zu verbessern und einer zusätzlichen Klientel zugänglich zu machen. Dabei setzt der Regierungsrat bewusst auf Stipendien als Hauptinstrument und auf Darlehen als ergänzendes Element.

Das im Anzug formulierte Anliegen einer unkomplizierten und bildungsfreundlichen Vergabe von zinslosen Ausbildungsdarlehen, die bei der fälligen Rückzahlung auf die Beschäftigungs- und Einkommenslage Rücksicht nimmt, ist bereits in der aktuellen Verordnung verankert.

Dass Darlehen nicht häufiger entweder als Ergänzung zu den Stipendien oder als Ersatz für nicht gewährte Stipendien in Anspruch genommen werden, liegt nicht an den fehlenden Möglichkeiten des Gesetzes resp. der Verordnung. Vielmehr ist der Grund dafür in der Zurückhaltung der Bevölkerung zu suchen, sich für eine Ausbildung – sei es die eigene oder die der Kinder – zu verschulden. Eine Analyse der aktuellen Darlehenssituation zeigt, dass die Nachfrage nicht nur im Kanton Basel-Stadt, sondern auch gesamtschweizerisch in den letzten Jahren laufend gesunken ist. Ziel bleibt deshalb eine Stabilisierung auf tiefem Niveau. Auch auf gesamtschweizerischer Ebene sank der Darlehensanteil im Vergleich mit den Stipendien von 12 % im Jahre 1990 auf lediglich 5 % im Jahre 2012.

Vor diesem Hintergrund dürfen die Anliegen des Anzugs als erfüllt betrachtet werden. Eine neuerliche Anpassung des Stipendiengesetzes resp. der Verordnung drängt sich nicht auf. Es wird deshalb beantragt, den Anzug als erledigt abzuschreiben.

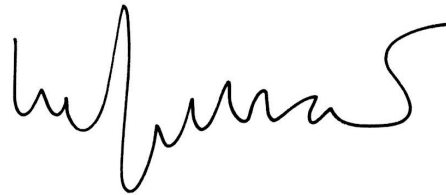
## 9. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Oswald Inglin und Konsorten betreffend «Gewährung konditional rückzahlbarer Darlehen an Studierende» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Marco Greiner  
Vizestaatsschreiber