



Erläuternder Bericht zum Entwurf des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz)

vom 16. Februar 2016

1 Vorbemerkungen

Ziel der Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen ist es, Personen in Ausbildung – insbesondere jungen Menschen – ungeachtet von Herkunft, Geschlecht, sozialem Status oder finanzieller Leistungsfähigkeit eine ihren Fähigkeiten entsprechende Ausbildung zu ermöglichen.

Das geltende Stipendiengesetz (bGS 415.21) wurde vom Kantonsrat am 24. April 1988 beschlossen. Ein einziger Absatz dieses Gesetzes wurde am 24. September 2007 im Rahmen der Vorlage zum neuen nationalen Finanzausgleich (NFA) geändert (Art. 11 Abs. 2). Die Verordnung zum Stipendiengesetz wurde vom Kantonsrat ebenfalls am 24. April 1988 beschlossen und bisher einer einzigen Revision unterzogen (2004, betroffen waren vier Artikel).

Das gesellschaftliche und wirtschaftliche Umfeld hat sich seit der Inkraftsetzung der geltenden Stipendien-gesetzgebung verändert. Genannt werden in diesem Zusammenhang die technologische Entwicklung, die gestiegene Mobilität, die Forderung nach lebenslangem Lernen, eine erhöhte berufliche Flexibilität, vielfältiger gewordene Familienverhältnisse oder der Trend zum beruflichen Wiedereinstieg von Frauen nach einer längeren Phase mit Familien- und Erziehungsarbeit. Die Nachfrage nach spezialisiertem und qualifiziertem Personal auf dem Arbeitsmarkt hat zugenommen. Verändert hat sich auch die Bildungslandschaft. Es sind neue Ausbildungen entstanden, viele bestehende Ausbildungen wurden neuen Anforderungen angepasst. Der Anteil an der Wohnbevölkerung ab 25 Jahren mit Abschluss auf der Tertiärstufe (Hochschule oder höhere Berufsbildung) ist zwischen 2000 und 2013 in der Schweiz von 22 auf 31 Prozent angestiegen, in Appenzell Ausserrhoden von 19 auf 27 Prozent. Gemäss Prognosen des Bundesamtes für Statistik dürfte ab 2025 über die Hälfte der erwerbstätigen Bevölkerung über einen Tertiär-Abschluss verfügen. Diesem Wandel hat eine moderne Stipendiengesetzgebung Rechnung zu tragen.

Ein weiterer Revisionsbedarf ergibt sich aus der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen («Stipendien-Konkordat»), welche der Kantonsrat am 18. März 2013 in zweiter Lesung genehmigte. Diese Vereinbarung gewährleistet einerseits eine formelle Harmonisierung der kantonalen Stipendienwesen, insbesondere durch eine einheitliche Definition stipendienrechtlicher Begriffe und wichtiger formaler Kriterien. Andererseits fördert sie die materielle Harmonisierung, vor allem durch die Vorgabe von Mindeststandards. Nachdem die Referendumsfrist Ende Mai 2013 unbenutzt abgelaufen war, erklärte der Regierungsrat per 1. Juli 2013 den Beitritt zum Konkordat. Damit ist Appenzell Ausserrhoden verpflichtet, die notwendige Anpassung des kantonalen Rechts an das Konkordat innerhalb von fünf Jahren vorzunehmen. Der vorliegende Gesetzesentwurf erfüllt alle Kriterien des Stipendien-Konkordats.

Nebst dem Stipendien-Konkordat ist auch das Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (SR 416.0, abgekürzt Ausbildungsbeitrags-gesetz) zu beachten. Die Voraussetzungen dieses Gesetzes müssen erfüllt sein, damit der Bund einem Kanton Beiträge für die Aufwendungen im Stipendienbereich ausrichtet. Das Bundesparlament beschloss im Dezember 2014 als indirekten Gegenvorschlag zur «Stipendieninitiative» eine Totalrevision des Ausbildungsbeitrags-gesetzes. Nachdem die «Stipendieninitiative» am 14. Juni 2015 abgelehnt wurde, setzte der Bundesrat das Gesetz per 1. Januar 2016 in Kraft. Dieses sieht in Artikel 4 vor, dass der Bund den Kantonen Beiträge



gewährt, soweit sie mit ihren Ausbildungsbeiträgen für den tertiären Bildungsbereich die Bestimmungen der Artikel 3, 5–14 und 16 des Stipendien-Konkordats einhalten.

Das neue Stipendiengesetz beinhaltet im Vergleich zum geltenden Recht diverse Änderungen. Von inhaltlicher resp. politischer Bedeutung sind die folgenden Punkte:

- Das kantonale Recht muss an die Mindestvorgaben des Stipendien-Konkordats angepasst werden. Das hat Auswirkungen auf die Höchstansätze der Stipendien. Die geltenden Ansätze stammen aus dem Jahr 1988 und betragen Fr. 10'000 für Ledige und Fr. 12'000 für Verheiratete (vgl. Artikel 8 Absatz 4 des Stipendiengesetzes). Das Stipendien-Konkordat sieht demgegenüber Höchstansätze von mindestens Fr. 12'000 für Ausbildungen auf der Sekundarstufe II und Fr. 16'000 für Ausbildungen auf der Tertiärstufe vor (vgl. Artikel 15 Absatz 1 Stipendien-Konkordat).
- Nach der geltenden Stipendiengesetzgebung erlässt der Kantonsrat die Ausführungsbestimmungen in einer kantonsrätlichen Verordnung. Diese Kompetenzordnung ist noch von der Landsgemeinde geprägt. Neu soll der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen erlassen. Die Revision von kantonsrätlichen Verordnungen ist vergleichsweise aufwändig und nimmt viel Zeit in Anspruch. Die Ressourcen von Verwaltung und Politik werden dadurch nicht effektiv und effizient eingesetzt.
- Die Stipendienkommission hat nach dem geltenden Recht Verfügungskompetenz und die Kompetenz zum Erlass von Richtlinien. Dies ist nicht mehr zeitgemäss. Neu wird die Verfügungskompetenz dem zuständigen Amt zugewiesen, die Rechtsetzungskompetenz soll künftig durch den ordentlichen Gesetz- und Ordnungsgeber wahrgenommen werden. Wenn die Stipendienkommission die heutigen Zuständigkeiten und Kompetenzen verliert, gibt es keine zwingenden Gründe mehr für deren Beibehaltung. Die Stipendienkommission soll daher ersatzlos aufgehoben werden, dies auch im Sinne der Aufgabenüberprüfung.
- Weder das geltende Ausserrhoder Stipendiengesetz noch die Stipendienverordnung kennen eine explizite Alterslimite für die Vergabe von Stipendien. Gesellschaftlich kann ein Trend beobachtet werden, dass zunehmend nicht nur junge Menschen Ausbildungen absolvieren. Damit stellt sich die Frage, ob die Ausrichtung von Stipendien bis zu einem bestimmten Alter limitiert werden soll. Das Stipendien-Konkordat lässt es den Kantonen offen, Alterslimiten vorzusehen. Neu soll im Ausserrhoder Recht eine Alterslimite auf der Stufe des formellen Gesetzes eingeführt werden. Sie kommt dann zum Tragen, wenn jemand eine Ausbildung nach dem vollendeten 40. Altersjahr beginnt. Diese Regelung liegt über dem Mindeststandard des Stipendien-Konkordats, welches eine Alterslimite frühestens ab dem Alter 35 vorsieht. In bestimmten Fällen sollen auch Stipendien an Personen über 40 ausgerichtet werden können, z.B. bei sozial benachteiligten Personen, bei Personen ohne abgeschlossene erste berufsbefähigende Ausbildung oder bei alleinerziehenden Elternteilen, die während Jahren Familien- und Erziehungsarbeit geleistet haben und danach wieder ins Erwerbsleben einsteigen. Die Gewährung von Darlehen ist generell nach dem Alter 40 möglich.
- Angepasst werden weiter die Höchstansätze für Darlehen. Die geltenden Ansätze wurden 1988 festgelegt und betragen Fr. 10'000 Franken pro Jahr und insgesamt Fr. 40'000 über alle Ausbildungsjahre hinweg. Neu wird beim Höchstansatz für Darlehen differenziert. Personen in Ausbildung, welche auch Stipendien erhalten, kann pro Ausbildungsjahr maximal ein Darlehen von Fr. 10'000 ausgerichtet werden. Bei Personen, die keine Stipendien erhalten, liegt der Höchstansatz neu bei Fr. 16'000. Der maximale Gesamtdarlehensbetrag über alle Ausbildungsjahre und -stufen hinweg wird von heute Fr. 40'000 auf neu Fr. 64'000 pro Person erhöht. Dies ist sachgerecht, weil nach dem neuen Gesetz vermehrt Darlehen anstelle von Stipendien ausgerichtet werden, insbesondere bei Zweitausbildungen und bei Ausbildungen, die nach dem 40. Altersjahr begonnen werden. Dies wird zu einem höheren Bedarf an Darlehen führen.



Keine wesentliche Veränderung ist bei der Verteilung von Stipendien und Darlehen geplant. Die Diskussion darüber wird immer wieder auf die politische Agenda gesetzt, die Forderungen liegen dabei weit auseinander. Befürworter von Darlehen appellieren an die Selbstverantwortung und argumentieren, dass die vom Staat gewährte Unterstützung zurückerstattet werden soll. Die Befürworter von Stipendien argumentieren mit der Chancengleichheit. Der vorliegende Gesetzesentwurf beschreibt einen Mittelweg. Die primäre Leistungspflicht liegt weiterhin bei der Person in Ausbildung, ihrer Eltern und bei den weiteren beitragspflichtigen Personen. Nur wenn damit der finanzielle Bedarf nicht gedeckt werden kann, werden im Einzelfall auf Gesuch hin Ausbildungsbeiträge ausgerichtet. Dabei gilt eine Reihenfolge. In der Erstausbildung werden zunächst bis zur Höhe des Höchstansatzes Stipendien ausgerichtet. Falls damit der anerkannte finanzielle Bedarf nicht gedeckt ist, können ergänzend Darlehen gewährt werden. Dieser Grundsatz entspricht der bisherigen Regelung.

Das Stipendien-Konkordat würde es zulassen, dass für Ausbildungen auf der Tertiärstufe der Höchstansatz für Stipendien reduziert und die Differenz durch Darlehen ersetzt wird (Splitting). Der Stipendienanteil muss dann mindestens zwei Drittel des Ausbildungsbeitrages ausmachen (Artikel 15 Absatz 4 Stipendien-Konkordat). Davon soll aber kein Gebrauch gemacht werden. Der heute schon geltende Grundsatz, wonach beitragsberechtigten Personen in der Erstausbildung Stipendien ausgerichtet werden und die Gewährung von Darlehen ergänzend zu Stipendien möglich ist, soll weiterhin bestehen bleiben. Würde ein Teil der Stipendien durch Darlehen ersetzt, so bestünde die Gefahr, dass Personen von der Bildung generell oder zumindest vom Besuch gewisser Ausbildungen abgehalten würden. Zudem müssten sich junge Menschen aus Familien mit beschränkten finanziellen Möglichkeiten in jungen Jahren stärker verschulden. Aus Respekt davor würde zumindest ein Teil von Ihnen an Stelle des Bezugs von Darlehen voraussichtlich vermehrt einer ausbildungsbegleitenden Erwerbstätigkeit nachgehen. Das würde zu einer Verlängerung der Ausbildungsdauer mit entsprechenden Kostenfolgen für den Kanton (der die Schul- und Studiengelder finanziert) führen. Eine Hochrechnung zeigt, dass mehr als die Hälfte der Einsparungen durch das Splitting kompensiert würde mit höheren Ausgaben für Darlehensbewirtschaftung und Darlehensverluste sowie für zusätzliche Schul- und Studiengelder des Kantons infolge der Verlängerung der Ausbildung der betroffenen Personen.

In gesetzgeberischer und formaler Hinsicht werden die folgenden Grundsätze umgesetzt:

- Mit dem Stipendien-Konkordat und dem Ausbildungsbeitragsgesetz des Bundes bestehen zwei Erlasse, welche für das vorliegende kantonale Stipendiengesetz von Bedeutung sind. Es stellt sich die Frage, inwieweit die entsprechenden Regelungen im kantonalen Stipendiengesetz wiederholt werden müssen oder sollen. Diverse Bestimmungen des Stipendien-Konkordats sind nicht direkt anwendbar und bedürfen einer Umsetzung im kantonalen Recht. Das gilt insbesondere für Bestimmungen mit programmatischem Charakter und für Regelungsbereiche mit Minimalstandards, welche zwingend im kantonalen Recht konkretisiert werden müssen. Einzelne Bestimmungen des Konkordats sind eindeutig und klar formuliert, sodass sie ohne weiteres direkt anwendbar sind. Das gilt insbesondere für die Artikel 5 und 6 zu den persönlichen Voraussetzungen resp. zum stipendienrechtlichen Wohnsitz. Hier kann der Gesetzestext kurz gehalten werden und auf die einschlägigen Bestimmungen des Stipendien-Konkordats verwiesen werden.
- Die Festlegung des Berechnungssystems wird weitgehend an den Regierungsrat delegiert. Das Stipendiengesetz enthält die Grundzüge und gibt den Rahmen vor, insbesondere die Höchstwerte.
- Die Begriffe und Formulierungen des Stipendien-Konkordats werden im kantonalen Gesetz übernommen. Von diesem Grundsatz wird nur in wenigen begründeten Fällen abgewichen. Wo dies der Fall ist, werden im nachfolgenden Kommentar Ausführungen gemacht.
- Die Abschnitte 4 und 5 haben die Gewährung resp. die Rückerstattung von Ausbildungsbeiträgen zum Gegenstand. Dementsprechend sind die Gesetzessubjekte mit «beitragsberechtigte Personen»



bezeichnet. Die anderen Abschnitte des Gesetzes beziehen sich demgegenüber auf alle Personen in Ausbildung, auch auf solche ohne Anspruch. Demgemäss ist in diesen Abschnitten von «Personen in Ausbildung» die Rede.



2 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Grundsatz

Die Finanzierung von Ausbildungen ist in erster Linie Sache der Eltern sowie anderer gesetzlich Verpflichteter. Der Kanton gewährt erst dann Stipendien und Darlehen, wenn deren finanzielle Mittel nicht ausreichen. Somit gilt weiterhin der Subsidiaritätsgrundsatz, welcher schon heute sowohl im Ausserrhoder Stipendienrecht als auch im Stipendien-Konkordat verankert ist. Inhaltlich wird Artikel 3 des Stipendien-Konkordats in einer sprachlich leicht angepassten Fassung übernommen.

Art. 2 Zweck

Ein zentraler Zweck des Stipendienwesens liegt darin, die Chancengleichheit im Hinblick auf die Ausbildung zu fördern. Ausserrhoderinnen und Ausserrhoder sollen im Rahmen ihrer persönlichen Fähigkeiten und Ambitionen ohne Rücksicht auf Herkunft sowie auf wirtschaftliche und soziale Verhältnisse Ausbildungen absolvieren und erfolgreich abschliessen können. Mit anderen Worten soll niemand aufgrund der finanziellen Ausgangslage von einer Ausbildung abgehalten werden.

Die Ausbildung und der Ausbildungsort können frei gewählt werden. Dieser zentrale Grundsatz darf durch die Stipendiengesetzgebung nicht geschmälert werden. Das bedeutet in erster Linie, dass mit der Gewährung von Ausbildungsbeiträgen keine Auflagen bezüglich Ausbildungsstätte und Ausbildungsgang verknüpft werden dürfen. Ist die frei gewählte Ausbildung aber nicht die kostengünstigste, kann nach Artikel 5 Absatz 5 ein angemessener Abzug gemacht werden. Grundsatz und Vorbehalt sind bereits im Stipendien-Konkordat verankert (vgl. Artikel 14 Absatz 1 und 3). Aufgrund seiner Bedeutung soll er jedoch in der kantonalen Gesetzgebung ebenfalls ausdrücklich verankert werden.

Das Stipendien-Konkordat (Artikel 2) nennt als weitere Wirkungsziele den erleichterten Zugang zur Bildung, die Unterstützung der Existenzsicherung während der Ausbildung und die Förderung der Mobilität. Der Zweckartikel des kantonalen Gesetzes lehnt sich daran an ohne jedoch sämtlich Wirkungsziele zu wiederholen.

Art. 3 Begriffe

Die beiden zentralen Begriffe «Stipendien» und «Darlehen» werden in diesem Artikel definiert. Die Formulierung lehnt sich an diejenige des Ausbildungsbeitragsgesetzes des Bundes an.

Art. 4 Grundsatz zur Beitragsberechtigung

Dieser Artikel umschreibt in allgemeiner und zusammenfassender Form, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit ein Anspruch auf Ausbildungsbeiträge besteht. Einzelheiten zu den genannten Anspruchsvoraussetzungen werden in den nachfolgenden Artikeln präzisiert.

Die persönlichen Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung und der stipendienrechtliche Wohnsitz werden im Stipendien-Konkordat eindeutig und direkt anwendbar normiert. Dazu müssen im kantonalen Gesetz keine Einzelheiten wiederholt werden. Es reicht, wenn in Fussnoten auf die entsprechenden Artikel 5 und 6 des Stipendien-Konkordats verwiesen wird.

Art. 5 Beitragsberechtigte Ausbildungen

In Absatz 1 werden die Ausbildungsstufen genannt, für welche eine Beitragsberechtigung besteht. Inhaltlich entspricht die Bestimmung Artikel 8 des Stipendien-Konkordats, begrifflich werden die Formulierungen des Ausserrhoder Rechts (insbesondere des Mittel- und Hochschulgesetzes, bGS 413.1) aufgeführt.



Eine Beitragsberechtigung besteht für Erst- und Zweitausbildungen, die zu einem anerkannten Abschluss auf der Sekundarstufe II (Brückenangebote, berufliche Grundbildung und Mittelschulen), an einer Hochschule oder in der höheren Berufsbildung führen. Eine Beitragsberechtigung besteht auch für Passerellen.

Für alle weiteren Ausbildungsstufen besteht keine Beitragsberechtigung. Nicht beitragsberechtigt ist insbesondere die Weiterbildung (vgl. Absatz 3). Darunter wird die strukturierte nichtformale Bildung verstanden, die keine Voraussetzung für eine staatlich reglementierte berufliche Tätigkeit bildet und deren Abschluss stipendienrechtlich nicht anerkannt ist. Klassische Weiterbildungen sind beispielsweise Zertifikats-, Diplom- und Weiterbildungsmasterkurse (CAS, DAS, MAS). Keine Beitragsberechtigung besteht weiter für Ausbildungen, die nach einer abgeschlossenen Zweitausbildung absolviert werden. Hinter dieser Schranke steht die gesetzgeberische Erwartung, dass die betreffenden Personen aufgrund der bereits abgeschlossenen früheren Ausbildungen selber in der Lage sind, weitere Ausbildungen zu finanzieren.

Zunehmend werden Ausbildungen oder Ausbildungsphasen im Ausland absolviert. Nach Absatz 4 besteht auch dann eine Beitragsberechtigung, wenn die im Ausland absolvierte Ausbildung einer solchen in der Schweiz gleichwertig ist. Über die Gleichwertigkeit entscheidet die vollziehende kantonale Stelle im konkreten Gesuchsverfahren. Sie wird sich dabei an die Praxis anderer Behörden anlehnen, welche in ihrem Zuständigkeitsbereich ebenfalls Gleichwertigkeitsprüfungen durchführen (z.B. das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation [SBFI] im Bereich der Berufsbildung, das Bundesamt für Gesundheit [BAG] und das Schweizerische Rote Kreuz [SRK] im Bereich der Berufe im Gesundheitswesen oder swissuniversities [Swiss ENIC] für universitäre Ausbildungen).

Die Ausbildungsrichtung und der Ausbildungsort können frei gewählt werden. Die freie Wahl kann aber Folgen haben. Ist die frei gewählte Ausbildung nicht die kostengünstigste, kann nach Absatz 5 ein angemessener Abzug gemacht werden. Es wird die Formulierung des Stipendien-Konkordats übernommen (vgl. Artikel 14 Absatz 3 des Stipendien-Konkordats). Hat beispielsweise eine beitragsberechtigte Person Paris als Ausbildungsort für ihr Mathematik-Studium gewählt, kann die Wahl bei der Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen nicht im Sinne einer Auflage verhindert werden. Der Kanton soll sich aber nur in angemessener Höhe an den damit verbundenen höheren Kosten beteiligen, deshalb muss die Möglichkeit einer Kürzung der Ausbildungsbeiträge möglich sein. Dabei sind aber mindestens jene persönlichen Kosten zu berücksichtigen, die auch bei der kostengünstigsten Lösung anfallen würden.

Art. 6 Erst- und Zweitausbildung

Die Erstausbildung beginnt nach Abschluss der obligatorischen Schule und kann mehrere bildungssystematisch aufeinander aufbauende Teilausbildungen umfassen. Absolviert eine Person beispielsweise nach dem Besuch eines Brückenangebots eine berufliche Grundbildung, erwirbt später berufsbegleitend die Berufsmaturität und schliesst im Anschluss daran ein Fachhochschulstudium ab, so erfolgen alle diese Ausbildungen im Rahmen der Erstausbildung. In zeitlicher Hinsicht müssen die Teilausbildungen nicht unmittelbar aneinandergereiht werden.

Eine Zweitausbildung beginnt, sobald eine Ausbildung nicht auf dem zuletzt erworbenen Abschluss der Erstausbildung aufbaut. Eine Zweitausbildung liegt mit anderen Worten dann vor, wenn der bildungssystematische Ausbildungsverlauf durchbrochen wird. Das ist beispielsweise der Fall, wenn eine Person nach einer erfolgreichen beruflichen Grundbildung als Maurer/in eine weitere berufliche Grundbildung



als Tiefbauzeichner/in beginnt oder wenn eine Person im Anschluss an ein erfolgreich abgeschlossenes Bachelor-Studium in Medizin ein Bachelor-Studium in Mathematik aufnimmt.

Art. 7 Form der Beitragsgewährung

Die primäre Leistungspflicht liegt bei der Person in Ausbildung, bei ihren Eltern und bei den weiteren beitragspflichtigen Personen (vgl. Artikel 1). Nur wenn damit der finanzielle Bedarf nicht gedeckt werden kann, werden im Einzelfall auf Gesuch hin Ausbildungsbeiträge ausgerichtet.

Sofern die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, kommen als Form des Ausbildungsbeitrages Stipendien und Darlehen in Frage. Dabei gilt eine Reihenfolge. In der Erstausbildung werden zunächst bis zur Höhe des Höchstansatzes (Fr. 12'000 auf der Sekundarstufe II resp. Fr. 16'000 für die nachfolgenden Ausbildungsstufen, vgl. Artikel 16) Stipendien ausgerichtet. Dieser Grundsatz entspricht der bisherigen Regelung. Falls damit der anerkannte finanzielle Bedarf nicht gedeckt wird, können auf Gesuch hin im entsprechenden Umfang ergänzend Darlehen gewährt werden. Beitragsberechtigte Personen sind dabei nicht verpflichtet, ergänzende Darlehen auch effektiv zu beziehen. Die Erfahrung zeigt, dass viele Betroffene aus Respekt vor der Verschuldung nach einer alternativen Finanzierung suchen (Verwandte und Bekannte, vermehrte ausbildungsbegleitende Erwerbstätigkeit usw.).

Das Stipendien-Konkordat würde es zulassen, dass bei Ausbildungen auf der Tertiärstufe der Höchstansatz für Stipendien reduziert und die Differenz durch Darlehen ersetzt wird (Splitting, vgl. Artikel 15 Absatz 4). Darauf soll aber verzichtet werden (vgl. die weiterführenden Aussagen dazu vorne in Kapitel 1 «Vorbemerkungen»).

Vom Grundsatz der primären Ausrichtung von Stipendien wird in drei Fällen abgewichen. Der erste betrifft Personen, die das 40. Altersjahr vollendet haben (Absatz 2). Der zweite Personen, die eine Doktoratsausbildung im Rahmen der Erst- oder Zweitausbildung absolvieren (Absatz 1). Der dritte bezieht sich auf Personen, die bereits eine Erstausbildung abgeschlossen haben und eine Zweitausbildung absolvieren (Absatz 3). Es wird davon ausgegangen, dass diese Personen zumindest teilweise für die Finanzierung von weiteren Ausbildungen sorgen können. Sofern sie die Voraussetzungen erfüllen, werden ihnen Darlehen, nicht aber Stipendien gewährt. Die Darlehensgewährung richtet sich nach den Regeln der Stipendienberechnung. Das bedeutet, dass diesen Personen derjenige Betrag als Darlehen zugesprochen wird, den sie im Rahmen einer Erstausbildung als Stipendium erhalten würden. In Härtefällen (vgl. Artikel 18 für die Definition) ist eine Erhöhung des Betrags möglich, die obere Limite liegt beim maximalen jährlichen Darlehen von Fr. 12'000 (Sekundarstufe II) resp. Fr. 16'000 (höhere Berufsbildung und Hochschulen) und beim Gesamtdarlehensbetrag von Fr. 64'000 (Artikel 17 Absatz 2).

Das Stipendien-Konkordat würde eine Limite bis hinunter auf das Alter 35 zulassen. Aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung ist davon auszugehen, dass zunehmend Personen nach dem absolvierten 35. Altersjahr eine Ausbildung absolvieren. Einer der Gründe dürfte sein, dass die Erstausbildung durch eine Phase mit Familien- und Erziehungsarbeit unterbrochen wird. Vor diesem Hintergrund ist es angemessen, wenn die Alterslimite in einem vorausschauenden Sinn bei 40 Jahren festgelegt wird.

Art. 8 Dauer der Beitragsberechtigung

Nicht immer kann die Ausbildung innerhalb der minimalen Ausbildungsdauer abgeschlossen werden, beispielsweise wegen Krankheit oder Unfall, einer Prüfungswiederholung oder aus familiären Gründen. Daher werden bei mehrjährigen Ausbildungen Ausbildungsbeiträge ohne weiteres zwei Semester über die ordentliche Ausbildungsdauer hinaus gewährt (Absatz 1). Die Regelung entspricht dem Minimalstandard von Artikel 13



Absatz 1 des Stipendien-Konkordats. Bei einjährigen Ausbildungen ist grundsätzlich keine Verlängerung möglich. Damit ein Anreiz für einen raschen Ausbildungsabschluss geschaffen wird, werden darüber hinaus grundsätzlich keine Ausbildungsbeiträge ausgerichtet. Ein rascher Ausbildungsabschluss liegt im Interesse des Kantons, der für die Schul- und Studiengelder aufkommt.

Die Erfahrung zeigt, dass nicht alle Studierenden eine mehrjährige Ausbildung innerhalb der ordentlichen Ausbildungsdauer oder einer Verlängerung um zwei Semester abschliessen können. Absatz 2 beinhaltet daher eine Grundlage, dass in begründeten Fällen eine weitergehende Verlängerung der Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen möglich ist. Voraussetzung ist ein schriftliches Gesuch. Bewilligt werden kann ein solches insbesondere aus sozialen, wirtschaftlichen, familiären oder gesundheitlichen Gründen. Ein Anspruch auf Verlängerung besteht nicht. Den vollziehenden Behörden steht ein Ermessen zu, ob im Einzelfall die Gründe gegeben sind oder nicht und ob gegebenenfalls die Gründe anerkannt werden.

Art. 9 Wechsel der Ausbildung vor Abschluss

Bei einem erstmaligen Wechsel der Ausbildung auf der gleichen Ausbildungsstufe, bleibt der Anspruch auf Ausbildungsbeiträge bestehen (Absatz 1). In begründeten Fällen kann die Dauer der Beitragsberechtigung angemessen gekürzt werden. Die vollziehenden Behörden haben diesbezüglich ein Ermessen. Konkret könnte beispielsweise eine Kürzung vorgenommen werden, wenn eine beitragsberechtigte Person im letzten Ausbildungsjahr beschliesst, die Ausbildungsrichtung wegen geringem Interesse am Ausbildungsinhalt zu wechseln. Es darf erwartet werden, dass ein solcher Entscheid zu einem früheren Zeitpunkt gefällt wird.

Wechselt eine beitragsberechtigte Person vor dem Ausbildungsabschluss zum zweiten Mal auf der gleichen Ausbildungsstufe die Ausbildung, so erlischt der Anspruch auf Stipendien, nicht aber derjenige auf Darlehen (Absatz 2). Die Beitragszahlung kann ohne weiteres von Gesetzes wegen eingestellt werden. Eine Verfügung ist nicht notwendig.

Art. 10 Finanzieller Bedarf

Der finanzielle Bedarf umfasst die für die Lebenshaltung und Ausbildung notwendigen Kosten, sofern und soweit sie die zumutbare Eigenleistung der Person in Ausbildung ihrer Eltern oder anderer gesetzlich Verpflichteter übersteigen (Absatz 1). Entscheidend sind nicht die effektiv anfallenden Kosten, sondern die anrechenbaren. Hat eine Person in Ausbildung beispielsweise ein 1. Klasse Generalabonnement der Schweizerischen Bundesbahnen, so sind bei der Berechnung ihres finanziellen Bedarfs nicht die effektiv angefallenen Kosten massgebend, sondern das günstigste Abonnement resp. Billett für die notwendigen Fahrten.

Der Regierungsrat regelt in der Verordnung die Einzelheiten zur Berechnung des finanziellen Bedarfs. Er kann dabei Pauschalen und Ansätze festlegen. Notwendige Kosten sind dann die gemäss Pauschale oder Ansatz anrechenbaren Kosten. Pauschalen oder Ansätze können insbesondere für die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten sowie für die zumutbaren Eigen- und Fremdleistungen (Artikel 15) festgelegt werden. Dabei sind die Vorgaben von Artikel 18 des Stipendien-Konkordats zu beachten.

Art. 11 Bemessungsgrundsatz

Ausbildungsbeiträge stellen einen Beitrag an den finanziellen Bedarf der Person in Ausbildung dar. In dieser Bestimmung kommt die Subsidiarität der Ausbildungsbeiträge (vgl. Artikel 1) zum Ausdruck. Die primäre Leistungspflicht liegt bei der Person in Ausbildung, ihren Eltern und bei den weiteren beitragspflichtigen Personen.



Art. 12 Zumutbare Eigenleistung

Personen in Ausbildung kann ein angemessener Beitrag an die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten («Eigenleistung») angerechnet werden. Dabei ist der Struktur der Ausbildung Rechnung zu tragen (vgl. Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a Stipendien-Konkordat). Die Einzelheiten sind in der Verordnung zu konkretisieren. Es ist vorgesehen, dass in der Regel eine Eigenleistung angerechnet wird. In begründeten Fällen soll darauf verzichtet werden können. Weiterführende Aussagen dazu werden im Kommentar zu Artikel 15 gemacht.

Die Eigenleistung kann mit einem Einkommen aus einer ausbildungsbegleitenden Erwerbstätigkeit erwirtschaftet werden. Ein allfälliges Vermögen wird angerechnet. Es kann sein, dass die Person in Ausbildung das vorhandene Vermögen nur mit Nachteil für ihre Ausbildung flüssig machen kann, weil es z.B. in einem Haus steckt. In solchen Fällen kann gestützt auf den Härtefallartikel (Artikel 18) im entsprechenden Umfang ein Darlehen ausgerichtet werden.

Art. 13 Zumutbare Fremdleistung

Der Begriff der «Fremdleistung» kommt in mehreren Gesetzesartikeln vor und muss geklärt werden. Fremdleistungen werden im Rahmen der Berechnung von Ausbildungsbeiträgen den Eltern und anderen gesetzlich verpflichteten Personen zugemutet (vgl. Artikel 10 Absatz 1). Weitere gesetzlich verpflichtete Personen sind insbesondere Ehepartner und Partner in eingetragener Partnerschaft. Es besteht keine Rangfolge. In den meisten Fällen sind die Eltern die einzigen fremdleistungspflichtigen Personen. Es kann aber vorkommen, dass mehrere Personen zu einer Unterstützungsleistung verpflichtet sind. So ist es beispielsweise möglich, dass eine Person in Ausbildung verheiratet ist und die Eltern noch leben. Dann wird sowohl für den Ehepartner als auch für die Eltern berechnet, ob ein finanzieller Beitrag zugemutet werden kann. Wenn ja, reduziert sich der finanzielle Bedarf der Person in Ausbildung im entsprechenden Umfang. Dabei ist zu beachten, dass die zumutbare Leistung der Eltern in gewissen Fällen reduziert ist (vgl. Absatz 3 resp. die unmittelbar nachfolgenden Ausführungen).

Es gibt Personen in Ausbildung, die sich aufgrund ihrer Biografie in einem bestimmten Mass von den Eltern gelöst haben und von ihnen zumindest teilweise unabhängig geworden sind. Dann ist es sachgerecht, wenn der zumutbare Elternbeitrag reduziert wird. Absatz 2 umschreibt die relevanten Tatbestände abschliessend.

Art. 14 Berechnungsgrundlagen

Die Beurteilung der Beitragsgesuche stützt sich in erster Linie auf Steuerveranlagungen. Basis für die Berechnung des finanziellen Bedarfs ist in der Regel die letztverfügbare rechtskräftige Steuerveranlagung der gesuchstellenden Person resp. allfälliger unterstützungspflichtiger Dritter (Eltern). Bei geschiedenen Eltern muss die Steuerveranlagung des Vaters und der Mutter beigezogen werden.

Ob ein stipendienrechtlicher finanzieller Bedarf besteht oder nicht, wird aufgrund der tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse ermittelt (Absatz 1). Diese sind so zeitnah wie möglich festzustellen. Eine Tagesaktualität ist aber nicht möglich, die letztverfügbare rechtskräftige Steuerveranlagung betrifft in der Regel eine mehr oder weniger weit zurückliegende Periode.

Weiterführende Aussagen zur Rolle der Steuerveranlagungen werden im Kommentar zu Artikel 25 (Datenbearbeitung und Amtshilfe) gemacht.



Art. 15 Berechnung des finanziellen Bedarfs

Das geltende Recht sieht Freibeträge bei den Einnahmen und eine obere Begrenzung des anrechenbaren Aufwands für die Lebenshaltung und Ausbildung vor. Dies ist weiterhin möglich. Für die Berechnung des finanziellen Bedarfs können nach Artikel 15 Pauschalen festgelegt werden. Das Stipendien-Konkordat lässt solche ausdrücklich zu (vgl. Artikel 18 Absatz 2). Das bedeutet, dass sowohl der Person in Ausbildung als auch ihr gegenüber beitragspflichtigen Personen die Kostenfaktoren der anerkannten Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten unabhängig von den effektiven Ausgaben pauschal festgelegt werden können.

Der Regierungsrat kann in der Verordnung Ansätze für Eigen- und Fremdleistungen festlegen. Das bedeutet gegebenenfalls, dass der Person in Ausbildung und ihr gegenüber beitragspflichtigen Personen in zumutbarer Weise erzielbare Einkünfte angerechnet werden, unabhängig davon, ob diese auch tatsächlich erzielt werden oder nicht. Würde darauf verzichtet, entstünde eine problematische Rechtsungleichheit. Personen in Ausbildung, die beispielsweise einer ausbildungsbegleitenden Erwerbstätigkeit nachgehen, wären dann bei der Berechnung des Anspruchs auf Ausbildungsbeiträge schlechter gestellt als solche, die kein Einkommen erzielen, ein solches aber erzielen könnten. Das soll verhindert werden.

Pauschalen haben Vor- und Nachteile. Der Nachteil liegt darin, dass der stipendienrechtlich berechnete finanzielle Bedarf nicht mit den effektiven Aufwendungen und Einnahmen übereinstimmen muss. Diese Ungenauigkeit ist aber vertretbar. Ausbildungsbeiträge stellen einen Beitrag an die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten dar (Artikel 11) und decken höchst selten den gesamten finanziellen Bedarf einer Person in Ausbildung. Der Vorteil liegt darin, dass der Berechnungsaufwand deutlich reduziert werden kann. Würde auf Pauschalen und Ansätze verzichtet, müssten der Berechnung in einem ersten Schritt die effektiven Aufwendungen zugrunde gelegt werden. In einem zweiten Schritt müsste dann im Einzelfall geklärt werden, welcher Kostenanteil anrechenbar ist. Das ist deshalb nötig, weil die effektiven Kosten nicht zwingend den notwendigen Kosten entsprechen müssen. Lebt eine Person in Ausbildung beispielsweise alleine in einer 5-Zimmer-Wohnung, können ihr vernünftigerweise nicht die effektiven Wohnkosten angerechnet werden. Denn dann würde eine stossende Rechtsungleichheit zu Personen entstehen, die günstiger in einem Wohnheim für Studierende oder einer Wohngemeinschaft leben. In der Abwägung überwiegen die Vorteile der Pauschalen die Nachteile klar. Dank Pauschalen wird der Berechnungsaufwand für alle Beteiligten tief gehalten. Zudem wird eine rechtsgleiche Behandlung der Gesuche ermöglicht.

Art. 16 Höchstansätze Stipendien

Im Gesetz ist zu definieren, wie hoch ein Stipendium maximal ausfallen kann. Die Höchstansätze des geltenden Ausserrhoder Rechts betragen Fr. 10'000 für Ledige und Fr. 12'000 für Verheiratete (vgl. Artikel 8 Absatz 4 Stipendengesetz). Diese Beträge wurden 1988 festgelegt und gelten seither unverändert. Die aktuellen Ausserrhoder Maximalstipendien gehören schweizweit zu den tiefsten. Als Folge des Beitritts zum Stipendien-Konkordat müssen die Höchstansätze angepasst werden. Das Stipendien-Konkordat sieht auf der Sekundarstufe II solche von mindestens Fr. 12'000 vor und auf der Tertiärstufe mindestens Fr. 16'000 (vgl. Artikel 15 Absatz 1). Diese Ansätze werden übernommen.

Ein interkantonaler Vergleich der Höchstansätze für Stipendien zeigt folgendes Resultat. Weil nicht alle Kantone zwischen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe (Hochschule oder höhere Berufsbildung) differenzieren, werden nur die Höchstansätze der Tertiärstufe abgebildet:

- Fr. 13'000 (AI, LU, NW, SH, SZ)
- Fr. 14'000 (UR)
- Fr. 16'000 (Stipendienkonkordat, AG, FR, GE, GL, GR, SG, SO, TG, JU, VS)



- Fr. 16'600 (OW)
- Fr. 18'700 (BS)
- Fr. 24'000 (NE)
- Fr. 25'900 (BL)
- Fr. 26'000 (BE)
- Fr. 33'000 (ZH)

Stipendien stellen einen Beitrag an die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten der Person in Ausbildung dar (Artikel 11). Wer Stipendien erhält, wird damit nicht den gesamten finanziellen Bedarf für Ausbildung und Lebenshaltung decken können. Das gilt auch für beitragsberechtigte Personen, denen der Höchstansatz ausgerichtet wird.

Es macht Sinn, wenn der Regierungsrat diese Ansätze ohne formelle Gesetzesrevision der Teuerung anpassen kann (vgl. Artikel 27).

Art. 17 Höchstansätze Darlehen

Wie bei den Stipendien sind auch für die Darlehen Höchstansätze festzulegen. Nach dem geltenden Recht können Darlehen bis zu einem Betrag von 10'000 Franken pro Jahr, höchstens aber bis zu einem Gesamtbetrag von 40'000 Franken, gewährt werden. Diese Höchstansätze wurden Ende der 80er-Jahre des letzten Jahrhunderts festgelegt. Sie sind im interkantonalen Vergleich tief, entsprechen nicht mehr den heutigen Verhältnissen und werden nun angehoben.

Beim Höchstansatz für Darlehen wird nach Absatz 1 differenziert. Beitragsberechtigten Personen in Erstausbildungen an Hochschulen und in der höheren Berufsbildung, welche auch Stipendien erhalten, kann pro Ausbildungsjahr maximal ein Darlehen von Fr. 10'000 ausgerichtet werden. Somit beträgt der maximal mögliche jährliche Ausbildungsbeitrag des Kantons für eine beitragsberechtigte Person Fr. 26'000 (Fr. 16'000 Stipendien plus Fr. 10'000 Darlehen). Für beitragsberechtigte Personen, die keine Stipendien erhalten, liegt der Höchstansatz für Darlehen bei Fr. 12'000 auf der Sekundarstufe II resp. Fr. 16'000 für die nachfolgenden Ausbildungsstufen. Der zweitgenannte Ansatz gilt insbesondere für Personen, die eine Zweitausbildung absolvieren oder eine Ausbildung nach dem 40. Altersjahr beginnen.

Der Vergleich der Höchstansätze für Darlehen eines Teils der Kantone zeigt folgendes Resultat:

- Fr. 30'000 (FR)
- Fr. 40'000 (OW)
- Fr. 50'000 (AI)
- Fr. 60'000 (GL, GR, NW, TG, ZG)
- Fr. 80'000 (SZ)
- Fr. 100'000 (LU, SG)

Absolviert eine beitragsberechtigte Person mehrere Ausbildungen auf verschiedenen Ausbildungsstufen, so werden die Darlehensbeträge kumuliert. Absatz 2 legt fest, dass einer beitragsberechtigten Person insgesamt über alle Ausbildungsjahre Darlehen in der Höhe von maximal Fr. 64'000 gewährt werden können. Dies ist aus zwei Gründen gerechtfertigt. Erstens haben sich die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse seit Inkraftsetzung des geltenden Stipendiengesetzes verändert. Zweitens werden mit dem neuen Gesetz vermehrt Darlehen anstelle von Stipendien ausgerichtet (insbesondere Zweitausbildungen und Ausbildungen mit Beginn nach dem 40. Altersjahr). Dies wird zu einem höheren Bedarf an Darlehen führen.



Art. 18 Härtefälle

Härtefälle stellen atypische Sachverhalte dar, die erheblich vom Normalfall abweichen, sodass eine Ausnahmeregelung gerechtfertigt erscheint. Den vollziehenden Behörden kommt bei solchen Fällen in der Beurteilung ein grosses Ermessen zu. So soll es in bestimmten Konstellationen möglich sein, dass Personen in Ausbildung ein Darlehen beziehen können, auch wenn aufgrund der Berechnung des finanziellen Bedarfs an sich kein Anspruch darauf besteht. Konkret geht es primär um zwei Fallgruppen. Die eine betrifft Konstellationen, in denen Vermögen vorhanden ist, dieses aber nicht für die Ausbildung flüssig gemacht werden kann, weil es beispielsweise im elterlichen Betrieb oder im Haus investiert ist. Die zweite Fallgruppe betrifft Eltern oder andere fremdleistungspflichtige Personen, die durchaus Beiträge leisten könnten, dies faktisch aber nicht tun. Dann sollen auf Gesuch hin Darlehen ausgerichtet werden können. Andernfalls müssten die betreffenden Personen auf die Ausbildung verzichten oder aber den Klageweg gegen ihre Eltern oder andere Leistungspflichtige beschreiten.

Art. 19 Rückerstattung von Stipendien

Stipendien sind im Grundsatz nicht zurückzuerstatten. Es gibt aber Fälle, in denen eine Rückerstattung ausnahmsweise gerechtfertigt erscheint. Dabei geht es um zwei Fälle. Stipendien sind nach Absatz 1 erstens zurückzuerstatten, wenn sie durch falsche oder unvollständige Angaben erwirkt oder ihrem Zweck entfremdet wurden. Zweitens erfolgt eine Rückerstattung beim Ausbildungsabbruch, soweit Stipendien für die restliche Ausbildungszeit bereits ausbezahlt worden sind (Absatz 2). Stirbt die beitragsberechtigte Person, so wird auf die Rückerstattung beim Ausbildungsabbruch verzichtet.

In Absatz 3 wird festgelegt, dass der Rückerstattungsanspruch erlischt, wenn er nicht innert eines Jahres seit Kenntnis geltend gemacht wird und in jedem Fall zehn Jahre nach der Beitragsauszahlung. Würde auf diese Regelung verzichtet, kämen die Verjährungs- und Verwirkungsfristen des übergeordneten Rechts zum Tragen. Welche Frist konkret gelten würde, müsste im Einzelfall durch Auslegung anderer Erlasse festgestellt werden. Die Verankerung einer entsprechenden Regelung im Ausserrhoder Stipendengesetz macht Sinn. Sie schafft Rechtssicherheit.

Art. 20 Rückzahlung von Darlehen

Es ist sachgerecht, wenn ein Zeitrahmen festgelegt wird, in welchem Darlehen zurückzuzahlen sind. Dieser beträgt 10 Jahre seit Abschluss oder Abbruch der Ausbildung (Absatz 1).

Die Rückzahlungsfrist kann um maximal fünf Jahre verlängert werden. Voraussetzung ist in formeller Hinsicht ein schriftliches Gesuch und in materieller Hinsicht das Vorliegen einer Härte (vgl. Artikel 18 für die Definition). Konkret könnte eine Verlängerung beispielsweise bei einem unverschuldeten Verlust der Arbeitsstelle oder einer vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit infolge Erkrankung bewilligt werden. Eine Verlängerung kann einmalig oder mehrmalig erfolgen, insgesamt aber maximal für fünf Jahre.

In Missbrauchsfällen können Darlehen zurückgefordert werden (Absatz 4). Ob die Rückforderung in solchen Fällen sofort oder innerhalb einer „Gnadenfrist“ erfolgt, muss im Einzelfall im Sinne der Verhältnismässigkeit geprüft und entschieden werden.

Art. 21 Verzinsung

Darlehen sind nach Ablauf von zwei Jahren seit Abschluss oder Abbruch der Ausbildung zu verzinsen. In Härtefällen kann auf die Zinszahlung ganz oder teilweise verzichtet werden (Absatz 2).



Mit dem befristeten Verzicht auf Zinsen wird ein Anreiz geschaffen, dass Bezügerinnen und Bezüger ihre Darlehensausstände rasch zurückzahlen.

Denkbar ist, dass auf eine Verzinsung gänzlich verzichtet wird. Diese Option wurde verworfen. Die Verzinsung setzt einerseits einen Anreiz für einen raschen Ausbildungsabschluss und andererseits für eine zeitnahe Rückzahlung der Darlehensschuld. Das Gesetz sieht keinen Maximalzinssatz vor. Mit der Bestimmung, wonach der Zins angemessen sein muss, wird ein Rahmen geschaffen. In der Verordnung ist die Höhe des Zinses zu konkretisieren.

Die Kompetenz für die Festlegung der weiteren Einzelheiten wird an den Regierungsrat delegiert (Artikel 26). Im Bereich der Verzinsung sind insbesondere die Zinssätze zu konkretisieren. Gestaffelte Zinssätze sind möglich.

Art. 22 Stillstand

Auf ein und derselben Ausbildungsstufe werden oft mehrere Ausbildungen abgeschlossen. So absolvieren beispielsweise viele Studierende auf Hochschulstufe im Anschluss an den Bachelor-Abschluss ein Master-Studium. In solchen Fällen wäre es fragwürdig, wenn während der laufenden weiterführenden Ausbildung eine Rückzahlungspflicht und eine Zinsschuld für bereits abgeschlossene Ausbildungen entstehen würden. Daher wird festgelegt, dass sich Rückzahlungs- und Zinspflicht des gesamten Darlehensbetrags nach dem Zeitpunkt des Abschlusses oder Abbruchs der neuen Ausbildung richtet.

Art. 23 Forderungsverzicht

In schwerwiegenden Härtefällen kann auf die Rückerstattung von Stipendien oder auf die Rückzahlung von Darlehen ganz oder teilweise verzichtet werden. Denkbar ist beispielsweise, dass einem invalid und arbeitsunfähig gewordenen Bezüger die noch offene Darlehensschuld erlassen wird.

Art. 24 Mitwirkungspflicht

Keine Bemerkungen.

Art. 25 Datenbearbeitung und Amtshilfe

Ausbildungsbeiträge werden jährlich aufgrund der aktuellen finanziellen Verhältnisse neu auf der Basis von Steuerveranlagungen (vgl. dazu den Kommentar zu Artikel 14) beurteilt. Das führt dazu, dass die zuständige kantonale Stelle in einem Dossier über eine Person in Ausbildung in der Regel die Steuerveranlagungen von mehreren Beitragspflichtigen über mehrere Jahre hinweg führt.

Mit dem Stipendiengesetz soll eine zeitgemässe Regelung für die Amtshilfe geschaffen werden. In der Regel werden die für die Gesuchsbeurteilung benötigten Daten von der Person in Ausbildung beschafft und zugänglich gemacht. Es gibt im Vollzugsalltag aber immer wieder Situationen, in denen die vollziehenden Behörden Daten von Sozialversicherungen, von Steuerbehörden, von Sozialhilfebehörden oder Gerichten (insbesondere im Zusammenhang mit Unterhaltszahlungen) beschaffen müssen. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn sich Eltern weigern, benötigte Dokumente auszuhändigen. Dann könnte das Gesuch zum Nachteil der Tochter oder des Sohnes gar nicht beurteilt werden. Das wäre problematisch und würde zu einer stossenden Rechtsungleichheit führen. Mit der Verankerung der Amtshilfe in Absatz 1 kann dies verhindert werden.



Absatz 2 ermöglicht, dass die AHV-Versichertennummer systematisch verwendet werden darf. Damit kann die Datenqualität erhöht und der Bearbeitungsaufwand verringert werden. Bereits heute wird die AHV-Versichertennummer aller Personen geführt, welche Stipendien oder Darlehen beziehen. Diese Nummer muss im Rahmen der Statistik an den Bund geliefert werden, die rechtliche Grundlage dazu bildet die Statistikerhebungsverordnung des Bundes (SR 431.012.1). Abgesehen vom Statistikbereich regelt das Bundesrecht die Verwendung der AHV-Versichertennummer für die mit dem Vollzug von kantonalem Recht betrauten kantonalen Stellen in allgemeiner Form. So können unter anderem die Bildungsinstitutionen die Nummer für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben systematisch verwenden (Artikel 50e Absatz 2 Buchstabe d des AHV-Gesetzes, SR 831.10). Es stellt sich die Frage, ob diese Bundesbestimmung bereits eine hinreichende Grundlage für die systematische Verwendung der AHV-Versichertennummer im Vollzug des Ausserrhoder Stipendienrechts darstellt. Bei einer weiten Auslegung des Begriffs «Bildungsinstitution» kann die Frage bejaht werden. Falls der Begriff hingegen eng ausgelegt wird, sieht die rechtliche Lage anders aus. Damit alle Zweifel beseitigt werden können, soll neu eine ausdrückliche kantonale rechtliche Grundlage geschaffen werden.

Die Verwendung der AHV-Versichertennummer erleichtert die tägliche Arbeit der vollziehenden Behörde erheblich. Sie nimmt regelmässig mit anderen Stellen Kontakt auf, welche ebenfalls die AHV-Versichertennummer führen, beispielsweise mit Sozialhilfebehörden oder mit Ausgleichskassen. Würde die Verwendung der AHV-Nummer nicht zugelassen, stünde die naheliegende, einfache und eindeutige Identifizierung nicht zur Verfügung. Die Identifizierung wäre dann aufwändiger, komplizierter und fehleranfälliger. Deswegen wäre die AHV-Nummer aber nicht besser geschützt, denn beide Stellen führen sie ohnehin.

Art. 26 Vollzugsrecht

Nach der geltenden Stipendiengesetzgebung erlässt der Kantonsrat die Ausführungsbestimmungen in einer kantonsrätlichen Verordnung. Neu erlässt diese der Regierungsrat. Weiterführende Bemerkungen dazu werden im Kapitel 1 «Vorbemerkungen» gemacht.

Art. 27 Teuerung

Es macht Sinn, dass der Regierungsrat sämtliche Ansätze an die eingetretene Teuerung anpassen kann. Damit kann verhindert werden, dass sich die Beitragsleistungen zulasten der Personen in Ausbildung wegen der Teuerung verschlechtern.

Art. 28 Übergangsbestimmungen

Das neue Recht soll nicht nur für erstmalige Gesuche zu Anwendung kommen, sondern auch für sogenannte Erneuerungsgesuche von Personen, denen bereits nach altem Recht Ausbildungsbeiträge zugesprochen wurden. Das Stipendiengesetz wird in diesem Sinne auf alle Gesuche angewendet, welche sich auf eine Ausbildungszeit nach dem Inkrafttreten beziehen und noch nicht rechtskräftig erledigt sind. Mit Vorteil wird das Gesetz auf Beginn eines Ausbildungs- oder Studienjahres in Kraft gesetzt (anfangs August).

In Absatz 2 wird für die bestehenden altrechtlichen Darlehen eine abweichende Regelung getroffen. Hinsichtlich Verzinsung und Rückzahlung ist das neue Recht teilweise etwas restriktiver, als das bisherige. Die Betroffenen sollen in ihrem Vertrauen auf die altrechtlichen Rahmenbedingungen geschützt werden. Daher gilt grundsätzlich weiterhin das alte Recht. Nur wenn die Bestimmungen des neuen Gesetzes für die Betroffenen günstiger sind, kommt das neue Recht zur Anwendung (Absatz 2).

3 Fiktives und vereinfachtes Beispiel zur Veranschaulichung

Nachfolgend wird an einem fiktiven Beispiel aufgezeigt, welche Ausbildungsbeiträge gestützt auf das in Vernehmlassung stehende Stipendiengesetz möglich sind. Im konkreten Beispiel geht es nicht darum, eine exakte Berechnung abzubilden. Vielmehr sollen die Begriffe des Gesetzes und das Zusammenwirken der Berechnungsfaktoren an einem anschaulichen Beispiel aufgezeigt werden. Die Modalitäten der Berechnung stehen heute noch nicht abschliessend fest, sie werden weitgehend in der Verordnung des Regierungsrats festgelegt. Daher sind die genannten Beträge nicht das Ergebnis der künftig geltenden Berechnung und haben keinen präjudizierenden Charakter.

Ausgegangen wird im Beispiel von einer Familie mit drei Kindern in Ausbildung. Zwei der Kinder besuchen die Volksschule. Der älteste Sohn hat eben die Mittelschule abgeschlossen und tritt an der ETH in Zürich die Bachelor-Ausbildung in Maschineningenieurwissenschaften an. Im Hinblick auf diese Ausbildung stellt er ein Gesuch um eine Ausbildungsbeihilfe. Der Vater ist Angestellter im Detailhandel und verdient im Monat Fr. 4'800. Die Mutter ist Familien- und Hausfrau und geht keiner Erwerbstätigkeit nach. Die Familie wohnt im Elternhaus der Mutter, welches sie geerbt hat. Der Verkehrswert des Hauses beträgt Fr. 0.5 Mio., die Liegenschaft ist mit einer Hypothek in der Höhe von Fr. 0.3 Mio. belastet

Ziffer	Beschreibung	Fr. pro Jahr
Anrechenbarer finanzieller Bedarf		
1	Lebenshaltungs- und Ausbildungskosten der Person in Ausbildung	24'000
2	Zumutbare Fremdleistung der Eltern	-1'000
3	Zumutbare Eigenleistung der Person in Ausbildung	-3'000
4	Fehlbetrag (=finanzieller Bedarf)	20'000
Ausbildungsbeiträge		
5	Stipendien	16'000
6	Ordentliches Darlehen (fakultativ)	max. 4'000
7	Zusätzliches Darlehen im Härtefall (fakultativ)	max. 1'000

Erläuterungen:

- **Ziffer 1:** Die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten der Person in Ausbildung umfassen insbesondere die Wohnkosten, die auswärtige Verpflegung, die Kosten für die medizinische Grundversorgung, die Kosten für den notwendigen Transport, Semestergebühren und die Kosten für die notwendigen Bücher und Skripte.
→ siehe Artikel 10, Artikel 15
- **Ziffer 2:** Fremdleistungen werden insbesondere den Eltern zugemutet. Anrechenbar ist höchstens jener Einkommensteil, der den Grundbedarf der Familie übersteigt. Dies wird mit einem Familienbudget berechnet. Für die Feststellung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse wird auf die Steuerveranlagung abgestellt. Im vorliegenden Fall benötigt die Familie aufgrund des vergleichsweise geringen Lohnes das gesamte Einkommen. Das Familieneinkommen lässt mit anderen Worten keine Fremdleistung an die Ausbildung des Sohnes zu. Die Familie hat mit dem geerbten Haus aber ein Vermögen. Daraus ist ein Fremdbeitrag von Fr. 1'000 zumutbar. Die Höhe ergibt sich nicht aus dem Gesetz, sondern wird in der Verordnung festgelegt.
→ siehe Artikel 13 Absatz 1 und 2, Artikel 14, Artikel 15
- **Ziffer 3:** Dem ältesten Sohn kann eine Eigenleistung in Form einer ausbildungsbegleitenden Erwerbstätigkeit zugemutet werden. Die Höhe des Beitrags ergibt sich nicht aus dem Gesetz, sondern ist gegeben-



falls in der Verordnung festzulegen. Im fiktiven Beispiel wird von einem Beitrag von Fr. 3'000 ausgegangen. Dieser wird auch dann angerechnet, falls der Sohn keiner Erwerbstätigkeit nachgehen sollte.

→ siehe Artikel 12, Artikel 15

- **Ziffer 4:** Der Fehlbetrag zeigt auf, welche finanziellen Mittel der betreffenden Person in Ausbildung zur Deckung ihrer Lebenshaltungs- und Ausbildungskosten fehlen. Im fiktiven Beispiel sind es Fr. 20'000.
→ siehe Artikel 15
- **Ziffer 5:** In der Erstausbildung werden Ausbildungsbeiträge als Stipendien ausgerichtet. Es ist im vorliegenden Beispiel davon auszugehen, dass der jährliche Höchstansatz von Fr. 16'000 Franken ausgerichtet wird. Stipendien decken nicht den gesamten Fehlbetrag. Im vorliegenden Fall sind es 80 %.
→ siehe Artikel 7 Absatz 1, Artikel 16
- **Ziffer 6:** Falls trotz Stipendien ein Fehlbetrag bestehen bleibt – was regelmässig der Fall ist – können ergänzend Darlehen beantragt werden. Maximal können in solchen Fällen Fr. 10'000 pro Jahr ausgerichtet werden. Nicht alle beitragsberechtigten Personen machen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Aus Respekt vor der Verschuldung suchen viele Betroffene nach alternativen Finanzierungen (Verwandte und Bekannte, vermehrte ausbildungsbegleitende Erwerbstätigkeit usw.). Im Beispiel beträgt der ungedeckte Fehlbetrag nach Stipendien Fr. 4'000. Dieser Betrag kann dem Sohn auf Gesuch hin ergänzend zu den Stipendien als Darlehen ausgerichtet werden.
→ siehe Artikel 7 Absatz 1, Artikel 17 Abs. 1 Buchstabe a
- **Ziffer 7:** Den Eltern wird eine Fremdleistung von jährlich Fr. 1'000 zugemutet. Das Vermögen steckt im geerbten Haus. Die Familie könnte das Vermögen nur mit einer Aufstockung der Hypothek „flüssig“ machen. Angesichts der relativ hohen Belastung der Liegenschaft und des vergleichsweise geringen Einkommens ist es fraglich, ob die Bank zu einer Erhöhung der Hypothek bereit ist. In dieser Situation könnte die Härtefallregelung zum Tragen kommen, welche die Ausrichtung von Darlehen in Abweichung von der Berechnung des finanziellen Bedarfs ermöglicht. Konkret könnte die zumutbare Fremdleistung der Eltern (Fr. 1'000) als ergänzendes Darlehen ausgerichtet werden.
→ siehe Artikel 18



4 Auswirkungen

In personeller und organisatorischer Hinsicht ergeben sich aus der Umsetzung des vorliegenden Gesetzes keine erheblichen Veränderungen. Die heutigen Aufgaben von Departement, Amt und Abteilung bleiben im Kern bestehen. Wie in den Vorbemerkungen ausgeführt, soll aber die Stipendienkommission aufgehoben werden.

In finanzieller Hinsicht ergeben sich Mehrkosten wegen den neuen Höchstansätzen für Stipendien. Nach geltendem Ausserrhoder Recht betragen diese heute Fr. 10'000 für Ledige und Fr. 12'000 für Verheiratete (vgl. Artikel 8 Absatz 4 Stipendiengesetz). Als Folge des Beitritts zum Stipendien-Konkordat müssen die jährlichen Höchstansätze auf Fr. 12'000 resp. Fr. 16'000 angepasst werden. Weiterführende Aussagen dazu finden sich im Kommentar zu Artikel 16 (Kapitel 0). Die jährlich wiederkehrenden Mehrkosten dieser Anpassung betragen für den Kanton rund Fr. 400'000. Damit können einerseits die Höchstansätze gemäss Stipendien-Konkordat umgesetzt werden, ohne dass für die beitragsberechtigten Personen im Vergleich zum geltenden Recht wesentliche Verschlechterungen eintreten. Im Finanzplan ist ab 2018 der entsprechende Betrag eingestellt.

Mit dem neuen Gesetz werden im Vergleich zum geltenden Recht vermehrt Darlehen anstelle von Stipendien ausgerichtet, insbesondere bei Zweitausbildungen und bei Ausbildungen, die nach dem 40. Altersjahr begonnen werden. Der entsprechend höhere Bedarf an Darlehen führt zu einer höheren Belastung der Investitionsrechnung. Die Erfolgsrechnung ist davon kaum betroffen, weil Darlehen rückzahlungspflichtig sind.

Das Gesetz wirkt sich positiv auf die Personen in Ausbildung aus, auf die sie unterstützenden Personen und letztlich auch auf die Standortattraktivität. Mit dem totalrevidierten Stipendiengesetz positioniert sich Appenzell Ausserrhoden als bildungs- und familienfreundlicher Kanton. Das entspricht den Zielen des aktuellen Regierungsprogramms 2016–2019.