



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 21. Juni 2016 / lbr

1200.118

Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz), Totalrevision; 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. Juni 2016

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

A. Ausgangslage

1. Zweck

Ziel der Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen ist es, Personen in Ausbildung – insbesondere jungen Menschen – ungeachtet von Herkunft, Geschlecht, sozialem Status oder finanzieller Leistungsfähigkeit eine ihren Fähigkeiten entsprechende Ausbildung zu ermöglichen.

2. Grundsatz der Subsidiarität

Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien oder Studiendarlehen werden nur dann ausgerichtet, wenn andere Beiträge (Eltern, Sozialversicherungen usw.) nicht ausreichen. Nur ein kleiner Teil der Personen in Ausbildung erfüllt die Voraussetzungen für staatliche Ausbildungsbeiträge. Im Jahr 2015 standen rund 3'600 Personen aus Appenzell Ausserrhoden in einer entsprechenden nachobligatorischen Ausbildung. Davon stellten rund 540 Personen (15 %) eine Anfrage oder ein Gesuch um Ausbildungsbeiträge. An 202 Personen wurden Stipendien ausbezahlt, 10 Personen bezogen ein Darlehen.



3. Geltende Stipendengesetzgebung

Das geltende Stipendengesetz (bGS 415.21) wurde vom Kantonsrat am 24. April 1988 beschlossen. Ein Absatz dieses Gesetzes wurde am 24. September 2007 im Rahmen der Vorlage zum neuen nationalen Finanzausgleich (NFA) geändert (Art. 11 Abs. 2). Die Verordnung zum Stipendengesetz wurde vom Kantonsrat ebenfalls am 24. April 1988 beschlossen und bisher einer Revision unterzogen (2004, betroffen waren vier Artikel).

4. Gesellschaftlicher Handlungsbedarf

Das gesellschaftliche und wirtschaftliche Umfeld hat sich seit der Inkraftsetzung der geltenden Stipendengesetzgebung verändert. Genannt werden in diesem Zusammenhang die technologische Entwicklung, die gestiegene Mobilität, die Forderung nach lebenslangem Lernen, eine erhöhte berufliche Flexibilität, vielfältiger gewordene Familienverhältnisse oder der Trend zum beruflichen Wiedereinstieg von Frauen nach einer längeren Phase mit Familien- und Erziehungsarbeit. Die Nachfrage nach spezialisiertem und qualifiziertem Personal auf dem Arbeitsmarkt hat zugenommen. Verändert hat sich auch die Bildungslandschaft. Es sind neue Ausbildungen entstanden, viele bestehende Ausbildungen wurden neuen Anforderungen angepasst. Der Anteil an der Wohnbevölkerung ab 25 Jahren mit Abschluss auf der Tertiärstufe (Hochschule oder höhere Berufsbildung) ist zwischen 2000 und 2013 in der Schweiz von 22 auf 31 Prozent angestiegen, in Appenzell Ausserrhoden von 19 auf 27 Prozent. Gemäss Prognosen des Bundesamtes für Statistik dürfte ab 2025 über die Hälfte der erwerbstätigen Bevölkerung über einen Tertiär-Abschluss verfügen. Diesem Wandel trägt das vorliegende Stipendengesetz Rechnung.

5. Stipendien-Konkordat

Ein weiterer Revisionsbedarf ergibt sich aus der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen («Stipendien-Konkordat»), welche der Kantonsrat am 18. März 2013 in zweiter Lesung genehmigte. Diese Vereinbarung gewährleistet einerseits eine formelle Harmonisierung der kantonalen Stipendienwesen, insbesondere durch eine einheitliche Definition stipendienrechtlicher Begriffe und wichtiger formaler Kriterien. Andererseits fördert sie die materielle Harmonisierung, vor allem durch die Vorgabe von Mindeststandards. Nachdem die Referendumsfrist Ende Mai 2013 unbenutzt abgelaufen war, erklärte der Regierungsrat per 1. Juli 2013 den Beitritt zum Konkordat. Damit ist Appenzell Ausserrhoden verpflichtet, die notwendige Anpassung des kantonalen Rechts an das Konkordat innerhalb von fünf Jahren vorzunehmen. Der vorliegende Gesetzesentwurf erfüllt alle Kriterien des Stipendien-Konkordats.

6. Ausbildungsbeitragsgesetz

Auch das Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (SR 416.0, abgekürzt Ausbildungsbeitragsgesetz) ist zu beachten. Die Voraussetzungen dieses Gesetzes müssen erfüllt sein, damit der Bund einem Kanton Beiträge für die Aufwendungen im Stipendienbereich ausrichtet. Das Bundesparlament beschloss im Dezember 2014 als indirekten Gegenvorschlag zur «Stipendieninitiative» eine Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes. Nachdem die «Stipendieninitiative» am 14. Juni 2015 abgelehnt wurde, setzte der Bundesrat das Gesetz per 1. Januar 2016 in Kraft. Die Bestimmungen der Art. 3, 5–14 und 16 des Stipendien-Konkordats müssen eingehalten werden, damit der Bund einem Kanton weiterhin Beiträge ausrichtet (Art. 4 Ausbildungsbeitragsgesetz).



B. Grundzüge der Vorlage

Das neue Stipendiengesetz beinhaltet im Vergleich zum geltenden Recht diverse Änderungen. Von Bedeutung sind die folgenden Punkte:

- Das kantonale Recht muss an die Mindestvorgaben des Stipendien-Konkordats angepasst werden. Das hat Auswirkungen auf die Höchstansätze der Stipendien. Die geltenden Höchstansätze stammen aus dem Jahr 1988 und betragen Fr. 10'000 für Ledige und Fr. 12'000 für Verheiratete (vgl. Art. 8 Abs. 4 des Stipendiengesetzes). Das Stipendien-Konkordat sieht demgegenüber Höchstansätze von mindestens Fr. 12'000 für Ausbildungen auf der Sekundarstufe II und Fr. 16'000 für Ausbildungen auf der Tertiärstufe vor (vgl. Art. 15 Abs. 1 Stipendien-Konkordat).
- Nach der geltenden Stipendiengesetzgebung erlässt der Kantonsrat die Ausführungsbestimmungen in einer kantonsrätlichen Verordnung. Neu soll der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen erlassen.
- Die Stipendienkommission hat nach dem geltenden Recht Verfügungskompetenz und die Kompetenz zum Erlass von Richtlinien. Dies ist nicht mehr zeitgemäss. Die Verfügungskompetenz wird neu dem zuständigen Amt zugewiesen, die Rechtsetzungskompetenz dem ordentlichen Gesetz- und Verordnungsgeber (Gesetz: Kantonsrat; Verordnung: Regierungsrat).
- Angesichts der Kompetenzverschiebungen gibt es keine zwingenden Gründe mehr für die Beibehaltung der Stipendienkommission. Sie wird ersatzlos aufgehoben, dies auch im Sinne der Aufgabenüberprüfung.
- Neu wird im Ausserrhoder Recht für die Ausrichtung von Stipendien eine Alterslimite eingeführt. Sie kommt zur Anwendung, wenn jemand eine Ausbildung nach dem vollendeten 40. Altersjahr beginnt.
- Die geltenden Höchstansätze pro Person und Jahr für Darlehen stammen aus dem Jahr 1988 und werden von Fr. 10'000 auf Fr. 16'000 angehoben.
- Der maximale Gesamtdarlehensbetrag über alle Ausbildungsjahre und -stufen hinweg wird von heute Fr. 40'000 auf neu Fr. 64'000 pro Person erhöht. Für Stipendien ist kein maximaler Gesamtbetrag vorgesehen.

C. Vernehmlassung

Der Regierungsrat eröffnete am 16. Februar 2016 die Vernehmlassung. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis zum 13. Mai 2016. Es gingen 23 Antworten ein. Stellung bezogen haben 13 Gemeinden, vier kantonale Parteien (EDU, FDP, SP und SVP), die Gemeindepräsidentenkonferenz, zwei kantonale Wirtschaftsverbände (Gewerbeverband und Industrieverein), der Bauernverband, die Frauenzentrale und die Kommission Bildung, Jugend und Sport Heiden.

Die inhaltlichen Rückmeldungen, Anträge und Anliegen bezogen sich mehrheitlich auf die Alterslimite von 40 Jahren für die Ausrichtung von Stipendien (Art. 7 Abs. 2), auf die Beschränkung der Ausbildungsbeiträge auf Darlehen in der Zweitausbildung (Art. 7 Abs. 3), auf die Definition der Erst- und Zweitausbildung (Art. 12), auf die Verteilung der Ausbildungsbeiträge auf Stipendien und Darlehen (insbesondere auf die Frage des Splittings, Art. 16 Abs. 1) und auf die Verzinsung der Darlehen (Art. 21). Zu diesen Themen werden die Vernehmlassungsergebnisse in den nachfolgenden Kapiteln zusammengefasst und beurteilt.

Aufgrund der eingegangenen Antworten und einer nochmaligen Prüfung der Vorlage wurde Anpassungen in Art. 6 (Erst- und Zweitausbildung), Art. 12 (Zumutbare Eigenleistung), Art. 21 (Verzinsung) und Art. 24 (Mitwirkungspflichten) vorgenommen. Einige Anliegen wurden im Hinblick auf die Erarbeitung der Verordnung



aufgenommen. Formelle Aspekte (Systematik, Gesetzesredaktion, Verständlichkeit) wurden nur vereinzelt kommentiert resp. kritisiert. Eine detaillierte Auswertung der Vernehmlassung findet sich in Beilage 1.3.

D. Erwägungen

1. Sekundarstufe II und Tertiärstufe: Zahlen und Begriffe

Im vorliegenden Bericht werden Aussagen zu den folgenden Bildungsstufen gemacht. Die Sekundarstufe II schliesst an die Volksschule (obligatorische Schule) an und umfasst die allgemein bildenden Mittelschulen und die berufliche Grundbildung. Die Tertiärstufe umfasst die Hochschulen (universitären Hochschulen, die Eidg. Technischen Hochschulen und die Fachhochschulen; Tertiärstufe A) sowie die Höhere Berufsbildung (Berufsprüfung, höhere Fachprüfung, höhere Fachschulen; Tertiärstufe B).

Gemäss Bundesamt für Statistik verfügt rund 50 % der Schweizerischen Wohnbevölkerung über einen Höchstabschluss auf der Sekundarstufe II. Die meisten dieser Personen haben eine berufliche Grundbildung absolviert. Rund 30 % der Wohnbevölkerung verfügt über einen Höchstabschluss auf der Tertiärstufe. Diese Personen haben mehrere Ausbildungen durchlaufen. Im Anschluss an die Sekundarstufe II besuchten diese Personen entweder eine Hochschule oder durchliefen eine Ausbildung in der höheren Berufsbildung (höhere Fachschule, z.B. Diplomierte/r Betriebswirtschafter/in HF; Berufsprüfung, z.B. Automobiagnostiker/in mit eidg. Fachausweis BP oder eine Höhere Fachprüfung, z.B. Bodenlegermeister/in Eidg. Diplom HFP).

2. Erst- und Zweitausbildung

Die Begriffe Erst- und Zweitausbildung werden in mehreren Rechtsgebieten verwendet, insbesondere im Stipendienwesen, im Steuerrecht und im Familienrecht. Dabei sind die Definitionen nicht deckungsgleich.

In der Vernehmlassung wurde angeregt, die Begriffe der Erst- und Zweitausbildung in Art. 6 präziser zu definieren und zu konkretisieren. Dies wurde aufgenommen, die betreffende Bestimmung wurde angepasst.

Im Stipendienrecht beginnt die Erstausbildung nach Abschluss der obligatorischen Schule mit der ersten formalen und anerkannten Ausbildung. Sie kann weiterführende Ausbildungen umfassen. Weiterführend sind allfällige weitere Ausbildungen solange, als der zuletzt erworbene Abschluss jeweils eine Voraussetzung für die weitere Ausbildung darstellt. Das schweizerische Bildungswesen zeichnet sich unter anderem durch eine hohe Durchlässigkeit aus. Insbesondere auf der Tertiärstufe gibt es verschiedene Wege, zu einem Ausbildungsabschluss zu gelangen.

Bei der gesetzlichen Definition der Erst- und Zweitausbildung liegt die Herausforderung darin, dass die individuellen Bildungsverläufe vielfältig sind, eine Gesetzesbestimmung aber generell-abstrakt ist. Die konkrete Bedeutung der Definition der Erst- und Zweitausbildung von Art. 6 wird anhand der nachfolgenden Darstellung verdeutlicht und bildlich veranschaulicht. Eine Ausbildung oder eine Ausbildungsfolge, die an die erste formale und anerkannte Ausbildung nach der obligatorischen Schulzeit anknüpft, wird solange der Erstausbildung zugerechnet, als die Abfolge unmittelbar aufeinander aufbaut oder mit einem Pfeil in eine höhere Ausbildungsstufe führt. Eine Zweitausbildung liegt dann vor, wenn die Abfolge der Ausbildungen nicht

unmittelbar aufeinander aufbaut resp. nicht mit einem Pfeil verbunden ist (horizontal oder nach unten führende Verläufe).

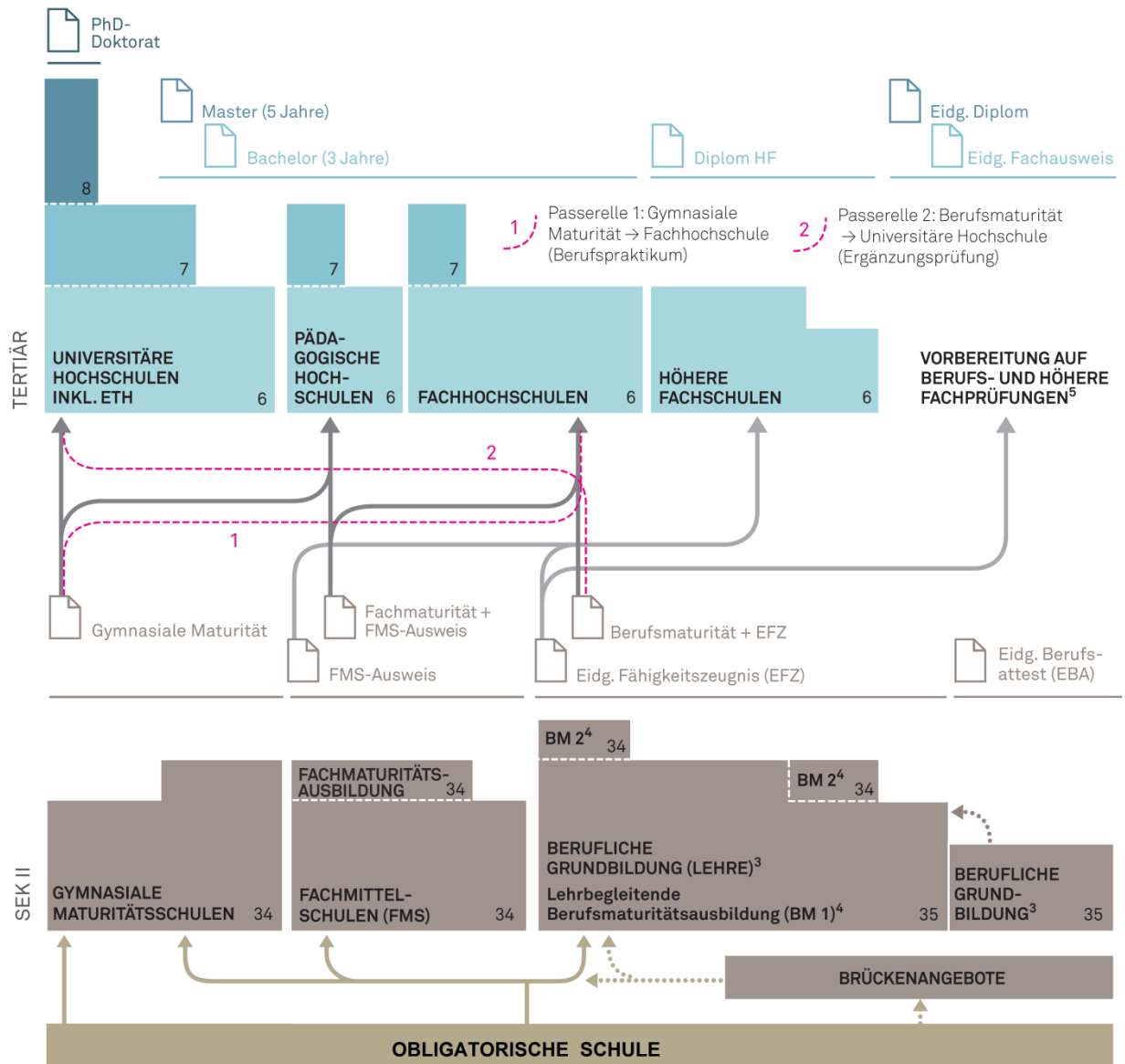


Abbildung 1: Quelle: EDK CDIP CDEP CDPE, www.edk.ch

Nachfolgend werden vier Beispiele von Erstausbildungen aufgezeigt:

- Beispiel a. Berufliche Grundbildung als Zimmermann/Zimmerin EFZ.
- Beispiel b. Gymnasium → Universität (Bachelor Betriebswirtschaft → Master Betriebswirtschaft)
- Beispiel c. Berufliche Grundbildung (Maurer/in EFZ) → Höhere Fachprüfung (Baumeister/in)
- Beispiel d. Berufliche Grundbildung (Kaufmann/-frau EFZ) → Berufsmaturität nach der Lehre → Ergänzungsprüfung Passerelle «Berufsmaturität – universitäre Hochschulen» → Universität (Bachelor Rechtswissenschaft → Master Rechtswissenschaft) → Doktorat (Rechtswissenschaft)



Die Durchlässigkeit des Bildungssystems wird am Beispiel d veranschaulicht, in welchem die Erstausbildung mit einer beruflichen Grundbildung beginnt und mit dem Doktorat an einer Universität abschliesst. Ausbildungsverläufe im Sinne dieses Beispiels sind selten.

In zeitlicher Hinsicht spielt es keine Rolle, ob die Teilausbildungen unmittelbar aneinandergereiht werden oder ob dazwischen zeitliche Unterbrüche liegen. Eine Erstausbildung liegt beispielsweise auch dann vor, wenn eine Person eine berufliche Grundbildung als Boden-Parkettleger/in EFZ absolviert, anschliessend während 10 Jahren auf dem Beruf arbeitet und dann die höhere Fachprüfung als Bodenlegermeister/in (höhere Berufsbildung) absolviert.

3. Ausbildungsbeiträge für die Erst- und Zweitausbildung

Bei erfüllten Beitragsvoraussetzungen werden in der Erstausbildung bis zur Höhe des Höchstansatzes Stipendien ausgerichtet (Art. 7 Abs. 1 Stipendiengesetz). Falls damit der ausgewiesene finanzielle Bedarf nicht gedeckt ist, können für Erstausbildungen an Hochschulen und in der höheren Berufsbildung ergänzend Darlehen gewährt werden. Dieser Grundsatz entspricht der bisherigen Regelung.

Das Stipendien-Konkordat würde es an sich zulassen, dass für Zweitausbildungen keine Ausbildungsbeiträge ausgerichtet werden (vgl. Art. 10 Abs. 2 Stipendien-Konkordat). Angesichts des Trends hin zum «lebenslangen Lernen in der Wissensgesellschaft» wäre ein solcher Schritt aber nicht richtig. Sofern die Voraussetzungen erfüllt sind, werden Ausbildungsbeiträge in der Zweitausbildung aber ausschliesslich als rückzahlungspflichtige Darlehen gewährt (Art. 7 Abs. 3 Stipendiengesetz). Diese Beschränkung ist sachgemäss und verantwortbar. Dahinter steht die gesetzgeberische Erwartung, dass die betreffenden Personen aufgrund der absolvierten Erstausbildung in die Lage versetzt wurden, selber für weitere Ausbildungskosten aufzukommen. Trifft dies nicht zu, so soll niemand aus finanziellen Gründen von der Zweitausbildung ausgeschlossen werden. Bezogene Ausbildungsbeiträge sollen in diesem Fall aber dem Staat zurückbezahlt werden (Darlehen).

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden erklärte sich einverstanden damit, dass beitragsberechtigten Personen in der Zweitausbildung an Stelle von Stipendien Darlehen gewährt werden (vgl. 2. Vernehmlassungsfrage, S. 21 der Vernehmlassungsauswertung).

4. Alterslimite für den Bezug von Stipendien

Wird eine Ausbildung nach dem vollendeten 40. Altersjahr begonnen, so ist der beitragsberechtigten Person der Ausbildungsbeitrag grundsätzlich als Darlehen auszurichten (Art. 7 Abs. 3 Stipendiengesetz). Diese Beschränkung gilt unabhängig davon, ob die Person in Erst- oder Zweitausbildung ist.

Das Gesetz räumt dem Regierungsrat die Kompetenz ein, in der Verordnung Ausnahmen festzulegen. Denkbar sind solche beispielsweise für sozial benachteiligte Personen, für Personen ohne abgeschlossene erste berufsbefähigende Ausbildung oder für alleinerziehende Elternteile, die während Jahren Familien- und Erziehungsarbeit geleistet haben und danach wieder ins Erwerbsleben einsteigen.

Das Stipendien-Konkordat würde eine Limite bis hinunter auf das Alter 35 zulassen. Aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung ist davon auszugehen, dass zunehmend Personen nach dem absolvierten 35. Altersjahr eine Ausbildung absolvieren. Einer der Gründe dürfte sein, dass die Erstausbildung durch eine



Phase mit Familien- und Erziehungsarbeit unterbrochen wird. Vor diesem Hintergrund ist es angemessen, wenn die Alterslimite in einem vorausschauenden Sinn bei 40 Jahren festgelegt wird.

Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden erklärte sich einverstanden damit, dass in der Erstausbildung eine Alterslimite (40 Jahre) für die Ausrichtung von Stipendien eingeführt wird (vgl. 1. Vernehmlassungsfrage, S. 18 der Vernehmlassungsauswertung).

5. Verteilung der Ausbildungsbeiträge auf Stipendien und Darlehen

Hinsichtlich der staatlichen Ausbildungsbeiträge stellt sich einerseits die Frage nach dem Umfang und andererseits nach der Aufteilung auf Stipendien und Ausbildungsdarlehen andererseits. Diese Fragen werden kontrovers diskutiert. Das zeigte sich auch in der Vernehmlassung des vorliegenden Gesetzes.

Für die Regelung dieser Fragen im Stipendiengesetz sind die Vorgaben des Stipendien-Konkordats von Bedeutung. Dieses verpflichtet die Kantone, in ihrer Gesetzgebung Stipendien vorzusehen. Es wäre nicht mit dem Stipendien-Konkordat zu vereinbaren, wenn gänzlich auf Stipendien verzichtet würde. Eine weitere Vorgabe setzt das Stipendien-Konkordat für die Höhe des Stipendienbetrags. Die Kantone sind verpflichtet, auf der Sekundarstufe II den Höchstansatz bei mindestens Fr. 12'000 pro Person und Jahr festzulegen (Art. 15 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 15 Abs. 4 Stipendien-Konkordat) und auf der Tertiärstufe bei mindestens Fr. 16'000 pro Person und Jahr (Art. 15 Abs. 1 lit. b Stipendien-Konkordat).

Auf der Tertiärstufe lässt es das Stipendien-Konkordat zu, dass der Höchstansatz für Stipendien um maximal 1/3 auf Fr. 10'667 reduziert wird und die Differenz durch Darlehen ersetzt wird (Splitting). In der Vernehmlassung wurde diese Möglichkeit kontrovers diskutiert. In den Stellungnahmen, welche sich gegen das Splitting aussprechen, wird zusammengefasst und im Wesentlichen ausgeführt, dass eine verstärkte Gewährung von Darlehen dem Grundsatz widerspreche, wonach Bildung allen zugänglich sein soll. Es wird die Befürchtung geäussert, dass eine Verlagerung hin zu Darlehen junge Menschen aus Respekt vor der Verschuldung von der Bildung generell oder von gewissen Ausbildungsgängen abhalten könnte. Der Verzicht auf Splitting ermögliche Chancengleichheit über alle sozialen Gesellschaftsschichten hinweg. In den Stellungnahmen, welche sich für das Splitting aussprechen, wird zusammengefasst und im Wesentlichen eine Stärkung der Eigenverantwortung gefordert. Darlehen sollten zum Regelfall werden und nicht Stipendien. Von den beitragsberechtigten Personen könne erwartet werden, dass sie nach Abschluss ihrer Ausbildung einen Teil der erhaltenen Beiträge zurück zu erstatten.

Der Regierungsrat spricht sich gegen das Splitting aus. Der aktuelle Höchstansatz für Stipendien von Fr. 10'000 wurde im Jahr 1988 festgelegt und gilt seither unverändert. Im Interkantonalen Vergleich liegt der Stipendienbetrag pro Kopf und Jahr in Appenzell Ausserrhoden unter dem gesamtschweizerischen Mittel und auch unter den Werten der meisten Ostschweizer Kantone. Es ist richtig, wenn im Rahmen der vorliegenden Totalrevision nach bald 30 Jahren der Höchstansatz für Stipendien spürbar angehoben wird. Bildung ist für Appenzell Ausserrhoden ein zentrales Gut. Mit einem Verzicht auf das Splitting können attraktive Rahmenbedingungen für die Personen in Ausbildung geschaffen werden, aber auch für ihre Familien. Das entspricht den Zielen des Regierungsprogramms. Der Verzicht auf das Splitting kommt vor allem finanziell schlecht gestellten Familien zugute.

Das Stipendienwesen überbietet trotz Verzicht auf das Splitting nicht. Eine Person in Ausbildung kann den finanziellen Bedarf für Lebensunterhalt und Ausbildung nicht allein mit Stipendien decken. Das gilt selbst für



finanziell sehr schlecht gestellte Personen. Einerseits wird von der Person in Ausbildung ein eigenes Einkommen erwartet und angerechnet (Art. 12 Stipendiengesetz), andererseits wird sie bei nicht vorhandener Leistungsfähigkeit der Eltern rückzahlungspflichtige Darlehen oder Drittmittel zur Deckung des Fehlbetrags beziehen müssen.

6. Verzinsung der Darlehen

In mehreren Vernehmlassungsantworten wurde gefordert, dass auf eine Verzinsung der Darlehen verzichtet werden soll. Teilweise wurde diese Forderung mit dem Antrag verbunden, dass bei einer zeitnahen Rückzahlung von Ausbildungsdarlehen auf einen kleinen Teil der Rückforderung verzichtet werden soll («Skonto»).

Gemeinsam ist dem Zins und dem Verzicht auf einen Teil der Rückzahlung («Skonto»), dass ein Anreiz für eine zeitnahe Rückzahlung gesetzt wird. Die beiden Ansätze weisen aber einen wesentlichen Unterschied auf. Bei einem Verzicht auf einen Teil der Rückzahlung («Skonto») ist der Bezug von Darlehen attraktiv. Das läuft einerseits dem Grundsatz der Subsidiarität zuwider. Andererseits kann ein Anreiz für ungerechtfertigte Bezüge von Darlehen bestehen, beispielsweise indem ein Härtefall (Art. 18 Stipendiengesetz) vorgetäuscht wird. Das zinslose Darlehen, das nicht vollumfänglich zurückbezahlt werden muss, wäre dann ein ungerechtfertigtes aber lukratives Geschäft. Mit der Verzinsung des Ausbildungsdarlehens besteht kein solcher Anreiz.

7. Grundsätze und Leitlinien für die Gesetzesredaktion

Mit dem Stipendien-Konkordat und dem Ausbildungsbeitragsgesetz des Bundes bestehen zwei Erlasse, welche für das vorliegende kantonale Stipendiengesetz von Bedeutung sind. Es stellt sich die Frage, inwieweit die entsprechenden Regelungen im kantonalen Stipendiengesetz wiederholt werden müssen oder sollen.

Diverse Bestimmungen des Stipendien-Konkordats sind nicht direkt anwendbar und bedürfen einer Umsetzung im kantonalen Recht. Das gilt insbesondere für Bestimmungen mit programmatischem Charakter und für Regelungsbereiche mit Minimalstandards, welche zwingend im kantonalen Recht konkretisiert werden müssen. Andere Bestimmungen des Konkordats sind eindeutig und klar formuliert, sodass sie ohne weiteres direkt anwendbar sind. Das gilt insbesondere für die Art. 5 und 6 zu den persönlichen Voraussetzungen resp. zum stipendienrechtlichen Wohnsitz.

Soweit die Bestimmungen des Stipendien-Konkordats direkt anwendbar sind, stellt sich die Frage ihrer Wiederholung im kantonalen Ausserrhoder Recht. Würde zu viel wiederholt, bestünden unnötige Redundanzen. Würde zu wenig wiederholt, würde das Ausserrhoder Stipendiengesetz lückenhaft erscheinen, wenn nicht parallel dazu das Stipendien-Konkordat studiert würde. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird ein Mittelweg beschritten. In der Absicht, dass das Ausserrhoder Stipendiengesetz in sich stimmig, thematisch vollständig und lesbar sein soll, werden die Bestimmungen des Stipendien-Konkordats so wenig als möglich wiederholt. Soweit dies nötig und zweckmässig ist, werden die Begriffe und Formulierungen des Stipendien-Konkordats übernommen.

Die Abschnitte 4 und 5 des Stipendiengesetzes haben die Gewährung resp. die Rückerstattung von Ausbildungsbeiträgen zum Gegenstand. Dementsprechend sind die Gesetzessubjekte mit «beitragsberechtigte Personen» bezeichnet. Die anderen Abschnitte des Gesetzes beziehen sich demgegenüber auf alle Personen in Ausbildung, auch auf solche ohne Anspruch. Demgemäss ist in diesen Abschnitten von «Personen in Ausbildung» die Rede.



8. Ausführungsbestimmungen

Nach der geltenden Stipendiengesetzgebung erlässt der Kantonsrat die Ausführungsbestimmungen in einer kantonsrätlichen Verordnung. Diese Kompetenzordnung ist noch von der Landsgemeinde geprägt.

Der Kantonsrat ist die gesetzgebende Behörde des Kantons und führt die Oberaufsicht (Art. 70bis Abs. 1 Kantonsverfassung, bGS 111.1). Der Regierungsrat ist die oberste leitende, planende und vollziehende Behörde des Kantons, er führt die kantonale Verwaltung (Art. 82 Abs. 1 und 2 Kantonsverfassung). Im Lichte dieser Verteilung von Aufgaben und Rollen ist es sachgemäss, wenn der Kantonsrat das Stipendiengesetz erlässt und der Regierungsrat die Stipendienverordnung.

Hinsichtlich der Stipendienberechnung enthält das Stipendiengesetz die Grundzüge und gibt den Rahmen vor, insbesondere die Höchstwerte. Die Festlegung der Einzelheiten des Berechnungssystems wird weitgehend an den Regierungsrat delegiert.

E. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Grundsatz

Die Finanzierung von Ausbildungen ist in erster Linie Sache der Eltern sowie anderer gesetzlich Verpflichteter (insbesondere Ehepartner resp. Partner in eingetragener Partnerschaft). Der Kanton gewährt erst dann Stipendien und Darlehen, wenn deren finanzielle Mittel nicht ausreichen. Somit gilt weiterhin der Subsidiaritätsgrundsatz, welcher schon heute sowohl im Ausserrhoder Stipendienrecht als auch im Stipendien-Konkordat verankert ist. Inhaltlich wird Art. 3 des Stipendien-Konkordats in einer sprachlich leicht angepassten Fassung übernommen.

Art. 2 Zweck

Ein zentraler Zweck des Stipendienwesens liegt darin, die Chancengleichheit im Hinblick auf die Ausbildung zu fördern. Ausserrhoderinnen und Ausserrhoder sollen im Rahmen ihrer persönlichen Fähigkeiten und Ambitionen ohne Rücksicht auf Herkunft sowie auf wirtschaftliche und soziale Verhältnisse Ausbildungen absolvieren und erfolgreich abschliessen können. Mit anderen Worten soll niemand aufgrund der finanziellen Ausgangslage von einer Ausbildung abgehalten werden.

Die Ausbildung und der Ausbildungsort können frei gewählt werden. Das bedeutet in erster Linie, dass mit der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen keine Auflagen bezüglich Ausbildungsstätte und Ausbildungsgang verknüpft werden dürfen. Ist die frei gewählte Ausbildung aber nicht die kostengünstigste, kann nach Art. 5 Abs. 5 ein angemessener Abzug gemacht werden. Grundsatz und Vorbehalt sind bereits im Stipendien-Konkordat verankert (vgl. Art. 14 Abs. 1 und 3). Aufgrund seiner Bedeutung soll er jedoch in der kantonalen Gesetzgebung ebenfalls ausdrücklich verankert werden.

Das Stipendien-Konkordat (Art. 2) nennt als weitere Wirkungsziele den erleichterten Zugang zur Bildung, die Unterstützung der Existenzsicherung während der Ausbildung und die Förderung der Mobilität. Der Zweckartikel des kantonalen Gesetzes lehnt sich daran an, ohne jedoch sämtliche Wirkungsziele zu wiederholen.



Art. 3 Begriffe

Die beiden zentralen Begriffe «Stipendien» und «Darlehen» werden in diesem Artikel definiert. Die Formulierung lehnt sich an diejenige des Ausbildungsbeitragsgesetzes des Bundes an.

Art. 4 Grundsatz zur Beitragsberechtigung

Dieser Artikel umschreibt in allgemeiner und zusammenfassender Form, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit ein Anspruch auf Ausbildungsbeiträge besteht. Einzelheiten zu den genannten Anspruchsvoraussetzungen werden in den nachfolgenden Artikeln präzisiert.

Die persönlichen Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung einerseits und der stipendienrechtliche Wohnsitz andererseits werden im Stipendien-Konkordat eindeutig und direkt anwendbar normiert. Dazu müssen im kantonalen Gesetz keine Einzelheiten wiederholt werden. Es reicht, wenn in Fussnoten auf die entsprechenden Artikel 5 und 6 des Stipendien-Konkordats verwiesen wird.

Art. 5 Beitragsberechtigte Ausbildungen

In Absatz 1 werden die Ausbildungsstufen genannt, für welche eine Beitragsberechtigung besteht. Inhaltlich entspricht die Bestimmung Art. 8 des Stipendien-Konkordats, begrifflich werden die Formulierungen des Ausserrhoder Rechts (insbesondere des Mittel- und Hochschulgesetzes, bGS 413.1) aufgeführt.

Eine Beitragsberechtigung besteht für Erst- und Zweitausbildungen, die zu einem anerkannten Abschluss auf der Sekundarstufe II (Brückenangebote, berufliche Grundbildung und Mittelschulen), an einer Hochschule oder in der höheren Berufsbildung führen. Eine Beitragsberechtigung besteht auch für Passerellen. Für alle weiteren Ausbildungsstufen besteht keine Beitragsberechtigung. Nicht beitragsberechtigt ist insbesondere die Weiterbildung (vgl. Abs. 3). Darunter wird die strukturierte nichtformale Bildung verstanden, die keine Voraussetzung für eine staatlich reglementierte berufliche Tätigkeit bildet und deren Abschluss stipendienrechtlich nicht anerkannt ist. Klassische Weiterbildungen sind beispielsweise Zertifikats-, Diplom- und Weiterbildungsmasterkurse (CAS, DAS, MAS). Keine Beitragsberechtigung besteht weiter für Ausbildungen, die nach einer abgeschlossenen Zweitausbildung absolviert werden. Hinter dieser Schranke steht die gesetzgeberische Erwartung, dass die betreffenden Personen aufgrund der absolvierten Erstausbildung in die Lage versetzt wurden, selber weitere Ausbildungen zu finanzieren. Trifft dies nicht zu, so kann trotzdem eine Zweitausbildung absolviert werden. Der Fehlbetrag wird dann in Form von rückzahlungspflichtigen Darlehen zur Verfügung gestellt.

Zunehmend werden Ausbildungen oder Ausbildungsphasen im Ausland absolviert. Nach Absatz 4 besteht auch dann eine Beitragsberechtigung, wenn die im Ausland absolvierte Ausbildung einer solchen in der Schweiz gleichwertig ist. Über die Gleichwertigkeit entscheidet die vollziehende kantonale Stelle im konkreten Gesuchsverfahren. Sie wird sich dabei an die Praxis anderer Behörden anlehnen, welche in ihrem Zuständigkeitsbereich ebenfalls Gleichwertigkeitsprüfungen durchführen (z.B. das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation [SBFI] im Bereich der Berufsbildung, das Bundesamt für Gesundheit [BAG] und das Schweizerische Rote Kreuz [SRK] im Bereich der Berufe im Gesundheitswesen oder swissuniversities [Swiss ENIC] für universitäre Ausbildungen).

Die Ausbildungsrichtung und der Ausbildungsort können frei gewählt werden. Die freie Wahl kann aber Folgen haben. Ist die frei gewählte Ausbildung nicht die kostengünstigste, kann nach Absatz 5 ein angemessener Abzug gemacht werden. Es wird die Formulierung des Stipendien-Konkordats übernommen (vgl. Art. 14 Abs. 3 des Stipendien-Konkordats). Hat beispielsweise eine beitragsberechtigte Person Paris als Ausbildungsort für



ihr Mathematik-Studium gewählt, kann die Wahl bei der Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen nicht im Sinne einer Auflage verhindert werden. Der Kanton soll sich aber nur in angemessener Höhe an den damit verbundenen höheren Kosten beteiligen. Deshalb ist eine Kürzung der Ausbildungsbeiträge möglich. Dabei sind aber mindestens jene persönlichen Kosten zu berücksichtigen, die auch bei der kostengünstigsten Lösung anfallen würden.

Art. 6 Erst- und Zweitausbildung

Für Einzelheiten zur Erst- und Zweitausbildung wird auf die Erwägungen in Kapitel D.1. verwiesen.

Art. 7 Form der Beitragsgewährung

Die primäre Leistungspflicht liegt bei der Person in Ausbildung, bei ihren Eltern und bei den weiteren beitragspflichtigen Personen (vgl. Art. 1). Nur wenn damit der finanzielle Bedarf nicht gedeckt werden kann, werden im Einzelfall auf Gesuch hin Ausbildungsbeiträge ausgerichtet.

Sofern die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, kommen als Form des Ausbildungsbeitrages Stipendien und Darlehen in Frage. Dabei gilt eine Reihenfolge. In der Erstausbildung werden zunächst bis zur Höhe des Höchstansatzes (Fr. 12'000 auf der Sekundarstufe II resp. Fr. 16'000 für die nachfolgenden Ausbildungsstufen, vgl. Art. 16) Stipendien ausgerichtet. Dieser Grundsatz entspricht der bisherigen Regelung. Falls damit der anerkannte finanzielle Bedarf nicht gedeckt wird, können auf Gesuch hin im entsprechenden Umfang ergänzend Darlehen gewährt werden. Beitragsberechtigte Personen sind dabei nicht verpflichtet, ergänzende Darlehen auch effektiv zu beziehen. Die Erfahrung zeigt, dass viele Betroffene aus Respekt vor der Verschuldung nach einer alternativen Finanzierung suchen (Verwandte und Bekannte, vermehrte ausbildungsbegleitende Erwerbstätigkeit usw.).

Für Einzelheiten zum Verzicht auf das Splitting, zur Alterslimite (Abs. 2) und zur Beschränkung auf Darlehen in der Zweitausbildung (Abs. 3) wird auf die Erwägungen in Kapitel D.3. bis D.5. verwiesen.

Art. 8 Dauer der Beitragsberechtigung

Nicht immer kann die Ausbildung innerhalb der minimalen Ausbildungsdauer abgeschlossen werden, beispielsweise wegen Krankheit oder Unfall, einer Prüfungswiederholung oder aus familiären Gründen. Daher können Ausbildungsbeiträge bei mehrjährigen Ausbildungen bis zu zwei Semester über die ordentliche Ausbildungsdauer hinaus gewährt werden (Abs. 1). Die Regelung entspricht dem Minimalstandard von Art. 13 Abs. 1 des Stipendien-Konkordats. Bei einjährigen Ausbildungen ist grundsätzlich keine Verlängerung möglich. Damit ein Anreiz für einen raschen Ausbildungsabschluss geschaffen wird, werden darüber hinaus grundsätzlich keine Ausbildungsbeiträge ausgerichtet. Ein rascher Ausbildungsabschluss liegt im Interesse des Kantons, der für die Schul- und Studiengelder aufkommt.

Die Erfahrung zeigt, dass nicht alle Studierenden eine mehrjährige Ausbildung innerhalb der ordentlichen Ausbildungsdauer oder einer Verlängerung um zwei Semester abschliessen können. Absatz 2 beinhaltet daher eine Grundlage, dass in begründeten Fällen eine weitergehende Verlängerung der Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen möglich ist. Voraussetzung ist ein schriftliches Gesuch. Bewilligt werden kann ein solches insbesondere aus sozialen, wirtschaftlichen, familiären oder gesundheitlichen Gründen. Ein Anspruch auf Verlängerung besteht nicht. Den vollziehenden Behörden steht ein Ermessen zu, ob im Einzelfall die Gründe gegeben sind oder nicht und ob gegebenenfalls die Gründe anerkannt werden.



Art. 9 Wechsel der Ausbildung vor Abschluss

Bei einem erstmaligen Wechsel der Ausbildung auf der gleichen Ausbildungsstufe, bleibt der Anspruch auf Ausbildungsbeiträge bestehen (Abs. 1). In begründeten Fällen kann die Dauer der Beitragsberechtigung angemessen gekürzt werden. Die vollziehenden Behörden haben diesbezüglich einen Ermessensspielraum. Konkret könnte beispielsweise eine Kürzung vorgenommen werden, wenn eine beitragsberechtigte Person im letzten Ausbildungsjahr beschliesst, die Ausbildungsrichtung wegen geringen Interesses am Ausbildungsinhalt zu wechseln. Es darf erwartet werden, dass ein solcher Entscheid zu einem früheren Zeitpunkt gefällt wird. Wechselt eine beitragsberechtigte Person vor dem Ausbildungsabschluss zum zweiten Mal auf der gleichen Ausbildungsstufe die Ausbildung, so erlischt der Anspruch auf Stipendien, nicht aber derjenige auf Darlehen (Abs. 2).

Art. 10 Finanzieller Bedarf

Der finanzielle Bedarf umfasst die für die Lebenshaltung und Ausbildung notwendigen Kosten, sofern und soweit sie die zumutbare Eigenleistung der Person in Ausbildung, ihrer Eltern oder anderer gesetzlich Verpflichteter (insb. Ehepartner resp. Partner in eingetragener Partnerschaft) übersteigen (Abs. 1). Entscheidend sind nicht die effektiv anfallenden Kosten, sondern die anrechenbaren. Hat eine Person in Ausbildung beispielsweise ein Generalabonnement der Schweizerischen Bundesbahnen für die 1. Klasse beschafft, so sind bei der Berechnung ihres finanziellen Bedarfs nicht die effektiv angefallenen Kosten massgebend, sondern das günstigste Abonnement resp. Billett für die notwendigen Fahrten.

Der Regierungsrat regelt in der Verordnung die Einzelheiten zur Berechnung des finanziellen Bedarfs. Weiterführende Aussagen dazu werden bei den Erläuterungen zu Art. 15 gemacht.

Der finanzielle Bedarf wird auf Gesuch hin individuell ermittelt. Methodisch besteht eine Parallele zur Steuerberechnung. Der Stipendien- und Steuerberechnung ist gemeinsam, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bestimmt wird. Die Berechnung des finanziellen Bedarfs im Stipendienwesen erfolgt auf der Grundlage der Steuerveranlagung. Ein wichtiges Berechnungselement sind Pauschalen. Das gilt vor allem für die Kosten. Pauschalen stellen sicher, dass nicht besser wegkommt, wer auf zu grossem Fuss lebt.

Art. 11 Bemessungsgrundsatz

Ausbildungsbeiträge stellen einen Beitrag an den finanziellen Bedarf der Person in Ausbildung dar. In dieser Bestimmung kommt die Subsidiarität der Ausbildungsbeiträge (vgl. Art. 1) zum Ausdruck. Die primäre Leistungspflicht liegt bei der Person in Ausbildung, ihrer Eltern und bei den weiteren beitragspflichtigen Personen.

Art. 12 Zumutbare Eigenleistung

Das Stipendien-Konkordat sieht vor, dass Personen in Ausbildung ein minimaler Beitrag an die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten («Eigenleistung») angerechnet werden kann (Art. 18 Abs. 1 lit. a). Von dieser Möglichkeit soll Gebrauch gemacht werden. Die zumutbare Eigenleistung bemisst sich nach Vermögen und Einkommen der Person in Ausbildung.

In Absatz 1 wird festgelegt, dass der Person in Ausbildung ein minimales hypothetisches Einkommen als Eigenleistung angerechnet werden kann. Ohne diese Bestimmung würde sich die ausbildungsbegleitende Erwerbstätigkeit aus Sicht der Person in Ausbildung nicht lohnen, weil das damit erzielte Einkommen den allfälligen Anspruch auf Stipendien schmälern würde. Das wäre stossend. Die Einzelheiten zum hypothetischen Einkommen sind in der Verordnung zu konkretisieren. Im departementalen Vorentwurf ist



vorgesehen, dass es für Personen auf der Sekundarstufe II einige hundert Franken pro Jahr beträgt und bei Vollzeitausbildungen an Hochschulen oder in der höheren Berufsbildung einige tausend Franken pro Jahr. Bei der Bemessung der zumutbaren Eigenleistung ist der Struktur der Ausbildung Rechnung zu tragen (Abs. 2).

Art. 13 Zumutbare Fremdleistung

Der Begriff der «Fremdleistung» kommt in mehreren Gesetzesartikeln vor und muss geklärt werden. Fremdleistungen werden im Rahmen der Berechnung von Ausbildungsbeiträgen den Eltern und anderen gesetzlich verpflichteten Personen zugemutet (vgl. Art. 10 Abs. 1). Weitere gesetzlich verpflichtete Personen sind insbesondere Ehepartner und Partner in eingetragener Partnerschaft. Es besteht keine Rangfolge. In den meisten Fällen sind die Eltern die einzigen fremdleistungspflichtigen Personen. Es kann aber vorkommen, dass mehrere Personen zu einer Unterstützungsleistung verpflichtet sind. So ist es beispielsweise möglich, dass eine Person in Ausbildung verheiratet ist und die Eltern noch leben. Dann wird sowohl für den Ehepartner als auch für die Eltern berechnet, ob ein finanzieller Beitrag zugemutet werden kann. Wenn ja, reduziert sich der finanzielle Bedarf der Person in Ausbildung im entsprechenden Umfang. Dabei ist zu beachten, dass die zumutbare Leistung der Eltern in gewissen Fällen reduziert ist (vgl. Abs. 3 resp. die unmittelbar nachfolgenden Ausführungen).

Es gibt Personen in Ausbildung, die sich aufgrund ihrer Biografie in einem bestimmten Mass von den Eltern gelöst haben und von ihnen zumindest teilweise unabhängig geworden sind. Dann ist es sachgerecht, wenn der zumutbare Elternbeitrag reduziert wird. Abs. 2 umschreibt die relevanten Tatbestände abschliessend.

Art. 14 Berechnungsgrundlagen

Die Beurteilung der Beitragsgesuche stützt sich in erster Linie auf Steuerveranlagungen. Basis für die Berechnung des finanziellen Bedarfs ist in der Regel die letztverfügbare rechtskräftige Steuerveranlagung der gesuchstellenden Person resp. allfälliger unterstützungspflichtiger Dritter (Eltern). Bei geschiedenen Eltern muss die Steuerveranlagung beider Elternteile beigezogen werden.

Ob ein stipendienrechtlicher finanzieller Bedarf besteht oder nicht, wird aufgrund der tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse ermittelt (Abs. 1). Diese sind so zeitnah wie möglich festzustellen. Eine Tagesaktualität ist aber nicht möglich, die letztverfügbare rechtskräftige Steuerveranlagung betrifft in der Regel eine mehr oder weniger weit zurückliegende Periode. Weiterführende Aussagen zur Rolle der Steuerveranlagungen werden im Kommentar zu Art. 25 (Datenbearbeitung und Amtshilfe) gemacht.

Art. 15 Berechnung des finanziellen Bedarfs

Das geltende Recht sieht Freibeträge bei den Einnahmen und eine obere Begrenzung des anrechenbaren Aufwands für die Lebenshaltung und Ausbildung vor. Dies ist weiterhin möglich. Für die Berechnung des finanziellen Bedarfs können nach Art. 15 Pauschalen festgelegt werden. Das Stipendien-Konkordat lässt solche ausdrücklich zu (vgl. Art. 18 Abs. 2). Der Person in Ausbildung und den ihr gegenüber beitragspflichtigen Personen können die anerkannten Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten unabhängig von den effektiven Ausgaben pauschal festgelegt werden. Der Regierungsrat kann in der Verordnung Ansätze für Eigen- und Fremdleistungen festlegen. Das bedeutet gegebenenfalls, dass der Person in Ausbildung und den ihr gegenüber beitragspflichtigen Personen in zumutbarer Weise erzielbare Einkünfte angerechnet werden, unabhängig davon, ob diese auch tatsächlich erzielt werden oder nicht. Würde darauf verzichtet, entstünde eine problematische Rechtsungleichheit. Personen in Ausbildung, die beispielsweise einer ausbildungsbegleitenden Erwerbstätigkeit nachgehen, wären dann bei der Berechnung des Anspruchs auf



Ausbildungsbeiträge schlechter gestellt als solche, die kein Einkommen erzielen, ein solches aber erzielen könnten. Das soll verhindert werden.

Pauschalen haben Vor- und Nachteile. Der Nachteil liegt darin, dass der stipendienrechtlich berechnete finanzielle Bedarf nicht mit den effektiven Aufwendungen und Einnahmen übereinstimmen muss. Diese Ungenauigkeit ist aber vertretbar. Ausbildungsbeiträge stellen einen Beitrag an die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten dar (Art. 11) und decken höchst selten den gesamten finanziellen Bedarf einer Person in Ausbildung. Der Vorteil liegt darin, dass der Berechnungsaufwand deutlich reduziert werden kann. Würde auf Pauschalen und Ansätze verzichtet, müssten der Berechnung in einem ersten Schritt die effektiven Aufwendungen zugrunde gelegt werden. In einem zweiten Schritt müsste dann im Einzelfall geklärt werden, welcher Kostenanteil anrechenbar wäre. Das wäre deshalb nötig, weil die effektiven Kosten nicht zwingend den notwendigen Kosten entsprechen müssen. Lebt eine Person in Ausbildung beispielsweise alleine in einer 5-Zimmer-Wohnung, können ihr vernünftigerweise nicht die effektiven Wohnkosten angerechnet werden. Denn dann würde eine stossende Rechtsungleichheit zu Personen entstehen, die günstiger in einem Wohnheim für Studierende oder einer Wohngemeinschaft leben. In der Abwägung überwiegen die Vorteile der Pauschalen die Nachteile klar. Dank Pauschalen wird der Berechnungsaufwand für alle Beteiligten tief gehalten. Zudem wird eine rechtsgleiche Behandlung der Gesuche ermöglicht.

Art. 16 Höchstansätze Stipendien

Ein interkantonaler Vergleich der Höchstansätze für Stipendien zeigt folgendes Resultat. Weil nicht alle Kantone zwischen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe (Hochschule oder höhere Berufsbildung) differenzieren, werden nur die Höchstansätze der Tertiärstufe abgebildet:

- Fr. 13'000 (AI, LU, NW, SH, SZ)
- Fr. 14'000 (UR)
- Fr. 16'000 (Stipendienkonkordat, AG, FR, GE, GL, GR, SG, SO, TG, JU, VS)
- Fr. 16'600 (OW)
- Fr. 18'700 (BS)
- Fr. 24'000 (NE)
- Fr. 25'900 (BL)
- Fr. 26'000 (BE)
- Fr. 33'000 (ZH)

Im Gesetz ist zu definieren, wie hoch ein Stipendium maximal ausfallen kann. Die Höchstansätze des geltenden Ausserrhoder Rechts betragen Fr. 10'000 für Ledige und Fr. 12'000 für Verheiratete (vgl. Art. 8 Abs. 4 Stipendiengesetz). Diese Höchstansätze wurden 1988 festgelegt und müssen als Folge des Beitritts zum Stipendien-Konkordat angepasst werden. Das Stipendien-Konkordat sieht auf der Sekundarstufe II solche von mindestens Fr. 12'000 vor und auf der Tertiärstufe mindestens Fr. 16'000 (vgl. Art. 15 Abs. 1). Diese Ansätze werden übernommen.

Auf der Tertiärstufe lässt es das Stipendien-Konkordat zu, dass der Höchstansatz für Stipendien um maximal 1/3 auf Fr. 10'667 reduziert wird und die Differenz durch Darlehen ersetzt wird (Splitting). Es ist nicht angezeigt, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Für Einzelheiten dazu wird auf Kapitel D.5. verwiesen.

Stipendien stellen einen Beitrag an die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten der Person in Ausbildung dar (Art. 11). Wer Stipendien erhält, wird damit nicht den gesamten finanziellen Bedarf für Ausbildung und



Lebenshaltung decken können. Das gilt auch für beitragsberechtigte Personen, denen der Höchstansatz ausgerichtet wird.

Für Stipendien ist kein maximaler Gesamtbetrag über alle Ausbildungsjahre und -stufen hinweg vorgesehen. Eine solche Bestimmung wäre nicht mit dem Stipendien-Konkordat zu vereinbaren. Eine Beschränkung wäre auch sachlich fragwürdig. Treffen würde sie am stärksten Personen in Ausbildung aus finanziell sehr schlecht gestellten Verhältnissen, welche Stipendien am nötigsten haben.

Es macht Sinn, wenn der Regierungsrat diese Ansätze ohne formelle Gesetzesrevision der Teuerung anpassen kann (vgl. Art. 27).

Art. 17 Höchstansätze Darlehen

Ein interkantonaler Vergleich der Höchstansätze für Darlehen zeigt folgendes Resultat.:

- Fr. 30'000 (FR)
- Fr. 40'000 (OW)
- Fr. 50'000 (AI)
- Fr. 60'000 (GL, GR, NW, TG, ZG)
- Fr. 80'000 (SZ)
- Fr 100'000 (LU, SG)

Wie bei den Stipendien sind auch für die Darlehen Höchstansätze festzulegen. Nach dem geltenden Ausserrhoder Recht können Darlehen bis zu einem Betrag von 10'000 Franken pro Jahr, höchstens aber bis zu einem Gesamtbetrag von 40'000 Franken, gewährt werden. Diese Höchstansätze wurden Ende der 80er-Jahre des letzten Jahrhunderts festgelegt. Sie sind im interkantonalen Vergleich tief, entsprechen nicht mehr den heutigen Verhältnissen und werden nun angehoben.

Beim Höchstansatz für Darlehen wird nach Absatz 1 differenziert. Beitragsberechtigten Personen in Erstausbildungen an Hochschulen und in der höheren Berufsbildung, welche auch Stipendien erhalten, kann pro Ausbildungsjahr maximal ein Darlehen von Fr. 10'000 ausgerichtet werden. Somit beträgt der maximal mögliche jährliche Ausbildungsbeitrag des Kantons für eine beitragsberechtigte Person Fr. 26'000 (Fr. 16'000 Stipendien plus Fr. 10'000 Darlehen). Beitragsberechtigte Personen in Ausbildung auf der Tertiärstufe, die keine Stipendien erhalten, können pro Jahr Darlehen in der Höhe von maximal Fr. 16'000 beziehen. Dieser Ansatz gilt insbesondere für Personen, die eine Zweitausbildung absolvieren oder eine Ausbildung nach dem 40. Altersjahr beginnen. Beitragsberechtigte Personen, die gleichzeitig auch Anspruch auf Stipendien haben, können pro Jahr Darlehen in der Höhe von maximal Fr. 10'000 beziehen.

Absolviert eine beitragsberechtigte Person mehrere Ausbildungen auf verschiedenen Ausbildungsstufen, so werden die Darlehensbeträge kumuliert. Absatz 2 legt fest, dass einer beitragsberechtigten Person insgesamt über alle Ausbildungsjahre Darlehen in der Höhe von maximal Fr. 64'000 gewährt werden können. Dies ist aus zwei Gründen gerechtfertigt. Erstens haben sich die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse seit Inkraftsetzung des geltenden Stipendiengesetzes verändert. Zweitens werden mit dem neuen Gesetz vermehrt Darlehen anstelle von Stipendien ausgerichtet (insbesondere Zweitausbildungen und Ausbildungen mit Beginn nach dem 40. Altersjahr). Dies wird zu einem höheren Bedarf an Darlehen führen.



Art. 18 Härtefälle

Härtefälle stellen atypische Sachverhalte dar, die erheblich vom Normalfall abweichen, sodass eine Ausnahmeregelung gerechtfertigt erscheint. Den vollziehenden Behörden kommt bei solchen Fällen in der Beurteilung ein grosses Ermessen zu. So soll es in bestimmten Konstellationen möglich sein, dass Personen in Ausbildung ein Darlehen beziehen können, auch wenn aufgrund der Berechnung des finanziellen Bedarfs an sich kein Anspruch darauf besteht. Konkret geht es primär um zwei Fallgruppen. Die eine betrifft Konstellationen, in denen Vermögen vorhanden ist, dieses aber nicht für die Ausbildung flüssig gemacht werden kann, weil es beispielsweise im elterlichen Betrieb oder im Haus investiert ist. Die zweite Fallgruppe betrifft Eltern oder andere fremdleistungspflichtige Personen, die durchaus Beiträge leisten könnten, dies faktisch aber nicht tun. Dann sollen auf Gesuch hin Darlehen ausgerichtet werden können. Andernfalls müssten die betreffenden Personen auf die Ausbildung verzichten oder aber den Klageweg gegen ihre Eltern oder andere Leistungspflichtige beschreiten.

Art. 19 Rückerstattung von Stipendien

Stipendien sind im Grundsatz nicht zurückzuerstatten. Davon wird in zwei Fällen abgewichen. Stipendien sind nach Absatz 1 erstens zurückzuerstatten, wenn sie durch falsche oder unvollständige Angaben erwirkt oder ihrem Zweck entfremdet wurden. Zweitens erfolgt eine Rückerstattung beim Ausbildungsabbruch, soweit Stipendien für die restliche Ausbildungszeit bereits ausbezahlt worden sind (Abs. 2). Stirbt die beitragsberechtigte Person, so wird auf die Rückerstattung beim Ausbildungsabbruch verzichtet.

In Absatz 3 wird festgelegt, dass der Rückerstattungsanspruch erlischt, wenn er nicht innert eines Jahres seit Kenntnis geltend gemacht wird und in jedem Fall zehn Jahre nach der Beitragsauszahlung. Würde auf diese Regelung verzichtet, kämen die Verjährungs- und Verwirkungsfristen des übergeordneten Rechts zum Tragen. Welche Frist konkret gelten würde, müsste im Einzelfall durch Auslegung anderer Erlasse festgestellt werden. Die Verankerung einer entsprechenden Regelung im Ausserrhoder Stipendiengesetz macht Sinn. Sie schafft Rechtssicherheit.

Art. 20 Rückzahlung von Darlehen

Es ist sachgerecht, wenn ein Zeitrahmen festgelegt wird, in welchem Darlehen zurückzuzahlen sind. Dieser beträgt 10 Jahre seit Abschluss oder Abbruch der Ausbildung (Abs. 1).

Die Rückzahlungsfrist kann um maximal fünf Jahre verlängert werden. Voraussetzung ist in formeller Hinsicht ein schriftliches Gesuch und in materieller Hinsicht das Vorliegen einer Härte (vgl. Art. 18 für die Definition). Konkret könnte eine Verlängerung beispielsweise bei einem unverschuldeten Verlust der Arbeitsstelle oder einer vorübergehende Arbeitsunfähigkeit infolge Erkrankung bewilligt werden. Eine Verlängerung kann einmalig oder mehrmalig erfolgen, insgesamt aber maximal für fünf Jahre.

In Missbrauchsfällen können Darlehen zurückgefordert werden (Abs. 4). Ob die Rückforderung in solchen Fällen sofort oder innerhalb einer „Gnadenfrist“ erfolgt, muss im Einzelfall im Sinne der Verhältnismässigkeit geprüft und entschieden werden.

Art. 21 Verzinsung

Darlehen sind nach Ablauf von zwei Jahren seit Beendigung der Ausbildung (Abschluss oder Abbruch) zu verzinsen. In Härtefällen kann auf die Zinszahlung ganz oder teilweise verzichtet werden (Abs. 2).



Die Kompetenz für die Festlegung der weiteren Einzelheiten wird an den Regierungsrat delegiert (Art. 26). Im departementalen Vorentwurf der Verordnung ist geplant, dass die ausstehende Darlehensschuld zum Mindestzinssatz des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) verzinst wird, höchstens aber zu 5 Prozent. Aktuell beträgt der BVG-Mindestzinssatz 1.25 %.

Für weitere Einzelheiten zur Verzinsung wird auf die Erwägungen in Kapitel D.6. verwiesen.

Art. 22 Stillstand

Auf ein und derselben Ausbildungsstufe werden oft mehrere Ausbildungen abgeschlossen. So absolvieren beispielsweise viele Studierende auf Hochschulstufe im Anschluss an den Bachelor-Abschluss ein Master-Studium. In solchen Fällen wäre es fragwürdig, wenn während der laufenden weiterführenden Ausbildung eine Rückzahlungspflicht und eine Zinsschuld für bereits abgeschlossene Ausbildungen entstehen würden. Daher wird festgelegt, dass sich Rückzahlungs- und Zinspflicht des gesamten Darlehensbetrags nach dem Zeitpunkt des Abschlusses oder Abbruchs der neuen Ausbildung richtet.

Art. 23 Forderungsverzicht

In schwerwiegenden Härtefällen kann auf die Rückerstattung von Stipendien oder auf die Rückzahlung von Darlehen ganz oder teilweise verzichtet werden. Denkbar ist beispielsweise, dass einer invalid und arbeitsunfähig gewordenen Bezügerin die noch offene Darlehensschuld erlassen wird.

Art. 24 Mitwirkungspflicht

Keine Bemerkungen.

Art. 25 Datenbearbeitung und Amtshilfe

Ausbildungsbeiträge werden jährlich aufgrund der aktuellen finanziellen Verhältnisse neu auf der Basis von Steuerveranlagungen (vgl. dazu den Kommentar zu Art. 14) beurteilt. Das führt dazu, dass die zuständige kantonale Stelle in einem Dossier über eine Person in Ausbildung in der Regel die Steuerveranlagungen von mehreren Beitragspflichtigen über mehrere Jahre hinweg führt.

Mit dem Stipendiengesetz soll eine zeitgemässe Regelung für die Amtshilfe geschaffen werden. In der Regel werden die für die Gesuchsbeurteilung benötigten Daten von der Person in Ausbildung beschafft und zugänglich gemacht. Es gibt im Vollzugsalltag aber immer wieder Situationen, in denen die vollziehenden Behörden Daten von Sozialversicherungen, von Steuerbehörden, von Sozialhilfebehörden oder Gerichten (insbesondere im Zusammenhang mit Unterhaltszahlungen) beschaffen müssen. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn sich Eltern weigern, benötigte Dokumente auszuhändigen. Dann könnte das Gesuch zum Nachteil der Tochter oder des Sohnes gar nicht beurteilt werden. Das wäre problematisch und würde zu einer stossenden Rechtsungleichheit führen. Mit der Verankerung der Amtshilfe in Absatz 1 kann dies verhindert werden.

Absatz 2 ermöglicht, dass die AHV-Versichertennummer systematisch verwendet werden darf. Damit kann die Datenqualität erhöht und der Bearbeitungsaufwand verringert werden. Bereits heute wird die AHV-Versichertennummer aller Personen geführt, welche Stipendien oder Darlehen beziehen. Diese Nummer muss im Rahmen der Statistik an den Bund geliefert werden, die rechtliche Grundlage dazu bildet die Statistikerhebungsverordnung des Bundes (SR 431.012.1). Abgesehen vom Statistikbereich regelt das Bundesrecht die Verwendung der AHV-Versichertennummer für die mit dem Vollzug von kantonalem Recht betrauten kantonalen Stellen in allgemeiner Form. So können unter anderem die Bildungsinstitutionen die



Nummer für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben systematisch verwenden (Art. 50e Abs. 2 Buchstabe d des AHV-Gesetzes, SR 831.10). Damit allfällige Zweifel beseitigt werden können, wird neu in Ergänzung zum Bundesrecht eine ausdrückliche kantonrechtliche Grundlage geschaffen.

Die Verwendung der AHV-Versichertennummer erleichtert die tägliche Arbeit der vollziehenden Behörde erheblich. Sie nimmt regelmässig mit anderen Stellen Kontakt auf, welche ebenfalls die AHV-Versichertennummer führen, beispielsweise mit Sozialhilfebehörden oder mit Ausgleichskassen. Würde die Verwendung der AHV-Nummer nicht zugelassen, stünde die naheliegende, einfache und eindeutige Identifizierung nicht zur Verfügung. Die Identifizierung wäre dann aufwändiger, komplizierter und fehleranfälliger. Deswegen wäre die AHV-Nummer aber nicht besser geschützt, denn beide Stellen führen sie ohnehin.

Art. 26 Vollzugsrecht

Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsvorschriften. Für weitere Einzelheiten wird auf die Erwägungen in Kapitel D.8. verwiesen.

Art. 27 Teuerung

Es macht Sinn, dass der Regierungsrat sämtliche Ansätze an die eingetretene Teuerung anpassen kann. Damit kann verhindert werden, dass sich die Beitragsleistungen zulasten der Personen in Ausbildung wegen der Teuerung verschlechtern.

Art. 28 Übergangsbestimmungen

Das neue Recht soll nicht nur für erstmalige Gesuche zu Anwendung kommen, sondern auch für sogenannte Erneuerungsgesuche von Personen, denen bereits nach altem Recht Ausbildungsbeiträge zugesprochen wurden. Das Stipendiengesetz wird in diesem Sinne auf alle Gesuche angewendet, welche sich auf eine Ausbildungszeit nach dem Inkrafttreten beziehen und noch nicht rechtskräftig erledigt sind. Mit Vorteil wird das Gesetz auf Beginn eines Ausbildungs- oder Studienjahres in Kraft gesetzt (anfangs August).

In Absatz 2 wird für die bestehenden altrechtlichen Darlehen eine abweichende Regelung getroffen. Hinsichtlich Verzinsung und Rückzahlung ist das neue Recht teilweise etwas restriktiver, als das bisherige. Die Betroffenen sollen in ihrem Vertrauen auf die altrechtlichen Rahmenbedingungen geschützt werden. Daher gilt grundsätzlich weiterhin das alte Recht. Nur wenn die Bestimmungen des neuen Gesetzes für die Betroffenen günstiger sind, kommt das neue Recht zur Anwendung (Abs. 2).

Schlussbestimmungen

Mit der Totalrevision verbunden ist die Aufhebung des geltenden Stipendiengesetzes aus dem Jahre 1988. Auch die zugehörige kantonsrätliche Verordnung ist aufgrund der neuen Regelung zu den Ausführungsbestimmungen in Art. 26 aufzuheben.



F. Auswirkungen

1. Personelle Auswirkungen

In personeller Hinsicht ergeben sich aus der Umsetzung des vorliegenden Gesetzes keine erheblichen Veränderungen. Die heutigen Aufgaben von Departement, Amt und Abteilung bleiben im Kern bestehen.

2. Finanziell

In finanzieller Hinsicht ergeben sich Mehrkosten insbesondere wegen den neuen Höchstansätzen für Stipendien. Nach geltendem Ausserrhoder Recht betragen diese heute Fr. 10'000 für Ledige und Fr. 12'000 für Verheiratete (vgl. Art. 8 Abs. 4 Stipendiengesetz). Die Höchstansätze betragen nach neuem Recht Fr. 12'000 auf der Sekundarstufe II resp. Fr. 16'000 auf der Tertiärstufe. Die jährlich wiederkehrenden Mehrkosten betragen für den Kanton rund Fr. 0.4 Mio. Im Voranschlag 2017 und im Finanzplan 2018 sind die entsprechenden Beträge eingestellt.

In finanzieller Hinsicht stellt sich die Frage, welcher Betrag bei Einführung des Splittings eingespart werden könnte. Weil Splitting nur auf der Tertiärstufe möglich ist, muss der Höchstansatz auf der Sekundarstufe II ohnehin von heute Fr. 10'000 auf Fr. 12'000 (Minimalstandard des Stipendien-Konkordats) angehoben werden. Auf der Tertiärstufe könnte der Höchstansatz mit dem Splitting zwar von Fr. 16'000 um maximal 1/3 auf Fr. 10'667 reduziert werden, was aber noch immer über dem geltenden Höchstansatz von Fr. 10'000 liegt. Weiter ist zu beachten, dass ein Teil der Einsparung durch höhere Ausgaben bei den Schul- resp. Studiengeldern kompensiert würde. Die Erfahrung zeigt, dass wohl aus Respekt vor der Verschuldung längst nicht alle zur Verfügung stehenden Darlehen effektiv beansprucht werden. Stipendien decken nicht den gesamten Fehlbetrag von beitragsberechtigten Personen in Ausbildung. Anstatt Darlehen zu beziehen, gehen viele betroffene Personen vermehrt einer ausbildungsbegleitenden Erwerbstätigkeit nach oder beziehen Drittmittel (Stiftungen, Verwandte, Bekannte usw.). Die vermehrte Erwerbstätigkeit der Personen in Ausbildung führt in der Tendenz zu einer Verlängerung der Ausbildungsdauer und damit zu einem höheren Aufwand für den Staat, der die Schul- resp. Studiengelder an die Universitäten, Fachhochschulen, Fachschulen und die weiteren Ausbildungsstätten zahlt.

Ein grosser Respekt der Personen in Ausbildung vor einer Verschuldung konnte auch im Kanton Luzern festgestellt werden, welcher das Splitting eingeführt hat. Die im ersten Vollzugsjahr gewährten Darlehen wurden nur zu 20 % auch effektiv bezogen¹.

Mit dem neuen Gesetz werden im Vergleich zum geltenden Recht vermehrt Darlehen anstelle von Stipendien ausgerichtet, insbesondere bei Zweitausbildungen und bei Ausbildungen, die nach dem 40. Altersjahr begonnen werden. Der entsprechend höhere Bedarf an Darlehen führt zu einer höheren Belastung der Investitionsrechnung. Die Erfolgsrechnung ist davon kaum betroffen, weil Darlehen rückzahlungspflichtig sind.

¹ http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/vorstoesse/2011-2015/a_572_antwort.pdf



3. Personen in Ausbildung und ihre Familien

Das Gesetz wirkt sich durch die Erhöhung der Höchstansätze positiv auf die Personen in Ausbildung und ihre Familien aus. Mit dem totalrevidierten Stipendiengesetz positioniert sich Appenzell Ausserrhoden als bildungs- und familienfreundlicher Kanton. Das entspricht den Zielen des aktuellen Regierungsprogramms 2016–2019.

G. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz) in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Matthias Weishaupt

sign. Roger Nobs

Matthias Weishaupt, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf
Beilage 1.2	Vernehmlassungsauswertung
Beilage 1.3	Stipendien-Konkordat