KANTON AARGAU

REGIERUNGSRAT

28. Juni 2017

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT **17.174 (16.244)**

Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz, StipG); Änderung

Dekret über die Höchstansätze der Ausbildungsbeiträge (Stipendiendekret, StipD); Änderung

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf der Änderung des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz, StipG) für die 2. Beratung sowie den Entwurf der Änderung des Dekrets über die Höchstansätze der Ausbildungsbeiträge (Stipendiendekret, StipD) zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. März 2017 den Entwurf für eine Änderung des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz, StipG) in 1. Lesung beraten und mit 97 gegen 36 Stimmen gutgeheissen.

Zur Diskussion Anlass gab einzig der Minderheitsantrag der grossrätlichen Kommission für Bildung, Kultur und Sport (BKS) zur Einführung des sogenannten Splittingmodells bei den Ausbildungsbeiträgen auf der Tertiärstufe. Dieser Minderheitsantrag zu § 11 Abs. 1 des Stipendiengesetzes wurde vom Grossen Rat mit 68 gegen 63 Stimmen beschlossen. Der Regierungsrat ist zwar nach wie vor der Ansicht, dass bildungspolitische und volkswirtschaftliche Überlegungen klar gegen ein Splittingmodell auf der Tertiärstufe sprechen. Angesichts der finanziellen Situation des Kantons und des aktuellen Spardrucks gewichtet er jedoch den mit der Einführung des Splittingmodells erzielbaren Spareffekt höher.

Die Einführung des Splittingmodells hat für den Kanton auf der einen Seite eine finanzielle Entlastung des Stipendienaufwands zur Folge, weil fortan jeder Unterstützungsbeitrag auf der Tertiärstufe in Form eines Stipendiums (zwei Drittel des Beitrags) und eines ab Ausbildungsende verzinsten Darlehens (ein Drittel des Beitrags) ausgerichtet wird. Bei einem jährlichen Stipendienaufwand von 9 Millionen Franken entfallen somit 3 Millionen Franken. Knapp die Hälfte dieser Aufwandreduktion wird jedoch fortan verwendet werden müssen zur Finanzierung der Darlehensbewirtschaftung (Stellenausbau, Zinsaufwand, Wertberichtigungen und Abschreibungen) und der Folgekosten aufgrund von Studienverlängerungen (Abgeltungen an Universitäten, längere Bezugsdauer von Stipendien), weil davon auszugehen ist, dass ein Teil der Studierenden auf ein Darlehen verzichten und stattdessen einer Erwerbstätigkeit nachgehen wird.

In Bezug auf die übrigen Gesetzesbestimmungen übernimmt die vorliegende Botschaft zur 2. Beratung das Ergebnis der 1. Beratung ohne Änderungen. Ferner wird auf einen in der 1. Beratung gestellten Prüfungsantrag eingegangen, der verlangt aufzuzeigen, wie sich zinslose oder zinsgünstige Darlehen auf das Ausbildungswesen und die dazugehörigen Finanzen auswirken würden.

Das Dekret über die Höchstansätze der Ausbildungsbeiträge (Stipendiendekret, StipD) ist ebenfalls an die Vorgaben der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge (Stipendienkonkordat) und an die Änderungen im Stipendiengesetz anzupassen. Diese Anpassungen betreffen die Höchstansätze für Ausbildungen der Sekundarstufe II und die Erhöhung der Höchstansätze bei Personen in Ausbildung, die gegenüber eigenen Kindern unterhaltspflichtig sind, sowie die Höchstansätze für Weiterbildungen. Des Weiteren sollen die Höchstansätze für die erste Ausbildung auf der Tertiärstufe von Fr. 17'000.– auf Fr. 16'000.– gesenkt werden.

Die geänderten Rechtsgrundlagen sollen auf Schuljahresbeginn per 1. August 2018 und im Fall einer Volksabstimmung per 1. August 2019 in Kraft treten.

---

1. Ergebnis der 1. Beratung und Ausgangslage für die 2. Beratung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. März 2017 über die vom Regierungsrat beantragten Änderungen vom 23. November 2016 zum Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz, StipG) beraten und mit 97 gegen 36 Stimmen der Vorlage zugestimmt. Die Änderungen des Stipendiengesetzes und des Dekrets über die Höchstansätze der Ausbildungsbeiträge (Stipendiendekret, StipD) beinhalten mehrere zum Teil einschneidende Massnahmen, mit welchen auf der Tertiärstufe der Stipendienaufwand um über 1 Million Franken (-10 %) reduziert und der Anteil der Darlehen erhöht werden soll. Zusätzlich hat sich der Grosse Rat mit 68 zu 63 Stimmen zugunsten des Minderheitsantrags der vorberatenden grossrätlichen Kommission für Bildung, Kultur und Sport (BKS) und gegen den Antrag des Regierungsrats entschieden, mit einer Änderung von § 11 Abs. 1 des Stipendiengesetzes das Splittingmodell auf der Tertiärstufe (zwei Drittel Stipendien und ein Drittel Darlehen) einzuführen. Schliesslich hat der Grosse Rat einen Prüfungsauftrag zur Verzinsung von Ausbildungsdarlehen an den Regierungsrat überwiesen.

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreitet der Regierungsrat seine Ausführungen zum Prüfungsauftrag (Abschnitt 2), das mit dem Splittingmodell ergänzte Stipendiengesetz (Kapitel 3) sowie die am 7. März 2017 nicht behandelten Änderungen im Stipendiendekret (Kapitel 4).

2. Prüfungsauftrag zu § 11 StipG bezüglich zinsloser oder zinsgünstiger Darlehen

Grossrat Dominik Peter, Bremgarten, stellt folgenden Prüfungsauftrag:

"Der Regierungsrat wird auf die zweite Lesung gebeten aufzuzeigen, wie sich zinslose oder zinsgünstige Darlehen auf das Ausbildungswesen und die dazugehörigen Finanzen auswirken würden."

2.1 Erwägungen

2.1.1 Bisherige Entwicklung

Der Gesetzgeber hat in der Vergangenheit verschiedene Modelle beschlossen:

- Stipendiengesetz 1968: Zinslose Darlehen, die spätestens ab dem 11. Jahr seit der ersten Auszahlung in zehn Jahresraten zurückzubezahlen sind.
- Stipendiengesetz und Verordnung über Ausbildungsbeiträge (Stipendienverordnung, StipV) 2007: Verzinsung der Darlehen nach Abschluss der Ausbildung zu fixen 4 %. Die Rückzahlung der Darlehen erfolgt innert zehn Jahren nach Abschluss der Ausbildung, die erste Zahlung inklusive Zins wird zwei Jahre nach Abschluss fällig (§ 17 StipG und § 34 StipV).
- Stipendienverordnung 2014: Reduktion des Zinssatzes von 4 % auf derzeit 3,1 %. Als Referenzgrösse gilt dabei der in den fünf vorangegangenen Jahren durchschnittliche Refinanzierungszinssatz des Kantons für langfristige Kapitalschulden. Der Zinssatz wird alle fünf Jahre überprüft.

2.1.2 Auswirkungen von zinslosen respektive verzinsten Darlehen

Verzinste Darlehen: Es ist zunächst festzuhalten, dass Ausbildungsdarlehen gemäss geltendem Recht für die Dauer der Ausbildung zinslos sind. Die Verzinsung und die Zinszahlungspflicht beginnen erst nach Abschluss oder Abbruch der Ausbildung zu laufen. Durch diese Verzinsungspflicht unmittelbar nach Ausbildungsabschluss besteht eine engere Anbindung der Darlehensbezügerinnen und Darlehensbezüger an das Departement Bildung, Kultur und Sport (Sektion Stipendien). Es erhöhen sich dadurch die Chancen auf eine Rückzahlung und es sind weniger Ressourcen für aufwendige Adressnachforschungen notwendig. Die Verzinsung der Darlehen erhöht die Rückzahlungsquote und entlastet aufgrund des Zinsertrags die Kantonsfinanzen.

Zinslose Darlehen: Der vollständige Verzicht auf eine Verzinsung der Darlehen entlastet die Darlehensschuldner, führt für den Kanton jedoch angesichts seines eigenen Refinanzierungsaufwands zu einem Mehraufwand. Gemessen an einem durchschnittlich fünfjährigen Studium und einer darauffolgenden zehnjährigen Rückzahlungsphase beläuft sich der Zinsaufwand in den 15 Jahren auf 14 % der gewährten Darlehenssumme.[1]

2.2 Resultat des Prüfungsauftrags

Der Wechsel von der heutigen Regelung (Verzinsung ab Ausbildungsende) auf vollständig zinslose Darlehen hätte für den Kanton einen höheren finanziellen und personellen Aufwand zur Folge. Die aktuellen Darlehensmodalitäten bewähren sich aus Sicht des Regierungsrats, weshalb sie aus den genannten Gründen unverändert belassen werden sollen.

3. Einführung des Splittingmodells für Erstausbildungen auf der Tertiärstufe

3.1 Rechtliche Voraussetzung

Gemäss Art. 15 Abs. 4 der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat) können für Erstausbildungen auf der Tertiärstufe im Sinn 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).

3.2 Stipendien und Darlehen im Kanton Aargau

2016 hat der Kanton Aargau 3'441 Stipendiaten unterstützt, wovon auf der Tertiärstufe 1'112 Personen an einer Fachhochschule, pädagogischen Hochschule oder Universität studierten und 88 an einer höheren Fachschule. Es wurden 10 Millionen Franken Stipendien auf der Tertiärstufe und 8 Millionen Franken auf der Sekundarstufe II ausgerichtet. Der Anteil der Studierenden, die im Kanton Aargau ein Stipendium erhalten, liegt mit 8,5 % unter dem gesamtschweizerischen Wert von 9,8 %.

Zusätzlich wurden 448 Darlehen ausbezahlt. Im Kanton Aargau werden Darlehen heute für Zweitausbildungen gewährt sowie in Fällen, bei denen das Maximalstipendium von derzeit Fr. 17'000.– nicht ausreicht oder die Anspruchsvoraussetzungen nicht vollständig erfüllt sind. Mit der aktuellen Revision des kantonalen Stipendiengesetzes gemäss grossrätlichem Beratungsergebnis vom 7. März 2017 werden neu auch Weiterbildungen und Doktorate ausschliesslich mit Darlehen unterstützt.

Gesamtschweizerisch ist die Anzahl der Darlehensbezügerinnen und Darlehensbezüger in den letzten zehn Jahren um mehr als die Hälfte zurückgegangen. Aktuell beträgt deren Anteil unter den Studierenden weniger als 1 %. Diese sinkende Attraktivität von Darlehen dürfte darin begründet sein, dass Darlehen aus Sicht der Kantone einen zu hohen Administrationsaufwand verursachen und mit einem nicht unerheblichen Ausfallrisiko verbunden sind.

3.3 Anzahl erwarteter Darlehen infolge Einführung des Splittingmodells

Mit der Einführung des Splittingmodells werden fortan jährlich rund 1'200 Personen, die eine Ausbildung an einer Universität, an einer Fachhochschule, an einer pädagogischen Hochschule oder an einer höheren Fachschule absolvieren, ihren Ausbildungsbeitrag in Form eines Stipendiums (zwei Drittel der Summe) und eines Darlehens (ein Drittel) erhalten. Bei den Ausbildungen an einer höhe-

[1] Als Grundlage der Zinsberechnung dient die aktuelle Prognose für den durchschnittlichen Zinssatz für langfristige Finanzverbindlichkeiten.

ren Fachschule stellen die Schülerinnen und Schüler im Pflegebereich die weitaus grösste Gruppe dar.

Der Regierungsrat geht davon aus, dass ein Teil der Stipendiaten inskünftig auf das Darlehen verzichten und stattdessen – um sich nicht zu verschulden – einer Erwerbstätigkeit während der Ausbildung nachgehen werden. Um die Bezugsquote von Darlehen abschätzen zu können, hat der Regierungsrat die Erfahrung in den anderen Kantonen herbeigezogen, die das Splittingmodell ebenfalls anwenden. Dabei zeigt sich ein Zusammenhang zwischen der Bezugsquote und der Höhe des Durchschnittsstipendiums: Luzern und Obwalden (sowie Bern und Tessin für die Master-Stufe) haben bei einem hohen Durchschnittsstipendium eine tiefe Bezugsquote, während Uri und Wallis tiefe Durchschnittsstipendien mit höheren Bezugsquoten (zwischen 50 % und 75 %) aufweisen. Der Kanton Aargau wird mit der Einführung des Splittingmodells inskünftig das schweizweit tiefste Durchschnittsstipendium in der Höhe von rund Fr. 5'300.– aufweisen, weshalb ebenfalls von einer hohen Bezugsquote auszugehen ist. Für die nachfolgenden Berechnungen wird deshalb von einer Bezugsquote von 67 % ausgegangen.

Unabhängig von der Einführung des Splittingmodells wird weiterhin mit einem Bestand von 2'000 Darlehen gerechnet, die für Weiterbildungen, Zweitstudien und Doktoratsstudien ausgerichtet werden.

Bestand per 2033 (Endausbau)	**für Weiterbildungen, Zweitstudien etc.**	**neu infolge Splittingmodell**	**Total**
Bezogene Darlehen pro Jahr	130	800	930
Bezogene Darlehenssumme pro Jahr	Fr. 1'200'000.–	Fr. 2'000'000.–	Fr. 3'200'000.–
Gesamtbestand an Darlehen	2'000	10'400	12'400
Gesamtausstand Darlehenssumme	Fr. 14'500'000.–	Fr. 19'000'000.–	Fr. 33'500'000.–

Tabelle 1: Prognose der zukünftigen Anzahl Darlehen und des Darlehensausstands (im Endausbau, 2033)

3.4 Finanzielle Auswirkungen des Splittingmodells

3.4.1 Reduktion des Stipendienaufwands

Mit den vorgeschlagenen Sparmassnahmen im Stipendiengesetz und Stipendiendekret beträgt der jährliche Stipendienaufwand im Tertiärbereich inskünftig rund 9 Millionen Franken. Mit der Einführung des Splittingmodells wird davon ein Drittel durch Darlehen ersetzt, was in einem ersten Schritt zu einer Reduktion des Stipendienaufwands von 3 Millionen Franken führt.

3.4.2 Mehraufwand

Die Einführung des Splittingmodells führt zu höheren Verwaltungs-, Zins- und Abschreibungskosten sowie, infolge von Studienverlängerungen, zu längeren Stipendienbezügen und höheren Beiträgen an die Universitäten. Erstere Aufwandpositionen lassen sich genauer beziffern als der Aufwand infolge der Studienverlängerungen.

- Höherer Personalaufwand: Die zusätzlichen Darlehen führen zu einem höheren Bewirtschaftungsaufwand von Fr. 375'000.–. Während der Verzinsungs- und Rückzahlungsphase weist jedes zehnte Darlehen Unregelmässigkeiten in Form von Mahnungen, Stundungen oder gar Betreibungen auf. Vielfach sind aufwendige Adressrecherchen notwendig, weil die Darlehensnehmer über das kantonale Einwohnerkontrollregister nicht mehr auffindbar sind. Gestützt auf die Erfahrungen bei der aktuellen Darlehensbewirtschaftung sind in den kommenden Jahren drei zusätzliche Stellen in der Verwaltung notwendig.
- Zinsaufwand für den Kanton: Die Darlehen sind während des Studiums zinslos, ehe sie nach Studienabschluss zu verzinsen und innerhalb von 10 Jahren zu amortisieren sind. Bei einer jährlichen Darlehensvergabe von 2 Millionen Franken resultieren ein Zinsaufwand von Fr. 285'000.–

und ein Zinsertrag von Fr. 240'000.– beziehungsweise ein Nettoaufwand von Fr. 45'000.–. Der Zinssatz für den Zinsaufwand entspricht der aktuellen Prognose für den durchschnittlichen Zinssatz für langfristige Finanzverbindlichkeiten (1,5 %). Der Zinssatz der Darlehensnehmer liegt gemäss kantonaler Praxis um 0,5 Prozentpunkte höher als der vorerwähnte Kapitalbeschaffungsaufwand des Kantons.

- Höhere Wertberichtigungen infolge Wertverlust zinsloser Darlehen: Durch die Vergabe von Darlehen entsteht dem Kanton ein Wertverlust auf seinem Kapital. Für die Jahre 2018 und 2019 ist eine Wertberichtigung im Umfang von insgesamt Fr. 115'000.– zu verbuchen. Ab 2020 heben sich die Erträge aus den Auflösungen und der Aufwand für deren Bildung gegenseitig auf.
- Höhere Wertberichtigungen infolge Darlehensverlust: Gemäss langjährigen Erfahrungswerten beträgt die Ausfallquote bei Darlehen rund 5 %, was zu jährlichen Wertberichtungen im Umfang von Fr. 100'000.– führt.

Der Regierungsrat geht davon aus, dass mit der Einführung des Splittingmodells die Studierenden eine längere Studiendauer in Kauf nehmen und zur Finanzierung des Studiums eine umfangreiche Nebenerwerbstätigkeit ausüben werden, um damit auf eine längerfristige Darlehensverschuldung teilweise oder vollständig verzichten zu können. Diese Vermutung wird untermauert durch die heutige modular aufgebaute Studienstruktur und das zunehmend breitere Angebot an Teilzeitstudiengängen namentlich an den Fachhochschulen. Eine längere Studiendauer hat einen längeren Stipendienbezug und höhere Abgeltungen an die Universitäten zur Folge:

- Längere Stipendiendauer: Das Aargauer Stipendiengesetz sieht vor, dass ein über die minimale Studiendauer hinausgehendes Studium noch während eines zusätzlichen Jahres zu finanzieren ist. Gemäss Erhebungen des Bundesamts für Statistik (BfS) befinden sich durchschnittlich 130 Aargauer Stipendiaten in ihrem letzten Regelstudienjahr und kommen deshalb für eine Verlängerung in Betracht. Bei einem zukünftigen Durchschnittsstipendium von rund Fr. 5'300.– beläuft sich der zusätzliche Aufwand auf knapp Fr. 700'000.–, wobei einschränkend hinzuzufügen ist, dass nicht alle Stipendiaten ihr Studium verlängern werden und dass bei einer Erwerbstätigkeit der individuelle Stipendienbedarf zurückgehen wird. Mangels ausreichender Datengrundlagen kann der Regierungsrat allerdings keine verlässliche Aussage darüber machen, wie hoch der Anteil der Verlängerungen ausfallen wird. Falls ein Drittel der Stipendiaten aufgrund eines teilweisen oder gänzlichen Darlehensverzichts das Studium um ein Jahr verlängert, fällt ein jährlicher Aufwand von rund Fr. 220'000.– an.
- Höhere Abgeltungen an Universitäten: Der Kanton Aargau zählt etwas mehr als 500 Stipendiaten an den kantonalen Universitäten. Im Rahmen der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997 ist der Kanton Aargau verpflichtet, den kantonalen Universitäten durchschnittlich Fr. 17'000.– pro Jahr für eine Studierende beziehungsweise einen Studierenden aus dem Kanton Aargau zu entrichten. Gemessen an der durchschnittlichen Studiendauer kommen pro Jahr 100 Studierende für eine Studienverlängerung in Betracht. Auch hier stehen nicht ausreichende Datengrundlagen für eine verlässliche Aussage zur Verfügung. Falls ein Drittel der Stipendiaten aufgrund eines teilweisen oder gänzlichen Darlehensverzichts im Rahmen der IUV das Studium um ein Jahr verlängert, fällt ein jährlicher Aufwand von rund Fr. 570'000.– an. Falls die Studierenden in erheblichem Masse auf ein Darlehen verzichten und stattdessen einer studienverlängernden Erwerbstätigkeit nachgehen werden, ist mit weitaus höheren Abgeltungen und einem höheren Stipendienaufwand zu rechnen.

Schliesslich ist auf indirekte Kosten infolge eines höheren Risikos von tieferen Steuereinnahmen für den Kanton Aargau hinzuweisen. Der Umstand, dass in den Vergleichskantonen nicht alle Stipendiaten ihr Darlehen beziehen, deutet darauf hin, dass die Studierenden einer Erwerbstätigkeit nachgehen, um teilweise oder vollständig auf das Darlehen zu verzichten. Gemäss den Autoren des Bildungsberichts Schweiz 2014 ist eine Erwerbstätigkeit während des Studiums allerdings nur dann sinnvoll, wenn sie in direktem Zusammenhang zum Studienfach steht. Wenn dagegen der Teilzeitjob

während des Studiums keinen Bezug zum gewählten Studienfach aufweist, erhöht sich das Risiko eines Studienabbruchs erheblich. Ebenso liegt nach Studienabschluss die Wahrscheinlichkeit einer Anstellung, für welche kein Hochschulstudium notwendig gewesen wäre, höher. Beide Fälle führen für den Staat zu tieferen Steuereinnahmen.

3.4.3 Zusammenstellung des Mehraufwands

Jährlich wiederkehrender Aufwand im Endausbau	
Personalaufwand	Fr. 375'000.–
Zinsaufwand netto	Fr. 45'000.–
Ausfallrisiko	Fr. 100'000.–
Höherer Stipendienaufwand	ca. Fr. 220'000.–
Höhere Abgeltungen an Universitäten	ca. Fr. 570'000.–
Total	**ca. Fr. 1'310'000.–**

Einmalaufwand	
Informatikaufwand (2018)	Fr. 100'000.–
Wertberichtigung Studiendarlehen (2019 und 2020), Total	Fr. 115'000.–
Total	**Fr. 215'000.–**

Tabellen 2 und 3: Mehraufwand infolge Einführung des Splittingmodells

3.5 Entwicklung in anderen Kantonen

Wie eingangs erwähnt, wird das Splittingmodell in vier Kantonen vollständig und in zwei weiteren Kantonen teilweise umgesetzt. Weil diese Kantone das Splittingmodell bereits vor dem Stipendienkonkordat anwendeten und das Stipendienkonkordat eine möglichst vollständige Mitgliedschaft anstrebte, wurde bei der Erarbeitung des Stipendienkonkordats die Möglichkeit eines Splittingmodells hinzugefügt. Kein Kanton hat aufgrund dieser Bestimmung ein Splitting neu eingeführt. Zwar stand in den vergangenen Jahren in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Freiburg, Thurgau und Zürich angesichts kantonaler Sparprogramme die Einführung eines Teilersatzes von Stipendien durch Darlehen ebenfalls zur Diskussion. Angesichts der hohen direkten und indirekten Folgekosten wurden die parlamentarischen Vorstösse jedoch abgelehnt.

3.6 Beurteilung durch den Regierungsrat

Aus bildungspolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht sprechen die Argumente grundsätzlich weiterhin gegen die Einführung des Splittingmodells. Der Kanton Aargau zeichnet sich durch ein modernes und kostengünstiges Stipendienwesen aus, welches schweizweit Anerkennung findet. Die Aargauer Stipendienpolitik ist im Hochschulbereich darauf ausgerichtet, den Studierenden einen möglichst schnellen Abschluss zu ermöglichen. Daher werden bereits heute Studien, die länger als die um ein Jahr ergänzte Mindeststudiendauer dauern, nur noch mittels Darlehen unterstützt. Dieses Vorgehen hält die staatlichen Ausbildungskosten tief, steigert aufgrund des frühzeitigen Eintritts in die volle Erwerbstätigkeit die Steuereinnahmen, schöpft das Bildungspotenzial optimal aus und stärkt somit insgesamt den Wirtschaftsstandort Aargau. Diese aus bildungspolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht kohärente Strategie kann mit der Einführung des Splittingmodells nicht mehr aufrechterhalten werden, weil Studienverlängerungen und die damit eng verbundenen Risiken von Studienabbrüchen zunehmen werden. Die am 7. März 2017 behandelten Sparmassnahmen im Tertiärbereich und die Einführung des Splittingmodells haben zudem zur Folge, dass der Kanton Aargau im Stipendienwesen fortan den letzten Rang belegen wird. Der Regierungsrat sieht darin auch einen Widerspruch zu

den Bemühungen von Regierung und Parlament, mittels wertschöpfungsorientierter Massnahmen (Hightech Aargau) das volkswirtschaftliche Wachstumspotenzial, das Steuersubstrat des Kantons wie auch die Attraktivität des Kantons Aargau nachhaltig stärken zu wollen.

Der Grosse Rat hat am 7. März 2017 dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, ihm für die 2. Beratung ein Splittingmodell zu unterbreiten. Angesichts der angespannten Lage der Kantonsfinanzen schliesst sich der Regierungsrat jedoch der Mehrheit des Grossen Rats an und unterbreitet ihm mit der vorliegenden Botschaft die durch sie beantragte Änderung in § 11 Abs. 1 des Stipendiengesetzes.

4. Dekret über die Höchstansätze der Ausbildungsbeiträge

4.1 Ausgangslage und Handlungsbedarf

Die Änderung des Stipendiendekrets ist in Bezug auf die Sekundarstufe II bedingt durch den Beitritt des Kantons Aargau zum Stipendienkonkordat. Bei der Tertiärstufe dagegen liegen sparpolitische Überlegungen des Regierungsrats zugrunde.

Der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat das Stipendienkonkordat per Anfang März 2013 in Kraft gesetzt. Mittlerweilen sind 18 Kantone mit einem Anteil von 87 % an der gesamtschweizerischen Wohnbevölkerung dem Stipendienkonkordat 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 Stipendienkonkordat festgehaltenen Grundsätze und Mindeststandards innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten in ihre jeweiligen kantonalen Stipendiengesetze zu übernehmen. Mit Beschluss des Grossen Rats vom 12. November 2013 und mit Beschluss des Regierungsrats vom 4. April 2014 hat der Kanton Aargau den Beitritt zum Stipendienkonkordat beschlossen.

Aufgrund des Beitritts zum Stipendienkonkordat gilt es, im Stipendiendekret die Höchstansätze für Ausbildungen auf Sekundarstufe II sowie für Personen in Ausbildung, welche gegenüber eigenen Kindern unterhaltspflichtig sind, anzupassen. Das Stipendienkonkordat legt jährliche Mindestansätze fest, die von den Kantonen nicht unterschritten werden dürfen. Die Kantone sind frei, höhere Beiträge festzulegen.

Zusätzlich und damit unabhängig von den Vorgaben des Stipendienkonkordats stellt der Regierungsrat aus sparpolitischen Überlegungen einen Änderungsbedarf bei den Höchstansätzen für die erste Ausbildung auf der Tertiärstufe (Senkung) fest. Zudem ist § 3 des Stipendiendekrets an das im Stipendiengesetz neu eingeführte Splittingmodell anzupassen. Nachdem § 11 Abs. 2 des Stipendiengesetzes für Weiterbildungen neu ausschliesslich Darlehen vorsieht, ist § 4 des Stipendiendekrets entsprechend anzupassen.

4.2 Umsetzung

4.2.1 Anhebung der Höchstansätze gemäss Stipendienkonkordat

Im Kanton Aargau beträgt der Höchstansatz für erste Ausbildungen auf der Sekundarstufe II bei notwendiger auswärtiger Unterkunft aktuell Fr. 10'000.–. Gemäss Art. 15 Abs. 1 lit. a des Stipendienkonkordats müssen die Höchstansätze für Ausbildungsbeiträge auf der Sekundarstufe II jedoch mindestens Fr. 12'000.– betragen. Folglich wird der Höchstansatz in § 2 Abs. 1 des Stipendiendekrets ebenfalls auf Fr. 12'000.– festgesetzt. Aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre – Zunahme der Anzahl Erwachsener (unter anderem Flüchtlinge), die eine Ausbildung auf Sekundarstufe II abschliessen – ist die notwendige auswärtige Unterkunft bei Erstausbildungen auf Sekundarstufe II häufiger zu berücksichtigen. Die Erhöhung der Höchstansätze auf Sekundarstufe II

von Fr. 10'000.– auf Fr. 12'000.– führt zu geschätzten Mehraufwendungen von jährlich 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 keinem nennenswerten Mehraufwand.

4.2.2 Senkung des Höchstansatzes bei der ersten Ausbildung auf der Tertiärstufe

Mit einer Senkung des Höchstansatzes für die erste Ausbildung auf der Tertiärstufe von Fr. 17'000.– pro Ausbildungsjahr auf neu Fr. 16'000.– soll das Stipendienvolumen gesenkt werden. Diese Senkung erfolgt im zulässigen Rahmen des Stipendienkonkordats, welches Fr. 16'000.– als minimalen Höchstbetrag für Ausbildungen auf der Tertiärstufe vorgibt. Die Betroffenen haben die Möglichkeit, einen verbleibenden finanziellen Bedarf mit zusätzlichen Darlehen abzudecken. Die Senkung des Höchstansatzes bewirkt Einsparungen von jährlich Fr. 250'000.–.

4.2.3 Anpassung des Stipendiendekrets infolge Einführung des Splittingmodells

Die Einführung des Splittingmodells in § 11 Abs. 1 des Stipendiengesetzes erfordert eine entsprechende Anpassung von § 3 des Stipendiendekrets. Es kann auf die Ausführungen in Ziffer 4.3 verwiesen werden.

4.3 Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen

§ 2 Abs. 1 (Sekundarstufe II)

Die Voraussetzungen für die Anrechnung einer notwendigen auswärtigen Unterkunft sind in der Stipendienverordnung (§ 30 Abs. 3 StipV) festgehalten. Sind sie erfüllt, beträgt das maximale Stipendium statt wie bisher Fr. 10'000.–, den Vorgaben des Stipendienkonkordats entsprechend, neu Fr. 12'000.–.

§ 3 (Tertiärstufe)

Die Einführung des Splittingmodells in § 11 Abs. 1 des Stipendiengesetzes und die Senkung des Höchstansatzes für die erste Ausbildung auf der Tertiärstufe auf neu Fr. 16'000.– erfordern entsprechende Anpassungen in Absatz 1. Da davon zwei Drittel in Form von Stipendien und ein Drittel als Darlehen ausgerichtet werden, beträgt der Höchstansatz eines Stipendiums neu Fr. 10'667.–. Wie bisher können über den Höchstansatz von Fr. 16'000.– hinaus zusätzliche Darlehen bis Fr. 10'000.– gewährt werden.

Bei der zweiten Ausbildung auf der Tertiärstufe werden in der Regel ausschliesslich Darlehen gewährt. Für Ausnahmefälle gemäss § 11 Abs. 3 des Stipendiengesetzes soll wie bisher die gleiche Regelung wie für die erste Ausbildung auf der Tertiärstufe gelten. Dies ermöglicht es, Bachelor- und Masterstudien an Fachhochschulen, die im Anschluss an eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfungen absolviert werden, ebenfalls mit Stipendien zu unterstützen; vorausgesetzt ist, dass es sich bei diesen Prüfungen um die erste und beim Fachhochschulstudium um die zweite Ausbildung auf der Tertiärstufe handelt.

§ 4 (Weiterbildungen)

Gemäss § 11 Abs. 2 des Stipendiengesetzes werden für Weiterbildungen neu ausschliesslich Darlehen gewährt. Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien entfallen. § 4 Abs. 1 des Stipendiendekrets wird dahingehend angepasst, dass für Weiterbildungen pro Ausbildungsjahr Darlehen bis Fr. 20'000.– gewährt werden können. Absatz 2 kann folglich ersatzlos aufgehoben werden.

§ 5 Abs. 1 (Erhöhungen)

Bei Personen in Ausbildung, die gegenüber Kindern unterhaltspflichtig sind, erhöhen sich die in den §§ 1–4 geregelten Höchstansätze gemäss geltendem Recht um Fr. 3'000.– pro Kind. Das Stipendienkonkordat sieht eine Erhöhung pro Kind von mindestens Fr. 4'000.– vor, weshalb Absatz 1 entsprechend angepasst wird. Die Erhöhungen betreffen sowohl das Total der Ausbildungsbeiträge als auch allfällige Stipendienanteile davon (Absatz 3).

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Der Grosse Rat hat am 7. März 2017 in 1. Beratung das Stipendiengesetz behandelt und sich dafür ausgesprochen, die Gesetzgebung an das interkantonale Stipendienkonkordat anzupassen und Leistungskürzungen bei den Stipendien vorzunehmen. Die 2. Beratung des Stipendiengesetzes enthält zusätzlich die Änderungen beim Stipendiendekret sowie die Einführung des Splittingmodells.

Mit der untenstehenden Tabelle 4 wird eine Gesamtübersicht über den jährlich anfallenden Mehr- und Minderaufwand abgebildet. In der Übersicht nicht enthalten sind die Einmalkosten in den Jahren 2018–2020 von Fr. 215'000.– (siehe Tabelle 3 auf Seite 7 der vorliegenden Botschaft) sowie der im Aufgabenbereich 410 anfallende Kapitalbeschaffungsaufwand für die Finanzierung der Darlehen.

Der Aufbau der Darlehensbewirtschaftung infolge Einführung des Splittingmodells erfolgt schrittweise, was im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2018–2021 berücksichtigt sein wird.

Gegenstand	Mehraufwand in Franken	Minderaufwand in Franken	Saldo in Franken
Gesuchsberechtigung für ausländische Staatsangehörige (ohne EU/EFTA) mit fünf Jahren B-Bewilligung (§ 4 StipG)	200'000		
Leistungseinschränkung bei Wechsel der Ausbildung (§ 14 StipG)		-200'000	
Stärkere Berücksichtigung des Elternbudgets bei Studierenden ab 25 Jahren (§ 15 StipG)		-700'000	
Erhöhung der Höchstbeträge für Sekundarstufe II von Fr. 10'000.– auf Fr. 12'000.– (§ 2 StipD)	200'000		
Senkung der Höchstbeträge auf der Tertiärstufe von Fr. 17'000.– auf Fr. 16'000.– (§ 3 StipD)		-250'000	
Zwischentotal	**400'000**	**-1'150'000**	**-750'000**
Auswirkungen Einführung Splittingmodell gemäss Tabelle 2 auf Seite 7 (§ 11 StipG und § 3 StipD)	ca. 1'310'000	-3'000'000	ca. -1'690'000
Total Auswirkungen Revision StipG und StipD	**ca. 1'710'000**	**-4'150'000**	**ca. -2'440'000**

Tabelle 4: Tabellarische Darstellung der Auswirkungen der Revision von StipG und StipD

Anmerkung: (+) Aufwand/Verschlechterung; (-) Ertrag/Verbesserung

5.2 Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft

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 erfüllen einen wichtigen sozialen Zweck, indem sie dazu beitragen, dass Personen auch bei nicht vorhandenen finanziellen Mitteln eine (Erst-)Ausbildung absolvieren können, die ihrer Begabung und nicht den finanziellen Verhältnissen ihrer Eltern entspricht.

Gemäss einer BfS-Erhebung stammt jeder zweite Stipendiat an einer Hochschule aus einer Familie, in welcher beide Elternteile als höchsten Ausbildungsabschluss maximal über einen Lehrabschluss verfügen. Bei den Nicht-Stipendiaten dagegen weisen drei Viertel der Eltern einen höheren Abschluss auf. Diese Unterschiede zeigen deutlich auf, dass dank Stipendien auch bildungsfernere Kreise den Zugang zu einer Ausbildung an einer Hochschule oder einer höheren Fachhochschule erhalten. Es ist zu befürchten, dass die mit dem Splittingmodell einhergehende Verschuldung für Studieninteressierte, die beispielsweise nach einer Berufsmatura ein Studium an einer Fachhochschule in Erwägung ziehen, eine zusätzliche Hürde darstellen wird.

5.3 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Durch die Anpassungen werden die Vorgaben des Bundesgesetzes über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz) des Bundes erfüllt und gegenüber den anderen Kantonen, die dem Stipendienkonkordat ebenfalls beigetreten sind, die vorgegebene Harmonisierung vollzogen.

6. Weiteres Vorgehen

Die Anpassung des aargauischen Rechts an die Mindeststandards des Stipendienkonkordats ist gemäss Umsetzungsfrist des Stipendienkonkordats innerhalb von fünf Jahren nach dessen Inkraftsetzung 2013, also spätestens 2018, vorzunehmen. Um weiterhin in den Genuss von Bundessubventionen zu gelangen, muss der Kanton Aargau gemäss Art. 4 des Ausbildungsbeitragsgesetzes die Vorgaben der Art. 3, 5–14 sowie Art. 16 des Stipendienkonkordats erfüllen. Der Kanton Aargau erfüllt diese Vorgaben bereits heute mit einer Ausnahme: Nach geltendem aargauischem Recht sind Ausländer mit Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) beitragsberechtigt; Art. 5 Abs. 1 lit. c des Stipendienkonkordats verlangt eine Ausweitung auf Ausländer mit Ausweis B, wenn sie seit fünf Jahren in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind. Die schriftliche Nachfrage beim zuständigen Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat ergeben, dass eine aufgrund einer allfälligen Volksabstimmung verzögerte Anpassung beziehungsweise Inkraftsetzung keine Kürzungen bei den Bundessubventionen zur Folge haben wird. Keinen Einfluss auf die Bundessubventionen haben die Regelungen in den Kantonen zu den Höchstansätzen und deren Übereinstimmung mit den Mindestvorgaben des Stipendienkonkordats.

Die geänderten Rechtsgrundlagen sollen deshalb auf Schuljahresbeginn per 1. August 2018 und im Fall einer Volksabstimmung per 1. August 2019 in Kraft treten.

Termine	Aktivitäten
3. Quartal 2017	2. Beratung Grosser Rat
4. Quartal 2017	Redaktionslesung
2. Quartal 2018	Abstimmungstermin (falls Referendum ergriffen wird)
1. August 2018 beziehungsweise 1. August 2019	Inkraftsetzung

Tabelle 5: Terminplan Revision Stipendiengesetz

Zum Antrag

Der Beschluss gemäss Ziffer 1 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Aargau ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz, StipG) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Dekrets über die Höchstansätze der Ausbildungsbeiträge (Stipendiendekret, StipD) wird – vorausgesetzt, die Änderung des Stipendiengesetzes wird in einer allfälligen Volksabstimmung nicht verworfen – zum Beschluss erhoben.

3.

Der folgende parlamentarische Vorstoss wird als erledigt von der Kontrolle abgeschrieben:

- (15.172) Postulat Walter Deppeler-Lang, SVP, Tegerfelden (Sprecher), Patrick Gosteli, SVP, Böttstein (Sprecher) und Hansjörg Erne, SVP, Leuggern, vom 18. August 2015 betreffend Stipendien/zinslose Darlehen für Ausbildungsbeiträge im Tertiärbereich.

Regierungsrat Aargau

Beilagen
- Synopse Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz, StipG) (Beilage 1)
- Synopse Dekret über die Höchstansätze der Ausbildungsbeiträge (Stipendiendekret, StipD) (Beilage 2)