



Botschaft 2016-DICS-21

6. Juni 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Stipendien und Studiendarlehen (Zugriff auf die Daten der Kantonalen Steuerverwaltung)

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Stipendien und Studiendarlehen. Diese Änderung soll es dem Amt für Ausbildungsbeiträge (ABBA) ermöglichen, durch ein Abrufverfahren auf die Daten der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zuzugreifen, die für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens der gesuchstellenden Person und der gesetzlich zu deren Unterhalt verpflichteten Personen erforderlich sind. Es hält sich dabei an die Bestimmungen des Datenschutzes.

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Hintergrund	5
2. Vernehmlassung	6
3. Schwierigkeit, die Veranlagungsanzeige zu erhalten	6
4. Folgen für die lernende Person, wenn die Veranlagungsanzeige nicht verfügbar ist	7
5. Situation in den Westschweizer Kantonen und in Bern	7
6. Notwendiger Zugriff auf die Daten der KSTV für das ABBA	7
7. Steuergeheimnis	8
8. Finanzielle und personelle Auswirkungen	8
9. Weitere Auswirkungen und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht	8
10. Schlussfolgerung	8

1. Hintergrund

Die kantonale Stipendiengesetzgebung, sprich das Stipendiengesetz vom 14. Februar 2008 und das dazugehörige Ausführungsreglement vom 8. Juli 2008 (StiR), verleihen den Stipendien und Ausbildungsdarlehen einen subsidiären Charakter. So werden die Ausbildungsbeiträge auf Gesuch hin gewährt, wenn die finanziellen Möglichkeiten der Person in Ausbildung, ihrer Eltern, ihres Ehegatten oder registrierten Partners und anderer gesetzlich zu ihrem Unterhalt verpflichteten Personen nicht ausreichen, um die Ausbildungskosten zu decken.

Diese staatliche Leistung ist subsidiär. Dies bedeutet, dass der Staat erst an letzter Stelle – vor der Sozialhilfe – eingreift

und es in erster Linie den Eltern obliegt, die Ausbildung ihrer Kinder zu finanzieren.

Die gesetzlichen Bestimmungen legen keinerlei Altersgrenze für die Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten der Eltern in der Stipendienberechnung fest. Sobald die lernende Person das 25. Altersjahr erreicht hat, werden diese jedoch nur noch teilweise berücksichtigt.

Die finanzielle Beteiligung, die von den Eltern und anderen unterhaltspflichtigen Personen verlangt werden kann, wird aufgrund der Einkommen festgelegt, die in der dem Ausbildungsjahr vorangehenden Veranlagungsanzeige aufgeführt sind. Diese Veranlagungsanzeige ist daher unerlässlich, um den Entscheid über die Gewährung eines Ausbildungsbeitrags treffen zu können.

Bei der periodischen Überprüfung der Kantonssubventionen im 2003 hat der Staatsrat erkannt, wie wichtig der Zugriff auf die Steuerdaten für das ABBA ist. Er hat daher bestimmt, dass bei einer nächsten Gesetzesrevision die Einführung eines automatischen Abrufverfahrens für die zur Festlegung des Anspruchs erforderlichen Steuerdaten in Betracht gezogen werden soll.

Doch trotz dieser Absichtserklärung des Staatsrats enthält die im Jahr 2008 in Kraft getretene kantonale Gesetzgebung zu den Ausbildungsbeiträgen keinerlei Bestimmungen, um dem ABBA den Zugriff zu den Steuerdaten zu erlauben. Denn man wollte dies im Zuge der Umsetzung des einheitlichen massgebenden Einkommens (EME) einführen. Da der Staatsrat dieses Vorhaben jedoch im 2009 wieder fallen liess, besteht derzeit keine gesetzliche Grundlage, die dem ABBA den Zugriff auf die Daten der KSTV ermöglichen würde.

Nach der letzten periodischen Prüfung der Kantonssubventionen beauftragte der Staatsrat daher die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD), logistische und gesetzgeberische Vorkehrungen zu treffen, damit das ABBA über ein Abrufverfahren auf die Daten der KSTV über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zugreifen kann, die für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens der gesuchstellenden Person und der gesetzlich zu deren Unterhalt verpflichteten Personen erforderlich sind.

2. Vernehmlassung

Da diese Änderung weder einen Einfluss auf die Art und Weise der Vergabe von Ausbildungsbeiträgen noch auf deren Berechnung oder auf die gewährten Beträge hat, wurde dazu gemäss Artikel 31 des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER, SGF 122.0.21) nur eine eingeschränkte Vernehmlassung bei den unmittelbar betroffenen Kreisen durchgeführt. Diese dauerte vom 26. Januar bis 24. März 2016. Zwölf Verwaltungseinheiten nahmen Stellung und sprachen sich alle dafür aus, dass das ABBA auf die Daten der KSTV zugreifen kann.

3. Schwierigkeit, die Veranlagungsanzeige zu erhalten

Reicht die Person in Ausbildung ein Gesuch um Ausbildungsbeiträge ein, muss sie ein vollständiges Dossier vorlegen. Dem Gesuchsformular ist zwingend die Veranlagungsanzeige der Eltern oder die Quellensteuerbescheinigung (für Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, deren Eltern eine Aufenthaltsgenehmigung haben) beizulegen. Sind die Eltern getrennt oder geschieden, so müssen nach Artikel 10 Abs. 4 Bst. b StiR beide Veranlagungsanzeigen eingereicht werden.

Die Steuerveranlagung bildet die Grundlage für die Berechnung des Stipendiums. Ohne dieses Dokument kann das

ABBA das Gesuch nicht bearbeiten. Sind die Eltern verheiratet und handelt es sich um die Erstausbildung der Kinder, so stellen die Eltern ihre Veranlagungsanzeige in der Regel gerne zur Verfügung. In folgenden Fällen ist es hingegen oft schwierig, die Veranlagungsanzeige zu beschaffen:

3.1. Trennung oder Scheidung der Eltern

Eine Trennung oder Scheidung führt häufig zu einer Konfliktsituation zwischen Mutter und Vater. Die Person in Ausbildung leidet manchmal unter deren Streitigkeiten. So kann es vorkommen, dass der nicht sorgeberechtigten Elternteil die Veranlagungsanzeige nicht vorlegen will, nicht unbedingt, um der Person in Ausbildung zu schaden, sondern vielmehr, um sich der Ex-Partnerin oder dem Ex-Partner zu widersetzen.

3.2. Personen in Ausbildung mit zerrütteten Familienverhältnissen

Eine lernende Person aus zerrütteten Familienverhältnissen ist oft nicht in der Lage, die Veranlagungsanzeige ihrer Eltern zu erhalten, egal ob diese verheiratet oder getrennt sind.

3.3. Wiederaufnahme des Studiums nach Abschluss einer Erstausbildung und Ausübung einer Erwerbstätigkeit

Manche Personen, die eine erste Ausbildung (z. B. eine Lehre) abgeschlossen haben und mehrere Jahre aufgrund ihrer eigenen Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig waren, entscheiden sich, eine neue Ausbildung zu machen, z. B. eine Matura, einen eidgenössischen Fachausweis oder ein Studium an einer Hochschule oder einer Universität. In solchen Fällen kann es vorkommen, dass die Eltern der Ansicht sind, sie seien für ihr Kind nicht mehr unterhaltspflichtig, und sich daher weigern, ihre Veranlagungsanzeige vorzulegen.

3.4. Personen in Ausbildung über 25 Jahren

Einige Eltern berufen sich auf Artikel 277 des Zivilgesetzbuches und gehen davon aus, dass die Unterhaltspflicht gegenüber ihren Kindern erlischt, wenn diese das 25. Altersjahr erreicht haben. Sie weigern sich daher, ihre Veranlagungsanzeige vorzulegen. Im Schweizerischen Zivilgesetzbuch ist jedoch keine Altersgrenze für die Unterhaltspflicht festgelegt. Vielmehr ist darin vorgesehen, dass die Unterhaltspflicht der Eltern bis zur Volljährigkeit des Kindes dauert. Hat es dann noch keine angemessene Ausbildung, so haben die Eltern, soweit es ihnen nach den gesamten Umständen zugemutet werden darf, für seinen Unterhalt aufzukommen, bis eine entsprechende Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann. Je nachdem, welchen Ausbildungsweg eine Person einschlägt, kommt es nicht selten vor, dass sie ihre Ausbildung mit 25 Jahren noch nicht abgeschlossen hat.

Die kantonale Gesetzgebung zu den Ausbildungsbeiträgen legt zudem keine Altersgrenze für die Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten der Eltern fest. Daher verstehen einige von ihnen nicht, weshalb ihre Veranlagungsanzeige noch benötigt wird, wenn ihr Kind bereits über 25-jährig ist.

4. Folgen für die lernende Person, wenn die Veranlagungsanzeige nicht verfügbar ist

Fehlt die Veranlagungsanzeige der Eltern, so hat dies letztlich einen Nichteintretensentscheid zur Folge. So kann es vorkommen, dass ein Stipendiengesuch von Personen abgelehnt wird, die eigentlich Anspruch darauf hätten. Folglich werden in einigen Fällen die primären Ziele des StiG, nämlich die Förderung des chancengleichen Zugangs zur Bildung und der persönlichen Entwicklung der Person in Ausbildung, nicht erreicht, einzig aus dem Grund, weil ein für die Berechnung des Stipendiums unerlässliches Dokument nicht vorgelegt werden kann.

Diese Situation ist unbefriedigend. Die fehlende Mitwirkung der Eltern sollte nicht der Grund für einen Nichteintretensentscheid sein, was dann dazu führen würde, dass eine Person eine Ausbildung nicht absolvieren kann.

Es soll hier aber festgehalten werden, dass die Eltern in den meisten Fällen ihre Veranlagungsanzeige spontan zur Verfügung stellen. Ist dies nicht der Fall, setzt das ABBA alles daran, um das Dokument zu erhalten, indem es beispielsweise Kontakt aufnimmt mit den Eltern oder mit ihrer Wohngemeinde. Häufig sind seine Bemühungen hingegen vergeblich und für das ABBA belastend, da es nicht unbedingt seine Aufgabe ist, der Person in Ausbildung zu helfen, die benötigten Unterlagen für ihr Stipendiengesuch zu beschaffen.

5. Situation in den Westschweizer Kantonen und in Bern

Ausser dem Kanton Wallis verfügen die Westschweizer Kantone und der Kanton Bern bereits über eine Rechtsgrundlage für den Zugang zu den Steuerdaten. Hier ein kurzer Überblick der Situation in den befragten Kantonen:

- > Das Gesetz des Kantons Genf ermächtigt das Amt für Stipendien und Ausbildungsdarlehen, die Datenbank der kantonalen Steuerverwaltung zu konsultieren, um die nötigen Personendaten für die Prüfung der Beitragsgesuche einzuholen. Die mit der Behandlung der Gesuche betrauten Personen sind verpflichtet, die Daten, von denen sie Kenntnis erlangen, vertraulich zu behandeln. Eltern und andere Verpflichtete, die keine Kenntnis davon haben, dass über sie Daten beschafft werden, werden durch das Amt spätestens bei der ersten Datenbeschaffung informiert.

- > Die Abteilung für Stipendien und Studiendarlehen des Kantons Jura kann auf die Veranlagungsverfügungen zugreifen. Derzeit ist der Zugriff auf die für die Abteilung verantwortliche Person beschränkt. Die Zugriffsberechtigung soll jedoch im Rahmen einer Gesetzesrevision auf das gesamte Personal ausgeweitet werden.
- > Im Kanton Bern gewährt das Gesetz dem gesamten Personal der Abteilung für Ausbildungsbeiträge Zugang zu den Steuerdaten der Eltern der Person in Ausbildung.
- > Die Abteilung für Ausbildungsbeiträge des Kantons Wallis kann auf die für die Berechnung der Ausbildungsbeiträge verwendeten Steuerdaten zugreifen. Es gibt diesbezüglich jedoch keine gesetzliche Bestimmung. Die Eltern gestatten mit ihrer Unterschrift der Sektion für Ausbildungsbeiträge das Abrufen dieser Daten. Wenn die Sektion nicht alle Unterschriften beschaffen kann, entstehen ihr jedoch Probleme.
- > Das Kanton Waadt hat vor kurzem ein Gesetz zur Vereinheitlichung und Koordination der Gewährung von kantonalen Sozialleistungen, Ausbildungsbeiträgen und Wohnbeihilfen (*loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales – LHPS*) eingeführt. Mit diesem Gesetz wird eine zentrale Datenbank eingerichtet, mit der sämtliche nötigen Daten für die Berechnung der entsprechenden Sozialleistungen, einschliesslich der finanziellen Daten, erfasst werden können. Alle in diesem Gesetz genannten Behörden können je nach Bedarf in unterschiedlichem Mass auf diese Datenbank zugreifen. So kann das Amt für Stipendien die Steuerdaten seiner Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller sowie ihrer Familienangehörigen (bzw. ihrer Eltern) direkt konsultieren.
- > Im Kanton Neuenburg ist es Sache der Person in Ausbildung, die Veranlagungsanzeige ihrer Eltern vorzulegen. Weigern sich die Eltern, ihre Veranlagungsanzeige zur Verfügung zu stellen, kann die Dienststelle für Stipendien auf die Steuerdaten zugreifen und die Berechnung durchführen. Im Berechnungsblatt, das der Verfügung beigelegt wird, werden jedoch die Steuerdaten der Eltern verdeckt.

6. Notwendiger Zugriff auf die Daten der KSTV für das ABBA

Mit dem Zugriff auf die Daten der KSTV könnte das ABBA die Gleichbehandlung der Personen in Ausbildung gewährleisten, da es sämtliche Gesuche bearbeiten könnte (natürlich nur sofern die Eltern im Kanton Freiburg steuerpflichtig sind). Damit käme es nicht mehr vor, dass einer Person in Ausbildung ein Stipendium verweigert wird, weil sie nicht in der Lage war, die für die Berechnung unerlässlichen Unterlagen vorzulegen. Es ist somit vor allem im Interesse der Person in Ausbildung, dass das ABBA auf die entsprechenden Daten zugreifen kann.

Der Zugang des ABBA auf die Daten der KSTV würde nicht bedeuten, dass die Person in Ausbildung nicht mehr verpflichtet ist, die Veranlagungsanzeige ihrer Eltern selber einzureichen. Das ABBA würde von seinem Zugriffsrecht nur dann Gebrauch machen, wenn die Person in Ausbildung offensichtlich nicht in der Lage ist, die benötigten Unterlagen zu beschaffen. Es geht also nicht um einen systematischen Zugang, sondern dieser ist nur für Einzelfälle vorgesehen. Die Regel, wonach dem Stipendiengesuch stets die Veranlagungsanzeige der Eltern beizulegen ist, bleibt weiterhin bestehen.

Die Veranlagungsanzeige der Eltern ist von entscheidender Bedeutung für die Berechnung eines Stipendiums. Denn sie erlaubt es, das Budget der Eltern zu erstellen und deren finanziellen Beitrag an die Ausbildungskosten ihrer Kinder zu berechnen. Diese finanzielle Beteiligung ist jedoch rein hypothetisch. Es ist nicht Aufgabe des ABBA, auf die Eltern in irgendeiner Form Druck auszuüben, damit diese ihrer Unterhaltspflicht gegenüber ihren Kindern in Höhe des in der Berechnung festgelegten Betrags nachkommen.

7. Steuergeheimnis

Nach der Rechtslehre ist das Steuergeheimnis ein qualifiziertes Amtsgeheimnis. Es geht aufgrund der besonderen Natur der Beziehungen zwischen der steuerpflichtigen Person und der Verwaltung in seiner Tragweite über das allgemeine Amtsgeheimnis hinaus. Die Steuerpflichtigen sind verpflichtet, den Steuerbehörden ihre persönliche und finanzielle Situation offenzulegen. Diese Verpflichtung stellt einen Eingriff in ihre Privatsphäre dar. Im Gegenzug schützt sie das Steuergeheimnis davor, das Dritten private Steuerdaten bekanntgegeben werden.

Dies setzt einen strikten Formalismus bei der Verwaltung der Zugriffe per Abrufverfahren auf die Daten der KSTV durch das ABBA voraus. Da die relevanten Steuerdaten (die für die Berechnung massgebend sind) meist nicht jene der gesuchstellenden Person sind, sondern die Daten einer Drittperson (ihrer Eltern oder anderer gesetzlich zu ihrem Unterhalt verpflichteten Personen), muss der Zugriff umso restriktiver erfolgen.

Daher muss der Zugriff des ABBA auf die Daten der KSTV durch strenge organisatorische Massnahmen geregelt werden. Das Abrufverfahren muss in einem Benutzerreglement dokumentiert werden, das insbesondere Folgendes präzisiert: Die Personen, denen der Zugriff auf die Daten erlaubt ist, die abrufbaren Daten, die Abfragehäufigkeit, das Authentifizierungsverfahren, die weiteren Sicherheitsmassnahmen sowie die Kontrollmassnahmen.

Aus Gründen der Transparenz werden zudem die Personen, von denen Daten über das Abrufverfahren gesammelt werden, darüber schriftlich informiert.

8. Finanzielle und personelle Auswirkungen

- > Personelle Auswirkungen: Für den Zugang des SSF zu den Daten der KSTV müssen keine neuen Stellen geschaffen werden.
- > Finanzielle Auswirkungen: Mit dem Zugang zu den Daten der KSTV könnte das ABBA Gesuche behandeln, die aufgrund der fehlenden Veranlagungsanzeige zu einem Nichteintretensentscheid führen würden. Folglich würden sicherlich mehr Stipendien gewährt. Dies hätte jedoch nur einen vernachlässigbaren Einfluss auf das Budget von 11 Millionen Franken. Dieses müsste daher nicht erhöht werden.

9. Weitere Auswirkungen und Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hat weder Einfluss auf die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden noch auf die nachhaltige Entwicklung. Der Entwurf ist vereinbar mit dem geltenden Verfassungs- und Bundesrecht sowie mit der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009. Die vorgeschlagene Änderung ist nicht betroffen von Fragen der Übereinstimmung mit dem Europarecht.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

10. Schlussfolgerung

Alle Personen in Ausbildung mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Freiburg sollten das Recht haben, einen Entscheid des ABBA zu erhalten, ohne dass das Gesuch abgelehnt wird, weil keine Veranlagungsanzeige verfügbar ist. Es kann nicht hingenommen werden, dass das Absolvieren einer Ausbildung durch einen solchen Grund gefährdet wird. Für das ABBA ist es vor allem aus Gründen der Gleichbehandlung wichtig, dass es jedes Stipendiengesuch prüfen und einen auf eine Berechnung basierenden Entscheid treffen kann. Die Interessen der Person in Ausbildung sollten im Mittelpunkt stehen. Die vom Staatsrat vorgeschlagene Gesetzesänderung ist nicht nur für das ABBA von Nutzen, sondern auch und vor allem für die Personen in Ausbildung, deren Eltern sich dagegen sträuben, ihre Veranlagungsanzeige vorzulegen.

Der Staatsrat lädt Sie ein, dieser Gesetzesvorlage zuzustimmen.