



DEPARTEMENT
BILDUNG, KULTUR UND SPORT
Abteilung Hochschulen und Sport

01. April 2016

ANHÖRUNGSBERICHT

Gesetz über die Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz; StipG); Änderung

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Ausgangslage	4
1.1 Grundsatz.....	4
1.2 Die Stipendienentwicklung im Kanton Aargau und im interkantonalen Vergleich	4
1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen	6
1.3.1 Stipendienkonkordat	6
1.3.2 Bund	6
1.3.3 Kanton Aargau	7
1.4 Handlungsspielraum des Kantons Aargau.....	8
2. Handlungsbedarf	9
3. Umsetzungsvorschlag	9
3.1 Anpassungen aufgrund des Beitritts zum Stipendienkonkordat	9
3.1.1 Gesuchsberechtigung	9
3.1.2 Höchstansätze (Anpassung am Stipendiendekret).....	9
3.2 Postulat Deppeler betreffend Stipendien / zinslose Darlehen im Tertiärbereich (15.172).....	10
3.2.1 Stellenwert von Darlehen schweizweit und im Kanton Aargau	10
3.2.2 Beurteilung durch den Regierungsrat	11
3.2.3 Rotations- beziehungsweise Stipendienfonds	12
3.2.4 Unterschiede zur Aargauischen Landwirtschaftlichen Kreditkasse	13
3.2.5 Entwicklung in anderen Kantonen	13
3.2.6 Schlussfolgerung.....	14
3.3 Änderungen gemäss Ausführungen unter Ziffer 3.2.....	14
3.3.1 Darlehen für Elternbeiträge, die nicht ermittelt oder geleistet werden können	14
3.3.2 Darlehen für Weiterbildungen und Doktoratsstudien	14
3.3.3 Teilweise elternunabhängige Berechnung.....	14
3.3.4 Wechsel der Ausbildung	15
3.3.5 Senkung der Höchstansätze für Ausbildungen der Tertiärstufe (Anpassung am Stipendiendekret)	15
3.3.6 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer	15
3.4 Geringfügige weitere Anpassungen	16
4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	17
5. Auswirkungen	21
5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	21
5.2 Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft.....	21
5.3 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen.....	21
6. Weiteres Vorgehen	22

Zusammenfassung

2013 hat der Grosse Rat des Kantons Aargau den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat) beschlossen. Die durch diesen, 2014 vollzogenen Beitritt zwingend notwendig gewordenen Anpassungen im aargauischen Recht sind bis Ende 2018 vorzunehmen. Es handelt sich dabei um die Gesuchsberechtigung von ausländischen Personen sowie, auf Stufe Dekret, um eine Anpassung bei den minimalen Höchstansätzen bei der Sekundarstufe II.

Der Regierungsrat erachtet die geltende Stipendiengesetzgebung des Kantons Aargau als aktuell. 2006 und 2007 wurden sämtliche kantonalen stipendienrechtlichen Erlasse (Gesetz, Dekret und Verordnung) totalrevidiert. Die seither in der Praxis gemachten Erfahrungen, insbesondere zur Bemessung, wurden aufgearbeitet und 2014 im Rahmen einer Teilrevision der Verordnung über Ausbildungsbeiträge (Stipendienverordnung) gesetzgeberisch berücksichtigt. Da zum Zeitpunkt der Totalrevision der Entwurf des Stipendienkonkordats bereits vorlag, erfüllt das aktuelle Aargauer Stipendienrecht, abgesehen von den zwei genannten kleineren Ausnahmen, bereits die Vorgaben des Stipendienkonkordats.

Ende 2015 hat der Grosse Rat mit der Überweisung des Postulats Deppeler den Regierungsrat eingeladen, mit der Gesetzesrevision die Einführung einer strikten Aufteilung der Ausbildungsbeiträge in zwei Drittel Stipendien und einen Drittel zinslose Darlehen auf Tertiärstufe zu prüfen. Der Regierungsrat steht einer systematischen Einführung dieses sogenannten Splittingmodells ablehnend gegenüber, da Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass Studierende während ihres Studiums eher eine Teilzeitbeschäftigung aufnehmen anstatt sich mittels Darlehen zu verschulden. Daraus resultieren direkte Kosten durch höhere Abgeltungsleistungen an die Hochschulen wie auch indirekte volkswirtschaftliche Kosten infolge eines statistisch nachweisbaren höheren Risikos von Studienabbrüchen. Zudem ist mit hohen verwaltungsinternen Personal-, Bewirtschaftungs- und Abschreibungskosten zu rechnen.

Der Regierungsrat ist jedoch bereit, die Stossrichtung des Vorstosses für die vorliegende Gesetzesrevision aufzunehmen, mit dem Ziel, die Anzahl Darlehen im Kanton Aargau auszubauen. Dies soll mit einer Erhöhung des Bezügerkreises bei den Darlehen sowie einer, im Einklang mit dem Stipendienkonkordat stehenden, etwas restriktiveren Stipendienvergabe erfolgen.

Die beantragte Revision führt zu einem jährlichen Minderaufwand von rund Fr. 750'000.--. Diese Summe setzt sich aus Mehrkosten infolge des Konkordatsbeitritts und einem Minderaufwand infolge einer Reduktion im Stipendienbereich zusammen.

1. Ausgangslage

1.1 Grundsatz

Stipendien haben in der Schweiz eine subsidiäre Funktion. In erster Linie sind die Personen in Ausbildung (Berufslernende, Mittelschülerinnen und -schüler sowie Studierende) und ihre Familien für die Ausbildungsfinanzierung zuständig. Nur wenn diese Personen nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen, können Ausbildungsbeiträge bezogen werden. Stipendien erfüllen einen wichtigen sozialen Zweck, indem sie dazu beitragen, dass Personen auch bei unzureichenden finanziellen Mitteln eine ihrer Begabung entsprechende Ausbildung absolvieren können. Die Gesellschaft hat ein grosses Interesse daran, den chancengerechten Zugang zur Bildung zu fördern und damit die geistigen und kulturellen Ressourcen optimal zu nutzen. Stipendien stellen deshalb eine wichtige Investition in die Zukunft unserer Gesellschaft dar. Gleichzeitig besteht die Verantwortung, mit den beschränkten staatlichen Finanzen verantwortungsbewusst und sorgsam umzugehen. In diesem Spannungsfeld ist die grösstmögliche Wirkung zu erzielen.

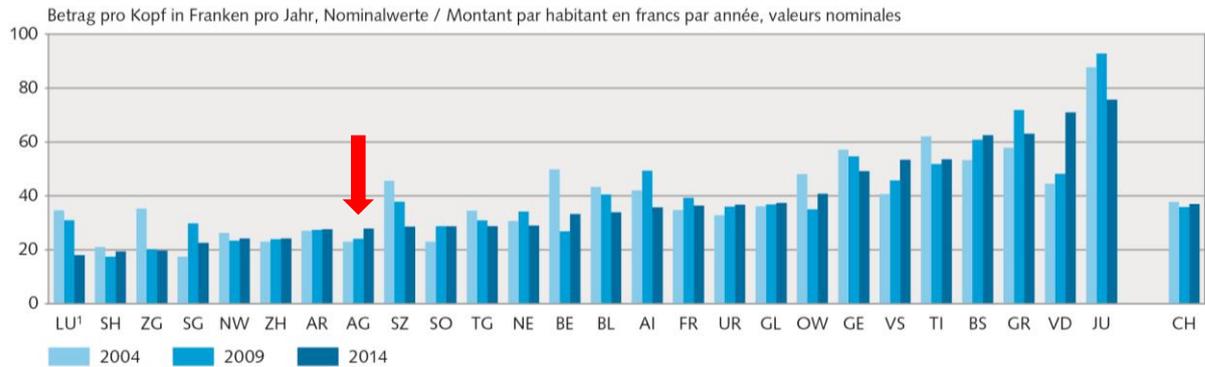
1.2 Die Stipendienentwicklung im Kanton Aargau und im interkantonalen Vergleich

Der Kanton Aargau hat in den letzten fünf Jahren durchschnittlich jährlich ca. 17,2 Millionen Franken Stipendien an jeweils rund 3'200 Personen ausgerichtet. 80 Personen erhielten pro Jahr neu Ausbildungsdarlehen für 0,6 Millionen Franken, die gesamte ausstehende Darlehensschuld beträgt Ende 2015 17,7 Millionen Franken und umfasst 2'400 Personen. Der Kanton Aargau erhält vom Bund jährlich rund 2 Millionen Franken Bundesbeiträge. 2014 betrug das Durchschnittsstipendium pro Bezügerin beziehungsweise Bezüger im Aargau Fr. 5'515.--, womit es rund Fr. 1'300.-- bzw. 20 % unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt lag. Aus der untenstehenden Tabelle geht hervor, dass die Totalrevision des Aargauer Stipendienwesens 2006/2007 zu einer einmaligen Erhöhung des Stipendienaufwands geführt hat. Die seither eingetretenen Schwankungen im Mehrjahresvergleich sind auf verwaltungsinterne Ursachen (Verzögerung bei der Gesuchsbearbeitung durch Reorganisationsprozess) zurückzuführen.

Jahr	Ausbezahlter Betrag in Fr.	Anzahl Bezügerinnen und Bezüger
2004	12'987'719	2'485
2005	13'484'506	2'580
2006	14'382'493	2'755
2007	16'813'340	3'299
2008	18'109'470	3'402
2009	14'479'625	2'994
2010	16'820'117	3'168
2011	15'527'050	3'074
2012	16'329'835	3'046
2013	19'486'376	3'377
2014	18'024'550	3'268

Tabelle 1: Aargau: Mehrjahresvergleich der ausbezahlten Stipendien sowie der Stipendiaten/innen

Die eingangs geschilderte, im gesamtschweizerischen Vergleich eher restriktive Stipendienpolitik zeigt sich auch anhand der aktuellen Vergleichszahlen des Bundesamts für Statistik (BfS). Im Verhältnis zur Bevölkerung (nachfolgende Abbildung 1) wie auch im Verhältnis zu den öffentlichen Bildungsausgaben (Abbildung 2) befinden sich die Stipendienzahlen des Kantons Aargau unter den gesamtschweizerischen Werten.



¹ Wegen Verzögerungen bei der Umsetzung des neuen Stipendiengesetzes im Kanton Luzern wurden 3,5 Mio. Franken Ausbildungsbeiträge von 2014 auf 2015 verschoben.
¹ En raison de retards dans la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les bourses d'études du canton de Lucerne, 3,5 millions de francs de contributions à la formation furent déplacés de 2014 à 2015.

Abbildung 1: Stipendien: Betrag im Verhältnis zur Bevölkerung nach Kanton 2004, 2009, 2014 (Quelle BfS 2014)

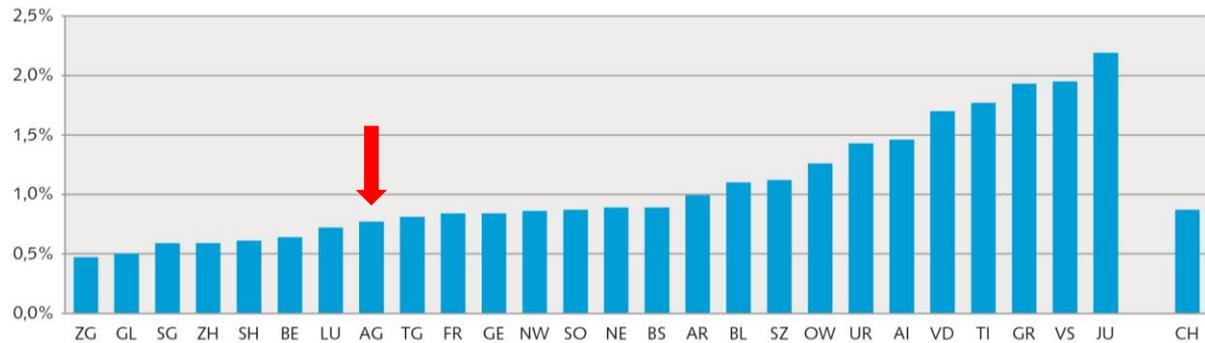


Abbildung 2: Stipendienbetrag im Verhältnis zu den öffentlichen Bildungsausgaben nach Kanton 2012 (Quelle BfS 2014)

Die Stipendienpolitik des Kantons Aargau unterscheidet sich je nach Schulstufe. Auf der Sekundarstufe II soll eine breite Unterstützung mit vergleichsweise tieferen Stipendien erfolgen, während auf der Tertiärstufe weniger Studierende mit einem dafür etwas höheren Stipendium unterstützt werden. Ausschlaggebend für diese, in den Abbildungen 3 und 4 ersichtliche Unterscheidung, sind namentlich die Lebenshaltungskosten, welche auf der Sekundarstufe II aufgrund des in aller Regel vorhandenen Aufenthalts im Elternhaushalt weniger stark ins Gewicht fallen.

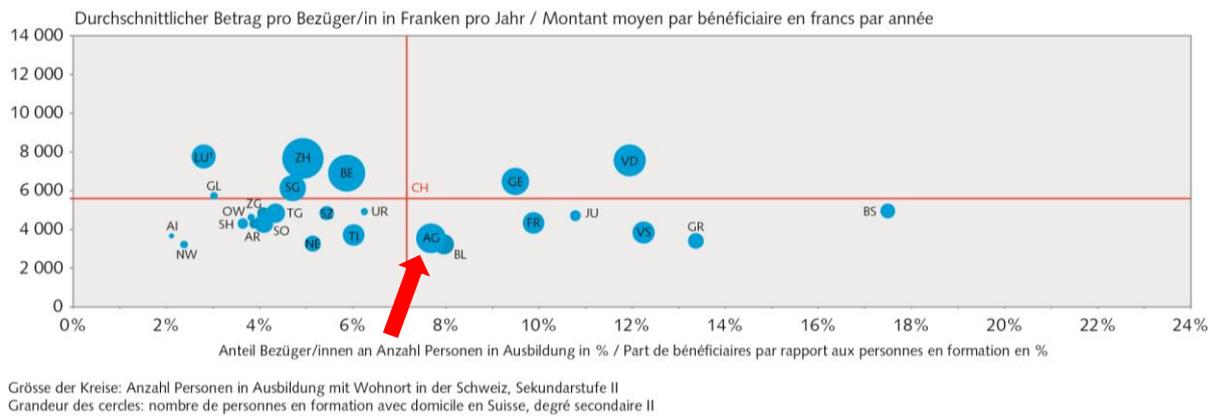


Abbildung 3: Stipendien für die Sekundarstufe II: Kantonale Praxis im Vergleich 2014 (Quelle BFS 2014)

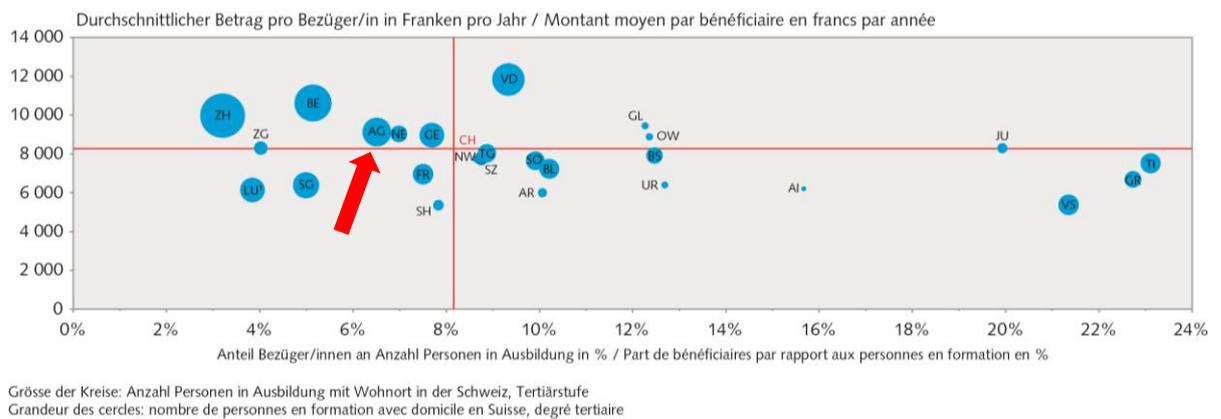


Abbildung 4: Stipendien für die Tertiärstufe: Kantonale Praxis im Vergleich 2014 (Quelle BFS 2014)

1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

1.3.1 Stipendienkonkordat

2013 hat der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge (Stipendienkonkordat) vom 18. Juni 2009 in Kraft gesetzt. Mittlerweile sind 18 Kantone mit einem Anteil von 87 % an der gesamtschweizerischen Wohnbevölkerung dem Konkordat beigetreten (Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Freiburg, Graubünden, Neuenburg, Thurgau, Waadt, Bern, Tessin, Genf, Glarus, Jura, Basel-Landschaft, St. Gallen, Aargau, Luzern, Zürich und Uri). Die Mitgliedskantone sind verpflichtet, die im Konkordat festgehaltenen Grundsätze und Mindeststandards innerhalb von 5 Jahren nach Beitritt in ihre jeweiligen kantonalen Stipendiengesetze zu übernehmen. Hinsichtlich der materiellen (finanziellen) Harmonisierung ist im Konkordat der minimale Höchstansatz für ein Stipendium auf Tertiärstufe bei Fr. 16'000.-- (AG: Fr. 17'000.--) beziehungsweise auf Sekundarstufe II bei Fr. 12'000.-- (AG: Fr. 10'000.--) verbindlich festgelegt. Die Kantone sind frei, darüber hinausgehende minimale Höchstansätze festzulegen. Die Regelungskompetenz, der Vollzug und die Finanzierungsverantwortung liegen für alle Bildungsstufen bei den Kantonen.

1.3.2 Bund

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)

2004 hat die Schweizer Stimmbevölkerung für den Stipendienbereich im Rahmen der NFA einen neuen Verfassungsartikel (Art. 66 Abs.1 Bundesverfassung) angenommen. Dabei fand bei den Ausbildungsbeiträgen eine Teilentflechtung der Aufgaben statt. Unterhalb des Tertiärbereichs sind aus-

schliesslich die Kantone zuständig, einzig im tertiären Bildungsbereich sind Ausbildungsbeiträge Verbundaufgaben von Kantonen und Bund. Der Bund leistet dabei Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeiträge. Gleichzeitig erhielt der Bund die Kompetenz, die interkantonale Harmonisierung zu fördern und Grundsätze dazu festzulegen. In der Folge wurde ein Ausbildungsbeitragsgesetz erarbeitet und 2008 in Kraft gesetzt. Die Beiträge des Bundes an die Kantone werden seitdem nach der Grösse der Wohnbevölkerung bemessen.

Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes des Bundes

2012 hatte der Verband Schweizer Studierendenschaften (VSS) die sog. "Stipendieninitiative" eingereicht, mit welcher er die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Vergabe von Ausbildungsbeiträgen der Tertiärstufe auf die Bundesebene gefordert hatte. Die Schweizer Stimmbevölkerung hat am 14. Juni 2015 die Initiative abgelehnt; infolgedessen kam per 1. Januar 2016 der indirekte Gegenvorschlag des Bundes in Form einer Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes zur Anwendung.

Gegenstand und Geltungsbereich des Ausbildungsbeitragsgesetzes wurden mit der Totalrevision nicht verändert: Es regelt weiterhin die Voraussetzungen für die Gewährung von Bundesbeiträgen für die kantonalen Aufwendungen auf der Tertiärstufe, und der Vollzug wird wie bis anhin durch die Kantone wahrgenommen. Neu hingegen ist die Festlegung, dass nur noch diejenigen Kantone Anspruch auf die Gewährung von Bundesbeiträgen haben, welche die für die Tertiärstufe massgeblichen Harmonisierungsbestimmungen des Stipendienkonkordats erfüllen. Dies bedeutet für den Kanton Aargau, dass er zwingend die Vorgaben des Stipendienkonkordates (Art. 3, 5-14 sowie 16) erfüllen muss, um weiterhin in den Genuss von Bundessubventionen zu kommen. Der Artikel 15 (Höchstansätze für Ausbildungsbeiträge) ist davon ausgeschlossen, weil damit der Bund in die Finanzierungs-kompetenz der Kantone eingegriffen hätte. Die Bundesbeiträge werden weiterhin nach Massgabe der Wohnbevölkerung pauschal ausgerichtet. Bezüglich der durch den Bund einzusetzenden Mittel sind die in den jeweiligen Bundesbeschlüssen über die Finanzierung von Beiträgen an die Kantone vom Parlament jeweils genehmigten Zahlungsrahmen und deren jährliche Umsetzung im Budget massgebend. Für die Jahre 2013–2016 gilt der Bundesbeschluss vom 11. September 2012.

1.3.3 Kanton Aargau

Regierungsrat und Grosse Rat haben 2006/2007 eine Totalrevision des aus dem Jahr 1968 stammenden Stipendiengesetzes sowie des Dekrets und der Verordnung vorgenommen. Basierend auf einer breiten Auslegeordnung hat der Gesetzgeber dabei weitreichende Änderungen beschlossen. Der Wandel des schweizerischen Bildungssystems (Neuordnung der Berufsbildung, Schaffung von Fachhochschulen, Bologna-Reform an den Hochschulen) wurde ebenso berücksichtigt wie die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen (Mobilität, berufliche und familiäre Flexibilität etc.), die Entwicklungen im Bereich des Stipendienwesens auf Bundesebene (neues Ausbildungsbeitragsgesetz) und in den anderen Kantonen oder die Harmonisierungsbestrebungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Die wichtigsten Aspekte waren:

- die ausbildungsbeitragsrechtliche Gleichbehandlung der schulischen und beruflichen Ausbildungsgänge,
- die Einführung eines einheitlichen und transparenten Bemessungssystems,
- die Fixierung des Vorrangs der Stipendien gegenüber den Darlehen bis zum Abschluss einer ersten Ausbildung auf Tertiärstufe,
- der Verzicht auf eine feste Verknüpfung von Stipendien mit Darlehen
- sowie die Einführung einer Verzinsung der Darlehen ab Abschluss der Ausbildung zur Förderung einer raschen Rückzahlung.

Seit 2006/2007 haben sich in der schweizerischen Stipendienlandschaft keine grundsätzlich neuen Erkenntnisse ergeben. Dies zeigen auch die zur Verfügung stehenden Studien, welche kaum neue Themen aufnehmen oder neue Befunde liefern. Die wichtigsten Bereiche sind abgehandelt, interkantonal harmonisiert (formell und materiell) und durch das Stipendienkonkordat fixiert.

Der Regierungsrat hat 2014 Anpassungen an der 2007 totalrevidierten Stipendienverordnung vorgenommen. Diese Teilrevision war von einem regen Austausch mit anderen Kantonen begleitet gewesen und führte zu Verbesserungen insbesondere bei der Berechnung der Beiträge (namentlich Abkehr vom steuerbaren Einkommen zugunsten dem Total der Einkünfte, vgl. unten Ziffer 1.4), bei den Modalitäten und Abläufen der Rückzahlung von Darlehen, bei den Abläufen zur Gesucheingabe oder bei der Zusprechung und Auszahlung der Beiträge.

1.4 Handlungsspielraum des Kantons Aargau

Der Handlungsspielraum des Kantons für eigene Regelungen ist durch den Beitritt zum Stipendienkonkordat und aufgrund des neuen Ausbildungsbeitragsgesetzes des Bundes, welches als Subventionsvoraussetzung ebenfalls auf das Konkordat verweist, kleiner geworden. Die zentralen Bereiche des Stipendienwesens sind durch das Konkordat weitgehend geregelt.

Den grössten Spielraum gewährt das Stipendienkonkordat bei der Ermittlung des finanziellen Bedarfs der gesuchstellenden Personen (Bemessung) und somit letztendlich bei der Festlegung des Stipendiums im Einzelfall. Die Bemessung ist sowohl im Konkordat (Art. 17–19) als auch im aargauischen Stipendiengesetz (§§ 15 und 16) in den Grundzügen geregelt. Die Modalitäten der Bemessung sind in der Stipendienverordnung (§§ 16–33) festgelegt. Je nach Lösung kann es zu beträchtlichen finanziellen Verschiebungen kommen.

Am meisten Veränderungen gab es in den Kantonen in den letzten zehn Jahren bei den Bemessungsmodellen und bei den Vollzugsmodalitäten. Bei der Ermittlung des Stipendienbedarfs werden die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten den zumutbaren Eigen- und Fremdleistungen gegenübergestellt. Die Art und Weise, wie Kosten und Leistungen berechnet werden, unterscheiden sich zwar, es lassen sich jedoch grundsätzlich das Punktesystem (Berechnung nur mit Pauschalen), das Fehlbetragssystem (relativ detaillierte Berechnung des tatsächlichen Bedarfs) sowie eine Mischform der beiden unterscheiden. Interkantonal kann heute eine eindeutige Tendenz zum detaillierteren Fehlbetragssystem festgestellt werden, pauschalisierte Systeme werden nach und nach ausser Kraft gesetzt.

Auch der Kanton Aargau hat bei der Revision 2006/2007 von einer Mischform zum Fehlbetragssystem gewechselt, was den tatsächlichen Gegebenheiten besser Rechnung trägt und sich in der Praxis bewährt. Bei der Anpassung der Stipendienverordnung 2014 wurde insbesondere der Ausgangswert zur Bemessung eines allfälligen Stipendienbetrags geändert. Statt wie bisher auf das "steuerbare Einkommen" der gesuchstellenden Person beziehungsweise deren Eltern, wird seither auf das "Total der Einkünfte" gemäss Steuerveranlagung abgestellt. Damit wird verhindert, dass – aus steuerpolitischen Gründen gesetzte – Anreize, welche das steuerbare Einkommen sinken lassen, gleichzeitig auch noch zu einem (höheren) Stipendium führen. Dieser Ansatz hat sich schon in anderen Kantonen bewährt (zum Beispiel Bern und Basel-Stadt) und liegt im interkantonalen Trend.

2. Handlungsbedarf

Wie eingangs erwähnt, sind Stipendiengesetz, Stipendiendekret und Stipendienverordnung 2006/2007, unter Berücksichtigung des damals bereits im Entwurf vorgelegenen Stipendienkonkordats, totalrevidiert worden. Die aktuelle aargauische Stipendiengesetzgebung erfüllt deshalb mit wenigen Ausnahmen die Mindeststandards des Stipendienkonkordats. Wie der Regierungsrat bereits in der Botschaft zum Konkordatsbeitritt erläutert hatte, müssen im Stipendiengesetz nur noch Anpassungen bei der Gesuchsberechtigung der Ausländerinnen und Ausländer vorgenommen werden. Im Stipendiendekret sind Anpassungen bei den minimalen Höchstansätzen auf der Sekundarstufe II erforderlich.

Zusätzlich zu den Vorgaben des Stipendienkonkordats stellt der Regierungsrat einen Änderungsbedarf bei der Weiterbildung, bei der teilweisen elternunabhängigen Berechnung, beim Wechsel der Ausbildung, bei den Höchstansätzen für Ausbildungen der Tertiärstufe, bei den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern und bei der Regelung des stipendienrechtlichen Wohnsitzes fest. Diese Änderungen werden in den Ziffern 3.3 und 3.4 erläutert.

3. Umsetzungsvorschlag

3.1 Anpassungen aufgrund des Beitritts zum Stipendienkonkordat

3.1.1 Gesuchsberechtigung

Gemäss geltendem aargauischem Recht sind ausländische Staatsangehörige aus Nichtmitgliedstaaten der EU/EFTA gesuchsberechtigt, wenn sie über eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) verfügen. Das Stipendienkonkordat verlangt eine Ausweitung auf Personen, welche über eine Jahresaufenthaltsbewilligung (Ausweis B) verfügen, sofern sie seit fünf Jahren in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind (Art. 5 Abs. 1 lit. c Stipendienkonkordat). Bürgerinnen und Bürger aus Mitgliedstaaten der EU/EFTA sind sowohl gemäss Stipendiengesetz als auch gemäss Stipendienkonkordat bezüglich der Ausbildungsbeiträge den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern gleichgestellt. Der Mehraufwand wird auf Fr. 200'000.-- geschätzt.

3.1.2 Höchstansätze (Anpassung am Stipendiendekret)

Gemäss Art. 15 Abs. 1 lit. a des Stipendienkonkordats müssen die minimalen Höchstansätze für Ausbildungsbeiträge auf der Sekundarstufe II Fr. 12'000.-- betragen. Im Aargau liegen die Höchstansätze für erste Ausbildungen auf der Sekundarstufe II bei notwendiger auswärtiger Unterkunft aktuell bei Fr. 10'000.--. Aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre (Zunahme der Flüchtlinge und vermehrt auch Erwachsener, welche erst spät ihre Ausbildung auf Sekundarstufe II abschliessen) ist vermehrt die notwendige auswärtige Unterkunft auch bei Erstausbildungen auf Sekundarstufe II zu berücksichtigen. Eine Erhöhung der minimalen Höchstansätze für Ausbildungsbeiträge auf der Sekundarstufe II von Fr. 10'000.-- auf Fr. 12'000.-- führt deshalb zu geschätzten Mehraufwendungen von ca. Fr. 200'000.--.

Art. 15 Abs. 2 des Stipendienkonkordats sieht vor, dass sich die jährlichen Höchstansätze bei Personen in Ausbildung, die gegenüber Kindern unterhaltspflichtig sind, um Fr. 4'000.-- pro Kind erhöhen. Für den Kanton Aargau bedeutet dies eine Anhebung von heute Fr. 3'000.-- auf Fr. 4'000.--. Da nur wenige Personen in Ausbildung gegenüber eigenen Kindern unterhaltspflichtig sind, führt diese Anpassung zu keinen nennenswerten Mehrkosten.

Diese skizzierten Anpassungen des Stipendiendekrets sollen dem Grossen Rat im Anschluss an die zweite Beratung des Stipendiengesetzes vorgelegt werden.

3.2 Postulat Deppeler betreffend Stipendien / zinslose Darlehen im Tertiärbereich (15.172)

Der Grosse Rat hat am 15. Dezember 2015 den Regierungsrat eingeladen, gemäss Postulat von Walter Deppeler im Rahmen der geplanten Stipendiengesetzrevision ein Rotationsfondssystem analog der Aargauischen Landwirtschaftlichen Kreditkasse (ALK) zu prüfen. Gemäss Vorschlag soll ein Rotationsfonds gebildet werden, in welchen die Ausbildungsbeiträge einbezahlt werden. Aus dem Fonds sollen bis zu einem Drittel der Ausbildungsbeiträge des Tertiärbereichs in Form von zinslosen Darlehen ausbezahlt werden. Nach Abschluss der Ausbildung durch den Darlehensempfänger soll das Darlehen in Etappen wieder dem Fonds zufließen und könnte für Darlehen an neue Empfänger verwendet werden. Die Verwaltung des Fonds sei so schlank und einfach wie möglich zu gestalten.

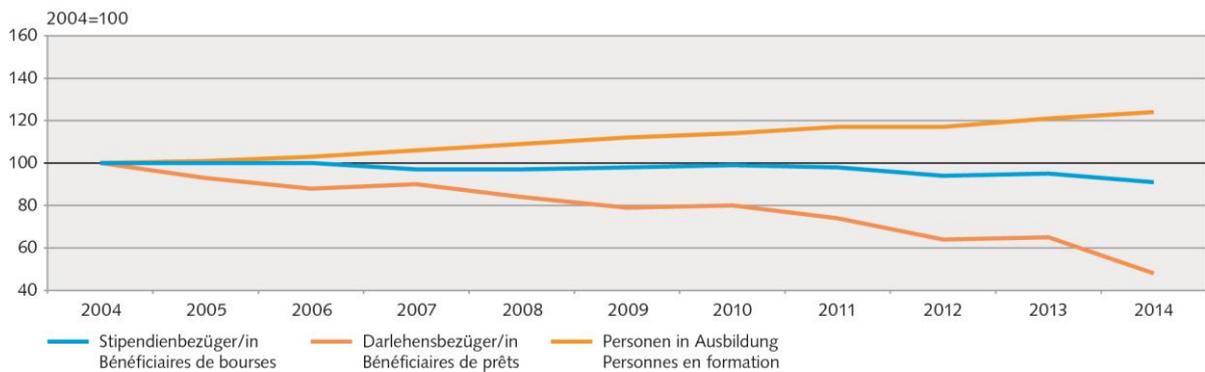
Zur Begründung wird sinngemäss angeführt, im Stipendienkonkordat seien bis zu einem Drittel der Ausbildungsbeiträge in Form von Darlehen zugelassen. Heute gäbe der Kanton Aargau 97 % Stipendiengelder und nur 3 % Darlehen als Ausbildungsbeiträge aus.

3.2.1 Stellenwert von Darlehen schweizweit und im Kanton Aargau

Gemäss Art. 15 Abs. 4 des interkantonalen Stipendienkonkordats können für Erstausbildungen auf der Tertiärstufe im Sinne von Mindeststandards Stipendien durch Darlehen ersetzt werden (Splitting), wobei der Stipendienanteil mindestens zwei Drittel des Ausbildungsbeitrags ausmachen soll. Bei Ausbildungsbeiträgen, die über die Höchstansätze hinausgehen, und für Zweitausbildungen sind die Kantone in der Gestaltung der Beiträge frei (vgl. Art. 15 Abs. 5 und Art. 10 Stipendienkonkordat).

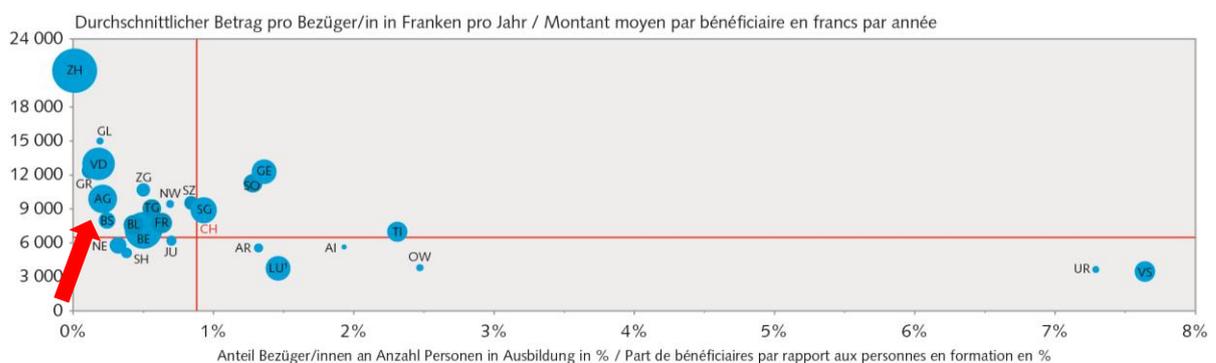
Im Kanton Aargau hat sich der Grosse Rat 2006/2007 im Rahmen der Totalrevision des kantonalen Stipendiengesetzes mit dem Verhältnis zwischen Stipendien und Darlehen beschäftigt. Er hat dabei den bereits damals bestehenden grundsätzlichen Vorrang der Stipendien gegenüber den Darlehen für die erste Ausbildung auf der Tertiärstufe bestätigt. Gleichzeitig wurden auch eine Verzinsung der Darlehen ab Ausbildungsende eingeführt sowie weitere Anpassungen an den Darlehensmodalitäten vorgenommen (vgl. auch vorne unter Ziffer 1.3.3). Infolgedessen werden Darlehen heute gewährt, wenn das Maximalstipendium von Fr. 17'000.-- nicht ausreicht oder die Anspruchsvoraussetzungen nicht vollständig erfüllt sind. Dies ist der Fall, wenn zum Beispiel die Eltern einer gesuchstellenden Person vermögend sind, die Teilliquidierung des Vermögens jedoch nicht zumutbar ist. Für zweite Ausbildungen auf der Tertiärstufe werden in der Regel Darlehen gewährt. Einzig für Bachelor- und Masterstudien an Fachhochschulen, die im Anschluss an eidgenössische Berufsprüfungen oder höhere Fachprüfungen absolviert werden, werden Stipendien gewährt, die mit Darlehen ergänzt werden können (vgl. § 10 Abs. 2 der Stipendienverordnung).

Gesamtschweizerisch ist die Anzahl Darlehensnehmer in den letzten 10 Jahren um mehr als die Hälfte zurückgegangen (siehe Abbildung 5). 2014 betrug der Anteil Darlehensnehmer unter den Studierenden weniger als 1 %, während der Anteil Stipendiaten bei 8 % lag (siehe Abbildungen 3 und 4). Diese sinkende Attraktivität von Darlehen dürfte darin begründet sein, dass aus Sicht der Kantone Darlehen einen zu grossen Administrationsaufwand verursachen und mit einem nicht unerheblichen Ausfallrisiko verbunden sind, da im Gegensatz zu Bankdarlehen keine Bonitätsprüfung vorgenommen wird. Aus Sicht der Studierenden ist die Nachfrage nach Darlehen nicht gross, da sie lieber auf eine Verschuldung verzichten und stattdessen die Finanzierung der Ausbildung durch eine erhöhte Nebenerwerbstätigkeit bei verlängerter Studiendauer sicherstellen. Diese Annahmen haben sich durch Auskünfte von Partnerkantonen erhärtet (Thurgau, Luzern und Bern).



Das Rechnungsjahr X der Ausbildungsbeiträge entspricht dem Schuljahr (X-1)/X, z.B. Ausbildungsbeiträge 2014 = Schuljahr 2013/2014
 L'année comptable X des contributions à la formation correspond à l'année scolaire (X-1)/X, par exemple: contributions à la formation 2014 = année scolaire 2013/2014
¹ Personen in Ausbildung mit Wohnort in der Schweiz / Personnes en formation avec domicile en Suisse

Abbildung 5: Bezügerinnen, Bezüger, Personen in Ausbildung¹ der nachobligatorischen Bildungsstufen, indexierte Entwicklung (Quelle BfS 2014)



Grösse der Kreise: Anzahl Personen in Ausbildung mit Wohnort in der Schweiz, Tertiärstufe
 Grandeur des cercles: nombre de personnes en formation avec domicile en Suisse, degré tertiaire
¹ Wegen Verzögerungen bei der Umsetzung des neuen Stipendiengesetzes im Kanton LU wurden 3,5 Mio. Franken Ausbildungsbeiträge von 2014 auf 2015 verschoben.
¹ En raison de retards dans la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les bourses d'études du canton de LU, 3,5 millions de francs de contributions à la formation furent déplacés de 2014 à 2015.

Abbildung 6: Darlehen für die Tertiärstufe: Kantonale Praxis im Vergleich 2014 (Quelle BfS 2014)

3.2.2 Beurteilung durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat stimmt der Aussage des Postulats zu, dass die Einführung eines Splittingmodells zu einer Aufwandreduktion des Stipendienvolumens führen würde. Die finanzielle Entlastung des Stipendienbudgets betrüge rund 3,1 Millionen Franken, wobei der zusätzliche Verwaltungsaufwand, der Zinsverlust und die höheren Ausfallrisiken nicht berücksichtigt sind. Der Betrag von 3,1 Millionen Franken entspricht einem Drittel der 10,3 Millionen Franken Stipendien, welche 2014 für Ausbildungen der Tertiärstufe gewährt wurden.

Auf den ersten Blick scheint es interessant, vermehrt rückzahlbare Darlehen anstelle von Stipendien zu vergeben. Dies ist jedoch bei genauerer Betrachtung stark zu relativieren, wenn der zusätzliche Verwaltungsaufwand für Überwachung und Inkasso der Darlehen aufgerechnet wird. Die Bewirtschaftung von Darlehen nach Ausbildungsabschluss ist in Bezug auf Abwicklung, Kontrolle und Datenpflege äusserst aufwendig. Statt in Ausbildungen würde ein Teil der durch den Systemwechsel eingesparten öffentlichen Gelder in Personalaufwand investiert. Zusätzlich wäre zu berücksichtigen, dass bei einer grösseren Anzahl Darlehen das Ausfallrisiko steigt und häufiger Darlehen wegen Uneinbringbarkeit abgeschrieben werden müssten. In einer Studie aus dem Jahr 2005 kommt der Bund zum Schluss, dass ein Zinssatz von 7,7 % ein Minimum darstellt, damit die Kosten der Kreditgeberin für den Verwaltungsaufwand, die Debitorenbewirtschaftung, den Schuldenerlass und die Refinanzierung gedeckt sind. Dazu kommt die für die Refinanzierung nötige Marge. Diese schwankt im Verlauf der Zeit (Botschaft des Bundesgesetzes über den Konsumkredit). Die Kosten der vorerwähnten Auswirkungen auf den Kanton (Bewirtschaftung und Ausfallrisiko der Darlehen) können nicht seriös beziffert werden, da Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass bei der teilweisen Umstellung

von Stipendien auf Darlehen viele Studierende auf die Möglichkeit von Darlehen und der damit verbundenen Verschuldung verzichtet haben. Als Anhaltspunkt kann folgende Annahme dienen: wenn von den aktuellen 1'200 Studierenden, die derzeit ein Stipendium beziehen, die Hälfte neu auch ein Darlehen beansprucht, entspricht dies 600 Darlehen, die jährlich neu bezogen würden. Bei einer durchschnittlichen Studiendauer von 4.5 Jahren und einer darauffolgenden Abzahlungsfrist von 10 Jahren müsste die Sektion Stipendien bis zu 8'700 Darlehensverträge bewirtschaften, was gegenüber heute fast der vierfachen Menge entspricht.

Neben diesen, direkt der Sektion Stipendien anfallenden Personalkosten, ist mit weiteren, weitaus grösseren direkten und indirekten Kosten zu rechnen. Es ist davon auszugehen, dass gerade Studierende aus finanziell schwächeren Schichten eher eine längere Studiendauer in Kauf nehmen und zur Finanzierung des Studiums eine umfangreiche Nebenerwerbstätigkeit ausüben, als dass sie durch Darlehen eine Verschuldung eingehen wollen. Aus einer Erwerbstätigkeit während des Studiums resultiert gemäss Bildungsbericht Schweiz 2014 ein erhöhtes Risiko eines Studienabbruchs. Eine verlängerte Ausbildungsdauer und Studienabbrüche führen für den Staat zu erheblich höheren direkten und indirekten Kosten; sei es in Form von höheren Finanzierungsleistungen an die Hochschulen, sei es aus volkswirtschaftlicher Sicht, weil Studienabbrecher in aller Regel dem Staat weniger Steuern entrichten als Studienabsolventen und weil die Studienabbrecher eines Teils ihrer privaten (Bildungs-)Investitionen verlustig gehen.

In den Fällen eines späteren guten Einkommens erfolgt, bedingt durch das progressive Steuersystem, bereits eine indirekte Rückerstattung von Stipendien an die Gesellschaft über die zusätzlichen Steuereinnahmen. Der Staat profitiert deshalb von der Ausrichtung von Stipendien nicht nur dadurch, dass er das Bildungspotenzial optimiert und so den Wirtschaftsstandort stärkt, sondern auch dadurch, dass bei einem besseren Einkommen höhere Steuereinnahmen resultieren.

Unter dem Aspekt der Chancengerechtigkeit und des Zugangs einkommensschwacher begabter Bevölkerungskreise zur Bildung ist ein teilweiser Ersatz von Stipendien durch Darlehen ebenfalls problematisch. Bei einem systematischen Wechsel zu vermehrten Darlehen müssten sich ausgerechnet diejenigen Jugendlichen verschulden, deren Eltern eine angemessene Ausbildung nicht zu finanzieren vermögen. Dies würde zu einer Verfestigung der bestehenden gesellschaftlichen Strukturen führen und den Aufstieg begabter junger Menschen behindern. Die mit dem Bezug von rückzahlverpflichteten Darlehen einhergehende langfristige finanzielle Unsicherheit aufgrund der entstehenden Schuld würde zu einer weitreichenden Ungleichheit der sozialen und beruflichen Chancen führen. Es widerspräche der Chancengerechtigkeit, wenn sich Jugendliche aus finanziell schwachen und oft bildungsfernen Familien mit Darlehen verschulden müssten. Hinzu kommt, dass es auch nach Abschluss des Studiums oft eine längere Zeit dauert, bis ein angemessener Verdienst erzielt werden kann. Die ersten Jahre nach Studienabschluss sind heute zunehmend geprägt von schlecht bezahlten Arbeitsstellen (namentlich Praktika). Weiter fällt in diese Zeit häufig die Gründung einer Familie, wodurch zusätzliche Kosten auftreten, was die Rückzahlung der Darlehen erschwert. Die Verschuldung mit Darlehen würde für die betroffenen Personen eine zusätzliche finanzielle Hürde für die Aufnahme einer höheren Ausbildung darstellen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass junge Menschen aus finanziell schwächeren Familien eher auf eine höhere Ausbildung verzichten würden, als sich bereits in jungen Jahren zu verschulden.

Zudem dürfte auch die Aussicht auf Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit wegen einer aufgrund der Darlehensschuld reduzierten Kreditwürdigkeit eingeschränkt sein.

3.2.3 Rotations- beziehungsweise Stipendienfonds

Im Rahmen der Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) hat der Grosse Rat 2012 mit einer Fremdänderung im Stipendiengesetz (§ 26) den bisherigen Stipendienfonds aufgehoben. Grundlage dieses Beschlusses bildete der in der Botschaft 11.152 festgehaltene finanzpolitische Grundsatz, "dass der Einsatz von Spezialfinanzierungen zu-

rückhaltend erfolgen soll. Dieser Grundsatz wird umgesetzt, indem nur noch die grösseren und wichtigeren Bereiche, in denen eine Zweckbindung von Einnahmen vorliegt, als Spezialfinanzierungen geführt werden. Die in § 37 Abs. 1 nGAF aufgeführten fünf Spezialfinanzierungen stellen die grossen und wesentlichen Bereiche dar, in denen zweckgebundene Mittel zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben eingesetzt werden. Sämtliche Spezialfinanzierungen weisen hohe Umsätze pro Jahr aus, welche eine eigenständige Führung rechtfertigen." Vgl. Seite 44. Das Ausbildungsbeitragswesen wurde weder vom Regierungsrat noch vom Parlament als genügend gewichtig eingestuft, um als Spezialfinanzierung geführt zu werden. Die Fremdänderung des Stipendiengesetzes trat per 1. August 2013 in Kraft. Der Regierungsrat sieht deshalb auch aus finanzpolitischer Sicht keine sachliche Notwendigkeit, auf diesen Entscheid zurückzukommen.

3.2.4 Unterschiede zur Aargauischen Landwirtschaftlichen Kreditkasse

Die Aargauische Landwirtschaftliche Kreditkasse ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung, die im Auftrag des Kantons die im Rahmen der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung vorgesehenen Finanz- und Investitionshilfen zur Grundlagenverbesserung im ländlichen Raum gewährt. Sie funktioniert dabei in der Form eines Kreditinstitutes, welches die Situation der Gesuchstellenden analog privater Anbieter intensiv auf Bonität und Sicherheiten überprüft. Nur bei positivem Ergebnis dieser Analyse wird ein Darlehen gewährt und dieses zusätzlich mit einem Grundpfand belegt. Kreditausfälle sind deshalb äusserst selten. Die Kreditkasse wurde mittels Bundes- und Kantons Gelder geäufnet, der Kanton finanziert zudem jährlich die Verwaltungskosten der Landwirtschaftlichen Kreditkasse im Umfang von rund Fr. 600'000.--.

Die Zielsetzungen der Aargauischen Landwirtschaftlichen Kreditkasse – Förderung von Investitionen bei gut funktionierenden Unternehmen – unterscheidet sich damit erheblich von denjenigen des Kantons im Darlehensbereich, wo aus den eingangs geschilderten Überlegungen sozial benachteiligten Personen eine angemessene Bildung ermöglicht werden soll. Aus diesen Gründen werden im Ausbildungsbereich Darlehen erst gewährt, wenn eben gerade keine ausreichenden finanziellen Mittel vorhanden sind. Aus diesen Überlegungen heraus kann die Aargauische Landwirtschaftliche Kreditkasse nicht als Beispiel für den Bereich der Ausbildungsdarlehen herangezogen werden.

3.2.5 Entwicklung in anderen Kantonen

Wie einleitend unter Ziffer 3.2.1 erwähnt, lässt das Stipendienkonkordat für Erstausbildungen der Tertiärstufe ein Splitting von maximal einem Drittel der Ausbildungsbeiträge in Form vom Darlehen zu. Ähnliche Vorstösse gab es in den letzten Jahren in den Kantonen Basel-Landschaft und Thurgau. In beiden Kantonen wurden die Vorstösse abgelehnt.

Bis jetzt hat gesamtschweizerisch kein Kanton ein Splitting auf Grund seines Konkordatsbeitritts eingeführt. Nur die Kantone Wallis, Luzern, Uri und Bern kennen ein Splitting, wendeten dieses jedoch schon vor Entstehung des Konkordates an. Bern jedoch kennt keine Stipendienhöchstlimite, gewährt also sehr hohe Stipendien. Dies zeigt sich auch in den hohen Durchschnittsstipendien (vgl. Abbildungen 3 und 4 vorne). Selbst nach Abzug eines Drittels in Form von Darlehen haben sie immer noch wesentlich höhere Durchschnittsstipendien als der Kanton Aargau.

3.2.6 Schlussfolgerung

Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass auf die mit dem Postulat Deppeler geforderte strikte Aufteilung in 2/3 Stipendien und 1/3 Darlehen verzichtet werden soll. Die konsequente Anwendung dieses Splittingmodells hätte aufgrund der daraus resultierenden längeren Studiendauer hohe finanzielle Nebeneffekte zur Folge und würde die sozial schwächeren Schichten zusätzlich benachteiligen.

Der Kanton Aargau befindet sich, gemessen am Anteil Darlehensnehmer im Vergleich zu der Anzahl Personen in Ausbildung, deutlich unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt (siehe Abbildung 6). Der Regierungsrat geht deshalb mit den Postulaten einig, dass das Instrument der Ausbildungsdarlehen im Kanton Aargau grundsätzlich stärker gefördert werden kann als dies bis anhin der Fall gewesen ist. Er nimmt die Stossrichtung des Postulats auf und beantragt daher im Rahmen der vorliegenden Gesetzesrevision nicht nur Gesetzesänderungen, die mit dem Konkordatsbeitritt zwingend zu vollziehen sind; sondern der Regierungsrat sieht darüber hinaus mehrere Massnahmen vor, um einerseits den Bezückerkreis bei Darlehen zu erhöhen und um andererseits aufgrund einer etwas restriktiveren Stipendienvergabe den aktuell tiefen Anteil von Darlehen zu erhöhen. Dazu gehören eine Reduktion des Stipendienhöchstbetrages von derzeit Fr. 17'000.-- auf Fr. 16'000.-- sowie eine längere volle Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse der Eltern (vgl. Ziffer 3.3). Der Regierungsrat geht davon aus, dass diese restriktivere, im Einklang mit dem Stipendienkonkordat stehende Vergabe bei den Stipendien zu einer stärkeren Nachfrage nach Darlehen führen wird.

3.3 Änderungen gemäss Ausführungen unter Ziffer 3.2

Losgelöst vom Stipendienkonkordat und gestützt auf seine vorherigen Ausführungen stellt der Regierungsrat zusätzlich Änderungsbedarf in nachfolgenden Bereichen fest.

3.3.1 Darlehen für Elternbeiträge, die nicht ermittelt oder geleistet werden können

Zur Ermittlung eines Stipendiums werden ein Eltern- und ein Bewerberbudget erstellt. Mit dem Elternbudget wird ein allfälliger Elternbeitrag für das Bewerberbudget festgelegt. Ein im Bewerberbudget resultierender Fehlbetrag wird bis zu den im Stipendiendekret festgelegten Höchstbeträgen mit Stipendien abgedeckt. Dieser zu ermittelnde Elternbeitrag stellt eine rechnerische Grösse dar und entspricht nicht zwingend der Realität. Es kommt auch vor, dass sich Eltern trotz finanziellen Möglichkeiten weigern, einen Beitrag an die Finanzierung der Ausbildung ihrer Kinder zu leisten. Das gleiche gilt bei festgelegten Alimenten. In diesen Fällen sollen der von den Eltern verweigerte Elternbeitrag respektive von einem Elternteil verweigerte Alimente neu durch Darlehen abgedeckt werden können. Können die finanziellen Verhältnisse von ausserkantonale oder im Ausland wohnhaften Eltern nicht ermittelt werden, soll ebenfalls ein Darlehen gewährt werden können.

3.3.2 Darlehen für Weiterbildungen und Doktoratsstudien

Für sämtliche beitragsberechtigten Weiterbildungen, also für Nachdiplomstudien an Hochschulen (Universitäten, ETH, Fachhochschulen) und an höheren Fachschulen sowie für Doktoratsstudien, sollen nur noch Darlehen gewährt werden. Es erscheint dem Regierungsrat unter dem Aspekt der begrenzten finanziellen Mittel als zumutbar und gerecht, dass eine Person, welche während rund zehn Jahren (ab Sekundarstufe II bis und mit Masterabschluss) die Möglichkeit hatte, für ihre Ausbildung mit Stipendien unterstützt zu werden, für das Doktorat oder für Weiterbildungen sich mit einem Darlehen verpflichten muss. Ein Dokortitel ist in aller Regel nicht notwendig, um in der Berufswelt Fuss zu fassen und kann häufig berufs begleitend erworben werden.

3.3.3 Teilweise elternunabhängige Berechnung

Der unter Ziffer 3.3.1 vorgestellte Elternbeitrag kann gemäss Art. 19 des Stipendienkonkordats reduziert werden, wenn eine in Ausbildung stehende Person das 25. Altersjahr vollendet und eine erste

berufsbefähigende Ausbildung abgeschlossen hat sowie vor Beginn der neuen Ausbildung zwei Jahre durch eigene Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig gewesen ist. Das Stipendienkonkordat trägt damit dem Umstand Rechnung, dass bei einer Person, die die vorerwähnten Kriterien erfüllt, eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit gegenüber dem Elternhaushalt eingetreten ist. Diese Regelung ist gegenüber der geltenden kantonalen Regelung strenger, da im Kanton Aargau nach einem Berufsabschluss und dreijähriger finanzieller Unabhängigkeit bereits vor Vollendung des 25. Altersjahrs die sogenannte teilweise Elternunabhängigkeit "erreicht" werden kann. Im Sinne der interkantonalen Harmonisierung wird die Regelung des Konkordats freiwillig übernommen. Zudem ist sie sachgerechter, da beispielsweise die finanziellen Verhältnisse der Eltern bei Studierenden nicht nur bis zum Bachelor-, sondern bis zum Masterabschluss voll berücksichtigt werden. Bis anhin konnte es vorkommen, dass Studierende nach Bachelorabschluss für das Masterstudium infolge der reduziert angerechneten Elternbeiträge auch bei finanziell gut situierten Eltern Stipendien erhalten haben. Diese Anpassung führt zu geschätzten Minderausgaben von jährlich Fr. 700'000.--.

3.3.4 Wechsel der Ausbildung

Gemäss heutiger Regelung werden bei einem Wechsel auch für die neue Ausbildung Beiträge gewährt, sofern ein wichtiger Grund vorliegt, jedoch gibt es keine Vorgabe für die Anzahl der Wechsel. Neu wird auf das Erfordernis eines wichtigen Grundes verzichtet, da diese Einschränkung nicht konkordatskonform ist und die Handhabung sowieso schwierig war, da aus Sicht der Gesuchstellenden immer ein wichtiger Grund für einen Wechsel vorliegt.

Die Beiträge sollen fortan nur noch für einen einmaligen Wechsel der Ausbildung gewährt werden. Zudem wird die Zeit der ersten Ausbildung, während welcher Ausbildungsbeiträge bezogen wurden, nicht mehr wie bisher "angemessen", sondern neu "voll" angerechnet. Die Anrechnung wird zukünftig für alle gleich gehandhabt, was unter Berücksichtigung der finanziellen Ressourcen sachlich richtig ist. Wechselt also beispielsweise eine Person nach drei Semestern Medizin in ein sechs Semester dauerndes Wirtschaftsstudium auf Stufe Bachelor, erhält diese insgesamt für acht Semester Stipendien zugesprochen (3 Jahre reguläres BA-Studium + 1 Jahr Reserve). Diese Verschärfung führt zu geschätzten Minderausgaben von jährlich Fr. 200'000.--.

3.3.5 Senkung der Höchstansätze für Ausbildungen der Tertiärstufe (Anpassung am Stipendiendekret)

Mit einer Senkung der Höchstbeiträge für Ausbildungen der Tertiärstufe von Fr. 17'000.-- auf Fr. 16'000.-- soll das Stipendiovolumen zusätzlich gesenkt werden. Diese Senkung entspricht den Vorgaben des Stipendienkonkordates, welches Fr. 16'000.-- als minimalen Höchstbetrag für Ausbildungen der Tertiärstufe vorgibt. Die Betroffenen haben die Möglichkeit, einen verbleibenden finanziellen Bedarf mit Darlehen abzudecken. Die Senkung der Stipendienhöchstbeträge bewirkt Einsparungen von jährlich Fr. 250'000.--.

3.3.6 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sollen neu Ausbildungsbeiträge nur noch für Ausbildungen in der Schweiz erhalten. Diese Einschränkung ist sachlich gerechtfertigt, weil das Bemessungssystem auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse (Lebenshaltungskosten, Löhne, etc.) in der Schweiz ausgerichtet ist. Die Anwendung auf Personen, die im Ausland wohnen und dort eine Ausbildung absolvieren, ist deshalb nur bedingt möglich und verursacht im Einzelfall meistens zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Zudem soll mit der Neuregelung auch ein engerer Bezug zur Schweiz gefördert werden, da so die Chancen steigen, dass sich die betreffenden Personen auch nach der Ausbildung längerfristig in der Schweiz engagieren.

Aktuell werden jährlich rund 15–20 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer mit Stipendien unterstützt, wobei die Mehrheit von ihnen die Ausbildung in der Schweiz absolviert und daher von dieser Neuregelung nicht betroffen ist.

3.4 Geringfügige weitere Anpassungen

Neben den in Ziffer 3.1 und Ziffer 3.3 aufgeführten inhaltlich wesentlichen Änderungen werden geringfügige weitere Anpassungen am Gesetz vorgenommen. Es kann dazu auf die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen (vgl. § 3 Abs. 1 lit. b, § 4 Abs. 1, § 5, § 6 Abs. 1 lit. a, § 7 Abs. 2 lit. c, § 11 Abs. 1, § 16 Abs. 2, § 17 Abs. 3, § 18, § 20 Abs. 2, § 22 Abs. 3 und § 28 Abs. 1 unter Ziffer 4) verwiesen werden.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 3 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 (Anspruchsvoraussetzungen)

Absatz 1 lit. b

Das Erfordernis des stipendienrechtlichen Wohnsitzes im Kanton Aargau für den Bezug von Ausbildungsbeiträgen ist neu in lit. a beziehungsweise in § 4 Abs. 1 (Gesuchberechtigung) geregelt. Beitragsgesuche sind in demjenigen Kanton zu stellen, in welchem sich der stipendienrechtliche Wohnsitz der Person in Ausbildung befindet. Keinen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge des Kantons Aargau hat, wer Ausbildungsbeiträge anderer Kantone oder ausländischer Staaten bezieht. Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz sowie Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sollen nur dann Ausbildungsbeiträge des Kantons Aargau erhalten können, wenn sie in ihrem Herkunftsbeziehungsweise Wohnstaat keine Ausbildungsbeiträge beziehen.

Absatz 2

lit. a

Diese Bestimmung ermöglicht es dem Departement Bildung, Kultur und Sport (BKS) des Kantons Aargau als zuständige Behörde, Ausbildungsbeiträge nach pflichtgemäßem Ermessen ("Kann-Bestimmung") auch dann zu gewähren, wenn die Voraussetzungen dafür nicht in allen Teilen erfüllt sind und ein Härtefall vorliegt. Ein Rechtsanspruch darauf besteht nicht. Die Bestimmung stellt ein Notventil dar für Einzelfälle, bei denen es aufgrund der besonderen Umstände eine Härte darstellen würde, keinen Beitrag zusprechen zu können. Beiträge gestützt auf Absatz 2 lit. a werden gemäss § 11 Abs. 4 ausschliesslich in Form von Darlehen gewährt.

lit. b

Lassen sich die zumutbaren Leistungen nahestehender Personen nicht ermitteln, können ausschliesslich Ausbildungsbeiträge in Form von Darlehen gewährt werden (§ 11 Abs. 4). Wurden dagegen die zumutbaren Leistungen nahestehender Personen ermittelt und werden sie nicht geleistet, beschränkt sich die Darlehensgewährung auf die ermittelten Angehörigenbeiträge; für den restlichen Unterstützungsbedarf, der trotz Anrechnung ermittelter zumutbarer Angehörigenbeiträge besteht, werden dagegen gestützt auf § 3 Abs. 1 lit. e Stipendien gewährt. Im Unterschied zu lit. a ist hier kein Härtefall erforderlich, die Regelung soll breiter angewendet werden. Das Departement BKS entscheidet in Würdigung der konkreten Umstände nach pflichtgemäßem Ermessen. Ein Rechtsanspruch darauf besteht auch hier nicht.

§ 4 (Gesuchsberechtigung)

Absatz 1, Einleitungssatz

Gemäss Einleitungssatz sind die nachfolgend aufgezählten Personen zum Stellen eines Gesuchs berechtigt, wenn sie ihren stipendienrechtlichen Wohnsitz gemäss Art. 6 und 7 des Stipendienkonkordats im Kanton Aargau haben. Gesuchstellerin oder Gesuchsteller ist jeweils die Person in Ausbildung, und zwar auch wenn sie noch nicht volljährig ist und durch ihre Eltern gesetzlich vertreten wird.

lit. a

Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die im Ausland wohnen (sogenannte Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer) sind für Ausbildungen, die sie in der Schweiz absolvieren, dann gesuch- und beitragsberechtigt, wenn sie in an ihrem ausländischen Wohnsitz wegen fehlender Zuständigkeit keine Beiträge erhalten können. Neu im Vergleich zum geltenden Recht ist die Einschränkung auf Ausbildungen in der Schweiz. Diese Regelung entspricht derjenigen des Stipendienkonkordats und zahlreicher anderer Kantone. Das Bemessungssystem ist auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse (Lebenshaltungskosten, Löhne etc.) in der Schweiz ausgerichtet, weshalb die Anwendung auf Personen, die im Ausland wohnen und dort eine Ausbildung absolvieren, nur bedingt möglich und sinnvoll ist und im Einzelfall nicht selten erheblichen Zusatzaufwand verursacht. Weiter soll mit der neuen Regelung ein engerer Bezug zur Schweiz und zum Kanton Aargau hergestellt

werden, wodurch die Chancen steigen, dass die betreffende Person nach Beendigung der Ausbildung in der Schweiz bleibt und arbeitet. Aktuell werden jährlich rund 15–20 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer mit Stipendien unterstützt, wobei der grösste Teil von ihnen die Ausbildung in der Schweiz absolviert und demnach von dieser Regelung nicht betroffen ist.

Gemäss den bilateralen Abkommen können Schweizer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU/EFTA sowie deren Kinder die gleichen Leistungen beanspruchen wie Einheimische. Dies bedeutet, dass Auslandschweizerfamilien aus EU/EFTA-Staaten mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Aargau für die Ausbildung ihrer Kinder in der Schweiz nur dann Ausbildungsbeiträge des Kantons Aargau beziehen können, wenn sie im EU/EFTA-Wohnstaat keine Beiträge erhalten beziehungsweise erhalten könnten. Mit Drittstaaten existieren keine entsprechenden Verträge wie mit den EU/EFTA-Staaten. In der Regel ist deshalb – vereinzelte bilaterale Abkommen vorbehalten – die Schweiz beziehungsweise der stipendienrechtlich massgebliche Kanton für die Entrichtung von Ausbildungsbeiträgen bei Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern aus Drittstaaten zuständig.

lit. b

Bei den ausländischen Staatsangehörigen setzt das Stipendienkonkordat (Art. 5 Abs. 1 lit. c) für die Gesuch- beziehungsweise Beitragsberechtigung voraus, dass sie entweder über eine Niederlassungsbewilligung verfügen oder im Besitz einer Jahresaufenthaltsbewilligung (Ausweis B) sind und (kumulativ) sich zum Zeitpunkt des Stipendiengesuchs seit fünf Jahren in Übereinstimmung mit den ausländerrechtlichen Vorschriften ununterbrochen in der Schweiz aufhalten. Vorangegangene Aufenthalte als Asylsuchende oder als vorläufig Aufgenommene sind an diese Frist anzurechnen, hingegen nicht illegale Aufenthalte. Diese Bestimmung ist zwingend und lässt den Vereinbarungskantonen keinen Raum für abweichende strengere Regelungen. Die bisherige strengere Regelung im Kanton Aargau, wonach nur Personen mit Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) gesuchberechtigt waren, muss entsprechend angepasst werden.

Absatz 2

Der Wortlaut von Absatz 2 ist an die in Absatz 1 litera b vorgenommene Änderung anzupassen, wonach Ausländerinnen und Ausländer ebenfalls gesuchberechtigt sind, wenn sie sich seit mindestens fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz aufhalten und über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen. Der Regierungsrat hat von dieser gesetzlich vorgesehen Möglichkeit ("Kann-Bestimmung") in § 2 der Stipendienverordnung Gebrauch gemacht und geregelt, dass Ausländerinnen und Ausländer, die über eine Aufenthaltsbewilligung B verfügen, für die Brückenangebote der kantonalen Schule für Berufsbildung (KSB) gesuchberechtigt sind. Fehlende finanzielle Mittel sollen beispielsweise das Absolvieren des Integrationsprogramms für im Rahmen des Familiennachzugs spät immigrierte ausländische Jugendliche nicht verunmöglichen.

Absatz 3

Ausländerinnen und Ausländer, die sich lediglich zu Ausbildungszwecken in der Schweiz aufhalten, sind nicht gesuchberechtigt. Bei den Personen aus Mitgliedstaaten der EU und EFTA ist anzufügen, dass sie den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern gleichgestellt sind, wenn es sich um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und deren Kinder handelt, die in der Schweiz zivilrechtlichen Wohnsitz haben. Wer sich als EU/EFTA-Bürgerin oder Bürger lediglich zu Ausbildungszwecken in der Schweiz aufhält, begründet – wie alle anderen Ausländerinnen und Ausländer auch – hier keinen zivilrechtlichen Wohnsitz (vgl. Art. 23 Abs. 1 ZGB). Einzig Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sind für Ausbildungen in der Schweiz ohne Wohnsitzbegründung gesuchberechtigt.

§ 5 (Stipendienrechtlicher Wohnsitz)

In den Art. 6 und 7 des Stipendienkonkordats wird unter den Vereinbarungskantonen (bis heute 18 Kantone, die 87 % der Wohnbevölkerung der Schweiz ausmachen) geregelt, welcher Kanton in welchen Fällen für die Stipendiengesuche beziehungsweise die Ausrichtung der Ausbildungsbeiträge zuständig ist. Durch den Beitritt des Kantons Aargau zum Konkordat ist es nicht mehr notwendig, im kantonalen Stipendiengesetz den stipendienrechtlichen Wohnsitz zu regeln. Indem § 4 des Stipendi-

engesetzes (Gesuchsberechtigung) bestimmt, dass die nachfolgend aufgeführten Personen im Kanton Aargau gesuchsberechtigt sind, wenn sie gemäss Art. 6 und 7 des Konkordats hier ihren stipendienrechtlichen Wohnsitz haben, gilt der im Konkordat formulierte stipendienrechtliche Wohnsitz als kantonales Recht auch gegenüber Personen aus Kantonen, die dem Konkordat (noch) nicht beigetreten sind. Eine lückenlose Zuständigkeit innerhalb der Schweiz kann nur erreicht werden, wenn sämtliche Kantone den stipendienrechtlichen Wohnsitz einheitlich, also wie im Konkordat, definieren. Jede Abweichung davon kann im Einzelfall zum unerwünschten Ergebnis führen, dass eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller in keinem oder in mehreren Kantonen als gesuchsberechtigt gilt.

§ 6 Abs. 1 lit. a (Beitragsberechtigte Ausbildungen)

Ausschliesslich im Anschluss an die Sekundarstufe I vorgenommene Brückenangebote, die der Kanton Aargau selber durchführt oder in seinem Auftrag durchführen lässt, sind seit der Totalrevision 2006/2007 beitragsberechtigt. Brückenangebote anderer Kantone oder von privaten Anbietern werden auch zukünftig nicht mit Ausbildungsbeiträgen unterstützt. Die neu gewählte Formulierung bringt dies klarer zum Ausdruck. Aktuell sind einzig die Brückenangebote an der KSB beitragsberechtigt.

§ 7 Abs. 2 lit. c (Anerkannte Ausbildungsstätten)

Da Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer neu einzig für Ausbildungen in der Schweiz gesuchsberechtigt sind (vgl. § 4 Abs. 1 lit. a), kann lit. c von § 7 Abs. 2 ersatzlos aufgehoben werden.

§ 11 Abs. 1 und 2 (Form der Gewährung)

Absatz 1

Nachdem in § 6 Abs. 1 lit. a (beitragsberechtigte Ausbildungen) zur Verdeutlichung, dass ausschliesslich die Brückenangebote des Kantons Aargau beitragsberechtigt sind, "kantonale Brückenangebote" durch "Brückenangebote des Kantons Aargau" ersetzt wurde, ist hier in Absatz 1 das Adjektiv "kantonal" ersatzlos zu streichen.

Absatz 2

Für sämtliche beitragsberechtigten Weiterbildungen, also für Nachdiplomstudien an Hochschulen (Universität, ETH, Fachhochschulen) und an höheren Fachschulen sowie für Doktoratsstudien (siehe §§ 6 und 7 der Stipendienverordnung), werden neu ausschliesslich Darlehen gewährt. Zur Begründung wird auf die Ausführungen vorne unter Ziffer 3.3.2 verwiesen.

§ 14 (Wechsel der Ausbildung)

In Übereinstimmung mit Art. 13 Abs. 2 des Stipendienkonkordats bestimmt Absatz 1, dass der Anspruch auf Ausbildungsbeiträge nicht verloren geht, wenn die Ausbildung vor ihrem Abschluss einmalig gewechselt wird. Das bisherige Erfordernis des wichtigen Grundes für einen Wechsel, muss, um vereinbarungskonform zu sein, gestrichen werden.

Die Zeit der ersten Ausbildung, während welcher Ausbildungsbeiträge bezogen wurden, wird nicht mehr wie bisher "angemessen", sondern neu "voll" angerechnet (Absatz 2). Die Anrechnung wird zukünftig für alle gleich gehandhabt, was sachlich richtig ist und die Gesuchbearbeitung vereinfacht (siehe auch vorne unter Ziffer 3.3.4).

§ 15 Abs. 3 (Massgebliche Kosten und Leistungen)

Bei der teilweisen elternunabhängigen Berechnung wird neu die Regelung des Stipendienkonkordats übernommen, wonach eine Person als teilweise elternunabhängig gilt, wenn sie kumulativ das 25. Altersjahr vollendet und eine erste berufsbefähigende Ausbildung abgeschlossen hat und vor Beginn der neuen Ausbildung während zwei Jahren unabhängig von den Eltern lebte und sich dabei nicht gleichzeitig in Ausbildung befand (vgl. auch Ausführungen vorne unter Ziffer 3.3.3).

§ 16 Abs. 2 (Feststellung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse)

Es wird präzisiert, dass bei dauerhaften erheblichen Veränderungen der Einkommens- oder Vermögensverhältnisse gegenüber der definitiven Steuerveranlagung ausnahmsweise auf die aktuellen Verhältnisse abgestellt werden kann. Im Sinne einer Richtschnur für die Praxis ist Erheblichkeit bei einer Abweichung von mindestens 30% gegeben.

§ 17 Abs. 3 (Verzinsung und Rückzahlung)

Wird vor der vollständigen Rückzahlung eines Studiendarlehens eine neue Ausbildung begonnen, soll es wie bisher möglich sein, die Verzinsung und Rückzahlung des Darlehens bis zur Beendigung der neuen Ausbildung zu verschieben, und zwar neu unabhängig davon, ob für die neu gewählte Ausbildung wiederum Ausbildungsbeiträge bezogen werden. Eine Person, die sich in Ausbildung befindet, verfügt in der Regel nicht über die finanziellen Möglichkeiten, während der Ausbildung ein Darlehen zurückzubezahlen.

§ 18 Abs. 2 und Abs. 2_{bis} (Rückerstattung)

Bei einem Abbruch der Ausbildung in den ersten drei Monaten der Ausbildung beziehungsweise des jeweiligen Ausbildungsjahrs bei mehrjährigen Ausbildungen müssen die bereits ausbezahlten Ausbildungsbeiträge zurückerstattet werden. Es darf erwartet werden, dass vor dem Beginn einer Ausbildung abgeklärt wird, ob die geplante Ausbildung seinen Fähigkeiten und Erwartungen entspricht. Diese Regelung gilt nicht bei einem Wechsel der Ausbildung (vgl. § 14).

§ 20 Abs. 2 (Mitwirkungspflicht)

Veränderte finanzielle Verhältnisse werden in der folgenden Gesuchperiode berücksichtigt, weshalb es ausreichend ist, wenn entsprechende Änderungen bei der Gesucheinreichung für das neue Ausbildungsjahr einfließen. Gemäss § 19 der Stipendienverordnung werden die anerkannten Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten sowie die anrechenbaren Eigen- und Fremdleistungen auf Grund der zu Beginn der jeweiligen Beitragsperiode bekannten Verhältnisse ermittelt. Dieser Stichtag hat sich in der Praxis bewährt. Die Beendigung des Studiums (Abschluss oder Abbruch) muss hingegen wie bisher der Sektion Stipendien des Departements BKS unaufgefordert und unverzüglich gemeldet werden.

§ 22 Abs. 3 (Zusprechung und Auszahlung)

Eine Bestätigung der Auszubildenden über die Fortsetzung der Ausbildung gemäss Absatz 2 ist für die Auszahlung der zweiten Halbjahresrate nicht in allen Fällen erforderlich. Bei Schülerinnen und Schülern der aargauischen Mittelschulen und der KSB sowie bei Berufslernenden mit einem aargauischen Lehrvertrag sieht § 40 der Stipendienverordnung davon ab, weil die Sektion Stipendien über einen allfälligen Abbruch oder Unterbruch der Ausbildung vom Schulsekretariat (§ 38 der Stipendienverordnung) beziehungsweise bei Lernenden von der Abteilung Berufsbildung und Mittelschule des Departements BKS informiert werden muss. Dementsprechend ist Absatz 3 dahingehend anzupassen, dass der Regierungsrat sämtliche Ausnahmen, also Ausnahmen von Absatz 1 und 2, bestimmt.

§ 28 Abs. 1 (Übergangsrecht)

Das Stipendengesetz ist seit dem 1. August 2007 in Kraft. Die damals im Zeitpunkt des Inkrafttretens hängigen Gesuche und Verfahren sind seit langem abgeschlossen, weshalb Absatz 1 aufgehoben werden kann.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die beantragte Revision führt zu jährlich rund Fr. 750'000.-- Minderausgaben im Bereich der Stipendien. Dieser Betrag setzt sich einerseits aus Anpassungen am Stipendiengesetz resp. am Stipendiendekret zusammen, die gegenüber heute mehrheitlich verschärfend sind und zu Entlastungen von 1,15 Millionen Franken führen. Andererseits führt der Beitritt zum Stipendienkonkordat zu geschätzten Mehrkosten von Fr. 400'000.--, da das Stipendienkonkordat die Ausweitung der Gesuchs- beziehungsweise Beitragsberechtigung auf ausländische Staatsangehörige mit Jahresaufenthaltsbewilligung bei mindestens fünfjährigem ununterbrochenem Aufenthalt in der Schweiz und die Erhöhung des Stipendienmaximums für Ausbildungen der Sekundarstufe II verlangt. Dabei gilt zu beachten, dass der Kanton Aargau aktuell pro Jahr rund 2 Millionen Franken Bundesbeiträge erhält. Anspruch darauf besteht jedoch nur, wenn die Mindeststandards des Stipendienkonkordats – und dazu gehört unter anderem die vorerwähnte Änderung am Gesetz (Ausweitung der Gesuchsberechtigung bei den ausländischen Personen) – erfüllt sind.

Gegenstand	Mehrkosten in Fr.	Minderausgaben in Fr.	Einsparungen netto in Fr.
Gesuchsberechtigung für ausländische Staatsangehörige (ohne EU) mit 5 Jahren B-Bewilligung	200'000		
Erhöhung der Höchstbeträge für Sek. II von Fr. 10'000.– auf Fr. 12'000.--	200'000		
Wechsel der Ausbildung		200'000	
Teilweise Elternunabhängigkeit		700'000	
Senkung der Höchstbeträge für Tertiärstufe von Fr. 17'000.– auf Fr. 16'000.--		250'000	
	400'000	1'150'000	750'000

Tabelle 1: Übersicht der geschätzten finanziellen Auswirkungen der beantragten Änderungen

Die vorliegende Teilrevision hat für den Kanton keine personellen Auswirkungen. Davon ausgenommen ist der Darlehensbereich, bei welchem die zukünftige Inanspruchnahme von Darlehen und der damit einhergehende höhere Personalbedarf für die Darlehensbewirtschaftung zum heutigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden können. Falls ein signifikanter Anstieg der Darlehen nicht mehr mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen bewältigt werden kann, bleibt eine Erhöhung des Personalaufwands vorbehalten.

5.2 Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft

Die Ausweitung der Beitragsberechtigung auf ausländische Staatsangehörige mit Jahresaufenthaltsbewilligung fördert die Integration dieser Menschen in die Gesellschaft und erhöht nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung die Chancen auf dem Arbeitsmarkt und damit verbunden die Möglichkeit, ein besseres Einkommen zu erzielen. Dies liegt nicht nur im Interesse dieser Menschen, sondern auch im Interesse von Gesellschaft und Wirtschaft und trägt dazu bei, anderweitig Kosten zu sparen. So zum Beispiel in der Sozialhilfe und im Gesundheitswesen.

5.3 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Durch die Anpassungen werden die Vorgaben des Ausbildungsbeitragsgesetzes des Bundes erfüllt und gegenüber den anderen Kantonen, die dem Stipendienkonkordat ebenfalls beigetreten sind, die vorgegebene Harmonisierung vollzogen.

6. Weiteres Vorgehen

Aktivität	Zeitraum
Anhörung	April – Juli 2016
1. Beratung im Grossen Rat	März 2017
2. Beratung im Grossen Rat	November 2017
Inkraftsetzung	1. August 2018

Tabelle 2: Terminplan

Beilagen

- Beilage 1: Synopse Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz; StipG)
- Beilage 2: Fragebogen zur Anhörung
- Beilage 3: Empfängerliste