Änderung des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 10. Januar 2017, RRB Nr. 2017/77

Zuständiges Departement

Departement für Bildung und Kultur

Vorberatende Kommissionen

Bildungs- und Kulturkommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Verhältnis zur Planung	6
3. Auswirkungen	6
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen.....	6
3.2 Vollzugsmassnahmen	6
3.3 Folgen für die Gemeinden	6
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	7
5. Rechtliches.....	8
5.1 Rechtmässigkeit und Zuständigkeit.....	8
5.2 Inkrafttreten.....	9
6. Antrag.....	9

Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

Kurzfassung

Das neue Ausbildungsbeitragsgesetz des Bundes ist am 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Nach Artikel 4 dieses Bundesgesetzes gewährt der Bund den Kantonen Beiträge, soweit sie mit ihren Ausbildungsbeiträgen für den tertiären Bildungsbereich die Bestimmungen der Artikel 3, 5 bis 14 und 16 des Stipendienkonkordats einhalten. Dies gilt auch für Kantone, die, wie der Kanton Solothurn, dem Stipendienkonkordat nicht beigetreten sind.

Als Folge von Artikel 4 des Ausbildungsbeitragsgesetzes muss der Kanton Solothurn seine Stipendiengesetzgebung anpassen, will er seinen Anspruch auf Gewährung von Bundesbeiträgen im Tertiärbereich nicht verlieren.

Das Stipendiengesetz muss in den folgenden zwei Punkten dem Stipendienkonkordat angepasst werden:

- Nach dem Stipendienkonkordat gilt neu die Beitragsberechtigung auch für Personen, die seit fünf Jahren in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind und über eine Aufenthaltbewilligung verfügen. Dieser beitragsberechtigte Personenkreis ist heute im Stipendiengesetz nicht vorgesehen und muss deshalb neu aufgenommen werden.
- Nach heutigem kantonalem Recht werden Ausbildungsbeiträge in der Regel nur für die ordentliche Dauer der Ausbildung gewährt. Nach dem Stipendienkonkordat hingegen besteht der Anspruch auf Ausbildungsbeiträge bei mehrjährigen Ausbildungsgängen bis zu zwei Semestern über die Regelstudiendauer hinaus. Das Stipendiengesetz muss entsprechend angepasst werden.

Bei dieser Gelegenheit wird das kantonale Stipendiengesetz vorwiegend redaktionell aktualisiert oder präzisiert.

Die Anpassung führt zu jährlichen Mehrkosten von rund 0,3 Mio. Franken. Ohne diese Anpassung würden die jährlichen Bundesbeiträge von rund 0,8 Mio. Franken wegfallen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über eine Änderung des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz) vom 30. Juni 1985¹⁾.

1. Ausgangslage

In der Schweiz sind die Kantone für die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen zuständig. Der Bund kann den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge an Studierende von Hochschulen und anderen Institutionen des höheren Bildungswesens gewähren. Er kann die interkantonale Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge fördern und Grundsätze für die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen festlegen (Art. 66 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18.4.1999²⁾).

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) verabschiedete an ihrer Plenarkonferenz vom 18. Juni 2009 die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat). Das Stipendienkonkordat bezweckt eine Harmonisierung der 26 kantonalen Stipendiengesetzgebungen und ist am 1. März 2013 in Kraft getreten. Bis am 14. Dezember 2015 sind dem Stipendienkonkordat insgesamt 18 Kantone beigetreten. Der Solothurner Kantonsrat beschloss im Rahmen des Massnahmenplans 2013 zur Erreichung eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushalts (KRB Nr. SGB 055/2012), es sei auf den Beitritt zum Stipendienkonkordat zu verzichten (vgl. Massnahmenplan 2013, Bereich DBK Nr. 8, KRV 2012, S. 803). Ein Beitritt des Kantons Solothurn ist bis heute nicht erfolgt.

Als indirekten Gegenvorschlag zur Stipendieninitiative beschloss die Bundesversammlung am 12. Dezember 2014 eine Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes³⁾. Das total revidierte Gesetz ist am 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Nach Artikel 4 des Ausbildungsbeitragsgesetzes gewährt der Bund den Kantonen Beiträge, soweit sie mit ihren Ausbildungsbeiträgen für den tertiären Bildungsbereich die Bestimmungen der Artikel 3, 5 bis 14 und 16 des Stipendienkonkordates einhalten. Gemäss Botschaft zum Ausbildungsbeitragsgesetz⁴⁾ ist für die Gewährung der Bundesbeiträge ein Beitritt eines Kantons zum Stipendienkonkordat keine zwingende Bedingung. Es ist ausschliesslich notwendig, dass ein Kanton die Anforderungen des Stipendienkonkordats für seine Ausbildungsbeiträge auf der Tertiärstufe einhält. Passt ein Kanton, welcher dem Stipendienkonkordat nicht beigetreten ist, seine Stipendiengesetzgebung den für die Tertiärstufe relevanten Harmonisierungsbestimmungen des Stipendienkonkordats nicht an, so verliert er seinen Anspruch auf die Gewährung von Bundesbeiträgen im Rahmen des Ausbildungsbeitragswesens⁵⁾.

Weil das kantonale Stipendiengesetz nicht in allen massgebenden Bereichen dem Stipendienkonkordat entspricht, ist eine Anpassung der Stipendiengesetzgebung zwingend nötig. Nur so ist sichergestellt, dass der Kanton Solothurn auch in Zukunft Bundesbeiträge erhält. Bei dieser Gelegenheit werden noch weitere, vorwiegend redaktionelle, Anpassungen vorgenommen.

Auf die Durchführung eines öffentlichen Vernehmlassungsverfahrens wurde verzichtet.

¹⁾ BGS 419.11.

²⁾ SR 101.

³⁾ SR 416.0.

⁴⁾ BBI 2013 5533.

⁵⁾ BBI 2013 5517.

2. Verhältnis zur Planung

Die Änderung des Stipendiengesetzes ist weder im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2017–2020 noch im Legislaturplan 2013–2017 enthalten.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hat keine personellen Konsequenzen. Der zusätzliche Aufwand für die Bearbeitung derjenigen Gesuche, die aufgrund des erweiterten Personenkreises eingehen werden, kann mit den bestehenden Personalressourcen bewältigt werden.

Finanzielle Konsequenzen sind mit der Änderung von § 5 des Stipendiengesetzes verbunden (Ausdehnung des Kreises der beitragsberechtigten Personen). Neu sind auch Personen stipendienberechtigt, die seit fünf Jahren in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind und über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen. Dafür sind jährliche Mehrkosten von ungefähr 0,3 Mio. Franken zu erwarten. Im Rahmen des Massnahmenplans 2013 zur Erreichung eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushalts (KRB Nr. SGB 055/2012) sah die Massnahme DBK_8 „Beitrittsverzicht zum Stipendienkonkordat“ jährliche Einsparungen in der Höhe von 0,3 Mio. Franken vor. Dieser Betrag basierte auf 20 Fällen mit einem maximalen Jahresstipendium von 16'000 Franken (ergibt 0,32 Mio. Franken). In den Jahren 2013–2016 wurden insgesamt 1,2 Mio. Franken eingespart. Diese Einsparung fällt ab 1. August 2017 weg. Die Änderung des Stipendiengesetzes führt zu jährlichen Mehrkosten von rund 0,3 Mio. Franken.

Würde der Kanton Solothurn seine Stipendiengesetzgebung nicht dem Stipendienkonkordat anpassen und die Stipendienberechtigung nicht auf die oben genannte Personengruppe ausdehnen, würde er seinen Anspruch auf Gewährung von Bundesbeiträgen verlieren.

Die jährlichen Bundesbeiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studien Darlehen im tertiären Bildungsbereich belaufen sich auf rund 25 Mio. Franken. Der Anteil des Kantons Solothurn beträgt 3,2 Prozent oder 0,8 Mio. Franken. Ohne Gesetzesanpassungen würden dem Kanton Solothurn jährliche Bundesbeiträge von 0,8 Mio. Franken entgehen.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Im Zusammenhang mit dem Stipendienkonkordat wird auch die Vollzugsverordnung zum Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendienverordnung) vom 2. Juli 1986¹⁾ angepasst.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Für die Gemeinden hat die vorgeschlagene Gesetzesänderung keine Folgen.

¹⁾ BGS 419.12.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 3

Die Formulierung des geltenden § 3 ist unklar und schwer verständlich, weshalb diese Bestimmung sprachlich komplett neu gefasst wird. Inhaltlich werden keine Änderungen vorgenommen. Der Hochschulbereich (heute im geltenden Abs. 2 geregelt) wird nicht mehr explizit aufgeführt, weil er im neuen Absatz 3 enthalten ist.

In Absatz 1 wird festgelegt, dass der Besuch einer anerkannten privaten Ausbildungsstätte höchstens zu den Beiträgen berechtigt, die für den Besuch einer öffentlichen Ausbildungsstätte gewährt würden. Kostet die Ausbildung an der privaten Ausbildungsstätte mehr als diejenige an einer öffentlichen Ausbildungsstätte, werden die höheren Beiträge nicht berücksichtigt.

Nach Absatz 2 berechtigt der Besuch einer anerkannten ausserkantonalen Ausbildungsstätte höchstens zu den Beiträgen, die für den Besuch einer öffentlichen solothurnischen Ausbildungsstätte gewährt würden.

Absatz 3 stellt eine Ausnahme dar zur Regelung von Absatz 2. Nach Absatz 3 findet nämlich die in Absatz 2 vorgesehene Einschränkung keine Anwendung, wenn eine ausserkantonale Ausbildungsmöglichkeit besteht, deren Zugang gemäss Abkommen offen steht oder vom Kanton Solothurn anerkannt wurde. Solche Abkommen sind die Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten in der beruflichen Grundbildung (Berufsfachschulvereinbarung, BFSV vom 22. Juni 2006¹⁾), die Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV vom 22. März 2012²⁾), die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003³⁾ und die Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 2002⁴⁾. In diesen Fällen werden die effektiven Kosten der ausserkantonalen Einrichtungen angerechnet.

§ 4

§ 4 des geltenden Stipendiengesetzes regelt die Beiträge für den Besuch ausländischer Schulen und Kurse, ist somit eine „Beitragsbestimmung“. Dies sollte auch in der Sachüberschrift zum Ausdruck kommen. Deshalb heisst die Sachüberschrift neu „Beiträge bei ausländischen Schulen und Kursen“. Der Inhalt von § 4 wird nicht geändert.

§ 5 Absatz 1

§ 5 Absatz 1 des geltenden Stipendiengesetzes stimmt nicht überein mit Artikel 5 Absatz 1 des Stipendienkonkordats, welcher die gleiche Materie regelt. Die wichtigste Änderung in Absatz 1 betrifft Buchstabe e. Neu gilt die Beitragsberechtigung auch für Personen, die seit fünf Jahren in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind und über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen. Dieser beitragsberechtigte Personenkreis ist im Stipendienkonkordat vorgesehen und muss ins Stipendiengesetz aufgenommen werden. Die übrigen Bestimmungen entsprechen inhaltlich den Bestimmungen des Stipendienkonkordats, wurden aber sprachlich angepasst. Anknüpfungspunkt für die Beitragsberechtigung in den Buchstaben a, c, d und e ist der stipendienrechtliche Wohnsitz im Kanton Solothurn, in Buchstabe b das solothurnische Bürgerrecht.

¹⁾ BGS 416.116.

²⁾ BGS 411.263.2.

³⁾ BGS 411.264.

⁴⁾ BGS 411.261.

§ 6 Absätze 1 und 1^{bis}

§ 6 des geltenden Stipendiengesetzes betrifft die gleiche Materie, die in Artikel 13 des Stipendienkonkordats geregelt ist, nämlich die Dauer der Beitragsberechtigung. Nach kantonalem Recht werden Ausbildungsbeiträge in der Regel nur für die ordentliche Dauer der Ausbildung ausgerichtet. Nur aus wichtigen Gründen können die Ausbildungsbeiträge ausnahmsweise für eine längere Zeit ausgerichtet werden. In Übereinstimmung mit dem Stipendienkonkordat wird in § 6 Absatz 1 des Stipendiengesetzes neu festgelegt, dass bei mehrjährigen Ausbildungsgängen der Anspruch auf Ausbildungsbeiträge bis zwei Semester über die Regelstudiendauer hinaus besteht.

Nach Artikel 16 Absatz 2 des Stipendienkonkordats ist die beitragsberechtigte Studienzzeit entsprechend zu verlängern, wenn die Ausbildung aus sozialen, familiären oder gesundheitlichen Gründen als Teilzeitstudium absolviert werden muss. Eine solche Bestimmung, welche auf die längere Dauer der Ausbildung bei Teilzeitausbildungen Rücksicht nimmt, fehlt heute im Stipendiengesetz. Sie wird neu in Absatz 1^{bis} vorgesehen. Der neue Absatz 1^{bis} spricht von „wichtigen Gründen“. Darunter fallen soziale, familiäre oder gesundheitliche Gründe, aber auch andere Gründe (z.B. angebotsbedingte Gründe, wenn die Ausbildung gar nicht als Vollzeitausbildung angeboten wird).

§§ 12 und 13 Absatz 1

Das Stipendiengesetz regelt die Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien und Darlehen (§ 1). § 12 des geltenden Stipendiengesetzes sieht vor, dass der Kanton noch weitere Beiträge ausrichten kann, wie an die Unterkunft und Verpflegung in Schülerheimen und Schulkantinen (Abs. 1) sowie an den Bau und den Betrieb von Studenten- und Lehrlingsheimen (Abs. 2). Dabei handelt es sich um eine Materie, welche nicht die Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen im Sinne von § 1 des Stipendiengesetzes betrifft. Im Übrigen gibt es heute im Kanton Solothurn keine Schülerkosthäuser mehr. § 12 des Stipendiengesetzes kann daher ersatzlos aufgehoben werden.

Als Folge des aufzuhebenden § 12 muss in § 13 Absatz 1 auch der Satzteil „und weiteren kantonalen Beiträgen“ gestrichen werden.

§ 18^{bis}

Mit § 18^{bis} wird eine neue Übergangsbestimmung für die vorliegende Änderung des Stipendiengesetzes eingefügt. Massgebend ist der Beginn des Ausbildungsjahres des Gesuchstellers. Wenn das Ausbildungsjahr vor dem 1. August 2017 (Inkrafttreten der Gesetzesänderung) begonnen hat, werden die Gesuche nach dem bisherigen Recht beurteilt.

5. Rechtliches

5.1 Rechtmässigkeit und Zuständigkeit

Gemäss Artikel 71 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986¹⁾ ist der Kantonsrat für den Erlass von Gesetzen und deren Änderung zuständig. Nach Artikel 110 KV gewährt der Kanton Solothurn Ausbildungsbeiträge.

¹⁾ BGS 111.1.

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als zwei Drittel der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

Die vorgeschlagene Änderung steht im Einklang mit dem übergeordneten Recht, insbesondere mit dem Stipendienkonkordat und dem Ausbildungsbeitragsgesetz des Bundes.

5.2 Inkrafttreten

Artikel 25 des Stipendienkonkordats regelt die Umsetzungsfrist. Die Vereinbarungskantone müssen die Anpassung des kantonalen Rechts innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Stipendienkonkordates vornehmen. Das Stipendienkonkordat ist am 1. März 2013 in Kraft getreten. Die kantonalen Vorschriften müssen bis am 1. März 2018 angepasst werden. Das gilt auch für den Kanton Solothurn, damit die Bundesbeiträge für den Tertiärbereich weiterhin gewährt werden. Die geänderten Bestimmungen des Stipendiengesetzes müssen somit spätestens auf den 1. März 2018 in Kraft gesetzt werden.

Sinnvollerweise sollte die vorgeschlagene Gesetzesänderung auf Beginn eines Schuljahres in Kraft treten. Es ist deshalb vorgesehen, die revidierten Bestimmungen bereits auf den 1. August 2017 (Beginn des Schuljahres 2017/2018) in Kraft zu setzen.

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler KRB

Departement für Bildung und Kultur (6) AN, VEL, DK, DT, DA, DM
Abteilung Stipendien DBK (WER)
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (3) eng, rol, ett
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS