



Fall-Nr.: B 2005/79
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 13.09.2005
Entscheiddatum: 13.09.2005

Urteil Verwaltungsgericht vom 13. September 2005

Stipendienrecht, Art. 25 und 27 StipV (sGS 211.51). Bei der Berechnung des zumutbaren Elternbeitrages sind die Reineinkommen zusammenzurechnen, auch wenn die Eltern der Gesuchstellerin nicht verheiratet sind. Die Gesuchstellerin hat den zivilrechtlichen Unterhaltsanspruch gegenüber einem Elternteil gegebenenfalls auch klageweise durchzusetzen. Der Abzug von Fr. 6'000.-- vom Reineinkommen für jedes Kind bis zum Abschluss der obligatorischen Schulzeit steht mit dem übergeordneten Recht nicht im Widerspruch (Verwaltungsgericht, B 2005/79).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

S.S.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt A.

gegen

Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

betreffend



Stipendien

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ S.S., geboren am 27. August 1980, begann nach bestandener Maturitätsprüfung, einigen Teilzeitarbeitern und einem Sozialpraktikum am 14. Oktober 2004 an der Fachhochschule für Technik, Wirtschaft und Soziale Arbeit St. Gallen ein Studium in der Fachrichtung Soziale Arbeit. Für das Wintersemester 2004/05 stellte sie am 10. August 2004 ein Gesuch um Stipendien. Der Dienst für Finanzen und Stipendien (DFS) lehnte das Gesuch mit Verfügung vom 11. November 2004 ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die nach der Stipendienverordnung (sGS 211.51, abgekürzt StipV) anrechenbaren Kosten niedriger seien als die zumutbaren Eigen- und Elternleistungen.

Die Eltern von S.S. sind nicht verheiratet. In einem Unterhaltsvertrag aus dem Jahr 1981 verpflichtete sich der Vater zur Zahlung von Unterhaltsbeiträgen bis zur Mündigkeit und allenfalls darüber hinaus, bis die Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann. Aufgrund übergangsrechtlicher Bestimmungen zahlte der Vater Unterhaltsbeiträge bis zum 20. Lebensjahr. In der Folge verweigerte er weitere Zahlungen.

B./ S.S. erhob mit Eingaben ihres Rechtsvertreters vom 25. November 2004 und 7. Januar 2005 Rekurs beim Erziehungsdepartement und beantragte die Aufhebung der Verfügung vom 11. November 2004, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Sie focht die Zusammenrechnung der Reineinkommen der Eltern an und machte ausserdem geltend, das Einkommen des Vaters sei bei der Bestimmung der Elternleistung nicht anzurechnen.

Mit Entscheid vom 11. Mai 2005 wies das Erziehungsdepartement den Rekurs ab. Es führte im wesentlichen aus, nach der Stipendiengesetzgebung sei das Einkommen der Eltern ungeachtet ihres Zivilstands bei der Berechnung des anrechenbaren Einkommens grundsätzlich gleichermassen zu berücksichtigen. Für eine Einzelberechnung bestehe keine Grundlage. Eine Einzelberechnung würde zu einer Diskriminierung von verheirateten bzw. zusammenlebenden Eltern gegenüber



geschiedenen bzw. getrennt lebenden Eltern führen, da jene aufgrund der Progression des Elternbeitrags massiv benachteiligt würden.

C./ Mit Eingaben ihres Rechtsvertreters vom 26. Mai und 30. Juni 2005 erhob S.S. Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung der Ziff. 1 des Entscheids des Erziehungsdepartements betreffend Abweisung des Rekurses sowie der Verfügung des DSF, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zugleich ersuchte sie um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverteiständung. In der Sache selbst hält sie im wesentlichen an ihren bisherigen Vorbringen fest.

Das Erziehungsdepartement beantragte mit Vernehmlassung vom 12. Juli 2005 die Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge zu Lasten von S.S..

Auf die von den Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Begehren im einzelnen gemachten Ausführungen wird, soweit notwendig, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Eingaben vom 26. Mai und 30. Juni 2005 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2./ Die Beschwerdeführerin rügt zunächst, dass sich die Addition der Reineinkommen von Vater und Mutter nicht wörtlich aus Art. 25 Abs. 1 StipV ergebe. Unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Rechtsordnung sprächen die nämliche Begrifflichkeit in Art. 277 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, abgekürzt ZGB) und Art. 1 des Stipendiengesetzes (sGS 211.5, abgekürzt StipG) zudem für die Anwendung des gleichen Zumutbarkeitsbegriffs. Weil dem Vater zivilrechtlich die Zahlung von Unterhaltsleistungen nicht mehr zugemutet werden könne, sei deshalb sein



Einkommen nicht als Bemessungsgrundlage für die Bestimmung der Höhe der Stipendien heranzuziehen.

a) Das Gesetz ist in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen. Ist dieser nicht klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Dabei sind alle Auslegungselemente zu berücksichtigen, namentlich Sinn und Zweck der Norm sowie die ihr zugrunde liegende Wertung, ebenso der Kontext der Norm mit den übrigen Bestimmungen des Erlasses. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, u.a. dann nämlich, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (statt vieler BGE 126 V 105).

b) Art. 3 lit. c der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, abgekürzt KV) statuiert den grundrechtlichen Anspruch auf Beihilfen für die Aus- und Weiterbildung über den Grundschulunterricht hinaus nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der bewerbenden Person und ihrer Eltern.

Art. 1 Abs. 1 StipG bestimmt, dass der Staat in ausreichendem Masse Stipendien und Studiendarlehen gewährt, soweit die vollen Kosten der Ausbildung oder Weiterbildung einem Bewerber oder seinen Eltern nicht zugemutet werden können. Ferner sollen bei der Bemessung der Höhe der Stipendien einerseits die Kosten der Ausbildung oder Weiterbildung, der Reise zum Schul- oder Lehrort, der Unterkunft und der Verpflegung und andererseits die finanziellen und familiären Verhältnisse des Empfängers und seiner Eltern massgebend sein (Art. 9 Abs. 1 StipG). Die in Art. 9 StipG geregelte Bemessung der Stipendien wird in den Art. 15 ff. StipV konkretisiert.

c) Art. 25 StipV legt fest, dass dem Gesuchsteller ein Elternbeitrag nach dem Anhang zur Verordnung angerechnet wird, wobei für diesen Beitrag das Reineinkommen der Eltern nach der Veranlagung für die Staats- und Gemeindesteuern massgeblich ist (Art. 25 Abs. 1 StipV). Die Bestimmung lässt sowohl den Zivilstand der Eltern als auch deren Wohnverhältnisse ausser acht. Somit geht Art. 25 Abs. 1 StipV grundsätzlich von einem Elternbeitrag beider Eltern aus. Ob dieser getrennt zu ermitteln oder



zusammenzurechnen ist, legt das Gesetz nicht explizit im Wortlaut fest. Allerdings wird in Art. 25 Abs. 1 StipV der Begriff "Elternbeitrag" im Singular verwendet, und auch aus Art. 25 Abs. 2 StipV ist zu schliessen, dass für beide Elternteile ein einziger Beitrag massgebend ist. Dies spricht dafür, dass der Verordnungsgeber von einer Zusammenrechnung der allenfalls je getrennt veranlagten Einkommen von Vater und Mutter ausging. Bestätigt wird dies durch die Regelung von Art. 27 lit. b StipV. Danach wird vom Reineinkommen der Eltern je Fr. 6'000.-- abgezogen, sofern diese getrennt leben. Es könnte zwar daraus die Folgerung gezogen werden, dass die entsprechend reduzierten Beiträge getrennt zu veranschlagen sind. Dies würde aber dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung und dem Verbot der Diskriminierung (Art. 8 Abs. 1 und 2 der Schweizerischen Bundesverfassung, SR 101, abgekürzt BV) diametral zuwiderlaufen. Nach dem Anhang zur StipV sind die Elternbeiträge im Verhältnis zum Reineinkommen progressiv festgelegt. Der minimale Elternbeitrag von Fr. 500.-- kommt bei einem Reineinkommen von Fr. 33'000.-- zur Anwendung. Bei einem doppelt so hohen Reineinkommen beträgt er bereits Fr. 14'700.--. Würde bei getrennt lebenden Eltern eine Einzelberechnung vorgenommen, fielen diese in eine wesentlich geringere Progressionsstufe. Für eine solche Privilegierung getrennt lebender Eltern finden sich keine sachlich vertretbaren und vernünftigen Gründe. Den im Vergleich zu zusammenlebenden Eltern höheren Lebenshaltungskosten bei zwei Haushalten wird mit dem Abzug von je Fr. 6'000.-- gemäss Art. 27 lit. b StipV hinreichend Rechnung getragen. Unter systematischen Gesichtspunkten sowie nach Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung ergibt sich somit, dass DFS und Vorinstanz die Elternbeiträge zu Recht zusammengerechnet haben.

d) Hinsichtlich der Frage, ob die Gewährung von Stipendien an die zivilrechtliche Unterhaltspflicht zu knüpfen sei resp. die Stipendiengesetzgebung und Art. 277 Abs. 2 ZGB den gleichen Zumutbarkeitsbegriff verwenden, ist grundsätzlich festzuhalten, dass gemäss Art. 62 BV die Schulhoheit den Kantonen zusteht. Art. 66 Abs. 2 BV hält sodann den Vorbehalt der kantonalen Schulhoheit hinsichtlich der Stipendiengesetzgebung ausdrücklich fest. Dem Bund sind deshalb direkte wie auch indirekte Eingriffe in die kantonale Schulhoheit bzw. in das materielle Stipendienrecht untersagt. Die Ordnung des Stipendienwesens, die Festsetzung der Voraussetzungen und der Höhe von Stipendien sowie das Verfahren verbleiben vollständig den Kantonen



(vgl. BBI 1964 I 1115; Borghi, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Basel 1996, Art. 27quater aBV, N 17). Das Bundeszivilrecht findet im Stipendienrecht somit lediglich bei einem allfälligen entsprechenden Verweis als fakultatives, subsidiäres öffentliches Recht Anwendung, was die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat.

Art. 277 Abs. 2 ZGB regelt die Dauer der elterlichen Unterhaltspflicht. Art. 3 lit. c KV sowie Art. 1 Abs. 1 StipG regeln die Zusprechung von Stipendien einerseits nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gesuchstellers und seiner Eltern und andererseits insoweit, als die vollen Kosten der Ausbildung dem Bewerber oder seinen Eltern nicht zugemutet werden können. Verfassung und Gesetz stellen somit ausdrücklich auf die Leistungsfähigkeit ab. Die Ausrichtung von Stipendien ist somit grundsätzlich unabhängig von der elterlichen Unterhaltspflicht, welche Gegenstand von Art. 277 Abs. 2 ZGB ist. Gemäss Botschaft der Regierung zum II. NG zum Stipendiengesetz vom 19. Dezember 2000 (ABI 2001, S. 69 ff.) wird die Elternleistung zudem abstrakt, d.h. unabhängig vom Unterstützungswillen oder von der faktisch gewährten Unterstützung der Eltern vorausgesetzt (ABI 2001, S. 73).

Immerhin verlangt das Gesetz aber auch eine Berücksichtigung der finanziellen und familiären Verhältnisse (Art. 9 Abs. 1 StipG). Besteht somit ein Anspruch auf elterliche Unterhaltsbeiträge, ist dies stipendienrechtlich zu berücksichtigen. Aufgrund des Unterhaltsvertrags aus dem Jahr 1981 hat die Beschwerdeführerin grundsätzlich Anspruch auf väterliche Unterhaltsbeiträge bis zur Mündigkeit und allenfalls darüber hinaus, bis die Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann. Es ist der Beschwerdeführerin deshalb zuzumuten, diesen selbständigen, zivilrechtlichen Anspruch gegenüber ihrem Vater, notfalls auch klageweise, durchzusetzen (GVP 1997 Nr. 4). Dem steht auch nicht entgegen, dass in casu die provisorische Rechtsöffnung gestützt auf den Unterhaltsvertrag zur Durchsetzung dieses Anspruchs vom Rechtsöffnungsrichter verweigert wurde, weil damit noch nicht über den materiellen Bestand des Anspruchs entschieden wurde.

e) Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass der Ordnungsgeber mit der Einführung des Kriteriums der obligatorischen Schulzeit bei der Frage der Dauer der Gewährung des Kinderabzugs seine Kompetenz zum Erlass von Vollzugsvorschriften



überschritten habe. Das Kriterium der obligatorischen Schulzeit sei zudem sachfremd und führe zu unvernünftigen Ergebnissen.

Das Stipendiengesetz ermächtigt die Regierung in Art. 24 Abs. 1 zum Erlass von für den Vollzug des Gesetzes notwendigen Vorschriften. Die Regierung ist somit explizit nicht zum Erlass ergänzender (gesetzesvertretender) Vorschriften, sondern lediglich zum Erlass von Ausführungsvorschriften befugt. Ausführungs- bzw. Vollzugsverordnungen kommt die Funktion zu, die gesetzlichen Bestimmungen zu konkretisieren und gegebenenfalls untergeordnete Lücken zu füllen, soweit dies für den Vollzug des Gesetzes notwendig ist. Die Ausführungsvorschriften müssen sich jedoch an den gesetzlichen Rahmen halten und dürfen insbesondere keine neuen Vorschriften aufstellen, welche die Rechte der Bürger beschränken oder ihnen neue Pflichten auferlegen, selbst wenn diese Regeln mit dem Zweck des Gesetzes vereinbar wären (vgl. statt vieler BGE 126 II 291). Vollzugsbestimmungen sind zudem nur in dem Umfang zulässig, als das Gesetz dafür Raum lässt und nicht bewusst auf eine präzisere Regelung der betreffenden Frage verzichtet (BGE a.a.O.).

Das Stipendiengesetz umschreibt in Art. 2 f. den Gegenstand, in Art. 6 ff. die persönlichen Voraussetzungen zur, in Art. 8 die Höhe und in Art. 9 f. die Bemessung und die Dauer der Gewährung von Stipendien. Nach Art. 8 Abs. 2 StipG wird die Regierung explizit zur Festsetzung der Mindest- und Höchstansätze der Stipendien und Studiendarlehen gestützt auf die Kreditbeschlüsse des Kantonsrates ermächtigt. Art. 24 StipG ermächtigt die Regierung zum Erlass der Vollzugsvorschriften.

Art. 27 lit. a StipV begründet keine neuen Rechte und Pflichten. Er konkretisiert lediglich die Bemessungsgrundlage zur Berechnung der Stipendien. Weder wird damit der Gegenstand der Stipendien, deren Voraussetzungen oder der Kreis der Berechtigten noch die absolute Höhe der Stipendien tangiert. Es handelt sich mithin um eine typische Vollzugsbestimmung, welche die Vorschrift von Art. 9 StipG, wonach sich die Höhe der Stipendien u.a. nach den finanziellen und familiären Verhältnissen des Empfängers und seiner Eltern richtet, näher ausführt.

Auch erweist sich das Kriterium der obligatorischen Schulzeit, welche von den Kantonen im Konkordat über die Schulkoordination (sGS 211.31) auf eine Dauer von



neun Jahren festgelegt wurde (Art. 2 lit. b), als nicht sachfremd. Nach Absolvierung der neun Jahre Grundschulunterricht bedürfen Jugendliche nicht mehr der ständigen Betreuung und Unterstützung der Eltern (GVP 2004 Nr. 12). Die Eltern können dann eine berufliche Tätigkeit wieder aufnehmen oder ausweiten. Oftmals beginnen die Jugendlichen nach Abschluss des obligatorischen Schulunterrichts zudem durch den Beginn einer Lehre oder bei diversen Gelegenheitsarbeiten selbst etwas zur finanziellen Situation beizutragen. Im vorliegenden Fall verdiente die Schwester der Beschwerdeführerin während ihres Praktikums monatlich Fr. 1'000.--. In ihrem ersten Lehrjahr zur Kleinkinderzieherin verdient sie ab August 2005 Fr. 725.-- und erzielt somit ein jährliches Einkommen, das über dem für schulpflichtige Kinder abzugsberechtigten Betrag von Fr. 6'000.-- (Art. 27 lit. a StipV) liegt. Insofern trägt die entsprechende Verordnungsbestimmung den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung und ist vernünftig. Die Nichtgewährung des Abzugs für die Schwester der Beschwerdeführerin erweist sich damit als rechtmässig.

f) Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist.

3./ Die Beschwerdeführerin hat die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung beantragt. Diese wird gewährt, wenn die Gesuchstellerin finanziell bedürftig ist (Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 281 Abs. 1 des Zivilprozessgesetzes, sGS 961.2, abgekürzt ZPG), wenn das von ihr verfolgte Verfahrensziel nicht aussichtslos ist (Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 281 Abs. 2 lit. a ZPG) und wenn das Verfahren für die gesuchstellende Partei notwendig ist (BGE 121 I 318). Die Bedürftigkeit der Beschwerdeführerin wurde im Rekursverfahren bestätigt und ist nach wie vor gegeben. Die vorliegende Beschwerde war zudem nicht aussichtslos, weshalb dem Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung zu entsprechen ist.

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Aufgrund der Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverbeiständung ist auf die Erhebung der Kosten vorläufig zu verzichten (Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 288 ZPG).



St.Galler Gerichte

Der Anspruch des unentgeltlichen Rechtsbeistands aus der Vertretung im Beschwerdeverfahren ist auf Fr. 1'200.-- zuzügl. MWSt festzusetzen (Art. 22 Abs. 1 lit. c der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, in Verbindung mit Art. 30 lit. b Ziff. 2 und Art. 31 Abs. 3 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70).

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Zuzugle unentgeltlicher Rechtspflege wird auf die Erhebung vorläufig verzichtet.

3./ Der Anspruch des unentgeltlichen Rechtsbeistands im Beschwerdeverfahren beträgt Fr. 1'200.-- zuzügl. MWSt.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Zustellung dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt A)
- die Vorinstanz