



Studiengebührenerhöhung an den Fachhochschulen

Aussprachepapier zu Hd. KFH

Hans Zbinden, FHNW

21. September 2006

Inhalt

Kurzfassung

1. Ziele des Aussprachepapiers
2. Grösserer Zusammenhang der Studiengebühren
3. Bildungs- und sozialpolitischer Stellenwert
4. Lebenswelt und soziale Situation der Studierenden
5. Übersicht Pro – und Contra – Argumente
6. Flankierende Leitlinien zu Gebührenerhöhung
7. Mögliche Vorgehenspfade KFH
8. Anhang: Grundlagen

Kurzfassung

Eine allfällige Erhöhung von Studiengebühren an den Fachhochschulen findet nicht in einer **hermetisch abgeschlossenen Hochschulinstitution** statt. Die Erörterung und Entscheidung wird sich vielmehr in einem historisch gewachsenen und eng **mit Kultur und Gesellschaft vernetzten Hochschulkontext** abspielen.

In einem entsprechenden, aber vereinfachten gesellschaftlichen und **hochschulpolitischen Kräftefeld** wird deshalb zu Beginn die Frage einer Gebührenerhöhung in einem **spezifisch schweizerischen Rahmen** vor **internationalem Hintergrund** lokalisiert.

Dabei wird die die ganze Frage nicht nur aus der widersprüchlichen **Interessen- und Möglichkeitsperspektive der Hochschulen** betrachtet, sondern auch der vielfältigen und schwierige **Lage der heutigen Studierenden** Rechnung getragen.

Vor diesem Hintergrund können erhöhte Studiengebühren entweder **isoliert und kurzfristig** als individuelle Beitragsleistungen der Studierenden und damit als **Element** eines umfassenderen **Finanzierungskonzeptes** der Fachhochschulen angesehen werden.

Oder aber es werden - darüber hinaus - auch ihre **umfassenderen und längerfristigen Effekte** auf die **Studierendenanteile und Studierendenzusammensetzung** und damit ihre **Wirkungen auf Wirtschaft und -Gesellschaft** miteinbezogen. In diesem Fall wären Gebührenerhöhungen in flankierende Massnahmen sozial- und integrationspolitischer Art einzubetten.

In einer **Übersicht** werden anschliessend die **Pro- und Contra-Argumente** dargestellt.

Eine Verknüpfung der wichtigsten Aspekte der Gebührenerhöhung macht deutlich, dass die **Lösung der Gebührenfrage** wohl nur in einer **Optimierungslösung** gefunden werden kann.

Die Hauptlinien der Varianten führen:

- a) In **Richtung** mehr oder weniger ausgeprägter **Erhöhung**.
- b) In Richtung kleinerer oder grösserer **Differenzierung** bei den **Adressatengruppen**.
- c) in Richtung mehr oder weniger **flankierender sozialpolitischer Massnahmen**.

1. Ziele

Dieses Aussprachepapier soll als Grundlage der KFH dazu dienen, die Frage einer möglichen Erhöhung der Studiengebühren an den schweizerischen Fachhochschulen differenzierter zu beantworten:

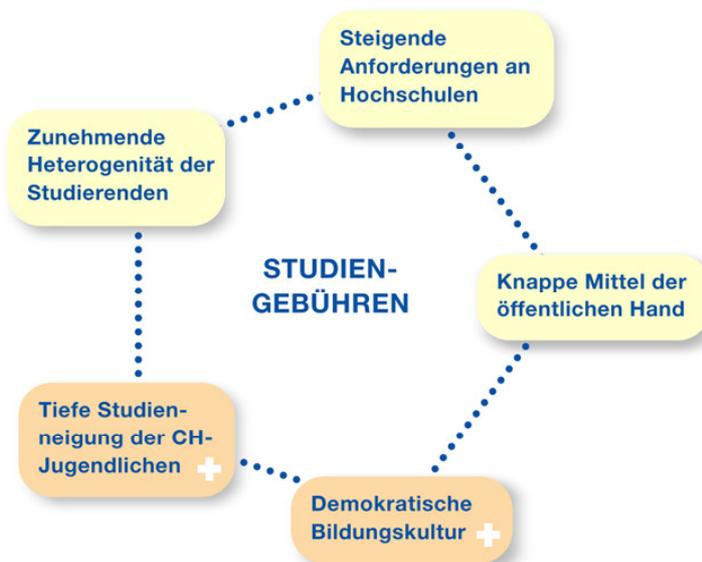
- a) Im Lichte eines grösseren aktuellen und zukünftigen politisch -gesellschaftlichen und finanziellen Zusammenhangs.
- b) Insbesondere aus der Sicht der Hochschulen und derjenigen der Studierenden betrachtet.
- c) Mit Varianten von Studiengebührenerhöhungen - ein Teil davon sozialpolitisch eingebettet.

2. Die Frage in einem grösserer Zusammenhang

Die differenzierte Beantwortung der Frage nach einer Studiengebührenerhöhung an den CH-Fachhochschulen bedingt eine vorauslaufende kontextuelle und historische Betrachtungsweise. Erst durch sie wird das allgemeine und spezifisch schweizerische Kräftefeld sichtbar, in dem sich die Fachhochschulen als Teile des Hochschulwesens heute in den modernen Wissensgesellschaften zu bewegen haben.

Studiengebühren im hochschulpolitischen und gesellschaftlichen Kräftefeld

Mit Kräften von internationaler sowie spezifisch schweizerischer Bedeutung.



- **Steigende quantitative und qualitative Anforderungen an Hochschulen**

Im Zuge der „**demographischen Welle**“ dürften die **Studierendenzahlen** auf der Tertiärstufe noch bis 2012 **anwachsen** und sich danach tendenziell verringern. Bei den Absolvierenden von Berufsmaturitätsschulen ist von 2004 bis 2012 mit einer Steigerung zwischen 26 und 46% zu rechnen, bei denjenigen von Gymnasien mit einem Plus zwischen 17% und 21%.

Im Vergleich mit dem Ausland liegt damit die schweizerische **Eintrittsquote in die Hochschulen** (inkl. Fachhochschulen) noch immer **klar unter dem Durchschnitt der OECD-Staaten**. Deshalb kam es zur **Empfehlung** der Experten des letzten **OECD-Länderexa-**

mens Schweiz, die **Zunahme der Studierendenzahlen** in unserem Land weiterhin stark zu **fördern**.

Die zunehmende **Internationalisierung** und **Europäisierung des Hochschulwesens** haben zur Folge, dass sich die **CH-Fachhochschulen** zukünftig in einem **grösseren Wahrnehmungs – und Handlungsraum** - unter **verstärkten Wettbewerbsvoraussetzungen** - werden positionieren müssen.

In den letzten Jahren haben sich als Folge der **Bologna-Struktur**, neuer **wissenschaftlicher Erkenntnisse** und einer internationalisierten **"Best practice"** die **hochschuldidaktischen Konzeptionen stark verändert**. Im Sinne des „**Neuen Lernens**“ sind sie verstärkt auf selbstverantwortliche und sich weitgehend **selbststeuernde Studierende** ausgerichtet, welche sinnvoll von den neuen **ICT-Instrumenten** Gebrauch machen und dabei von den zunehmend als **Coaches wirkenden Dozierenden** begleitet werden.

Nicht zuletzt halten an den **Hochschulbildungsinstitutionen vermehrt ökonomische Kulturelemente** Einzug. Ihre entsprechenden Funktionen, Organisationsformen und Verfahrensabläufe stellen entsprechend neue und zum Teil ungewohnte Anforderungen an Selbstverständnis, Denkweise und Mentalität der Hochschulverantwortlichen und ihrer Mitarbeitenden.

- **Knappe Mittel der öffentlichen Hand**

Eine **prekäre Lage der öffentlichen Haushalte** und die damit verbundene **schwierigere Finanzierung** der bestehenden sozialen Formierungs- und Sicherungssysteme ist in allen modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften zu konstatieren. Davon tangiert sind auch die **öffentlich-privaten Mischsysteme** der **Hochschul- und Studienfinanzierung**, wobei die Schweiz hier traditionsgemäss mit klarer Priorität auf eine öffentliche Finanzierung setzt. So nimmt sie denn auch hinsichtlich der öffentlichen Bildungsaufwendungen pro Schüler und Studierenden im internationalen Vergleich eine führende Stellung ein.

Zurzeit kosten die schweizerischen Hochschulen jährlich die Gemeinden, Kantone und den Bund insgesamt rund 5 Mrd. SFR. Dabei **stagnierten** in den letzten 20 Jahren – trotz gestiegener Studierendenzahlen – die an die Hochschulen ausgerichteten **Bundesbeiträge real** – und damit im Vergleich zur Preisentwicklung. Die **Trägerbeiträge der Hochschulkantone** sind insgesamt auf dem Stand von 1995 verblieben. Nur die **Beiträge der Nicht-hochschulkantone** haben im Rahmen der interkantonalen Vereinbarungen Jahren deutlich zugenommen.

Eine nüchterne Analyse des aktuellen politischen Umfeldes auf Bundesebene führt zum Schluss, dass die **zukünftigen Tertiärausgaben** der öffentlichen Hand mit grosser Wahrscheinlichkeit **nur gering erhöht**, wenn nicht plafoniert und in Teilbereichen gar reduziert werden.

- **Demokratische Bildungskultur**

Bildungsgüter und damit auch **Hochschulbildungsgüter** sind in unserer demokratisch-republikanischen Tradition **öffentliche Güter**, weil sie öffentlich bezahlt und ihre Verwendung und Wirkung auch öffentlich kontrolliert werden. Der eben erwähnte letzte OECD-Länderbericht hat deshalb dem Schweizer Bildungswesen eine **ausgeprägte demokratische Einbettung** und eine **grosse Nähe zur Bürgerschaft** bescheinigt. In Geiste dieser demokratisch-republikanischen Schultradition werden in unserem Lande die Zugänge zu den Hochschulen möglichst nach universellen Kriterien festgelegt. Explizite soziokulturelle und finanzielle Zugangsbeschränkungen waren deshalb bislang wenig opportun.

Trotz dieses formal universellen Bildungsverständnisses konstatieren wir in der Schweiz auch heute noch real eine **Chancenungleichheit** beim **Zugang zur tertiären Bildungsstufe** zwischen den **sozioökonomischen Kategorien** und den **Geschlechtern**. Im Vergleich zu den meisten **OECD-Staaten ausgeprägter und hartnäckiger**.

- **Relativ tiefe Studienneigung der schweizerischen Jugendlichen**

Wie bereits erwähnt – ist bei uns in der Schweiz die durchschnittliche **Hochschulabschlussquote tief** (9,0%). Dabei sind landesintern die **Unterschiede zwischen den Kantonen gross**: z.B. AI: 3,7% und GE: 16,7%. Eine zentrale Ursache dieser tiefen Hochschul-

frequentierung ist unser **gut ausgebauten Berufsbildungssystem**, das für viele Bildungsinteressierte nach wie vor eine echte Alternative zu einer Hochschulbildung bietet.

Unter diesen Umständen zeitigt bei uns ein Hochschulstudium **im internationalen Vergleich** (USA, Kanada, Australien, Frankreich) auch eine relativ **kleine individuelle Bildungsrendite** (gemäss einer Kosten-Nutzen-Berechnung von Wolter/Weber 1999 wird die individuelle Rendite aus einem Hochschulabschluss im Vergleich zu einem Maturitätsabschluss für Frauen auf 4,5% und Männer auf 3, 6% geschätzt.

- **Zunehmende Heterogenität der Studierenden**

Im Hinblick auf die Bildungsnachfragenden sehen sich unsere Hochschulen neben der **traditionell schweizerischen Vielfalt an Sprachen und Kulturen** in den letzten Jahrzehnten verstärkt mit der **ethnischen und religiösen Heterogenität der eingewanderten Bevölkerungskreise** konfrontiert. Dazu kommen immer mehr auch **ausländische Studierende**, die bewusst hier ihr Studium absolvieren wollen. Insgesamt äussern sich dann diese Entwicklungen auf Seiten der Studierenden in zunehmend **heterogeneren Bildungserfahrungen, Bildungsvoraussetzungen und Bildungsbedürfnissen**.

Auf diese **zunehmende Heterogenität der eintretenden Studierenden** (Bildungsbiographien, Interessen, Sprachen - und Methodenkenntnisse, Perspektiven, uam.) müssen die Hochschulen **institutionell -organisatorische Antworten** finden. Einerseits bieten sie deswegen **Eingangs- oder Assessmentstufen** an - mit Evaluations-, Förder-, Ausgleichs- und Selektionscharakter. Andererseits ermöglichen **professionelle Studierendenberatungsdienste** den Studierenden bessere **Studieneinstiege, Studien - Bewältigungen** und **Übertritte ins Berufsleben**.

3. Bildungs- und sozialpolitischer Stellenwert einer Gebührenerhöhung

- Die **ausreichende, kontinuierliche und zielgesteuerte Finanzierung** eines qualitativ guten, innovativen und profilierten Hochschulsystems wird in wettbewerbsorientierten Wissensgesellschaften zu einer **bildungskulturell und volkswirtschaftlich strategischen Grösse**.
- Im offensichtlichen Spannungsfeld zwischen wachsenden Anforderungen und knappen Mitteln und unter den spezifischen schweizerischen Rahmenbedingungen wird deshalb die **verstärkte Eigenbeteiligung und Mitverantwortung der Studierenden** deshalb zu einer **Option im Rahmen eines zukunftsweisenden Hochschulfinanzierungskonzeptes**.
- Um die Relationen herzustellen muss allerdings festgehalten werden, dass auch mit massiv erhöhten **Studiengebühren stets nur ein kleiner Teil** (3–15%) der jährlichen **gesamten Hochschulausgaben** von Bund, Kantonen und Gemeinden von rund 4,8 Mrd. SFR gedeckt werden kann.
- Trotzdem wäre eine **generelle, starke und isolierte Erhöhung der Studiengebühren historisch gesehen eine klare Abkehr von der bisher gepflegten Bildungstradition und Hochschulkultur** und würde damit einen eigentlichen Paradigmawechsel einleiten.
- Umso wichtiger wird deshalb **im Hinblick auf eine spätere Umsetzung die sozialpolitische Abfederung**. Das ist zusätzlich bedeutungsvoll, weil die Schweiz auch bezüglich der öffentlichen Studienbeihilfen eher zu den Schlusslichtern Europas gehört. Im Jahre 2000 hat sie lediglich 0,04 % ihres BIP für Studienbeihilfen verwendet, während das europäische Mittel bei 0,18% lag. So ist auch der %-Anteil der StudienbeitragsempfängerInnen an der Gesamtzahl der schweizerischen Studierenden mit 14% gegenüber dem europäischen Mittel von 29% klar kleiner.
- Die zukünftige Studiengebührenlösung sollte in der **Hochschullandschaft Schweiz** von den **UH, FH und PH in einem gemeinsamen Konzept** eingeführt werden. Nur so ist zu verhindern, dass die Studiengebühren zu einem Wettbewerbselement zwischen den Hochschulen mutieren.
- Gleichzeitig sind auch ihre **Nebeneffekte als verstärkende Faktoren** einer heute schon **tiefen Studieneigung** in einzelnen **Regionen**, bei **sozialen Schichten** und einwandernden **Ethnien** von Beginn weg mit in Erwägung zu ziehen. Ein entsprechen-

des **sozial- und integrationspolitisch** flankierendes **Konzept** ist bei einer Erhöhung der Studiengebühren deshalb unverzichtbar.

- Deshalb ist die **Erhöhungfrage** mit primär **bildungspolitisch-ökonomischen Fokus** von Beginn weg mit **staats-, sozial- und integrationspolitischen Komponenten** zu ergänzen. Das gilt auch für die **öffentliche Diskussion** und die **politische Planung**.
- Die FH als spezifische Gruppe von Hochschulen muss sich frühzeitig und gemeinsam auf klare **Leitgedanken** für die **Verwendung** der gewonnenen **Mittel** verständigen.

4. Die Lebenswelt und soziale Situation der Studierenden in der Schweiz

Gut ein **Viertel der Studierenden in der Schweiz verliess** 2002 die **Hochschule ohne formellen Abschluss**. Ein Forschungsprojekt des schweizerischen Nationalfonds 1999 "Hochschule-Studium - Studienabbruch" kommt zum Schluss, dass die **Gründe für einen Studienabbruch** massgeblich im **Widerspruch zwischen den Anforderungen des Hochschulsystems und der veränderten Lebenswelt der Studierenden zu suchen** sind. Dabei ist eine der wichtigsten Komponenten dieser Lebenswelt die soziale Lage der Studierenden: Status als Single, Paar oder Gemeinschaft, mit Familie, Wohnform, Erwerbstätigkeit.

In der folgenden Übersicht sollen die wichtigsten Finanzierungskomponenten aus der Warte der Studierenden aufgezeigt werden:

Studienfinanzierungskomponenten

Aus der Warte der Studierenden



Die **wichtigste Einkommensquelle der Studierenden** in der Schweiz ist die **Unterstützung durch die Eltern**. Neun von zehn Studierenden können auf sie zählen. An zweiter Stelle folgt das **Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit während des Studiums** (77%) oder aus Ersparnissen, die aus einer früheren beruflichen Tätigkeit stammen (86%). **Weit dahinter folgen Stipendien und Darlehen**. Die durchschnittlichen Studien- und Lebenskosten unserer Studierenden betragen zur Zeit rund SFR 1'650.-. Für 45% von ihnen ist der studienparallele Erwerb zur Finanzierung ihres Unterhalts unverzichtbar. Mit dem Nebeneffekt allerdings, dass ab einer Erwerbstätigkeit von über 30% bei den Studierenden die Erfolgchancen im Studium deutlich abnehmen und / oder sich die Studiendauer verlängert.

In einem jüngst veröffentlichten **Entscheid des Bundesgericht** wird deshalb die Auffassung vertreten, dass **jungen Studierenden eine vermehrte Eigenverantwortung auch finanziell zukommt** und zwar unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern. Soweit mit der Ausbildung vereinbar haben deshalb Studierende die Möglichkeit auszuschöpfen, um den Unterhalt zumindest teilweise selbst zu tragen.

Wie wichtig neben der **finanziellen Unterstützung** auch der **motivierende und förderliche Rahmen des Elternhauses** in der Schweiz geblieben ist, zeigen die grossen Unterschiede der Studierenden bezüglich der sozialen Herkunft. Über ein Drittel (36%) aller Stu-

dierenden haben mindestens einen Elternteil mit einem Hochschulabschluss, während 9% über Eltern ohne nachobligatorischen Abschluss verfügen. Die Bandbreite der Fachbereichsgruppen bewegt sich zwischen 17 und 39%.

Diese Tatsache spiegelt sich auch im OECD-Länderexamen der Schweizer Hochschulen. **"Die Chancengleichheit beim Zugang zum tertiären Sektor zwischen den sozio-professionellen Kategorien und den Geschlechtern ist in der Schweiz ausgeprägter und hartnäckiger als in den meisten OECD- Staaten.** Die Bedingungen für die Zulassung zum tertiären Sektor und den Wechsel zwischen den Einrichtungen sollten im Sinne von mehr Flexibilität und Offenheit überdacht werden."

Die Höhe der Studien- und Lebenskosten wirken sich auch auf die Mobilität aus. Heute **wechseln** erst rund **10% unserer Studierenden während ihres Studiums einmal die Hochschulen** – unter anderem auch, weil Mobilitätsaufenthalte hohe Kosten verursachen und Stipendien für Auslandsaufenthalte nicht überall ausbezahlt werden.

Mit der Einführung des **Bologna-Modells** ergibt sich zudem eine stärkere Strukturierung und Verdichtung der Studiengänge, die vermehrt ein Vollzeitstudium bedingen. Dieses wiederum **erschwert** die tendenziell wichtiger werdende **Erwerbsarbeit neben dem Studium**. Fazit: Bei einer allfälligen Erhöhung der Studiengebühren ist deswegen mit einem grösseren Bedarf an Stipendien zu rechnen.

Die gesamthaft stark veränderten Lebens- und Studienbedingungen wirken sich in ihrer Vielfalt auch auf die jeweils persönlichen Ziele, Schwerpunkte, Motivationen und Strategien der Studierenden aus. Als Grundannahme sind sie mittlerweile pauschal bekannt. Für eine differenziertere Erfassung hingegen bedürfen deshalb zukünftig einer genaueren, monitoringbasierten Datenlage.

5. Übersicht über Pro- und Contra-Argumente

pro	contra
<ul style="list-style-type: none"> • Die zu erwartende höhere Bildungsrendite eines Hochschulabschlusses begründet erhöhte finanzielle Eigenleistung. • Studiengebühren schaffen mehr Symmetrie im Vergleich zwischen den heutigen Eigenleistungen von Studierenden an Hochschulen und Absolvierenden einer Höheren Berufsbildung. • Finanzielle Beteiligung der Studierenden verändert deren Mentalität im Sinne einer höheren Anspruchshaltung und Mitverantwortung als zahlende Kunden an der Hochschule. • Damit verbunden ist auch eine höhere persönliche Zielorientiertheit und effizienterer Umgang der Studierenden mit der Dienstleistung "Hochschulbildung". • Dadurch wird indirekt die Dienstleistungs- und Studierendenorientierung von Leitungen und Dozierenden an den Hochschulen und damit auch der Wettbewerb zwischen ihnen erhöht. • Auch wenn oder gerade weil die Studiengebühren von jährlich durchschnittlich SFR 1'300.- pro Studierenden nur ca. 57 Mio. SFR und damit 2,5% der Hochschulfinanzierung ausmachen, scheint eine Erhöhung materiell und mentalitätsbezogen angebracht. • Einer demobilisierenden Wirkungen von Studiengebühren kann durchaus begegnet werden: 	<ul style="list-style-type: none"> • In einer angespannten Haushaltslage besteht die Gefahr einer Überzeichnung eines einzelnen Finanzierungsinstrumentes. • An den CH – Hochschulen sind Studierende aus sozio-ökonomisch schwachen und bildungsfernen Kreisen im Vergleich zum Ausland ausgeprägt schwach vertreten. Das ist sozialpolitisch eine schwierige Basis für die Erhöhung von möglichen Zugangshindernissen. • Die persönlichen Bildungsrenditen der Tertiärstufe sind schweizerisch im Vergleich zum Ausland relativ tief und wirken sich deshalb nur beschränkt auf die Attraktivität der Hochschulbildung aus. • Isoliert erhöhte Studiengebühren bringen minderbemittelte und aus bildungsfernen Milieus stammende Studierende finanziell unter Druck, zeigen eine abschreckende Wirkung und bedrohen deshalb die Chancengerechtigkeit bezüglich des Hochschulzugangs. • Chancengerechtigkeit der Hochschulbildung wird im verstärkten internationalen Bildungswettbewerb ein wesentliches Element einer effizienten Mobilisierung von vorhandenen Binnen –Humanressourcen. • Für die Schweiz ist dieser Umstand von Bedeutung, weil sie im internationalen Vergleich

<ul style="list-style-type: none"> • mittels einer Differenzierung der Studiengebühren (Langzeitstudierende, Absolvierende eines Zweitstudiums, Hörende). • mittels flankierender Studienbeitragsysteme: Stipendien, Darlehen, Lebenskostenbeitragsmodelle (zurzeit übernimmt Bund - je nach Finanzstärke des Kantons zwischen 16 und 48% der kantonalen Stipendenausgaben). • mittels einer Nachlagerung der Studiengebühren durch Gewährung von Studien-darlehen. 	<ul style="list-style-type: none"> a) einen geringen Anteil Tertiärabschlüsse aufweist. b) die Geschlechterungleichheit in den Abschlüssen auf der Hochschulstufe allgemein besonders gross sind und diesbezüglich zwischen den Fachbereichen eine grosse Heterogenität besteht. c) der Bildungserfolg noch ausgesprochen stark mit dem familiären Hintergrund (sozio-ökonomisch) verknüpft ist; d) die relativ grosse ausländische Zuwanderungsgruppe (1. und 2. Generation) über Herkunftsort und Sprache einen geringen Zugang zu höherer Bildung findet
--	---

6. Flankierende Leitlinien für eine Studiengebührenerhöhung

Die grundsätzliche Befürwortung von Gebührenerhöhungen an den Hochschulen wurde in in- und ausländischen Modellen von folgenden Bedingungen und im Rahmen von umfassenden und längerfristigen Konzepten abhängig gemacht:

- Von zwingend **komplementären statt substituierenden Charakter der Studiengebührenerhöhungen**: Bund und Kantone die staatlichen Ausgaben für die Hochschulbildung im Gegenzug nicht reduzieren.
- Von einer **Zweckbindung**: Die zusätzlichen Mittel sind von den FH primär und eigenverantwortlich für eine **signifikante Qualitätsverbesserung der Studien- und Lehrqualität** einzusetzen.
- Von einer **Verknüpfung** der **finanziellen Mehrbeteiligung** mit einer **Partizipation** im Rahmen eines **verstärkten demokratischen Mitgestaltungsprozesses** an den Hochschulen.
- Von der **Möglichkeit**, dass die **Hochschulen** im Rahmen eines gemeinsam festgelegten Korridors **die Höhe selbständig bestimmen können**.
- Von einer zeitlich festgelegten **Einführungsphase**, für die gemeinsam eine **einheitliche Obergrenze** festgelegt werden soll.
- Von einem **gemeinsamen Verzicht auf Gebührenerhöhung in Eingangs- oder Assessmentphasen** mit Selektionierungscharakter.
- Von einer wenn möglich synchron begleiteten **Erhöhung der Studiengebühren** durch entsprechende **flankierende sozialpolitische Erlasse von Bund und Kantonen**: Staatliche Stipendien, Kreditsicherung (Staat, Banken, Stiftung).

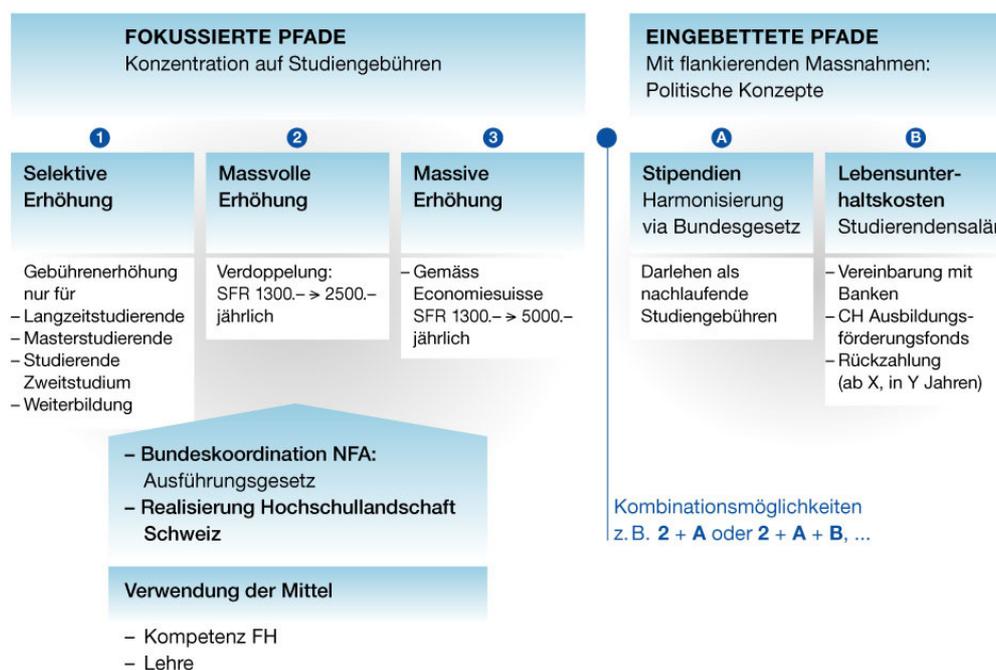
7. Mögliche KFH-Vorgehenspfade

Erhöhung der Studiengebühren: Pfadvarianten

Wir unterscheiden bei den Vorgehenspfaden:

- a) Pfade, die fokussiert auf die Studiengebühren durchgeführt werden;
- b) Pfade mit Studiengebührenerhöhungen eingebettet in sozialpolitische Massnahmen

Übersicht KFH-Vorgehenspfade



Finanzielle Auswirkungen der drei fokussierten Pfade 1,2,3

Unter der Annahme von gesamtschweizerisch 46'000 FH- Studierenden 2008 (2003/2004 waren es 43'624 FH - Studierende) hätten die drei erwähnten Pfade ca. folgende Studiengebühreneinnahmen zur Folge:

- **Stand heute:** Studiengebühren von jährlich SFR 1'300.– ca. **57 Mio.** SFR
- **Pfad 1: Selektive Erhöhung:** SG von jährlich SFR 2'600.– ca. **65 Mio.** SFR
- **Pfad 2: Massvolle Erhöhung:** SG ab 08 verdoppelt auf jährlich SFR 2'600.– ca. **120 Mio.** SFR
- **Pfad 3: Economiesuisse** SG ab 08 von jährlich SFR 5'000.– ca. **240 Mio.** SFR

Kommentar zu allen Pfaden 1,2,3 und A,B

Für eine Bewertung der fünf erwähnten Pfade (3 fokussierte und 2 eingebettete) verwenden wir drei Kriterien:

- finanzielle Auswirkungen auf FH
- politischer Legitimationsaufwand
- zeitliche Verzögerung der Wirkung

Der bewertete Vergleich der fünf Pfade zeigt folgenden Zusammenhang:

- Je massiver die Studiengebührenerhöhung mit entsprechend grösserem finanziellen Entlastungseffekt für die FH, desto dringlicher werden sozialpolitisch flankierende Massnahmen.
- Je grösser diese sozialpolitische Einbettung, desto mehr wächst der politische Legitimationsaufwand und damit das Risiko des plebiszitären Scheiterns.
- Und als Schluss daraus: Je höher dieser politische Zusatzaufwand, desto wahrscheinlicher wird eine mögliche zeitliche Verzögerung und wächst entsprechend die Unberechenbarkeit.

Gegenwärtig stehen Studiengebühren und Stipendien auf nationaler Ebene unter zwei Titeln zur Diskussion: Einerseits die Studiengebühren bei der Realisierung der Hochschullandschaft Schweiz bis voraussichtlich 2008. Dabei soll der zukünftigen Schweizerischen Konferenz der Hochschulträger die Aufgabe übertragen werden, schweizweit gültige Richtlinien über die Höhe von Studiengebühren zu erlassen. Andererseits die Stipendien und Darlehen, die im Rahmen des NFA-Projektes berücksichtigt werden sollen. Bei dessen Ausführungs-

gesetzgebung soll der Bund für die ganze Schweiz mittels Grundsätzen oder Mindestnormen eine bessere Koordination sicherstellen.

Eine Verknüpfung zwischen beiden macht der Bundesrat in der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004–2007. Er meint dort nämlich, "dass eine beträchtliche Erhöhung der Studiengebühren nur im Verbund mit der Einführung eines leistungsfähigen Systems von Stipendien und Darlehen ins Auge gefasst werden kann."

8. ANHANG Grundlagen

A) Aktueller Stand der Studiengebühren

- *Studiengebühren an CH-Hochschulen**

Aktuelle Übersicht der Studiengebühren an Universitäten und Fachhochschulen

Universitäten	SFR	Fachhochschulen	SFR (pro Semester)
Universität Basel	600.–	Berner Fachhochschule	600.– bis 1600.–
Universität Bern	600.–	SUPSI	500.– bis 1000.–
Universität Freiburg	500.–	Fachhochschule Nordwestschweiz	700.–
Universität Genf	500.–	Fachhochschule Ostschweiz	500.– bis 950.–
Universität Lausanne	500.–	HES-SO	500.–
Universität Luzern	750.–	Fachhochschule Zentralschweiz	800.– bis 1000.–
Universität Neuenburg	500.–	Zürcher Fachhochschule *	500.–
Universität St. Gallen	700.–		
Universität Zürich	640.–		
Universität Svizzera Italiana	2'000.–		

*staatliche HS (ZHW, HGKZ, PHZH)
Die privaten HS haben andere Studiengebühren

- *Studiengebühren im referenziellen Ausland*

Weltweit dürfte es keine Hochschule geben, die ihre Kosten auch nur annähernd vollständig durch Studiengebühren deckt. So erfolgt zum Beispiel die Finanzierung der privaten Rockefeller University, New York, hauptsächlich über die Erträge des schuleigenen Vermögens sowie durch staatliche und private Drittmittel. Die ebenfalls private Harvard Business School in Boston finanziert sich zu 50% über Studiengebühren und zu 50% über Erträge des Vermögens. An der staatlichen University of California at Los Angeles UCLA betragen die Studiengebühren zwischen 4100 und 4500 USD pro Semester. 22% des Aufwandes werden vom Staat Kalifornien getragen.

Die durchschnittlichen Studien - Jahresgebühren (8 Monate Studium) betragen - im internationalen Kontext - heute in einigen Bezugsländern:

Kanada	SFR	9'200.–
Grossbritannien	SFR	2'500.– (in Planung 6'600.–)
USA staatlich	SFR	15'900.–
USA privat	SFR	26'700.– – 50'000.–
Australien	SFR	15'200.–
Japan staatlich	SFR	6'100.–
Japan privat	SFR	11'700.–
China	SFR	9'00.–
Frankreich		teilweise tiefer als CH

- *Vorstellungen der organisierten CH -Wirtschaft*

Economiesuisse, der Dachverband der Schweizer Wirtschaft, schlägt, auf der Grundlage einer Studie ("Neue Wege zur Hochschulfinanzierung") von **Avenir Suisse** vor, die heutigen jährlichen Studiengebühren von rund **Fr. 1'300.- auf Fr. 5'000.-** zu erhöhen. Daneben schlagen sie flächendeckend die Einführung von rückzahlbaren Darlehen (als nachlaufende Studiengebühren) vor.

- **Ausländische Studierende als gewichtige Gruppe**

Dazu kommt heute im Rahmen der zunehmenden Internationalisierung eine **hohe Anziehungskraft des schweizerischen Hochschulsystems für ausländische Studierende**. Im Jahre 2003 betrug der Anteil der Studierenden, die für ihr Studium an schweizerische Hochschulen kamen, 14,3%. Bei den Fachhochschulen betrug der Anteil 9,4%. Das ist im internationalen Vergleich die zweithöchste Quote nach Australien. Vor allem aus den Nachbarländern D, A, F und I ist die Schweiz ein gesuchtes Studienziel. Die besonders präferierten Fachbereiche sind dabei Musik und Wirtschaft. Dabei muss auch gesagt werden, dass umgekehrt auch der Anteil der Schweizer Studierenden im Ausland von 4,7% im Jahre 1990 auf 12,4% im Jahre 2000 gestiegen ist.

- **Bestehende Regelungen für ausländische Studierende**

Eine Übersicht über die bei ausländischen Studierenden erhobenen Studiengebühren an den CH - FH zeigt eine grosse Vielfalt. Grundsätzlich wird immer zuerst zwischen individuell Studierenden und solchen im Rahmen eines internationalen oder europäischen Mobilitätsprogrammes unterschieden.

1. Einzelne Studierende

Hier gibt es an den FH folgende Lösungen:

- Ausländische Studierende werden gleich wie CH-Studierende behandelt.
- Bei ausländischen Studierenden wird grundsätzlich zwischen solchen aus EU-Mitgliedsländern (z.B. doppelte Gebühr) und Ländern ausserhalb der EU unterschieden (noch höhere Gebühr).
- Insgesamt ist die Bandbreite von Studiengebühren für ausländische Studierende an den FH breit.

2. Studierende im Rahmen von Mobilitätsprogrammen

ERASMUS

Die Schweiz nimmt hier als "stille Partnerin" teil.

EU-Forschungsrahmenprogramme FP

Das 7. Programm FP7 (2007 bis 2013) wird zurzeit, inkl. die Schweiz, ausgehandelt und budgetiert. Dabei gilt das Prinzip der Reziprozität.

Mobilitätsprogramme der Schweiz mit Entwicklungsländern

Die schweizerische Kommission für die Forschungspartnerschaft mit Entwicklungsländern KFPE betreut im Rahmen der DEZA zwei Mobilitätsförderungsprogramme: "Jeunes Chercheurs" für UH und FH sowie "Echanges Universitaires" für die UH, bei denen besonders leistungsfähige Studierende aus Entwicklungsländern in der Schweiz studieren können.

Bilaterale Abkommen von CH-Hochschulen mit ausgewählten ausländischen Hochschulen.

Im Rahmen eines solchen Abkommens ist es möglich, an einem interhochschulischen Studierenden austausch teilzunehmen. Hier gilt das Reziprozitätsprinzip.

Regierungsstipendien der Schweiz für ausländische Studierende

Der Bundesrat gewährt über die Eidgenössische Stipendienkommission für ausländische Studierende ESKAS besonders qualifizierten ausländischen Studierenden vor allem schweizerische Universitäts-, seit kurzem auch Fachhochschulstipendien (ohne PH) mit der Gültigkeit von einem Jahr. Dabei werden aber ausdrücklich keine Studiengebühren übernommen.

Bilaterale Abkommen Schweiz mit den Nachbarländern im Bildungsbereich

Mit den Nachbarländern hat die Schweiz bilaterale Abkommen im Bildungsbereich geschlossen. Sie betreffen jeweils auch die Hochschulen, fokussieren sich dabei aber auf wechselseitige Anerkennungen von Abschlüssen und Vorleistungen.

B) Rechtsgrundlagen

- **Allgemeine Rechtspraxis**

Ein auf allen staatlichen Rechtsebenen – von der internationalen bis hin zur kantonalen Stufe - logisch ableitbares System von Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Studiengebühren an Hochschulen gibt es nicht.

Die jüngste KFH-Erhebung bei den FH im Rahmen dieser Arbeit zeigte, dass die gegenwärtige Studiengebührenpraxis vorwiegend auf kantonalen, selten auf interkantonalen, aber auch nur auf Erlassen der schuleigenen Aufsichtsorgane beruht: Kantonale Ausführungsgesetze zum Fachhochschulgesetz / Staatsverträge zwischen Kantonen / Kantonale Verordnungen / Regierungsbeschlüsse / Beschlüsse von Regierungsausschüssen.

Auf den höchsten internationalen und nationalen Ebenen gibt es allerdings im Bereich der Menschen - und Bürgerrechte Aussagen, die auf den unteren Ebenen explizite Rechtsaussagen zu Studiengebühren einfordern.

- **Internationale Rechtsebene**

Vereinte Nationen Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1999, dem auch die Schweiz beigetreten ist.

Art. 13

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. Sie stimmen überein, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muss.

(2) Die Vertragsstaaten erkennen an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts

(c) der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss;

Art. 28

Die Bestimmungen dieses Paktes gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile des Bundesstaates

- **Bundesebene: Bundesverfassung**

Die bestehenden Rechtsgrundlagen sind auf der Bundesebene sehr allgemein gehalten.

In Deutschland hat unter ähnlichen föderalen Umständen eine geplante Einführung, respektive Erhöhung der Studiengebühren dazu geführt, dass zuerst ein von einzelnen Bundesländern angestrebter Bundesgerichtsentscheid den rechtlichen Weg ebnen musste.

BV der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999

- **Art. 8 Rechtsgleichheit**

Abs. 1 Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

Abs. 2 Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

- **Art. 35 Verwirklichung der Grundrechte**

Abs. 2 Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.

- **Art 41 Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele**

Sozialziele

Abs. 1 Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:

f. Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können.

- **Ebene Bundesgesetze**

Im Bereich der Hochschulen entfalten nur wenige der einschlägigen Bundesgesetze Wirkung im Bereich der Studiengebühren:

- *Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich* (Universitätsförderungsgesetz, UFG) vom 8. Oktober 1999.
Dieses Gesetz ist zeitlich auf 2007 begrenzt. Daran anschliessend sollte – basierend auf der Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 21. Mai 2006 – ein neues Hochschulrahmengesetz verabschiedet werden. Gemäss Kommissionsbericht vom 23. Juni 2005, ist darin auch eine angemessene Übergangsordnung in organisational- und finanzrechtlicher Hinsicht vorzusehen, die einen optimalen Systemübergang für die Fachhochschulen ermöglichen soll.
- *Bundesgesetz über die Fachhochschulen* (Fachhochschulgesetz FHSG) vom 1. Sept. 05
Art. 8 Weiterbildung
Abs. 3 Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Weiterbildungsveranstaltungen leisten einen angemessenen Beitrag an die Kosten.
- *Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie* in den Jahren 2004 - 2007 vom 29. November 2002
Bundesratsaussage: „Eine beträchtliche Erhöhung der Gebühren könnte nur im Hinblick auf die Einführung eines leistungsfähigen Systems mit Stipendien und Darlehen ins Auge gefasst werden. Dies ist auf der Grundlage einer Verfassungsänderung ab 2008 geplant.“
- *Interkantonale Fachhochschulvereinbarung* (FHV) vom 12. Juni 2003
Art. 10 Abzug bei hohen Studiengebühren
Die Schulen können angemessene individuelle Studiengebühren erheben. Die Kommission FHV legt die anrechenbaren Mindest- und Höchstbeträge je Studiengang fest. Übersteigen diese Gebühren die von der Kommission FHV festgelegte Höchstgrenze, werden die Beiträge für den entsprechenden Studiengang gekürzt. Der jüngste Kommissionsbeschluss datiert vom 15.12.05 "In Anwendung von Art 10 FHV wird die Höchstgrenze für die Studiengebühren auf CHF 2'000.-pro Jahr festgelegt. Bei höheren Studiengebühren werden die FHV-Beiträge um den diese Höchstgrenze überschreitenden Betrag gekürzt."
- *Neuer Finanzausgleich NFA*
Im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zum NFA plant der Bund, Grundsätze oder Minimalstandards für die Stipendienvergabe festzuhalten. Vor kurzem hat sich deshalb die ständerätliche WBK erstmals mit der Ausführungsgesetzgebung und da wiederum mit der Stipendienharmonisierung befasst. Sie ist dabei dem Bundesrat mit seinen Mindestnormen gefolgt, und hat dabei alle darüber hinaus gehenden Forderungen abgelehnt.
- *Hochschullandschaft Schweiz*
Zukünftige Rolle der zukünftigen Schweizerischen Konferenz der Hochschulträger Hochschulträgerkonferenz
Hier macht die Projektgruppe Bund-Kantone Hochschullandschaft 2008 unter 3.1.1. Zur Rolle der Schweizerischen Konferenz der Hochschulträger bei den Aufgaben im Einzelnen folgende Aussage: *Erlass von Richtlinien über die Gewährung von Stipendien, Darlehen und die Höhe von Studiengebühren.*

- **Kantonsebene**

Die Hochschulkantone haben kantonale Universitäts- und Fachhochschulgesetze. Einzelne Regionen - wie etwa die Region Nordwestschweiz oder die Westschweiz - haben interkantonale Verträge/ Konkordate. Die meisten dieser Gesetze auf kantonaler und regionaler Ebene bilden wiederum die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Studiengebühren an Fachhochschulen. Die konkrete Festsetzung der Höhe dieser Gebühren können dabei an die Trägerschaften oder gar an einzelne Hochschulen delegiert werden.

- **Trägerschaftsebene**

Entsprechend machen die meisten Trägerschaften der FH machen - auf kantonale oder interkantonale Gesetzesgrundlagen abgestützt und auf ihre Rechtsetzungsstufe hinuntergebrochen - Aussagen zu den Studiengebühren.

C) Aktuelle Stipendiensituation in der Schweiz

Alle 26 Kantone verfügen über ein Stipendieninstrumentarium, das für die Stipendienbeziehenden an Schulen und Hochschulen sehr breit angelegt ist und grösstenteils mit Bundessubventionen ergänzt wird.

Per 2002 wurde von den Kantonen ein Totalstipendienbetrag von 270 Mio. SFR gesprochen; dazu kommen 90 Mio. SFR an Bundessubventionen. Ungefähr ein Drittel dieser Stipendiengelder ging an Studierende an Hochschulen. Die Bemessung für Stipendien ist im interkantonalen Vergleich sehr gross und bewegt sich für eine Studentin im 6. Semester pro Kanton und Jahr zwischen 800 und 13'000.– SFR. 2002 haben 13%, das heisst rund 13'000 Hochschulstudierende – bei fallender Tendenz - Stipendien bezogen und zwar im durchschnittlichen Betrag von SFR 7'800.–.

Die generelle Entwicklungstendenz – zumindest auf Bundesebene – läuft daraus hinaus, dass die öffentliche Hand dazu neigt, sich im Bereich der Studienbeihilfen auf der Tertiärstufe zukünftig eher zurückzunehmen. Dazu kommt die wachsende Tendenz, bisherige Stipendien immer mehr durch rückzahlbare Darlehen zu ersetzen. Angesichts des angesagten Rückzugs des Bundes mit der entsprechenden Kantonalisierung des Hochschulstipendienwesens werden interkantonal festgelegte Mindeststandards auch im Zusammenhang mit den Studiengebühren zentral. Nur mit verbindlichen schweizerischen Standards können die in den letzten Jahrzehnten eingeleiteten Harmonisierungsbemühungen weiter ausgebaut werden. Da mag es ein kleiner Trost sein, wenn im Bildungsbereich um die 7000 private Stiftungen mit einem Vermögen von 30 Mrd. SFR Studierende unterstützen. Allerdings noch mit mangelnder Professionalität und Transparenz.

D) Vorstösse in den Eidg. Räten und bereits laufende Gesetzesarbeiten

- NR Motion Pfister Gerhard ZG vom 05.10.04 Studiengebühren. Pionierarbeit des Bundes
- NR Motion Pfister Theophil SG vom 18.06.04 Ausbildungsbeihilfen
- NR Interpellation Raymond André VD vom 07.12.04 Massive Zunahme der Studentenzahl aus dem EU-Raum
- NR Motion Favre Charles VD vom 16.06.05 Konkretisierung wichtiger Strukturreformen. Bildung
- NR Interpellation Randegger Johannes BS Hochschulfinanzierung. Kohärentes System von Studiengebühren, Studien und Darlehen.
- BR Entwurf eines Bundesgesetzes über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich