

Interpellation Ledergerber-Kirchberg (36 Mitunterzeichnende) vom 22. September 2008

## Harmonisierung des Stipendienwesens

Schriftliche Antwort der Regierung vom 4. November 2008

Donat Ledergerber-Kirchberg stellt mit seiner Interpellation vom 22. September 2008 Fragen zur Stipendienpolitik des Kantons St.Gallen und zum Entwurf der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) für eine Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat), zu der sich die Regierungen der Kantone unlängst vernehmen liessen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

1. Verhältnismässige, gerechte und verständliche bzw. einfach anwendbare Stipendienvorschriften sind ein wichtiger Faktor der Chancengleichheit im Bildungswesen. Der Kanton St.Gallen besitzt eine bewährte, durch wiederholte Revisionen auf einem fortschrittlichen Stand gehaltene Stipendienordnung. Diese ist durch einen anerkannt problemlosen Vollzug geprägt. Zusammen mit dem kantonseigenen Schulangebot stellt sie die Chancengleichheit der Studierenden und Lernenden grossräumig sicher.
2. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat sich der Bund bei den Ausbildungsbeiträgen auf Vorgaben für die Hochschulstufe zurückgezogen und die Normierung für die anderen Ausbildungsstufen den Kantonen überlassen. Die kantonal geregelten Ausbildungsbeiträge sollen zwar harmonisiert, nicht aber gleichgeschaltet werden. Insbesondere sollen die Kantone weiterhin ihr Stipendiovolumen individuell bestimmen können. Ihre entsprechende Freiheit nimmt Rücksicht auf ihre unterschiedliche Finanzstärke und ihre ebenfalls unterschiedliche Belastung durch den Aufwand für eigene Bildungsangebote. Der Kanton St.Gallen verfügt über ein gegenüber vergleichbaren Kantonen sehr vielfältiges Schulangebot. Dies hat für die Studierenden zur Folge, dass Mehrauslagen zufolge unterschiedlicher Wohn- und Studienorte vergleichsweise moderat ausfallen. In dieser Situation kann der Kanton St.Gallen nicht anstreben, zusätzlich stipendienpolitisch mit jenen Kantonen gleichzuziehen, die am meisten Stipendien auszahlen.
3. Im Kanton St.Gallen verlangt die Kantonsverfassung, dass Ausbildungsbeihilfen «nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der bewerbenden Person und ihrer Eltern», mithin nach dem Grundsatz der Subsidiarität ausgerichtet werden. Stipendien sind von Verfassungs wegen unterhaltsergänzende, nicht unterhaltsvertretende Leistungen. Dies hat zwingend zur Folge, dass die finanzielle und familiäre Situation einer Gesuchstellerin bzw. eines Gesuchstellers als ganzes zu berücksichtigen ist. Vorausgesetzt werden in jedem Fall eine zumutbare Eigenleistung der gesuchstellenden Person selbst und eine entsprechende, vom Zivilrecht unabhängige Unterstützungsleistung ihrer Eltern.
4. Obwohl bereits ein empfehlendes Modellgesetz der EDK aus dem Jahr 1997 und auch das frühere, inzwischen aufgehobene Ausbildungsbeihilfengesetz des Bundes harmonisierende Wirkung entfaltet haben, begrüsst die Regierung im Prinzip die Absicht der EDK, durch ein Konkordat das schweizerische Stipendienwesen übersichtlicher zu gestalten. Der aktuelle Konkordatsentwurf der EDK enthält aber Elemente, die der Verfassung und der Bildungspolitik des Kantons St.Gallen zuwider laufen und überdies mit unverhältnismässigen Mehrkosten verbunden wären. Er sieht einerseits vor, dass bei der Eigenleistung

der Bewerbenden nurmehr auf einen *subjektiv erzielten tatsächlichen* und nicht mehr auch auf einen *objektiv zumutbaren* Verdienst abgestellt werden kann, dies obwohl auch nach der Bologna-Reform ein massvoller studienbegleitender Gelderwerb möglich bleibt (aktueller Ansatz nach St.Galler Recht: Fr. 500.– monatlich). Andererseits visiert der Entwurf zum Teil die Abschaffung der vorausgesetzten Elternbeiträge an. Im Weiteren sieht er höhere Maximalstipendien vor.

Die Regierung hat im Grundsatz beschlossen, Vernehmlassungsvorlagen auch dann formell abzulehnen, wenn ihre grundsätzliche Stossrichtung zwar zu begrüssen ist, gegen einzelne Punkte jedoch wichtige Vorbehalte anzubringen sind. Dies hat vor dem oben beschriebenen Hintergrund dazu geführt, dass der Konkordatsentwurf der EDK im Ergebnis abzulehnen war. Die St.Galler Regierung hat indessen ihre grundsätzliche Offenheit für die Stipendienharmonisierung sowohl in der Vernehmlassungsantwort an die EDK als auch in der begleitenden Medienmitteilung hervorgehoben. Leider wurde der Kanton St.Gallen in einer Verlautbarung der EDK dennoch pauschal dem Lager der ablehnenden Kantone zugeschrieben. Dies irritierte in der öffentlichen Wahrnehmung, da mit Ausnahme der Kantone Appenzell Innerrhoden und Obwalden alle übrigen Kantone als zustimmend aufgeführt wurden, obwohl sie zum Teil die gleichen wichtigen Vorbehalte geäussert hatten. Das Bildungsdepartement ist bei der EDK wegen der undifferenzierten Kommunikation der Vernehmlassungen vorstellig geworden.

5. Die St.Galler Stipendienordnung ist erst im Jahr 2007 zum letzten Mal teilrevidiert worden. Dabei wurden unter anderem die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller insoweit entlastet, als der Freibetrag für die Anrechnung der durch die Verfassung im Grundsatz vorgeschriebenen Elternunterstützung von Fr. 33'000 auf Fr. 42'000 Franken heraufgesetzt wurde. Diese Massnahme hat spürbar zu mehr und höheren Stipendien geführt. So ist das Volumen der Ausbildungsbeihilfen im Kanton St.Gallen im Rechnungsjahr 2007 im Vergleich zum Vorjahr um Fr. 2'976'124.–, d.h. 30,23 Prozent auf insgesamt Fr. 12'821'130.– angestiegen. Im laufenden Rechnungsjahr wird mit einem erneuten Anstieg auf insgesamt 14'890'000 Franken (mutmasslicher Aufwand 2008), d.h. um gut 16 Prozent gerechnet.

Die Anwendung eines Stipendienkonkordates gemäss Vernehmlassungsentwurf der EDK würde im Kanton St.Gallen zu zusätzlichen Mehrkosten von mindestens 11 Mio. Franken führen, was im Vergleich zum mutmasslichen Aufwand 2008 einer neuerlichen prozentualen Steigerung um rund 73 Prozent gleichkäme. Damit würde der Kanton St.Gallen massiv über das Ziel einer vernünftigen, massvollen Politik bei der Ausrichtung von Ausbildungsbeihilfen hinausschiessen. Es wäre zu bezweifeln, ob eine entsprechende Vorlage durch die obligatorischen Volksabstimmungen (Verfassungsänderung, Finanzreferendum) zu bringen wäre.

Die Regierung würde es begrüssen, wenn die EDK den Konkordatsentwurf in einer Weise bereinigen könnte, die einen Beitritt des Kantons St.Gallen als realistisch erscheinen liesse. Die Plenarkonferenz der EDK hat am 24. Oktober 2008 die Vernehmlassungen zum Konkordatsentwurf diskutiert. Dabei hat der Vertreter des Kantons St.Gallen den Antrag eingebracht, die teilweise elternunabhängige Stipendienbemessung gemäss Konkordatsentwurf von einer Muss- in eine Kann-Bestimmung umzuformulieren. Eine entsprechende Anpassung würde es dem Kanton St.Gallen – zusammen mit weiteren Anpassungen, die aufgrund der Vernehmlassungen in Aussicht stehen – ermöglichen, dem Konkordat beizutreten, ohne die Kantonsverfassung zu ändern bzw. ein unverhältnismässiges Ausgabenwachstum zu gewärtigen. Die Plenarkonferenz der EDK hat den Antrag mit Wohlwollen zur Prüfung entgegengenommen.