



An die Mitglieder  
des Kantonsrates

14. Februar 2017

**1200.118**

**Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz), Totalrevision; 2. Lesung**

**2. Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 14. Februar 2017**

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

## **A. Ausgangslage**

### **1. Einleitung**

Mit Beschluss vom 10. Januar 2017 verabschiedete der Regierungsrat den Bericht und Antrag für eine Totalrevision des Stipendiengesetzes zuhanden der 2. Lesung des Kantonsrats vom 20. März 2017. Darin nimmt er die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen und Anliegen auf. Darüber hinaus stellt er einige weitere Anträge, welche vom Ergebnis in 1. Lesung im Kantonsrat abweichen.

### **2. Arbeit der Kommission**

Die Kommission traf sich nach der 1. Lesung des Gesetzes im Kantonsrat zu zwei weiteren Sitzungen. Insgesamt hielt sie sechs Sitzungen ab. In ihrer fünften Sitzung blickte die Kommission auf die 1. Lesung im Kantonsrat zurück und behandelte den Gesetzesentwurf nochmals im Detail in einer zweiten Lesung. Zudem diskutierte sie den Bericht und Antrag des Regierungsrats sowie die darin beantworteten Fragen und erörterten Anliegen aus der 1. Lesung. An der sechsten Sitzung verabschiedete die Kommission den vorliegenden Bericht.



Die Kommission setzt sich unverändert wie folgt zusammen:

- Mauch-Züger Heinz, Stein, pu (Präsident)
- Brönnimann Markus, Herisau, FDP
- Cavelti Fidel, Herisau, FDP
- Eugster Anna, Speicher, CVP/EVP
- Friedli Hannes, Heiden, SP
- Zeller Peter, Teufen, SVP
- Zuberbühler Andreas, Rehetobel, pu

Für das Aktuariat sorgte Christian Aegerter, der bis Ende November 2016 im Departement Bildung und Kultur als Departementssekretär tätig war. Er stellte sich nach seinem Ausscheiden aus der kantonalen Verwaltung zur Verfügung, das Aktuariat der Kommission bis zum Abschluss ihrer Tätigkeit weiterzuführen. An den letzten beiden Sitzungen nahm Helga Horisberger, Departementssekretärin Bildung und Kultur, teil.

Der Kommission standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 10. Januar 2017
- Stipendiengesetz, Entwurf des Regierungsrats vom 10. Januar 2017
- Synopse vom 10. Januar 2017
- Grafische Übersicht über den Gesuchseingang während den Monaten 09.2014 - 12.2015

## **B. Erwägungen**

### **1. Eintreten und grundsätzliche Überlegungen**

Die Kommission spricht sich einstimmig für Eintreten aus.

Der Regierungsrat legte den departementalen Vorentwurf der Verordnung bei, was die Kommission begrüsst. Sie stellt fest, dass die Steuerung des Stipendiensystems primär über die Verordnung erfolgt. Das Gesetz setzt lediglich den Rahmen. Die Kommission zeigt sich erfreut, dass einige ihrer Anliegen in die Verordnung eingeflossen sind. Gleichzeitig ist sie der Ansicht, dass in die Verordnung einige weitere Anliegen der Kommission und des Kantonsrats aufgenommen werden könnten. Dazu werden nachfolgend bei den betreffenden Artikeln entsprechende Aussagen gemacht.

Die Ausführungen des Regierungsrates zu den in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen und Anliegen sind aus Sicht der Kommission durch den regierungsrätlichen Bericht nachvollziehbar und ausreichend beantwortet worden. Über die Änderungsanträge des Regierungsrats hinaus beantragt die Kommission eine weitere Änderung des Gesetzesentwurfs. Sie verzichtet darauf, ihren einzigen Änderungsantrag den Anträgen des Regierungsrats synoptisch gegenüberzustellen.

Die Kommission hat die Vorlage artikelweise beraten. In ihren Erläuterungen macht sie aber nicht zu allen Artikel Aussagen. Zu denjenigen Artikeln, zu denen nachfolgend keine Aussagen gemacht werden, hat die Kommission keine Bemerkungen.



## 2. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

### *Art. 5 Beitragsberechtigte Ausbildungen*

Der Regierungsrat hat die anlässlich der 1. Lesung aufgeworfenen Fragen zur Möglichkeit der Kürzung von Ausbildungsbeiträgen, wenn die frei gewählte Ausbildung nicht die kostengünstigste ist, nachvollziehbar beantwortet. Die im Kantonsrat erwähnten Beispiele hatten nicht gleichartige Ausbildungen zum Gegenstand.

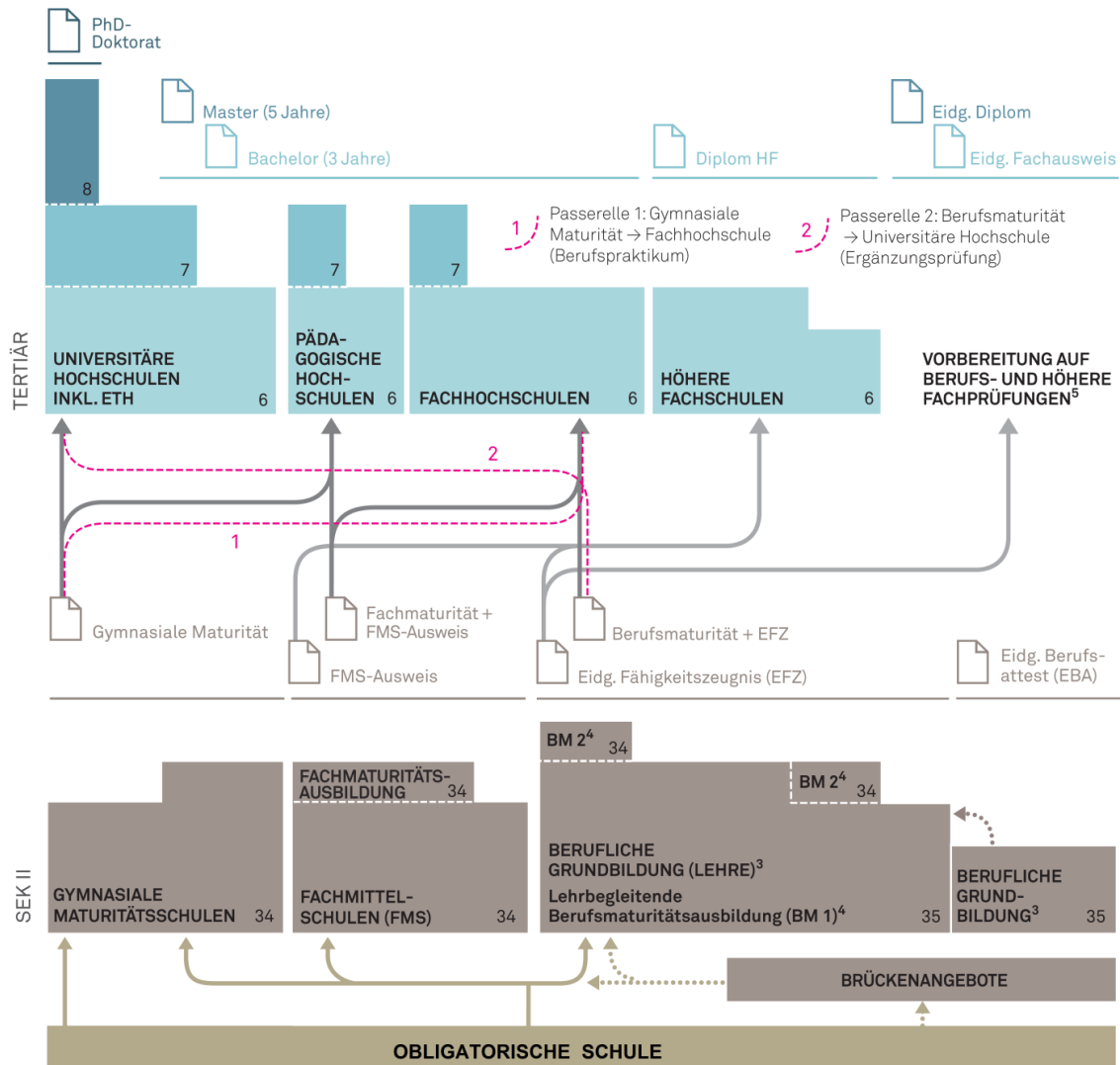
Die Kommission ist darüber hinaus der Frage nachgegangen, ob auch Kürzungen bei gleichartigen Ausbildungen möglich sind. Konkret fragte sie sich, ob Ausbildungsbeiträge gekürzt werden können, wenn die Ausbildung aufgrund der freien Wahl des Ausbildungsortes nicht die kostengünstigste ist. Sie hat in Erfahrung gebracht, dass allen Personen in Ausbildung unabhängig von den effektiv anfallenden Kosten am Ausbildungsort gleichermaßen die pauschalen Kostenansätze gemäss Verordnung angerechnet werden sollen. Liegen die Kosten für die Ausbildung am frei gewählten Ausbildungsort höher als die Pauschale, bleiben in der Berechnung unberücksichtigte Kosten. Das fällt insbesondere bei Ausbildungen im Ausland ins Gewicht, beispielsweise bei einem Studium an einer amerikanischen Eliteuniversität mit hohen Lebenshaltungs- und Ausbildungskosten. Die Kommission ist der Meinung, dass eine Kürzung in diesem Sinne sachlich richtig und verantwortbar ist.

### *Art. 6 Erst- und Zweitausbildung*

Die Kommission begrüsst, dass das Stipendengesetz die akademische Ausbildung und die Berufsbildungsschiene hinsichtlich der Erstausbildung gleichbehandelt und dass der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag nochmals darauf hinweist.

Die Bestimmung zur Zweitausbildung (Art. 6 Abs. 2) wurde insofern verbessert, als das Ende der Zweitausbildung nun definiert ist. Dies begrüsst die Kommission, sie hat in der 1. Lesung bemängelt, dass dies in der damals vorliegenden Fassung noch nicht der Fall war.

Der Kommission ist in ihrer Beratung aufgefallen, dass die Definition des Regierungsrats gemäss Antrag auf die 2. Lesung – abgesehen von der eben erwähnten Präzisierung – dem Wortlaut des Antrags des Regierungsrates zu Handen der 1. Lesung entspricht. Sie hat sich gefragt, ob der Prüfungsauftrag aus der 1. Lesung damit erfüllt ist oder nicht. Auf Nachfrage hat sie in Erfahrung gebracht, dass auf die 2. Lesung hin nochmals verschiedene Varianten für die Definition der Erst- und Zweitausbildung geprüft wurden. Dabei wurde festgestellt, dass die Fassung gemäss Beschluss der 1. Lesung klar und sachlich richtig ist. Die Kommission schliesst sich grundsätzlich dieser Erkenntnis an. Sie möchte aber, dass die Zweitausbildung erst mit einer abgeschlossenen berufsbefähigenden Ausbildung begonnen werden kann, was in der Verordnung geklärt werden soll (vgl. Ausführungen zu Art. 7 Abs. 3). Das Kriterium der «Weiterführung» ist einleuchtend und klar, wenn man die Darstellung der Bildungssystematik vor Augen hat, welche der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag auf die erste Lesung auf Seite 5 abgebildet hatte. Solange ein Ausbildungsverlauf den abgebildeten Pfeilen folgt, ist das Kriterium der Weiterführung erfüllt. Sobald eine Ausbildung begonnen wird, die nicht mit einem Pfeil mit der vorangehenden Ausbildung verbunden ist, beginnt die Zweitausbildung. Die Zweitausbildung ist beendet, wenn keine weiterführende Ausbildung mehr möglich ist oder erneut eine Ausbildung begonnen wird, die nicht mit einem Pfeil mit der vorangehenden Ausbildung verbunden ist. Zur Illustration wird die Darstellung der Bildungssystematik nachfolgend abgebildet.



## Art. 7 Form der Beitragsgewährung

Doktorierende erhalten keine Stipendien. Der Regierungsrat erklärt dies in seinem Bericht und Antrag damit, dass Studierende in der Regel ein Erwerbseinkommen erzielen. Die Kommission stellt fest, dass dies für die meisten Doktorierenden zutreffen wird, aber nicht für alle. Im Ergebnis erachtet es die Kommissionsmehrheit als sachgerecht, wenn im Doktorat keine Stipendien ausgerichtet werden. Falls ausnahmsweise das Erwerbseinkommen einer doktorierenden Person nicht ausreicht, kann sie ergänzend Darlehen beantragen.

Hinsichtlich der Delegation für die Regelung der Ausnahmen beantragt der Regierungsrat, dass die Wendung «...in der Verordnung...» gestrichen wird, unter anderem in Art. 7 Abs. 3. Die Kommission ist damit einverstanden. Sie verbindet dies aber mit der Erwartung, dass der Regierungsrat die Ausnahmen in allgemeingültiger Form in der Verordnung regelt und nicht im Einzelfall.

Nach Art. 7 Abs. 3 werden Ausbildungsbeiträge in der Zweitausbildung grundsätzlich als Darlehen gewährt. Der Kantonsrat stimmte in der 1. Lesung dem Antrag der Kommission zu, wonach Ausnahmen von diesem



Grundsatz möglich sind. Die Kompetenz für die Festlegung wird an den Regierungsrat delegiert. Die Kommission hat vor allem zwei Konstellationen vor Augen, in denen Ausnahmen gerechtfertigt sein können. Der erste Fall betrifft Berufsleute, die infolge der technologischen oder gesellschaftlichen Entwicklung faktisch ihren ursprünglich gelernten Beruf nicht mehr ausüben können. Als konkretes Beispiel wird der Beruf «Schriftsetzer/in» genannt. Der zweite Fall betrifft Personen in Ausbildung, die eine Zweitausbildung beginnen, ohne zuvor einen berufsbefähigenden Abschluss erlangt zu haben. Das ist beispielsweise der Fall, wenn nach einer gymnasialen Matura direkt eine berufliche Grundbildung absolviert wird. Solche Fälle dürften selten sein. Weil die betroffenen Personen keinen berufsbefähigenden Abschluss erworben haben, ist es nach Ansicht der Kommission stossend, wenn von ihnen eine vollumfängliche Finanzierung des Studiums durch Erwerbseinkommen oder rückzahlbare Darlehen erwartet würde. Bei der Durchsicht des Vorentwurfs der Verordnung ist der Kommission aufgefallen, dass von der Kompetenz zur Festlegung von Ausnahmen hinsichtlich von Stipendien in der Zweitausbildung kein Gebrauch gemacht wurde. Die Kommission spricht sich dafür aus, dass die beiden genannten Konstellationen in die Verordnung aufgenommen werden sollen.

#### *Art. 10 Finanzieller Bedarf*

Die Kommission ist der Frage nachgegangen, weshalb bei den Fremdleistungen zwischen denjenigen der Eltern einerseits und anderer gesetzlich Verpflichteter andererseits differenziert wird. Dabei hat sie festgestellt, dass die Eltern deshalb explizit erwähnt werden, weil ihre Leistungspflicht nach der Stipendiengesetzgebung weitergeht, als diejenige nach Zivilrecht. Nach Art. 277 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, abgekürzt ZGB) dauert die Unterhaltspflicht der Eltern solange, bis ihre Kinder eine angemessene Ausbildung ordentlicherweise abschliessen können. Angemessen ist in aller Regel die Erstausbildung, während Weiterbildungen, Zweitausbildungen und Zusatzausbildungen nicht mehr von den Eltern zu finanzieren sind. Nach dem Stipendiengesetz geht die Unterstützungspflicht der Eltern weiter. Von ihnen wird auch in der Zweitausbildung ein Beitrag erwartet und entsprechend angerechnet. Hat sich das Kind aufgrund seiner Biografie in einem bestimmten Mass von den Eltern gelöst und ist von ihnen zumindest teilweise unabhängig geworden, wird der zumutbare stipendienrechtliche Elternbeitrag reduziert (Art. 13 Abs. 2). Ob die Eltern effektiv die stipendienrechtlich vorgesehenen Leistungen auch tatsächlich erbringen, kann und soll nicht entscheidend sein. Die Leistungspflicht der Eltern führt in jedem Fall zu einem Abzug bei der Berechnung der Stipendien. Wäre dem nicht so, würde der Umgehung Tür und Tor geöffnet. Eltern könnten sonst zulasten des Staates auf eine Unterstützung ihrer Kinder verzichten. Die Kommission erachtet die über das Zivilrecht hinausgehende Unterstützungspflicht der Eltern richtig. Eltern sind ein Teil des Systems. Es ist sachlich richtig, dass von ihnen auch in der Zweitausbildung zumindest eine reduzierte Unterstützungsleistung erwartet wird.

#### *Art. 13 Zumutbare Fremdleistung*

Grundsätzlich begrüsst die Kommission die redaktionell angepasste Formulierung in Art. 13 Abs. 2 lit. b. Mit dem neuen Wortlaut können Missverständnisse verhindert werden. Allerdings wurde ein Potential für neue Missverständnisse geschaffen, weil unklar ist, ob lit. b Bezug auf lit. a nimmt oder nicht. Im Sinne einer Klärung beantragt die Kommission die folgende Fassung:

Antrag Regierungsrat	Antrag Parlamentarische Kommission
b) ohne abgeschlossene Ausbildung ist und während vier Jahren aufgrund von Erwerbstätigkeit, Führung eines eigenen Haushaltes mit Unmündigen oder Pflegebedürftigen, Militär- und Zivildienst oder Arbeitslosigkeit finanziell von den Eltern unabhängig war;	b) ohne abgeschlossene Ausbildung im Sinne von lit. a ist und während vier Jahren aufgrund von Erwerbstätigkeit, Führung eines eigenen Haushaltes mit Unmündigen oder Pflegebedürftigen, Militär- und Zivildienst oder Arbeitslosigkeit finanziell von den Eltern unabhängig war;



### *Art. 17 Höchstansätze Darlehen*

Die Kommission stellt fest, dass die Höchstansätze der Darlehen ohne Nachteil erhöht werden könnten. Für Personen in Ausbildung würde dies die Möglichkeit für die Finanzierung von Ausbildungen erhöhen, für den Kanton hätte dies in finanzieller Hinsicht keine erheblichen Konsequenzen. Weil aber gemäss den Ausführungen des Regierungsrats zu erwarten ist, dass eine allfällig höhere Darlehensobergrenze aus Respekt vor der Verschuldung kaum je ausgeschöpft würde, verzichtet die Kommission auf einen entsprechenden Antrag.

### *Härtefallregelung Rückerstattung von Stipendien und Darlehen (Art. 19 Abs. 2, Art. 20 Abs. 3 und Art. 23)*

Die Kommission begrüsst und unterstützt die Neufassung der Härtefallregelung hinsichtlich der Rückerstattung von Stipendien und Darlehen. Aus dem neuen Wortlaut ergibt sich materiell die folgende Konsequenz: In der Fassung der 1. Lesung ermöglichte Art. 19 Abs. 2, dass in jedem Fall Abzahlungspläne mit Teilzahlungen festgelegt werden konnten. In der neuen Fassung zu Handen der 2. Lesung können Abzahlungspläne nur noch bei einer Verlängerung der Rückzahlungsfristen festgelegt werden. Die Kommission ist mit dieser Regelung einverstanden. Bei der Rückzahlung von Darlehen soll aus Sicht der rückzahlungspflichtigen Person ein Handlungsspielraum und entsprechende Freiheiten bestehen. Im Sinne der Eigenverantwortung scheint es nicht nötig zu sein, dass in jedem Fall ein Abzahlungsplan verordnet wird.

Die Kommission beantragte zu Handen der 1. Lesung, dass die Teuerung zwingend auszugleichen ist. Der Antrag fand keine Mehrheit. Vor dieser Ausgangslage verzichtet sie auf eine erneute Antragstellung. Die Kommission erwartet, dass der Regierungsrat von seiner Kompetenz Gebrauch macht und die Teuerung ausgleicht.

### *Art. 28 Übergangsbestimmungen*

Bei der Übergangsregelung bestand aufgrund des Ergebnisses der 1. Lesung und der im Bericht und Antrag des Regierungsrats ausgeführten rechtlichen Bedenken eindeutiger Handlungsbedarf. Die Kommission begrüsst und unterstützt die vom Regierungsrat auf die 2. Lesung vorgeschlagene Lösung, die sich am Zeitpunkt des Gesucheingangs orientiert. Die neu vorgeschlagene Regelung ist verständlich formuliert, wirkt im Vollzug messerscharf und behandelt den Grossteil der gesuchstellenden Personen im gleichen Ausbildungsjahr gleich. Im Hinblick auf das Inkrafttreten führt der neue Ansatz faktisch dazu, dass das neue Recht erst mit Beginn des Ausbildungs- und Studienjahrs 2018/19 wirksam wird, weil die meisten Gesuche des Studienjahres 2017/18 vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts (1.1.2018) bei der Stipendienfachstelle eingehen werden.

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass ein Ausbildungsjahr in der Regel im Herbst beginnt und die meisten Gesuche ab dem Monat März des gleichen Jahres bei der Stipendienfachstelle eingehen. Vor diesem Hintergrund ist der neu geplante Inkraftsetzungszeitpunkt per 1.1.2018 ideal. Es ist zu erwarten, dass die meisten Gesuche für das Studienjahr 2018/19 nach diesem Datum eintreffen werden. Trotzdem besteht die Möglichkeit, dass einige wenige Gesuche für das Ausbildungsjahr 2018/19 vor der Inkraftsetzung eingereicht werden. Auf diese müsste das alte Recht angewendet werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob eine Person selber beurteilen kann, welches Recht für sie das bessere ist. Dies ist nicht der Fall. Es muss eine Berechnung gemacht werden, dies kann nur die Stipendienfachstelle. Die Kommission würde es begrüssen, wenn für Gesuche betreffend das Studienjahr 2018/19, die vor dem Inkraftsetzungszeitpunkt eingehen, auf Anfrage hin bekannt gegeben würde, welches Recht für die betreffende Person voraussichtlich das bessere ist.



## C. Auswirkungen

Der Regierungsrat beziffert die Mehrkosten des neuen Gesetzes im Jahr 2018 mit rund Fr. 180'000 und in den Folgejahren mit Fr. 350'000 wiederkehrend. Somit liegen die Kosten unter dem Betrag, welcher der Regierungsrat beim Beitritt zum Stipendien-Konkordat in Aussicht gestellt hat (maximale wiederkehrende Mehrkosten von 0.4 Mio. pro Jahr). Es ist davon auszugehen, dass infolge der Teuerung und insbesondere der stetig steigenden Gesundheitskosten zusätzlich zum neuen Recht Ohnehin-Effekte eintreffen werden, die ihrerseits kostenerhöhend wirken werden.

Die Kommission begrüsst, dass rund 140 Personen in Ausbildung (64%) mit dem neuen Recht höhere Ausbildungsbeiträge erhalten (Basis: Ausbildungs- und Studienjahr 2015/16). Dass 20 Personen (9%) gleich viel und 60 Personen (27%) weniger erhalten, erstaunt auf den ersten Blick. Angesichts der Aussage im Bericht und Antrag des Regierungsrats, wonach die Ausbildungsbeihilfen mit dem neuen System zielgerichteter als heute für finanziell schlechter gestellte Personen eingesetzt werden, kann dies verantwortet werden.

## D. Antrag

Die vorberatende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz) in 2. Lesung im Sinne der Kommission zuzustimmen.

Für die parlamentarische Kommission

sign. Heinz Mauch-Züger

Heinz Mauch-Züger, Präsident