

An den Landrat

Glarus, 25. Oktober 2011

Gesetz über die Ausbildungs- und Schulgeldbeiträge

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Gründe für die Totalrevision des Stipendienrechts

Landrätliche Stipendienverordnung und regierungsrätliches Stipendienreglement basieren auf der mehrmals angepassten landrätlichen Verordnung von 1982. Die gesellschaftlichen Verhältnisse und die Bildungslandschaft änderten sich deutlich, weshalb nun andere, neue und höhere Anforderungen bei der Bemessung von Stipendien zu erfüllen sind.

Die Erziehungsdirektorenkonferenz verabschiedete im Juni 2009 die interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen; zurzeit laufen die Beitrittsverfahren in den Kantonen. Das Konkordat bezweckt unter dem Titel „Chancengleichheit“ die Vereinheitlichung der unterschiedlichen Stipendiensysteme in den Kantonen und erfüllt die vom Bund in seinem Ausbildungsbeitragsgesetz geforderten Mindeststandards für die Gewährung von Beiträgen an die Kantone. Um den Beitritt zum Konkordat zu ermöglichen, ist das kantonale Stipendienrecht anzupassen.

Bei zwei Beschwerdeentscheiden mussten kürzlich unklare, zum Teil missverständlich, gar widersprüchliche, stipendienrechtliche Bestimmungen festgestellt werden. Die Praxis zeigte zudem, dass bei den Darlehen, keine oder keine widerspruchsfreien Regeln bestehen.

2. Wirkung des geltenden Stipendiensystems

Gemäss aktuellem Stipendienrecht werden für berufsbegleitende Weiterbildung und bei modularen und teilzeitlichen Bildungsgängen zum Teil relativ grosszügige Stipendien gesprochen. Dagegen sind die Limiten bezüglich ausbildungsbedingten Wohnens auswärts eher tief; das Maximum vermag diesbezüglich nur etwas mehr als die Hälfte des typischen Budgets von Personen in Ausbildung zu decken. Zudem reduziert das Anrechnen von Unterhaltsbeiträgen und Einkünften aus Renten die möglichen Stipendienansprüche deutlich.

Bei den Gesuchsprüfungen galt im Sinne einer unkomplizierten und sehr schlanken Verwaltung der Grundsatz: Wer sich in einer Ausbildung befindet, wird sich in der Regel nicht ohne

guten Grund um Stipendien bemühen. Dies führte zu einer nur summarischen Prüfung und Bewertung der Anspruchsvoraussetzungen, erlaubte aber das Verarbeiten einer grossen Zahl von Gesuchen, ohne im interkantonalen Vergleich übliche Personalressourcen einsetzen zu müssen.

Die Verwaltungsreorganisation veränderte die Zuständigkeiten im Departement. Es wurde immer deutlicher, dass mit der bisherigen Methode berechnete Ansprüche an Verlässlichkeit, Regelkonformität und Transparenz nicht mehr erfüllt werden können. Die Abläufe wurden stetig und schrittweise angepasst, was zwar den Aufwand bei der Gesuchsbearbeitung steigerte und zu vermehrtem Anfechten der Entscheide führte, aber die Auslagen für Stipendien ab 2009 leicht und 2010 deutlich senkte. Die frühere Praxis hatte als Folge offener Formulierungen im Reglement einen auch bezüglich Beitragshöhe zu grossen Kreis berechnungsberechtigt gemacht. Andererseits wurden jene Berechnungsberechtigten ohne ausreichende elterliche Unterstützung und mit aufwändiger auswärtiger Vollzeitausbildung, also die der eigentlichen Zielgruppe, nur unzureichend unterstützt. Diese zwei gegensätzlich wirkenden Faktoren hoben sich teilweise auf, was im gesamtschweizerischen Vergleich statistisch unauffällige Resultate ergab.

3. Ziele der Revision

3.1. Anpassung an die Veränderungen im Bildungswesen

Die bildungspolitische, wirtschaftliche und technologische Entwicklung brachte neue Ausbildungen hervor und strukturierte bestehende um. Es entwickelte sich eine Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft. Es ist von lebenslangem Lernen auszugehen, und die Phase der Ausbildung kann immer weniger klar von der Erwerbstätigkeit abgegrenzt werden. – Der Bereich der staatlichen Ausbildungsbeiträge hat sich diesen Herausforderungen zu stellen.

3.2. Stärkere Verankerung auf gesetzlicher Stufe

Das neue Gesetz enthält wesentliche Bestimmungen zur Ausbildungsförderung. Veränderte Rahmenbedingungen, z.B. der Wirtschaftslage, werden keine Gesetzesanpassung erfordern. Die Landsgemeinde steckt den finanziellen Rahmen der Ausbildungsbeiträge ab, indem sie die Eckwerte festlegt, vor allem die Höchstansätze, welche die Stipendenausgaben wesentlich beeinflussen. Die weitere Steuerung erfolgt wie bisher durch regierungsrätliche Verordnung, welche u.a. anrechenbare Einkommens- und Vermögensteile, zumutbare Eigenleistungen oder anrechenbare Kosten der Ausbildung und Lebenshaltung festlegt. Das Gesetz stellt eine zeitgemässe Rechtsgrundlage dar, berücksichtigt die interkantonalen Harmonisierungsbemühungen und ermöglicht den Beitritt zum Stipendienkonkordat.

3.3. Inhaltliche Schwerpunkte

Hauptzweck ist, aus wirtschaftlich schwächeren Verhältnissen stammenden Personen mit finanziellen Beihilfen eine Ausbildung zu ermöglichen und damit Chancengleichheit zu gewährleisten. Es gelten die Prinzipien der Eigenverantwortung und der Subsidiarität. Die Ausbildungsfinanzierung bleibt in erster Linie Aufgabe der Betroffenen, ihrer Eltern, ihrer Lebenspartnerin resp. ihres Lebenspartners und anderer gesetzlich Verpflichteter. Sie berücksichtigt die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse, die bildungspolitische Entwicklung sowie die Gleichbehandlung der Ausbildungen auf der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe. Das Bemessungssystem wird effizienter, gerechter und verlässlicher und auch für Dritte transparent sein. – Stipendien haben gegenüber Darlehen bis zum Abschluss einer Erstausbildung Vorrang. Ergänzende Darlehen sind aber auch für die Erstausbildung möglich. Für Weiterbildungen und Zweitausbildungen werden vor allem Darlehen gewährt.

4. Methodenfrage

Es werden zwei Gruppen von Stipendiensystemen unterschieden:

- vollständiges, individuelles Budget in jedem einzelnen Fall, aus dem Leistungsfähigkeit und Bedarf abgeleitet werden (vergleichbar dem Vorgehen bei Sozialhilfe oder bei der Bemessung der Unterhaltsbeiträge im Scheidungsverfahren);
- Pauschalen oder Punktesysteme, welche die wirtschaftliche Lage der Betroffenen nur angenähert abbilden (tiefer Bearbeitungsaufwand).

Das Stipendienkonkordat gleicht diese Methoden einander an. Es nennt Budgets der Familien und der Personen in Ausbildung, lässt aber Pauschalierungen zu. Je individueller die Beiträge sind, desto grösser wird der Aufwand für das Zusammenstellen der Unterlagen und die Bearbeitung der Gesuche; Pauschalierung vermindert den Aufwand für Gesuchstellende, vor allem aber für die Sachbearbeitung deutlich. Es ist zu entscheiden, wie viel Personalaufwand individuelle Angemessenheit rechtfertigt. Appenzell Ausserrhoden setzt mit seinem beratungsorientierten System einen im Verhältnis zu den verteilten Mitteln mehrfach höheren Personalaufwand ein, als dies in Glarus und Graubünden mit den auf Pauschalen ausgerichteten Methoden erforderlich ist. Im Gesetz ist zwar stärker auf den individuellen Bedarf einzugehen, ohne aber auf personalaufwändige Individualbudgets zu wechseln. Mit einer angemessenen Pauschalierung können die öffentlichen Mittel direkt den Berechtigten zufließen und müssen nur sehr beschränkt für die Verwaltung eingesetzt werden.

5. Das neue Recht

5.1. Übernahme Bündner Stipendienrecht

Das Anpassen oder gar Neuausrichten eines ganzen Stipendiensystems ist aufwändig. Bereits kleine Änderungen können unvorhersehbare, teils heftige Auswirkungen haben. Eine komplette Neukonstruktion wäre risikoreich. Zudem wäre der Aufwand hoch und das ungefähre Abschätzen der finanziellen Folgen mit den Wirkungen auf die Stipendienberechtigten bedingte aufwändige Modellrechnungen. Wird hingegen ein Regelsystem sozusagen integral übernommen, bleiben grössere Überraschungen wahrscheinlich aus. Graubünden passte 2006 sein dem glarnerischen ähnliches Stipendienrecht an die absehbare interkantonale Harmonisierung, die gesellschaftliche Entwicklung und die veränderten Ausbildungskarrieren an. Es bewährte sich und ermöglichte Graubünden als einem der ersten Kantone den Beitritt zum Konkordat. Nachdem Bündner Lösungen immer wieder mithalfen, unsere Stipendienregeln weiterzuentwickeln, drängt sich die Übernahme der Bündner Lösung geradezu auf.

5.2. Rechtstechnische Konstruktion

Es sind zwei Ebenen vorgesehen. Basis ist das Gesetz, welches den Rahmen mit den wichtigsten Grundsätzen gibt. Es wird von einer Verordnung ergänzt, die anpassungsfähig die Details regelt. Die Wirkungsziele, der Kreis der Anspruchsberechtigten sowie die Grundprinzipien der Bemessung sind von der Landsgemeinde festzulegen. Die Steuerung und damit die Verantwortung für die Kostenfolgen bleiben beim Regierungsrat, indem er direkt in die Verordnung und auf den Umfang der Mittel eingreifen kann.

5.3. Stipendien und Darlehen – Schulgeldbeiträge

Stipendien und Darlehen werden an einzelne Personen in Ausbildung geleistet, welche wegen ihrer wirtschaftlichen Situation darauf angewiesen sind. Ziel ist das Ausgleichen der unterschiedlichen finanziellen Familienverhältnisse der Lernenden. Stipendien müssen im Gegensatz zu Darlehen nicht zurückbezahlt werden.

Schulgeldbeiträge werden vom Kanton an ausserkantonale Schulen überwiesen, um die Glarner Lernenden den Einheimischen möglichst gleichzustellen. Diese Leistungen erfolgen für alle Studierenden unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation. Sie stellen somit Ausgleichsbeiträge zwischen den Kantonen dar. Die von der Schule bei den Studierenden erhobenen Einschreibe-, Studien- oder Schulgebühren, haben aber alle Lernenden selber zu leisten (keine Unterscheidung Einheimische / Ausserkantonale); sie sind in bestimmtem Umfang bei der Berechnung des Stipendienanspruchs zu berücksichtigen. Schulgeldbeiträge fallen somit nicht unter die gängige Definition von Stipendien; das Bündner Stipendiengesetz enthält denn auch keine Bestimmungen dazu. Bei uns sind sie in der „Verordnung über Stipendien, Studiendarlehen und Schulgeldbeiträge“ geregelt. – Unser Gesetz ist zu erweitern, um auch die Schulgeldbeiträge gesetzlich zu verankern.

5.4. *Bedeutende Differenzen zum neuen Stipendienrecht*

- Darlehen grundsätzlich für Zweitausbildungen und Weiterbildungen; im letzten Ausbildungsjahr zudem Möglichkeit insbesondere für Studierende an Fachhochschulen und Universitäten zum Bezug ergänzender Darlehen
- Altersgrenze für Ausbildungsbeiträge festgelegt
- Einführung einer teilweisen Elternunabhängigkeit ab 25 Jahren, sofern zur Berufsausübung befähigende Erstausbildung abgeschlossen (bisher Einkommensteile der Eltern bei jeglicher Ausbildung nach dem 25. Altersjahr nicht berücksichtigt)
- Erhöhung des Maximalbetrags für ein Stipendium
- Leistungen für Ausbildungen im Ausland weitergehend als bisher
- Stipendienbemessung aufgrund letzter verfügbarer Steuerveranlagung (im Ausnahmefall Abstellen auf die tatsächlichen Verhältnisse möglich); transparentes, gerechteres und trotzdem einfaches Bemessungssystem
- Erlassmöglichkeit für Rückzahlung Darlehen (falls ein Teil getilgt und Wohnsitz im Kanton behalten)

5.5. *Rechtsmittelzug*

Bisher ist Einsprache an das Departement und nachfolgend Beschwerde an den Regierungsrat und das Verwaltungsgericht möglich. Neu gelten die allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und des Verwaltungsorganisationsrechts. Der Entscheid der Fachstelle ist mit einer Verwaltungsbeschwerde beim Departement anfechtbar. Dessen Entscheid kann an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden, weil nicht mehr erst im Einspracheverfahren sondern bereits mit dem Entscheid der Fachstelle eine Begründung erfolgt. Erfahrungsgemäss ist die Weiterzugsmöglichkeit an zwei Instanzen ausreichend; der Regierungsrat wird von seiner Aufgabe als Rechtssprechungsinstanz entlastet.

6. **Entwicklung Revisionsvorlage**

Der Gesetzesentwurf unterlag im Sommer 2011 der Vernehmlassung. Er stiess auf gutes Echo. Hinweise zur Klärung, zur besseren Strukturierung und zu Ergänzungen wurden aufgenommen. Teilweise widersprechen sich aber die Anliegen direkt; so z.B. es seien Darlehen gegenüber den Stipendien zu bevorzugen, resp. das genaue Gegenteil. Auch der Grundsatz, die wichtigen Elemente des Stipendienrechts in einem formellen Gesetz zu regeln, fand breite Zustimmung und ausdrückliche Ablehnung. Bezüglich der Verzinsung der Darlehen gab es sowohl Stimmen dafür, wie dagegen. Wurde einerseits die Einfachheit der Unverzinslichkeit gelobt, gab es andererseits Vorschläge für detailliert abgestufte Zinssätze. – Die grundsätzliche Übernahme des Bündner Rechts hingegen wurde nicht in Frage gestellt.

7. Zahlen und Kostenfolgen

7.1. Entwicklung Stipendiengesuche

Die Zahl der Gesuche lag bis 2005 relativ konstant bei etwa 250, danach stieg sie bis 2009 auf über 400, ging aber wieder auf dem Stand von 2005 zurück. Die positiven Entscheide sanken dagegen von 2006 mit sehr hohen 85 auf unter 50 Prozent im ersten Halbjahr 2011.

7.2. Umfang

Die Statistik des Bundesamtes für Statistik (BfS) weist für Glarus beim Gesamtbetrag einen erheblichen, nicht erklärbaren Widerspruch zu den mit der Staatsrechnung publizierten Zahlen auf. Gemäss Staatsrechnung betragen die Ausgaben von 2001 bis 2007 zwischen 1,35 und 1,6, 2008 2,2 und 2010 wieder 1,3 Millionen Franken. Für das laufende Jahr werden deutlich weniger als 1 Million Franken erwartet. Der Anstieg 2008 erwähnt die Bundesstatistik nicht.

7.3. Finanzielle Auswirkungen

Ohne sehr aufwändige Abklärungen lässt sich dazu nichts Genaueres sagen. Zudem werden wichtige Teile der gesamtkostenrelevanten Faktoren in der regierungsrätlichen Verordnung festgelegt, insbesondere die zumutbaren Beiträge der Eltern in Abhängigkeit zu deren Einkommen. Die Erfahrungswerte von Graubünden und die Zahlen von in Grösse und Lage vergleichbarer Kantone ergeben eine Schätzung von nicht über 1,5 Millionen Franken pro Jahr. Dieser Betrag läge deutlich tiefer als 2008 und 2009, jedoch deutlich höher als im laufenden Jahr. Damit bewegte sich Glarus im schweizerischen Mittel. Massgebend wird die Zahl der eingereichten Gesuche sein, die aber nicht vorhersehbar schwankt.

7.4. Administrativer Aufwand

Der in Graubünden im Verhältnis zur Einwohnerzahl festgestellte Aufwand, entspräche nach der Einführungs- und Umstellungsphase einem Bedarf von etwa einer halben Stelle. Unklar ist aber, wie weit dies genügt, weil der Grundaufwand nicht proportional verkleinert werden kann. Mit der Genehmigung der Vorlage durch Landrat und Landsgemeinde wird die Befristung der bewilligten 50-Prozent-Stelle aufgehoben.

8. Kommentar zum Gesetz

I. Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1, Zweck

Die Kantonsverfassung bestimmt, dass der Kanton die Ausbildung durch Stipendien und soziale Massnahmen erleichtert (Art. 37 Abs. 5). Der Hauptzweck des Gesetzes ist, Personen, die aus wirtschaftlich schwächeren Verhältnissen stammen, durch finanzielle Beihilfen eine Ausbildung zu ermöglichen und wirtschaftlich bedingte Chancenungleichheit zu dämpfen. Wer aus einer wirtschaftlich schwächeren Position ins Leben starten muss, soll die Chance zu ihm entsprechender Ausbildung bekommen. Die Unterstützung der öffentlichen Hand ist ergänzend bzw. subsidiär. Den interkantonalen Bestrebungen zu Harmonisierung und Chancengleichheit trägt das Gesetz schon im Zweckartikel Rechnung. Als zweites sieht es Schulgeldbeiträge vor, um Glarner Lernende für ausserkantonale Ausbildungen gleichzustellen. Dies erfolgt für alle unabhängig von deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.

Artikel 2, Arten der Beiträge und deren Funktion

In der Schweiz wird mehrheitlich zwischen Erstausbildung, Zweitausbildung und Weiterbildung unterschieden. Die Begriffe sind nicht mit Legaldefinitionen umschrieben. So wird vermieden, dass infolge Bedeutungswandels noch nicht gefestigter Ausdrücke, diese zu revi-

dieren sind. Aktuell bedeuten sie: *Erstausbildung*: erste Ausbildung, welche zur Berufsausübung befähigt, und die darauf aufbauenden Ausbildungen bis einschliesslich des ersten Masterabschlusses auf Tertiärstufe; *Weiterbildung*: baut auf der Erstausbildung auf; *Zweit-ausbildung*: alle Ausbildungen, die nicht der Erstausbildung oder der Weiterbildung zugeordnet werden können.

Es wird definiert, was unter Ausbildungsbeiträge fällt: Stipendien sind einmalige oder wiederkehrende Geldleistungen, die nicht zurückbezahlt werden müssen. Sie sollen Aufnahme, Fortsetzung oder Abschluss einer Ausbildung ermöglichen. Darlehen sind einmalige oder wiederkehrende Geldleistungen, die für die Ausbildung ausgerichtet werden und zurückbezahlt werden müssen. Insbesondere für Studierende, welche sich auf Abschlussprüfungen von Fachhochschulen und Universitäten vorbereiten, steht im letzten Studienjahr kaum Zeit zur Verfügung, um in angemessenem Umfang einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Ihnen sollen Darlehen als Ergänzung zu Stipendien gewährt werden können. Die Verordnung wird das Nähere regeln.

Bei Zweitausbildungen bzw. Weiterbildungen sind grundsätzlich Darlehen zu gewähren. «In der Regel» lässt in Ausnahmefällen aber Stipendien für zusätzliche, gleichwertige Ausbildungen zu. Ausnahmefälle sind namentlich Bildungsgänge, die eine gleichwertige Ausbildung oder ein Mindestalter voraussetzen sowie Zusatzberufslehren in der gleichen Branche, die eine breitere Berufsausübung ermöglichen.

II. Voraussetzungen für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen

Artikel 3, Grundsatz

Die Ausbildungsfinanzierung obliegt in erster Linie den betroffenen Personen und insbesondere deren Eltern mit ihrer Unterhalts- und Unterstützungspflicht. Es wäre mit dem Zweck dieses Gesetzes unvereinbar, individuelle Unterhalts- oder Unterstützungspflichten staatlich abzudecken.

Artikel 4, Beitragsberechtigte Personen

Die Auflistung möglicher Empfängerinnen und Empfänger entspricht mit Ausnahme der Alterslimite weitestgehend heutiger Praxis und dem Stipendienkonkordat. Schweizer Bürgerinnen und Bürger müssen in der Schweiz wohnhaft sein. Damit Studierende, welche ihr Studium im Ausland absolvieren möchten, nicht von der Stipendienberechtigung ausgeschlossen werden, gilt: Studierende, die bis vor Aufnahme des Studiums zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben, erfüllen die Voraussetzungen. Hingegen fallen Auslandschweizer, mit Wohnsitz im Ausland, nicht darunter. Weitere Voraussetzung ist der stipendienrechtliche Wohnsitz im Kanton. Ihn im Gesetz zu definieren erübrigt sich. Der Begriff hat sich in der Praxis durchgesetzt und Eingang in das Ausbildungsbeitragsgesetz des Bundes gefunden.

Bisher wurden Stipendien unabhängig vom Lebensalter gewährt. Diese wenig verbreitete Regelung führte zu Streitfällen mit Stipendiaten am Rande des Pensionsalters, in einem Fall sogar zu Darlehensverlust. Die Limite wird auf 45 Jahre festgelegt, weil oft erst nach dem 30. Altersjahr ein Studium oder eine Berufsausbildung in Angriff genommen wird. Sie liegt, gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse, höher als in Graubünden (40 Jahre).

Liegen besondere Verhältnisse vor, sollen in Ausnahmefällen Ausbildungsbeiträge möglich sein, z. B. wegen Staatsangehörigkeit oder Alterslimite.

Artikel 5, Ausbildungsstufen

Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Darlehen) werden für die Sekundarstufe II und die nachgelagerten Stufen ausgerichtet. Vom Geltungsbereich ausgenommen bleiben Volksschulstufe und Sonderschulung; an den Besuch eines Untergymnasiums oder einer inner- oder ausserkantonalen Schule der Volksschulstufe mit besonders strukturierten Angeboten (wie Sport) werden keine Ausbildungsbeiträge ausgerichtet.

Artikel 6, Ausbildungsgänge

Das kantonale Recht beschränkt die Wahlfreiheit nicht. Stipendien und Darlehen werden für Ausbildungen an von Bund oder Kanton anerkannten Ausbildungsstätten ausgerichtet, was auch auf solche im Ausland zutreffen kann. In neuerer Zeit werden Hochschulstudien

ganz oder teilweise im Ausland absolviert, weil sie in der Schweiz nicht angeboten werden, Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten tiefer sind oder der Abschluss EU-weit und in der Schweiz anerkannt wird. Dafür sind die Voraussetzungen des Stipendienkonkordates zu erfüllen. Der ausländische Ausbildungsort darf nicht zu erhöhtem Anspruch führen, was die Verordnung regeln wird. Zudem sind dafür die schweizerischen Ausbildungsvoraussetzungen zu erfüllen; ein Hochschulstudium im Ausland, welches im Unterschied zur Schweiz ohne angemessene Vorbildung absolviert werden könnte, würde nicht unterstützt.

Artikel 7, Dauer der Beitragsleistung

Das Beschränken auf die ordentliche Ausbildungsdauer fördert rechtzeitigen Abschluss.

Artikel 8, Besonders ausgestaltete Ausbildungen

Ausbildungen – insbesondere im tertiären Bereich – werden zunehmend nicht mehr nur im traditionellen zeitlichen und inhaltlichen Ablaufschema, sondern modulartig und flexibel belegbar angeboten. Dem ist gemäss Konkordat nicht nur für die Bemessung der Beiträge, sondern auch für die maximale Dauer der Ausrichtung Rechnung zu tragen.

Artikel 9, Wechsel der Ausbildung

Für den Tertiärbereich kann nach Bundesgesetz bei Vorliegen wichtiger Gründe die Ausbildung gewechselt werden; das Konkordat sieht grundsätzlich einmaligen Wechsel vor.

III. Stipendien

Artikel 10, Finanzielle Leistungsfähigkeit und Subsidiarität des Kantons

Der geforderte Nachweis fehlender finanzieller Mittel zur Deckung der Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten ist für Personen, die in einer Familie traditionellen Musters leben, einfach zu erbringen. In anderen Fällen kann der Nachweis mit Gerichtsurteilen oder amtlichen Urkunden erbracht werden. Dies abzuklären kann nicht Aufgabe der Gesuchsbearbeitung sein; die Verordnung wird dafür differenzierte Regelungen vorgeben, z.B. wenn der Vater unbekannt ist, ein Elternteil im Ausland lebt oder sich seiner Unterhaltspflichten entzieht. – Es wird Subsidiarität (Nachrangigkeit) kantonaler Mittel gegenüber den Leistungen Dritter bestimmt. – Spezielle Stipendienfonds soll weiterhin zusätzliche Leistungen erbringen können. Ergänzen sie ausdrücklich kantonale Stipendien, darf der Kanton seine Leistung deswegen nicht kürzen.

Artikel 11, Bemessung

Die bisherige Praxis, für die es keine ausdrückliche Regelung gab, wird festgeschrieben. Neben den zumutbaren Leistungen ist neben den erzielten Einnahmen (Lohn usw.) auf zusätzliche zumutbare Einnahmen abzustellen. Es wäre ungerecht, wenn jene höhere Ausbildungsbeiträge erhielten, die keine oder ungenügende Anstrengungen unternehmen, um einen zumutbaren finanziellen Beitrag an die eigene Ausbildung beizusteuern. Die Verordnung wird anrechenbare Kosten und zumutbare Leistungen differenzieren. Grundlage bilden wie bisher unter anderem die Steuerveranlagungen. Bei erheblichen Veränderungen (Arbeitslosigkeit) kann ausnahmsweise auf die aktuellen Verhältnisse abgestellt werden. Die Einzelheiten, auch Einnahmen aus Alimenten und Renten, wird die Verordnung regeln. Zu letzterem: die Erwerbstätigkeit der Eltern für ihren zumutbaren Beitrag wächst heute progressiv: Einkommen 30'000 Franken / Elternbeitrag 1100 Franken; 40'000 / 3100; 80'000 / 15'600; 100'000 / 25'600 Franken. Die Einnahmen aus Alimenten und Renten werden direkt zu 80 Prozent angerechnet, die Stipendien also entsprechend reduziert. Diese Ungleichbehandlung ist zu beseitigen.

Für Normkosten (z.B. auswärtige Zimmer, Reisespesen, Kleider) oder effektive Kosten sollen Höchstansätzen gelten. Für Einnahmen und Vermögen der Eltern oder der gesuchstellenden Personen sind in der Verordnung Freibeträge festzulegen. – Statistische Daten nennen für auswärts wohnende Studenten einen durchschnittlichen Bedarf von rund 23'000 Franken; ein solcher Wert kann als Höchstlimite definiert werden. Es sollen erst jene anrechenbaren Einnahmen (selbst erzielt Einkommen, Zuwendungen Dritter, übrige Einnah-

men) welche über den Höchstlimiten, also den durchschnittlichen Kosten liegen, zur Kürzung der Stipendien führen. Beispiel: Ein Student erhält 8000 Franken Stipendien; an Elternanteil und Eigenverdienst werden 9000 Franken vorausgesetzt. Er kann weitere 6000 Franken hinzuverdienen ehe er das Höchstlimit von 23'000 Franken überschreitet. Erst wenn diese Grenze übertroffen wird, ist der Stipendienanteil entsprechend zu kürzen. Der zusätzliche Verdienst wird damit bis zum Erreichen der Höchstlimite „belohnt“. – Der Freibetrag bei den Einnahmen ist der Teil des Lehrlings- oder Ausbildungslohns, der nicht berücksichtigt wird. Beispiel: Freibetrag 1700 Franken je Jahr, erzielter Lehrlingslohn 6000 Franken; als Einkommen anrechenbar sind 4300 Franken.

Die Unterstützungspflicht der Eltern wird zeitlich abgestuft. Er wird reduziert, wenn die Kinder eine Erstausbildung abgeschlossen und ein Mindestalter überschritten haben. Bisher blieb die Pflicht der Eltern bei einer Erstausbildung auch bei über 25-Jährigen unbeachtet. Dieser Widerspruch zur Pflicht gemäss ZGB gegenüber den Kindern ist zu korrigieren. Neu haben sich die Eltern während der ganzen Dauer der Erstausbildung ihrer Kinder an den Ausbildungskosten angemessen zu beteiligen, mit der Einschränkung, dass ihr Anteil nach einer gewissen Zeit und unter gewissen Bedingungen reduziert wird. Diese beschränkte Anrechnung findet auch in Fällen von Heirat und Kindern statt. Für die Verkleinerung des zumutbaren Elternanteils wird die Verordnung einen Freibetrag festlegen.

Artikel 12, Maximalstipendien

Das Gesetz hat die Höchstansätze der Stipendien zu nennen. Die geltende Regelung unterscheidet zwischen unverheirateten und verheirateten Personen bzw. zwischen Personen unter und über 20 Jahren; zudem wird pro in Ausbildung stehendem Kind ein weiterer Betrag zugesprochen. Die Maximalstipendien betragen: für Unverheiratete unter 20 Jahren 10'000, für über 20-Jährige 13'000 und für Verheiratete 18'000 Franken. Neu sollen es für alle in Ausbildung Stehenden einheitlich 16'000 Franken sein. Die Unterscheidung nach Alter und Zivilstand wird fallen gelassen. Die aktuellen Zahlen des BfS zeigen durchschnittliche monatliche Ausgaben der Studierenden: bei Wohnsitz nicht im Elternhaus rund 1900 (jährlich 23'000) Franken; Wohnsitz bei den Eltern rund 1300 (jährlich 16'000) Franken. Die Differenz liegt hauptsächlich bei den Wohnungskosten. Ein einheitliches Maximalstipendium von 16'000 Franken ist gerechtfertigt. – Die Aufhebung des nach Alter differenzierenden Maximalstipendiums macht Sinn. Heute sind die unter 20-Jährigen benachteiligt, wenn sie ausserhalb des elterlichen Hauses wohnen müssen. Der Zuschlag pro Kind für Personen, die für den Unterhalt von Kindern aufkommen, ist von 3000 auf 5000 Franken zu erhöhen. – Gesamtschweizerisch wurden die den Lernenden direkt in Rechnung gestellten Studiengebühren teils massiv erhöht (Anpassung an die Vollkosten der Institutionen). Die Verordnung wird dazu die Einzelheiten festlegen.

Artikel 13, Rückerstattung

Die Regelung ersetzt ähnliche Bestimmungen im bisherigen Reglement. Sie sind etwas grosszügiger ausgelegt, aber betreffend Ausbildungsabbruch klarer gefasst.

IV. Darlehen

Artikel 14, Höchstansätze und Ausrichtungsmodalitäten

Es liegt im Interesse aller Betroffenen, dass als Ausbildungsbeiträge ausgerichtete Darlehen nicht zu einer übermässigen Verschuldung der Darlehensnehmenden führen. Deshalb legt das Gesetz obere Limiten fest. Da es sich um rückzahlbare Leistungen handelt, ist dies (in der Verordnung) zulässig. – Die Fachstelle entscheidet über die Darlehenshöhe aufgrund des Bedarfs. Sie schliesst Verträge mit den Darlehensnehmenden ab, in welchen mindestens Darlehenshöhe, Verzinsung sowie Rückzahlungspflicht geregelt sind. – Neu können für die Darlehensbewirtschaftung Dienste Dritter in Anspruch genommen werden. Für die vom Kanton zu entschädigende Dienstleistung stehen Banken im Vordergrund.

Artikel 15, Rückzahlung und Verzinsung

Die um ein Jahr kürzere Frist wird für die Rückzahlung nicht zu einengend sein. Auf eine Verzinsung wird verzichtet, da Aufwand und Ertrag in keinem vernünftigen Verhältnis stehen. Der eventuelle Zahlungsplan berücksichtigt die wirtschaftlichen Verhältnisse und die finanziellen Möglichkeiten der Darlehensnehmenden und kann den Zeitpunkt der ersten Amortisationsrate und deren Höhe bestimmen. Die Möglichkeit, die Restschuld zu erlassen, soll ausgebildete Glarnerinnen und Glarner anreizen in den Heimatkanton zurückzukehren und dem so genannten «brain drain» entgegenwirken; die Details sind in der Verordnung zu regeln.

Artikel 16, Forderungsverzicht

Auf Durchsetzung der Darlehensrückzahlung kann verzichtet werden, wenn z.B. Darlehensnehmende versterben oder invalid werden. Die Verordnung legt fest, wie dies geschehen kann. Der Entscheid im Einzelfall soll daher das Departement fällen.

V. Schulgeldbeiträge

Artikel 17

Die Bestimmung entspricht inhaltlich weitgehend bisherigem Recht. Sie verankert die Schulgeldbeiträge im Gesetz. Ziel ist, Glarner Lernende – soweit finanziell vertretbar – den am Standort der Bildungsgänge Einheimischen gleichzustellen.

VI. Organisations- und Verfahrensbestimmungen

Artikel 18, Gesuch

Stipendien werden auf Gesuch hin und nicht von Amtes wegen ausgerichtet. Das weitere Verfahren regelt, vorbehaltlich der nachfolgenden Bestimmungen, die Verordnung.

Artikel 19, Datenbearbeitung und Amtshilfe

Es wird weitgehend gelebte Praxis wiedergegeben, die administrativ und zeitlich aufwändige Behördengänge vermeidet. Die Daten können von der bearbeitenden Fachstelle auf einfache Weise eingeholt werden. Eine Auskunftserteilung – die Verordnung regelt, wer auf welche Daten Zugriff hat – z.B. bezogen auf Listen, elektronische Datenträger oder Abrufverfahren ist angebracht (Gemeinden: Personalien, Adressmaterial, Zuzug und Wegzug; Steuerverwaltung: Veranlagungsverfügungen Direkte Bundessteuer, Kantons-, Gemeindesteuer, Prämienverbilligung; Ausgleichskasse: AHV/IV/ALV/EO; SUVA: Renten; Soziale Dienste: Leistungen Gemeinwesen; Fremdenpolizei: Aufenthaltsbewilligungen).

Artikel 20, Dienstleistungen, Fonds für Härtefälle und besondere Leistungen

Die Fachstelle führt bereits Aufgaben für Dritte aus (Verwaltung von Stiftungen), ohne dafür entschädigt zu werden; dafür ist im Gesetz eine Grundlage zu schaffen. Die Entschädigungen sollen aber nicht der Staatskasse, sondern einem Ausbildungsfonds für Härtefälle und besondere Leistungen zufließen. Die Verordnung regelt das Weitere.

Artikel 21, Pflichten der gesuchstellenden Personen

Eine Frist für die Einreichung von Gesuchsformularen ist zweckdienlich. Möglich ist ein Teilwiderruf einer begünstigenden Verfügung, allenfalls verbunden mit der Geltendmachung eines Rückerstattungsanspruchs. Dies ermöglicht z.B. wirkungsvollere Verfolgung von auswärts wohnenden Darlehensnehmenden, welche ohne Mitteilung ihren Wohnsitz verlegen und daher nur noch schwer oder gar nicht mehr kontaktiert werden können.

VII. Schlussbestimmungen

Artikel 22, Vollzug

Es ist nicht Sache des Gesetzes sondern des Regierungsrates verwaltungsinterne Zuständigkeiten festzulegen.

Artikel 23, Teuerung

Diese Bestimmung gibt dem Regierungsrat Ermessensspielraum bezüglich ganzem oder teilweise Ausgleich der Teuerung. Er kann die finanzielle Situation des Kantons berücksichtigen. Anzustreben ist möglichst voller Ausgleich.

Artikel 24, Ausführungsbestimmungen

Die anerkannten Ausbildungsgänge sind im Grundsatz festgelegt (Art. 6). Der Regierungsrat kann für Stipendien und Darlehen Ausnahmen beschliessen. Sollte z.B. eine ausserkantonale Ausbildung vom Standortkanton nicht anerkannt sein, so kann die Verordnung in Bezug auf Beiträge die Ausbildung anerkennen. Umgekehrt ist es aber auch möglich, bei ausserkantonalen oder ausländischen Ausbildungen die Anerkennung einzuschränken oder mit Auflagen zu versehen. Es könnten neu sprachliche Weiterbildungskurse mit Auflagen stipendiert oder generell eine Mindestdauer für Weiterbildungen festgelegt werden. – Die Einzelheiten für die Gesuchseinreichung sind zu regeln (Art. 21). – Die Dauer der Beitragsleistung umschrieben (Art. 7); die Verordnung hat die ordentliche Ausbildungsdauer, soweit nötig, näher zu definieren. – Im Zusammenhang mit dem Wechsel der Ausbildung (Art. 9) sind in der Verordnung die Einzelheiten festzulegen. – Für die Beitragsbemessung sind die Werte festzulegen (Art. 11 Abs. 1 und 2).

Artikel 25, Interkantonale Vereinbarungen

Das Gesetz soll den Beitritt zum Stipendienkonkordat ermöglichen, welches somit den Rahmen für die innerkantonale gesetzliche Regelung vergibt. In einzelnen Bereichen schafft das detailliertere Konkordat Vorgaben für Ausführungsbestimmungen, z.B. für den stipendienrechtlichen Wohnsitz und die Grundsätze bei bezüglich finanziellem Bedarf. Der Regierungsrat ist zu ermächtigen, den Beitritt zu harmonisierenden Konkordaten zu beschliessen, welche entweder Inhalte des Gesetzes wiedergeben oder nähere Ausführungen dazu enthalten.

Artikel 26, Änderung bisherigen Rechts

Nach geltendem Recht waren die Stipendien im Bildungsgesetz (Art. 40) geregelt. Dieser Artikel ist aufzuheben, da das vorliegende Gesetz massgebend wird.

Artikel 29, Inkrafttreten

Weil sich die Bemessung der Stipendien nach dem Lauf des Schuljahres richtet, ist das neue Recht voraussichtlich auf den Beginn des Schuljahres (2012/13) in Kraft zu setzen. Voraussetzung dafür ist, dass die Verordnung sowie alle Verwaltungsabläufe samt der Geschäftsverwaltung bereit sind. – Der Regierungsrat wird das Datum festlegen.

9. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, dem beiliegenden Gesetzesentwurf zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landesstatthalter
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage: Gesetzesentwurf