

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 01. Juni 2010

365

EINGANG GR			
09. JUNI 2010			
GRG Nr.	08	BS 30	248

Botschaft betreffend Beitritt des Kantons Thurgau zur Interkantonalen Vereinbarung vom 18. Juni 2009 zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft betreffend Beitritt des Kantons Thurgau zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (nachfolgend: Vereinbarung).

I. Ausgangslage

Die Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat die vorliegende Vereinbarung am 18. Juni 2009 verabschiedet. Mit Schreiben vom 10. Juli 2009 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, das Ratifikationsverfahren auf kantonaler Ebene einzuleiten. Die Vernehmlassung und die materielle Beratung dieser Vereinbarung erfolgten vor dem August 2008, weshalb die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) noch nicht in den Anhörungsprozess für Konkordate gemäss RRB Nr. 616 vom 4. August 2008 einbezogen werden konnte.

Die Ausbildungsförderung mittels staatlicher Stipendien und Darlehen ist in der Schweiz eine verhältnismässig junge Errungenschaft. Bis in die 1960er Jahre des letzten Jahrhunderts waren es praktisch ausschliesslich private Stiftungen, die Stipendien vergaben. Als es in den damaligen wirtschaftlichen Boomjahren auf dem Arbeitsmarkt an Ingenieuren und technischen Fachkräften fehlte, wurde die finanzielle Förderung dieser Ausbildungen durch den Staat gefordert. Im Jahr 1964 wurde der Bund durch Art. 66 der Bundesverfassung (SR 101) ermächtigt, den Kantonen Subventionsbeiträge an deren Stipendien- und Darlehensausgaben auszurichten. Dank dieser Bundessubventionen sind innert weniger als einem Jahrzehnt in allen 26 Kantonen eigene Stipendiengesetze erlassen worden. Obwohl das Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien vom 19. März 1965 (SR 416.0) sowie

die entsprechende Vollzugsverordnung vom 9. Juni 1965 (SR 416.1) regeln, welche Ausbildungen bis zu welcher Beitragslimite mit Bundesbeiträgen unterstützt werden, sind die kantonalen Gesetze in ihrer Ausgestaltung zum Teil sehr unterschiedlich.

1. Neugestaltung des Finanzausgleichs

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) erfolgte im Stipendienbereich eine Teilentflechtung der Aufgaben. Diese Teilentflechtung ging mit dem Verzicht auf die direkte Subventionierung der kantonalen Stipendienaufwendungen im Tertiärbereich und gar mit einem vollständigen Rückzug des Bundes aus dem Stipendienwesen für die Sekundarstufe II einher. Richtete der Bund den Kantonen vor der NFA noch jährlich rund 100 Mio. Franken aus, so sank diese Summe auf heute rund 25 Mio. Franken.

Wichtiger als der Abbau des Bundes bei der finanziellen Unterstützung des Stipendienwesens dürfte aber der Verzicht auf die Lenkungswirkung der Bundesbeiträge sein. Erhielten die Kantone vor der NFA je nach Finanzkraft zwischen 15 % und 50 % ihrer effektiven Stipendienaufwendungen zurückerstattet, werden die Bundesbeiträge neu in Abhängigkeit zur Einwohnerzahl und damit völlig unabhängig von den kantonalen Stipendienaufwendungen ausgerichtet. Die Bundesbeiträge haben somit jene Anreizfunktion verloren, welche die Kantone in den 1960er Jahren zur Schaffung ihrer Stipendengesetze veranlasst hatte.

2. Initiativen auf eidgenössischer Ebene

Auf eidgenössischer Ebene ist auf zwei Initiativen hinzuweisen, welche die materielle Harmonisierung des Stipendienwesens verlangen. Es handelt sich um die Standesinitiative des Kantons Solothurn vom 7. September 2007 sowie um die Lancierung der Stipendieninitiative, welche der Verband der Schweizer Studierendenschaften (VSS) an seiner Delegiertenversammlung vom 25. April 2010 beschlossen hat. Betreffend Standesinitiative entschied der Ständerat am 9. März 2010, der Initiative keine Folge zu geben. Er folgte dabei der Argumentation, dass zuerst das Resultat der Bemühungen der Kantone, ein Konkordat zu schaffen, abzuwarten sei. Der VSS begründet seine Initiative insbesondere mit der schleppenden Harmonisierung im Stipendienwesen.

3. Notwendigkeit der Stipendienharmonisierung

Aktuelle Zahlen des Bundesamtes für Statistik zeigen, dass der durchschnittliche Anteil der Stipendiatinnen und Stipendiaten an der 16- bis 29-jährigen Wohnbevölkerung im gesamtschweizerischen Durchschnitt zwischen 4 % und 5 % liegt. Es gibt jedoch markante Unterschiede zwischen den Kantonen. Der Kanton mit dem kleinsten Anteil unterstützt 1.8 % der Bevölkerung mit Stipendien, der Kanton mit dem höchsten Wert stipendiert mit einem Anteil von 10.3 % etwas mehr als jede zehnte Person. Es verwundert denn auch nicht, dass die Stipendienausgaben der Kantone, pro Kopf der Bevölkerung gerechnet, zwischen 18 und 90 Franken pro Jahr sehr stark variieren. Die Schweiz als Wissens- und Technologienation sollte den Bildungszugang insbesondere für sozial Schwächere ermöglichen. Der Beitritt zur Vereinbarung ist ein wichtiger Beitrag in diese Richtung.

4. Stipendienpolitik als Teil der Bildungspolitik

Der Kanton Thurgau kennt seit vielen Jahren ein gut ausgebautes und modernes Stipendienwesen, das dem raschen bildungspolitischen und gesellschaftlichen Wandel Rechnung trägt. Neben dem Wunsch, das Bildungspotential auszuschöpfen und für Wirtschaft und Verwaltung einen qualifizierten Nachwuchs zu sichern, stand seit jeher auch das zentrale bildungspolitische Anliegen, die Chancengerechtigkeit im Bildungswesen zu verbessern und auch materiell weniger begüterten Schichten den Zugang zu höherer Bildung zu ermöglichen, im Mittelpunkt der Ausbildungsförderung. Ausbildungsbeiträge sind nicht primär bedarfsabhängige Sozialleistungen, sondern sie werden zum bildungspolitischen Instrument. Somit sollen auch kinderreiche Familien aus dem Mittelstand in den Genuss von Stipendien und Darlehen kommen können.

Die Vereinbarung ist diesen Grundsätzen verpflichtet. Sollte sie zustande kommen, würde dies für den Kanton Thurgau bedeuten, dass sich seine Nachbarkantone in ihrer Stipendienvergabe an den gleichen Grundsätzen orientieren. Der Beitritt liesse sich für den Kanton Thurgau mit wenigen Änderungen im Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz; RB 416.1) realisieren.

II. Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen

In den vergangenen Jahren hat neben den Kantonen auch der Bund einiges zur Koordination und Harmonisierung im Schweizer Stipendienwesen beigetragen. Heute ist es nicht mehr möglich, dass bei einem Kantonswechsel keine Behörde mehr zuständig ist oder dass eine Person von zwei Kantonen gleichzeitig Stipendien erhält. Die vorliegende Vereinbarung hat zum Ziel, die erreichten Harmonisierungserfolge verbindlich abzusichern und weitere allgemeinverbindliche Grundsätze festzulegen. Je mehr Kantone der Vereinbarung beitreten, desto eher wäre sichergestellt, dass sich die kantonalen Stipendiensysteme langfristig angleichen und nicht auseinander entwickeln.

Die kantonale Hoheit in der Stipendienvergabe bleibt auch nach einem Beitritt zur Vereinbarung bestehen, und es wird den Vereinbarungskantonen weiterhin möglich sein, ihren regionalen Unterschieden über die unterschiedliche Ausgestaltung der kantonalen Stipendiengesetze Rechnung zu tragen. Die kantonalen Stipendiengesetze werden mit der Vereinbarung weder ersetzt noch zu reinen Ausführungsbestimmungen eines allgemeinverbindlichen Schweizer Stipendiengesetzes degradiert. Die beitretenden Kantone werden lediglich verpflichtet, in ihrem Stipendienwesen interkantonale geltende Mindeststandards zu garantieren.

1. Ziele der Vereinbarung

Die vorliegende Vereinbarung bezweckt, sowohl die formelle Harmonisierung des Stipendienwesens zu gewährleisten als auch die materielle Harmonisierung zu fördern. Keine Person soll wegen einem Kantonswechsel grundsätzlich die Stipendienberechtigung verlieren (formelle Harmonisierung) und gleichzeitig soll die Chancengerechtigkeit

für die Einwohnerinnen und Einwohner der verschiedenen Kantone erhöht werden (materielle Harmonisierung). Hat das erste Ziel kaum finanzielle Konsequenzen, so kann die materielle Harmonisierung gewisse Mehrkosten auslösen. Die in der Vereinbarung festgesetzten Mindeststandards werden die Stipendienvergabe aber in keinem Kanton vollständig auf den Kopf stellen. Sie sind nach langen, zähen Verhandlungen so festgelegt worden, dass sie jeder der 26 Kantone ohne unzumutbare Mehrkosten in die eigene Stipendiengesetzgebung übernehmen kann.

2. Grundsätze und Mindeststandards

In den Artikeln 1 bis 11 werden Zweck und Grundsätze der Vereinbarung definiert. Sie dienen der *formellen* Harmonisierung durch die einheitliche Definition stipendienrechtlicher Ausdrücke wie „berufsbefähigende erste Ausbildung“, „Erstausbildung“, „Eigenleistung“, „stipendienrechtlicher Wohnsitz“, „beitragsberechtigter Person“, „anerkannte Ausbildungen“ usw.

In den Artikeln 12 bis 19 wird die *materielle* Harmonisierung durch die Festlegung von Mindeststandards gefördert (z.B. Alterslimite, Dauer der Unterstützung, Maximalansätze usw.). Sie sollen den Bildungszugang für einkommensschwache Bevölkerungsschichten unabhängig vom Wohnort und die gleiche Behandlung der ausländischen Wohnbevölkerung gewährleisten.

3. Vollzug

Die Artikel 20 bis 26 regeln den Vollzug inkl. der Übergangs-, Beitritts- und Austrittsregeln der Vereinbarung. Sie haben auf die Ausgestaltung der kantonalen Stipendiengesetzgebungen keinen direkten Einfluss. Unter anderem wird eine Kompetenzklausel für die Konferenz der Vereinbarungskantone formuliert, die ihr ermöglicht, ergänzend zur Vereinbarung weiterführende Empfehlungen für eine gemeinsame Berechnungsgrundlage der Ausbildungsbeiträge zu erlassen. Auch wenn solche Empfehlungen nicht verbindlich sein werden, ist von ihnen eine gewisse harmonisierende Wirkung zu erwarten.

III. Finanzielle Auswirkungen

Dem Kanton Thurgau diene das Modellgesetz der EDK als wesentliche Grundlage bei der Ausgestaltung seines im Jahr 1990 vollständig und im Jahr 2004 in Teilen überarbeiteten Stipendiengesetzes. Auch die vorliegende Vereinbarung beruht im Wesentlichen auf diesem Modellgesetz. Ein Beitritt des Kantons Thurgau hätte daher nur wenige Änderungen im Stipendiengesetz zur Folge. Die meisten Anpassungen wären redaktioneller Art und übernahmen lediglich die bisherige Stipendienpraxis. Dadurch entstünden auch keine weiteren Kosten. Finanzielle Auswirkungen hätten lediglich drei Anpassungen an die Vereinbarung. So müssten das Stipendiengesetz bezüglich Brückenangeboten und der Maximallimite sowie die Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendienverordnung; RB 416.11) hinsichtlich des Hochschulstudiums nach der Tertiärstufe B angepasst werden.

1. Brückenangebote als beitragsberechtigte Ausbildung (Artikel 8 der Vereinbarung)

Gemäss Artikel 8 der Vereinbarung zählen Brückenangebote explizit zu den beitragsberechtigten Ausbildungen. Ein Beitritt zur Vereinbarung hätte damit eine Revision von § 4 Abs. 3 des thurgauischen Stipendengesetzes zur Folge. Im Rahmen von verschiedenen Sparmassnahmen wurden die gesamten Brückenangebote auf den 1. August 2004 von der Stipendienberechtigung ausgenommen. Dies hatte damals eine Reduktion der jährlichen Stipendienbeiträge um rund 250'000 Franken zur Folge. In der Zwischenzeit ist das Angebot im Bereich der Brückenangebote weiter ausgebaut worden und die Nachfrage nach Stipendienunterstützung dürfte zugenommen haben. Es ist daher von einer Zunahme der Stipendiumssumme um jährlich 300'000 Franken auszugehen. Der Regierungsrat hatte allerdings bereits bei der damaligen Sparvorlage darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Kantonalisierung der Brückenangebote die Beitragsberechtigung dieser Ausbildungen neu geprüft werden müsste. Im Hinblick auf die anstehende Stipendienharmonisierung wurde diese Gesetzesrevision bisher zurückgestellt.

2. Erhöhung der Maximallimite (Artikel 15 der Vereinbarung)

Die Vereinbarung schreibt in Artikel 15 vor, dass der jährliche Höchstansatz für Personen auf der Tertiärstufe mindestens 16'000 Franken beträgt. Ein Beitritt zur Vereinbarung würde daher eine Anpassung von § 8 des Thurgauer Stipendengesetzes verlangen. Das Stipendienmaximum für Einzelpersonen von heute 15'000 Franken müsste um 1'000 Franken erhöht werden. Dies hätte Mehrausgaben zur Folge. Im Jahr 2009 ist das Maximalstipendium rund 120-mal ausbezahlt worden. Nur diese 120 Personen könnten überhaupt von einer höheren Maximallimite profitieren. Allerdings würde nicht bei allen das Stipendium im vollen Umfang der Erhöhung der Maximallimite ansteigen, da ihr ungedecktes Jahresdefizit weniger als 1'000 Franken betrug. Die gesamten Stipendienausgaben des Jahres 2009 von 7.6 Mio. Franken wären etwas mehr als 1 % höher ausgefallen, wenn das Stipendienmaximum bereits 16'000 Franken betragen hätte. Es ist somit davon auszugehen, dass die Erhöhung der Maximallimite zu höchstens 100'000 Franken höheren Stipendienaufwendungen im Jahr führen würde. Dazu bleibt anzumerken, dass die Maximallimite seit der Revision im Jahr 2004 auf unverändertem Niveau belassen wurde. Eine teuerungsbedingte Erhöhung der Limite im verlangten Umfang wäre in den nächsten Jahren ohnehin angezeigt, wenn die Leistungsfähigkeit des Thurgauer Stipendienwesens erhalten bleiben soll.

3. Hochschulstudium nach der Tertiärstufe B (Artikel 10 der Vereinbarung)

Die Vereinbarung definiert in Artikel 10, welche Ausbildungen zur Erstausbildung zählen. In Buchstabe c wird festgehalten, dass ein Hochschulstudium, welches auf einen anderen höheren Abschluss der Tertiärstufe folgt, zur Erstausbildung zählt und damit stipendienberechtigt ist. Ein Beitritt des Kantons Thurgau zur Vereinbarung würde daher in diesem Punkt eine Revision der gegenwärtigen Stipendienverordnung nach sich ziehen. Gemäss § 3a Abs. 2 dieser Verordnung zählt das Bachelorstudium, das im Anschluss an eine mindestens viersemestrigere Vollzeitausbildung auf der Tertiärstufe B in Angriff genommen wird, explizit zur Zweitausbildung. Da es sich bei den meisten Ausbildungen auf der Tertiärstufe B um Teilzeitausbildungen handelt, waren nur vereinzelt

Bewerberinnen und Bewerber von dieser Einschränkung betroffen. Mit der heutigen Regelung werden praktisch ausschliesslich Personen mit einem Abschluss einer höheren Technikerschule TS oder höheren Pflegefachschule HF, die ein Bachelorprogramm einer Fachhochschule in Angriff nehmen, von der Stipendienberechtigung ausgenommen. Da hier jährlich nur zwei bis fünf Personen von einer Ausweitung der Beitragsberechtigung profitieren könnten, würde dies zu Mehrkosten von weniger als 50'000 Franken im Jahr führen.

4. Gesamtkosten

Beitragsberechtigung Brückenangebote (Art. 8 Vereinbarung)	Fr. 300'000
Erhöhung Maximallimite (Art. 15 Vereinbarung)	Fr. 100'000
Hochschulstudium nach Tertiärstufe B (Art. 10 Vereinbarung)	<u>Fr. 50'000</u>
Gesamtkosten	Fr. 450'000

In der Summe ist der Beitritt zur Vereinbarung aufgrund der drei notwendigen Anpassungen des kantonalen Stipendienrechts mit jährlichen Mehrausgaben von rund 450'000 Franken verbunden.

IV. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Botschaft und die Vereinbarung Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über Ihre Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilagen:

- Vereinbarungstext und Kommentar
- Beschlussesentwurf