



An die Mitglieder
des Kantonsrates

26. September 2016

1200.118

Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz), Totalrevision; 1. Lesung

2. Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 26. September 2016

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Mit Beschluss vom 21. Juni 2016 verabschiedete der Regierungsrat den Bericht und Antrag für eine Totalrevision des Stipendiengesetzes zuhanden der 1. Lesung des Kantonsrates vom. An seiner Sitzung vom 13. Juni 2016 hat der Kantonsrat eine Kommission zur Vorberatung dieses Geschäfts gewählt. Die Kommission setzt sich wie folgt zusammen:

- Mauch-Züger Heinz, Stein, pu (Präsident)
- Brönnimann Markus, Herisau, FDP
- Cavelti Fidel, Herisau, FDP
- Eugster Anna, Speicher, CVP/EVP
- Friedli Hannes, Heiden, SP
- Zeller Peter, Teufen, SVP
- Zuberbühler Andreas, Rehetobel, pu



2. Arbeit der Kommission

Die Kommission traf sich zu insgesamt vier Sitzungen. An ihrer konstituierenden Sitzung bestimmte sie Fidel Cavelti, Herisau, zu ihrem Vizepräsidenten. Als Aktuar wurde Christian Aegerter, Departementssekretär des Departements Bildung und Kultur, gewählt. Die Kommission lud Regierungsrat Alfred Stricker zur ersten Sitzung ein und gab ihm Gelegenheit, das Geschäft aus Sicht des Regierungsrates zu erläutern. Ebenfalls für die erste Sitzung eingeladen wurde Martin Frischknecht, Leiter der Abteilung Ausbildungs- und Studienbeiträge. Die anwesenden Vertreter des Departements Bildung und Kultur standen der Kommission für die Beantwortung von Fragen zur Verfügung.

Anlässlich der ersten Sitzung fand die Eintretensdebatte statt. Die Detailberatung erstreckte sich vom Ende der ersten bis zur dritten Sitzung. An der Schlussitzung vom 14. September 2016 besprach und verabschiedete die Kommission ihren Bericht und Antrag.

Der Kommission standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 21. Juni 2016
- Stipendiengesetz, Entwurf des Regierungsrats vom 21. Juni 2016
- Auswertungsbericht Vernehmlassungen
- Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009 (Stipendien-Konkordat)
- Präsentation der Vorlage aus übergeordneter und politischer Sicht, 13. Juli 2016
- Präsentation der Vorlage aus rechtlicher und technischer Sicht, 13. Juli 2016
- Arbeitssynopse der PK mit einer Übersicht über die Beschlüsse und die Ergebnisse der Prüfungsaufträge
- Übersicht über die Verteilung der Bezügerinnen / Bezüger gemäss Modellrechnung resp. Hochrechnung

B. Erwägungen

1. Eintreten und grundsätzliche Überlegungen

Die Kommission spricht sich einstimmig für Eintreten aus. Sie anerkennt den Handlungsbedarf. Dieser ergibt sich einerseits durch den Beitritt von Appenzell Ausserrhoden zum Stipendien-Konkordat und andererseits durch gesellschaftliche und finanzielle Entwicklungen.

In formaler Hinsicht beurteilt die Kommission die Vorlage als solide und weitgehend ausgereift. In inhaltlicher Hinsicht wurden im Rahmen des Eintretens in Frage gestellt, ob das Gesetz dem aktuellen und künftigen technologischen sowie gesellschaftlichen Wandel genügend gerecht wird.

Im Rahmen der Beratung der Vorlage hat die Kommission mehrmals den Wortlaut des Stipendien-Konkordats konsultiert. Sie anerkennt und begrüsst, dass sich der Gesetzesentwurf des Regierungsrats sehr eng an den Wortlaut des Konkordats anlehnt. Das macht Sinn, denn das Stipendien-Konkordat und das Ausserrhoder Stipendiengesetz sollen hinsichtlich der Begriffe und Formulierungen möglichst identisch sein.



Ein wesentlicher Inhalt des Gesetzes sind die Höchstansätze für Stipendien und Darlehen. Diese wurden in der Kommission kontrovers diskutiert. Damit bestätigte sich das Bild, welches im Rahmen der Vernehmlassung sichtbar wurde. Für die Mehrheit der Kommission hat der Regierungsrat die Höchstansätze ausgewogen ausgestaltet. Das gilt insbesondere für den Höchstansatz bei den Stipendien. Die Kommission begrüsst mehrheitlich, dass auch von der Person in Ausbildung und den Eltern ein Beitrag im Sinne der Eigenverantwortung erwartet wird.

2. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Die Kommission hat die Vorlage artikelweise beraten. Zu 11 Artikeln wurden insgesamt 16 Anträge gestellt, 10 Anträge wurden einstimmig oder mehrheitlich angenommen. Dazu werden in den nachfolgenden Kapiteln vertiefte Aussagen gemacht.

Die Kommission hat entschieden, im vorliegenden Bericht die von ihr vorgeschlagenen Änderungsanträge den Anträgen des Regierungsrats synoptisch gegenüberzustellen. Ihrer Meinung nach überwiegt der Vorteil einer höheren Lesefreundlichkeit den Nachteil der Redundanz zwischen dem Bericht einerseits und der synoptischen Beilage andererseits.

In zwei Artikeln des Stipendiengesetzes wird der Begriff «angemessen» verwendet (Art. 5 Abs. 5 und Art. 9 Abs. 1). Die Kommission prüfte eine Streichung dieses Wortes. Sie ist zum Ergebnis gekommen, dass es das Wort nicht zwingend braucht, denn das verfassungsmässige Prinzip der Verhältnismässigkeit gilt ohnehin. Trotzdem sprach sich eine Kommissionsmehrheit für die Beibehaltung aus. In der Ausserrhoder Rechtsammlung kommt das Wort «angemessen» vielfach vor. Aus der formellen rechtsvergleichenden Sicht spricht nichts gegen die Beibehaltung. Inhaltlich hat das Wort eine Bedeutung: Die Behörden werden im Vollzug angewiesen, Mass zu halten. Damit kann das Wort die betroffenen Personen in Ausbildung vor übermotivierter Strenge schützen.

Art. 1 Grundsatz, Art. 2 Zweck
Keine Bemerkungen.

Art. 3 Begriffe

Nach Abs. 2 sind Darlehen in der Regel zurückzuzahlen und zu verzinsen. In der Vernehmlassung wurde von diversen Teilnehmenden gefordert, dass bei rascher Rückzahlung des Darlehens kein Zins zu entrichten sei und ein «Skonto» gewährt werden soll. Nachdem die Kommission anfänglich durchaus Verständnis für das Anliegen gehabt hatte, sprach sie sich nach einer vertieften Prüfung im Ergebnis dagegen aus. Mit einem «Skonto» wird der Darlehensbezug zu einem Geschäft. Der Bezug von Darlehen würde sich auch für Personen in Ausbildung lohnen, die nicht zwingend darauf angewiesen sind. Eine Skonto-Lösung würde mit der Tradition brechen, welche besagt, dass für das Ausleihen von Geld ein Zins geschuldet ist. Ein Anreiz für eine rasche Rückzahlung besteht auch ohne «Skonto». Soweit Darlehen innerhalb von zwei Jahren seit Abschluss oder Abbruch der Ausbildung zurückbezahlt werden, ist kein Zins geschuldet (Art. 21 Abs. 1).

Die Kommission diskutierte den Antrag, Abs. 2 zu den Darlehen aus grundsätzlichen Überlegungen zu streichen. Begründet wurde dieser damit, dass es fragwürdig ist, wenn junge Menschen sich für die Absolvierung einer Ausbildung verschulden müssen, ihr finanzieller Bedarf soll ausschliesslich mit Stipendien gedeckt werden. Die Kommissionsmehrheit sprach sich mehrheitlich gegen diesen Antrag aus. Sie erachtet das vom



Regierungsrat vorgeschlagene Mischsystem von Stipendien und ergänzenden Darlehen als ausgewogen. Bei einer Streichung von Abs. 2 würde auch in Zweitausbildungen eine generelle Stipendienberechtigung bestehen, was die Kommission mehrheitlich ablehnt.

Art. 4 Grundsatz zur Beitragsberechtigung

Keine Bemerkungen.

Art. 5 Beitragsberechtigte Ausbildungen

Die Kommission diskutierte die Frage, ob es richtig ist, Ausbildungsbeiträge auf die Erst- und Zweitausbildung zu beschränken. Der Entwurf des Regierungsrats sieht vor, dass für Weiterbildungen keine Ausbildungsbeiträge möglich sind. Das gleiche gilt für Ausbildungen, die nach einer Zweitausbildung absolviert werden. Eine Kommissionsminderheit lehnte die Beschränkung ab, weil sie ihrer Ansicht nach nicht der gesellschaftlichen Entwicklung und der Ausbildungsrealität im Zeitalter des lebenslangen Lernens entspricht. Eine zunehmende Zahl von Berufsleuten bildet sich ausserhalb der Erst- und Zweitausbildung weiter. Die Kommissionsminderheit würde es begrüessen, wenn bei der Weiterbildung generell, bei Fachkräftemangel und bei Wiedereinstiegsprogrammen eine staatliche Unterstützung möglich wäre. Die Kommissionsmehrheit lehnte dies mit dem Argument ab, dass in diesen Bereichen die Arbeitgeber gefragt sind. Für sie liegt der Kern der Unterstützungspflicht des Staats in der ersten berufsbefähigenden Ausbildung.

Im Zusammenhang mit Abs. 4 diskutierte die Kommission im Ausland absolvierte Ausbildungen. Sie erachtet es als richtig, wenn eine solche nur dann mit Ausbildungsbeiträgen unterstützt werden kann, wenn es zumindest ähnliche oder vergleichbare Ausbildungen in der Schweiz gibt.

Art. 6 Erst- und Zweitausbildung

Mit der Definition der Erstausbildung ist die Kommission einverstanden. Das Kriterium der Weiterführung ist sachlich richtig und im Vollzug praktikabel. Dieses Kriterium ist erfüllt, wenn auf der Darstellung im Bericht und Antrag des Regierungsrates auf Seite 5 im Anschluss an eine Ausbildung eine durch einen Pfeil gekennzeichnete weiterführende Ausbildung offen steht. Die Kommission legt Abs. 1 dahingehend aus, dass sich die weiterführende Ausbildung auf die letzte zuvor abgeschlossene Ausbildung bezieht. Bildlich ausgedrückt ist im Rahmen der Erstausbildung nur ein den Pfeilen folgender Verlauf nach oben möglich.

Aus zwei Gründen ist die Kommission mit der vorgeschlagenen Definition der Zweitausbildung nicht einverstanden. Nach der Fassung des Regierungsrats ist erstens unklar, in welchem Zeitpunkt die Zweitausbildung aufhört. Das Ende der Zweitausbildung muss aber klar definiert werden, denn nach Art. 5 Abs. 3 werden für Ausbildungen, die nach einer Zweitausbildung absolviert werden, keine Ausbildungsbeiträge ausgerichtet. Zweitens ist es mit der vom Regierungsrat beantragten Formulierung möglich, dass eine Person in Ausbildung nach einem Abstecher in die Zweitausbildung wieder in die Erstausbildung zurückkehrt («...soweit eine Ausbildung nicht auf einem in der Erstausbildung erworbenen Abschluss aufbaut.»). Der Kommissionsmehrheit geht dies zu weit. Deshalb beantragt die Kommission eine Fassung, nach welcher eine Rückkehr in die Erstausbildung ausgeschlossen ist («...sobald eine Ausbildung nicht auf einem in der Erstausbildung erworbenen ... Abschluss aufbaut»). Im Sinne eines Vorbehalts soll die Zweitausbildung nach Ansicht der Kommission generell aber erst dann beginnen, wenn die betreffende Person einen berufsbefähigenden Erstabschluss erworben hat. Wer beispielsweise nach dem erfolgreichen Abschluss der gymnasialen Maturität in eine Berufliche Grundbildung wechselt, der verbleibt ausnahmsweise bis zum erfolgreichen Lehrabschluss in der Erstausbildung, obschon die Berufliche Grundbildung nicht auf der Matura aufbaut.



Antrag Regierungsrat	Antrag Parlamentarische Kommission
² Eine Zweitausbildung liegt vor, soweit eine Ausbildung nicht auf einem in der Erstausbildung erworbenen Abschluss aufbaut.	² Die Zweitausbildung beginnt, sobald eine Ausbildung nicht auf einem in der Erstausbildung erworbenen berufsbefähigenden Abschluss aufbaut. Sie kann weiterführende Ausbildungen umfassen.

Art. 7 Form der Beitragsgewährung

Eine beantragte generelle Erhöhung der Altersgrenze in Abs. 1 lehnte die Kommission mehrheitlich ab. Während die Minderheit damit argumentierte, dass die Altersgrenze im Zeitalter des lebenslangen Lernens zu tief angesetzt ist, beurteilte die Mehrheit die Grenze als angemessen.

Der Entwurf des Regierungsrats sieht in Abs. 3 vor, dass Ausbildungsbeiträge für die Zweitausbildung ausschliesslich als Darlehen gewährt werden. Für die Kommission ist diese Bestimmung zu eng. Sie beantragt einstimmig, dass eine Grundlage für Ausnahmen geschaffen wird. Eine solche könnte nach Meinung der Kommission beispielsweise für Berufsleute gemacht werden, deren ursprünglich gelernter Beruf infolge der technologischen oder gesellschaftlichen Entwicklung faktisch nicht mehr ausgeübt werden kann und aus diesem Grund eine Umschulung resp. eine Zweitausbildung nötig wird. Als konkretes Beispiel wurde der Beruf «Schriftsetzer/in» genannt.

Antrag Regierungsrat	Antrag Parlamentarische Kommission
³ Ausbildungsbeiträge für die Zweitausbildung werden ausschliesslich als Darlehen gewährt.	³ Ausbildungsbeiträge für die Zweitausbildung werden grundsätzlich als Darlehen gewährt. Der Regierungsrat kann Ausnahmen festlegen.

Art. 8 Dauer der Beitragsberechtigung

Keine Bemerkungen

Art. 9 Wechsel der Ausbildung vor Abschluss

Die Kommission räumt ein, dass es vorkommen kann, dass ein junger Mensch nicht auf Anhieb die für ihn richtige Ausbildung findet. Wer staatliche Unterstützung beansprucht, soll dies aber frühzeitig bemerken. Daher begrüsst es die Kommission, dass insbesondere bei späten Ausbildungswechseln die Dauer der Beitragsberechtigung angemessen gekürzt werden kann.

Art. 10 Finanzieller Bedarf

Keine Bemerkungen

Art. 11 Bemessungsgrundsatz

Die Kommission begrüsst Abs. 1 mehrheitlich, wonach Ausbildungsbeiträge einen Beitrag an den finanziellen Bedarf der Person in Ausbildung darstellen. Diese Formulierung bringt zum Ausdruck, dass die staatliche Unterstützung den Fehlbetrag nicht vollumfänglich deckt und in jedem Fall von der Person in Ausbildung und ihren Eltern ein Beitrag im Sinne der Eigenverantwortung erwartet wird.

Der Entwurf des Regierungsrats sieht in Art. 12 vor, dass sich die zumutbare Eigenleistung nach Vermögen und Einkommen der Person in Ausbildung bemisst. Hinsichtlich der zumutbaren Fremdleistung (Art. 13) hingegen fehlt die Bemessungsgrundlage. Die Kommission beantragt einstimmig, im vorgelagerten Art. 11 zum



Bemessungsgrundsatz einen neuen Abs. 2 aufzunehmen, welcher sowohl für die Eigenleistung als auch für die Fremdleistung die Bemessungsgrundlage (Einkommen und Vermögen) bestimmt.

Antrag Regierungsrat	Antrag Parlamentarische Kommission
	² Die zumutbaren Leistungen bemessen sich nach Vermögen und Einkommen der Person in Ausbildung, ihrer Eltern und weiterer gesetzlich Verpflichteter.

Art. 12 Zumutbare Eigenleistung

Als Folge des neuen zweiten Absatzes in Art. 11 kann in Art. 12 der erste Absatz entsprechend gekürzt und der zweite Absatz in den ersten integriert werden. Materiell bleiben die Art. 11 und 12 unverändert.

Antrag Regierungsrat	Antrag Parlamentarische Kommission
¹ Die zumutbare Eigenleistung bemisst sich nach Vermögen und Einkommen der Person in Ausbildung. Als minimale Eigenleistung kann ein hypothetisches Einkommen angerechnet werden	¹ Als minimale Eigenleistung kann ein hypothetisches Einkommen angerechnet werden. Bei der Bemessung ist der Struktur der Ausbildung Rechnung zu tragen.
² Bei der Bemessung der zumutbaren Eigenleistung ist der Struktur der Ausbildung Rechnung zu tragen.	<i>Gelöscht</i>

Die Kommission erachtet es als richtig, dass der Person in Ausbildung ein hypothetisches Einkommen als minimale Eigenleistung angerechnet werden kann. Den darüber hinausgehenden Antrag, welcher verlangte, dass in jedem Fall ein hypothetisches Einkommen anzurechnen ist, lehnte sie aber mehrheitlich ab. Begründet wurde die Ablehnung damit, dass das Stipendien-Konkordat in Art. 18 Abs. 1 Buchstabe a festlegt, dass bei der Ausgestaltung der Eigenleistung der Struktur der Ausbildung Rechnung zu tragen ist. Es ist denkbar, dass in Ausnahmefällen kein hypothetisches Einkommen möglich ist. Deshalb wäre es aus Sicht der Kommissionsmehrheit nicht richtig, wenn jeder Person in Ausbildung – ungeachtet der Struktur der Ausbildung – eine Eigenleistung angerechnet würde.

Art. 13 Zumutbare Fremdleistung

Zu Abs. 2 schlägt die Kommission eine redaktionelle Änderung vor. Der von ihr vorgeschlagene Wortlaut im einleitenden Satz entspricht demjenigen des Stipendien-Konkordats (vgl. Art. 19). Zu Buchstabe b beantragt die Kommission einstimmig, dass der Satz umgestellt wird. Die Fassung des Regierungsrats kann irrtümlicherweise so gelesen werden, dass sich die Wendung «während vier Jahren finanziell unabhängig» nur auf die Arbeitslosigkeit bezieht und nicht auch auf die anderen Gründe.

Antrag Regierungsrat	Antrag Parlamentarische Kommission
² Die zumutbare Leistung der Eltern reduziert sich, wenn die gesuchstellende Person...	² Auf die Anrechnung der zumutbaren Leistungen der Eltern wird teilweise verzichtet, wenn die gesuchstellende Person:
...	...



b) ohne abgeschlossene Ausbildung aufgrund von Erwerbstätigkeit, Führung eines eigenen Haushaltes mit Unmündigen oder Pflegebedürftigen, Militär- und Zivildienst oder Arbeitslosigkeit während vier Jahren finanziell unabhängig war;

b) während vier Jahren ohne abgeschlossene Ausbildung aufgrund von Erwerbstätigkeit, Führung eines eigenen Haushaltes mit Unmündigen oder Pflegebedürftigen, Militär- und Zivildienst oder Arbeitslosigkeit finanziell von den Eltern unabhängig war

Grundsätzlich ist die Kommission einverstanden, dass die Anrechnung der zumutbaren Elternleistung reduziert wird, wenn sich die Person in Ausbildung in einer gewissen und erheblichen Weise von den Eltern gelöst hat. Kontrovers diskutiert wurde aber der Fall, dass die Person in Ausbildung eigene Kinder hat (Buchstabe d). Eine Kommissionsminderheit sprach sich für die Streichung aus. Für sie ist es nicht richtig, wenn der Staat als Folge der Reduktion der Elternleistung mehr zahlen muss. Die Kommissionsmehrheit ist gegen eine Streichung. Wer eigene Kinder bekommen hat, löst sich faktisch vom elterlichen Haushalt. Das gilt unabhängig von der Frage, ob es sinnvoll ist, während der Ausbildung Kinder zu bekommen. Mit einer Streichung würde der Gesetzgeber der Person in Ausbildung, den Eltern und dem Kind implizit zumuten, im gleichen Haushalt zu leben. Das würde nach Meinung der Kommissionsmehrheit zu weit führen.

Art. 14 Berechnungsgrundlagen, Art. 15 Berechnung des finanziellen Bedarfs

Keine Bemerkungen.

Art. 16 Höchstansätze Stipendien

Die Kommission hat in Erfahrung gebracht, nach welchen Überlegungen die Höchstansätze für Stipendien und Darlehen festgelegt wurden. Sie hat festgestellt, dass der maximale Fehlbetrag einer finanziell sehr schlecht gestellte Person in Ausbildung bis rund 26'000 Franken pro Jahr betragen kann. Dieser Wert entspricht der Erfahrung der Abteilung für Ausbildungs- und Studienbeiträge und deckt sich in etwa mit den Zahlen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Die Höchstansätze wurden so festgelegt, dass Personen in Ausbildung aus mittellosen Familien den möglichen maximalen Fehlbetrag von 26'000 Franken mit Stipendien (Höchstansatz: 16'000 Franken pro Jahr) und rüchzahlungspflichtigen Darlehen (Höchstansatz: 10'000 Franken pro Jahr) decken können. In der Praxis kommt es aber höchst selten vor, dass eine Person in Ausbildung jährlich den Maximalbetrag von 26'000 Franken ausschöpft. Zum einen erzielen Personen in der Ausbildung in aller Regel ein eigenes Erwerbseinkommen oder aber es wird ihnen ein hypothetisches Einkommen angerechnet (vgl. Art. 12 Abs. 1). Zum anderen schöpfen Personen in Ausbildung aus Respekt vor der Verschuldung praktisch nie die Höchstansätze für Darlehen aus.

Die Höchstansätze für Stipendien nach Art. 16 wurden in der Vernehmlassung ausführlich und kontrovers diskutiert. Auch in der Kommission wurden dazu unterschiedliche Haltungen geäußert. Im Vergleich zur Vernehmlassung liegen die Positionen allerdings etwas näher beieinander. Eine Kommissionsminderheit beantragt die Erhöhung der Höchstansätze. Sie begründet dies damit, dass Personen aus sehr beschränkten finanziellen Verhältnissen ihre Ausbildung mit den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Höchstansätzen nicht finanzieren können. Nach Ansicht der Kommissionsminderheit kann dies dazu führen, dass junge Menschen von bestimmten Ausbildungen – insbesondere auf der Tertiärstufe – abgehalten werden oder ergänzend Sozialhilfe beziehen müssen, was sie als problematisch erachtet. Die Kommissionsmehrheit lehnt eine Erhöhung der Höchstansätze ab. Für sie würde es zu weit führen, wenn der gesamte Fehlbetrag mit Stipendien gedeckt werden könnte. Im Sinne der Eigenverantwortung soll ein Teil der Ausbildungskosten von den Eltern resp. der Person in Ausbildung getragen werden. Für den Fall, dass das Einkommen gar keine Eigenleistung zulässt,



erachtet es die Kommissionsmehrheit als richtig, wenn dann der eigene Beitrag durch den Staat in Form von rückzahlbaren Darlehen vorfinanziert wird.

Die Kommission lehnt nicht nur die Erhöhung des Höchstansatzes für Stipendien ab, sondern auch die Reduktion. Das Stipendien-Konkordat beziffert den Höchstansatz für Ausbildungsbeiträge mit 16'000 Franken. Das Konkordat würde es zulassen, den Stipendienanteil durch das sogenannte Splitting auf eine Höhe bis hinunter auf 10'667 Franken zu senken und die Differenz zum Betrag von 16'000 Franken mit Darlehen zu ersetzen. Die Kommission spricht sich einstimmig dagegen aus. Mit dem vom Regierungsrat vorgeschlagenen Höchstansatz wird keine Person in Ausbildung ihren Fehlbetrag ausschliesslich mit Stipendien decken können. Ergänzend dazu braucht es immer eine Eigenleistung in Form einer ausbildungsbegleitenden Erwerbstätigkeit oder einer nachgelagerten Rückzahlung eines Darlehens. Das Splitting erhöht das Mass der Eigenleistung nach Ansicht der Kommission in einer unnötigen und unangemessenen Weise. Der Höchstansatz von 16'000 Franken ist auch vor dem Hintergrund des Harmonisierungsgedankens richtig: Mit Ausnahme von Uri und Luzern haben alle Kantone, die das Stipendien-Konkordat bereits umgesetzt haben, den Höchstansatz für Stipendien bei einem jährlichen Betrag von 16'000 Franken festgelegt.

Art. 17 Höchstansätze Darlehen

Die Kommission erachtet es als richtig, dass nebst dem jährlichen Höchstansatz nach Abs. 1 auch eine absolute Obergrenze nach Abs. 2 festgelegt wird. Letztere schützt Personen in Ausbildung vor übermässiger Verschuldung. Die Kommission ist der Meinung, dass die Obergrenze von maximal 64'000 Franken für die gesamte Ausbildungszeit eher tief ist. Sie verzichtet aber auf einen Antrag. Dies auch deshalb, weil die Höchstansätze bei den Darlehen aus Respekt vor der Verschuldung erfahrungsgemäss nur sehr selten ausgeschöpft werden.

Art. 18 Härtefälle

Die Kommission begrüsst die Härtefallregelung. Ihrer Meinung nach ist es richtig, wenn in solchen Fällen ausschliesslich rückzahlungspflichtige Darlehen ausbezahlt werden und keine Stipendien.

Art. 19 Rückerstattung von Stipendien

Keine Bemerkungen.

Art. 20 Rückzahlung von Darlehen

In bestimmten Fällen kann die ordentliche Rückzahlungsfrist von 10 Jahren eher kurz sein. Dies gilt insbesondere für Ausbildungen, welche erfahrungsgemäss mit einem Praktikums- oder einem Assistenzeinsatz ergänzt werden, namentlich für das Studium der Rechtswissenschaften oder der Medizin. Die Rückzahlungsfrist wird in solchen Fällen faktisch verkürzt. Die Kommission verzichtet aber auf einen Antrag. Ein mehrjähriger Praktikums- oder Assistenzeinsatz kann zu einem Härtefall werden, welcher eine Verlängerung der Rückzahlungsfrist nach Abs. 3 zulässt.

Die Kommission ist der Frage nachgegangen, welche Verbindlichkeit einem Abzahlungsplan nach Abs. 2 zukommt. Sie hat in Erfahrung gebracht, dass geplant ist, die Mindestvorgaben für die Abzahlung in der Verordnung zu regeln. Dieser Abzahlungsplan gemäss Verordnung wird Personen mit ausstehenden Darlehensschulden mit einem einfachen Brief mitgeteilt. Eine Verfügung ist im Regelfall nicht nötig, der Abzahlungsplan gemäss Verordnung gilt ohnehin. In Abweichung von der Verordnung kann ausnahmsweise ein Abzahlungsplan in zwei Fällen einseitig von der vollziehenden Behörde verfügt werden: Der erste betrifft



Darlehensschuldner, die ohne Angabe plausibler Gründe die Mindestvorgaben zur Rückzahlung von Darlehen gemäss Verordnung nicht einhalten. Der zweite betrifft Härtefälle nach Abs. 3, in denen die Rückzahlungsfrist um maximal fünf Jahre verlängert wird. In der entsprechenden Verfügung werden auch die Rückzahlungsmodalitäten im Sinne eines Abzahlungsplans festgelegt.

Die Kommission ist der Meinung, dass die Verlängerung der Rückzahlungsfrist in Härtefällen nach Abs. 3 um maximal fünf Jahre für einen Teil der Fälle eher kurz sein kann. Sie verzichtet aber auf einen Antrag.

Art. 21 Verzinsung

Hinsichtlich der Zinshöhe sieht die Fassung des Regierungsrates gemäss Abs. 1 einzig vor, dass Darlehen nach Ablauf von zwei Jahren seit Abschluss oder Abbruch der Ausbildung zu verzinsen sind. Das Gesetz lässt mit dieser Formulierung nach Ansicht der Kommission zu viel offen. Sie beantragt einstimmig, dass sich der Zinssatz am Mindestansatz gemäss dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) orientieren soll. Derzeit beträgt dieser 1.25 Prozent. Weiter beantragt die Kommission eine Zinsobergrenze von 5 Prozent. Innerhalb dieses Rahmens soll der Regierungsrat die Einzelheiten in der Verordnung festlegen.

Antrag Regierungsrat	Antrag Parlamentarische Kommission
¹ Darlehen sind nach Ablauf von zwei Jahren seit Abschluss oder Abbruch der Ausbildung zu verzinsen.	¹ Darlehen sind nach Ablauf von zwei Jahren seit Abschluss oder Abbruch der Ausbildung zu verzinsen. Der Zinssatz richtet sich nach dem Mindestansatz gemäss BVG ¹ , beträgt jedoch höchstens 5 Prozent.

Art. 22 Stillstand

Keine Bemerkungen.

Art. 23 Forderungsverzicht

Die Kommission anerkennt, dass der Forderungsverzicht die letzte Massnahme in besonders gravierenden Fällen sein soll. In weniger gravierenden Fällen soll erst ein Aufschub der Rückzahlung (Art. 20 Abs. 3) oder ein Verzicht auf die Verzinsung (Art. 21 Abs. 2) erfolgen. Die Wendung des «schwerwiegenden Härtefalls» ist aber terminologisch fragwürdig. Ein Härtefall ist definitionsgemäss schwerwiegend. Daher schlägt die Kommission eine redaktionelle Neufassung vor, die bildlich gesprochen aus dem «weissen Schimmel» einen «besonders weissen Schimmel» macht. Weiter präzisiert der Antrag der Kommission, dass sich der Härtefall primär auf die Rückerstattung von Darlehen bezieht. Mit der neuen Fassung kommt besser zum Ausdruck, dass die Rückerstattung von Stipendien im Sinne von Art. 19 eine Ausnahme darstellt.

Antrag Regierungsrat	Antrag Parlamentarische Kommission
¹ In schwerwiegenden Härtefällen kann auf die Rückerstattung von Stipendien oder auf die Rückzahlung von Darlehen ganz oder teilweise verzichtet werden.	¹ In besonders schwerwiegenden Härtefällen kann auf die Rückzahlung von Darlehen ganz oder teilweise verzichtet werden. Dies gilt sinngemäss auch für die Rückerstattung von Stipendien.

¹ Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)



Art. 24 Mitwirkungspflichten, Art. 25 Datenbearbeitung und Amtshilfe, Art. 26 Vollzugsrecht
Keine Bemerkungen.

Art. 27 Teuerung

Die Kann-Formulierung in Bezug auf den Teuerungsausgleich ist nach Ansicht der Kommission zu offen. Sie beantragt eine neue Formulierung, welche den Grundsatz des Teuerungsausgleichs stärker betont. Das Kriterium der Erheblichkeit sorgt dafür, dass nicht bereits im Bagatellbereich angepasst werden muss.

Antrag Regierungsrat	Antrag Parlamentarische Kommission
¹ Der Regierungsrat kann die Maximalbeträge für Stipendien und Darlehen an die Teuerung anpassen.	¹ Der Regierungsrat passt die Maximalbeträge für Stipendien und Darlehen an die Teuerung an, soweit diese erheblich ist.

Art. 28 Übergangsbestimmungen

Die Übergangsregelung nach Abs. 1 sieht vor, dass der Verfügungszeitpunkt darüber entscheidet, ob altes oder neues Recht zur Anwendung kommt. Nach Ansicht der Kommission strapaziert diese Regelung den Gerechtigkeitsgedanken. Sie verzichtet darauf, auf die erste Lesung hin einen alternativen Antrag zu stellen, behält dies aber auf im Hinblick auf die zweite Lesung vor.

Die Kommission hat auf Nachfrage in Erfahrung gebracht, dass im Departement Bildung und Kultur Zahlen zu den Auswirkungen des neuen Stipendienrechts aufgearbeitet werden. Die Kommission bittet den Regierungsrat, auf die zweite Lesung hin aufzuzeigen, welche Auswirkungen die neue Verordnung auf die Bezügerinnen und Bezüger hat. Insbesondere interessiert die Kommission, ob die in Aussicht gestellten jährlichen Mehrkosten (0.4 Mio. Franken) eingehalten werden und in welchem Ausmass das neue Recht für die Personen in Ausbildung besser oder schlechter ist.

C. Auswirkungen

Im Bericht und Antrag des Regierungsrats wird ausgeführt, dass die neuen Höchstansätze für Stipendien zu jährlich wiederkehrenden Mehrkosten von rund 0.4 Mio. Franken führen werden. Nach Ansicht der Kommission sind diese Kostenfolgen vertretbar. Die Höchstansätze des geltenden Rechts wurden vor bald 30 Jahren beschlossen. Die seither aufgelaufene Teuerung beträgt rund 40 Prozent. Es ist richtig, wenn die Höchstansätze nun angepasst werden.

Ausbildungsbeihilfen werden nicht im Giesskannensystem verteilt. Nur wer in der Gegenüberstellung von Kosten und Einkommen einen Fehlbetrag ausweist, bekommt staatliche Ausbildungsbeihilfen. Das trifft für einen relativ geringen Prozentsatz aller Personen in Ausbildung zu. Von rund 3'600 Ausserrhoder Person in einer nachobligatorischen Ausbildung bezogen im Jahr 2015 rund 200 Personen Stipendien, was rund 6 Prozent entspricht. Nach Ansicht der Kommission ist es richtig, wenn der Kanton diese Personen bedarfsgerecht unterstützt. Es ist aber auch richtig, dass nicht der gesamte finanzielle Bedarf mit Stipendien gedeckt werden kann. Daher begrüsst die Kommission das vorgeschlagene Mischsystem von Stipendien und Darlehen, welches auch von den begünstigten Personen in Ausbildung und ihren Eltern einen Beitrag im Sinne der Eigenverantwortung verlangt.



D. Antrag

Die vorberatende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz) in 1. Lesung im Sinne der Kommission zuzustimmen.

Für die parlamentarische Kommission

sign. Heinz Mauch-Züger

Heinz Mauch-Züger, Präsident

Beilagen

Beilage 2.1 Synopse mit einem Vergleich der Fassungen des Regierungsrats und der Kommission