



Totalrevision des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge

Bericht und Antrag der Bildungskommission
vom 16. Januar 2025

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission hat die Vorlage (Nrn. 3838.1/.2 - 17929/17930) am 9. und 16. Januar 2025 an zwei halbtägigen Sitzungen beraten. An den Sitzungen nahmen seitens Direktion für Bildung und Kultur (DBK) Bildungsdirektor Stephan Schleiss, die Amtsleiterin des Amt für Berufsberatung (BIZ), Olivia Ott Hari, und die Leiterin der Stipendienstelle, Sandra Niederberger, teil. Das Sitzungsprotokoll führte Irene Schildknecht.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. In Kürze
2. Erläuterungen zur Vorlage
3. Eintreten
4. Detailberatung
5. Schlussabstimmung
6. Finanzielle Auswirkungen
7. Antrag

1. In Kürze

Die Kommission beschloss einstimmig auf die Vorlage einzutreten. Die Kommission schlägt dem Kantonsrat zwei Änderungen vor: Eine Präzisierung in § 6 (Gesuche) und eine Ausnahmeklausel in § 7 (Massgebender Wohnsitz). In der Schlussabstimmung stimmte die Kommission der Vorlage mit den Änderungen gem. Synopse einstimmig zu.

2. Erläuterungen zur Vorlage

Grundsätzlich wird auf den Bericht des Regierungsrats verwiesen und es werden an dieser Stelle nur Zusatzinformationen wiedergegeben, die in der Detailberatung zu keinen Änderungsanträgen seitens der Kommission führten.

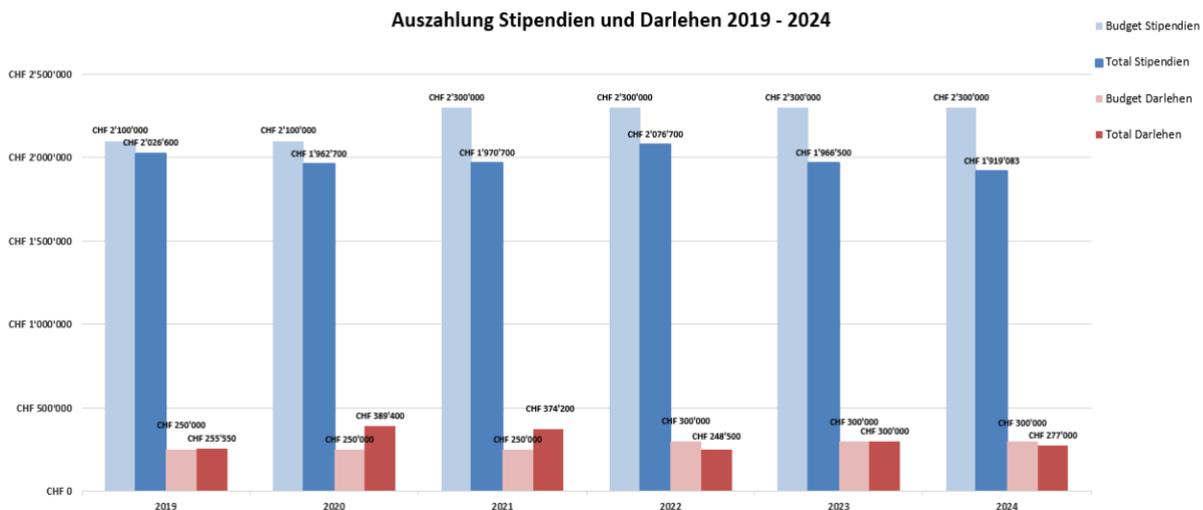
2.1 Normenhierarchie: Stipendienkonkordat – Gesetz – Verordnung

Einleitend hielt der Präsident fest, dass die drei Ebenen Stipendienkonkordat, Gesetz und Verordnung im Blick zu halten sind. Das Stipendienkonkordat gibt den Rahmen vor, im Gesetz werden die notwendigen Bestimmungen verankert, die der Kantonsrat erlässt, und in der Verordnung werden die Ausführungsbestimmungen erlassen. Die Verordnung liegt in der Kompetenz des Regierungsrats, dazu könne die Kommission Hinweise abgeben, welche Bestimmungen sie gutheisst oder ablehnt. Weiter könnte die Kommission Bestimmungen, die auf Verordnungsstufe vorgesehen sind, auf Gesetzesstufe verankern, wenn sie ihr besonders wichtig erschienen oder sie in einem spezifischen Punkt, dem Regierungsrat nicht nur Hinweise geben sondern diesen «übersteuern» wolle.

Der Bildungsdirektor führte aus, dass der Regierungsrat ein schlankes Gesetz erarbeitet habe, das in vielen Punkten direkt auf das Stipendienkonkordat verweist und das die Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe vorsieht. Weil soviel in der Verordnung geregelt werden soll – insb. die Details der Beitragsberechnung, die sog. «Parametrisierung» –, sei diese den Vernehmlassungsunterlagen beigelegt worden, damit sich die Vernehmlassungsteilnehmenden auch darüber ein Bild machen konnten. Usanzgemäss hat der Regierungsrat vom Verordnungsentwurf der DBK erst Kenntnis genommen, diesen aber noch nicht in einer 1. Lesung beraten.

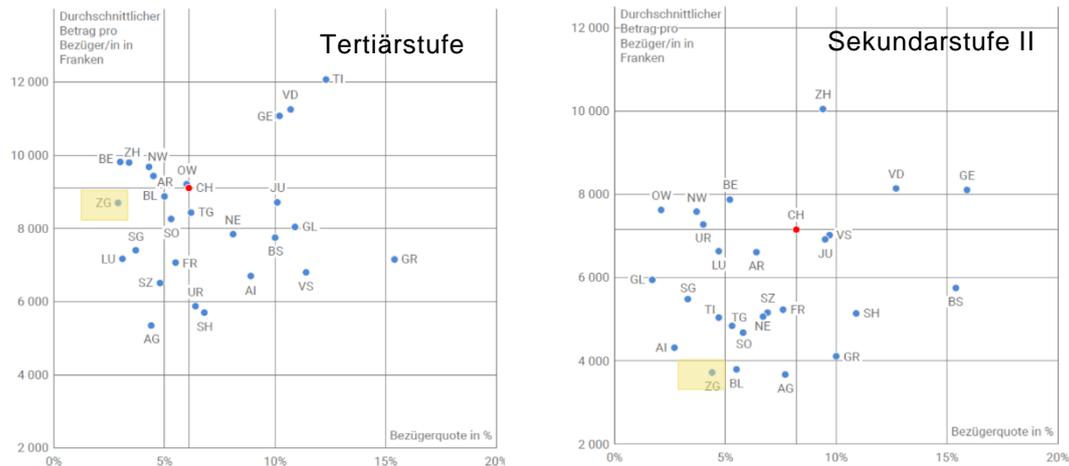
2.2 Stipendien und Darlehen

Die Leiterin der Stipendienstelle erläuterte der Kommission die Details zu den Stipendien und Darlehen sowie die aktuellen Zahlen im Kanton Zug. Anhand einer Aufstellung mit den Zahlen aus Budget und Geschäftsbericht für die Jahre 2019–24 konnte sie darlegen, dass diese sowohl für Stipendien wie auch Darlehen recht stabil sind. Die Budgetwerte kommen jeweils über dem ausbezahlten Wert zu liegen, weil ein Teil der bewilligten Stipendien erfahrungsgemäss nicht «abgeholt» werden. Dies ist darin begründet, dass die Stipendien in Semester-Raten nach Vorliegen der Immatrikulationsbestätigung ausbezahlt werden. Wenn eine Studentin oder ein Student das Studium nicht aufnimmt oder nach dem ersten Semester abbricht, wird das zugesprochene Jahres-Stipendium nicht oder nur für ein Semester ausbezahlt.



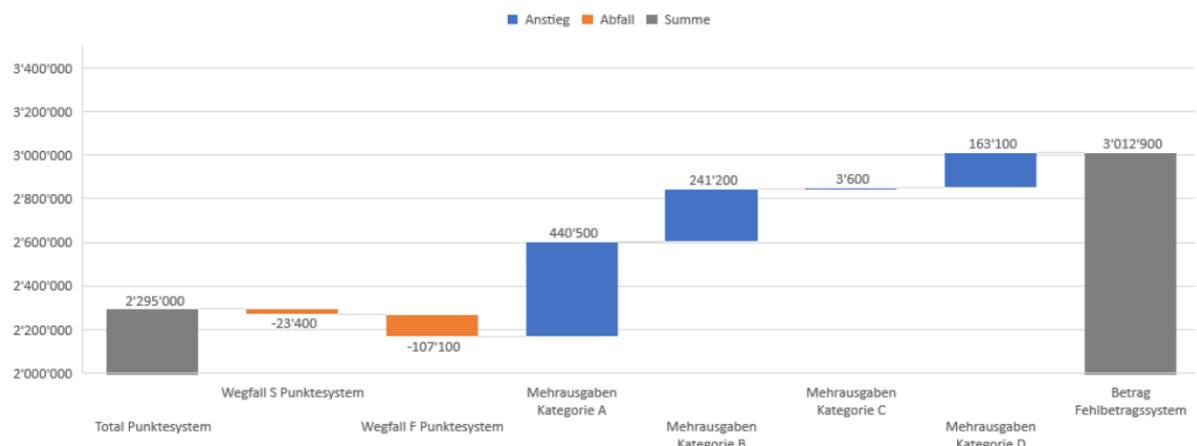
Im weiteren präsentierte sie anhand der Bundesstatistik¹, wie der Kanton Zug im interkantonalen Vergleich dasteht. Bei der Tertiärstufe bewegen sich die ausbezahlten Beträge pro Bezüger nah am Schweizerischen Durchschnitt, bei der Sekundarstufe II deutlich darunter. Auf beiden Stufen ist die Bezügerquote unter dem Schweizerischen Durchschnitt. Bei solchen Vergleichen ist aber zu beachten, dass die Kantone unterschiedlich zentral bzw. periphär gelegen sind und andere soziodemographische Zusammensetzungen der Bevölkerungen haben.

¹ www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsfinanzen/stipendien-darlehen.html



Die Leiterin der Stipendienstelle erläuterte auch das Vorgehen bei der Parametrisierung. Die Stipendienstelle hat die Parameter für den Verordnungsentwurf mit den Daten der Gesuchstellenden der Jahre 2021 und 2022 berechnet. Dabei wurden alle eingereichten Gesuche (jährlich knapp 600) in die Berechnungen einbezogen, also auch diejenigen, die abgelehnt wurden. Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen ist insofern «statisch», als sie naturgemäss diejenigen Gesuchstellenden nicht abbildet, die bisher auf ein Gesuch verzichtet haben, weil sie gemäss Stipendienrechner² – basierend auf den aktuellen Parametern – keine Aussicht auf Gutheissung ihres Gesuchs hatten. Es ist somit zu erwarten, dass unter den neuen, grosszügigeren Voraussetzungen zusätzliche Personen Gesuche einreichen werden und sich so die «Reichweite» der Stipendien vergrössert, was auch höhere finanzielle Auswirkungen zur Folge haben würde.

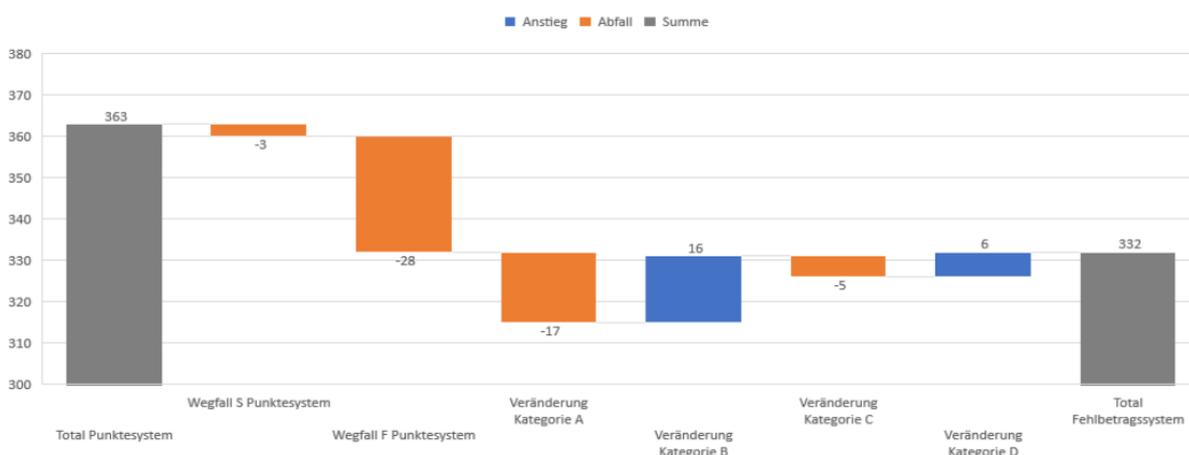
Die im oben erwähnten Sinn «statisch» ermittelten finanziellen Auswirkungen der neuen Parametrisierung sind im Folgenden grafisch dargestellt. Der Ausgangswert von 2,295 Mio. Franken entspricht den bewilligten Stipendien im Jahr 2022.



Die referenzierten Kategorien A bis D sind diejenigen aus § 10 Abs. 1 der aktuellen Verordnung zum Gesetz über Ausbildungsbeiträge (BGS 416.211). Die Kategorien A und B umfassen Ausbildungen der Sekundarstufe II, die Kategorien C und D jene der Tertiärstufe. Über alle Kategorien hinweg sollen die Stipendien um gut 0,7 Mio. Franken ansteigen, zum grössten Teil im Bereich der Sekundarstufe II. In diesem Anstieg enthalten sind rund 360 000 Franken Anpassungen an die Teuerung.

² stipendienrechner.zg.ch

Speziell wurde darauf hingewiesen, dass mit dem neuen Gesetz die Personengruppen mit Aufenthaltsstatus F oder S nicht mehr stipendiert werden. In diesem Punkt ging die Zuger Regelung bisher über die Vorgaben des Stipendienkonkordats hinaus. Der Regierungsrat möchte darauf künftig verzichten und damit den Verwaltungsaufwand reduzieren. Dies hat auf die Personen mit Aufenthaltsstatus F oder S keine negativen Folgen, weil Ausbildungskosten über die Sozialhilfe bezahlt werden. Und im Gegensatz zu Diskussionen in anderen Kantonen sind davon auch nicht die Gemeinden negativ betroffen, weil die Sozialhilfe für Asylsuchende im Kanton Zug ausschliesslich durch den Kanton bezahlt wird. Es fallen aber die Gesuchseinreichung durch die Betreuungsperson bei den Sozialen Diensten Asyl und die Gesuchsbearbeitung durch die Stipendienstelle weg. Die nachfolgende Grafik weist die Auswirkungen der Neu-Parametrisierung in Anzahl gutgeheissener Gesuche aus.



Der Ausgangswert von 363 umfasst alle gutgeheissenen Gesuche im Jahr 2022, bei insgesamt 523 bearbeiteten Gesuchen. Die Reduktion im Bereich der Kategorie A umfasst Lernende im dritten oder vierten Lehrjahr, die soviel verdienen, dass sie neu keinen Bedarf mehr haben.

Es besteht mit den Parametern der Verordnung betreffend der Reichweite zu den Stipendienbezüglern eine gewisse Unsicherheit, da die Kalkulationen auf Basis der bisherigen Kohorte der Stipendienanträge basieren. Eine andere Datenbasis ist zur Zeit nicht verfügbar. Deshalb wünscht die Kommission, von der DBK im weiteren Prozess mit einem Bericht zu den ausbezahlten Stipendien begrüsst zu werden, sobald ein solcher mit aussagekräftigen Zahlen erstellt werden kann. Von Interesse wird dabei insbesondere die «Reichweite» des Stipendienwesens sein, d. h. ob wie beabsichtigt mehr Personen erreicht werden konnten. Gemäss Auskunft des Bildungsdirektors kann das nach einem vollen Betriebs-Kalenderjahr geschehen. Das wäre per Ende 2026 der Fall. Die Kommission plant im 2. Quartal 2027 eine Sitzung zur Besprechung des Berichts abhalten. Dabei soll die Wirkung der in der Verordnung definierten Parameter im Detail betrachtet werden und daraus wenn erforderlich Empfehlungen an den Regierungsrat oder an den Kantonsrat formuliert werden.

Die Kommission besprach auch die exemplarischen Berechnungsblätter, die Bestandteil der Unterlagen zur externen Vernehmlassung waren. Dabei fiel einem Kommissionsmitglied auf, dass im Verordnungsentwurf der DBK in § 21 (Massgebendes Einkommen und Vermögen der Eltern) vorgesehen ist, die freiwilligen Einkäufe in die 2. Säule und die Beiträge an die Säule 3a aufzurechnen. Der Bildungsdirektor argumentierte, dass dies kongruent sei zur Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei der Individuellen Prämienverbilligung (IPV). Die IPV sei sehr elaboriert und erreiche im Jahr 2025 gemäss Budget rund 34 500 Personen im Kanton Zug. Da die Kommission keine Anträge zur Verordnung stellen kann, wurde in einem

ersten Schritt geklärt, dass kein Antrag formuliert wurde, mit welchem der Regierungsrat via Gesetz übersteuert werden soll. Die Kommission beschloss betreffend § 21 Abs. 1 Bst. d der Verordnung mit 11:3 Stimmen bei 1 Enthaltung, dass sie dem Regierungsrat empfiehlt, die freiwilligen Beiträge an die 2. Säule wie im Entwurf vorgesehen aufzurechnen, aber bei den Beiträgen an die Säule 3a darauf zu verzichten. Dies mit der Begründung, dass nicht diejenigen bestraft werden sollen, die mit der Säule 3a fürs Alter vorsorgen wollen. Eine solche Anpassung der Verordnung würde die Stipendiensumme um schätzungsweise 54 800 Franken³ erhöhen. Der Bildungsdirektor sicherte der Kommission zu, diese Empfehlung im Regierungsrat anlässlich der 1. Lesung der Verordnung explizit zu thematisieren.

Auf Nachfrage eines Kommissionsmitglieds bestätigte die Leiterin der Stipendienstelle, dass bei den Darlehen keinerlei Änderungen gegenüber dem status quo vorgesehen sind.

2.3 Arbeitsmarktstipendien

Die Amtsleiterin des BIZ erläuterte der Kommission das neue Instrument der Arbeitsmarktstipendien (AMS). Die AMS sind ein neu entwickeltes Instrument, bisher gibt es sie erst in der Stadt Zürich. Kern der AMS ist, neben den eigentlichen Bildungskosten auch die Kosten des Erwerbsausfalls während der Ausbildung aufzufangen. So sollen die Hürden für Personen gesenkt werden, die am Arbeitsmarkt am stärksten gefährdet sind. Im Gegensatz zu Stipendien, die nur für die formale Bildung (d. h. Abschlüsse mit eidgenössischer Anerkennung) zulässig sind, sollen mittels AMS zusätzlich auch Abschlüsse von Branchenverbänden (bspw. Gabelstaplerkurs) oder Sprach- und Informatikkurse – auch im Bereich der Grundkompetenzen – als Weiterbildungen unterstützt werden. Anspruchsberechtigt sollen arbeitsfähige Personen sein, die mindestens 25 Jahre alt und noch nicht pensioniert sind, seit mindestens zwei Jahren im Kanton Zug leben, über fünf Jahre Berufserfahrung verfügen und in den letzten drei Jahren keine Ausbildung oder Weiterbildung abgeschlossen haben. Ein Gesuch wird nur unterstützt, wenn die Aus- bzw. Weiterbildung notwendig, zweckmässig und vertretbar ist. Der Nachweis des Arbeitsmarktnutzens ist dabei die wichtigste Voraussetzung. Ein Kommissionsmitglied fragte nach, wie beurteilt bzw. kontrolliert wird, dass eine bestimmte Ausbildung auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich einen Nutzen bringt. Die Amtsleiterin führte aus, dass sie entsprechend der heutigen Stadtzürcher Praxis bei den Berufsverbänden und dem Arbeitgeber nachfragen, ob die betreffende Ausbildung tatsächlich benötigt wird. Es sei im weiteren auch nicht bei jeder Ausbildung so, dass ein (neuer) Arbeitsvertrag vorausgesetzt werde.

3. Eintreten

In der Eintretensdebatte war sich die Kommission einig, dass die Änderungen im Bereich Stipendien und Darlehen unterstützt werden, auch im Wissen darum, dass viele Details auf der Verordnungsebene geregelt und damit an den Regierungsrat delegiert werden. Im Bereich der AMS wurde teilweise Kritik geäußert, weil noch vieles zu wenig fassbar sei. Andere Stimmen unterstützten die AMS ausdrücklich als Innovation. Letztlich blieb das Eintreten unbestritten und die Kommission sprach sich einstimmig für Eintreten aus.

³ Diesen Betrag hat die Stipendienstelle im Nachgang zur Kommissionssitzung über die Gesuche von 2022 errechnet.

4. Detailberatung

4.1 § 6 Gesuche

Die DBK machte die Kommission an der zweiten Kommissionssitzung auf einen Fehler im Gesetzesentwurf aufmerksam: Der § 6 Abs. 2 wurde aus dem bestehenden Gesetz übernommen und macht nur für Stipendien und Darlehen Sinn. Bei AMS gibt es jedoch keine «Ausbildungsjahre», weshalb die Formulierung für diese ins Leere läuft. Zur Bereinigung wurde der Kommission vom Bildungsdirektor beantragt, den § 6 Abs. 2 derart zu präzisieren, dass dieser nur für Stipendien und Darlehen gilt. Die Kommission folgte diesem Antrag einstimmig.

4.2 § 7 Massgebender Wohnsitz

Der Kommission fiel auf, dass sich der § 7 Abs. 2 des Gesetzes und der § 10 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs widersprechen, was der Rechtsdienst der DBK im Rahmen eines Abklärungsauftrags für die zweite Kommissionssitzung bestätigte. Beim Widerspruch geht es um die Ausnahmeklausel im Verordnungsentwurf: «*Von den Voraussetzungen gemäss § 10 Abs. 1 kann abgewichen werden, wenn: (...) b) die gesuchstellende Person direkt aus dem Ausland zugezogen ist; (...)*» Es ist gesetzestechisch nicht zulässig, auf der Verordnungsstufe Ausnahmen gegenüber einer expliziten Gesetzesbestimmung zu definieren. Die DBK schlug zur Auflösung des Widerspruchs vor, den § 7 Abs. 2 derart anzupassen, dass die Wohnsitzerfordernis von zwei Jahren als «grundsätzlich» definiert wird und der Regierungsrat im Gesetz ermächtigt wird, auf Verordnungsstufe Ausnahmen zu bestimmen.

Betreffend des § 10 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs fragte die Amtsleiterin des BIZ im Rahmen eines Abklärungsauftrags bei der Stadt Zürich nach den Erfahrungen aus den zwei Betriebsjahren 2023 und 2024. Insgesamt wurden 425 Gesuche eingereicht und über 391 Gesuche entschieden, 222 davon positiv. Die ausbezahlte Summe betrug 1,033 Mio. Franken, was einem durchschnittlichen Betrag von 4650 Franken pro gutgeheissenem Gesuch entspricht. Bei 10 % der Fälle soll dabei die Zweijahresfrist nicht erfüllt gewesen sein. Die Ausnahmeklausel gem. § 10 Abs. 2 Bst. b des Verordnungsentwurfs soll dazu dienen, dass Personen, die vor weniger als zwei Jahren aus dem Ausland zugezogen sind, auch vor Ablauf dieser zweijährigen Frist bei der Integration in den Arbeitsmarkt unterstützt werden können, bspw. mit einem Deutschkurs oder einem notwendigen Branchenzertifikat. Mögliche Anwendungsfälle für diese Ausnahmeklausel sind beispielsweise nachziehende Familienmitglieder aus dem Ausland von in der Schweiz arbeitenden Personen, welche so allenfalls schneller in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen.

Ein Kommissionsmitglied hinterfragte den § 10 Abs. 2 Bst. b der Verordnung grundsätzlich, weil dieser eine Ungleichbehandlung von Inländern und Ausländern darstelle. Ein anderes Kommissionsmitglied ergänzte, dass von Personen, die aus dem Ausland zuziehen, entsprechende Eigeninitiative erwartet werden dürfe. Die Kommission empfiehlt mit 8:6 Stimmen bei 1 Enthaltung dem Regierungsrat, auf die Bestimmung in § 10 Abs. 2 Bst. b in der Verordnung zu verzichten.

In der externen Vernehmlassung hatte der Gewerbeverband das Anliegen eingebracht, dass AMS für alle – auch ausserhalb des Kantons Zug wohnhafte – Angestellte von Zuger Unternehmen zugänglich sein sollen. Der Regierungsrat lehnte diese Forderung ab, und möchte eine solche Öffnung erst prüfen, wenn mehr Erfahrungen mit neuen Instrument AMS vorliegen. Der Bildungsdirektor argumentierte, dass bei der Ergänzung des § 7 Abs. 2 gemäss dem Abklärungsauftrag eine solche Erweiterung in Zukunft auf Verordnungsstufe möglich wäre, d. h. ohne das Gesetz zu ändern. Ein Teil der Kommission ist gegenüber dem Anliegen des

Gewerbeverbands offen, während andere Mitglieder die Firmen in der Pflicht sehen. Es wurde nach der Diskussion kein Antrag gestellt, auf Gesetzesebene die AMS für ausserhalb des Kantons wohnhafte Angestellte von Zuger Firmen zu öffnen oder dem Regierungsrat eine unmittelbare Einführung einer solchen Öffnung auf Verordnungsstufe zu empfehlen.

Die Kommission möchte dem Regierungsrat eine gewisse Flexibilität betreffend der Wohnsitzanforderung überlassen und stimmte mit 10:4 Stimmen bei 1 Enthaltung der vorgeschlagenen Ergänzung des § 7 Abs. 2 mit einer Ausnahmeklausel («grundsätzlich») zu.

Ein Kommissionsmitglied, das sich immer noch an der Bevorzugung der aus dem Ausland zugezogenen gegenüber den Inländern störte, beantragte in der Folge, den § 7 mit einem neuen Abs. 3 zu ergänzen: «Für die Bewilligung von Arbeitsmarktstipendien muss die gesuchstellende Person bei Beginn der Weiterbildung seit mindestens zwei Jahren ununterbrochen in der Schweiz wohnhaft sein.» Dieser Antrag wurde mit 7:8 Stimmen abgelehnt.

4.3 Abklärungsauftrag: Möglichkeiten des Kantonsrats zur Einflussnahme auf das Stipendienwesen nach Verabschiedung des Gesetzes

In der Kommission herrscht Konsens betreffend der Konzeption eines schlanken Gesetzes und einer ausführlichen Verordnung, mit der der Regierungsrat schneller auf geänderte Bedürfnisse oder neue Erkenntnisse reagieren kann. Weil sehr viele Details auf der Verordnungsstufe geregelt und somit in die Kompetenz der Regierung fallen werden, wurde in der Kommission diskutiert, wie der Kantonsrat nach dem Erlass des Gesetzes überhaupt noch auf das Stipendienwesen Einfluss nehmen kann. Dazu nahm der Bildungsdirektor im Rahmen eines Abklärungsauftrag auf die zweite Kommissionssitzung hin Stellung.

Es gibt unterhalb der Gesetzesschwelle zwei Wege, wie der Kantonsrat auf die Stipendien Einfluss nehmen kann: Postulat und Budget.

a. Postulat: Der Kantonsrat kann jederzeit via Postulat auf den Inhalt einer Verordnung Einfluss nehmen. Dieser Weg ist jedoch langwierig: Innert einem Jahr muss die Regierung Stellung zum Anliegen nehmen und dabei auch die finanziellen Auswirkungen beziffern. Nach einer allfälligen Erheblicherklärung des Postulats wäre die Regierung eingeladen, innert drei Jahren die Verordnung anzupassen (je nach Schwere des Eingriffs mit externer Vernehmlassung) und würde nach der Ordnungsänderung beim Kantonsrat an der nächsten Budgetsitzung entsprechende Mittel beantragen.

b. Budget: Der Kantonsrat kann auch Anträge in der Budgetdebatte formulieren, und zwar sowohl zum Globalbudget wie auch zum Leistungsauftrag, gemäss der nachfolgenden Matrix, die jeweils im Bericht und Antrag der erweiterten Staatswirtschaftskommission zum Budget abgebildet ist.

	Globalbudget beschlossen	Globalbudget gekürzt oder erhöht	Globalbudget nicht beschlossen
Leistungsauftrag genehmigt	<p>1 Globalbudget und Leistungsauftrag sind verabschiedet</p>	<p>2 RR kann, sofern nötig, einen revidierten Leistungsauftrag unterbreiten</p>	<p>3 RR legt neues Globalbudget vor und kann, sofern nötig, einen revidierten Leistungsauftrag unterbreiten</p>
Leistungsauftrag nicht genehmigt	<p>4 ausgeschlossen (nach § 32 FHG ist ein Leistungsauftrag Voraussetzung für ein Globalbudget)</p>	<p>5 ausgeschlossen (nach § 32 FHG ist ein Leistungsauftrag Voraussetzung für ein Globalbudget)</p>	<p>6 RR legt revidierten Leistungsauftrag samt neuem Globalbudget vor</p>

Der Leistungsauftrag der Stipendienstelle ist sehr einfach formuliert und nach Beurteilung des Bildungsdirektors nicht geeignet, um detaillierte Eingriffe des Kantonsrats ins Stipendienwesen abzubilden, weshalb nach ihm der Fall 6 gemäss obiger Matrix nicht geeignet erscheint. Am praktikabelsten ist der Fall 2. So könnte der Kantonsrat bspw. das Globalbudget der Stipendienstelle um den Betrag x erhöhen zusammen mit einer möglichst präzise formulierten Intention, bspw. «mehr Personen im Tertiärbereich zu erreichen, ohne dabei die Maximalbeträge zu erhöhen». Der Regierungsrat müsste dann die Parametrisierung in der Verordnung anpassen.

5. Schlussabstimmung

Die Bildungskommission stimmt der Totalrevision des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge mit den Änderungen gemäss Synopse einstimmig ohne Enthaltung zu.

6. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

6.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Unverändert.

6.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Unverändert.

6.3 Anpassungen von Leistungsaufträgen

Unverändert.

7. Antrag

Die Bildungskommission beantragt dem Kantonsrat, auf die Totalrevision des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge einzutreten und ihr mit den Änderungen der Bildungskommission gemäss Synopse zuzustimmen.

Zug, 16. Januar 2025

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident:
Peter Letter

Beilage:
- Synopse