

II. Nachtragsgesetz zum Stipendiengesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 19. Dezember 2000

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>Seite</i>
I. Grundsätzliches zum Stipendienwesen	2
II. Geltende Stipendienordnung	2
III. Statistik und interkantonaler Vergleich.....	3
IV. Motion aus dem Jahr 1990	4
V. Stipendienpolitik des Bundes und der EDK	4
VI. Umsetzung der Motion	5
1. Eltern-unabhängige Bemessung?.....	5
a) Formelles.....	5
b) Materielles	5
2. Stipendienrechtlicher Wohnsitz.....	6
3. Zweitausbildung und Weiterbildungen	7
a) Geltende Ordnung	7
b) Art der Ausbildung	7
c) Art der Leistung	8
4. Ergänzende Studiendarlehen	8
VII. Flankierende Anpassungen	8
1. Ort der Ausbildung.....	8
2. Dauer der Ausbildung	9
3. Rückzahlung von Studiendarlehen	9
VIII. Kosten.....	9
IX. Anpassung des Mittelschulgesetzes.....	10
X. Antrag	10
Entwurf (II. Nachtragsgesetz zum Stipendiengesetz).....	11

Zusammenfassung

Mit dem II. Nachtragsgesetz zum Stipendiengesetz wird eine Motion zum Stipendiengesetz umgesetzt, die der Grosse Rat im Jahr 1991 gutgeheissen und deren Bearbeitung sich in der Folge verzögert hat.

Neben der Erstausbildung werden eine Zweitausbildung und Weiterbildungen generell als beitragsberechtigt erklärt. Zugleich wird bei der Art der Leistung entsprechend der Art der Ausbildung differenziert: Unter dem Vorbehalt von Ausnahmen werden für die Erstausbildung nicht rückzahlbare Stipendien, für eine Zweitausbildung und Weiterbildungen rückzahlbare Studiendarlehen ausgerichtet. Im Übrigen wird der stipendienrechtliche Wohnsitz formell verankert. Flankierend wird erstens die freie Wahl des Ausbildungsortes ermöglicht, zweitens der Anspruch auf Beiträge auf eine gesamte Ausbildungszeit von zwölf Jahren befristet und drittens die Rückzahlung von Studiendarlehen strenger geregelt.

Die Motion verlangt eine Totalrevision des Stipendiengesetzes. Ihre Anliegen können indessen mit einem Nachtragsgesetz umgesetzt werden. Das geltende Stipendiengesetz ist als Rahmengesetz ausgestaltet und auch 30 Jahre nach seinem Erlass noch zeitgemäss.

Da das Stipendiengesetz im Wesentlichen auf Verordnungsstufe umgesetzt wird, können der vorliegenden Änderung keine direkten Kostenfolgen zugeschrieben werden. Das jährliche Beitragsvolumen soll jedoch im Vergleich zu heute nicht nachhaltig verändert werden.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf eines II. Nachtragsgesetzes zum Stipendiengesetz (sGS 211.5; abgekürzt StipG).

I. Grundsätzliches zum Stipendienwesen

Das Stipendienwesen beruht auf zwei Grundgedanken: Mit Ausbildungsbeihilfen soll die Chancengleichheit gefördert werden, indem wirtschaftlich benachteiligten Menschen eine persönliche Bildung ermöglicht wird, die ihrer Neigung und Eignung entspricht. Zudem stellen Ausbildungsbeihilfen Investitionen dar, welche die Wirtschaft über die erhöhte berufliche Leistung der unterstützten Personen (direkt) und über den Rückfluss des höheren Einkommens dieser Personen (indirekt) stimulieren.

Die Stipendienordnung bleibt diesen Grundgedanken verpflichtet:

- So wäre es bei den Erstausbildungen verfehlt, aus einer einseitig „ökonomischen“ Sicht das Schwergewicht der Ausbildungsbeihilfen von nicht rückzahlbaren Stipendien auf rückzahlbare Studiendarlehen zu verlagern oder sogar die Stipendien ganz abzuschaffen. Damit würde das Ziel der Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit preisgegeben. Der Staat soll nicht zu einem Kreditinstitut werden, der bzw. das lebenslange Schulden seiner Bürgerinnen und Bürger – namentlich der sozial schwächeren wie Frauen oder Familienangehörigen – verursacht.
- Auf der anderen Seite darf insbesondere bei einer Zweitausbildung und bei Weiterbildungen die soziale Funktion der Ausbildungsbeihilfen nicht überbeansprucht werden. Diese müssen grundsätzlich auf eine Hilfe zur Selbsthilfe beschränkt bleiben. Der Privatautonomie der Bürgerinnen und Bürger ist insoweit Rechnung zu tragen, als diese nicht nur frei in ihren Entscheiden sind, sondern auch die finanziellen Konsequenzen ihrer Entscheide zu tragen haben. Unter diesem Aspekt wäre es abzulehnen, in der Stipendienordnung etwa auf Studiendarlehen zugunsten der Stipendien zu verzichten, über die Deckung abstrakt berechneter Fehlbeträge hinauszugehen oder die eltern-abhängige Stipendienbemessung (siehe Abschnitt VI Ziff. 1 dieser Botschaft) in Frage zu stellen.

II. Geltende Stipendienordnung

Art. 10 der geltenden Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) lautet:

„Der Staat fördert und erleichtert die Ausbildung und Weiterbildung in Berufslehren, an Mittelschulen und Lehrerbildungsanstalten sowie an Berufs-, Fach- und Hochschulen.

Soweit die vollen Ausbildungs- und Weiterbildungskosten einem Bewerber oder seinen Eltern nicht zugemutet werden können, gewährt der Staat, unter Berücksichtigung allfälliger weiterer Stipendien, in ausreichendem Masse:

- a) Stipendien an Lehrlinge;
- b) Stipendien und Studiendarlehen an Besucher von Berufs- und Fachschulen;

- c) Stipendien an Schüler der kantonseigenen Mittelschulen und Lehrerbildungsanstalten sowie im Rahmen gleicher Mindest- und Höchstansätze an Schüler anderer Mittelschulen und Lehrerbildungsanstalten;
- d) Stipendien und Studiendarlehen an Hochschulstudenten.
Die Gesetzgebung trifft hierüber die näheren Bestimmungen.“

Das hierauf gestützte Stipendiengesetz datiert aus dem Jahr 1968. Es sieht im Wesentlichen Stipendien und teilweise ergänzende Studiendarlehen für Erstausbildungen sowie Stipendien und ergänzende Studiendarlehen für Weiterbildungen vor.

Das Stipendiengesetz ist ein Rahmengesetz, das weitgehend auf Verordnungsstufe zu konkretisieren ist. Die Regierung hat zu diesem Zweck die Vollzugsverordnung zum Stipendiengesetz (sGS 211.51; abgekürzt VV zum StipG) und den allgemeinverbindlichen Regierungsbeschluss über die Bemessung der Stipendien und Studiendarlehen (sGS 211.53; abgekürzt RRB) erlassen. Diese Konzeption gestattete es, das Stipendiengesetz während bislang 30 Jahren ohne Revision anzuwenden¹ bzw. auf veränderte Rahmenbedingungen mit Anpassungen des Ordnungsrechts zu reagieren.²

Rahmengesetze entsprechen dem neuen, auch auf eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) ausgerichteten Standard der Gesetzgebung. Das Stipendiengesetz ist ungeachtet seines Alters zeitgemäss.

III. Statistik und interkantonaler Vergleich

Im Kanton St.Gallen gelangten im Jahr 1999 Fr. 14'877'250.– an Ausbildungsbeiträgen zur Auszahlung. Davon entfielen Fr. 13'991'450.– auf Stipendien und Fr. 885'800.– auf Studiendarlehen. Eine Gegenüberstellung mit den traditionellen Vergleichskantonen zeigt folgendes Bild (Werte je Jahr):³

	1	2	3	4	5	6	7
	Stipendiaten gemessen an der Bevölkerung	Maximales Stipendium (mündig / ledig)	Aufwand für Stipendien pro Kopf der Bevölkerung	Aufwand für Stipendien pro Kopf, gemessen am Volkseinkommen %	Maximales Studiendarlehen	Aufwand für Stipendien und Studiendarlehen pro Kopf der Bevölkerung	Verhältnis Stipendien / Studiendarlehen
	%	Fr.	Fr.	%	Fr.	Fr.	
CH	0,70	-	39.--	0,09	-	42.--	13 : 1
SG	0.60	13'000.--	31.--	0,08	10'000.-- ⁴	33.--	16 : 1
LU	0,36	13'000.--	19.--	0,05	20'000.--	23.--	5 : 1
SZ	0,88	13'000.--	47.--	0,12	13'000.--	51.--	12 : 1
SO	0,59	13'000.--	30.--	0,08	15'000.--	36.--	5 : 1
AR	0,64	10'000.--	30.--	0,09	10'000.--	34.--	8 : 1
GR	1,10	11'200.--	57.--	0,16	-	-	-
AG	0,52	13'000.--	27.--	0,06	offen	32.--	5 : 1

¹ Einzig im Rahmen des Massnahmenpaketes 1997 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes wurde das Stipendiengesetz einer marginalen Änderung unterzogen (nGS 33-56).

² Die Vollzugsverordnung wurde bis heute neun und der Regierungsbeschluss elf Mal durch Nachträge umgestaltet oder ergänzt.

³ Quelle für Kolonnen 1, 3, 4 und 6: IKSK / CIBE 1999, Die Ausbildungsfinanzierung durch die Kantone, Juni 2000.

⁴ In Ergänzung zu einem Stipendium oder an Stelle eines solchen.

TG | 0,52 | 13'000.-- | 33.-- | 0,09 | offen | 35.-- | 17 : 1

IV. Motion aus dem Jahr 1990

Der Grosse Rat hat in der Februarsession 1991 die Motion 42.90.04 „Totalrevision des Stipendiengesetzes“ (nachfolgend Motion) gutgeheissen und die Regierung beauftragt, Botschaft und Entwurf für eine Totalrevision des Stipendiengesetzes zu unterbreiten. Die Motion hat folgende Begründung:

"Das Gesetz über die 'staatlichen Stipendien und Studiendarlehen' (Stipendiengesetz) vom 3. Dezember 1968 trägt den heutigen Gegebenheiten in der Fort- und Weiterbildung im akademischen wie im nichtakademischen Bereich (Weiterbildungsoffensive) nur mehr ungenügend Rechnung. Es ist moderner Konzeption bezüglich Ausbildung in allen Sparten beruflicher Tätigkeit anzupassen, wobei sich folgende Neuordnung aufdrängt:

- Erweiterung der elternunabhängigen Bemessung von Stipendien und/oder Studien- und Ausbildungsdarlehen bei Fort- und Weiterbildung,
- Festsetzung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes,
- Erweiterung der Beitragsberechtigung für Kurse der Fort- und Weiterbildung (einschliesslich der Ausbildung in einem Zweitberuf),
- Gewährung von Ausbildungsdarlehen, wenn Stipendienleistungen unmöglich oder ungenügend sind."

Die Bearbeitung der Motion wurde in der ersten Hälfte der 90er Jahre sistiert. Grund dafür war zum einen die verschlechterte Finanzlage des Staates. Zum anderen erwartete man Rechtsänderungen auf Bundesebene, nämlich eine Revision der eidgenössischen Vorschriften über die Subventionierung der kantonalen Aufwendungen im Stipendienwesen und eine interkantonale Vereinbarung zur Stipendienharmonisierung (vgl. Amtsberichte der Regierung über die Jahre 1992 bis 1994). Nachdem sich die entsprechenden Bemühungen zerschlagen hatten und die Finanzlage des Staates noch schwieriger geworden war, beantragte die Regierung dem Grossen Rat mit dem Amtsbericht über das Jahr 1995, die Motion abzuschreiben. Der Grosse Rat gab diesem Antrag indessen auf Antrag der Staatswirtschaftlichen Kommission nicht statt. In der Folge hob das Erziehungsdepartement die Sistierung der Arbeiten auf und beauftragte eine überdepartementale Arbeitsgruppe mit der Konkretisierung der Motion (vgl. Amtsberichte der Regierung über die Jahre 1996 bis 1998). Wenn diese Arbeiten nunmehr nicht – wie im Jahr 1996 von der Regierung in Aussicht genommen (vgl. ProtGR 1996/ 2000 Nr. 43/15 f.) – zu einem neuerlichen Antrag auf Abschreibung der Motion bzw. zu einem Antrag auf Nichteintreten auf einen Gesetzesentwurf, sondern zum Antrag auf Eintreten auf den Entwurf eines II. Nachtragsgesetzes geführt haben, ist dies dem Umstand zuzuschreiben, dass nunmehr bei den Stipendienleistungen nicht nur Ausweitungen, wie sie die Motion verlangt, sondern in vertretbarem Rahmen auch Einschränkungen beschlossen werden sollen (vgl. insbesondere die Verlagerung von Stipendien zu Studiendarlehen bei einer Zweitausbildung und bei Weiterbildungen [Abschnitt VI Ziff. 3 lit. c dieser Botschaft] und der Wegfall der teilweise eltern-unabhängigen Bemessung für Studierende an Fachhochschulen [Abschnitt VI Ziff. 3 lit. b dieser Botschaft]). Damit lassen sich die Kosten im Gleichgewicht halten (Abschnitt VIII dieser Botschaft).

V. Stipendienpolitik des Bundes und der EDK

Der Bund hat mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 das Ausbildungsbeihilfengesetz (SR 416.0) geändert: Er kürzt seine Leistungen insgesamt um 20 Prozent und verzichtet ferner darauf, Stipendien an Flüchtlinge zu finanzieren. Im Gegenzug subventioniert er künftig nicht nur Stipendien, sondern auch Darlehenszinsen. Im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs will der Bund nur noch Ausbildungshilfen im Tertiärbereich mitfinanzieren.

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) ist vor kurzem vom Ziel eines interkantonalen Konkordates zur Stipendienharmonisierung abgerückt, stellt indes-

sen den Kantonen weiterhin ein Modell-Stipendiengesetz zur Verfügung (siehe Abschnitt VI Ziff. 2 dieser Botschaft).

VI. Umsetzung der Motion

1. Eltern-unabhängige Bemessung?

a) Formelles

In Nachachtung der geltenden Kantonsverfassung geht das Stipendienrecht von der eltern-abhängigen Stipendienbemessung aus. Stipendien und Studiendarlehen werden gewährt, soweit die vollen Kosten der Aus- oder Weiterbildung der betreffenden Person oder ihren Eltern nicht zugemutet werden können (vgl. Art.10 Abs. 2 KV; Art.1 Abs.1 StipG). Der stipendienrechtliche Elternbegriff ist ausschliesslich dem kantonalen öffentlichen Recht zugehörig und nicht an das Zivilrecht des Bundes gebunden. Dies bedeutet, dass Elternbeiträge unabhängig vom Alter der gesuchstellenden Person und unabhängig von der zivilrechtlichen Unterstützungspflicht der Eltern angerechnet werden. Zudem wird die Elternleistung abstrakt, d.h. unabhängig vom Unterstützungswillen oder von der faktisch gewährten Unterstützung der Eltern vorausgesetzt. Kantonsverfassung und Stipendiengesetz bringen diese Rechtslage mit der Formulierung „nicht zugemutet werden können“ zum Ausdruck.

Immerhin kennt das Verordnungsrecht bei einer Zweitausbildung und bei den Weiterbildungen die teilweise eltern-unabhängige Bemessung. Nach dem Anhang IV Ziff. 2 RRB wird unter gewissen Voraussetzungen nur derjenige Teil des elterlichen Einkommens berücksichtigt, der den steuerbaren Betrag von Fr. 50'000.– überschreitet. Davon profitieren namentlich Berufstätige, die wenigstens zwei Jahre finanziell unabhängig waren und 22-jährig sind, sowie allgemein die über 25-jährigen Absolventinnen und Absolventen einer Zweitausbildung oder von Weiterbildungen.

Die Motion verlangt eine „Erweiterung der eltern-unabhängigen Bemessung“ bei der Weiterbildung. Soweit sie damit eine vollständig eltern-unabhängige Stipendienbemessung anstreben würde, wäre sie nach dem oben Erwähnten verfassungswidrig. Die teilweise eltern-unabhängige Bemessung liegt auf der Basis des Rahmengesetzes in der Hand der Regierung. Eine all-fällige Erweiterung könnte somit ohne Gesetzesänderung vorgenommen werden; erst recht wäre dazu keine Totalrevision des Stipendiengesetzes nötig. Die Übertragung der Regelungszuständigkeit vom Verordnungs- auf den Gesetzgeber würde in diesem Punkt die Stipendienordnung erstarren lassen.

b) Materielles

In der Sache ist von einer Ausdehnung der teilweise eltern-unabhängigen Stipendienbemessung abzusehen. Die Aus- und Weiterbildung Erwachsener soll vom Staat nicht ohne Einschränkung mitfinanziert werden, wenn diese von ihren Eltern unterstützt werden können. Fehlender Unterstützungs-*Wille* der Eltern soll nicht vom Staat kompensiert werden. Im Übrigen hätte schon eine geringfügige Erweiterung der teilweise eltern-unabhängigen Stipendienbemessung massive finanzielle Folgen: Wer eine Zweitausbildung oder Weiterbildungen absolviert, ist fast immer ohne genügenden Eigenverdienst und würde damit beitragsberechtig. Der entsprechende Aufwand ginge in die Millionen und würde die finanziellen Möglichkeiten des Staates übersteigen.

Wer auf Grund der finanziellen Verhältnisse der Eltern keine oder nur reduzierte Stipendien erhält, hat heute einen begrenzten Anspruch auf ergänzende bzw. alternative, die abstrakte Fehlbetragsdeckung übersteigende Studiendarlehen. Nun wäre es jedoch verfehlt, das Volumen dieser ergänzenden Darlehen bis zur voraussetzungslosen Kompensation der Elternabhängigkeit auszudehnen. Da Studiendarlehen während der Beanspruchung zinsfrei und anschliessend mit Blick auf den Kapitalmarkt zinsmässig privilegiert sind, würde die Gefahr steigen, dass Personen, die von der Familie her nicht auf Darlehen angewiesen sind, solche beziehen, um sie zu Anlagezwecken zu missbrauchen. Der private Gewinn würde vom Staat finanziert.

2. Stipendienrechtlicher Wohnsitz

(Art. 6 bis 6^{sexies} [neu])

Massgebendes Kriterium für die Stipendienberechtigung ist der Wohnsitz. Dabei verweist das geltende Stipendiengesetz auf den zivilrechtlichen Wohnsitz, d.h. auf den Wohnsitz nach Art. 23 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB; Art. 6 Abs.1 lit. a i.V.m. Abs. 3 StipG). In der Praxis wird indessen auch im Kanton St.Gallen mehr oder weniger auf den sogenannten stipendienrechtlichen Wohnsitz abgestellt, wie er von der interkantonalen Stipendien-Sachbearbeiter-Konferenz (IKSK) vorgeschlagen, von der EDK im Jahr 1981 in ein erstes Modellgesetz für Ausbildungsbeiträge aufgenommen und seither in fast allen Kantonen angewendet worden ist. Der stipendienrechtliche Wohnsitz wird heute in Art. 5 bis 7 des aktuellen Modellgesetzes vom 6. Juni 1997 wie folgt umschrieben:

„Falls ihr stipendienrechtlicher Wohnsitz im Kanton ist, haben Anspruch auf Ausbildungsbeiträge:

- a. Personen mit schweizerischem Bürgerrecht,
- b. Personen mit ausländischem Bürgerrecht, die seit fünf Jahren in der Schweiz sind,
- c. von der Schweiz anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose.“

„Der stipendienrechtliche Wohnsitz der gesuchstellenden Person befindet sich im Kanton, wenn hier ihre Eltern den zivilrechtlichen Wohnsitz haben oder die zuletzt zuständige Vormundschaftsbehörde ihren Sitz hat.

Personen mit schweizerischem Bürgerrecht, deren Eltern im Ausland wohnen oder die elternlos im Ausland wohnen, haben für Ausbildungen in der Schweiz stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton, wenn sich hier ihr Heimatort befindet. Bei mehreren Heimatorten gilt das zuletzt erworbene Bürgerrecht.

Mündige Flüchtlinge und Staatenlose, die elternlos sind oder deren Eltern im Ausland wohnen, haben den stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton, wenn sie ihm zugewiesen sind. Vorbehalten bleibt Absatz 5.

Mündige Personen mit ausländischem Bürgerrecht, die elternlos sind oder deren Eltern im Ausland wohnen, haben den stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton, wenn sie hier ihren zivilrechtlichen Wohnsitz haben. Vorbehalten bleibt Absatz 5.

Mündige Personen, die nach Abschluss einer Erstausbildung ununterbrochen während zwei Jahren im Kanton wohnhaft und aufgrund eigener Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig gewesen sind, ohne gleichzeitig in Ausbildung zu sein, haben hier stipendienrechtlichen Wohnsitz. Als Erwerbstätigkeit gilt auch die Führung eines Familienhaushalts.“

„Der einmal begründete stipendienrechtliche Wohnsitz bleibt bis zum Erwerb eines neuen bestehen.“

Das Ansinnen der Motion, den stipendienrechtlichen Wohnsitz gesetzlich zu verankern, ist berechtigt. Damit kann die formelle Grundlage für eine langjährige und unumstrittene Praxis geschaffen werden. Eine Totalrevision des Stipendiengesetzes ist dazu indessen nicht erforderlich. Es genügt, die Anknüpfungspunkte des stipendienrechtlichen Wohnsitzes in das Gesetz aufzunehmen. Dabei handelt es sich im Kern um den Wohnsitz der Eltern der bewerbenden Person (Art. 6^{bis} des Entwurfes) oder um ihren eigenen Wohnsitz, wenn sie nach abgeschlossener Erstausbildung während wenigstens zweier Jahre den Erwerb selbst bestritten oder einen Familienhaushalt geführt und nicht gleichzeitig eine Aus- oder Weiterbildung absolviert hat (Art. 6^{ter} des Entwurfes). Hinzu kommt der stipendienrechtliche Wohnsitz von ausländischen Personen, die Wohnsitz im Kanton St.Gallen haben und deren Eltern im Ausland wohnen (Art. 6^{quater} des Entwurfes); dabei ist jedoch – enger als im Modellgesetz – neben einer Karenzfrist von fünf Jahren Wohnsitz in der Schweiz auch eine solche von zwei Jahren Wohnsitz im Kanton St.Gallen vorzusehen. Die Beitragsberechtigung auswärtiger Kantonsbürgerinnen und -bürger bleibt weitgehend unverändert; bei mehreren kantonalen Bürgerrechten wird im Einklang mit dem Modellgesetz auf das zuletzt erworbene abgestellt (Art. 6^{quinqües} des Entwurfes).

Sache des Ordnungsrechts ist die Umschreibung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes elternloser, staatenloser oder asylsuchender Personen (Art. 6^{sexies} [neu] des Entwurfes). Es wird im Wesentlichen darum gehen, den Sitz der Vormundschaftsbehörde und eine asylrechtliche Zuweisung dem Wohnsitz gleichzustellen und den Wohnsitz verstorbener Eltern fortwirken zu lassen.

3. Zweitausbildung und Weiterbildungen

(Art. 2 und 3)

a) **Geltende Ordnung**

Die Förderung einer *Zweitausbildung* – Erwerb eines zweiten Berufsabschlusses, der unabhängig vom ersten Abschluss hätte erworben werden können – ist nach geltendem Recht lediglich in den Fällen nach Art. 3 Abs.1 lit. d StipG, d.h. für eine Zweitweg-Matura oder den Lehramtskurs am Lehrerseminar Rorschach zulässig. In der Praxis werden hingegen auch an eine andere Zweitausbildung Beiträge gewährt.

Die fachliche Anerkennung von *Weiterbildungen* wurde zuweilen von der Bedingung abhängig gemacht, dass sie auf der vorangehenden Ausbildung aufbauen und das Erreichen einer nächsthöheren Stufe in einer bereits erlernten und abgeschlossenen Berufsrichtung ermöglichen (Weiterbildungen als linear im selben Beruf aufsteigende Ausbildungen; vgl. Markus Müller, Das Stipendiengesetz des Kantons St.Gallen mit Berücksichtigung der Stipendiengesetzgebung des Bundes, St.Gallen 1987, 154). In der Praxis werden heute indessen für praktisch sämtliche Weiterbildungen Stipendien und Studiendarlehen gewährt. Weiterbildung nach der aktuellen Begriffsbestimmung umfasst insbesondere auch die früher als Fortbildung bezeichneten Aktivitäten, mit denen bereits erworbene Kenntnisse und Fertigkeiten auf bisherigem Niveau vervollständigt oder erweitert werden.

b) **Art der Ausbildung**

Die Motion verlangt die Erweiterung der Beitragsberechtigung für eine Zweitausbildung und für die Weiterbildungen bzw. Fortbildungen. Wie erwähnt ist dieses Anliegen in der heutigen Praxis bereits in einem bedeutenden Mass erfüllt. Ihm soll jedoch nunmehr auch durch formelle Anpassung des Stipendiengesetzes Rechnung getragen werden. Auch dieser Revisionspunkt löst aber keine Totalrevision aus. Es genügt, auf die bisherige Aufzählung der mit Stipendien bzw. Studiendarlehen unterstützten Aus- und Weiterbildungen zu verzichten und stattdessen allgemein festzuhalten, dass Stipendien bzw. Studiendarlehen an die Erstausbildung, an eine Zweitausbildung und an Weiterbildungen gewährt werden (Art. 2 Abs.1 und Art. 3 Abs.1 des Entwurfes).

Die Bereinigung gibt im Übrigen Anlass, für Erstausbildung, Zweitausbildung und Weiterbildungen Legaldefinitionen vorzusehen (Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 2 des Entwurfes). Diese enthalten gegenüber der heutigen Praxis zwei Neuerungen:

- In der Berufsbildung schliesst die Erstausbildung bis anhin mit der Berufslehre ab. Neu soll ein erstes Fachhochschulstudium – wie ein erstes Universitätsstudium im Anschluss an die Maturität – der Erstausbildung zugerechnet werden. Damit werden die Hochschulausbildungen nichtakademischer und akademischer Natur stipendienrechtlich gleich behandelt.
- Ein zweites Hochschulstudium wird nach dem bisherigen Recht nicht stipendiert. Dies soll insoweit ändern, als es neu der Zweitausbildung zugerechnet wird. Damit können etwa Beiträge an ein Universitätsstudium einer Fachhochschul-Absolventin oder eines Fachhochschul-Absolventen geleistet werden. Aus Gründen der Gleichbehandlung ist auch ein zweites Universitäts- oder ein zweites Fachhochschulstudium als Zweitausbildung anzuerkennen. Grenze der Beitragsgewährung bildet in jedem Fall die maximale Ausbildungsdauer (siehe Abschnitt VII Ziff. 2 dieser Botschaft).

Neben den Fachhochschulstudien existieren weitere Formen der höheren Berufsbildung (eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfungen einschliesslich „Meisterprüfungen“; höhere Fachschulen). Stipendienrechtlich stellt sich die Frage nach der Gleichbehandlung aller Ausbildungskategorien innerhalb des Tertiärbereichs. Ob weitere Abschlüsse der höheren Berufsbildung den Abschlüssen von Hochschulstudien gleichgestellt werden sollen, soll die Regierung auf Verordnungsstufe entscheiden. Denkbar ist auch eine selektive Gleichstellung (Art. 3^{bis} [neu] des Entwurfes).

Keine Ausbildungsbeiträge fließen weiterhin an Dritt- bzw. Mehrfachausbildungen.

c) Art der Leistung

Die konsequente Öffnung bei der Art der Ausbildung gibt Anlass, dieser entsprechend die Art der Leistung neu zu definieren. Dabei drängt sich über den Motionsauftrag hinaus eine grundsätzliche Unterscheidung auf:

- An die Erstausbildung sollen grundsätzlich Stipendien, d.h. nicht rückzahlbare Ausbildungsbeiträge gewährt werden (Art. 2 Abs.1 des Entwurfes). Rückzahlbare Studiendarlehen sind während der Erstausbildung nur noch für den Ausnahmefall vorzusehen (Art. 2 Abs. 2 des Entwurfes). Sonst würden sie die Absolventinnen und Absolventen beim Aufbau der Berufslaufbahn oder bei der Gründung einer Familie mit hohen Schulden belasten, womit das stipendienpolitische Ziel der Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit in Frage gestellt wäre (siehe Abschnitt I dieser Botschaft).
- Umgekehrt sollen neu die Ausbildungsbeiträge für eine Zweitausbildung und die Weiterbildungen gehandhabt werden: Für diese werden grundsätzlich Studiendarlehen und nur noch im Ausnahmefall Stipendien vorgesehen (Art. 3 Abs. 1 des Entwurfes). Nach einer abgeschlossenen Erstausbildung sollen die finanzielle Beteiligung des Staates relativiert und seine Beiträge prinzipiell der Rückzahlungspflicht unterstellt werden. Mit dieser Massnahme wird das Studiendarlehen für diese Ausbildungsarten vom ergänzenden bzw. alternativen zum hauptsächlichen Ausbildungsbeitrag aufgewertet, und im Kanton St.Gallen wird sich das Verhältnis zwischen Stipendien und Studiendarlehen dem schweizerischen Durchschnitt bzw. dem Durchschnitt in den Vergleichskantonen angleichen (vgl. Abschnitt III dieser Botschaft, Kolonne 7 der Vergleichstabelle). Im Rahmen dieses Systemwechsels wird auf Verordnungsstufe die gegenwärtige Limite für ein Studiendarlehen von Fr. 10'000.– wesentlich zu erhöhen oder ganz preiszugeben sein.

4. Ergänzende Studiendarlehen

Die Motion verlangt im vierten Punkt, es sollten Studiendarlehen gewährt werden, wenn Stipendien nicht oder nicht in einem genügenden Mass ausgerichtet werden können. Vor dem Hintergrund der Neukonzeption der Art der Leistung betrifft dieses Anliegen einzig noch die Erstausbildungen nach Art. 2 Abs. 2 des Entwurfes. Es wird über den entsprechenden Ausnahmestandard erfüllt. Darüber hinaus soll wegen der Überschuldungs- und der Missbrauchsgefahr nicht gegangen werden (siehe Abschnitt I und Abschnitt VI Ziff.1 lit. b dieser Botschaft).

VII. Flankierende Anpassungen

1. Ort der Ausbildung

(Art. 5 und 9)

Art. 5 StipG bestimmt, dass Ausbildung und Weiterbildungen in der Schweiz zu erfolgen haben. Diese Einschränkung ist angesichts der heutigen Mobilität und Vernetzung nicht mehr haltbar. Art. 5 StipG ist daher aufzuheben. Es ist nicht Sache des Stipendienrechts, Ausbildungsorte vorzuschreiben.

Ein gewisses Korrektiv zur freien Wahl des Ausbildungsortes ist Art. 9 Abs. 3 (neu) des Entwurfes, wonach bei der Beitragsbemessung bei mehreren vergleichbaren Ausbildungen in besonderen Fällen auf eine kostengünstigere abgestellt werden kann. Mit dieser neuen, allgemeinen Vorschrift können die bisherigen speziellen Vorschriften von Art.13 und 14 StipG über die nicht kantonseigene Mittelschulen aufgehoben werden.

2. Dauer der Ausbildung

(Art. 10)

Nach Art.10 StipG werden Stipendien und Studiendarlehen nach Massgabe der Art und der ordentlichen Dauer der Aus- oder Weiterbildung befristet. Diese Bestimmung ist vor dem Hintergrund der erweiterten Beitragsberechtigung, die insbesondere auch eine Zweitausbildung erfasst (vgl. Abschnitt VI Ziff. 3 lit. b dieser Botschaft), und der liberalisierten Wahl des Ausbildungsortes ergänzungsbedürftig. Die Berechtigung für Stipendien und Studiendarlehen ist generell auf eine gesamte Ausbildungszeit von zwölf Jahren zu befristen. Angerechnet werden damit auch Aus- und Weiterbildungen, für die keine Beiträge bezogen wurden. Der Staat soll zwar Ausbildungsbeiträge unabhängig vom Alter der gesuchstellenden Person gewähren und damit auch die Konkurrenzfähigkeit älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterstützen. Er soll indessen die individuelle Bildung nur in einem zeitlichen Rahmen fördern, der für den Aufbau und die Bewahrung der beruflichen Existenz ausreichen muss.

3. Rückzahlung von Studiendarlehen

(Art. 19)

Art. 19 StipG ermächtigt die zuständigen Stellen, Studiendarlehen sofort zurückzufordern, wenn Missbräuche vorliegen, wenn die Ausbildung abgebrochen wird oder wenn die Voraussetzungen der Darlehensgewährung nicht mehr erfüllt sind. Diese Bestimmung ist mit Blick auf einen grösseren Anteil von Studiendarlehen zu verschärfen. In entsprechenden Fällen soll die Rückzahlung von Gesetzes wegen – wichtige Gründe vorbehalten – sofort fällig werden.

VIII. Kosten

Das Stipendiengesetz überlässt es als Rahmengesetz dem Verordnungsrecht, die Ausbildungsbeiträge zu konkretisieren. Seine Kosten ergeben sich somit erst mit der Ausgestaltung des Beitragssystems durch die Regierung. Sie bewegen sich in den letzten Jahren zwischen 15 und 17 Mio. Franken (vgl. Antwort der Regierung vom 23. März 1999 auf die Interpellation 51.98.75 „Rückgang der Stipendiengesuche“; ferner Abschnitt III dieser Botschaft). Die Regierung strebt grundsätzlich an, dass sich das Stipendienwesen auf Grund dieses Nachtragsgesetzes weder verbilligt noch verteuert. Sie wird dem Grossen Rat in Anwendung von Art. 8 StipG entsprechende Konzepte vorlegen. Art. 8 StipG sieht vor, dass die Regierung dem Grossen Rat mit dem Voranschlag Bericht erstattet über die Mindest- und Höchstansätze der Stipendien und Studiendarlehen, die für die einzelnen Aus- und Weiterbildungsarten vorzusehen sind, dass der Grosse Rat gestützt darauf die Kredite beschliesst und dass die Regierung in der Folge die Mindest- und Höchstansätze durch Verordnung festsetzt.

Die finanziellen Tendenzen der beantragten Gesetzesrevision sind gemischt:

- Tendenziell teurer wird die Revision, weil eine Zweitausbildung und Weiterbildungen künftig umfassender als heute unterstützt werden. Ebenfalls als aufwändiger dürfte sich – namentlich im Bereich einer Zweitausbildung und der Weiterbildungen – die freie Wahl des Ausbildungsortes erweisen, indem vermehrt auswärtige Bildungsangebote benützt werden.
- Eine deutlicher Trend zu Einsparungen ergibt sich aus dem Zuspriechen von Darlehen statt Stipendien für eine Zweitausbildung und für Weiterbildungen, zumal Darlehen neu vom Bund mitfinanziert werden (Abschnitt V dieser Botschaft). Kostendämpfend wirkt im Weiteren die absolute Befristung der Ausbildungsbeiträge auf zwölf Jahre.

Nicht berücksichtigt in den Überlegungen zu den Kosten ist der Neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen.

IX. Anpassung des Mittelschulgesetzes

(Abschnitt II)

Das Mittelschulgesetz (sGS 215.1; abgekürzt MSG) stellt für die Unentgeltlichkeit des Unterrichts bzw. das Schulgeld seit dem VII. Nachtragsgesetz vom 6. April 1995 (nGS 30-89) auf den „stipendienrechtlichen Wohnsitz“ ab (Art. 5 MSG). Dabei bezieht es sich indessen von der Entstehungsgeschichte her nicht auf den Wohnsitz, auf den das Stipendiengesetz bislang abstellt (zivilrechtlicher Wohnsitz), sondern auf den stipendienrechtlichen Wohnsitz nach dem Modellgesetz der EDK (vgl. ProtGR 1992/96 Nr. 605/19). Da nunmehr der stipendienrechtliche Wohnsitz nach dem Modellgesetz auch in das st.gallische Stipendiengesetz Eingang findet (vgl. oben Abschnitt VI Ziff. 2 dieser Botschaft), ist im Interesse einer deckungsgleichen Handhabung gleichlautender st.gallischer Gesetzesbegriffe der „stipendienrechtliche Wohnsitz“ nach Art. 5 MSG dem stipendienrechtlichen Wohnsitz nach Art. 6 des Entwurfes zum II. Nachtragsgesetz zum Stipendiengesetz anzugleichen. Die Anpassung ist formeller Natur, d.h. ohne Einfluss auf die bisherige Praxis der Schulgelderhebung an den Mittelschulen.

X. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf eines II. Nachtragsgesetzes zum Stipendiengesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
lic.iur. Anton Grüninger, Landammann

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer

II. Nachtragsgesetz zum Stipendiengesetz

Entwurf der Regierung vom 19. Dezember 2000

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 19. Dezember 2000 Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Stipendiengesetz vom 3. Dezember 1968⁵ wird wie folgt geändert:

Erstausbildung

Art. 2. An die Erstausbildung werden in der Regel Stipendien gewährt. Im Ausnahmefall können in Ergänzung oder an Stelle von Stipendien Studiendarlehen gewährt werden.

Erstausbildung ist die erste Berufsausbildung oder der Besuch einer Mittelschule im Anschluss an die Volksschule. Ein darauf aufbauendes erstes Hochschulstudium wird ihr zugerechnet.

Zweitausbildung und Weiterbildungen

Art. 3. An eine Zweitausbildung und an Weiterbildungen werden in der Regel Studiendarlehen gewährt. Im Ausnahmefall können in Ergänzung oder an Stelle von Studiendarlehen Stipendien gewährt werden.

Zweitausbildung ist:

- a) eine zweite Berufsausbildung oder der Besuch einer Mittelschule nach abgeschlossener erster Berufsausbildung. Ein darauf aufbauendes erstes Hochschulstudium wird ihr zugerechnet;**
- b) ein zweites Hochschulstudium.**

Weiterbildungen bauen auf einer Ausbildung auf und vertiefen oder ergänzen sie.

Höhere Berufsbildung

Art. 3bis (neu). Die Regierung kann durch Verordnung Angebote der höheren Berufsbildung einem Hochschulstudium gleichstellen.

⁵ sGS 211.5.

Fachliche Anerkennung

Art. 4. Die Ausbildung oder Weiterbildung muss fachlich anerkannt sein.

Art. 5 wird aufgehoben.

Persönliche Voraussetzungen a) stipendienrechtlicher Wohnsitz 1. allgemein

Art. 6. **Der Bewerber hat Anspruch auf Stipendien und Studiendarlehen, wenn er stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton nach Art. 6bis bis 6quinquies dieses Gesetzes hat.**

2. im Besonderen 2.1. Eltern

Art. 6^{bis} (neu). **Der Bewerber hat stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton, wenn die Eltern zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton haben.**

2.2. Erwerb oder Familienhaushalt

Art. 6^{ter} (neu). **Der Bewerber hat stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton, wenn er nach Abschluss der Erstausbildung während wenigstens zweier Jahre ununterbrochen:**

- a) **zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton hatte;**
- b) **durch eigenen Erwerb finanziell unabhängig war oder einen Familienhaushalt führte und nicht in Ausbildung stand.**

2.3. Ausländer

Art. 6^{quater} (neu). **Der Bewerber ohne Schweizer Bürgerrecht hat stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton, wenn:**

- a) **die Eltern zivilrechtlichen Wohnsitz im Ausland haben;**
- b) **er seit wenigstens fünf Jahren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz und seit wenigstens zwei Jahren zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton hat.**

2.4. Kantonsbürger

Art. 6^{quinquies} (neu). **Der Bewerber mit st.gallischem Bürgerrecht hat stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton, wenn:**

- a) **die Eltern zivilrechtlichen Wohnsitz im Ausland haben;**
- b) **die Ausbildung in der Schweiz erfolgt.**

Unter mehreren kantonalen Bürgerrechten wird das st.gallische anerkannt, wenn es zuletzt erworben wurde.

3. besondere Fälle

Art. 6^{sexies} (neu). **Die Regierung regelt durch Verordnung den stipendienrechtlichen Wohnsitz von Bewerbern ohne Eltern sowie von Staatenlosen und Flüchtlingen.**

b) Bemessung

Art. 9. Die Höhe der Stipendien und der Studiendarlehen richtet sich im Einzelfall einerseits nach den Kosten der Ausbildung oder Weiterbildung, der Reise zum Schul- oder Lehrort, der Unterkunft und der Verpflegung und andererseits nach den finanziellen und familiären Verhältnis des Empfängers und seiner Eltern.

In aussergewöhnlichen Fällen werden Stipendien und Studiendarlehen gewährt, welche die Höchstansätze übersteigen.

Bei mehreren vergleichbaren Ausbildungen oder Weiterbildungen kann in besonderen Fällen auf eine kostengünstigere abgestellt werden.

Dauer der Leistungen

Art. 10. ____ Stipendien und Studiendarlehen **werden gewährt:**

- a) für die ordentliche Dauer der Ausbildung oder Weiterbildung _____. In besonderen Fällen sind Abweichungen zulässig;
- b) **insgesamt für längstens zwölf Jahre. Ausbildungen oder Weiterbildungen, für die keine Stipendien oder Studiendarlehen gewährt wurden, werden angerechnet.**

Art. 13 und 14 werden aufgehoben.

Rückzahlung a) Grundsatz

Art. 18. Die Rückzahlungspflicht beginnt in der Regel fünf Jahre nach Abschluss der Ausbildung oder Weiterbildung.

Das Darlehen ist innert zehn Jahren nach Beginn der Rückzahlungspflicht in jährlichen Teilbeträgen von wenigstens zehn Prozent des Gesamtbetrages zurückzuzahlen.

In Härtefällen kann die Rückzahlung erleichtert oder die Verzinsung oder die Rückzahlung erlassen werden.

b) sofortige Fälligkeit

Art. 19. Studiendarlehen **werden sofort zur Rückzahlung fällig wenn:**

- a) sie auf Grund unvollständiger oder wahrheitswidriger Angaben des Empfängers oder seines Vertreters zu Unrecht bezogen wurden;
- b) sie zweckwidrig verwendet wurden;
- c) die Ausbildung oder Weiterbildung **ohne wichtigen Grund** abgebrochen wird;
- d) die Voraussetzungen der Darlehensgewährung nicht mehr erfüllt sind.

II.

Das Mittelschulgesetz vom 12. Juni 1980⁶ wird wie folgt geändert:

b) Schulgelder und Gebühren

Art. 5. Der Unterricht ist für Schüler mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton St.Gallen unentgeltlich. **Massgebend ist der stipendienrechtliche Wohnsitz nach Art. 6 des Stipendiengesetzes vom 3. Dezember 1968⁷.**

Die Regierung bestimmt durch Verordnung:

- a) die Gebühren für die Einschreibung, den Besuch des freiwilligen Musikunterrichts und die Abschlussprüfung;
- b) das Schulgeld, das:
 - 1. Schüler ohne stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton St.Gallen bezahlen;
 - 2. Schulgemeinden für Schüler bezahlen, die sich in ihrem Gebiet aufhalten und das Untergymnasium der Kantonsschule St.Gallen besuchen.

Schulgelder und Gebühren müssen in einem angemessenen Verhältnis zur staatlichen Leistung stehen.

⁶ sGS 215.1.

⁷ sGS 211.5.

III.

Bei Vollzugsbeginn dieses Nachtragsgesetzes hängige Gesuche werden nach neuem Recht beurteilt.

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtragsgesetzes.