

An den Landrat

Glarus, 9. Dezember 2011

Bericht zum Gesetz über die Ausbildungs- und Schulgeldbeiträge

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres behandelte den Entwurf zum Gesetz über die Ausbildungs- und Schulgeldbeiträge vom 25. Oktober 2011 als Folge der an der Sitzung vom 23. November 2011 erfolgten Rückweisung in Teilbereichen noch einmal an einer 2. Sitzung vom 9. Dezember 2011 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Fridolin Luchsinger, Schwanden

Mitglieder: LR Kaspar Krieg, Niederurnen
LR Dr. Thomas Hefti, Schwanden 2. Ersatz
LR Beny Landolt, Näfels
LR Renata Grassi Slongo, Niederurnen
LR Myrta Giovanoli, Ennenda
LR Ernst Müller, Mollis 2. Ersatz
LR Benjamin Mühlemann, Mollis
LR Hans-Heinrich Wichser, Braunwald

An den Sitzungen nahmen weiter teil:

Regierungsrätin Christine Bickel
Christoph Zimmermann, Departementssekretär Bildung und Kultur

Das Sitzungsprotokoll wurde von Susanne Hausmann, Departementssekretariat Bildung und Kultur geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Grundlagenpapier des Departements vom 30. November 2011
- Text des Gesetzesentwurfes nach erster Lesung (Fassung des Ratssekretärs)

Die Kommission fand sich zu einer zweiten Beratung zusammen, nachdem in der 1. Lesung der Vorlage im Rat fünf Bestimmungen nicht behandelt, sondern direkt zu nochmaliger Kommissionsberatung zurückgewiesen wurden. Zusätzlich wurden noch weitere Bestimmungen sowie Einzelfragen zur Klärung durch die Kommission zurückgewiesen.

1. In erster Lesung nicht beratene, direkt zurückgewiesene Bestimmungen:

Art. 1

Anliegen gemäss Rückweisungsantrag: Prüfen ob mit dieser Formulierung der Bestimmung nicht unklare, zusätzliche Ansprüche auf interkantonale Gleichstellung begründet werden.

Die Kommission ist gestützt auf Ausführungen des Departements zum Schluss gekommen, dass mit dem Artikel keine direkten Anspruchsgrundlagen geschaffen werden. Die Bestimmung ist vielmehr ein sogenannter „Programmartikel“. Damit die Intention des Gesetzgebers noch klarer wird, schlägt die Kommission zur Verdeutlichung jedoch einstimmig eine etwas gestraffte neue Formulierung wie folgt vor:

„Dieses Gesetz soll innerkantonal und interkantonal die Chancengleichheit für das Absolvieren einer Ausbildung fördern, indem (...)“

Art. 2 Abs. 4

Anliegen gemäss Rückweisungsantrag: Prüfen, ob die Gefahr besteht, dass damit Glarner Stipendiaten Ansprüche geltend machen können, welche nur am Ort der Ausbildung gemäss dortigem Recht den Stipendiaten zustehen.

Nach einer kurzen Erläuterung durch die Bildungsdirektorin kann die Kommission davon Kenntnis nehmen, dass es sich hier eben nicht um ein Aspekt der Stipendien, sondern um die Schulgeldbeiträge handelt, welche regelmässig nur in dem Umfang gegenüber der Schule erstattet werden, als damit die Glarner Lernenden dort den einheimischen Lernenden gleichgestellt werden. Es geht darum dafür zu sorgen, dass die Glarner nicht benachteiligt werden. Dem Anliegen des Rückweisungsantragstellers ist mit diesen Ausführungen gemäss eigenen Angaben entsprochen worden.

Art. 4 Abs. 2 lit. b

Anliegen gemäss Rückweisungsantrag: Es soll die Bestimmung flexibler ausgestaltet werden, indem das Maximalalter auf 40 Jahre gesenkt wird, als Ausgleich dazu aber Ausnahmen möglich werden sollen.

Dem Anliegen einer Reduktion des Maximalalters mit gleichzeitiger Flexibilisierung wird in der Kommission mehrheitlich zugestimmt. In der Diskussion wird vorgebracht, dass damit beispielsweise einer allein erziehenden Mutter eine ergänzende Ausbildung ermöglicht werden könnte, damit diese durch die bessere Ausbildung ein Einkommen erzielen kann, welches sie aus einer allfälligen Abhängigkeit von der Sozialhilfe befreien würde. Nachdem das bisherige Recht überhaupt keine Alterslimite vorsah, erscheint der Kommission die Kombination aus gesenktem Höchstalter mit einer klaren Ausnahmeregel als angemessen. Die von der Kommission mit 5 gegen 3 Stimmen vorgeschlagene Ergänzung zur „Sicherung der finanziellen Existenz“ ist daher als Mittel zu verstehen, den Betroffenen in solchen Fällen auch nach dem vierzigsten Altersjahr eine Unterstützung zu gewähren. Die Bedenken einer Minderheit der Kommission, es würden damit Ausbildungen mitfinanziert, welche gar nicht unbedingt nötig seien, traten für die Kommission im Resultat in den Hintergrund.

Die Kommission schlägt damit folgende Fassung für Buchstabe b von Art. 4 Abs. 2 vor:

„b. die Ausbildung vor Abschluss des 40. Altersjahres begonnen wird oder diese zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenz erforderlich ist.“

Art. 6 Abs. 2 sowie Art. 11 Abs. 1

Anliegen gemäss Rückweisungsantrag: Es soll geprüft werden, ob in Kombination dieser Bestimmungen, vor allem im Zusammenhang mit Bildungsgängen im Ausland, nicht Anspruch auf höhere Beiträge geschaffen würde, als vor Ort tatsächlich angemessen wären.

Die Kommission lässt sich von Seiten des Departements erläutern, dass mit der Bestimmung von Art. 6 Abs. 2 eine Hürde aufgestellt wird, welche zum Ziel hat, dass Ausbildungen im Ausland nur dann unterstützt werden, wenn damit nicht in der Schweiz gültige Voraussetzungen umgangen würden (also z.B. nicht ein Unistudium ohne Matura). Direkte Ansprüche werden mit der Bestimmung aber nicht definiert. Weiter sieht Art. 11 Abs. 1 ausdrücklich vor, dass nur die „notwendigen Kosten“ berücksichtigt werden und damit keine „abstrakte Gutscheine“ ausgestellt werden. Die Verordnung wird die Details regeln und wie bisher Pauschalen als Maximalbeiträge festlegen, bis zu denen die tatsächlich entstandenen Kosten anzurechnen sind. Sind Kosten im Ausland tiefer, so führt dies direkt zu einem geringeren Stipendienanspruch, sind sie höher, werden sie trotzdem nur bis zur Grenze der Pauschalen angerechnet. Zusätzliche Bestimmungen im Gesetz sind dazu nicht notwendig und würden auch nicht stufengemässe Parallelen zur Verordnung darstellen. Eine Ausbildung im Ausland führt damit nicht so höheren Stipendien, als wenn die Ausbildung in der Schweiz absolviert würde. Die Kommission ist damit einstimmig für das Belassen der beiden Formulierungen.

2. Artikel, die nach einer ersten Lesung noch einer eingehenderen Prüfung durch die Kommission zu unterziehen waren.

Betreffend **Art. 2 Abs. 3** wurde aus dem Rat der Wunsch an die Kommission gerichtet, noch einmal zu prüfen, wie viele Fälle von Zweit- oder Weiterbildung durch die Streichung der Ausnahmeregelung betroffen sein könnten.

Abklärungen des Departements haben ergeben, dass es nicht möglich ist, dazu genauere Zahlen zu erheben. Einerseits handelt es sich um eine zukünftige Bestimmung, deren Anwendung auf die Stipendiengesuche der vergangenen Zeit nicht ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich wäre. Zudem wird in Zukunft die Abgrenzung zwischen Erst- und Zweitausbildungen nach neuen Kriterien erfolgen, was die Zahl der Grenzfälle beeinflussen dürfte. Es wird sich insgesamt aber um eine eher kleine Zahl von Fällen handeln, welche von der beschlossenen Verschärfung betroffen sein dürfte.

Zu **Art. 4 Abs. 1 Bst. e** wurde in der Beratung die Frage aufgeworfen, weshalb nicht auch der in anderen Kantonen übliche Vorbehalt gemacht werde, dass Personen, welche sich nur zu Ausbildungszwecken in die Schweiz begeben würde, von Stipendien auszuschliessen seien.

Aus Sicht des Departements ist ein solcher Vorbehalt bei der vorgesehenen Definition der Anspruchsberechtigung nicht nötig. Es kann einen solchen Fall bei unserer Gesetzeskonstruktion (gleich wie der Bündner) gar nicht geben, was auch im Rahmen einer Rückfrage beim Kanton Graubünden bestätigt wurde. Deshalb sollte das Gesetz nicht mit zwar zutreffenden, aber eben nicht notwendigen Bestimmungen überladen werden. Die Stipendienberechtigung bedingt kurz gesagt, dass entweder jemand in der Schweiz bereits einen entsprechenden Wohnsitz hat, oder bei Schweizerbürgern die Eltern im Ausland leben und dort eine

Stipendienanspruch nicht besteht oder als dritte Möglichkeit gestützt auf Staatsverträge direkt eine Anspruch auf Stipendien in der Schweiz besteht. Damit könnte alleine mit der Einreise in die Schweiz zum Zwecke einer Ausbildung kein Stipendienanspruch erworben werden, weshalb diese Möglichkeit auch nicht noch einmal ausgeschlossen werden muss. Die Kommission zeigt sich über diese Ausführungen von Seiten des Departements befriedigt und befindet daher eine Ergänzung der Bestimmungen als nicht für nötig.

Art. 8 Abs. 2 wurde in erster Lesung mehrheitlich verabschiedet, worauf ein Rückkommensantrag gestellt wurde, mit dem Begehren, es sei die Möglichkeit der Verlängerung der Studienzeit um das Anderthalbfache der Normalstudienzeit zu begrenzen. Hierauf wurde die Beratung dieser Bestimmung nicht fortgesetzt und die Sache zur Prüfung in die Kommission zugewiesen.

Der Landrat hat mehrheitlich entschieden, die Möglichkeit der Verlängerung der Ausbildungsdauer aus sozialen, familiären oder gesundheitlichen Gründen entsprechend zu verlängern, im Gesetz nicht zu streichen. Der Rückkommensantrag bezweckt diese Verlängerungsmöglichkeit mit einer zeitlichen Obergrenze zu versehen. Die Kommission kommt nach Diskussion des Anliegens zu Schluss, dass es schwierig werden dürfte, bereits im Voraus eine sinnvolle Obergrenze festlegen zu wollen, weil ein angepasster und doch effizienter Ausbildungsverlauf letztlich erst im Einzelfall festgesetzt werden kann. Insbesondere im Krankheitsfall kann nicht im Voraus abgeschätzt werden, wie stark sich eine Verzögerung auswirkt. Zudem gibt es sowohl Ausbildungen, die nur eine Jahr dauern, wie auch sehr viel längere Bildungsgänge. Auch dies spricht gegen eine generelle Limitierung der Verlängerungsmöglichkeit. Die Kommission schlägt aber eine leicht angepasste Formulierung am Ende von Abs. 2 wie folgt vor, um unverhältnismässige Verlängerungen der Ausbildungszeit zu verhindern:

„ (...) ist die beitragsberechtigte Studienzeit entsprechend angemessen zu verlängern.“

Mit 6 gegen 2 Stimmen wird eine zusätzlich vorgeschlagene Ergänzung aber verworfen, welche die Verlängerung der Ausbildungszeit von einem Leistungsnachweis abhängig gemacht hätte, der bei zweifelhaftem Studienerfolg vorzulegen gewesen wäre.

Zu **Art. 25** wurde in der Beratung die Frage aufgeworfen, ob eine Delegation der Kompetenz, einem Konkordat beizutreten, mit Art. 69 Abs. 2 der Kantonsverfassung vereinbar sei.

Aus juristischer Sicht können die geäusserten Bedenken in zweifacher Hinsicht entkräftet werden. Einerseits entscheidet ja eben gerade die Landsgemeinde über die Kompetenzdelegation, was ihr gemäss Art. 69 Abs. 3 der Kantonsverfassung ausdrücklich zusteht. Andererseits handelt es sich beim Stipendienkonkordat dann nicht mehr um einen Gegenstand der Gesetzgebung, wenn mit dem Beitritt bei uns kein Gesetz geändert wird. Dies ist aber genau die Bedingung für einen allfälligen Beitritt. Nur wenn unser Stipendienrecht die Vorgaben des Konkordates erfüllt, wäre ein Beitritt möglich. Der Beitritt selber schafft damit kein neues oder zusätzliches Recht, weshalb er nicht von der LG erklärt werden muss. Die Delegation an den Regierungsrat oder eben auch den Landrat ist also ohne juristische Bedenken zulässig. Nach reger Diskussion über weitere zulässige Varianten von Formulierungen zu Art. 25 entscheidet sich die Kommission dafür, der Fassung nach 1. Lesung im Rat keinen Gegenvorschlag entgegen zu setzen.

In einer Schlussabstimmung wurden die insgesamt drei Anpassungsvorschläge mit 6 zu 1 Stimme, bei 2 Enthaltungen zuhanden der 2. Lesung im Rat so beschlossen.

Antrag

Der Entwurf zum Stipendiengesetz nach erster Lesung ist wie folgt anzupassen:

Art. 1

Dieses Gesetz soll ~~innerkantonal und interkantonal~~ die Chancengleichheit für das Absolvieren einer Ausbildung fördern, indem (...)

Art. 4 Abs. 2 lit. b

b. die Ausbildung vor Abschluss des ~~45~~ 40. Altersjahres begonnen wird oder diese zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenz erforderlich ist.

Art. 8 Abs. 2

(...) ist die beitragsberechtigte Studienzeit ~~entsprechend~~ angemessen zu verlängern“

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Landrätliche Kommission
Bildung/Kultur und
Volkswirtschaft/Inneres**



Fridolin Luchsinger

