

4878

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 395/2009 betreffend
Neue Beitragsfinanzierungsmodelle für die Hoch-
schulen – Neuordnung der Studienfinanzierung
mit einer stärkeren Beteiligung der Studierenden**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. März 2012,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 395/2009 betreffend Neue Beitragsfinanzierungsmodelle für die Hochschulen – Neuordnung der Studienfinanzierung mit einer stärkeren Beteiligung der Studierenden wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. März 2010 folgendes von den Kantonsräten Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, Philipp Kutter, Wädenswil, und Thomas Maier, Dübendorf, eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, verschiedene Modelle der finanziellen Beteiligung der Studierenden an ihrer eigenen tertiären Ausbildung («Investition in sich selbst») zu prüfen, die jeweiligen Konsequenzen aufzuzeigen und dem Kantonsrat hierüber Bericht zu erstatten. Besonderes Augenmerk ist dabei auf ein neues Darlehenssystem sowie die Verbesserung des Stipendienwesens zu richten.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Gesetzliche Grundlage für Hochschulgebühren**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bedürfen öffentliche Abgaben grundsätzlich einer Grundlage in einem formellen Gesetz. Falls der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber delegiert, so müssen auf Gesetzesstufe zumindest der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen festgelegt werden.

Zur Frage der Studiengebühren an den Hochschulen gibt es zahlreiche Entscheide des Bundesgerichtes. Es hat dabei ausnahmsweise auch gesetzliche Grundlagen, die keine Bemessungsgrundlagen für die Höhe der Studiengebühren festgelegt haben, als ausreichende Grundlage für Studiengebühren erachtet, wenn sich das für die Gebührenfestsetzung zuständige Organ als durch die bisherige Übung als gebunden betrachtet und sich die Studiengebühren auch nach einer Erhöhung in einer Grössenordnung bewegen, die an anderen schweizerischen Universitäten üblich sind. In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht zugleich einschränkend festgehalten, es sei nicht zulässig, dass die Universitätskantone koordiniert auf dem Verordnungsweg ihre Studiengebühren beliebig erhöhten. Eine wesentliche Erhöhung der Studiengebühren würde den Zugang zur Hochschulbildung erschweren, weshalb eine solche bildungs- und hochschulpolitische Grundsatzentscheidung durch den Gesetzgeber getroffen werden müsse.

1.1 Universitätsgesetz

Der Universitätsrat legt die Immatrikulations-, Semester- und Prüfungsgebühren an der Universität Zürich fest. Gemäss § 41 Abs. 1 des Universitätsgesetzes vom 15. März 1998 (UniG, LS 415.11) sind diese Gebühren unter Berücksichtigung der an anderen schweizerischen Universitäten geltenden Ansätze und unter Wahrung des gleichen Zuganges aller Personen mit der nötigen Vorbildung zur Universität zu bemessen. Gestützt auf diese Bestimmung und die oben erwähnte bundesgerichtliche Praxis hat der Universitätsrat mit Beschluss vom 5. März 2012 die Kollegiengeldpauschale, einschliesslich einer pauschalen Prüfungsgebühr, von bisher Fr. 640 auf Fr. 720 pro Semester erhöht (ABl 2012, 365 ff.). Damit wird die seit 1995 aufgelaufene Teuerung von 13,4% ausgeglichen. Eine über die Teuerungsanpassung hinausgehende wesentliche Erhöhung der Studiengebühren würde eine Änderung des Universitätsgesetzes voraussetzen.

Mit Beschluss vom 1. Februar 2012 hat der Regierungsrat die Verordnung über die zusätzliche Studiengebühr von ausländischen Studierenden an der Universität neu erlassen (ABl 2012, 350 ff.). Mit diesem Neuerlass werden die zusätzlichen Studiengebühren für die ausländischen Bachelorstudierenden von Fr. 100 auf Fr. 500 pro Semester erhöht.

1.2 Fachhochschulgesetz

§ 30 des Fachhochschulgesetzes vom 2. April 2007 (FaHG, LS 414.10) regelt die Gebühren an den Hochschulen der Zürcher Fachhochschule. Die Bestimmung sieht einen Gebührenrahmen von Fr. 600 bis Fr. 1200 vor. Innerhalb dieser Bandbreite ist der Regierungsrat für die Festsetzung der Gebühren zuständig. Gemäss § 4 der Verordnung über die Studiengebühren an der Zürcher Fachhochschule vom 16. Juli 2008 (LS 414.20) beträgt die geltende Studiengebühr, einschliesslich einer Prüfungspauschale, Fr. 680 pro Semester. Mit Beschluss vom 6. März 2012 hat der Regierungsrat diese Gebühr auf Fr. 720 erhöht (ABl 2012, 354 ff.). Mit dieser Erhöhung werden die Studiengebühren an der Zürcher Fachhochschule denjenigen an der Universität angeglichen.

2. Koordination im Bereich Hochschulgebühren

2.1 Kein Alleingang des Kantons Zürich

Vorab ist festzuhalten, dass der Kanton nicht im Alleingang eine wesentliche Erhöhung der Studiengebühren vornehmen kann. Ein solches Vorgehen hätte erhebliche, insbesondere auch finanzielle Nachteile. Die Studiengebühren – ohne Zusatzgebühren für ausländische Studierende – liegen an den schweizerischen Universitäten in einem engen Rahmen, sodass weitgehend von harmonisierten Studiengebühren auszugehen ist. Eine Ausnahme stellt einzig die Università della Svizzera italiana dar (vgl. dazu die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 218/2010 betreffend Studiengebühren im nationalen und internationalen Vergleich). Eine einseitige, wesentliche Studiengebührenerhöhung würde dazu führen, dass Studierende auf andere Universitäten oder Fachhochschulen ausweichen würden. Dies würde zu erheblichen Einnahmeverlusten führen, weil sich die Beiträge des Bundes und der anderen Kantone an die Universität Zürich verringerten. Schliesslich müsste damit gerechnet werden, dass auch vermehrt zürcherische Studierenden an ausserkantonalen Hochschulen studie-

ren würden. Dies hätte erhebliche Mehrkosten zur Folge, weil der Kanton Zürich für diese Studierenden Beiträge an die anderen Kantone leisten müsste. Es kann zudem nicht im Interesse des Hochschul- und Forschungsstandortes sowie des Wirtschaftsstandortes Zürich liegen, wenn «fähige Köpfe» in andere Kantone abwandern.

Neben den gesamtschweizerisch harmonisierten Studiengebühren ist zudem zu berücksichtigen, dass die Hochschulen auch Teil eines schweizerischen Finanzierungssystems sind. Im vorliegenden Zusammenhang kommt insbesondere der Interkantonalen Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (IUV, LS 415.17) und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung vom 12. Juni 2003 (FHV, LS 414.12) eine wesentliche Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund wird die Frage der Studiengebühren auch auf gesamtschweizerischer Ebene diskutiert. Die schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) gab in diesem Zusammenhang eine Studie in Auftrag, welche die Auswirkungen von Studiengebührenerhöhungen auf die Familien der Studierenden, auf die Hochschulen sowie auf die Kantone aufzeigt. Die Studie «Sozialverträgliche Studiengebühren, Modelle für eine sozialverträgliche Ausgestaltung von Studiengebühren vor dem Hintergrund der interkantonalen Ausgleichszahlungen und der kantonalen Stipendiensysteme» wurde 2011 veröffentlicht. Sie berechnet die Auswirkungen von Studiengebührenerhöhungen von Fr. 1000 bis Fr. 4000 für die Kantone. Sie zeigt insbesondere die möglichen Mehreinnahmen der Hochschulen aufgrund der Gebührenerhöhung sowie die daraus entstehenden Mindereinnahmen im Rahmen der Interkantonalen Finanzierungsvereinbarungen auf. Letztere entstehen, weil die Zahlungen der Kantone an die Hochschulen bei hohen Studiengebühren gesenkt werden (vgl. Art. 15 IUV sowie Art. 9 und 10 FHV). Ferner werden die entstehenden Mehrausgaben im Bereich der Stipendien berechnet.

2.2 Internationale Zusammenhänge

Über 40% der ausländischen Studierenden an der Universität Zürich sind in einem Doktoratsstudium eingeschrieben. Viele Doktorierende haben eine Anstellung an der Universität und sind damit auch Steuerzahlende im Kanton. Die Doktoratsstufe ist für den Wissenschaftsbetrieb der Universität von grundlegender Bedeutung. Doktorierende gehören, sofern sie auf Qualifikationsstellen angestellt sind, zum akademischen Mittelbau. Sie tragen einen wesentlichen Teil der universitären Forschung und Lehre. Um weiterhin kompetitive Forschung betreiben zu können, ist die Universität darauf angewiesen, für die Doktoratsstufe die qualifiziertesten Studierenden gewinnen zu

können, ungeachtet ihrer Herkunft. Bei hohen Gebühren bestünde die Gefahr, dass diese künftig auf ein Doktoratsstudium an der Universität Zürich verzichten würden, was sich nachteilig auf die Forschungs- und Lehrkompetenz auswirken würde. Diese Überlegungen gelten grundsätzlich auch für die Masterstufe, auf der sich die Studierenden für die Doktoratsstufe qualifizieren können.

Der Hochschulzugang für ausländische Studierende sichert – vor allem im europäischen Raum – ein «Gegenrecht» für schweizerische Studierende. Sie können, zu teils geringen Gebühren, an einer Hochschule im Ausland studieren und ihre dort erworbenen Kompetenzen nach dem Abschluss auch in der Schweiz beruflich einsetzen. In Deutschland sind z. B. ausländische Studierende betreffend Studiengebühren den inländischen gleichgestellt, d. h. in Bundesländern, die keine Studiengebühren kennen, studieren Schweizer Studierende unentgeltlich. Zurzeit ist dies in Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen der Fall. In den übrigen Bundesländern sind die Studiengebühren mit den schweizerischen vergleichbar. Gemäss Angaben der OECD waren 2007 über 6500 Studierende mit Herkunftsland Schweiz an ausländischen Hochschulen eingeschrieben. Die meisten davon, d. h. über 2000 Personen, studierten in Deutschland (vgl. Bericht und Antrag zu den dringlichen Postulaten KR-Nrn. 42/2010 und 43/2010 betreffend Erhöhung der Studiengebühren und eine restriktive Gewährung von Stipendien für ausländische Studierende an der Universität und Zürcher Fachhochschule, Vorlage 4748).

3. Reform des Stipendienwesens

2009 wurden fünf verschiedene parlamentarische Vorstösse – zwei parlamentarische Initiativen, zwei Postulate und ein dringliches Postulat – eingereicht, mit denen Änderungen im Stipendienrecht verlangt werden. Der Kantonsrat unterstützte in der Folge die beiden parlamentarischen Initiativen KR-Nrn. 386/2009 und 387/2009 vorläufig und überwies die Postulate KR-Nrn. 388/2009, 389/2009 und 390/2009 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung. Die Kommission für Bildung und Kultur hat in der Folge, gestützt auf die parlamentarischen Initiativen und Postulate, Grundsätze und Eckwerte für das ganze Stipendienrecht ausgearbeitet und in einem Bericht zusammengefasst. In diesem Zusammenhang steht auch ein Ausbau des Darlehenssystems zur Diskussion. Der Regierungsrat wird sich im Rahmen seiner Stellungnahme gemäss § 28 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (LS 171.1) materiell zum Ganzen äussern (vgl.

Bericht und Antrag des Regierungsrates zu den Postulaten KR-Nrn. 388/2009 und 389/2009 betreffend Mehr Aus- und Weiterbildungen unterstützen [Stipendienreform III] und betreffend Aus- und Weiterbildungsoffensive [Stipendienreform IV], Vorlage 4877).

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 395/2009 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Husi