

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen

und

III. Nachtrag zum Stipendiengesetz

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 18. Juni 2013

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Geltende Stipendienordnung im Kanton St.Gallen	3
1.1 Grundsätzliches zum st.gallischen Stipendienwesen	3
1.2 Verfassungsrechtliche Vorgaben	4
1.3 Stipendiengesetz und -verordnung	4
2 Statistik und interkantonaler Vergleich	5
2.1 Gesamtschweizerische Ausgaben für Ausbildungsbeiträge	5
2.2 Kantonale Ausgaben für Ausbildungsbeiträge	5
2.3 Interkantonaler Vergleich	6
3 Gesamtschweizerische Entwicklung des Stipendienwesens	7
3.1 Entwicklung auf Bundesebene	7
3.1.1 Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien vom 19. März 1965	7
3.1.2 Neugestaltung des Finanzausgleiches und Auftrag der Bundesverfassung	7
3.1.3 Ausbildungsbeitragsgesetz vom 6. Oktober 2006	8
3.1.4 Eidgenössische Volksinitiative «Stipendieninitiative»	9
3.2 Interkantonale Harmonisierung	9
3.2.1 Notwendigkeit der Harmonisierung	9
3.2.2 Erster Entwurf eines Stipendien-Konkordats und Modell-Gesetz	10
3.2.3 Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009 («Stipendien-Konkordat»)	10
4 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Stipendien-Konkordats und ihren Auswirkungen auf die St.Galler Stipendienordnung	11

5	III. Nachtrag zum Stipendiengesetz	19
6	Kosten	21
6.1	Geschätzte Kosten des Konkordatsbeitritts	21
6.2	Kompensation der Kosten	22
7	Rechtliches	23
7.1	Zuständigkeiten	23
7.2	Referendum	24
7.3	Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit	24
8	Antrag	24
Beilagen:		
–	Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen	25
–	Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen	32
Entwürfe:		
–	Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen	33
–	III. Nachtrag zum Stipendiengesetz	34

Zusammenfassung

Im Zug der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zog sich der Bund aus dem Ausbildungsbeitragswesen auf der Sekundarstufe II zurück. Im tertiären Bereich beschränkt sich der Bund auf den Erlass von Subventionsvorschriften, die nur noch zum Teil harmonisierend wirken. Um die teilweisen Harmonisierungserfolge der letzten 40 Jahre nicht zu gefährden, hat die Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) am 18. Juni 2009 die «Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendien-Konkordat)» beschlossen. Damit sollen die 26 kantonalen Gesetzgebungen über die Ausbildungsbeiträge formell und teilweise auch materiell harmonisiert werden, indem sich die beitretenden Kantone verpflichten, die im Konkordat festgehaltenen Mindeststandards in ihre kantonalen Stipendien-Gesetzgebungen zu übernehmen.

Die wichtigsten Eckpunkte des Stipendien-Konkordats sind die folgenden:

- *formelle Harmonisierung des Stipendienwesens durch die einheitliche Definition von stipendienrechtlichen Begriffen («Erstausbildung», «Eigenleistung», «Fremdleistung» usw.) und von formellen Kriterien für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen («stipendienrechtlicher Wohnsitz», «beitragsberechtigte Personen» usw.);*
- *teilweise materielle Harmonisierung des Stipendienwesens durch die Festlegung von Mindeststandards, mit welchen unabhängig von Region und Wohnort der Bildungszugang für einkommensschwache Bevölkerungsschichten gewährleistet werden soll.*

Das Stipendien-Konkordat ist ein rechtsetzender Vertrag zwischen Kantonen im Sinn der Bundesverfassung. Der Vorstand der EDK setzt das Stipendien-Konkordat in Kraft, wenn ihm mindestens zehn Kantone beigetreten sind. Dieses Quorum wurde Ende Oktober 2012 erreicht. Der Vorstand der EDK hat an seiner Sitzung vom 24. Januar 2013 das Stipendien-Konkordat auf den 1. März 2013 in Kraft gesetzt.

Mit dieser Vorlage wird dem Kantonsrat die Genehmigung des Beitritts des Kantons St.Gallen zum Stipendienkonkordat beantragt. Der Beitritt bedingt marginale Änderungen des Stipendiengesetzes im Bereich des stipendienrechtlichen Wohnsitzes. Zusammen mit dem Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen wird dem Kantonsrat deshalb ein III. Nachtrag zum Stipendiengesetz unterbreitet.

Die vom Kantonsrat am 24. September 2012 mit geändertem Wortlaut gutgeheissene Motion 42.12.12 «Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge (Stipendienkonkordat)» verlangt den Beitritt des Kantons St.Gallen zum Stipendienkonkordat. Der Kantonsrat hat die Regierung in diesem Rahmen eingeladen, ihm eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher der Beitritt zum Konkordat kostenneutral erfolgt. Diese Auflage wird erfüllt, indem im Gesetzesvollzug das maximal anrechenbare Schul- bzw. Studiengeld von heute Fr. 9'000.– um Fr. 2'500.– auf neu Fr. 6'500.– herabgesetzt wird. Diese Reduktion ist im interkantonalen Vergleich verantwortbar. Von ihr betroffen sind Schülerinnen und Schüler privater Mittelschulen und insbesondere privater Vollzeitberufsschulen in den Bereichen kaufmännische und paramedizinische Berufe. Den Auszubildenden entstehen insoweit keine Nachteile, als der Kanton die entsprechenden Ausbildungsgänge seinerseits, ohne vergleichbare Schulgelderhebung, anbietet.

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung unterbreitet Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe:

- des Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen;
- des III. Nachtrags zum Stipendiengesetz.

1 Geltende Stipendienordnung im Kanton St.Gallen

1.1 Grundsätzliches zum st.gallischen Stipendienwesen

Das Ausbildungsbeitragswesen ist von zwei Grundgedanken geprägt. Einerseits soll mit Ausbildungsbeiträgen die Chancengleichheit gefördert werden, indem wirtschaftlich benachteiligten Personen eine Bildung ermöglicht wird, die ihrer Neigung und ihren individuellen Voraussetzungen entspricht. Andererseits stellen Ausbildungsbeiträge 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 im Kanton St.Gallen geltende Stipendienordnung trägt diesen zwei Grundgedanken wie folgt Rechnung:

- Für Erstausbildungen werden Ausbildungsbeiträge in Form von nicht rückzahlbaren Stipendien geleistet. Bei den Erstausbildungen wäre es verfehlt, aus einer einseitig ökonomischen Sicht das Schwergewicht der Ausbildungsbeiträge von nicht rückzahlbaren Stipendien auf rückzahlbare Studiendarlehen zu verlagern. Damit würde das Ziel der Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit preisgegeben. Der Staat soll nicht zu einem Kreditinstitut werden, das lebenslange Schulden seiner Bürgerinnen und Bürger – namentlich der sozial Schwächeren – verursacht.

- Für eine Zweitausbildung und für Weiterbildungen werden Ausbildungsbeiträge in Form von rückzahlbaren Studiendarlehen geleistet. Bei einer Zweitausbildung und bei Weiterbildungen darf die soziale Funktion der Ausbildungsbeiträge 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 Entscheidungen sind, sondern auch deren finanzielle Konsequenzen 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 elternabhängige Stipendienbemessung (siehe Ziff. 1.2. und 3.2.3. dieser Botschaft) in Frage zu stellen.

1.2 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Art. 3 Bst. c der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) gewährleistet als Grundrecht den Anspruch auf Beiträge für die Aus- und Weiterbildung über den Grundschulunterricht hinaus nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der gesuchstellenden Person und ihrer Eltern. Damit sind gemäss Kantonsverfassung Ausbildungsbeiträge nach dem Grundsatz der Subsidiarität auszurichten, d.h. die finanzielle und familiäre Situation einer Gesuchstellerin bzw. eines Gesuchstellers ist zwingend als Ganzes zu berücksichtigen.

Stipendien stellen unterhaltsergänzende Spezialleistungen dar, d.h. sie ergänzen den in quantitativer Hinsicht mangelnden familiären Unterhalt, ohne an dessen Stelle zu treten.¹ Der Unterstützungspflicht des Staates sind im Rahmen der Stipendiengesetzgebung Grenzen gesetzt. Es ist nicht Aufgabe des Staates, jegliche Art von Aufwendungen, welche auf Grund privater Dispositionen getroffen werden, mit Stipendien auszugleichen. Einkommensseitig bedeutet die Subsidiarität, dass der Gesuchstellerin bzw. dem Gesuchsteller nicht die effektiv erbrachte oder zivilrechtlich geschuldete Unterstützung der Eltern, sondern die durch kantonales öffentliches Recht abstrakt festgelegte zumutbare Leistung der Eltern angerechnet wird. Sodann ist den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern auch zuzumuten, dass sie einen Teil ihres finanziellen Bedarfs selber erwirtschaften. Ihnen ist deshalb in jedem Fall eine minimale hypothetische Eigenleistung anzurechnen.

1.3 Stipendiengesetz und -verordnung

Das Stipendiengesetz (sGS 211.5; abgekürzt StipG) sieht zur Unterstützung von Erstausbildungen in der Regel Stipendien und im Ausnahmefall in Ergänzung oder an Stelle von Stipendien Studiendarlehen vor.² Als Erstausbildung gilt die erste Berufsausbildung oder der Besuch einer Mittelschule im Anschluss an die Volksschule und das erste Hochschulstudium.³ Studiendarlehen werden in der Regel an eine Zweitausbildung und an Weiterbildungen gewährt. Ausserdem besteht die Möglichkeit Studiendarlehen zu beziehen, wenn die gesuchstellende Person wegen der finanziellen Verhältnisse der Eltern keine oder nur tiefe Stipendien beanspruchen kann.⁴

Das Stipendiengesetz ist ein Rahmengesetz, das weitgehend auf Verordnungsstufe zu konkretisieren ist. Die Regierung hat zu diesem Zweck am 13. Mai 2003 die Stipendienverordnung (sGS 211.51; abgekürzt StipV) erlassen. Diese Konzeption erlaubt es, auf veränderte Rahmenbedingungen im Stipendienwesen in der Regel mit Anpassungen des Ordnungsrechts zu reagieren. Auch der Beitritt zum Stipendien-Konkordat zieht deshalb nur wenige Änderungen des Stipendiengesetzes nach sich (siehe Ziff. 5 dieser Botschaft).

¹ Markus Müller, Das Stipendienrecht des Kantons St.Gallen mit Berücksichtigung der Stipendiengesetzgebung des Bundes, St.Gallen 1987, S. 16 ff.

² Art. 2 Abs. 1 StipG.

³ Art. 2 Abs. 2 StipG.

⁴ Art 11 Bst. a StipV

Die geltende Stipendienverordnung datiert aus dem Jahr 2003. Sie ist im Jahr 2007⁵ teilrevidiert worden. Dabei wurden unter anderem die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller insoweit entlastet, als der Freibetrag für die Anrechnung der durch die Verfassung im Grundsatz vorgeschriebenen Elternleistung von 33'000 auf 42'000 Franken heraufgesetzt wurde. Diese Massnahme hat zu spürbar mehr und höheren Stipendien geführt (siehe Ziff. 2.2. dieser Botschaft).

2 Statistik und interkantonaler Vergleich

2.1 Gesamtschweizerische Ausgaben für Ausbildungsbeiträge⁶

47'544 der 590'305 Personen, die im Jahr 2011 in der Schweiz eine nachobligatorische Ausbildung absolvierten, erhielten ein Stipendium, was einer gesamtschweizerischen Stipendienbezügequote von 8,1 Prozent entspricht. Dies stellt zusammen mit dem Jahr 2010 den tiefsten Wert im beobachteten Zeitraum (seit 1990) dar. 2011 vergaben die Kantone 306 Mio. Franken in Form von Stipendien und 20 Mio. Franken in Form von Darlehen.

Die Bundessubventionen sind im Verlaufe der letzten Jahre deutlich zurückgegangen: 1990 betrugen die Ausbildungsbeiträge des Bundes zu Gunsten der Kantone 99 Mio. Franken. Im Jahr 2008 sanken sie infolge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf 25 Mio. Franken (siehe Ziff. 3.1.2. dieser Botschaft). Im Jahr 2011 betrugen die Subventionen des Bundes zugunsten der Kantone noch 24,7 Mio. Franken. Beteiligte sich der Bund 1990 zu 40 Prozent an den gesamten Ausgaben, lag der Anteil im Jahr 2011 nur noch bei 8 Prozent. Der Kredit des Bundes wird auf die einzelnen Kantone nach Massgabe ihrer Bevölkerung aufgeteilt. Der Kanton St.Gallen erhielt im Jahr 2011 vom Bund Beiträge in der Höhe von Fr. 1'482'500.—.

2.2 Kantonale Ausgaben für Ausbildungsbeiträge

Das Volumen der Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Studiendarlehen) im Kanton St.Gallen ist infolge der letzten Teilrevision der Stipendienverordnung (siehe Ziff. 1.3. dieser Botschaft) im Rechnungsjahr 2007 im Vergleich zum Vorjahr um Fr. 3'015'893.—, d.h. um 25,7 Prozent, auf insgesamt Fr. 14'738'106.— angestiegen. Im Jahr 2008 stiegen die Auszahlungen für Ausbildungsbeiträge gegenüber dem Vorjahr um weitere 12,2 Prozent auf Fr. 16'530'086.—. Im Jahr 2009 sank er gegenüber dem Vorjahr um 4,4 Prozent auf Fr. 15'806'603.—. Im Jahr 2010 wurden 16'130'529.— und im Jahr 2011 lediglich 13'419'070.— ausgerichtet. Der ausserordentlich tiefe Wert im Jahr 2011 erklärt sich im Wesentlichen durch die Umstellung des Stipendienjahres auf das Rechnungsjahr, wodurch einmalig lediglich 11 Monate in der Jahresrechnung berücksichtigt wurden.

⁵ Nachtrag vom 9. Januar 2007, nGS 42–63.

⁶ Vgl. Bundesamt für Statistik, Bericht Kantonale Stipendien und Studiendarlehen 2011, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/publikationen_statistik/publikationskatalog.html?publicationID=4928.

Die kantonalen Ausgaben für nicht rückzahlbare *Stipendien* entwickelten sich in den letzten Jahren wie folgt:

Jahr 2004	7'042'649.–
Jahr 2005	8'286'982.–
Jahr 2006	9'983'113.–
Jahr 2007	12'916'506.–
Jahr 2008	14'848'286.–
Jahr 2009	14'154'353.–
Jahr 2010	13'934'954.–
Jahr 2011	11'653'620.– ⁷
Jahr 2012	12'311'850. –

Abbildung 1: Kantonale Ausgaben für nicht rückzahlbare Stipendien

2.3 Interkantonaler Vergleich⁸

Im Jahr 2011 vergaben die Kantone Ausbildungsbeiträge in der Höhe von 306 Mio. Franken in Form von Stipendien und 20 Mio. Franken in Form von Darlehen. Die Aufwendungen, namentlich jene für Stipendien für Ausbildungen auf der Tertiärstufe, wurden vom Bund mit 24,7 Mio. Franken subventioniert.

Mitte der Neunzigerjahre erreichte die Summe des von den Kantonen ausbezahlten Stipendienbetrags mit 320 Mio. Franken den Höchststand. Im Jahr 1995 erfolgte mit einem Rückgang auf 280 Mio. Franken eine Trendwende. Unter Berücksichtigung der Inflation hat der Realwert der kantonalen Ausbildungsbeihilfen von 1990 bis 2008 abgenommen, trotz der ständig steigenden Anzahl der Lernenden und Studierenden. Seit 2009 ist die Tendenz gegenläufig. Im Jahr 2008 vergaben die Kantone noch 276 Mio. Franken in Form von Stipendien und 27 Mio. Franken in Form von Darlehen.

Im Kanton St.Gallen stiegen die Ausgaben für Ausbildungsbeiträge, insbesondere für Stipendien, entgegen dem erwähnten gesamtschweizerischen Trend bis ins Jahr 2008 markant an (siehe Ziff. 2.2. dieser Botschaft). Rund 88 Prozent der Gesamtausgaben des Kantons St.Gallen für Ausbildungsbeiträge wurden in Form von Stipendien ausbezahlt.

Das Festlegen der Bedingungen für die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen ist Sache der Kantone. Bezüglich der Höhe der Beiträge und des Anteils der betroffenen Bevölkerung sind zwischen den Kantonen grosse Unterschiede festzustellen. Die von den Kantonen durchschnittlich vergebenen Stipendien variierten im Jahr 2011 zwischen 15 Franken und 85 Franken pro Einwohnerin bzw. Einwohner. Pro Kopf der Bevölkerung wurden in der Schweiz im Jahr 2011 durchschnittlich 38 Franken für Stipendien und Fr. 2.50 für Darlehen ausgegeben. Der Kanton St.Gallen hat im Jahr 2011 27 Franken pro Einwohnerin bzw. Einwohner für Stipendien und Fr. 3.70 für Darlehen ausgegeben. Diese gegenüber dem Vorjahr tieferen Beträge ergaben sich aufgrund der Umstellung des Stipendienjahres auf das Rechnungsjahr, wodurch im Jahr 2011 einmalig lediglich 11 Monate in der Jahresrechnung berücksichtigt wurden (vgl. Ziff. 2.2. dieser Botschaft).

⁷ Im Wert für das Jahr 2011 sind wegen der Umstellung des Stipendienjahres auf das Rechnungsjahr lediglich 11 Monate enthalten.

⁸ Quelle: BFS, Bericht Kantonale Stipendien und Studiendarlehen 2011, a.a.O.

Das durchschnittliche Stipendium pro Jahr betrug im gesamtschweizerischen Durchschnitt im Jahr 2011 Fr. 6'353.–. Es variiert pro Kanton zwischen Fr. 9'109.– (Waadt) und Fr. 3'807.– (Neuenburg). Im Kanton St.Gallen beträgt das durchschnittliche Stipendium rund 6'500 Franken pro Jahr. Damit zahlt der Kanton St.Gallen im interkantonalen Vergleich das sechsthöchste durchschnittliche Stipendium.

Auch beim Anteil der Stipendienbezügerinnen und -bezüger gibt es je nach Kanton signifikante Unterschiede: Während im Kanton Graubünden im Jahr 2011 rund 14 von 1'000 Einwohnerinnen und Einwohnern (Stipendienbezügerquote: 1,36 Prozent) ein Stipendium erhalten haben, hat der Kanton Zürich 3 von 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner mit einem Stipendium unterstützt (Stipendienbezügerquote: 0,3 Prozent). Der Anteil der Stipendienbezügerinnen und -bezüger an der ständigen Wohnbevölkerung betrug gesamtschweizerisch im Jahr 2011 0,61 Prozent, im Kanton St.Gallen 0,4 Prozent. Bei den Studiendarlehen liegt der Kanton St.Gallen mit 0,04 Prozent leicht unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 0,05 Prozent.

Hochschulstudierende erhalten im Verhältnis eine höhere Unterstützung als Lernende bzw. Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II. Der Betrag der Ausbildungsbeihilfen verteilt sich in etwa gleichen Teilen auf die Hochschulen (48 Prozent) und die Sekundarstufe II (46 Prozent). Allerdings sind nur 38 Prozent der Bezügerinnen und Bezüger Hochschulstudierende, 57 Prozent der Bezügerinnen und Bezüger sind Lernende der Sekundarstufe II. Im Kanton St.Gallen werden knapp 60 Prozent der Gesamtaufwendungen für Stipendien auf der Sekundarstufe II ausbezahlt.

Zusammenfassend verfügt der Kanton St.Gallen zwar über eine relativ tiefe Stipendienbezügerquote, den Stipendienbezügerinnen und -bezügern werden aber vergleichsweise hohe Stipendien ausgerichtet.

3 Gesamtschweizerische Entwicklung des Stipendienwesens

3.1 Entwicklung auf Bundesebene

3.1.1 Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien vom 19. März 1965

Der 1964 in die damalige Bundesverfassung eingefügte Stipendienartikel ermächtigte den Bund, den Kantonen unter Wahrung der Schulhoheit Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien und Studiendarlehen zu leisten. Die entsprechenden Beitragsleistungen erfolgten auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien vom 19. März 1965⁹. Das Bundesgesetz regelte, welche Kategorien von Ausbildungen unterstützt wurden. In der Verordnung waren subventionsberechtigte Höchstsätze definiert. Die Zahlungen des Bundes richteten sich nach der Finanzkraft der Kantone und nach den kantonalen Aufwendungen für Stipendien und Darlehen. Dieses Regelwerk des Bundes bewirkte eine erste rudimentäre Harmonisierung des ansonsten ausschliesslich kantonal geregelten Ausbildungsbeitragswesens.

3.1.2 Neugestaltung des Finanzausgleiches und Auftrag der Bundesverfassung

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sieht im Bereich der Ausbildungsbeiträge eine Teilentflechtung der Aufgaben vor.

⁹ AS 1965 477, 1979 1687, 1999 2374.

Nach dem neuen Art. 66 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) kann der Bund den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge an Studierende von *Hochschulen und anderen Institutionen des höheren Bildungswesens* gewähren und Grundsätze für die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen festlegen. Die Ausbildungsbeiträge im tertiären Bildungsbereich sind somit eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Unterhalb des Hochschulbereichs (bis und mit Sekundarstufe II) liegt die Zuständigkeit für Ausbildungsbeiträge ausschliesslich bei den Kantonen.

3.1.3 Ausbildungsbeitragsgesetz vom 6. Oktober 2006

Im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zur NFA wurde am 6. Oktober 2006 das Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz) [SR 416.0] erlassen. Damit nimmt der Bund mittels Mindeststandards – rechtlich Subventionsvoraussetzungen – Einfluss auf die Ausgestaltung von Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich.¹⁰ Auch wenn der Bund gestützt auf Art. 66 Abs. 1 BV die Möglichkeit hat, auf der Tertiärstufe gewisse Mindeststandards festzulegen, hat das Parlament im Ausbildungsbeitragsgesetz weitgehend darauf verzichtet, für die Tertiärstufe Regelungen zur materiellen Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge vorzuschreiben. Dies mit dem Hinweis, dass die Harmonisierung im Stipendienbereich nicht im Rahmen des NFA-Projektes zu vollziehen sei.

Der Bundesrat schlägt nun als indirekten Gegenvorschlag zur «Stipendieninitiative» (siehe Ziff. 3.1.4 dieser Botschaft) vor, das Ausbildungsbeitragsgesetz einer Totalrevision zu unterziehen.¹¹ Dies mit dem Ziel, die Harmonisierung des Stipendienwesens in der Schweiz zu fördern bzw. den von den Kantonen mit dem Stipendien-Konkordat in Gang gesetzten Harmonisierungsprozess zu beschleunigen. Der Bundesrat beabsichtigt, mit seinem Gegenvorschlag formelle Bestimmungen des Stipendien-Konkordats als zusätzliche Voraussetzungen für die Gewährung der Bundesbeiträge in das Ausbildungsbeitragsgesetz zu überführen. Die Bundessubventionen sollen zudem neu an den effektiv durch die Kantone erbrachten Ausbildungsbeitragsleistungen auf der Tertiärstufe bemessen werden. Damit wird nach Ansicht des Bundesrates für die Kantone ein Anreiz geschaffen, ihr Engagement im Ausbildungsbeitragswesen für den tertiären Bildungsbereich zu erhöhen.

Die Regierung hat mit Vernehmlassungsantwort vom 29. Januar 2013 die vorgeschlagene Totalrevision des eidgenössischen Ausbildungsbeitragsgesetzes abgelehnt und dem Bundesrat beantragt, auf einen indirekten Gegenvorschlag zur «Stipendieninitiative» zu verzichten. Dies im Wesentlichen aus folgenden Gründen:

- Die Kantone haben mit dem Stipendienkonkordat die notwendigen Schritte zur Harmonisierung des Stipendienrechts in Angriff genommen. Nachdem bereits elf Kantone dem Konkordat beigetreten sind und in den anderen Kantonen der Beitritt vorbereitet wird, ist ein Ausbau der Regelungskompetenzen des Bundes nicht notwendig; er untergräbt die freiwillige Zusammenarbeit der Kantone und birgt die Gefahr von Unklarheiten bei der Anwendung und Auslegung von interkantonaalem Recht und Bundesrecht.
- Das bescheidene finanzielle Engagement des Bundes (vgl. Ziff. 2.1 dieser Botschaft) rechtfertigt weder einen Ausbau der Bundeskompetenzen noch eine (Mit-)Steuerung der Ausgaben der Kantone mittels einer aufwandbezogenen Subventionierung. Der Ausbau der Regelungskompetenz des Bundes steht im Gegensatz zu den Verfassungsgrundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz.¹²

¹⁰ Vgl. Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2005, 6029, 6102 ff.

¹¹ Vgl. die Vernehmlassungsunterlagen unter: http://www.sbf.admin.ch/htm/aktuell/ausbildungsbeitragsgesetz_de.htm.

¹² Art. 43a BV.

- Der Wechsel von der Beitragsbemessung nach Bevölkerungszahl zur Bemessung nach den anrechenbaren Aufwendungen im Tertiärbereich führt – gerade in Zeiten angespannter Kantonsfinanzen – eher dazu, dass Aufwendungen der Kantone für Stipendien von der Sekundarstufe II auf die Tertiärstufe verlagert werden. Eine solche Verlagerung wäre der Sicherstellung einer guten Ausbildung für all jene Jugendlichen abträglich, für die v.a. eine ausreichende Stipendierung der Berufsfach- und Mittelschulausbildung wichtig ist.

3.1.4 Eidgenössische Volksinitiative «Stipendieninitiative»¹³

Der Verband Schweizer Studierendenschaften (VSS) hat am 20. Juli 2010 die «Stipendieninitiative» lanciert. Die Bundeskanzlei hat am 27. Februar 2012 das Zustandekommen der «Stipendieninitiative» mit 117'069 gültigen Unterschriften bestätigt.¹⁴ Nachdem die Initiative die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs hat und der Bundesrat dazu einen indirekten Gegenvorschlag unterbreitet (siehe Ziff. 3.1.3 dieser Botschaft), hat er dem Parlament bis Ende Juli 2013 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten.¹⁵ Die Bundesversammlung hat bis zum 20. Juli 2014 über die Abstimmungsempfehlung zur Volksinitiative zu beschliessen.¹⁶

Nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten soll der Bund inskünftig ganz für die Gesetzgebung über die Ausbildungsbeiträge auf der Tertiärstufe und über deren Finanzierung zuständig sein. Die Ausbildungsbeiträge sollen während der ersten tertiären Ausbildung einen minimalen Lebensstandard gewährleisten, wobei die Höhe der Beiträge im Gesetz festzulegen wäre. Die Initiantinnen und Initianten gehen bei Studierenden von jährlichen Ausbildungs- und Lebenskosten von rund 24'000 Franken aus. Für den Vollzug des Ausbildungsbeitragswesens sollen weiterhin die Kantone zuständig sein.

Bei Annahme der Initiative wäre mit hohen Mehrkosten zu rechnen. Die Initiantinnen und Initianten selber gehen von Kosten in der Höhe von einer halben Mrd. Franken aus.¹⁷

3.2 Interkantonale Harmonisierung

3.2.1 Notwendigkeit der Harmonisierung

In den letzten Jahrzehnten ist eine starke Expansion der Bildung und vor allem eine Erhöhung der Studierendenzahlen feststellbar. Die Öffnung des Bildungssystems und die Bildungsexpansion haben aber nicht automatisch zu mehr Chancengerechtigkeit geführt. Die Ergebnisse der Bildungsforschung zeigen, dass für den Bildungserfolg die soziale Herkunft der mit Abstand wichtigste Faktor ist. Einflussgrössen wie Nationalität, Wohnort oder Geschlecht spielen für den erreichten Bildungsabschluss auch eine Rolle, sind aber gegenüber dem elterlichen Sozialstatus von untergeordneter Bedeutung. Verschiedene Faktoren des elterlichen Status haben einen Einfluss auf die Bildungslaufbahn der Kinder, insbesondere der Bildungsstand der Eltern, deren berufliche Stellung und damit verbunden auch das Haushaltseinkommen der Familie beziehungsweise die mit Blick auf die Ausbildung von Kindern vorhandenen finanziellen Mittel innerhalb der Familie.¹⁸

Der Einfluss der vorhandenen oder nicht vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten auf den Bildungserfolg kann durch Ausbildungsbeiträge abgeschwächt werden, indem diese sicherstellen,

¹³ Vgl. den Wortlaut der Initiative unter: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis390.html>.

¹⁴ BBI 2012, 2437; <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2012/2437.pdf>.

¹⁵ Art. 97 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10, abgekürzt ParlG).

¹⁶ Art. 100 ParlG.

¹⁷ <http://www.stipendieninitiative.ch/index.html#Ziel>.

¹⁸ Bundesamt für Statistik, Bericht «Studieren unter Bologna, Hauptbericht der Erhebung zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Studierenden an den Schweizer Hochschulen 2009», Neuchâtel 2010, abrufbar unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4107>.

dass junge Menschen nicht wegen finanziellen Hürden von der Bildung abgehalten werden. Damit wird die Chancengleichheit für Einwohnerinnen und Einwohnern der verschiedenen Kantone gefördert. Eine Harmonisierung der kantonalen Stipendienwesen stellt zudem sicher, dass keine Person wegen einem Kantonswechsel grundsätzlich die Stipendienberechtigung verliert.

Die formelle und materielle Harmonisierung der kantonalen Stipendienordnungen ist seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien vom 19. März 1965 (Ziff. 3.1.1 dieser Botschaft) ein wichtiges Thema. Die formelle Harmonisierung umfasst Themen wie den stipendienrechtlichen Wohnsitz oder die gemeinsame Definition von stipendienrechtlichen Begriffen. Unter materieller Harmonisierung werden Themen wie die Berechnung und die Höhe der Ausbildungsbeiträge oder die Bestimmung des Kreises der Bezügerinnen und Bezüger zusammengefasst.

3.2.2 Erster Entwurf eines Stipendien-Konkordats und Modell-Gesetz

In der Vergangenheit wurden bereits Versuche unternommen, die kantonalen Stipendiengesetze mit einer Interkantonalen Vereinbarung stärker zu harmonisieren. Im Jahr 1994 hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) einen ersten Entwurf für eine Interkantonale Vereinbarung ausgearbeitet, die jedoch nie in Kraft trat.

Im Jahr 1997 wurde von der EDK ein Modellgesetz mit empfehlendem Charakter verabschiedet, welches auf den Vereinbarungsentwurf des Jahres 1994 aufbaute. Obwohl das Modellgesetz keine verbindlichen Regelungen enthält, hat es eine gewisse formelle Angleichung der Stipendiensysteme bewirkt (insbesondere betreffend der Definition des stipendienrechtlichen Wohnsitzes), indem die Kantone Passagen des Modellgesetzes in ihren eigenen Stipendiengesetzgebungen übernommen haben.

3.2.3 Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009 («Stipendien-Konkordat»)

Mit dem Rückzug des Bundes aus der Finanzierung der Ausbildungsbeiträge unterhalb des tertiären Bildungsbereiches entfiel die harmonisierende Wirkung der vormaligen Bundesgesetzgebung über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien weitestgehend (Ziff. 3.1.2. und 3.1.3. dieser Botschaft). Damit die teilweisen Harmonisierungserfolge der letzten 40 Jahre nicht gefährdet werden bzw. ausgebaut werden können, beschloss der EDK-Vorstand am 22. Januar 2004 die Ausarbeitung einer interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen auf der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe. In dieser Vereinbarung sollen überdies die Bestimmungen des Ausbildungsbeitragsgesetzes des Bundes (vgl. oben Ziff. 3.1.3) konkretisiert werden.

Weil im Ausbildungsbeitragsgesetz des Bundes weitgehend darauf verzichtet wurde, für die Tertiärstufe Regelungen zur materiellen Harmonisierung vorzuschreiben, erstreckt sich das Stipendien-Konkordat auf Mindeststandards mit Blick auf die formelle und materielle Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge nicht nur im Bereich der Sekundarstufe II, sondern auch im Bereich der Tertiärstufe.

Durch die Vereinbarung soll die formelle Harmonisierung des Stipendienwesens gewährleistet und die materielle Harmonisierung gefördert werden, nämlich durch:

- die einheitliche Definition stipendienrechtlicher Begriffe wie «berufsbefähigende erste Ausbildung», «Erstausbildung», «Eigenleistung», «Fremdleistung» usw. und wichtiger formeller Kriterien für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen wie «der stipendienrechtliche Wohnsitz», «beitragsberechtigte Personen» usw. im Bereich der formellen Harmonisierung sowie

- die Festlegung von Mindeststandards im Bereich der materiellen Harmonisierung, mit welchen unabhängig von Region und Wohnort der Bildungszugang für einkommensschwache Bevölkerungsschichten gewährleistet werden soll.

Der Vorstand der EDK setzt das Stipendien-Konkordat in Kraft, wenn ihr mindestens zehn Kantone beigetreten sind.¹⁹ Dieses Quorum ist Ende Oktober 2012 mit dem Beitritt des Kantons Glarus erreicht worden. In der Zwischenzeit (Stand Ende Januar 2013) sind elf Kantone dem Stipendien-Konkordat beigetreten (BS, FR, GR, NE, TG, VD, BE, TI, GE, GL und JU). Erst ein Kanton (VS) hat bisher einen Beitritt abgelehnt. Der Vorstand der EDK hat an seiner Sitzung vom 24. Januar 2013 das Datum des Inkrafttretens des Stipendien-Konkordats auf den 1. März 2013 festgelegt.

4 Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Stipendien-Konkordats und ihren Auswirkungen auf die St.Galler Stipendienordnung

Art. 1 nennt als Zweck der Vereinbarung die Förderung der gesamtschweizerischen Harmonisierung von kantonalen Ausbildungsbeiträgen auf der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe. Die Harmonisierung soll einerseits mit der Festlegung von Mindestvoraussetzungen bezüglich der beitragsberechtigten Ausbildungen, der Form, der Höhe und der Bemessung sowie der Dauer der Beitragsberechtigung erreicht werden. Mit der Festlegung von Mindeststandards behalten die Vereinbarungskantone die Möglichkeit, grosszügigere Regelungen zu treffen. Dies ist für den Kanton St.Gallen z.B. im Bereich der Höchstansätze für Beiträge für Ausbildungen der Sekundarstufe II und für verheiratete Personen relevant. Hier sieht die St.Galler Stipendienordnung höhere Beiträge vor, als das Stipendien-Konkordat (SG: Fr. 13'000.– bzw. Fr. 22'000.–, Konkordat: Fr. 12'000.– bzw. Fr. 16'000.–; vgl. nachstehend Kommentar zu Art. 15 des Konkordats). Andererseits soll das Stipendien-Konkordat den stipendienrechtlichen Wohnsitz definieren. Mit der verbindlichen Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes wird zur Vermeidung von negativen Zuständigkeitskonflikten eine klare Zuständigkeitsordnung geschaffen. Damit wird verhindert, dass eine Person infolge Wohnsitzwechsels die Stipendienberechtigung verliert.

Art. 2 bezeichnet als übergeordnetes Wirkungsziel die bessere Nutzung des Bildungspotenzials auf gesamtschweizerischer Ebene und zählt die wichtigsten bildungs- und sozialpolitischen Ziele auf, welche durch die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen verwirklicht werden sollen (z.B. bessere Nutzung des Bildungspotenzials, Förderung der Chancengleichheit, erleichterter Zugang zur Bildung).

In *Art. 3* wird das Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich verankert: Ausbildungsbeiträge werden ausgerichtet, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit der Person in Ausbildung, deren Eltern oder anderer gesetzlich Verpflichteter (z.B. Ehepartnerin oder Ehepartner) und Dritter nicht ausreichen.

Die ersten Entwürfe des Konkordats sahen eine z.T. elternunabhängige Stipendienbemessung vor, wenn die Bewerberin oder der Bewerber nach erster Berufsausbildung zwei Jahre durch eigenen Erwerb finanziell unabhängig war. Dies hätte für den Kanton St.Gallen Mehrkosten von rund 9 Mio. Franken zur Folge gehabt. Ausserdem wäre eine Verfassungsänderung nötig geworden, weil Art. 3 Bst. b KV die Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse der Eltern zwingend vorsieht (vgl. Ziff. 1.2 dieser Botschaft). Die Regierung des Kantons St.Gallen hat deshalb in der Vernehmlassung zuhanden der EDK vom 4. Juli 2008 einen Beitritt zur Vereinbarung in der Vernehmlassungsfassung ablehnen müssen. In der Folge wurde der Konkordatstext abgeändert, sodass in der St.Galler Verfassungs- und Stipendienordnung bei einem Beitritt diesbezüglich keine Änderungen nötig sind (vgl. Kommentar zu Art. 19 des Konkordats).

¹⁹ Art. 26 des Stipendien-Konkordats.

Art. 4 regelt die Zusammenarbeit unter den Vereinbarungskantonen. Da der Bund für Ausbildungsbeiträge im Tertiärbereich gestützt auf Art. 66 BV sowie gestützt auf das Ausbildungsbeitragsgesetz Beiträge an die Stipendienausgaben der Kantone ausschüttet, erwähnt Art. 4 des Konkordats auch die Zusammenarbeit mit dem Bund explizit. Die Vereinbarungskantone sind ausserdem dazu verpflichtet, sich gegenseitig Amtshilfe zu leisten. Als Schranken der Amtshilfe fallen insbesondere das Amtsgeheimnis und der Datenschutz in Betracht.

Art. 5 definiert die Kategorien beitragsberechtigter Personen. Beitragsberechtigt sind:

- Schweizer Bürgerinnen und Bürger mit stipendienrechtlichem Wohnsitz in der Schweiz.
- Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer für Ausbildungen in der Schweiz, wenn sie nicht in anderen Staaten (z.B. am ausländischen Wohnsitz) Beiträge beziehen können. Gemäss den entsprechenden internationalen Abkommen²⁰ können Schweizer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU/EFTA sowie deren Kinder die gleichen Leistungen beanspruchen wie dortige Einheimische. Die Kantone sind nicht verpflichtet, an Personen Ausbildungsbeiträge auszurichten, für welche ein EU- oder EFTA-Staat zuständig ist. Für eine Person, welche ausschliesslich zu Ausbildungszwecken in die Schweiz kommt und deren Eltern im europäischen Ausland (EU-/ EFTA-Staaten) wohnhaft sind, ist nach wie vor der EU-/EFTA-Staat zuständig, unabhängig von einer Wohnsitznahme der Person in Ausbildung in der Schweiz. Die Kantone werden in diesem Fall nicht zur Zahlung von Ausbildungsbeiträgen verpflichtet. Dies gilt auch, wenn ein betroffener Staat, wie z.B. Frankreich, keine Ausbildungsbeiträge für Auslandsstudien kennt oder wenn dort kein genügend ausgebautes Stipendienwesen vorhanden ist. Gestützt auf das Stipendien-Konkordat kann demnach kein Rechtsanspruch von Auslandschweizerfamilien aus EU-/EFTA-Ländern auf schweizerische Ausbildungsbeiträge abgeleitet werden. Da es sich um einen Mindeststandard handelt, können die einzelnen Kantone dennoch Ausbildungsbeiträge an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in EU-/EFTA-Staaten vergeben.

Anders präsentiert sich die Situation, wenn eine Person nicht zum Zwecke des Studiums, sondern für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz gekommen ist, aber zu einem späteren Zeitpunkt dennoch ein Studium aufnimmt. In diesen Fällen besteht keine Zuständigkeit eines EU-/EFTA-Staates für die Entrichtung von Ausbildungsbeiträgen mehr. Die Person wird in der Schweiz beitragsberechtigt. Ein Schweizer Kanton wird für die Person zuständig, in der Regel der Heimatkanton. Wenn die Person in einem Kanton während zweier Jahre ununterbrochen erwerbstätig war, wird dieser zuständig.

- Ausländische Staatsangehörige, welche im Besitz einer Schweizer Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) sind. Beitragsberechtigt sind zudem Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (B-Ausweis), sofern sie sich zum Zeitpunkt des Stipendiengesuchs seit fünf Jahren in Übereinstimmung mit den ausländerrechtlichen Vorschriften in der Schweiz aufhalten; vorangegangene Aufenthalte als Asylsuchende oder als vorläufig Aufgenommene sind an diese Frist anzurechnen, nicht aber illegale Aufenthalte. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung bzw. einer Aufenthaltsbewilligung werden im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20; abgekürzt AuG) oder in zwischenstaatlichen Vereinbarungen geregelt. Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung ist in der Regel ein Aufenthalt von fünf bzw. zehn Jahren. Mit der beschriebenen Fünfjahresregel werden Personen mit B-Ausweis, die aus Nichtvereinbarungsstaaten (z.B. Ex-Jugoslawien, Türkei, afrikanische Staaten) stammen, Personen aus Vereinbarungstaaten (z.B. USA, Kanada), deren Bürgerinnen und Bürger die Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf Jahren erhalten, stipendienrechtlich gleichgestellt.

²⁰ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0142.112.681, und Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation, SR 0.632.31.

- In der Schweiz wohnhafte und von ihr anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose.
- Personen aus EU- und EFTA-Staaten. Diese können sich auf die bilateralen Abkommen, insbesondere das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz, der EG und ihren Mitgliedsstaaten (FZA) berufen. Personen aus Abkommensstaaten sind Schweizer Bürgerinnen und Bürgern gleichgestellt, wenn es sich um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus EU- und EFTA-Staaten und deren Kinder handelt, die in der Schweiz Wohnsitz haben.

Personen, die sich ausschliesslich zu Ausbildungszwecken in der Schweiz aufhalten, begründen dadurch keinen Wohnsitz (Art. 26 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210; abgekürzt ZGB) und sind nicht beitragsberechtigt. Das Gesuch um Ausbildungsbeiträge muss in dem Kanton gestellt werden, in welchem der stipendienrechtliche Wohnsitz der Person in Ausbildung liegt (Art. 6 des Stipendien-Konkordats).

Art. 5 Bst. c des Konkordates sieht vor, dass Personen mit ausländischem Bürgerrecht nach fünfjährigem Aufenthalt in der Schweiz anspruchsberechtigt sind. Im Kanton St.Gallen hat nach Art. 6quater StipG eine Bewerberin bzw. ein Bewerber ohne Schweizer Bürgerrecht stipendienrechtlichen Wohnsitz und ist damit anspruchsberechtigt, wenn die Eltern zivilrechtlichen Wohnsitz im Ausland haben und sie bzw. er seit wenigstens fünf Jahren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz und *seit wenigstens zwei Jahren zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton* hat. Art. 6quater StipG ist insofern restriktiver als das Konkordat, als er zusätzlich die Voraussetzung eines zweijährigen Aufenthaltes im Kanton statuiert. Er ist deshalb entsprechend anzupassen. Falls dadurch überhaupt eine Kostenzunahme eintreten sollte, wäre diese minim (Schätzung der Stipendienabteilung: Fr. 80'000.–, vgl. Ziff. 6 dieser Botschaft). Im Übrigen sind die Vorschriften des St.Galler Stipendiengesetzes mit den Vorgaben des Konkordates zum Kreis der beitragsberechtigten Personen kompatibel.

Art. 6 regelt den stipendienrechtlichen Wohnsitz. Grundlage für die Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes sind die entsprechenden Bestimmungen des Ausbildungsbeitragsgesetzes des Bundes. Es wird der Grundsatz festgehalten, dass *ein* Kanton für jede Person in Ausbildung zuständig sein muss. Damit soll verhindert werden, dass eine Person bei einem Kantonswechsel *keinen* stipendienrechtlichen Wohnsitz mehr hat oder *mehrere* solche erwerben kann. Zur Ermittlung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes wird in erster Linie auf den Wohnsitzkanton der Eltern (bzw. der Inhaberin oder des Inhabers der elterlichen Sorge) der Person in Ausbildung abgestellt. Als stipendienrechtlicher Wohnsitz für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer gilt ihr Heimatkanton. Für anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose, die mündig sind und deren Eltern nicht in der Schweiz wohnen, gilt der Kanton, dem sie im entsprechenden asylrechtlichen Verfahren²¹ zugewiesen wurden, als stipendienrechtlicher Wohnsitz. Hat eine Person eine erste berufsbefähigende Ausbildung (anerkannter Abschluss, der zur Berufsausübung befähigt) abgeschlossen und vor Beginn der Ausbildung, für welche Ausbildungsbeiträge verlangt werden, während mindestens zweier voller Jahre in einem Kanton gewohnt und war sie aufgrund eines eigenen Erwerbs finanziell unabhängig, liegt der stipendienrechtliche Wohnsitz in diesem (Wohnort-) Kanton. Überdies wird die Festlegung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes bei getrennt lebenden Eltern mit Wohnsitz in verschiedenen Kantonen und bei Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern mit mehreren Heimatkantonen geregelt.

Die Regelung nach Art. 6 Abs. 2 des Konkordates (stipendienrechtlicher Wohnsitz bei geschiedenen Eltern mit Wohnsitz in verschiedenen Kantonen) ist in der St.Galler Stipendienordnung noch nicht enthalten. Art. 6bis StipG ist deshalb durch einen entsprechenden Abs. 2 zu ergänzen. Die Regelung entspricht aber der heutigen Praxis der Stipendienabteilung, weshalb nicht mit zusätzlichen Kosten zu rechnen ist.

²¹ Art. 27 des Asylgesetzes, SR 142.31.

Art. 7 konkretisiert die in Art. 6 Abs. 1 Bst. d des Konkordates definierten Begriffe der «ersten berufsbefähigenden Ausbildung» und der «finanziellen Unabhängigkeit infolge eigener Erwerbstätigkeit». Vier Jahre Erwerbstätigkeit in einem Kanton werden einer abgeschlossenen ersten berufsbefähigenden Ausbildung gleichgesetzt, wobei als «Erwerbstätigkeit» auch das Führen eines eigenen Haushaltes mit Unmündigen oder Pflegebedürftigen, Militär- und Zivildienst sowie Arbeitslosigkeit gilt. Ein Wohnortskanton wird dann stipendienrechtlicher Wohnsitz im Sinn von Art. 6 Abs. 1 Bst. d des Konkordates, wenn eine Person während längerer Zeit in einem Kanton erwerbstätig gewesen ist.

Die St.Galler Stipendienordnung enthält die Regelung, wonach vier Jahre finanzielle Unabhängigkeit infolge eigener Erwerbstätigkeit ohne vorgängigen Abschluss einer Erstausbildung zur Bestimmung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes einer ersten Berufsausbildung entsprechen, noch nicht. Art. 6ter StipG ist durch einen entsprechenden Abs. 2 zu ergänzen.

Abgesehen von den drei erwähnten geringfügigen Anpassungsbedürfnissen entspricht die St.Galler Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes der konkordatären Regelung.

Nach Art. 8 sind zumindest folgende Lehr- und Studienangebote beitragsberechtigt, *wenn sie gemäss Art. 9 des Konkordates anerkannt sind*:

- a) die für das angestrebte Berufsziel verlangte Ausbildung auf der Sekundarstufe II und auf der Tertiärstufe,
- b) die für die Ausbildung obligatorischen studienvorbereitenden Massnahmen auf der Sekundarstufe II und auf der Tertiärstufe sowie Passerellen und Brückenangebote.

Im Kanton St.Gallen werden nach Art. 3 StipV für eine Vorbildung Beiträge geleistet, wenn sie für die Zulassung zu einer beitragsberechtigten Ausbildung vorausgesetzt wird. In Anwendung von Art. 3 StipV werden Vorbereitungskurse anerkannt, wenn sie eine anerkannte Ausbildung erst ermöglichen. Unterstützt werden unter diesem Titel insbesondere grafische Vorkurse an anerkannten Ausbildungsstätten sowie Vorbereitungskurse der Berufsmaturität. Brückenangebote und Vorkurse werden nach st.gallischer Praxis dann stipendiert, wenn sie eine *unabdingbare* Voraussetzung für eine nachfolgende Erstausbildung sind; dies insbesondere auch dann, wenn sie der nachträglichen Aufarbeitung von Eintrittsvoraussetzungen dieser Ausbildung dienen (z.B. Vorkurse, welche das Erreichen des Berufsmaturitätsniveaus zum Ziel haben). Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass es Vorbereitungs- und Vorkurse gibt, die zwar formell nicht obligatorischer Bestandteil einer nachfolgenden, anerkannten Ausbildung sind, aber bezogen auf den Inhalt der darauf folgenden Ausbildung doch notwendig sein können. In zahlreichen Vorkursen werden Schülerinnen und Schüler gezielt, d.h. fächerspezifisch auf eine Ausbildung vorbereitet. Diese Vorkurse haben zum Ziel, dass die Schülerinnen und Schüler die Ausbildung mit dem gleichen Wissensstand beginnen können. Vorbereitungs- und Vorkurse dieser Art sind nach st.gallischem Recht klar zu trennen von den allgemeinen Berufswahl- und Berufsvorbereitungsschulen, die nach Art. 3 StipV nicht beitragsberechtigt sind, weil sie keine unabdingbare Voraussetzung für die nachfolgende Ausbildung sind. Dieser Rechtsauffassung trägt Art. 8 i.V.m. Art. 9 des Konkordats Rechnung (vgl. nachstehend Kommentar zu Art. 9 des Konkordats), wonach die Kantone in der stipendienrechtlichen Anerkennung der Brückenangebote frei sind.

Die generelle Stipendierung von Brückenangeboten wäre unter dem Aspekt der Unterstützung von Integrationsbemühungen für benachteiligte Personengruppen zwar grundsätzlich zu befürworten. Gegen eine generelle Stipendierung der Brückenangebote spricht indessen der Umstand, dass solche nicht nur von staatlichen, sondern auch von privaten Schulen angeboten werden. Bei einer allfälligen Erweiterung der Beitragsberechtigung auf Brückenangebote müssten auf Grund des Rechtsgleichheitsgebots auch für entsprechende Angebote an Privatschulen Stipendien gewährt werden. Diese Angebote sind infolge der privaten Trägerschaft in der Regel wesentlich teurer als staatliche Angebote und würden relativ hohe Stipendien nach sich ziehen. Im Schuljahr

2012/13 besuchen rund 800 Schülerinnen und Schüler Brückenangebote an staatlichen Berufsfachschulen. Nachdem davon auszugehen ist, dass ein beträchtlicher Teil der Schülerinnen und Schüler in Brückenangeboten aus wirtschaftlich schwächeren bzw. bildungsferneren Familien stammen, würde die generelle Stipendierung von Brückenangeboten voraussichtlich zu massiven Mehrkosten führen. Dabei ist auch zu beachten, dass das Amt für Berufsbildung auf entsprechend begründetes Gesuch hin die Gebühren für Brückenangebote erlassen kann.²²

Beitragsberechtigt sind Ausbildungen bis einschliesslich des ersten Masterabschlusses auf der Tertiärstufe A (Universität, ETH oder Fachhochschule). Auf der Tertiärstufe B sind die eidgenössische Berufsprüfung (eidgenössischer Fachausweis, z.B. Bankfachmann, Logistikfachfrau, Polizist), die eidgenössische höhere Fachprüfung (eidgenössisches Diplom [Meisterprüfung], z.B. dipl. Küchenchefin, dipl. Logistikleiter, dipl. Hauswirtschaftsleiterin) oder der Abschluss einer Höheren Fachschule (z.B. dipl. Techniker HF, dipl. Pflegefachfrau HF) beitragsberechtigt. Zu beachten ist, dass ein Studium an einer Universität oder Fachhochschule, welches auf einen Abschluss auf der Tertiärstufe B folgt, gemäss Konkordat ebenfalls beitragsberechtigt ist.

Im Kanton St.Gallen werden gemäss der geltenden Stipendienordnung für ein Hochschulstudium, das auf eine Ausbildung der Tertiärstufe B folgt, keine Stipendien, sondern gegebenenfalls Studiendarlehen ausgerichtet.²³ Art. 4 StipV ist im Konkordatsvollzug entsprechend anzupassen. Gemäss Angaben des Bundesamtes für Statistik studierten im Jahr 2011 insgesamt 223 Inhaberrinnen und Inhaber eines Diploms einer höheren Fachschule bzw. einer eidgenössischen Berufs- oder höheren Fachprüfung aus dem Kanton St.Gallen (zivilrechtlicher Wohnsitz vor Studienbeginn im Kanton St.Gallen) an einer Fachhochschule. Wird angenommen, dass jährlich 45 Personen (d.h. 20 Prozent der Personen mit dem erwähnten Bildungsweg) ein durchschnittliches Stipendium von Fr. 7'000.– erhalten werden (wobei die Erhöhung der maximalen Ansätze bis Fr. 16'000.– bei der Durchschnittsberechnung berücksichtigt sind), ist bei einem Konkordatsbeitritt mit Mehrkosten in der Höhe von Fr. 315'000.– zu rechnen.

Nach Art. 9 gelten Ausbildungen als anerkannt, wenn sie zu einem vom Bund oder von den Vereinbarungskantonen schweizerisch anerkannten Abschluss führen. Ausbildungen, die auf einen von Bund oder Kantonen anerkannten Abschluss vorbereiten, können von den Vereinbarungskantonen anerkannt werden. Die Vereinbarungskantone können für sich überdies weitere Ausbildungen als beitragsberechtigt bezeichnen. Die stipendienrechtliche Anerkennung einer Ausbildung durch einen einzelnen Kanton führt nicht zur Anerkennung durch alle Vereinbarungskantone. Wird eine Gleichwertigkeit festgestellt, werden – unter Voraussetzung der in Art. 14 des Konkordats genannten Grundsätze – auch Ausbildungen im Ausland unterstützt. Für die Feststellung der Gleichwertigkeit von ausländischen Ausbildungen gibt es im Stipendienbereich keine einheitlichen Kriterien. Es liegt an der jeweiligen kantonalen Behörde, zu entscheiden, ob in stipendienrechtlicher Hinsicht eine Gleichwertigkeit gegeben ist oder nicht.

Die Vorbereitung von eidgenössischen Berufsprüfungen und eidgenössischen höheren Fachprüfungen wird in der Regel an privaten Instituten angeboten. Es liegt an der jeweiligen kantonalen Behörde, Bildungsangebote in diesem Bereich zu anerkennen. Die Anerkennung der Trägerschaft der Prüfung soll dabei berücksichtigt werden.

Brückenangebote und Vorbereitungskurse führen nicht (direkt) zu einem schweizerisch anerkannten Abschluss. Deren Anerkennung als stipendienberechtigte Ausbildungen liegt demnach weiterhin in der Kompetenz der Kantone.

²² Ziff. 19 des Gebührentarifs für die Berufsbildung, sGS 231.12.

²³ Art. 3 Abs. 2 Bst. b StipG i.V.m. Art. 4 StipV.

Art. 10 hält fest, dass Ausbildungsbeiträge mindestens für die erste beitragsberechtigte Ausbildung entrichtet werden. Zweitausbildungen und Weiterbildungen werden von der Vereinbarung nicht erfasst. Ob für diese Ausbildungen ebenfalls Ausbildungsbeiträge zu entrichten sind, entscheiden die Vereinbarungskantone im Rahmen ihrer kantonalen Stipendienordnung frei. Damit ist das St.Galler Stipendienrecht ohne Weiteres konkordatskonform (vgl. vorne Ziff. 1.3.).

Art. 11 bestimmt, dass Voraussetzung für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen das Erfüllen der Aufnahme- und Promotionsbedingungen der entsprechenden Ausbildung ist. Die in der Vereinbarung geregelten Ausbildungsbeiträge sind grundsätzlich keine Leistungsstipendien, welche z.B. nur bei Erreichen eines sehr hohen Notendurchschnittes vergeben werden. Auch dies entspricht dem St.Galler Stipendienrecht.

Art. 12 definiert die möglichen Formen der Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Darlehen). Nach Abs. 2 können die Kantone für den Bezug von Stipendien eine Alterslimite festlegen, die aber 35 Jahre bei Beginn der Ausbildung nicht unterschreiten darf. Damit soll gewährleistet werden, dass eine Ausbildung auch nach einer Berufs- oder Familienpause noch aufgenommen werden kann. Bei der Festlegung einer Alterslimite für Darlehen sind die Kantone frei.

Im Kanton St.Gallen werden nach Art. 10 der StipV Stipendien gewährt, wenn die Zeit zwischen dem voraussichtlichen Abschluss der Ausbildung und der Berechtigung auf Altersleistungen der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung wenigstens dreimal länger ist als die ordentliche Ausbildungsdauer. Diese Bestimmung steht der Altersbegrenzung in Art. 12 des Konkordats nicht entgegen.

Studiendarlehen werden im Kanton St.Gallen gewährt, wenn die Ausbildung vor Erreichen des 48. Altersjahrs abgeschlossen werden kann.²⁴ Diese Frist entspricht dem Zeitraum, innert welchem nach Art. 18 StipG ein Darlehen zurückzuzahlen ist. Es soll vermieden werden, dass nach Erreichen des AHV-Alters gegenüber dem Staat noch Schulden abzutragen sind.

Art. 13 regelt die Dauer der Beitragsberechtigung. Bei mehrjährigen Ausbildungsgängen besteht der Anspruch bis zwei Semester über die Regelstudiendauer hinaus. Dies entspricht den Bestimmungen des Ausbildungsbeitragsgesetzes des Bundes. Der Anspruch auf Ausbildungsbeiträge geht nicht verloren, wenn die Ausbildung einmal gewechselt wird. Bei einem Ausbildungswechsel ist die Dauer der neuen Ausbildung massgebend. Die Kantone haben die Möglichkeit, die Zeit der ersten Ausbildung in Abzug zu bringen.

Im Kanton St.Gallen verliert nach Art. 7 StipV die Beitragsberechtigung, wer die Ausbildung vorzeitig abbricht oder von der Ausbildungsstätte weggewiesen wird. Bei einem Abbruch der Ausbildung aus wichtigen Gründen können ausnahmsweise weitere Beiträge gewährt werden. Diese Regelung widerspricht Art. 13 Abs. 2 des Konkordats und muss deshalb im Konkordatsvollzug angepasst werden. Gemäss Praxis der Stipendienabteilung wird bereits heute ein erster Ausbildungswechsel nicht mit dem Verlust der Beitragsberechtigung sanktioniert. Erst bei einem allfälligen weiteren Ausbildungswechsel wird ein erneutes Beitragsgesuch gestützt auf Art. 7 der StipV abgelehnt. Die Anpassung der Stipendienverordnung infolge des Konkordatsbeitritts zieht somit keine Kostenfolgen nach sich.

Nach Art. 10 Abs. 2 StipG werden Stipendien und Studiendarlehen im Kanton St.Gallen insgesamt für höchstens zwölf Jahre gewährt. Aus- oder Weiterbildungen, für die keine Stipendien oder Studiendarlehen gewährt wurden, werden angerechnet. 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 indi-

²⁴ Art. 14 StipV.

viduelle Bildung nur in einem zeitlichen Rahmen fördern, der für den Aufbau und die Bewahrung der beruflichen Existenz ausreichen muss.²⁵ Zwar sind theoretisch Situationen denkbar, in denen bei entsprechenden Wiederholungen die maximale Ausbildungszeit von 12 Jahren überschritten wird.²⁶ In der Praxis wird es allerdings nicht zu solchen Fällen kommen, weil die Höheren Fachschulen und die Fachhochschulen bereits in anderen Ausbildungen erbrachte Studienleistungen anrechnen können, womit sich die Studienzeit entsprechend verkürzt. Damit ist auch in diesen Fällen die zeitliche Begrenzung der Beitragsberechtigung nach Art. 10 Abs. 2 StipG mit dem Stipendienkonkordat kompatibel.

Art. 14 statuiert die freie Wahl von anerkannten Ausbildungen und Studienort. Allerdings sieht das Konkordat vor, dass ein angemessener Abzug gemacht werden kann, wenn die gewählte Ausbildung nicht die kostengünstigste ist. Wenn die Person in Ausbildung sich gegen die kostengünstigste Variante entscheidet, sind die Kantone nicht verpflichtet, die Mehrkosten zu tragen. Sie müssen lediglich diejenigen Kosten der Person in Ausbildung berücksichtigen, welche auch bei der kostengünstigsten Lösung (z.B. Besuch einer staatlichen Schule anstatt einer Privatschule) angefallen wären. Besucht die in Ausbildung stehende Person nicht die nächstgelegene Ausbildungsstätte (sondern z.B. eine Hochschule in einem anderen Kanton), sind die Kantone nur dazu verpflichtet, den Ausbildungsbeitrag auszurichten, welcher beim Besuch der nächstgelegenen Bildungsanstalt angefallen wäre (keine Verpflichtung zur Übernahme von zusätzlichen Wegkosten oder Kosten für auswärtige Logis). Bei Ausbildungen im Ausland wird vorausgesetzt, dass die Person in Ausbildung die Aufnahmebedingungen einer gleichwertigen Ausbildung in der Schweiz grundsätzlich auch erfüllen würde. Die St.Galler Stipendienordnung enthält bezüglich Wahl des Ausbildungs- bzw. Studienortes keine Einschränkung. Sie sieht aber bereits heute vor, dass bei der Stipendienbemessung bei mehreren vergleichbaren Aus- oder Weiterbildungen auf eine kostengünstigere abgestellt werden kann. Die St.Galler Stipendienordnung ist somit auch in diesem Punkt konkordatskonform.

Art. 15 definiert die jährlichen Höchstansätze für Ausbildungsbeiträge (Fr. 12'000.– für Ausbildungen der Sekundarstufe II, Fr. 16'000.– für Ausbildungen der Tertiärstufe). Es handelt sich um Mindeststandards, die von den Vereinbarungskantonen überschritten werden können. Die Ansätze werden pro Kind, für welches die Person in Ausbildung unterhaltspflichtig ist, um Fr. 4'000.– erhöht. Die Konferenz der Vereinbarungskantone kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln (Art. 20 Abs. 2 des Konkordates) die Ansätze an die Teuerung anpassen. Für die Tertiärstufe können die Kantone ein Splitting des Ausbildungsbeitrages in Stipendien und Darlehen vorsehen, wobei jedoch mindestens zwei Drittel des Ausbildungsbeitrages in Form von Stipendien geleistet werden müssen.

Nach st.gallischer Stipendienordnung betragen die jährlichen Höchststipendien für nicht verheiratete Personen unabhängig von der Ausbildungsstufe Fr. 13'000.– und für verheiratete Personen Fr. 22'000.–.²⁷ Die jährlichen Höchstansätze werden um Fr. 3'000.– je Kind unter elterlicher Obhut der gesuchstellenden Person und um den Betrag der Fr. 4'000.– übersteigenden Schul- und Studiengelder erhöht.²⁸ Art. 30 der Stipendienverordnung ist bezüglich Höchststipendium für nicht verheiratete Personen, die eine Ausbildung auf der Tertiärstufe absolvieren, und bezüglich Kinderzuschlags anzupassen. Die dadurch entstehenden Mehrkosten werden aufgrund der Jahresrechnung 2011 und der Annahme, dass im langjährigen Durchschnitt 100 Personen eine durch-

²⁵ Botschaft der Regierung vom 19. Dezember 2000 zum II. Nachtragsgesetz zum Stipendiengesetz, ABI 2001, 68 ff.

²⁶ Z.B. wenn eine Person nach der Berufslehre anstelle der höheren Fachprüfung eine Ausbildung an einer Höheren Fachschule (HF) absolviert, bevor sie sich für ein Studium an einer Fachhochschule entschliesst (z.B. Berufslehre Fachangestellte Gesundheit, Ausbildung zur Pflegefachfrau HF, Studiengang Pflege an der Fachhochschule) und sie dann an der Fachhochschule ein Jahr wiederholen muss.

²⁷ Art. 30 Abs. 1 StipV.

²⁸ Art. 30 Abs. 2 und 3 StipV.

schnittliche Stipendienerrhöhung von Fr. 2'000.– erhalten werden, auf Fr. 200'000.– geschätzt (Ziff. 6 dieser Botschaft).

Im Kanton St.Gallen werden für Erstausbildungen bis zum Abschluss einer Ausbildung auf der Tertiärstufe in der Regel Stipendien ausgerichtet (Ziff. 1.3 dieser Botschaft). Im Ausnahmefall können in Ergänzung oder an Stelle von Stipendien Studiendarlehen ausgerichtet werden.²⁹

Nach Art. 11 StipV können an die Erstausbildung Studiendarlehen gewährt werden, wenn:

- a) die gesuchstellende Person aufgrund der finanziellen Verhältnisse der Eltern keine oder nur tiefe Stipendien beanspruchen kann;
- b) wegen besonderer Umstände hohe Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten anfallen;
- c) wegen Überschreitung der ordentlichen Ausbildungsdauer keine Stipendien mehr gewährt werden.

Ein generelles Splitting der Ausbildungsbeiträge auf der Tertiärstufe, wie es Art. 15 des Konkordats ermöglichen würde, ist im Kanton St.Gallen nicht vorgesehen. Die st.gallische Regelung geht über die Minimalvorschrift in Art. 15 des Konkordats hinaus und ist mit diesem somit ohne Weiteres kompatibel.

Nach Art. 16 ist zeitlich und inhaltlich besonders ausgestalteten Studiengängen bei der Ausrichtung von Stipendien und Studiendarlehen im Einzelfall gebührend Rechnung zu tragen. Das Stipendien-Konkordat setzt damit eine Bestimmung des Ausbildungsbeitragsgesetzes des Bundes um, welche für die Kantone für die Tertiärstufe verbindlich ist. Die Vereinbarungskantone verpflichten sich sodann, in begründeten Einzelfällen die beitragsberechtigte Studienzeit zu verlängern, wenn die Ausbildung aus sozialen, familiären oder gesundheitlichen Gründen als Teilzeitstudium absolviert werden muss.

Im St.Galler Recht dauert die Beitragsberechtigung nach Art. 5 StipV bis zum tatsächlichen Abschluss der Ausbildung, *in der Regel* bis längstens zwei Semester nach dem frühestmöglichen Abschluss. Gestützt auf diesen Artikel besteht bereits heute die Praxis der Stipendienabteilung, in entsprechend begründeten Fällen die Dauer der Beitragsberechtigung zu verlängern. Es ist deshalb keine Rechtsanpassung nötig und nicht mit Kostenfolgen zu rechnen.

Art. 17 stellt klar, dass Ausbildungsbeiträge nur einen *Beitrag* an die Studien- und Lebenshaltungskosten einer Person in Ausbildung darstellen und nicht die gesamten mit der Ausbildung verbundenen Kosten decken. Damit wird auch bei der Bemessung der Beiträge das Subsidiaritätsprinzip (vgl. Ziff. 1.2 dieser Botschaft und Kommentar zu Art. 3 des Konkordats) ausdrücklich festgehalten.

Art. 18 definiert, wie der finanzielle Bedarf einer gesuchstellenden Person in Ausbildung berechnet wird und trägt dabei insbesondere dem im Stipendienrecht geltenden Subsidiaritätsgrundsatz (Ziff. 1.2 dieser Botschaft und Kommentar zu Art. 3 des Konkordats) Rechnung: Ausbildungsbeiträge werden nur ausgerichtet, wenn die für Lebenshaltung und Ausbildung notwendigen Kosten die zumutbaren Eigen-, Eltern- und Drittleistungen übersteigen. Um den Verwaltungsaufwand in Grenzen zu halten, können die Kantone weiterhin für die Berechnung der anrechenbaren Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten sowie der zumutbaren Eigen- und Elternleistungen Pauschalierungen vornehmen.

Die in Art. 18 des Konkordats festgehaltenen Grundsätze für die Fehlbetragsrechnung entsprechen dem st.gallischen Recht. Insbesondere besteht weiterhin die Möglichkeit, der in Ausbildung stehenden Person unabhängig vom tatsächlichen Verdienst eine minimale Eigenleistung anzurechnen. Der im Konkordat ursprünglich vorgesehene obligatorische Verzicht auf die Anrechnung einer (hypothetischen) minimalen Eigenleistung hätte für den Kanton St.Gallen geschätzte Mehr-

²⁹ Art. 2 Abs. 1 StipG.

kosten in der Höhe von 1,7 Mio. Franken zur Folge gehabt. Weiter kann eine zumutbare Elternleistung angerechnet werden, die jedoch höchstens jenem Einkommensteil entsprechen darf, der den Grundbedarf der beitragsleistenden Person oder ihrer Familie übersteigt. Dieser Bestimmung wird im st.gallischen Recht insoweit Rechnung getragen, als bei der Stipendienbemessung nur dann ein Elternbeitrag berücksichtigt wird, wenn das steuerliche Reineinkommen der Eltern inklusive allfälliger Zuschläge und Abzüge wenigstens Fr. 42'000.– beträgt.³⁰ Dieser Betrag liegt über dem Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien.

Art. 19 sieht vor, dass die Kantone auf die Anrechnung einer zumutbaren Elternleistung teilweise verzichten *können*, wenn die Person in Ausbildung das 25. Altersjahr vollendet und eine erste berufsbefähigende Ausbildung abgeschlossen hat sowie vor Beginn der neuen Ausbildung zwei Jahre durch eigene Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig war.

Im Kanton St.Gallen ist nach Art. 3 Bst. b KV die elternunabhängige Stipendienbemessung unzulässig (Ziff. 1.2 dieser Botschaft). Es ist aber möglich, auch für Erstausbildungen Studiendarlehen zu gewähren, wenn aufgrund der finanziellen Verhältnisse der Eltern keine oder nur tiefe Stipendien beansprucht werden können.³¹ Auf entsprechende Intervention des Vorstehers des Bildungsdepartements des Kantons St.Gallen wurde Art. 19 des Konkordats in dem Sinn angepasst, als nunmehr eine elternunabhängige Stipendienbemessung ab einem bestimmten Alter der gesuchstellenden Person im Konkordat nicht mehr zwingend vorgeschrieben ist. Eine derartige zwingende Vorschrift hätte im Kanton St.Gallen – abgesehen von der Unvereinbarkeit mit der Kantonsverfassung – Kostenfolgen in der Höhe von 9 Mio. Franken nach sich gezogen. Mit der Umformulierung von Art. 19 des Konkordats in eine Kann-Bestimmung wurde der Hauptgrund für die Ablehnung des Stipendien-Konkordats in der Vernehmlassungsfassung vom 25. Oktober 2007 durch die Regierung³² aus dem Weg geräumt.

Die Art. 20 bis 22 regeln den Vollzug der Vereinbarung (Konferenz der Vereinbarungskantone, Geschäftsstelle der Vereinbarung, Schiedsinstanz).

Das Generalsekretariat der EDK soll – wie bei den Freizügigkeits- und Finanzierungsabkommen – als Geschäftsstelle die laufenden Vollzugsarbeiten, unter anderem die Vorbereitung der Geschäfte der Konferenz der Vereinbarungskantone, erledigen. Die Kosten dieser Geschäftsstelle sollen von den Vereinbarungskantonen nach Massgabe der Einwohnerzahl getragen werden.

Die Art. 23 bis 26 enthalten die Übergangs- und Schlussbestimmungen (Beitritt, Austritt, Umsetzungsfrist und Inkrafttreten). Die Vereinbarungskantone sind verpflichtet, die Anpassung des kantonalen Rechts innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Vereinbarung vorzunehmen. Kantone, die später als zwei Jahre nach Inkrafttreten beitreten, haben eine Umsetzungsfrist von drei Jahren einzuhalten. Die Vereinbarung soll in Kraft treten, sobald ihr zehn Kantone beigetreten sind. Die formelle Inkraftsetzung der Vereinbarung bedarf eines Beschlusses des EDK-Vorstands.

5 III. Nachtrag zum Stipendiengesetz

Aufgrund seiner Konzeption als Rahmengesetz (vgl. Ziff. 1.3 dieser Botschaft) ist das Stipendiengesetz nach dem Gesagten (Ziff. 4 dieser Botschaft) nur in wenigen Punkten betreffend Festlegung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes zu ändern bzw. zu ergänzen, damit es mit dem Sti-

³⁰ Art. 25 ff. und Anhang zur Stipendienverordnung.

³¹ Art. 11 Bst. a StipV.

³² Vgl. Antwort der Regierung vom 4. November 2008 auf die Interpellation 51.08.46 «Harmonisierung des Stipendienwesens».

pendien-Konkordat kompatibel wird. Konkret betrifft dies, wie oben (Ziff. 4) bereits fortlaufend dargelegt:

- Art. 6bis StipG: Ergänzung um eine Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes bei verschiedenen Eltern mit Wohnsitz in verschiedenen Kantonen.
- Art. 6ter StipG: Ergänzung um eine Regelung, wonach vier Jahre finanzielle Unabhängigkeit durch eigene Erwerbstätigkeit bei der Bestimmung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes einer abgeschlossenen ersten berufsbefähigenden Ausbildung entsprechen.
- Art. 6quater StipG: Streichung der zweijährigen Wohnsitzpflicht im Kanton St.Gallen für Personen ohne Schweizer Bürgerrecht

Der III. Nachtrag zum Stipendiengesetz bietet Gelegenheit, dieses unabhängig von der Anpassung an das Stipendien-Konkordat in zwei weiteren Punkten anzupassen:

Zum einen soll Art. 9 Abs. 2 StipG aufgehoben werden, wonach in aussergewöhnlichen Fällen Stipendien und Studiendarlehen gewährt werden können, welche die Höchstansätze übersteigen. Ausbildungsbeiträge stellen unterhaltsergänzende Spezialleistungen dar, wobei der Unterstützungspflicht im Rahmen der Stipendiengesetzgebung Grenzen gesetzt sind (vgl. Ziff. 1.2 dieser Botschaft). Die Stipendienverordnung enthält verschiedene Bestimmungen, aufgrund derer besonderen Umständen im Einzelfall Rechnung getragen werden kann (vgl. z.B. Art. 21 StipV). In der Praxis hat sich gezeigt, dass darüber hinaus keine Einzelfallregelungen nötig sind. Dementsprechend kam Art. 9 Abs. 2 StipG in den letzten Jahren nie zur Anwendung.

Zum andern soll mit einem neuen Art. 11bis StipG die Abtretung von Stipendien und Studiendarlehen an private Dritte unterbunden werden. Betroffen sind v.a. Privatschulen der Sekundarstufe II. Diese haben aus betriebswirtschaftlichen Gründen ein Interesse daran, dass Ausbildungsbeiträge zur Deckung des Schulgeldes direkt an sie überwiesen werden und verlangen deshalb von den Schülerinnen und Schülern bzw. deren Erziehungsberechtigten regelmässig die Unterzeichnung einer Abtretungserklärung. Solche Abtretungen sind nicht sachgerecht, weil bei der Stipendienbemessung nicht nur das Schulgeld, sondern auch die übrigen Ausbildungskosten (z.B. Schulmaterial und Reisekosten), eine Pauschale für Lebenshaltungskosten sowie die zumutbaren Eigen- und Elternleistungen angerechnet werden; die Ausbildungsbeiträge stellen somit keine Schulgeldübernahme, sondern Beiträge an die gesamten Ausbildungskosten dar (vgl. Art. 1 StipG). Nicht unterbunden werden soll hingegen die Abtretung an staatliche Stellen, insbesondere an die Sozialämter, weil diese einspringen, wenn trotz Ausbildungsbeiträgen der Lebensbedarf nicht gedeckt ist.

Gesuche für Beiträge an eine Ausbildung, die vor Vollzugsbeginn des III. Nachtrags begonnen wurde und bei dessen Vollzugsbeginn noch nicht abgeschlossen ist, sollen nach neuem Recht beurteilt werden, wenn dieses günstiger ist.

Im Vollzug wird durch den Beitritt im Übrigen eine Revision der Stipendienverordnung nötig, wie oben (Ziff. 4) ebenfalls aufgeführt wurde bzw. nachstehend (Ziff. 6.2. dieser Botschaft) ausgeführt wird.

Damit der Beitritt zum Stipendien-Konkordat, wie vom Kantonsrat mit der Motion 42.12.12 «Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge (Stipendienkonkordat)» verlangt, kostenneutral erfolgen kann, ist eine Reduktion des maximal anrechenbaren Schulgeldes nötig (vgl. Ziff. 6.2 dieser Botschaft). Zur Verhinderung von negativen Übergangseffekten für die Betroffenen bzw. zum Schutz ihres Vertrauens, dass ihnen während der gesamten Ausbildung ein maximales Schulgeld von Fr. 9'000.– (vgl. Art. 15 StipV) angerechnet wird, soll für Ausbildungen, die vor der Ordnungsänderung begonnen wurden, für die minimale Ausbildungsdauer das bisherige maximale Schulgeld angerechnet werden (Ziff. 6.2. dieser Botschaft).

6 Kosten

6.1 Geschätzte Kosten des Konkordatsbeitritts

Bei einem Beitritt zum Stipendien-Konkordat sind für den Kanton St.Gallen, wie ebenfalls oben (Ziff. 4) jeweils aufgeführt, folgende jährlich wiederkehrende Mehrkosten abschätzbar:

Grund	Kosten	Schätzungsgrundlage
Wegfall der zweijährigen Wohnsitzpflicht im Kanton St.Gallen für Personen ohne Schweizer Bürgerrecht	Fr. 80'000.–	<p><u>Berechnungsgrundlage:</u> 2011 wurden zwei Gesuche aufgrund des fehlenden stipendienrechtlichen Wohnsitzes abgelehnt, die gemäss Konkordat stipendienberechtigt wären.</p> <p><u>Kostenfolgen:</u> <i>Es wird angenommen, dass im langjährigen Durchschnitt fünf Stipendien à Fr. 16'000.– anfallen. (Erfahrungsgemäss ohne Elternleistung auf Tertiärbildung)</i></p>
Anspruchsberechtigung von Personen, welche nach einem Abschluss auf der Tertiärstufe B eine Ausbildung auf der Tertiärstufe A absolvieren	Fr. 315'000.–	<p><u>Berechnungsgrundlage:</u> 2011 absolvierten gem. Bundesamt für Statistik 223 Personen nach der Tertiärstufe B noch die Tertiärstufe A.</p> <p><u>Kostenfolgen:</u> <i>Es wird angenommen, dass jährlich 45 Personen (d.h. 20 Prozent der Personen mit dem betreffenden Ausbildungsweg) ein durchschnittliches Stipendium von Fr. 7'000.– erhalten werden (die Erhöhung der max. Ansätze bis Fr. 16'000.– ist bei der Durchschnittsberechnung berücksichtigt).</i></p>
Anpassung des Höchststipendiums für nicht verheiratete Personen bei einer Ausbildung auf der Tertiärstufe von bisher Fr. 13'000.– auf Fr. 16'000.–	Fr. 200'000.–	<p><u>Berechnungsgrundlage:</u> 2011 haben 92 Personen der relevanten Kategorie (Tertiärstufe) ein Stipendium von Fr. 13'000 bezogen.</p> <p><u>Kostenfolgen:</u> <i>Es wird angenommen, dass im langjährigen Durchschnitt 100 Personen eine durchschnittliche Stipendienerhöhung von Fr. 2'000 erhalten werden.</i></p>

Grund	Kosten	Schätzungsgrundlage
Anpassung des Zuschlages auf das Höchststipendium für Kinder, für die die in Ausbildung stehende Person unterhaltspflichtig ist	Fr. 30'000.–	<u>Berechnungsgrundlage:</u> Der Ansatz für die Kinder bis zum Alter von sechs Jahren beträgt Fr. 3'000 und liegt Fr. 1'000 unter dem Konkordatsminimum. Bei den übrigen Kindern wird der Minimalansatz bereits erreicht bzw. übertroffen. 2011 wurden insgesamt 16 Kinder bei den Bezügerinnen und Bezüchern von Stipendien über Fr. 13'000 berücksichtigt. Darunter waren 9 Kinder unter sechs Jahren. Für 2011 werden bei den Bezügerinnen und Bezüchern von Stipendien unter Fr. 13'000, unter denen sich nur sehr wenige mit Kindern befinden dürften, 20 betroffene Kinder geschätzt (1 Prozent von 1951 Stipendiengesuchen). <u>Kostenfolgen:</u> 10 (gezählt, für Stipendien > Fr. 13'000.–) und 20 (angenommen, für Stipendien < Fr. 13'000.–) = 30
Total	Fr. 625'000.–	

6.2 Kompensation der Kosten

Der Kantonsrat verlangt mit der Motion 42.12.12 «Beitritt des Kantons St.Gallen zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge (Stipendienkonkordat)», das kantonale Stipendienrecht sei so anzupassen, dass der Beitritt zum Stipendien-Konkordat kostenneutral erfolgt.

Bei der Stipendienbemessung werden nach geltendem Recht Schul- und Studiengelder bis zu einem jährlichen Maximalbetrag von Fr. 9'000.– angerechnet (Art. 15 StipV). Zur Anwendung kommt dieser Maximalbetrag beim Besuch von privaten Mittelschulen und insbesondere bei Ausbildungen in privaten Vollzeitberufsschulen (Bénédict, Ortega, Migros usw.). Bei Letzteren schwergewichtig in zwei Berufsfeldern, nämlich bei den kaufmännischen und paramedizinischen Ausbildungen. Die Anrechnung von Schulgeld für Privatschulen der Sekundarstufe II bis zu einem Maximalbetrag von Fr. 9'000.– ist im interkantonalen Vergleich grosszügig.

Eine Kürzung in diesem Bereich tangiert die Kompatibilität der St.Gallischen Stipendienordnung mit dem Stipendien-Konkordat nicht. Zur Erreichung der Kostenneutralität des Konkordatsbeitritts ist das jährlich maximal anrechenbare Schul- bzw. Studiengeld um Fr. 2'500.– auf Fr. 6'500.– zu reduzieren. Es wird damit gerechnet, dass mit dieser Reduktion Einsparungen von 600'000.– bis 650'000.– Franken entstehen. Dies unter Berücksichtigung des Umstandes, dass mit dieser Kürzung voraussichtlich einzelne Betroffene die Ausbildung nicht mehr an privaten Mittel- oder Berufsschulen absolvieren werden. Mit Blick auf die Tatsache, dass die Ausbildungen an staatlichen Mittel- und Berufsfachschulen absolviert werden können, ist diese Folge vertretbar.

Zur Verhinderung von negativen Übergangseffekten soll bei Lernenden, welche ihre Ausbildung vor der Verordnungsänderung begonnen haben, während der minimalen Ausbildungsdauer weiterhin ein maximales Schulgeld von Fr. 9'000.– angerechnet werden. Dies hat zur Folge, dass

der Konkordatsbeitritt voraussichtlich erst ab dem Schuljahr 2019/2020 voll kostenneutral sein wird. Im Übergang wird mit folgenden Mehrkosten gerechnet:

Schuljahr 2015/2016	Fr. 260'000.–
Schuljahr 2016/2017	Fr. 150'000.–
Schuljahr 2017/2018	Fr. 40'000.–
Schuljahr 2018/2019	Fr. 20'000.–
Total	Fr. 470'000.–

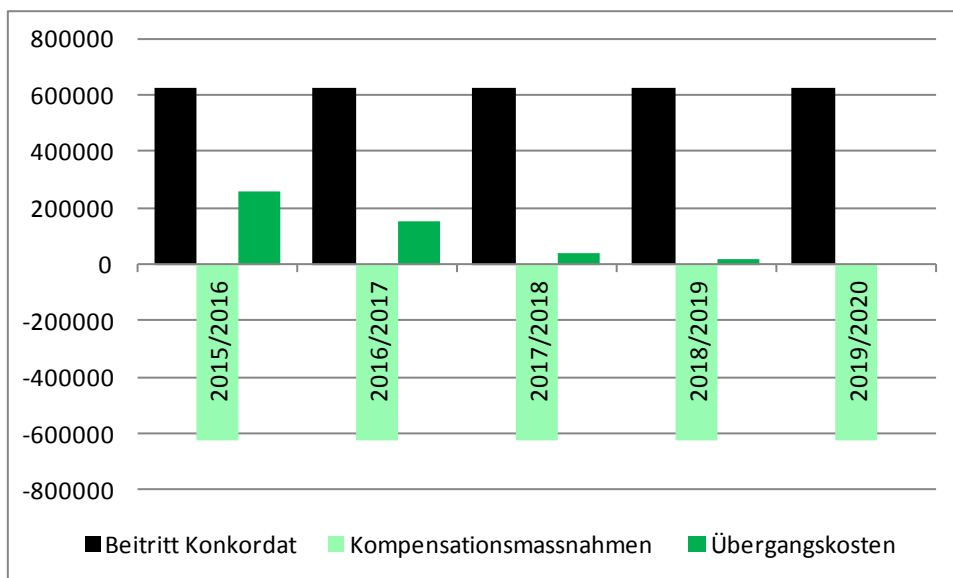


Abbildung 2: Mehr- und Minderaufwendungen der vorgeschlagenen Anpassungen

7 Rechtliches

7.1 Zuständigkeiten

Nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a KV ist die Regierung für den Abschluss von zwischenstaatlichen Vereinbarungen zuständig. Die Regierung hat am 18. Juni 2013 den Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen erlassen (siehe Beilage 2 zu dieser Botschaft).

Nach Art. 65 Bst. c KV unterliegt der Abschluss von zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit Verfassungs- und Gesetzesrang der Genehmigung des Kantonsrates. Ein Gesetz ist ein generell-abstrakter bzw. allgemein verbindlicher Erlass, welcher die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, das Verfahren oder die Organisation der Behörden zum Gegenstand hat (vgl. Art. 67 KV). Das Stipendien-Konkordat richtet sich an eine unbestimmte Anzahl von Personen und regelt einen allgemeinen Sachverhalt. Es hat die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger bzw. das Verfahren zum Gegenstand, indem es verbindliche Mindeststandards für die Organisation des kantonalen Ausbildungsbeitragswesens setzt. Es hat somit Gesetzesrang, d.h. der Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat.

7.2 Referendum

Nach Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV sind zwischenstaatliche Vereinbarungen, denen nach Massgabe ihres Inhaltes Gesetzesrang zukommt, dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Nach dem Gesagten (Ziff. 7.1. dieser Botschaft) untersteht der nachstehende Genehmigungsbeschluss des Kantonsrates dem fakultativen Referendum. Er untersteht nicht dem obligatorischen Finanzreferendum.³³

7.3 Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit

Die Vereinbarung beschlägt keine Fragen des interkantonalen Lastenausgleichs und untersteht daher nicht der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 11. Mai 2007 (sGS 813.31, abgekürzt IRV).

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf den:

- Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen;
- III. Nachtrag zum Stipendiengesetz.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

³³ Art. 6 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1.

Beilagen

Beilage 1

Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen

vom 18. Juni 2009

I. Zweck und Grundsätze

Art. 1 Vereinbarungszweck

Die Vereinbarung fördert die gesamtschweizerische Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen auf der Sekundarstufe II und auf der Tertiärstufe, insbesondere durch

- a. die Festlegung von Mindestvoraussetzungen bezüglich der beitragsberechtigten Ausbildungen, der Form, der Höhe und der Bemessung sowie der Dauer der Beitragsberechtigung,
- b. die Definition des stipendienrechtlichen Wohnsitzes und
- c. die Zusammenarbeit unter den Vereinbarungskantonen und mit dem Bund.

Art. 2 Wirkungsziele von Ausbildungsbeiträgen

Mit der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen soll das Bildungspotenzial auf gesamtschweizerischer Ebene besser genutzt werden. Insbesondere sollen

- a. die Chancengleichheit gefördert,
- b. der Zugang zur Bildung erleichtert,
- c. die Existenzsicherung während der Ausbildung unterstützt,
- d. die freie Wahl der Ausbildung und der Ausbildungsstätte gewährleistet und
- e. die Mobilität gefördert werden.

Art. 3 Subsidiarität der Leistung

Ausbildungsbeiträge werden ausgerichtet, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen Person, ihrer Eltern und anderer gesetzlich Verpflichteter oder die entsprechenden Leistungen anderer Dritter nicht ausreichen.

Art. 4 Zusammenarbeit

¹Im Hinblick auf die angestrebte Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge fördern die Vereinbarungskantone im Bereich der Ausbildungsbeiträge die Zusammenarbeit sowie den Informations- und Erfahrungsaustausch untereinander, mit dem Bund und mit schweizerischen Gremien.

²Die Vereinbarungskantone leisten sich gegenseitig Amtshilfe.

II. Beitragsberechtigung

Art. 5 Beitragsberechtigte Personen

¹Beitragsberechtigte Personen sind:

- a. Personen mit schweizerischem Bürgerrecht und Wohnsitz in der Schweiz, unter Vorbehalt von Bst. b,
- b. Schweizer Bürgerinnen und Bürger, deren Eltern im Ausland leben oder die elternlos im Ausland leben, für Ausbildungen in der Schweiz, sofern sie an ihrem ausländischen Wohnsitz wegen fehlender Zuständigkeit nicht beitragsberechtigt sind,
- c. Personen mit ausländischem Bürgerrecht, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen oder seit fünf Jahren in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind und über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen,
- d. in der Schweiz wohnhafte und von ihr anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose,
- e. Bürgerinnen und Bürger von EU-/EFTA-Mitgliedstaaten, soweit sie gemäss dem Freizügigkeitsabkommen³⁴ bzw. dem EFTA-Übereinkommen³⁵ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den EU-/EFTA-Mitgliedstaaten in der Frage der Stipendien und Studiendarlehen den Schweizer Bürgerinnen und Bürger gleichgestellt sind sowie Bürgerinnen und Bürger aus Staaten, mit denen entsprechende internationale Abkommen geschlossen wurden.

²Personen, die sich ausschliesslich zu Ausbildungszwecken in der Schweiz aufhalten, sind nicht beitragsberechtigt.

³Ein Gesuch um die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen ist in demjenigen Kanton zu stellen, in welchem die Person in Ausbildung den stipendienrechtlichen Wohnsitz hat.

Art. 6 Stipendienrechtlicher Wohnsitz

¹Als stipendienrechtlicher Wohnsitz gilt

- a. unter Vorbehalt von Bst. d der zivilrechtliche Wohnsitz der Eltern oder der Sitz der zuletzt zuständigen Vormundschaftsbehörde,
- b. unter Vorbehalt von Bst. d für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, deren Eltern nicht in der Schweiz Wohnsitz haben oder die elternlos im Ausland wohnen: der Heimatkanton,
- c. unter Vorbehalt von Bst. d der zivilrechtliche Wohnsitz für mündige, von der Schweiz anerkannte Flüchtlinge und Staatenlose, deren Eltern im Ausland Wohnsitz haben oder die verwaist sind; für Flüchtlinge gilt diese Regel, wenn sie dem betreffenden Vereinbarungskanton zur Betreuung zugewiesen sind; sowie
- d. der Wohnortskanton für mündige Personen, die nach Abschluss einer ersten berufsbefähigenden Ausbildung und vor Beginn der Ausbildung, für die sie Stipendien oder Studiendarlehen beanspruchen, während mindestens zwei Jahren in diesem Kanton wohnhaft und dort auf Grund eigener Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig waren.

²Bei Eltern mit zivilrechtlichem Wohnsitz in verschiedenen Kantonen ist der Wohnsitz des/der bisherigen oder letzten Inhabers/Inhaberin der elterlichen Sorge massgebend oder, bei gemeinsamer elterlicher Sorge, der Wohnsitz desjenigen Elternteils, unter dessen Obhut die Person in Ausbildung hauptsächlich steht oder zuletzt stand. Begründen die Eltern ihren Wohnsitz in verschiedenen Kantonen erst nach Mündigkeit der gesuchstellenden Person, ist der Kanton desjenigen Elternteils zuständig, bei welchem sich diese hauptsächlich aufhält.

³⁴ SR 0142.112.681

³⁵ SR 0.632.31

³Bei mehreren Heimatkantonen gilt das zuletzt erworbene Bürgerrecht.

⁴Der einmal begründete stipendienrechtliche Wohnsitz bleibt bis zum Erwerb eines neuen bestehen.

Art. 7 Eigene Erwerbstätigkeit

¹Vier Jahre finanzielle Unabhängigkeit durch eigene Erwerbstätigkeit entspricht einer abgeschlossenen ersten berufsbefähigenden Ausbildung.

²Als Erwerbstätigkeit gelten auch das Führen eines eigenen Haushaltes mit Unmündigen oder Pflegebedürftigen, Militär- und Zivildienst sowie Arbeitslosigkeit.

Art. 8 Beitragsberechtigte Ausbildungen

¹Beitragsberechtigt sind zumindest folgende Lehr- und Studienangebote, wenn sie gemäss Artikel 9 anerkannt sind:

- a. die für das angestrebte Berufsziel verlangte Ausbildung auf der Sekundarstufe II und auf der Tertiärstufe,
- b. die für die Ausbildung obligatorischen studienvorbereitenden Massnahmen auf der Sekundarstufe II und auf der Tertiärstufe sowie Passerellen und Brückenangebote.

²Die Beitragsberechtigung endet:

- a. auf der Tertiärstufe A mit dem Abschluss eines Bachelor- oder eines darauf aufbauenden Masterstudiums,
- b. auf der Tertiärstufe B mit der eidgenössischen Berufsprüfung und der eidgenössischen höheren Fachprüfung sowie mit dem Diplom einer höheren Fachschule.

³Ein Hochschulstudium, das auf einen Abschluss auf der Tertiärstufe B folgt, ist ebenfalls beitragsberechtigt.

Art. 9 Anerkannte Ausbildungen

¹Ausbildungen gelten als anerkannt, wenn sie zu einem vom Bund oder von den Vereinbarungskantonen schweizerisch anerkannten Abschluss führen.

²Ausbildungen, die auf einen von Bund oder Kantonen anerkannten Abschluss vorbereiten, können von den Vereinbarungskantonen anerkannt werden.

³Die Vereinbarungskantone können für sich weitere Ausbildungen als beitragsberechtigt bezeichnen.

Art. 10 Erst- und Zweitausbildung, Weiterbildungen

¹Ausbildungsbeiträge werden mindestens für die erste beitragsberechtigte Ausbildung entrichtet.

²Die Vereinbarungskantone können für Zweitausbildungen und Weiterbildungen ebenfalls Ausbildungsbeiträge entrichten.

Art. 11 Voraussetzungen im Bezug auf die Ausbildung

Die Voraussetzung für die Beitragsberechtigung erfüllt, wer die Aufnahme- und Promotionsbestimmungen hinsichtlich des Ausbildungsganges nachweislich erfüllt.

III. Ausbildungsbeiträge

Art. 12 Form der Ausbildungsbeiträge und Alterslimite

¹Ausbildungsbeiträge sind

- a. Stipendien: einmalige oder wiederkehrende Geldleistungen, die für die Ausbildung ausgerichtet werden und nicht zurückzuzahlen sind,
- b. Darlehen: einmalige oder wiederkehrende Geldleistungen, die für die Ausbildung ausgerichtet werden und die zurückzuzahlen sind.

²Für den Bezug von Stipendien können die Kantone eine Alterslimite festlegen. Die Alterslimite darf 35 Jahre bei Beginn der Ausbildung nicht unterschreiten.

³Die Kantone sind frei bei der Festlegung einer Alterslimite für Darlehen.

Art. 13 Dauer der Beitragsberechtigung

¹Die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen erfolgt für die Dauer der Ausbildung; bei mehrjährigen Ausbildungsgängen besteht der Anspruch bis zwei Semester über die Regelstudiendauer hinaus.

²Der Anspruch auf Ausbildungsbeiträge geht bei einem einmaligen Wechsel der Ausbildung nicht verloren. Die Dauer der Beitragsberechtigung richtet sich grundsätzlich nach der neuen Ausbildung, wobei die Kantone bei der Berechnung der entsprechenden Beitragsdauer die Zeit der ersten Ausbildung in Abzug bringen können.

Art. 14 Freie Wahl von Studienrichtung und Studienort

¹Die freie Wahl von anerkannten Ausbildungen darf im Rahmen der Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen nicht eingeschränkt werden.

²Bei Ausbildungen im Ausland wird vorausgesetzt, dass die Person in Ausbildung die Aufnahmebedingungen für eine gleichwertige Ausbildung in der Schweiz grundsätzlich auch erfüllen würde.

³Ist die frei gewählte anerkannte Ausbildung nicht die kostengünstigste, kann ein angemessener Abzug gemacht werden. Dabei sind aber mindestens jene persönlichen Kosten zu berücksichtigen, die auch bei der kostengünstigsten Lösung anfallen würden.

Art. 15 Höchstansätze für Ausbildungsbeiträge

¹Die jährlichen Höchstansätze der Ausbildungsbeiträge betragen

- a. für Personen in Ausbildungen auf der Sekundarstufe II mindestens CHF 12'000.–
- b. für Personen in Ausbildungen auf der Tertiärstufe mindestens CHF 16'000.–

²Die jährlichen Höchstansätze gemäss Abs. 1 erhöhen sich bei Personen in Ausbildung, die gegenüber Kindern unterhaltspflichtig sind, um CHF 4'000.– pro Kind.

³Die Höchstansätze können von der Konferenz der Vereinbarungskantone an die Teuerung angepasst werden.

⁴Für Ausbildungen auf der Tertiärstufe können Stipendien teilweise durch Darlehen ersetzt werden (Splitting), wobei der Stipendienanteil mindestens zwei Drittel des Ausbildungsbeitrages ausmachen soll.

⁵In der Gestaltung der Ausbildungsbeiträge, die über die Höchstansätze hinausgehen, sind die Kantone frei.

Art. 16 Besondere Ausbildungsstruktur

¹Zeitlich und inhaltlich besonders ausgestalteten Studiengängen ist bei der Ausrichtung von Stipendien und Studiendarlehen im Einzelfall gebührend Rechnung zu tragen.

²Wenn die Ausbildung aus sozialen, familiären oder gesundheitlichen Gründen als Teilzeitstudium absolviert werden muss, ist die beitragsberechtigte Studienzeit entsprechend zu verlängern.

IV. Bemessung der Beiträge

Art. 17 Bemessungsgrundsatz

Ausbildungsbeiträge stellen einen Beitrag an den finanziellen Bedarf der Person in Ausbildung dar.

Art. 18 Berechnung des finanziellen Bedarfs

¹Der finanzielle Bedarf umfasst die für Lebenshaltung und Ausbildung notwendigen Kosten, sofern und soweit diese Kosten die zumutbare Eigenleistung und die zumutbare Fremdleistung der Eltern, anderer gesetzlich Verpflichteter oder anderer Dritter übersteigen. Die Vereinbarungskantone legen den finanziellen Bedarf unter Berücksichtigung der folgenden Grundsätze fest:

- a. Budget der Person in Ausbildung: Anrechenbar sind Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten sowie eventuelle Mietkosten. Der Person in Ausbildung kann eine minimale Eigenleistung angerechnet werden. Zudem können vorhandenes Vermögen oder ein allfälliger Lehrlingslohn angerechnet werden. Bei der Ausgestaltung der Eigenleistung ist der Struktur der Ausbildung Rechnung zu tragen.
- b. Familienbudget: als Fremdleistung darf höchstens jener Einkommensteil angerechnet werden, der den Grundbedarf der beitragsleistenden Person oder ihrer Familie übersteigt.

²Für die Berechnung des finanziellen Bedarfs sind Pauschalierungen zulässig, bei der Festlegung des Grundbedarfes der Familie dürfen die vom jeweiligen Kanton anerkannten Richtwerte nicht unterschritten werden.

³Der gemäss den Absätzen 1 und 2 berechnete finanzielle Bedarf kann auf Grund eines allfälligen Zusatzverdienstes der Person in Ausbildung gekürzt werden, wenn die Summe der Ausbildungsbeiträge und der übrigen Einnahmen die anerkannten Kosten für Ausbildung und Lebenshaltung am Studienort übersteigen.

Art. 19 Teilweise elternunabhängige Berechnung

Auf die Anrechnung der zumutbaren Leistungen der Eltern kann teilweise verzichtet werden, wenn die Person in Ausbildung das 25. Altersjahr vollendet und eine erste berufsbefähigende Ausbildung abgeschlossen hat sowie vor Beginn der neuen Ausbildung zwei Jahre durch eigene Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig war.

V. Vollzug

Art. 20 Konferenz der Vereinbarungskantone

¹Die Konferenz der Vereinbarungskantone setzt sich aus je einer Vertretung der Kantone zusammen, die der Vereinbarung beigetreten sind. Sie

- a. überprüft regelmässig die Höchstansätze für Ausbildungsbeiträge gemäss Artikel 15 und passt sie gegebenenfalls an die Teuerung an,
- b. erlässt Empfehlungen für die Berechnung der Ausbildungsbeiträge.

²Für die Anpassung der Höchstansätze an die Teuerung bedarf es einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Konferenz der Vereinbarungskantone.

Art. 21 Geschäftsstelle

¹Das Generalsekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) ist Geschäftsstelle der Vereinbarung.

²Der Geschäftsstelle obliegen insbesondere folgende Aufgaben:

- a. die Information der Vereinbarungskantone,
- b. die Überprüfung und Ausarbeitung von Vorschlägen für die Anpassung der Höchstansätze für Ausbildungsbeiträge sowie die Vorbereitung der übrigen Geschäfte der Konferenz der Vereinbarungskantone und
- c. andere laufende Vollzugsaufgaben.

³Die Kosten der Geschäftsstelle für den Vollzug dieser Vereinbarung werden von den Vereinbarungskantonen nach Massgabe der Einwohnerzahl getragen.

Art. 22 Schiedsinstanz

¹Für allfällige sich aus der Anwendung oder Auslegung dieser Vereinbarung ergebende Streitigkeiten zwischen den Vereinbarungskantonen wird ein Schiedsgericht eingesetzt.

²Dieses setzt sich aus drei Mitgliedern zusammen, welche durch die Parteien bestimmt werden. Können sich die Parteien nicht einigen, so wird das Schiedsgericht durch den Vorstand der EDK bestimmt.

³Die Bestimmungen des Konkordates über die Schiedsgerichtsbarkeit vom 27. März 1969³⁶ finden Anwendung.

⁴Das Schiedsgericht entscheidet endgültig.

VI. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 23 Beitritt

Der Beitritt zu dieser Vereinbarung wird dem Vorstand der EDK gegenüber erklärt.

Art. 24 Austritt

Der Austritt aus der Vereinbarung muss dem Vorstand der EDK gegenüber erklärt werden. Er tritt in Kraft auf Ende des dritten der Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres.

Art. 25 Umsetzungsfrist

Die Vereinbarungskantone sind verpflichtet, die Anpassung des kantonalen Rechts innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Vereinbarung beziehungsweise für Vereinbarungskantone, welche die Vereinbarung zwei Jahre nach deren Inkrafttreten unterzeichnen, innerhalb von drei Jahren nach der Unterzeichnung, vorzunehmen.

Art. 26 Inkrafttreten

¹Der Vorstand der EDK setzt die Vereinbarung in Kraft, wenn ihr mindestens zehn Kantone beigetreten sind.

²Artikel 8 Abs. 2 Bst. b wird vom Vorstand der EDK erst in Kraft gesetzt, nachdem und soweit von der Plenarversammlung der EDK eine interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die höhere Berufsbildung verabschiedet worden ist.

³Das Inkrafttreten ist dem Bund zur Kenntnis zu geben.

Bern, den 18. Juni 2009

Im Namen der Schweizerischen Konferenz
der kantonalen Erziehungsdirektoren

Die Präsidentin:
Isabelle Chassot

Der Generalsekretär:
Hans Ambühl

³⁶ SR 279.

Beilage 2

Regierungsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen

vom 18. Juni 2013

Die Regierung des Kantons St.Gallen

erlässt

gestützt auf Art. 74 Abs. 2 Bst. a der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001³⁷

als Beschluss:

1. Der Kanton St.Gallen tritt der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009 bei.
2. Dieser Erlass bedarf der Genehmigung des Kantonsrates³⁸.

³⁷ sGS 111.1.

³⁸ Art. 65 Bst. c KV, sGS 111.1.

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen

Entwurf der Regierung vom 18. Juni 2013

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 18. Juni 2013³⁹ Kenntnis genommen und erlässt

gestützt auf Art. 65 Bst. c der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁴⁰

als Beschluss:

1. Der Regierungsbeschluss vom 18. Juni 2013 über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009 wird genehmigt.
2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Referendum⁴¹.
3. Die Rechtsgültigkeit dieses Erlasses setzt die Rechtsgültigkeit des III. Nachtrags zum Stipendiengesetz nach Art. 28 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967⁴² voraus.

³⁹ ABI •.

⁴⁰ sGS 111.1.

⁴¹ Art. 49 Abs. 1 Bst. b KV, sGS 111.1.

⁴² sGS 125.1.

III. Nachtrag zum Stipendiengesetz

Entwurf der Regierung vom 18. Juni 2013

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 18. Juni 2013⁴³ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Stipendiengesetz vom 3. Dezember 1968⁴⁴ wird wie folgt geändert:

2. im Besonderen 2.1. Eltern

Art. 6bis. ¹ Der Bewerber hat stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton, wenn die Eltern zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton haben.

² Sind die Eltern geschieden und haben sie zivilrechtlichen Wohnsitz in verschiedenen Kantonen, ist der Wohnsitz des bisherigen oder letzten Inhabers der elterlichen Sorge massgebend. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge ist der Wohnsitz jenes Elternteils massgebend, unter dessen Obhut der Bewerber hauptsächlich steht oder zuletzt stand.

2.2. Erwerb oder Familienhaushalt

Art. 6ter. ¹ Der Bewerber hat stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton, wenn er nach Abschluss der Erstausbildung während wenigstens zweier Jahre ununterbrochen:

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

² Vier Jahre finanzielle Unabhängigkeit durch eigenen Erwerb entsprechen einer abgeschlossenen Erstausbildung.

⁴³ ABI

⁴⁴ sGS 211.5.

2.3. Ausländer

Art. 6quater. ¹ Der Bewerber ohne Schweizer Bürgerrecht hat stipendienrechtlichen Wohnsitz im Kanton, wenn:

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

b) Bemessung

Art. 9. ¹ 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 Verhältnissen des Empfängers und seiner Eltern.

~~² In aussergewöhnlichen Fällen werden Stipendien und Studiendarlehen gewährt, welche die Höchstansätze übersteigen.~~

³ Bei mehreren vergleichbaren Ausbildungen oder Weiterbildungen kann in besonderen Fällen auf eine kostengünstigere abgestellt werden.

Abtretung des Anspruchs auf Leistungen

Art. 11bis (neu). **Wer Anspruch auf Leistungen nach diesem Erlass hat, kann diesen an staatliche Stellen, nicht jedoch an Private abtreten.**

II.

Das Gesuch um Beiträge an eine Ausbildung, die vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses begonnen wurde und bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses noch nicht abgeschlossen ist, wird nach neuem Recht beurteilt, wenn dieses für Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller günstiger ist.

III.

Die Rechtsgültigkeit dieses Erlasses setzt die Rechtsgültigkeit des Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen nach Art. 28 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967⁴⁵ voraus.

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

⁴⁵ sGS 125.1.