

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
zur Teilrevision des Dekrets über die Erteilung von Stipendien
und Studiendarlehen (Stipendiendekret) betreffend Umsetzung
der Motion 2021/14 «Starkes Bildungssystem dank doppeltem
Fehlbetragmodell»**

25-53

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zur Teilrevision des Dekrets über die Erteilung von Stipendien und Studiendarlehen (Stipendiendekret) betreffend Umsetzung der Motion 2021/14 «Starkes Bildungssystem dank doppeltem Fehlbetragmodell».

I. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 11. April 2022 hat der Kantonsrat die Motion Nr. 2021/14 «Starkes Bildungssystem dank doppeltem Fehlbetragmodell» von Kantonsrat Tim Bucher mit 47 : 8 Stimmen für erheblich erklärt. Der Auftrag an den Regierungsrat wurde wie folgt formuliert:

«Der Regierungsrat wird eingeladen, das Stipendiendekret dahingehend anzupassen, dass der finanzielle Bedarf der Gesuchstellerin bzw. des Gesuchstellers anhand eines Familienbudgets und eines persönlichen Budgets ermittelt wird (sog. doppeltes Fehlbetragmodell).»

Begründet wurde die Motion damit, dass die Anwendung des doppelten Fehlbetragmodells dazu führe, dass die Vergabe und Berechnung von Ausbildungsbeiträgen individueller auf die finanzielle Situation einer antragstellenden Person angepasst werden könne und somit die Chancengerechtigkeit verbessert würde, was wiederum zu einer Stärkung des Bildungsstandortes Schweiz führen würde.

Die Motion nennt zudem die folgenden Vorschläge, welche die Motionäre zur Umsetzung des doppelten Fehlbetragmodells als sinnvoll erachten:

- Kein Einbezug von illiquidem Vermögen (z.B. in Form von Immobilien oder Maschinen von Landwirten etc.) bei der Bemessung des elterlichen Vermögens zur Berechnung der Höhe der Ausbildungsbeiträge,

- Ermöglichung von Ausbildungsbeiträgen auch nach dem 35. Lebensjahr, insbesondere um den Erfordernissen der Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt und dem heute geltenden Anspruch auf lebenslanges Lernen zu genügen,
- Erhöhung der Freibeträge auf das elterliche Einkommen zur Vermeidung einer zu hohen finanziellen Belastung der gesamten Familie, die dem individuellen Wunsch nach Bildung entgegensteht, und
- Einbezug von Einkommen und Vermögen der Partnerin bzw. des Partners der gesuchstellenden Person in die Berechnung nur bei verheirateten Paaren.

Das Erziehungsdepartement wurde vom Regierungsrat beauftragt, eine entsprechende Änderung des Stipendiendekrets auszuarbeiten.

II. Vernehmlassung

An seiner Sitzung vom 3. September 2024 hat der Regierungsrat den Entwurf einer Änderung des Stipendiendekrets zusammen mit einem erläuternden Bericht und einem Fragenkatalog in die Vernehmlassung verabschiedet. Innert der Vernehmlassungsfrist haben 14 Vernehmlassungsteilnehmende den Fragebogen ausgefüllt bzw. eine schriftliche Stellungnahme eingereicht. Das Erziehungsdepartement hat die Vernehmlassungsantworten ausgewertet und einen Auswertungsbericht erstellt. Dieser kann auf <https://sh.ch/CMS/Webseite/Kanton-Schaffhausen/Beh-rde/Regierung/Staatskanzlei-16028804-DE.html> eingesehen werden.

Sämtliche Vernehmlassungsteilnehmende begrüßten die Umstellung auf das doppelte Fehlbetragsmodell im Grundsatz. Einwände allgemeiner Art gab es keine. Vereinzelt wurde die Vorlage als konservativ beurteilt, und es wurden mutigere Regelungen gewünscht. Die Anhebung der Höchstansätze, der Alterslimiten sowie der Freibeträge auf das elterliche Vermögen wurden allesamt begrüßt. Teilweise wurden noch weitere Erhöhungen gefordert. Die Alterslimite von 25 Jahren bei der Berücksichtigung eines Elternbudgets wurde vom überwiegenden Teil als angemessen, sinnvoll und realitätsnah beurteilt. Mehrfache Kritik gab es bezüglich der Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse bei eheähnlichen Lebensgemeinschaften. Es wurde geltend gemacht, dass in anderen Kantonen gänzlich auf eine Anrechnung verzichtet werde und diese Handhabung einfacher und unbürokratischer sei. Eine Kontrolle von eheähnlichen Lebensgemeinschaften sei unpraktikabel und anfällig für Willkürentscheide. Finanzielle Abhängigkeiten bei rechtlich nicht gebundenen Paaren dürften vom Staat nicht vorausgesetzt werden. Mehrfach wurde daher vorgeschlagen bzw. als sinnvoll erachtet, nur bei verheirateten Paaren oder Paaren in eingetragener Partnerschaft die finanzielle Situation der Partnerin bzw. des Partners in die Stipendienberechnung mit einzubeziehen. Bei den möglichen Konstellati-

onen, bei denen auf ein Elternbudget verzichtet werden soll, wurden deren drei vereinzelt kritisiert. Es wurde geltend gemacht, dass insbesondere bei jüngeren Gesuchstellenden nicht automatisch davon ausgegangen werden könne, dass die Partnerin bzw. der Partner finanziell mitverantwortlich für die gesuchstellende Person (auch genannt: Person in Ausbildung) sei. Insbesondere bei eheähnlichen Lebensgemeinschaften sei dies problematisch. Weiter wurde vorgebracht, ein Kind zu haben bedeute nicht automatisch eine finanzielle Unabhängigkeit von den eigenen Eltern. Insbesondere jüngere Personen seien häufig stark auf elterliche Unterstützung angewiesen. Von einem Vernehmlassungsteilnehmer wurde eine Streichung der Möglichkeit gefordert, auf ein Elternbudget zu verzichten, wenn Eltern der gesuchstellenden Person im Ausland wohnen und die Abklärung der finanziellen Situation der Eltern nicht möglich oder mit hohem Aufwand verbunden ist. Diese Möglichkeit führe dazu, dass geltend gemacht werden könne, die finanzielle Situation der Eltern könne nicht dargelegt werden. Dadurch entfalle die Mitwirkungspflicht in dieser Konstellation und hätte eine Bevorzugung von Ausländerinnen und Ausländern mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Schaffhausen zur Folge.

Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen wurden beim Verfassen dieser Vorlage Anpassungen bezüglich der eheähnlichen Lebensgemeinschaften vorgenommen. Diese sollen bei den Berechnungen der Ausbildungsbeiträge nicht mehr berücksichtigt werden. Die Argumente der Vernehmlassungsteilnehmenden waren überzeugend und haben den Regierungsrat dazu bewogen, diese Änderung zu beantragen, wie es bereits die Motionäre gefordert haben. Des Weiteren wurde aufgrund einer Rückmeldung zum Änderungsvorschlag entschieden, die bestehende Bestimmung in § 22 Abs. 1 lit. c Stipendiendekret unverändert zu belassen. Bei einem Abbruch der Ausbildung soll weiterhin – bei Vorliegen eines wichtigen Grundes – auf eine Rückforderung verzichtet werden können. An den vorgesehenen Bestimmungen zum Elternbudget wurden aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung ebenfalls Änderungen vorgenommen. Dies betrifft einerseits die Beschränkung auf verheiratete Personen bzw. Personen in eingetragener Partnerschaft. Andererseits soll bei auszubildenden Personen, die eigene Kinder haben, kein zwingender Verzicht auf die Erstellung eines Elternbudgets erfolgen. Damit kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass bei stipendienbeziehenden Personen, welche mit ihrem Kind bei den eigenen Eltern wohnen, möglicherweise eine finanzielle Abhängigkeit gegenüber den Eltern besteht, wodurch die Erstellung eines Elternbudgets unter Umständen angezeigt ist. Entsprechend soll es einen zusätzlichen Absatz geben, gemäss dem der Verzicht auf die Erstellung eines Elternbudgets erfolgen *kann*, jedoch nicht *muss*. Der Verzicht, wenn Eltern der gesuchstellenden Person im Ausland wohnen und die Abklärung der finanziellen Situation der Eltern nicht möglich oder mit hohem Aufwand verbunden ist, soll hingegen festgehalten werden. Dies aus den folgenden Gründen: Erstens sind ausländische Steuerdokumente oft in einer Fremdsprache verfasst, weshalb bei gewissen Unterlagen – je

nach Sprache – eine Übersetzung einen unverhältnismässig grossen Aufwand darstellen würde. Zweitens unterscheiden sich die entsprechenden Dokumente oft derart von schweizerischen Steuerunterlagen, dass die Werte nicht vergleichbar sind. Wenn immer möglich wird auch künftig die finanzielle Situation von Eltern im Ausland bei der Berechnung der Ausbildungsbeiträge berücksichtigt.

Des Weiteren sollen die Höchstansätze der Stipendien weiter angehoben werden, wie es auch von mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert wird. Dies einerseits deshalb, weil die interkantonale Stipendienkonferenz (IKSK) an ihrer Jahrestagung 2025 einstimmig eine Empfehlung verabschiedet hat, die Höchstansätze seien jeweils um Fr. 2'000.– zu erhöhen. Dieser Empfehlung will der Kanton Schaffhausen folgen, auch um im Vergleich zu den anderen Kantonen nicht noch weiter zurückzufallen. Andererseits sollen bei der künftigen Berechnung der Lebenshaltungskosten die Ansätze in den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe verwendet werden (siehe dazu Seite 12, § 17a Persönliches Budget), um eine realitätsnähere Berechnung zu ermöglichen. Diese Anpassung kann jedoch lediglich dann zu effektiv höheren Stipendiums-Beiträgen führen, wenn die Höchstansätze entsprechend hoch angesetzt sind.

Eine weitere Anpassung bei den Höchstansätzen soll beim «Beitrag pro unterhaltspflichtiges Kind» vorgenommen werden. Das Ziel von Stipendien ist unter anderem, auch Personen mit eigenen Kindern die Möglichkeit zu bieten, eine Ausbildung zu absolvieren. Damit kann sowohl dem Fachkräftemangel als auch dem erhöhten Armutsrisiko von Familien und insbesondere Alleinerziehenden entgegengewirkt werden. Des Weiteren soll mit der Anhebung des Beitrags den hohen Unterhalts- und Betreuungskosten für Kinder besser Rechnung getragen werden. Entsprechend soll der Ansatz auf Fr. 12'000.– pro Kind festgelegt werden. Der bisherige Ansatz von Fr. 4'000.– pro Kind wurde bislang jeweils zu einem grossen Teil wieder zunichte gemacht, da bei der Berechnung des Stipendiums die Kinderzulagen (bis zu Fr. 3'000.– pro Jahr und Kind) als Einkünfte angerechnet werden.

Bezüglich der übrigen Änderungen wurde – gestützt auf die hohen Zustimmungswerte – entschieden, am Vernehmlassungsvorschlag festzuhalten.

- Betreffend die anrechenbaren Einnahmen und anerkannten Ausgaben im persönlichen Budget forderten einige Vernehmlassungsteilnehmende, dass die Verordnung so auszugestalten sei, dass sich der durchschnittliche Betrag pro Bezügerin bzw. Bezüger spürbar erhöhe. Der Regierungsrat wird diesem Ansinnen insofern Rechnung tragen, indem er die Bezugshöhe beobachtet und die Parameter auf Verordnungsstufe bei Bedarf anpasst.
- Bezüglich der Berücksichtigung der Elternleistungen ist zu erwähnen, dass in der Verordnung vorgesehen ist, den Freibetrag auf das elterliche Vermögen zu erhöhen. Somit

wird das illiquide Vermögen unter Umständen gar nicht oder dann – wie bis anhin – nur anteilmässig (maximal 10 % gemäss § 12 Abs. 1 lit. b Verordnung betreffend die Ausrichtung von Stipendien und Studiendarlehen vom 20. Februar 2018 [Stipendienverordnung; SHR 416.011]) berücksichtigt.

III. Grundzüge der Teilrevision

Nachfolgend werden die Grundzüge der vorgeschlagenen Dekretsänderung erläutert.

1. Wechsel vom einfachen zum doppelten Fehlbetragsmodell

Im Kanton Schaffhausen wird bei der Berechnung der Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Darlehen) derzeit das einfache Fehlbetragsmodell angewendet. Bei diesem Modell wird anhand eines persönlichen Budgets der gesuchstellenden Person der finanzielle Bedarf ermittelt (vgl. Beilage 1). Die Höhe des Ausbildungsbeitrages im Einzelfall bestimmt sich aufgrund des ermittelten finanziellen Bedarfs (Fehlbetrag).

Im persönlichen Budget werden die zumutbaren Eigenleistungen der gesuchstellenden Person und die (allfälligen) zumutbaren Fremdleistungen der Eltern, anderer gesetzlich Verpflichteter oder anderer Dritter auf der einen Seite den notwendigen Kosten für die Lebenshaltung und Ausbildung auf der anderen Seite gegenübergestellt. Die zumutbaren Eigenleistungen der gesuchstellenden Person ergeben sich dabei aus dem Einkommen und dem Vermögen der gesuchstellenden Person und deren Partnerin bzw. Partner (bei einer Ehe oder eingetragener Partnerschaft), wobei beim Einkommen der Partnerin bzw. des Partners und beim Vermögen der gesuchstellenden Person und deren Partnerin bzw. Partner Freibeträge gewährt werden. Die zumutbaren Fremdleistungen der Eltern (Elternleistungen) bestimmen sich anhand einer Tabelle im Anhang der Stipendienverordnung. Diese Ermittlung erfolgt durch die vorgängige Berechnung eines Basisbetrags, der auf dem steuerrechtlichen Reineinkommen und 10 % des anrechenbaren Vermögens der Eltern beruht. Dabei werden unterschiedliche Freibeträge je nach Lebenssituation berücksichtigt (vgl. Beilage 2).

Künftig soll die Berechnung anhand des sogenannten doppelten Fehlbetragsmodells erfolgen. Bei dieser Berechnung richtet sich die Bemessung der Höhe der Ausbildungsbeiträge ebenfalls nach dem konkreten finanziellen Bedarf der Person in Ausbildung. Dieser wird wiederum durch eine Gegenüberstellung der zumutbaren Eigenleistungen der Person in Ausbildung und der (allfälligen) zumutbaren Fremdleistungen der Eltern, anderer gesetzlich Verpflichteter oder anderer Dritter einerseits und der Lebenshaltungs- und Ausbildungskosten andererseits in einem persönlichen Budget ermittelt. Die Berücksichtigung der Elternleistungen bleibt für die Beitragsbemessung somit auch weiterhin von zentraler Bedeutung. Neu erfolgt jedoch auch

die Bemessung der zumutbaren Elternleistungen durch die Erstellung eines sogenannten Elternbudgets, in dem aufgrund des steuerrechtlichen Reineinkommens und Reinvermögens der Eltern die anrechenbaren Einnahmen berechnet werden und diese den anerkannten Ausgaben der Eltern, d.h. deren Kosten für die Lebenshaltung, gegenübergestellt werden.

Im Fall eines Einnahmenüberschusses im Elternbudget ist dieser als zumutbare Elternleistung im persönlichen Budget der Person in Ausbildung anzurechnen. Resultiert im Elternbudget hingegen ein Fehlbetrag, wird dieser neu in die Bemessung des finanziellen Bedarfs der Person in Ausbildung miteinbezogen. In diesen Fällen werden der antragstellenden Person nicht nur keine Elternleistungen angerechnet, sondern es wird berücksichtigt, dass sie zum Unterhalt der Familie beiträgt, weshalb der Fehlbetrag im persönlichen Budget bei den Lebenshaltungskosten der gesuchstellenden Person berücksichtigt wird (vgl. Beilage 3).

Durch die Anwendung eines Elternbudgets anstelle einer pauschalen Ermittlung der zumutbaren Elternleistungen kann der individuellen Situation der betreffenden Familie besser Rechnung getragen werden. Dieses Vorgehen ermöglicht eine bessere Unterstützung von Familien bzw. Gesuchstellenden in weniger guten finanziellen Verhältnissen und verbessert damit die Chancengerechtigkeit.

In den vergangenen Jahren haben zahlreiche Kantone wie Zürich, Luzern, Bern, Basel-Stadt und Appenzell Ausserrhoden das doppelte Fehlbetragsmodell eingeführt. Die konkrete Ausgestaltung des Modells präsentiert sich in den Kantonen jedoch sehr unterschiedlich. Die Umstellung führte in verschiedenen Kantonen dazu, dass die Berechnungen viel umfangreicher wurden, da man bestrebt war, bei der Berechnung des finanziellen Bedarfs sich mehr an den tatsächlichen Kosten und Aufwendungen auszurichten und mit vielen Detailangaben eine möglichst hohe Genauigkeit zu erreichen. Die zum Teil zahlreichen und komplexen Prüfkriterien, die dazu dienen sollen, die Ausbildungsbeiträge möglichst fair zu berechnen und vermeintlich ungerechtfertigte Bezüge möglichst zu verhindern, führten bei einigen Stipendienstellen zu einem wesentlich gesteigerten Bearbeitungsaufwand und damit zu einem höheren Personalbedarf und längeren Wartezeiten bis zum Entscheid.

Für den Kanton Schaffhausen wird deshalb ein Modell vorgeschlagen, welches sich zwar auch vermehrt am tatsächlichen Bedarf der Person in Ausbildung orientiert, das aber weiterhin eine möglichst unkomplizierte Berechnung der Ausbildungsbeiträge erlaubt. Insbesondere wurde bei der Auswahl der Prüfkriterien Wert daraufgelegt, den Katalog möglichst einfach zu halten. Die Verwendung von wenigen und einfachen Prüfkriterien ermöglicht es, den Berechnungs- und Prüfaufwand nicht unverhältnismässig zu erhöhen und den beitragsberechtigten Personen den zeitnahen Zugang zu den Ausbildungsbeiträgen zu gewährleisten.

2. Vorschläge der Motionäre

Mit Bezug auf die Vorschläge der Motionäre (vgl. Kapitel I) werden folgende Änderungen beantragt:

Erhöhung der Freibeträge auf das elterliche Vermögen in der Stipendienverordnung

Dem Anliegen der Motionäre soll dadurch Rechnung getragen werden, indem die Freibeträge auf das elterliche Vermögen in der Stipendienverordnung erhöht werden. Auf einen generellen Nichteinbezug von illiquidem Vermögen soll hingegen verzichtet werden. Zwar erscheint dem Regierungsrat das mit dem Anliegen der Motionäre verfolgte Ziel nachvollziehbar, nur elterliches Vermögen zu berücksichtigen, welches tatsächlich verfügbar oder kurzfristig realisierbar ist und deshalb zur Deckung der Lebenshaltungskosten zur Verfügung steht. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass mit der Umsetzung dieser Forderung verschiedene Probleme verbunden sind. So genügt es nicht, lediglich das illiquide Vermögen bei der Berechnung unberücksichtigt zu lassen. Ferner müssten auch andere elterliche Vermögenswerte, die langfristig gebunden sind, wie beispielsweise ein Geschäftsvermögen, ausgeklammert werden. Hinzu kommt, dass durch diese komplexere Berechnungsweise ein hoher administrativer Aufwand verursacht würde, der letztlich höhere finanzielle oder personelle Folgen hätte.

Der Einbezug des elterlichen Vermögens in die Berechnung der Ausbildungsbeiträge findet im Kanton Schaffhausen bereits heute nur in einem moderaten Rahmen statt, nämlich, indem der elterlichen Lebenssituation angepasste Freibeträge gewährt werden (vgl. § 14 Stipendienverordnung) und lediglich 10 % des anrechenbaren elterlichen Vermögens (vgl. § 12 Abs. 1 lit. b Stipendienverordnung) in die Berechnung einfließen.

Ausbildungsbeiträge nach dem 35. Altersjahr

In § 11 Abs. 2 des Stipendiendekrets soll das Alter für die Bezugsberechtigung von Ausbildungszulagen von 35 auf 45 Jahre angehoben werden. Zudem soll die bestehende Ausnahmeregelung angepasst werden. Aktuell ist für Personen, welche Erziehungs- oder Betreuungsarbeit geleistet haben, eine verlängerte Bezugsberechtigung bis zum Alter von 45 Jahren vorgesehen. § 11 Abs. 2 des Stipendiendekrets soll dahingehend angepasst werden, dass einerseits der Personenkreis auf Personen ausgeweitet wird, die keine berufsbefähigende Erstausbildung abgeschlossen haben und andererseits, dass das Alter für eine verlängerte Bezugsberechtigung auf 55 Jahre erhöht wird. Diese Erweiterung der Ausnahmeregelung erlaubt gering- und unqualifizierten Personen bis zum 55. Altersjahr einen beruflichen Abschluss nachzuholen. Dies erfolgt meistens in Form einer Erwachsenenbildung auf der Sekundarstufe II (Berufslehre, Berufsabschluss für Erwachsene, Erwachsenenmaturität). Mit einem solchen Abschluss auf der Sekundarstufe II verringert sich das Risiko, in Langzeitarbeitslosigkeit oder gar Armut und damit in die Abhängigkeit der staatlichen Sozialwerke abzugleiten. Gleichzeitig

verbessert sich der Zugang zu Weiterbildungen wie beispielsweise auf Ebene der höheren Berufsbildung.

Als beitragsberechtigt gelten jedoch weiterhin ausschliesslich Ausbildungen, die zu einem eidgenössisch anerkannten Abschluss führen. Allgemeine Weiterbildungen müssen wie bis anhin privat oder durch die Arbeitgebenden finanziert werden. Zu erwähnen ist diesbezüglich, dass die Sozialversicherungen teilweise unterstützende Angebote zur Weiterbildung oder Umschulung kennen, wie beispielsweise die Invalidenversicherung (Umschulung, wenn diese infolge Invalidität notwendig wird und dadurch die Erwerbsfähigkeit voraussichtlich erhalten oder verbessert werden kann) oder die Arbeitslosenversicherung (arbeitsmarktliche Massnahmen bei drohender Arbeitslosigkeit).

Keine Erhöhung der Freibeträge auf das elterliche Einkommen

Die Motionäre propagieren, auf eine vollständige Anrechnung des elterlichen Einkommens zu verzichten, damit eine zu hohe finanzielle Belastung, welche die gesamte Familie betrifft, dem individuellen Wunsch nach Bildung nicht entgegensteht. Um dies zu erreichen, sollen die Freibeträge auf das elterliche Einkommen erhöht werden.

Das Ansinnen der Motionäre erscheint grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass im System des doppelten Fehlbetragsmodells – im Unterschied zum System des einfachen Fehlbetragsmodells – auch für die Bemessung der Elternleistungen ein Budget erstellt wird. In diesem werden dem Einkommen und Vermögen der Eltern deren Lebenshaltungskosten gegenübergestellt, weshalb beim doppelten Fehlbetragsmodell keine Freibeträge auf das elterliche Einkommen mehr vorgesehen sind. Dem Wunsch der Motionäre kann Rechnung getragen werden, indem stattdessen bei der anstehenden Teilrevision der Stipendienverordnung die Pauschalen für die Lebenshaltungskosten überprüft werden.

Keine Berücksichtigung mehr von eheähnlichen Lebensgemeinschaften bei der Berechnung der Ausbildungsbeiträge

Die eheähnlichen Lebensgemeinschaften sollen im Stipendienwesen nicht mehr berücksichtigt werden. Mit dieser Anpassung werden Personen in eheähnlichen Lebensgemeinschaften künftig stipendienrechtlich als ledige Personen behandelt.

Damit wird dem Ansinnen der Motionäre sowie den Anliegen diverser Vernehmlassungsteilnehmenden entsprochen. Die Schwierigkeiten bei der Überprüfung der Voraussetzungen für einen Einbezug, die fehlende (zivil-)rechtliche Verpflichtung zwischen den Personen sowie auch das Risiko einer Ungleichbehandlung dieser Paare aufgrund deren oft nur schwer über-

prüfbareren Angaben, begründen den Entscheid des Regierungsrates, künftig auf eine Berücksichtigung von eheähnlichen Lebensgemeinschaften bei der Berechnung verzichten zu wollen. Im Übrigen gibt es diverse andere Kantone, welche ebenfalls auf einen Einbezug verzichten.

3. Weitere Anpassungen

Es bietet sich an, im Rahmen dieser Teilrevision weitere Anpassungen am Stipendiendekret vorzunehmen.

Wie andere Kantone auch, nimmt der Kanton Schaffhausen seine Verantwortung bei der Integration von geflüchteten sowie migrierten Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich sowie aus dem EU-/EFTA-Raum und aus Drittstaaten wahr. In der Praxis hat sich in diesem Zusammenhang gezeigt, dass § 3 Abs. 1 lit. c und d des geltenden Stipendiendekrets zu wenig eindeutig und klar formuliert sind. Demnach sind gemäss gegenwärtigem § 3 Abs. 1 lit. d anerkannte Flüchtlinge sowie Staatenlose bereits heute und ohne eine 5-Jahres-Frist stipendienberechtigt, während dies auf vorläufig aufgenommene Personen sowie auf ausländische Personen ohne anerkannten Flüchtlingsstatus aber mit einer Aufenthaltsbewilligung B heute noch nicht anwendbar ist. Der Weg über die Bildung sowie die Arbeit ist ein Schlüssel zur erfolgreichen Integration. Damit die Integration von geflüchteten sowie migrierten Personen möglichst schnell gelingt und der Zugang zur Bildung möglichst zeitnah erfolgt, soll § 3 Abs. 1 lit. c des Stipendiendekrets entsprechend angepasst bzw. ausgeweitet werden. Lit. d kann im Zuge dieser Anpassung aufgehoben werden.

Die Bestimmung zum stipendienrechtlichen Wohnsitz (§ 4 Stipendiendekret) wird in diesem Zuge ebenfalls ergänzt. Dies einerseits zwecks rechtlicher Verankerung der gängigen Praxis und andererseits bezüglich der in der Bestimmung aufgeführten Personengruppen mit ausländischem Bürgerrecht und einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung. Dies analog zur Änderung in § 3 Abs. 1 lit. c (siehe oben).

In äusserst seltenen Fällen können sich die Lebensumstände von Personen, welche ein Darlehen erhalten haben, derart verändern, dass diese nicht mehr in der Lage sind, das Darlehen zurückzuzahlen oder die Zinsen zu begleichen. Dies betrifft vor allem Personen, welche aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr arbeitsfähig sind und unter Umständen auch eine Invalidenrente beziehen. In solchen Ausnahmefällen soll das Erziehungsdepartement künftig die Möglichkeit haben, das Darlehen und die Zinsen abzuschreiben. § 21 des Stipendiendekrets ist daher mit einem entsprechenden Abs. 3 zu ergänzen.

Ferner wurden in den §§ 20 f. weitere, teils marginale, Anpassungen vorgenommen. Diese sollen für den Vollzug im Stipendienwesen mehr Klarheit schaffen respektive diesen vereinfachen.

IV. Erläuterungen zu den einzelnen Änderungen

Nachfolgend werden die einzelnen Änderungen genauer erläutert.

§ 3 Abs. 1 lit. c und d

§ 3 Abs. 1 lit. c des geltenden Stipendiendekrets wird präzisiert. Infolgedessen kann lit. d aufgehoben werden. Die Anpassung in lit. c ermöglicht, dass diese Bestimmung neu auf alle Personen mit einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) oder einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis Ci, Ausweis B, Ausweis F oder einen anderen vom Bund definierten Flüchtlingsstatus) mit anwendbar ist, wie in Kapitel III Ziffer 3 näher erläutert.

§ 4 Abs. 1

Die Ergänzungen in § 4 Abs. 1 dienen einerseits der rechtlichen Verankerung der gängigen Praxis (gestützt auf das Stipendienkonkordat) von Konstellationen, welche bislang im Stipendiendekret nicht abgehandelt wurden. Andererseits erfolgt mit dem neuen lit. c zusätzlich eine Anpassung bei der Personengruppe mit ausländischem Bürgerrecht und einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung. Dies analog zur Änderung in § 3 Abs. 1 lit. c (siehe oben).

§ 11 Abs. 2

§ 11 Abs. 2 legt für den Bezug von Ausbildungsbeiträgen gegenwärtig ein Höchstalter von 35 Jahren bei Ausbildungsbeginn fest und enthält eine Ausnahmeregelung, wonach Personen bei Vorliegen von besonderen Voraussetzungen bis zum 45. Altersjahr zum Bezug von Ausbildungsbeiträgen berechtigt sind. Um dem Wunsch der Motionäre Rechnung zu tragen, Ausbildungsbeiträge generell auch nach dem 35. Lebensjahr zu gewähren, wird vorgeschlagen, das Höchstalter für den Bezugsbeginn von Ausbildungsbeiträgen von 35 auf 45 Jahre anzuheben. Ebenfalls soll das Höchstalter der Ausnahmeregelung um 10 Jahre auf das 55. Altersjahr erhöht werden. Zudem soll neu explizit erwähnt werden, dass Personen, welche noch keine berufsbefähigende Erstausbildung abgeschlossen haben, von dieser Ausnahmeregelung profitieren können.

§ 14 Abs. 2 und 3

Der Regierungsrat schlägt vor, die jährlichen Höchstansätze der Stipendien in § 14 Abs. 2 und 3 wie folgt zu erhöhen:

Ausgangssituation der gesuchstellenden Person	Höchstansatz neu	Höchstansatz bisher
• ledige Personen in Ausbildungen auf der Sekundarstufe II	Fr. 17'000.–	Fr. 13'000.–

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| • ledige Personen in Ausbildungen auf der Tertiärstufe | Fr. 20'000.– | Fr. 16'000.– |
| • Verheiratete oder in eingetragener Partnerschaft lebende gesuchstellende Personen bzw. Unterstützungspflichtige in Ausbildung auf allen Schulstufen | Fr. 24'000.– | Fr. 20'000.– |
| • verheiratete oder in eingetragener Partnerschaft lebende gesuchstellende Personen, wenn sich beide Partner in einer anerkannten Ausbildung befinden und beide stipendienberechtigt sind | zusammen
Fr. 38'000.– | zusammen
Fr. 32'000.– |
| • Erhöhung der jährlichen Höchstansätze bei Personen in Ausbildung, die gegenüber Kindern unterhaltspflichtig sind | Fr. 12'000.–
pro Kind | Fr. 4'000.–
pro Kind |

Diese Erhöhung bezweckt, dass auch diejenigen Personen, welche bei Anwendung des bisherigen Modells bereits das Maximalstipendium erhalten, vom Modellwechsel profitieren können. Davon betroffen sind etwas mehr als 10 % der gesuchstellenden Personen. Die Verdreifachung des Höchstansatzes bei Personen in Ausbildung, die gegenüber Kindern unterhaltspflichtig sind (Abs. 3), soll zu einer zusätzlichen finanziellen Entlastung dieser Personengruppe führen. Personen in eheähnlichen Lebensgemeinschaften werden bezüglich der Höchstansätze als ledige Personen betrachtet.

§ 17

In § 17 soll neu festgehalten werden, dass der finanzielle Bedarf der Person in Ausbildung im Rahmen einer doppelten Fehlbetragsrechnung ermittelt wird. Zudem wird konkretisiert, dass hierfür ein persönliches Budget der Person in Ausbildung und ein Elternbudget zu erstellen ist. In den nachfolgenden neuen §§ 17a und 17b finden sich weitere Ausführungen zur Berechnung des finanziellen Bedarfs nach dem doppelten Fehlbetragsmodell.

§ 17a Persönliches Budget

Das persönliche Budget dient der Ermittlung des finanziellen Bedarfs gemäss § 16 Stipendiendekret und damit der Festlegung der Höhe des Ausbildungsbeitrages.

Anrechenbare Einnahmen und anerkannte Ausgaben (Abs. 1 und 2)

Wie bei der bisherigen Regelung mit dem einfachen Fehlbetragsmodell wird durch eine Gegenüberstellung der zumutbaren Eigenleistungen und der zumutbaren Fremdleistungen der Eltern, anderer gesetzlich Verpflichteter oder anderer Dritter (zusammengefasst als anrechen-

bare Einnahmen) sowie der notwendigen Kosten für die Lebenshaltung und Ausbildung (zusammengefasst als anerkannte Ausgaben) der finanzielle Bedarf der Person in Ausbildung berechnet (vgl. Beilagen 1 und 2).

Die Bemessung der zumutbaren Eigenleistungen der gesuchstellenden Person wird auch künftig in der Stipendienverordnung geregelt. Die Eigenleistungen setzen sich aus den Einkünften und dem anrechenbaren Vermögen der gesuchstellenden Person und eines allfälligen Ehegatten bzw. einer allfälligen Ehegattin oder eines allfälligen Partners bzw. einer allfälligen Partnerin in eingetragener Partnerschaft zusammen. Eheähnliche Partnerschaften werden bei der Berechnung nicht mehr berücksichtigt. Zudem ist geplant, den Freibetrag bei der Ehegattin oder Partnerin bzw. beim Ehegatten oder Partner in der Stipendienverordnung (§ 10 Abs. 2) zu erhöhen.

Zur Ermittlung der zumutbaren Einkünfte der gesuchstellenden Person soll wie bisher – abhängig von der Art der Ausbildung – entweder auf das Bruttoeinkommen oder auf ein hypothetisches Einkommen in Form von Pauschalbeträgen abgestellt werden. Hier sollen zur Besserstellung von gesuchstellenden Personen mit tiefem Einkommen in der Stipendienverordnung kleinere Modifikationen vorgenommen werden.

Vorgesehen ist im Weiteren eine leichte Erhöhung der Freibeträge bei der Bemessung des anrechenbaren Vermögens der gesuchstellenden Person (§ 10 Abs. 2 Stipendienverordnung). Damit soll es Personen in Ausbildung, die in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben, ermöglicht werden, ein kleines Vermögen zu bewahren und eine moderate finanzielle Sicherheit zu erhalten.

Die Bemessung der notwendigen Kosten für die Lebenshaltung und Ausbildung wird wie bisher in der Stipendienverordnung geregelt. Die anerkannten Ausbildungskosten sollen auch künftig weitgehend effektiv erhoben werden. Zur Feststellung der Lebenshaltungskosten soll wie bis anhin weitmöglichst auf pauschalisierte Ansätze abgestellt werden. Diese sollen auf den Richtwerten in den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (Allgemeiner Grundbedarf für den Lebensunterhalt gem. SKOS-Richtlinien¹) basieren, wobei zusätzliche Aufschläge gewährt werden sollen, um einen Lebensstandard über dem Ansatz der Sozialhilfe zu ermöglichen und die soziale Lebenssituation der gesuchstellenden Person besser zu berücksichtigen.

¹ https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_C_3_1?effective-from=20250101; Die SKOS-Richtlinien sind Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Organisationen privater Sozialhilfe. Sie bieten Gewähr für Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit.

Dieses Vorgehen gewährleistet ein einfaches Verfahren und eine Gleichbehandlung aller Gesuchstellenden. Neu wird bei den Lebenshaltungskosten auch ein allfälliger Fehlbetrag aus dem Elternbudget in die Berechnungen miteinbezogen (§ 17a Abs. 3).

Die Fremdleistungen gesetzlich verpflichteter Personen oder anderer Dritter werden im bisherigen Rahmen berücksichtigt. Zu diesen zählen beispielsweise Alimente, Rentenleistungen und Schenkungen.

Berücksichtigung der Elternleistungen (Abs. 3)

§ 17a Abs. 3 bestimmt, dass ein allfälliger Einnahmenüberschuss aus der Berechnung des Elternbudgets im persönlichen Budget der Person in Ausbildung als zumutbare Elternleistungen angerechnet wird. Resultiert im Elternbudget ein Fehlbetrag, fliesst dieser bei der Person in Ausbildung als anerkannte Lebenshaltungskosten in die Berechnung ein (vgl. Beilage 3).

Hat die gesuchstellende Person das 25. Altersjahr bereits vollendet und eine berufsbefähigende Erstausbildung abgeschlossen, so soll der Einnahmenüberschuss bzw. Fehlbetrag lediglich zur Hälfte in die Berechnungen einfließen. Der Sinn dieser Regelung besteht darin, dass bei diesen Personen, die aufgrund ihrer Lebenssituation grundsätzlich die Voraussetzungen erfüllen, um eine eigene, von den Eltern unabhängige Einheit zu bilden, die finanzielle Situation der Eltern nicht mehr im gleichem Ausmass berücksichtigt werden soll.

Mit dem Kriterium der Vollendung des 25. Altersjahres wird Bezug genommen auf das im Sozialversicherungsrecht anwendbare Höchstalter für die Ausrichtung von Leistungen an Kinder.²

Die Voraussetzung des Abschlusses einer berufsbefähigenden Erstausbildung nimmt Bezug auf Art. 302 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (SR 210), gemäss welchem die Eltern dem Kind eine angemessene, seinen Fähigkeiten und Neigungen soweit möglich entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen haben. Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass die Eltern – soweit es ihnen nach den gesamten wirtschaftlichen und persönlichen Umständen zuzumuten ist – für den Unterhalt ihres Kindes über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus aufzukommen haben, bis eine entsprechende Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen wird. Im Umkehrschluss ergibt sich aus dieser

² Vgl. z.B. Art. 3 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen vom 31. Oktober 2007 (SR 836.2) für die Ausrichtung von Ausbildungszulagen oder Art. 22^{ter} i.V.m. 25 Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (SR 831.10) bezüglich des Anspruchs auf Kinderrenten.

Bestimmung, dass die Eltern nach Abschluss einer berufsbefähigenden Erstausbildung grundsätzlich nicht mehr zur Finanzierung verpflichtet sind, weshalb es sinnvoll erscheint, dies bei der Berücksichtigung des Elternbudgets zu beachten (siehe Erläuterungen zu § 17b Abs. 3).

§ 17b Elternbudget

Anrechenbare Einnahmen und anerkannte Ausgaben

Neu wird gemäss Abs. 1 der Bestimmung zur Berücksichtigung der finanziellen Situation der Eltern eine Gegenüberstellung ihrer anrechenbaren Einnahmen und anerkannten Ausgaben in Form eines Elternbudgets vorgenommen (vgl. Beilage 3).

Basis für die anrechenbaren Einnahmen der Eltern bilden das Reineinkommen und ein Anteil des Reinvermögens der Eltern gemäss aktuellster Steuerveranlagung. Wie bisher soll vom Reinvermögen ein Freibetrag abgezogen werden und 10 % des dadurch ermittelten anrechenbaren elterlichen Vermögens in die Berechnung einfließen (§ 12 Abs. 1 lit. b und § 14 Stipendienverordnung). Um den Motionären entgegenzukommen, soll eine Erhöhung der Freibeträge auf das elterliche Vermögen in § 14 Stipendienverordnung geprüft werden.

Als anerkannte Ausgaben gelten die Lebenshaltungskosten der Eltern und ihrer im gleichen Haushalt lebenden wirtschaftlich nicht selbstständigen Kinder, inklusive der antragstellenden Person. Die Bemessung der Lebenshaltungskosten soll auf Verordnungsstufe geregelt werden. Wie bei der Person in Ausbildung soll bei der Festlegung der Lebenshaltungskosten weitmöglichst auf Pauschalen abgestellt werden. Die Pauschalen sollen im Anhang zur Stipendienverordnung festgelegt werden. Basis für die Festlegung der Höhe der Pauschalen bilden wie bei der gesuchstellenden Person die Richtwerte in den SKOS-Richtlinien³ zuzüglich der Aufschläge.

Mit dieser Bemessungsweise kann die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern besser berücksichtigt werden als nach dem bisherigen Modell, ohne dass damit ein wesentlich grösserer administrativer Aufwand verbunden wäre.

Verzicht auf die Erstellung eines Elternbudgets (Abs. 2)

In bestimmten (Lebens-)Situationen erscheint die Berücksichtigung der finanziellen Situation der Eltern nicht oder nur teilweise gerechtfertigt. Neben der hälftigen Anrechnung gemäss

³ https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_C_3_1?effective-from=20250101; Die SKOS-Richtlinien sind Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Organisationen privater Sozialhilfe. Sie bieten Gewähr für Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit.

§ 17a Abs. 3 gibt es Fälle, in denen ganz auf die Anrechnung von Elternleistungen verzichtet werden soll. Auf die Erstellung eines Elternbudgets wird verzichtet, wenn eine der nachfolgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

- Die gesuchstellende Person führt einen eigenen Haushalt mit einer Partnerin oder einem Partner (verheiratet oder in eingetragener Partnerschaft)
- Die gesuchstellende Person hat das 35. Lebensjahr vollendet
- Die Eltern der gesuchstellenden Person wohnen im Ausland und die Abklärung der finanziellen Situation der Eltern ist nicht möglich oder mit hohem Aufwand verbunden

Bei den ersten zwei Sachverhalten handelt es sich um Situationen, in denen die Person in Ausbildung eine eigene (familiäre) Einheit bildet und es dadurch nicht (mehr) adäquat erscheint, die finanzielle Situation der Eltern zu berücksichtigen. Beim dritten Sachverhalt soll aus Praktikabilitätsgründen auf die Berücksichtigung eines Elternbudgets verzichtet werden. Steuerunterlagen aus dem Ausland sind teilweise nicht vergleichbar mit den schweizerischen Steuerunterlagen, wodurch keine kompatiblen Werte entnommen und für die Berechnung verwendet werden können. Des Weiteren gibt es Fälle, in denen die Steuerunterlagen in einer Sprache verfasst sind, welche nicht ohne grössere Übersetzungsarbeiten gelesen werden kann.

Möglicher Verzicht auf die Erstellung eines Elternbudgets (Abs. 3)

Abs. 3 soll die Möglichkeit geben, auf die Erstellung eines Elternbudgets zu verzichten, wenn die gesuchstellende Person mit ihrem Kind bei den eigenen Eltern wohnt, sich aber eine Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse der Eltern nicht rechtfertigen würde (lit. a), oder andere triftige Gründe einer Berücksichtigung entgegenstehen (lit. b). Zu denken ist beispielsweise an eine Person in Ausbildung, der es aus psychischen Gründen oder aus Gründen der Sicherheit nicht zumutbar ist, eine Verbindung zu einem Elternteil herzustellen (z.B. Gewaltausübung durch Elternteil). Dieser Absatz ermöglicht es, die speziellen Lebensumstände von gesuchstellenden Personen und deren Familien im Einzelfall zu berücksichtigen.

§ 17c Ausführungsbestimmungen

Bisher wird in § 17 Abs. 2 dem Regierungsrat die Befugnis zur Regelung der Berechnung des finanziellen Bedarfs unter Berücksichtigung der Grundsätze des Stipendien-Konkordats eingeräumt. Künftig enthält der neue § 17c eine solche Kompetenzdelegation an den Regierungsrat.

§ 20 Marginalie, Abs. 3 und 4

Die Marginalie von § 20 soll neben der Meldepflicht auch die vorhandene Mitwirkungspflicht im Stipendienverfahren explizit festhalten. Zudem regeln der Abs. 3 sowie der neue Abs. 4 das Vorgehen bei einem Ausbildungsabbruch sowie bei fehlender Mitwirkung im Rahmen der Gesuchprüfung.

§ 21 Abs. 2 und 3

In Abs. 2 wird neu explizit festgehalten, dass bei Darlehen als Zinssatz der Zinsfuss der Schaffhauser Kantonalbank für variable Hypotheken verwendet wird.

Abs. 3 verankert die Möglichkeit, in Ausnahmefällen auf Gesuch hin ein Darlehen und die Zinsen abzuschreiben.

§ 24

Die Berechnungen nach den neuen Dekrets- und Verordnungsbestimmungen sollen für alle Stipendiengesuche erfolgen, deren Ausbildungsbeginn bzw. Semesterbeginn auf einen Zeitpunkt nach der Inkraftsetzung der Änderung fällt, unabhängig vom Zeitpunkt der Gesucheinreichung.

V. Finanzielle Auswirkungen

1. Auswirkung der jüngsten Revisionen von Stipendiendekret und -verordnung

Der Kanton Schaffhausen steht im interkantonalen Vergleich in Bezug auf die Vergabe von Jahresstipendien mit durchschnittlich Fr. 5'452.– pro Bezügerin bzw. Bezüger seit Jahren auf einem der letzten Plätze (interkantonaler Durchschnitt = Fr. 7'974.–⁴). Die pro Kopf der Bevölkerung ausbezahlten Ausbildungsbeiträge variieren von Kanton zu Kanton sehr stark und liegen zwischen Fr. 15.– und Fr. 98.– pro Jahr (schweizweiter Durchschnitt = Fr. 41.–). Für den Kanton Schaffhausen beträgt dieser Wert Fr. 31.–⁵. In jüngster Vergangenheit wurde mit der Totalrevision des Stipendiendekrets vom 19. Februar 2018 und dem Erlass der Stipendienverordnung am 20. Februar 2018 sowie deren Teilrevision vom 23. Juni 2020 unter anderem das Ziel verfolgt, sich mit den ausgerichteten Ausbildungsbeiträgen einem schweizweit angemessenen Niveau anzunähern. Es sollte ferner eine Erhöhung der durchschnittlichen Stipendien

⁴ Bundesamt für Statistik, Statistik der kantonalen Stipendien und Darlehen 2023.

⁵ Bundesamt für Statistik, Statistik der kantonalen Stipendien und Darlehen 2023.

und damit eine Verbesserung für die ausbildungs- und studienwilligen Jugendlichen und Erwachsenen im Kanton erreicht werden.

Eine Bilanz drei Jahre nach der letzten Verordnungsrevision im Jahr 2020 zeigte, dass dieses Ziel bisher nicht erreicht werden konnte und dass sich die im Rahmen der Revisionen durchgeführten Hochrechnungen bezüglich Auswirkungen auf die Stipendienhöhe bzw. auf das Stipendien-Budget nicht bestätigt haben. So erhöhten sich die im Kanton Schaffhausen ausgerichteten Ausbildungsbeiträge in den Jahren 2021 bis 2023 nur unwesentlich und die ausbezahlten Stipendien im Kanton Schaffhausen sind im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt weiterhin als unterdurchschnittlich tief einzustufen. Für das Jahr 2024 wurde das Budget um Fr. 200'000.– leicht reduziert (siehe unten). Sodann wurden im Jahr 2024 diverse Nachzahlungen von noch offenen Stipendienbeträgen aus den Vorjahren getätigt. Dies hat zu einer Ausschöpfung des budgetierten Betrags geführt. Die Stipendienbeträge haben sich punkto Höhe indes nicht verändert.

2. Erwartete Auswirkung durch die Umstellung auf das doppelte Fehlbetragsmodell

Mit der Umstellung auf das doppelte Fehlbetragsmodell wird aufgrund der Berücksichtigung des Fehlbetrags aus dem Elternbudget bei den Lebenshaltungskosten der gesuchstellenden Person in der Mehrzahl der Fälle eine Erhöhung der Ausbildungsbeiträge resultieren. Auch die mit dem Modellwechsel geplanten Anpassungen der für die Stipendienhöhe relevanten Bemessungs-Parameter werden einen positiven Einfluss auf die durchschnittliche Stipendienhöhe haben.

Die Kostenfolgen dieser geplanten Teilrevisionen des Stipendiendekrets und der Stipendienverordnung wurden mittels einer Simulation mit Daten der knapp 650 Stipendiengesuche aus dem Jahr 2024 berechnet. Anhand dieser Gesuche wurden Fall- bzw. Personengruppen gebildet und eine Hochrechnung durchgeführt.

Um abschätzen zu können, wie sich das doppelte Fehlbetragsmodell auf einzelne Personengruppen auswirkt, wurden sechs Gruppen gebildet:

Gruppe	Beschreibung
Eigene Familie	Die Person in Ausbildung hat eine Partnerin bzw. einen Partner (verheiratet oder in eingetragener Partnerschaft); oft auch mit eigenen Kindern.

Bei Eltern	Die Person in Ausbildung wohnt bei den Eltern (ohne eigene Kinder).
Bei Elternteil, Eltern geschieden	Die Person in Ausbildung wohnt bei einem Elternteil (ohne eigene Kinder).
Alleine	Die Person in Ausbildung wohnt alleine (ohne Angehörige).
Sozialhilfeempfänger/in, alleine	Die Person in Ausbildung wohnt alleine (ohne Angehörige) und bezieht Sozialhilfe.
Sozialhilfeempfänger/in mit Familie	Die Familie der Person in Ausbildung bezieht Sozialhilfe.

Nicht vorhandene Informationen wie zum Beispiel die Anzahl Personen im Haushalt wurden bei dieser Simulation so gut als möglich anhand der vorliegenden Unterlagen eingeschätzt. Aufgrund der Annahmen und Simulationsberechnungen können folgende Prognosen gemacht werden:

- Personen in Ausbildung, die alleine einen Haushalt führen, erhalten praktisch immer das Maximalstipendium.
- Eine Person in Ausbildung, die bei den Eltern wohnt und keine eigenen Kinder hat, erhält wesentlich höhere Stipendien als bisher.
- Eine Person in Ausbildung mit eigener Familie erhält sehr oft das Maximalstipendium, sofern der Partner bzw. die Partnerin (verheiratet oder in eingetragener Partnerschaft) über kein oder ein geringes Einkommen verfügt.
- Familien, die bei der Sozialhilfe gemeldet sind, erhalten in etwa gleich hohe respektive leicht höhere Stipendien als bisher.

Aufgrund dieser Simulationsberechnungen darf davon ausgegangen werden, dass der durchschnittliche Stipendienbetrag pro Person durch das doppelte Fehlbetragsmodell in der Regel steigen wird. Im interkantonalen Vergleich würde der Kanton seine Position voraussichtlich verbessern und hinsichtlich durchschnittlicher Stipendienhöhe ins Mittelfeld rücken. Es ist mit Ausgaben für Stipendien zwischen Fr. 2,9 Mio. und Fr. 3,5 Mio. pro Jahr zu rechnen. Diese Ausgabenhöhe würde im Bereich des bisherigen Budgetrahmens der letzten Jahre sowie des Finanzplans der kommenden Jahre liegen. Zum Vergleich illustriert die nachfolgende Tabelle die jeweiligen Werte inklusive der ausbezahlten Stipendien aus der jüngeren Vergangenheit:

	2021	2022	2023	2024	2025	2026 ⁶	2027 ⁷
Budget bzw. Finanzplan (in Mio. Fr.)	3,03	3,2	3,2	3,0	3,2	3,35	3,5
Ausbezahlte Stipendien (in Mio. Fr.)⁸	2,72	2,57	2,77	3,07 ⁹	--	--	--

Zu betonen ist allerdings, dass die mittels Simulation errechneten Werte mit Unschärfen verbunden sind. Die Erfahrungen aus den erwähnten Revisionen des Stipendiendekrets und der Stipendienverordnung in den Jahren 2018 respektive 2020 machen deutlich, dass die Entwicklung der Anzahl Stipendiengesuche allgemein schwer abschätzbar ist, womit auch eine Prognose zu den Gesamtkosten und der durchschnittlichen Stipendienhöhe schwierig bleibt.

Mit Bezug auf die Darlehen haben die Änderungen des Stipendiendekrets und der Stipendienverordnung keine finanziellen Auswirkungen zur Folge. Dies deshalb, weil die Anzahl der Gesuche um Darlehen im Verhältnis zu den Stipendien-Gesuchen marginal ausfällt und die Darlehen in der Regel zurückbezahlt werden. Zudem wird gegenwärtig in den meisten Fällen der mögliche Maximalbetrag eines Darlehens bezogen. Da sich dieser Betrag mit der Dekretsänderung nicht erhöht, führt dies zu keinen höheren Darlehensbeträgen.

3. Weitere finanzielle Auswirkungen

Durch die Einführung des doppelten Fehlbetragsmodells wird der Administrationsaufwand im Stipendienwesen leicht höher. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass der Personalaufwand in der Verwaltung in diesem Bereich steigen wird. Falls sich diese Prognose bestätigen sollte, wird der entsprechende Mehraufwand mit dem Budget 2027 beantragt. Für das Jahr 2026 sind keine zusätzlichen personellen Ressourcen geplant. Sollte sich im Zuge der Umstellung auf das doppelte Fehlbetragsmodell zudem eine kurzfristige personelle Entlastung aufdrängen – insbesondere um lange Wartefristen für die gesuchstellenden Personen zu vermeiden – würde durch das Erziehungsdepartement eine temporäre, befristete Pensenerhöhung geprüft. Ferner

⁶ Hochrechnung anhand des doppelten Fehlbetragsmodells, basierend auf den Jahresabschlüssen 2023 und 2024.

⁷ Hochrechnung anhand des doppelten Fehlbetragsmodells, basierend auf den Jahresabschlüssen 2023 und 2024.

⁸ Quelle: Staatsrechnungen 2021, 2022, 2023 und 2024.

⁹ Beinhaltet ca. Fr. 200'000.– nachträglich eingeforderte 2. Raten aus den Vorjahren; daher höherer Betrag im Vergleich zu den Vorjahren.

fallen durch die Anpassung beim Online-Stipendienportal Kosten von schätzungsweise Fr. 20'000.– an.

Die finanziellen Auswirkungen aufgrund der Abschreibung eines Darlehens werden als gering eingeschätzt. Das maximale Darlehen für eine Person beträgt gemäss § 14 Abs. 5 des Stipendiendekrets Fr. 60'000.–. Die konkrete Höhe eines Darlehens ist jedoch sehr individuell. Einige Personen benötigen lediglich ein einjähriges Darlehen, anderen Personen wiederum werden während mehreren Jahren Darlehensbeträge ausbezahlt. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass das maximale Darlehen von Fr. 60'000.– pro Person so gut wie nie beansprucht wird. Eine allfällige Abschreibungssumme würde sich demnach auf maximal Fr. 60'000.– belaufen, wobei der Betrag in den allermeisten Fällen wesentlich tiefer ausfallen würde. Des Weiteren wird die Abschreibung eines Darlehens ohnehin ein Ausnahmefall bleiben und nur sehr selten vorkommen.

VI. Referendum

Dekrete unterliegen nicht der Volksabstimmung (Art. 53 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 [KV; SHR 101.000]).

VII. Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,

- auf die Vorlage zur Teilrevision des Dekrets über die Erteilung von Stipendien und Studiendarlehen (Stipendiendekret) betreffend Umsetzung der Motion 2021/14 «Starkes Bildungssystem dank doppeltem Fehlbetragsmodell» einzutreten und dem im Anhang beigefügten Beschlussentwurf zuzustimmen,

- die Motion Bucher Nr. 2021/14 mit dem Titel «Starkes Bildungssystem dank doppeltem Fehlbetragsmodell» als erledigt abzuschreiben.

Schaffhausen, 28. Oktober 2025

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Martin Kessler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang:

Änderungsentwurf des Dekrets über die Erteilung von Stipendien und Studiendarlehen (Stipendiendekret)

Beilagen:

1. Das persönliche Budget: Ermittlung des finanziellen Bedarfs
2. Das einfache Fehlbetragsmodell im Kanton Schaffhausen
3. Das doppelte Fehlbetragsmodell im Kanton Schaffhausen

Arbeitsversion

**Änderung des Dekrets über die Erteilung von
Stipendien und Studiendarlehen
(Stipendiendekret)**

Änderung vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (SHR Nummern)

Neu: –
Geändert: 416.010
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat Schaffhausen,

gestützt auf Art. 89 des Schulgesetzes vom 27. April 1981 (SHR 410.100) und in Ausführung der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009 (Stipendien-Konkordat),

beschliesst:

I.

Keine Hauptänderung.

II.

Der Erlass SHR [416.010](#) (Dekret über die Erteilung von Stipendien und Studiendarlehen (Stipendiendekret) vom 19. Februar 2018) (Stand 28. Februar 2018) wird wie folgt geändert:

§ 3 Abs. 1

¹ Beitragsberechtigte Personen sind:

- c) (geändert) Personen mit ausländischem Bürgerrecht und stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Schaffhausen, die entweder über eine Niederlassungsbewilligung mit Ausweis C oder über eine Aufenthaltsbewilligung mit einem Ausweis Ci, Ausweis B, Ausweis F oder einen anderen vom Bund definierten Flüchtlingsstatus verfügen
- d) *Aufgehoben.*

§ 4 Abs. 1

¹ Als stipendienrechtlicher Wohnsitz gilt:

- a) (geändert) unter Vorbehalt von lit. d der zivilrechtliche Wohnsitz der Eltern oder der Sitz der zuletzt zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
- b) (geändert) unter Vorbehalt von lit. d der Heimatkanton bei Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, deren Eltern nicht in der Schweiz Wohnsitz haben oder verstorben sind
- c) (neu) unter Vorbehalt von lit. d der zivilrechtliche Wohnsitz bei Ausbildungsbeginn für Personen mit ausländischem Bürgerrecht, deren Eltern nicht in der Schweiz Wohnsitz haben oder verstorben sind;
- d) (neu) der Wohnortskanton für volljährige Personen, die nach Abschluss einer ersten berufsbefähigenden Ausbildung und vor Beginn der Ausbildung, für die sie Stipendien oder Studiendarlehen beantragen, während mindestens zwei Jahren in diesem Kanton wohnhaft und dort aufgrund eigener Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig waren

§ 11 Abs. 2 (geändert)

² Für den Bezug von Ausbildungsbeiträgen ist grundsätzlich nur berechtigt, wer zu Beginn der Ausbildung das 45. Altersjahr noch nicht vollendet hat; bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen kann von dieser Bestimmung abgewichen werden. Insbesondere sind Personen, die mindestens zehn Jahre unbezahlte Erziehungs- oder Betreuungsarbeit geleistet oder noch keine berufsbefähigende Erstausbildung abgeschlossen haben, bis zum 55. Altersjahr zum Bezug von Ausbildungsbeiträgen berechtigt.

§ 14 Abs. 2, Abs. 3 (geändert)

² Die jährlichen Höchstansätze der Stipendien betragen:

- a) (geändert) für ledige Personen in Ausbildungen auf der Sekundarstufe II: Fr. 17'000.00
- b) (geändert) für ledige Personen in Ausbildungen auf der Tertiärstufe: Fr. 20'000.00
- c) (geändert) für Verheiratete oder in eingetragener Partnerschaft lebende gesuchstellende Personen bzw. Unterstützungspflichtige in Ausbildung auf allen Stufen: Fr. 24'000.00
- d) (geändert) bei verheirateten oder in eingetragener Partnerschaft lebenden gesuchstellenden Personen, wenn sich beide Partner in einer anerkannten Ausbildung befinden, zusammen Fr. 38'000.00, sofern beide stipendienberechtigt sind

³ Die jährlichen Höchstansätze gemäss Abs. 2 erhöhen sich bei Personen in Ausbildung, die gegenüber Kindern unterhaltspflichtig sind, um Fr. 12'000.00 pro Kind.

§ 17 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (aufgehoben)

¹ Der finanzielle Bedarf der Person in Ausbildung wird im Rahmen einer doppelten Fehlbetragsrechnung ermittelt. Dazu werden ein persönliches Budget der Person in Ausbildung und ein Elternbudget erstellt.

² *Aufgehoben.*

§ 17a (neu)

Persönliches Budget

¹ Im persönlichen Budget werden die anrechenbaren Einnahmen den anerkannten Ausgaben gegenübergestellt. Als anrechenbare Einnahmen gelten die zumutbaren Eigenleistungen, die zumutbaren Elternleistungen sowie allfällige Fremdleistungen gesetzlich Verpflichteter oder anderer Dritter. Als anerkannte Ausgaben gelten die für die Lebenshaltung und Ausbildung notwendigen Kosten. Der Ausbildungsbeitrag entspricht dem Fehlbetrag unter Berücksichtigung der Ansätze gemäss § 14.

² Für die Bemessung der zumutbaren Eigenleistungen werden Einkünfte und Vermögen einer etwaigen Partnerin bzw. eines etwaigen Partners mitberücksichtigt. Als Partnerin bzw. Partner gelten die Ehegattin oder der Ehegatte bzw. die Partnerin oder der Partner in eingetragener Partnerschaft.

³ Ein im Elternbudget ausgewiesener Einnahmenüberschuss wird als zumutbare Elternleistungen angerechnet. Ein im Elternbudget ausgewiesener Fehlbetrag wird als anerkannte Lebenshaltungskosten angerechnet. Eine hälftige Anrechnung erfolgt, wenn die gesuchstellende Person das 25. Lebensjahr vollendet und eine berufsbefähigende Erstausbildung abgeschlossen hat.

§ 17b (neu)

Elternbudget

¹ Im Elternbudget werden die anrechenbaren Einnahmen den anerkannten Ausgaben der Eltern gegenübergestellt. Basis für die anrechenbaren Einnahmen bilden das Reineinkommen und ein Anteil des Reinvermögens. Als anerkannte Ausgaben gelten die Lebenshaltungskosten der Eltern und ihrer im gleichen Haushalt lebenden, wirtschaftlich nicht selbstständigen Kinder.

² Auf die Erstellung eines Elternbudgets wird verzichtet, wenn

- a) die auszubildende Person verheiratet ist bzw. in eingetragener Partnerschaft lebt oder
- b) die auszubildende Person das 35. Lebensjahr vollendet hat oder
- c) die Eltern im Ausland wohnen und die Abklärungen der finanziellen Situation nicht möglich oder mit unverhältnismässig hohem Aufwand verbunden sind.

³ Auf die Erstellung eines Elternbudgets kann verzichtet werden, wenn

- a) die auszubildende Person eigene Kinder hat oder
- b) andere triftige Gründe für einen Verzicht vorliegen.

§ 17c (neu)

Ausführungsbestimmungen

¹ Der Regierungsrat regelt das Nähere zur Bemessung der Ausbildungsbeiträge unter Berücksichtigung der Grundsätze des Stipendien-Konkordats und der Ansätze gemäss § 14 durch Verordnung.

§ 20 Abs. 3 (geändert), **Abs. 4** (neu)

Meldepflichten, Mitwirkungspflicht (Überschrift geändert)

³ Bei einem Abbruch der Ausbildung ist unaufgefordert eine Bestätigung des Abbruchs einzureichen.

⁴ Verweigert die gesuchstellende Person die notwendige und zumutbare Mitwirkung oder macht sie wahrheitswidrige Angaben, muss auf ihr Gesuch nicht eingetreten werden.

§ 21 Abs. 2 (geändert), **Abs. 3** (neu)

² Studiendarlehen sind während der anerkannten Ausbildungszeit und noch während zwei weiteren Jahren zinsfrei. Nachher sind sie zum Zinsfuss der Schaffhauser Kantonalbank für variable Hypotheken zu verzinsen. Die Rückzahlung hat innert acht Jahren nach Abschluss der anerkannten Ausbildungszeit zu erfolgen. Das Erziehungsdepartement kann die Frist auf Gesuch hin um längstens zwei Jahre verlängern.

³ In Härtefällen kann auf die Rückzahlung von Darlehen und der Zinsen ganz oder teilweise verzichtet werden. Das Erziehungsdepartement entscheidet auf begründetes Gesuch hin.

§ 24 Abs. 1 (geändert)

¹ Stipendiengesuche für Ausbildungen mit Ausbildungs- bzw. Semesterbeginn nach Inkraftsetzung der Änderungen vom xxx werden nach neuem Recht beurteilt.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

Publikation

Dieser Beschluss ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

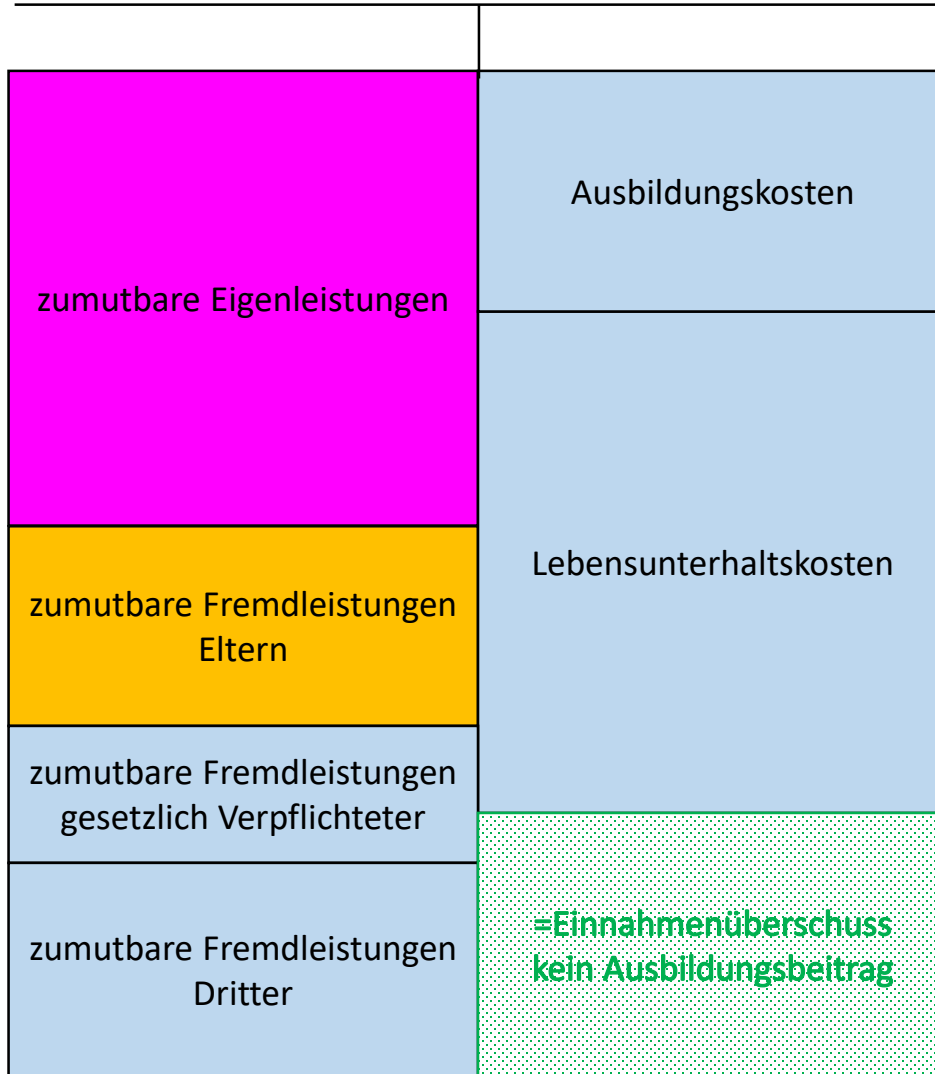
Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:
Eva Neumann

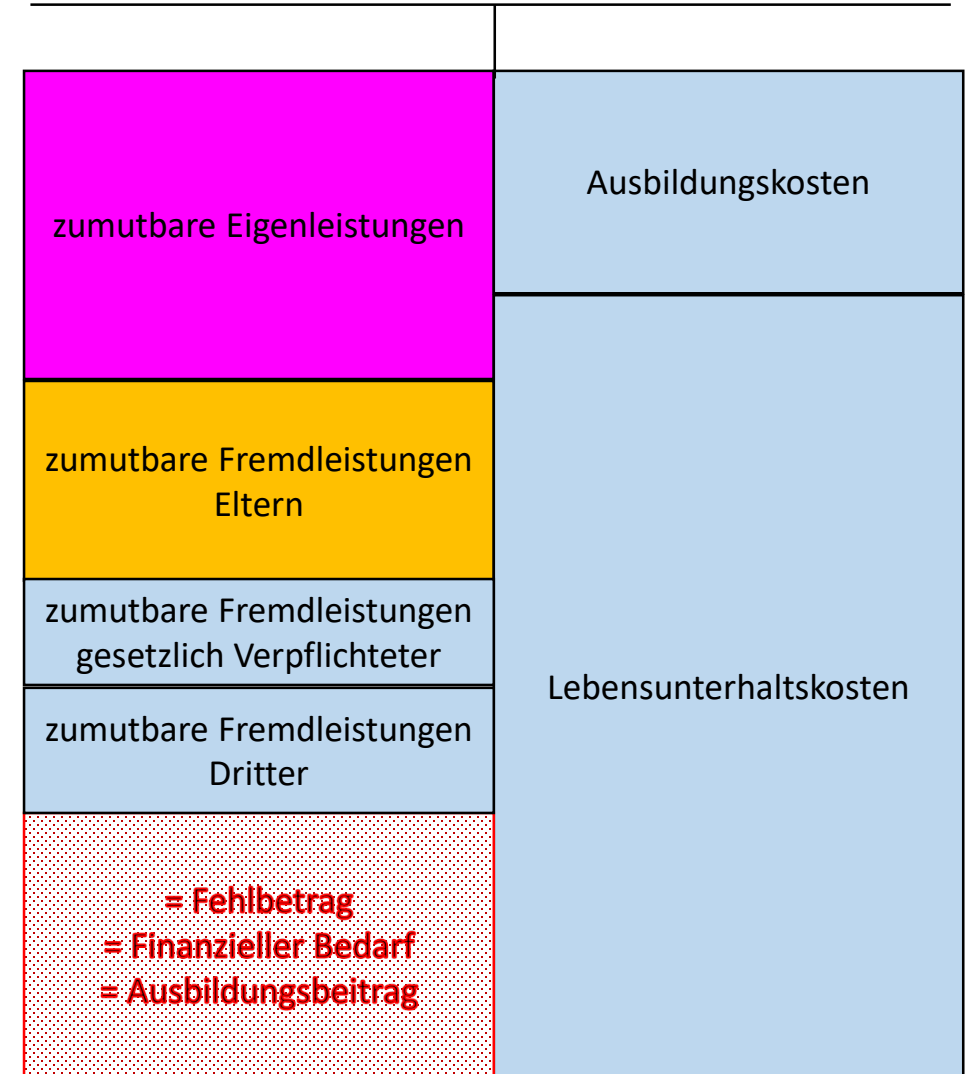
Der Sekretär:
Luzian Kohlberg

Beilage 1: Das persönliche Budget: Ermittlung des finanziellen Bedarfs

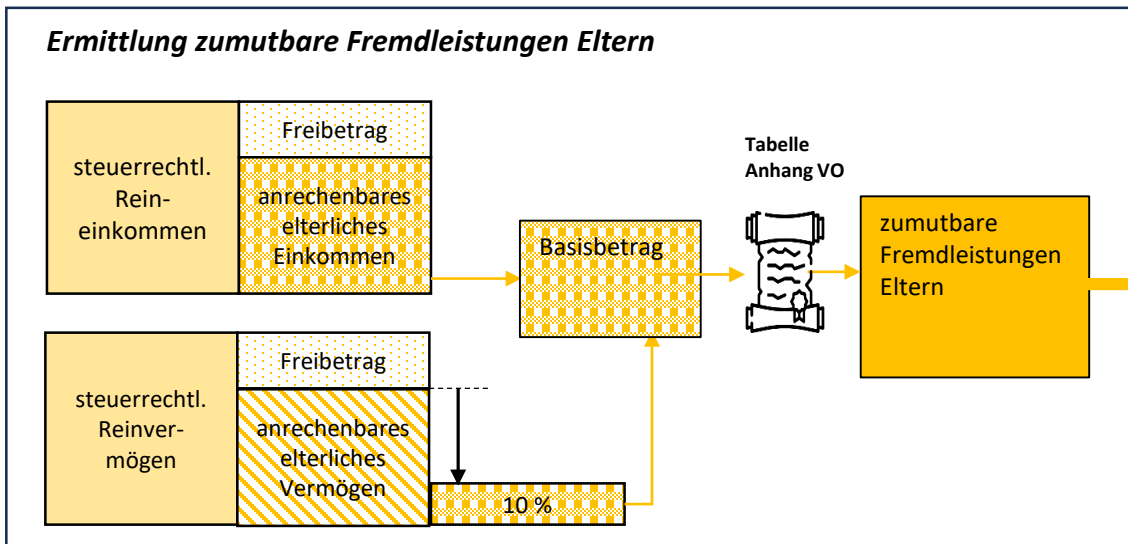
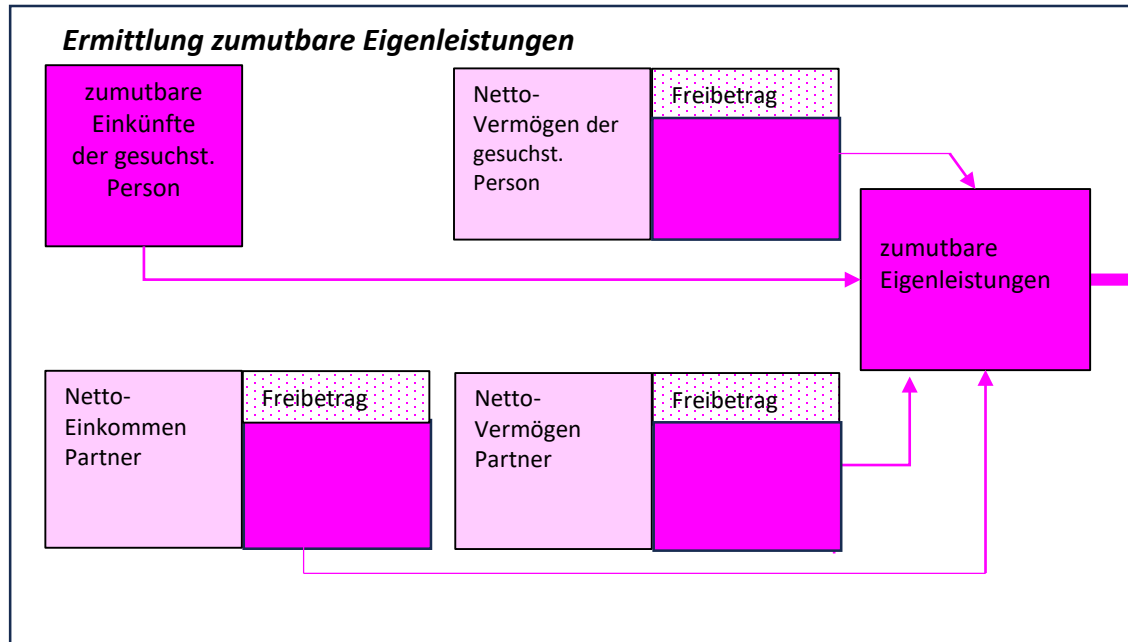
a) kein finanzieller Bedarf: -> kein Ausbildungsbetrag



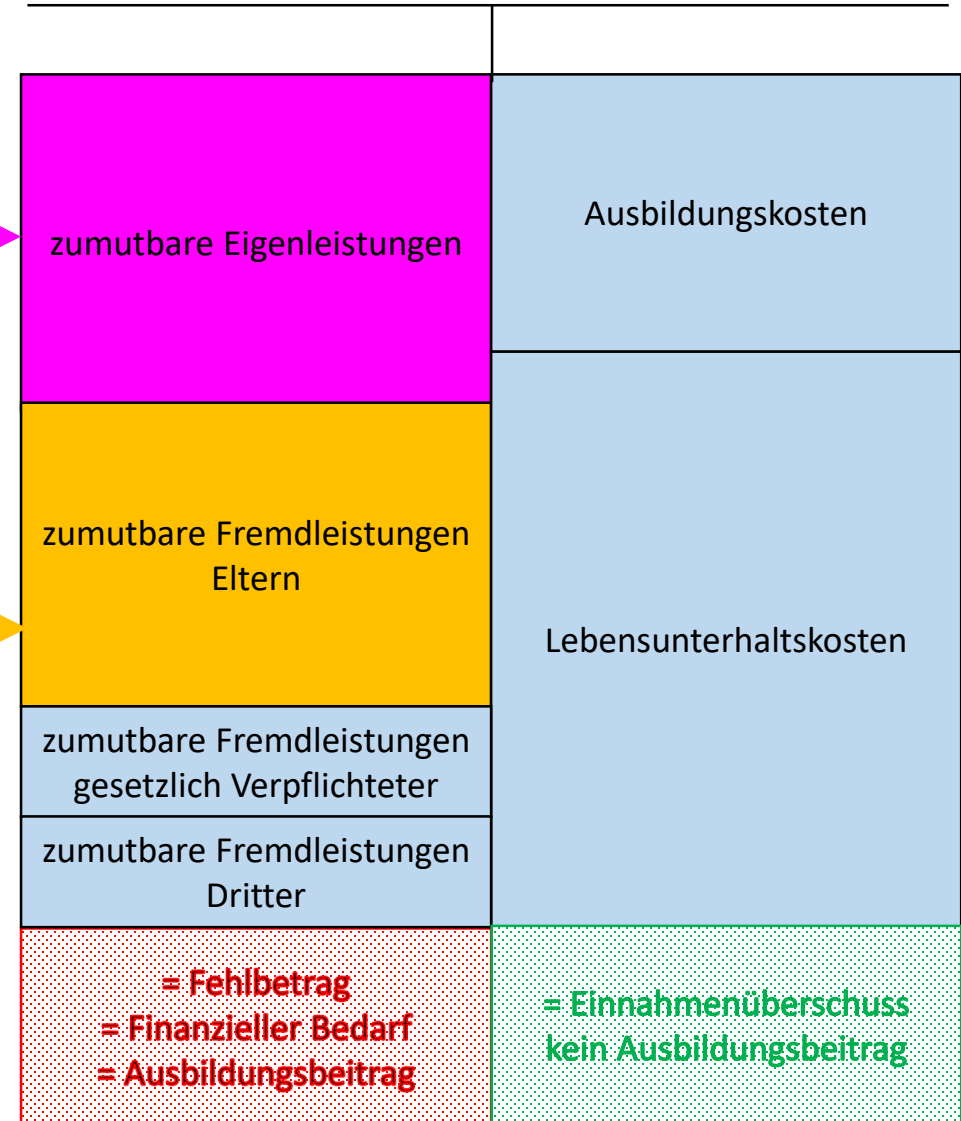
b) finanzieller Bedarf: -> Anspruch auf Ausbildungsbetrag



Beilage 2: Das einfache Fehlbetragsmodell im Kanton Schaffhausen



Persönliches Budget



Beilage 3: Das doppelte Fehlbetragsmodell im Kanton Schaffhausen

