



Fall-Nr.: B 2013/193
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 11.11.2014
Entscheiddatum: 11.11.2014

Urteil Verwaltungsgericht, 11.11.2014

Stipendienrecht, Rückzahlung Studiendarlehen, Art. 18 Abs. 1 StipG (sGS 211.5). Die Rückzahlungspflicht eines Studiendarlehens beginnt grundsätzlich fünf Jahre nach Abschluss des Studiums. Dabei wird als massgebender Zeitpunkt auf das Ende des Masterstudiums abgestellt und nicht auf den Abschluss eines sich direkt an das Studium anschliessenden Doktorats. Eine Abweichung von der fünfjährigen Frist ist auf Antrag des Darlehensnehmers oder durch Ermessensentscheid der Verwaltungsbehörde möglich. Das Verhalten der Behörde unterliegt dabei den Grundsätzen des Vertrauensschutzes (Verwaltungsgericht, B 2013/193).

Entscheid vom 11. November 2014

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

X.Y.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch lic.iur. Thomas Frey, Kirchstrasse 46a, 9200 Gossau SG,

gegen

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



Vorinstanz,

Gegenstand

Studiendarlehen / Beginn der Rückzahlungspflicht

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. X.Y. (geb. 1970) nahm im April 1996 ihr Studium der Früh- und Urgeschichte an der Freien Universität Berlin mit dem Ziel auf, eine Ausbildung zur Archäologin abzuschliessen. Am 4. April 1997 reichte sie beim Erziehungsdepartement (heute Bildungsdepartement) des Kantons St. Gallen einen Antrag auf Ausrichtung eines Studiendarlehens ein, welches ihr mit Verfügung vom 30. April 1997 in der Höhe von CHF 7'000 für das Studienjahr 1997/1998 zugesprochen wurde (act. 21/1 und 2). Mit Verfügung vom 28. April 1998 wurde ein weiterer Antrag von X.Y. für ein zweites Studiendarlehen gutgeheissen, welches in Höhe von CHF 4'000 zugesprochen wurde und für das Studienjahr 1998/1999 bestimmt war (act. 21/3 und 4). Am 19. Mai 1999 reichte X.Y. ein weiteres Gesuch für ein Studiendarlehen für das Studienjahr 1999/2000 in Höhe von CHF 10'000 ein, wobei sie in der daraufhin vom Amt für Stipendien (heute Abteilung für Stipendien und Studiendarlehen des Dienstes für Finanzen und Informatik) geforderten Stellungnahme vom 23. Juni 1999 ausführte, dass sich ihr voraussichtlicher Studienabschluss verzögern werde und erst zum Ende des Studienjahres 2002/2003 realisierbar sei. Als Grund dafür gab sie logistische Probleme im Prüfungsangebot der Universität wie auch realitätsferne Angaben bezüglich der Studiendauer im Studienführer an. Des Weiteren erachtete sie die Gesamtsumme ihrer Darlehensschulden auch nach einer Zusprache der beantragten CHF 10'000 als zumutbar und zurückzahlbar, da ihre Berufschancen schon im jetzigen Stand ihrer Ausbildung nicht schlecht seien und sie bereits in Verhandlungen mit möglichen zukünftigen Arbeitgebern stehe (act. 21/7). In der Folge gewährte ihr das Amt für Stipendien das beantragte Studiendarlehen in Höhe von CHF 10'000 mittels Verfügung vom 6. Juli 1999 (act. 21/5-8). In allen Verfügungen wurde festgehalten, Zinsbeziehungsweise Rückzahlungspflicht begänne bei beziehungsweise fünf Jahre nach der Beendigung der Ausbildung, spätestens aber zehn beziehungsweise 15 Jahre nach Ausbildungsbeginn.



St.Galler Gerichte

Auf Nachfrage des Amtes für Stipendien im Februar 2001 bezüglich des Abschlusses der Ausbildung bestätigte X.Y. ihre frühere Aussage und teilte telefonisch mit, dass ein Abschluss des Studium nicht vor April 2003 möglich sei. Am 5. Februar 2004 wurde X.Y. erneut aufgefordert, den Abschluss ihrer Ausbildung zu melden, was sie auf Grund eines Auslandsaufenthaltes etwas verspätet mit dem Schreiben vom 31. Mai 2004 auch tat. Sie teilte dem Dienst für Finanzen und Stipendien mit, dass sie ihren Abschluss voraussichtlich im Herbst/Winter 2004 erreicht haben werde und anschliessend direkt beabsichtige, eine Dissertation zu verfassen, weshalb sie bezüglich der Festlegung der Rückzahlungspflicht um die Ausschöpfung des "Kulanzspielraumes" bat (act 21/13). Mit Schreiben vom 31. Januar 2005 und 28. Februar 2005 wurde X.Y. dazu aufgefordert, den "Fragebogen für Darlehensnehmer" auszufüllen, welcher am 8. März 2005 retourniert und aus dem ersichtlich wurde, dass die Darlehensnehmerin ihren Abschluss des Studiums für Früh- und Urgeschichte (Magister) im Mai 2005 erreichen sollte und anschliessend direkt mit dem Verfassen einer Doktorarbeit beginnen werde, welche bis im Jahre 2008 vollendet sein sollte (act. 21/18).

Mit Einschreiben vom 8. März 2005 hielt der Dienst für Finanzen und Stipendien fest, dass X.Y. ihre Ausbildung den Akten zufolge im Mai 2005 abschliessen werde und verfügte in diesem Sinne, dass die Zinspflicht am 31. Mai 2005 beginnen werde und die Rückzahlungspflicht nach den massgebenden gesetzlichen Bestimmungen 5 Jahre später am 31. Mai 2010 zu laufen beginne (act. 21/19). Die Verfügung wurde unanfechtbar rechtskräftig. Mit Schreiben vom 30. Mai 2005 beantragte X.Y. einen Aufschub der Zinspflicht bis 2008 und führte als Begründung die anstehende Dissertation an, welche es ihr verunmögliche, eine Vollzeitstelle anzunehmen, sowie ihre schwierige finanzielle Lage, die von der Versorgung ihres vierjährigen Sohnes sowie dem niedrigen Einkommen ihres Ehemannes beeinflusst werde (act. 21/20). Der Dienst für Finanzen und Stipendien verlangte, um eine ordnungsgemässe Prüfung des Begehrens durchführen zu können, noch weitere Unterlagen von X.Y., welche diese nach mehrfacher Aufforderung am 28. Februar 2006 vollständig einreichte (act. 21/22-24a/2 und 26a/1). Mit einem Standardbrief ersuchte die Abteilung Stipendien und Studiendarlehen des Amtes für Bildungsfinanzen des Erziehungsdepartements am 31. Januar 2006 um Angaben zum Ausbildungsabschluss, damit anschliessend über den Beginn der Zins- und Rückzahlungspflicht verfügt werden könne (act. 21/25). Am 22. Februar 2006 teilte X.Y. mit, sie habe die Ausbildung am 18. Mai 2006 (richtig 2005)



St.Galler Gerichte

abgeschlossen und werde die Dissertation voraussichtlich im Frühling 2008 beenden (act. 21/26).

Nach erfolgloser telefonischer Anfrage bei der Universität in Berlin am 15. Dezember 2008, meldete sich X.Y. am 22. Januar 2009 beim Dienst für Finanzen und Stipendien und teilte mit, dass sie ihr Masterstudium in Berlin im Mai 2005 abgeschlossen habe und sich nach Beginn ihrer Dissertation an der besagten Universität im Wintersemester 2007 an der Universität Kiel eingeschrieben habe, an welcher sie ihre Doktorarbeit bis Ende 2010 fertiggestellt haben wolle (act. 21/29). Auf erneute Anfrage mittels Standardbrief "Meldung über den Abschluss der Ausbildung" am 15. Februar 2011 gab X.Y. an, auf Grund ihres ausgiebigen Dissertationsthemas den Abschluss der Doktorarbeit nicht vor März/April 2012 zu schaffen und bat gleichzeitig, ihr die Rückzahlungspflicht bis zu diesem Zeitpunkt zu erlassen (act. 21/32 und 33).

Am 25. Januar 2012 legte der Dienst für Finanzen und Stipendien den voraussichtlichen Beginn der Zinspflicht auf den 31. März 2012 fest und forderte zur definitiven Bestimmung, dass das genaue Abschlussdatum innert 30 Tagen nach demselben mit Diplom der Behörde zuzustellen sei (act. 21/34). X.Y. teilte darauf mit, dass sich der Abschluss doch erst Juni/Juli 2012 realisieren lasse. Mit einer weiteren E-Mail vom 23. Juli 2012 teilte sie mit, dass sich ihr Abschluss aller Voraussicht nach erst im Jahre 2013 verwirklichen lasse. Da sie im Oktober 2012 ihr zweites Kind erwarte und die Verteidigung ihrer Dissertation erst einige Monate nach der Niederkunft stattfinden könne (act. 21/35 und 36). Nach einer erneuten Überprüfung des Dossiers hielt die Stipendienabteilung mit Verfügung vom 21. August 2012 fest, dass die Zinspflicht für die bezogenen Darlehen bereits am 31. (richtig 30.) April 2006 (10 Jahre ab Ausbildungsbeginn) und die Rückzahlungspflicht bereits am 31. (richtig 30.) April 2011 (15 Jahre ab Ausbildungsbeginn) zu laufen begonnen habe (act. 37).

B. Gegen diese Verfügung erhob der Rechtsvertreter von X.Y. am 10. September 2012 Rekurs beim Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen und beantragte die Aufhebung der Verfügung des Dienstes für Finanzen und Stipendien vom 21. August 2012 betreffend Rückzahlungspflicht unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Als Begründung wurde in erster Linie aufgeführt, dass die Rückzahlung des Studiendarlehens nach den massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen in der Regel



erst fünf Jahre nach Abschluss der Ausbildung beginne und in der konkreten Situation kein Fall vorliege, welcher nach Gesetz zu einer sofortigen Fälligkeit des Darlehens respektive Rückzahlung desselben führe (act. 21/39). Mit Entscheid vom 5. September 2013 wies das Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen den Rekurs ab unter Auflage der Verfahrenskosten von CHF 400 zu Lasten der Rekurrentin. Aus den Erwägungen wird ersichtlich, dass das Doktorat nach Ansicht des Bildungsdepartements keinen Teil der Erstausbildung darstelle sondern als Weiterbildung zu gelten habe. Folglich sei der Rückforderungsanspruch bezüglich des Darlehens, welches zum Zweck der Ausbildung zur Archäologin und nicht für eine Weiterbildung im Bereiche der akademischen Forschung gewährt wurde, auf Grund des Magisterabschlusses, welcher die fünfjährige Frist für die Rückzahlung des Darlehens auslöst, zum Zeitpunkt des Verfügungserlasses fällig gewesen (act. 2).

C. Mit Eingabe vom 23. September 2013 erhob lic. iur. Thomas Frey für X.Y. (Beschwerdeführerin) gegen den Rekursentscheid des Bildungsdepartements des Kantons St. Gallen (Vorinstanz) vom 5. September 2013 sowie gegen die Verfügung vom 21. August 2012 des Dienstes für Finanzen und Informatik Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Rechtsbegehren:

1. Der Rekursentscheid des Bildungsdepartementes des Kantons St. Gallen vom 5. September 2013 sei aufzuheben.
2. Die Verfügung des Dienstes für Finanzen und Informatik vom 21. August 2012 sei betreffend Rückzahlungsverpflichtung aufzuheben.
3. Unter Kosten und Entschädigungsfolge.

Die Vorinstanz beantragte am 10. Dezember 2013 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Neben dem Verweis auf den Rekursentscheid vom 5. September 2013 wird als Begründung aufgeführt, dass die Verfügung vom 8. März 2005 unangefochten in Rechtskraft erwachsen und die Beschwerdeführerin nach den gesetzlichen Bestimmungen fünf Jahre nach Abschluss ihrer Ausbildung zur Rückzahlung verpflichtet sei. Des Weiteren liege kein Härtefall nach den Bestimmungen des Stipendengesetzes vor, welcher eine Abweichung von der Rückzahlungspflicht



rechtfertigen würde. Nach erfolgter Replik der Beschwerdeführerin vom 13. Januar 2014, in der, neben Ausführungen zu ihrer finanziellen Lage, ein Antrag auf den Beizug weiterer Akten enthalten war, welchem durch das Verwaltungsgericht entsprochen wurde, ergänzte sie ihre Beschwerde dahingehend, als dass sie die Würdigung des Sachverhalts durch die Vorinstanz als willkürlich erachte und auf Grund des Verhaltens der Verwaltungsbehörden darauf vertrauen durfte, dass diese auf die rechtskräftige Verfügung zurückkommen werde und als neuen Abschlusszeitpunkt das Ende ihres Doktorandenstudiums einsetze. Auf eine Vernehmlassung zu dieser Eingabe vom 20. März 2014 verzichtet die Vorinstanz stillschweigend.

Auf die Darlegungen der Parteien in den Eingaben und die Akten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1; VRP). Da der angefochtene Rekursentscheid an die Stelle der ihm zugrunde liegenden Verfügung vom 21. August 2012 getreten ist ("Devolutiveffekt", BGE 134 II 142 E. 1.4 und BGer 1C_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 1.1), kann auf die Beschwerde, soweit damit die Aufhebung der Verfügung beantragt wird, nicht eingetreten werden. Die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde vom 23. September 2013 entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist unter dem soeben erwähnten Vorbehalt einzutreten.
2. Zwischen den Verfahrensteilnehmern ist unbestritten, dass die der Beschwerdeführerin gewährten Studiendarlehen ab 30. April 2006, nämlich nach zehn Jahren seit Beginn der Ausbildung im April 1996 (Art. 17 Abs. 1 des Gesetzes über die staatlichen Stipendien und Studiendarlehen, kurz: Stipendiengesetz, sGS 211.5, StipG), zu verzinsen sind. Betreffend die Rückzahlungspflicht von Studiendarlehen, welche im Rahmen des Stipendiengesetzes gesprochen werden, ergibt sich aus Art. 16 Abs. 1 StipG, wobei bezüglich der zeitlichen Voraussetzungen in Art. 18 Abs. 1 StipG



konkretisiert wird, dass die Rückzahlungspflicht in der Regel fünf Jahre nach Abschluss der Ausbildung oder Weiterbildung beginnt.

2.1. Nach Art. 18 Abs. 1 StipG beginnt die Rückzahlungspflicht in der Regel fünf Jahre nach Abschluss der Ausbildung oder Weiterbildung. Dem Zweck der Bestimmung entsprechend ist der Abschluss der Aus- oder Weiterbildung gemeint, für welche das Darlehen gewährt wurde. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass es sich bei einem Doktorandenstudium nicht um eine Weiterbildung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 StipG handelt, welche auf einer abgeschlossenen Ausbildung aufbaut, sondern einen Teil der Erstausbildung (vorliegend Hochschulstudium nach Art. 2 Abs. 2 lit. b StipG) darstellt. Sie stützt ihre Ansicht auf den Qualifikationsrahmen für den schweizerischen Hochschulbereich (Version 2011, act. 3/4), nach welchem ein Doktorat als dritte Stufe der universitären Ausbildung aufgeführt und von möglichen Weiterbildungen auf Hochschulebene abgegrenzt wird.

2.1.1. Der Qualifikationsrahmen für den schweizerischen Hochschulbereich beschreibt und definiert die Stufen der Hochschulbildung in der Schweiz anhand verschiedener Elemente (wie beispielsweise Zulassungsbedingungen oder Arbeitsbelastung) und dient den Hochschulen als Referenz bei der stufengerechten Ausgestaltung und Weiterentwicklung ihrer Studiengänge und kann bei der Entwicklung von Qualifikationsrahmen für bestimmte Sektoren, Disziplinen, Studienrichtungen oder Berufe herangezogen werden (vgl. dazu: 1.1 Zweck und Anwendung des Qualifikationsrahmen für den schweizerischen Hochschulbereich 2011). Gemäss Art. 62 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) steht die Schulhoheit den Kantonen zu. Im Bereich der Stipendiengesetzgebung ist der Vorbehalt der kantonalen Rechtshoheit ausdrücklich festgehalten (Art. 66 Abs. 2 BV). Dem Bund sind deshalb grundsätzlich direkte wie auch indirekte Eingriffe in das materielle Stipendienrecht der Kantone untersagt. Folglich unterliegen nicht nur die Ordnung des Stipendienwesens, die Festsetzung der Bedingungen, der Höhe der Stipendien oder des Verfahrens vollständig der kantonalen Gesetzgebung, sondern auch die Bestimmungen betreffend die Rückzahlungspflicht (vgl. BBI 1964 1 1115; M. Borghi, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Loseblattsammlung N 17, Basel/Zürich/Bern, Stand 1988, zu Art. 27quater aBV).



St.Galler Gerichte

Der Kanton St. Gallen unterscheidet im Rahmen seiner Rechtshoheit im genannten Bereich im Stipendiengesetz zwischen Erstausbildungen, zu welchen ausdrücklich das erste Hochschulstudium gezählt wird (Art. 2 Abs. 2 lit. b StipG) und Weiterbildungen, die auf einer bestehenden Ausbildung aufbauen und diese vertiefen oder ergänzen (Art. 3 Abs. 3 StipG). Diese Ausgestaltung entspricht den herrschenden Ansichten im Bereiche der kantonalen und interkantonalen Bildungspolitik. Nach der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009 (nachstehend Stipendien-Konkordat) sind Personen der Tertiärstufe A (Abschluss einer Universität, ETH oder Fachhochschule) zu einem Bezug von Ausbildungsbeiträgen berechtigt bis zu dem Zeitpunkt, in welchem sie ihren Bachelor respektive Master, welcher auf einem Bachelorstudium aufbaut, abgeschlossen haben (Art. 8 Abs. 2 lit. a Stipendien-Konkordat). Aus der Botschaft vom 18. Juni 2013 betreffend den Beitritt des Kantons St. Gallen zum Stipendien-Konkordat (in: Amtsblatt des Kantons St. Gallen Nr. 27/1. Juli 2013, S. 1635 ff.) wird ersichtlich, dass diese Rechtslage bezüglich Bachelor- und Masterabschluss in St. Gallen bereits Bestand hat und lediglich Anpassungen des kantonalen Rechts in Zusammenhang mit der Anerkennung auf Tertiärstufe B (Erstabschluss mit eidgenössischer Berufsprüfung, eidgenössischer höherer Fachprüfung oder Abschluss einer Höheren Fachschule) vorgenommen werden müssen. Ausbildungsbeiträge werden mindestens für die erste beitragsberechtigte Ausbildung entrichtet, wobei die Kantone den Anwendungsbereich auch auf Zweit- und Weiterausbildungen ausdehnen können (Art. 10 Stipendien-Konkordat). Das Stipendiengesetz des Kantons St. Gallen sieht eine solche Erweiterung in Art. 3 StipG vor.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung, auf welche sich die Vorinstanz beruft (BGE 117 II 372), befasst sich im Rahmen des Mündigenunterhalts nach Art. 277 Abs. 2 ZBG mit der Frage, ob ein Anspruch auf einen solchen auch für die Dauer eines Doktorats besteht. Ein Anspruch auf Mündigenunterhalt besteht solange, wie die mündige Person der Unterstützung billigerweise bedarf, was im Regelfall bei universitären Studien mit dem Abschluss des Masters der Fall ist, nach welchem der Anspruchsberechtigte grundsätzlich in der Lage ist, Selbstverantwortung für das weitere Bemühen um Weiterbildung zu übernehmen (P. Breitschmid, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, N 8/12 f. zu Art. 277 ZBG). Wie die Beschwerdeführerin richtigerweise feststellt, enthält die betreffende Norm keine Aussage über die Zumutbarkeit der Rückzahlung eines



Studiendarlehens, was in der vorliegenden Rechtsfrage jedoch nicht von Bedeutung ist. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang lediglich die Frage, ob ein Doktorat als Fortsetzung der Erstausbildung zu betrachten ist oder als selbstständige Weiterbildung kategorisiert wird. In diesem Bezug können aus der konkreten Bestimmung des Unterhaltsrechts durchaus Erkenntnisse gewonnen werden, da der Sinn und Zweck der Norm ebenfalls im Stipendienrecht zu finden ist, was sich in erster Linie in der Kostendeckung der Ausbildung sowie des Lebensunterhaltes äussert (OberGE ZH PS110100 vom 21.07.2011 E. 2.; unter Verweis auf BGer 7B.246/2004) und sich nicht zuletzt im Subsidiaritätsgedanken widerspiegelt, welcher beiden finanziellen Beiträgen zu Grunde liegt. Unter demselben Ansatz wird auch in der Rechtsprechung der kantonalen Verwaltungsgerichte betreffend Ansprüche auf Sozialhilfe davon ausgegangen, dass es sich bei einem Doktorat, welches im Anschluss an einen Masterabschluss angegangen wird, nicht mehr um einen Teil der Erstausbildung handelt (VerwGE ZH VB.2001.00370 vom 18.01.2002 E. 3c; ebenso in: VerwGE ZH VB.2000.00172 vom 13.07.2000 E. 2 d/aa).

2.1.2 Art. 18 Abs. 1 StipG bestimmt, dass die Rückzahlungspflicht des Studiendarlehens "in der Regel" fünf Jahre nach Abschluss der Ausbildung oder Weiterbildung beginnt. Der Gesetzgeber räumt durch die Verwendung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs den rechtsanwendenden Behörden einen Handlungsspielraum ein, nach welchem unter Umständen von der fünfjährigen Frist abgewichen werden kann. Dem Verwaltungsgericht ist die Ermessenskontrolle im Beschwerdeverfahren grundsätzlich verwehrt. Es kann lediglich über die Einhaltung des Ermessensspielraumes wachen und das Überschreiten oder einen Missbrauch des Ermessens prüfen. Anders verhält es sich beim Handlungsspielraum, welcher durch einen unbestimmten Rechtsbegriff eingeräumt wird. Die Konkretisierung solcher Begriffe ist Ergebnis eines Auslegungsvorgangs und damit auch, zumindest im Grundsatz, gerichtlich überprüfbar (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen 2010, Rz 445 ff.). Eine solcher Handlungsspielraum im Bereich der Rückzahlungspflicht von Studiendarlehen stellt die Ausnahme dar und kommt nach herrschender Praxis der betroffenen Verwaltungsbehörden wie auch nach Lehrmeinungen im Grundsatz nur auf ausdrücklichen Wunsch des Darlehensnehmers zur Anwendung (vgl. M. Müller, in: Das Stipendienrecht des Kantons St. Gallen mit Berücksichtigung der Stipendiengesetzgebung des Bundes, St. Gallen 1987, S. 241).



Im vorliegenden Fall hat die Beschwerdeführerin mit ihrem Schreiben vom 30. Mai 2005 lediglich die Anwendung des behördlichen Ermessens nach Art. 18 Abs. 1 StipG in Bezug auf den Beginn der Zinspflicht beantragt (act. 21/20), welche jedoch nicht Streitgegenstand dieses Beschwerdeverfahrens darstellt (act. 21/39, S. 3, Ziff. 7; act. 13, S. 3, Ziff. 1). Unabhängig vom Ermessensspielraum der Behörden in Art. 18 Abs. 1 StipG sieht Art. 18 Abs. 3 StipG vor, dass in Härtefällen die Rückzahlung erleichtert oder die Verzinsung oder die Rückzahlung erlassen werden kann. Aufgrund des vorliegenden Sachverhalts ist nicht ersichtlich, inwiefern die Rückerstattung der Beiträge für die Beschwerdeführerin zu einer ausserordentlichen Härte führen soll. Sie legt keine Beweise vor, die zur Annahme eines Härtefalles führen würden. Ein Härtefall wird in der zu Art. 18 Abs. 3 StipG entwickelten Praxis der St. Galler Verwaltungsbehörden dann angenommen, wenn ausserordentliche Umstände, wie etwa eine sehr schwere Erkrankung, den Darlehensnehmer in eine wirtschaftliche Notlage bringen. Die Betreuung von zwei Kindern zusammen mit dem Ehepartner stellt keine wirtschaftliche Notlage im Sinne des Stipendiengesetzes des Kantons St. Gallen dar (Vernehmlassung der Vorinstanz, S. 2, act. 10). Im Übrigen gilt zu bemerken, dass der Dienst für Finanzen und Stipendien der Beschwerdeführerin bereits erheblich entgegengekommen ist. So erhielt diese neben den Darlehen für ihre Ausbildung in den Jahren 1999 bis 2002 auch Stipendien in Höhe von CHF 48'550, die nicht zurückzuzahlen sind (act. 10). Dieser Umstand darf im Rahmen der Härtefallregelung von Art. 18 Abs. 3 StipG durchaus mitberücksichtigt werden (LGVE 2000 III Nr. 15 E. 7) und zeigt, dass der Situation der Beschwerdeführerin angemessen Rechnung getragen wurde.

2.1.3 Ob eine Ausbildung in der Praxis berufsqualifizierend sein muss, um als solche zu gelten, mag dahingestellt bleiben. Entscheidend in der Hinsicht ist, dass für den Bezug eines Studiendarlehens eine gewisse Zweckbindung für die ausgerichteten Beträge desselben bestehen: einerseits bezüglich der Deckung der Ausbildungs- respektive Weiterbildungskosten sowie zur Deckung zusätzlicher Kosten, welche sich in diesem Zusammenhang ergeben (M. Müller, a.a.O., S. 239) und andererseits bezüglich der künftigen beruflichen oder gewerblichen Ausrichtung (BGE 139 III 201 E. 2.5.4 f.). Die Beschwerdeführerin hat in ihren Anträgen in den Jahren 1997, 1998 und 1999 bezüglich der Ausrichtung eines Studiendarlehens unter der Rubrik "Ausbildungsrichtung/ -ziel" jeweils angegeben, dass die beantragten Darlehen für ihre



Ausbildung zur Archäologin verwendet werden würden. Die Ausbildung zur Archäologin ist nach herrschender universitärer Meinung mit dem Abschluss des Masterstudiums beendet (vgl. dazu u.a. die Studieninformation zum Archäologiestudium an der Universität Zürich, welche jährlich vom Institut für Archäologie der Universität herausgegeben wird). Zu diesem Zeitpunkt steht es einer Masterabsolventin frei, einer (auf ihrem Studium basierenden) entgeltlichen Tätigkeit nachzugehen, ein Vollzeit-Doktorandenstudium anzugehen, oder diese beiden Möglichkeiten mit einer berufsbegleitenden Dissertation zu kombinieren. Unabhängig von dem eingeschlagenen Weg nach dem Abschluss des Masterstudiums muss sich im Grundsatz ein jeder Darlehensnehmer nach dem St. Galler Stipendiengesetz zu diesem Zeitpunkt bewusst sein, dass die Rückzahlungspflicht in der Regel fünf Jahren nach dem genannten Zeitpunkt eintreten wird (Art. 18 Abs. 1 StipG).

2.2. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass auf Grund der Tatsache, dass sie nach dem Abschluss ihres Masterstudiums wiederholt zur Einreichung einer Einschreibebestätigung für das Doktorandenstudium aufgefordert worden sei, sowie den voraussichtlichen Abschluss desselben bekanntgeben sollte, darauf vertrauen durfte, dass die zuständigen Verwaltungsbehörden die Rückzahlungspflicht infolge Aufnahme des Doktorates aufschoben. Dem Umstand, dass nach Ansicht der Vorinstanz dem Gesuch um Aufschub der Zinspflicht zumindest implizit stattgegeben wurde, entnimmt die Beschwerdeführerin des Weiteren, dass über die Rückzahlungspflicht ebenfalls erneut und abweichend von der Verfügung vom 8. März 2005 hätte befunden werden sollen. Auch weitere Aufforderungen zur Einreichung der Immatrikulationsbestätigung ihres Doktorandenstudiums nach 2006 liessen ihres Erachtens den Schluss zu, dass die Rückzahlungspflicht von der Verwaltungsbehörde neu bestimmt werden würde, da basierend auf Art. 17 Abs. 1 StipG die Zinspflicht ungeachtet des Zeitpunktes des Studienabschlusses am 30. April 2006 eingetreten sein soll und sich folglich die Anfragen der Beschwerdegegnerin nur auf die Festsetzung der Rückzahlungspflicht beziehen konnten.

2.2.1 Der Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr zwischen Privaten und dem Gemeinwesen. Eine Ausgestaltungsform des Grundsatzes von Treu und Glauben (als Grundrecht in Art. 9 BV; als Handlungsmaxime in Art. 5 Abs. 3 BV) ist der sogenannte



"Vertrauensschutz", welcher den Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in das bestimmte Erwartungen begründende Verhalten der Behörden einräumt (Häfelin/ Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz 622 f.). Damit das Vertrauen einer Privatperson in eine behördliche Zusicherung oder ein anderes bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden geschützt werden kann, bedarf es bestimmter Voraussetzungen. Zunächst bedarf es einer Vertrauensgrundlage bzw. eines Vertrauenstatbestandes, worunter das Verhalten eines staatlichen Organs zu verstehen ist, welches beim konkret betroffenen Privaten eine bestimmte Erwartung auslöst. In Bezug auf behördliche Auskünfte respektive vertrauenserweckende Verhaltensweisen kommt hinzu, dass die Auskunft geeignet sein muss, ein Vertrauen zu schaffen, vorbehaltlos erteilt wird, individuell konkret ausgestaltet ist und die auskunftserteilende Behörde zuständig war. Zusätzlich bedarf es eines Vertrauens in das Verhalten der staatlichen Behörden, was die Kenntnis der Vertrauensgrundlage voraussetzt, sowie das Wissen, dass diese nicht fehlerhaft ist, wobei der Umstand, dass der Private von der Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage hätte wissen müssen, dem effektiven Wissen gleichgesetzt wird. Des Weiteren braucht es eine nicht ohne Nachteil wieder rückgängig machbare Disposition der Privatperson, wobei nach konstanter Rechtsprechung unter Umständen auch Unterlassungen als Dispositionen betrachtet werden können. Die getroffenen Dispositionen müssen zudem kausal zu der ergangenen Auskunft getätigt worden sein. Als Letztes bedarf es noch eines Überwiegens des Interesses am Vertrauensschutz in die unrichtige Auskunft gegenüber entgegenstehenden öffentlichen Interessen sowie der richtigen Rechtsanwendung (B. Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, Basel 1983, S. 79 ff.).

2.2.2 Der Dienst für Finanzen und Stipendien verfügte im vorliegenden Fall am 8. März 2005 den Beginn der Zinspflicht per 31. Mai 2005 sowie den Beginn der Rückzahlungsfrist am 31. Mai 2010. Mangels Erhebung eines Rekurses wurde diese Verfügung rechtskräftig (Art. 43bis i.V.m. Art. 47 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführerin stellte in der Folge einen Antrag auf Aufschiebung der Zinspflicht bis ins Jahre 2008, über welchen jedoch bis zur Verfügung vom 21. August 2012 nie ausdrücklich mittels einer Verfügung entschieden wurde. Dabei darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass dies auch an dem Umstand gelegen hat, dass die Beschwerdeführerin trotz mehrmaligen Aufforderungen die für die Behandlung des Antrages notwendigen Unterlagen nicht nachgereicht hat (vgl. zu den Aufforderungen und Fristen: act. 21/21



und 23; bezüglich der eingereichten Dokumente und deren Einreichungsdaten: act. 21/22a 1-3, 21/24a/1-2 und 21/26a 1). Beispielhaft dafür kann das Einreichen der Immatrikulationsbescheinigung aufgeführt werden, welche nach Angaben der Beschwerdeführerin ab 10. Oktober 2005 beschaffbar sei (act. 21/24), jedoch bei der Vorinstanz erst am 28. Februar 2006 einging (act. 21/26a/1). Die Aufforderung der Vorinstanz vom 31. Januar 2006 an die Beschwerdeführerin, den Fragebogen für Darlehensnehmer auszufüllen, um über die Zins- und Rückzahlungspflicht verfügen zu können, war, angesichts der erlassenen Verfügung und dem noch nicht entschiedenen Antrag auf Aufschub der Zinspflicht, mit den Worten der Vorinstanz "unlogisch bzw. widersprüchlich", da die Vorinstanz ihre erlassene Verfügung sowie das noch offene Antragsverfahren "vergass" (act. 2, Rekursentscheid, E. 6c). Dasselbe kann über die mehrfache Nachfrage nach dem Abschluss des Doktorats, respektive die Aufforderung eine Einschreibebestätigung für dieses vorzulegen, sowie die Anfrage vom 15. Februar 2011 gesagt werden, welche erneut nicht nur auf die Zinspflicht zu sprechen kommt, sondern sich auch auf die Rückzahlungspflicht bezieht. Ob im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für den Tatbestand des Vertrauensschutzes vorliegen, muss im Folgenden gesondert geprüft werden.

2.2.3 Wie die Vorinstanz treffend zum Schluss kommt, kann offengelassen werden, ob es sich beim konkreten Verhalten der Verwaltungsbehörden um eine taugliche Vertrauensgrundlage handelt, da vorliegend weitere Voraussetzungen des Vertrauenstatbestandes nicht erfüllt sind. Aus den Unterlagen wird ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin schon vor Erlass der Verfügung vom 8. März 2005 ihre Absicht kundgetan hat, im Anschluss an ihr Masterstudium eine Vollzeitdissertation anzutreten (act. 21/13 und 18). Diese Planung änderte sich auch durch den Erlass sowie den Eintritt der Rechtskraft der eben erwähnten Verfügung nicht, wie im Schreiben vom 30. Mai 2005 ersichtlich wird. Folglich ist davon auszugehen, dass allfällige Dispositionen in Bezug auf die Weiterbildung nach Abschluss des Masterstudiums schon vor dem Erlass der Verfügung und somit auch unabhängig von dieser getätigt wurden. Dies lässt sich auch aus dem Schreiben vom 31. Mai 2004 entnehmen, in welchem die Beschwerdeführerin auf die Rückzahlungspflicht Bezug nimmt, die nach ihrer Ansicht und der damaligen Praxis des Amtes für Stipendien spätestens zehn Jahre nach Ausbildungsbeginn anfallen würde. Aus dem Gesagten wie auch dem Umstand, dass weder im Sachverhalt noch in der Beschwerdeschrift darauf Bezug genommen wird,



kann nicht festgestellt werden, dass Dispositionen auf Grund des Verhaltens der Verwaltungsbehörden getroffen wurden, welche eine der Voraussetzungen für den Vertrauensschutz bilden.

Des Weiteren war sich die Beschwerdeführerin bewusst, dass der Beginn der Rückzahlungspflicht fünf Jahre nach Abschluss der Ausbildung erfolgen wird, spätestens aber 10 Jahre nach Aufnahme des Studiums. Dies geht in erster Linie aus dem Schreiben der Beschwerdeführerin vom 31. Mai 2004 hervor, in welchem sie ausdrücklich auf diese Frist Bezug nimmt (act. 21/13), wie auch aus der in Rechtskraft erwachsenen Verfügung vom 8. März 2005. Dieser Eindruck bestätigt sich mit dem Antrag auf Aufschub der Zinspflicht, welcher sich explizit nur auf diese und nicht auch auf die am 8. März 2005 verfügte Rückzahlungspflicht bezieht. Dasselbe gilt für die Schreiben der Beschwerdeführerin vom 3. August 2005 (act. 21/22a/3) und 30. September 2005 (act. 21/24). Das Schreiben des zuständigen Amtes vom 31. Januar 2006, in welchem wieder auf die Festsetzung der Zins- und Rückzahlungspflicht Bezug genommen wird, kann als offensichtlich fehlerhaft und widersprüchlich angesehen werden, da zu diesem Zeitpunkt auf Grund der noch nicht eingereichten Immatrikulationsbestätigung noch keine Entscheidung über den Antrag auf Aufschub der Zinspflicht ergehen konnte. Das Amt hat sich wohl, anstatt eine Nachfrage nach dem Verbleib dieser Bescheinigung zu versenden, eines Standardbriefes mit der darin üblichen Formel "Abschliessend erhalten Sie eine Verfügung über den Beginn der Zins- und Rückzahlungsverpflichtung" bedient (vgl. act. 21/9,10 und 16), was jedoch anhand der erläuterten Umstände mit gehöriger Sorgfalt von der Beschwerdeführerin als fehlerhaft erkannt hätte werden müssen. Dabei wird auf die individuellen Kenntnisse und Fähigkeiten der sich auf den Vertrauensschutz berufenden Person abgestellt. Eine Nachfrage bei der verfügenden Behörde ist in Fällen zu erwarten, in welchen eine Verfügung respektive Auskunft unklar oder offensichtlich unvernünftig ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz 658) und bei realistischer Betrachtung der Umstände eine Nachfrage bei der Behörde erwartet werden kann. Unterbleibt eine solche (in der Hoffnung, dass der Mangel nicht entdeckt werde), kann sich die Person, welcher diese Obliegenheit zukommt, nicht auf ihren guten Glauben und folglich auch nicht auf den Vertrauensschutz berufen (B. Weber-Dürler, a.a.O., S. 95 f.). Im vorliegenden Fall kann unter den konkreten und hier aufgeführten Umständen davon ausgegangen werden,



dass eine solche Obliegenheit zur Nachfrage bei der zuständigen Behörde und folglich kein Vertrauen in das staatliche Handeln bestand.

2.3. Aus den Ausführungen bezüglich der Voraussetzungen des Vertrauensschutzes (E. 2.2.3), wie auch denen betreffend der Qualifikation eines Doktorats im Rahmen des Stipendengesetzes des Kantons St. Gallen (E. 2.1.1) ergibt sich, dass die Handlungen der Verwaltungsbehörden in der Folge zwar nicht frei von Unklarheiten waren, jedoch beim Aufwenden einer gehörigen Sorgfalt keine Zweifel bei einer Durchschnittsperson aufkommen konnten, dass zu keiner Zeit das Ende des Doktorandenstudiums als zeitliche Referenz im Sinn des Ausbildungsabschlusses für die Rückzahlung der Studiendarlehen verwendet werden sollte. Daran vermag auch die Ansicht der Beschwerdeführerin nichts zu ändern, dass die Zinspflicht ungeachtet des Studienabschlusses auf den 30. April 2006 festgesetzt worden sei und sich die in der Folge durch die Verwaltungsbehörden eingeforderten Informationen und Unterlagen nur auf die Rückzahlungspflicht beziehen konnten. Der Beginn der Zinspflicht wurde unabhängig vom Ausbildungsende festgelegt, nämlich 10 Jahre nach Ausbildungsbeginn. Art. 18 Abs. 3 StipG sieht vor, dass die Rückzahlung von Studiendarlehen erleichtert oder die Verzinsung oder die Rückzahlung in Härtefällen erlassen werden kann. Aus dem Grundsatz *e majore minus* ergibt sich in diesem Zusammenhang, dass auch eine Erleichterung der Verzinsung in einem Härtefall durch Ermessensentscheid der zuständigen Behörde möglich sein kann.

2.4. Die Beschwerdeführerin erachtet das Abstellen der Vorinstanz auf die Rechtskraft der Verfügung vom 8. März 2005 als willkürlich, da der Erlass derselben auf Grund der Tatsache erfolgte, dass die Beschwerdeführerin ihre Ausbildung mit dem Erwerb des Magisters abschliessen würde, wobei jedoch mit Aufnahme des Doktorandenstudiums die betreffende Verfügung hinfällig wurde. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts liegt Willkür in der Rechtsanwendung dann vor, wenn ein Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (vgl. u.a. BGE 124 IV 86 E. 2a). Wie bereits ausgeführt wurde, ging der Dienst für Finanzen und Stipendien zu Recht von der Annahme aus, dass die Ausbildung im Sinne des Stipendengesetzes des Kantons St. Gallen mit dem Abschluss des Masterstudiums



ende (E. 2.1.1). Der Dienst für Finanzen und Stipendien erliess die Verfügung vom 8. März 2005 im Wissen um das anschliessende Doktorandenstudium der Beschwerdeführerin (act. 21/18). Folglich wurde die Verfügung auch nicht hinfällig mit Aufnahme des Doktorats und erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Die Vorinstanz handelte demzufolge nicht willkürlich, da die Verfügung in Einklang mit den gesetzlichen und tatsächlichen Bedingungen erlassen wurde und weder offensichtlich unhaltbar ist noch in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken widerläuft.

Verfügungen können von Amtes wegen oder auf Gesuch hin geändert werden, wobei es sich hierbei um ursprünglich fehlerhafte oder ursprünglich fehlerfreie, begünstigende oder belastende Verfügungen handeln kann. Auch wenn keine einheitliche Terminologie bezüglich des Widerrufs der unterschiedlichen Verfügungsarten besteht, so wird der Widerruf einer ursprünglich fehlerfreien Verfügung gemeinhin auch als "Anpassung" bezeichnet (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz 1035). Eine Anpassung einer rechtskräftigen Verfügung kann sich im Lichte neuer rechtlicher oder tatsächlicher Verhältnisse ergeben, ohne dass Gründe der Rechtssicherheit gegenüber der Durchsetzung des objektiven Rechts überwiegen (F. Gygi, Zur Rechtsbeständigkeit von Verwaltungsverfügungen, ZBl 83/1982, S. 161 f.). Im vorliegenden Fall kann davon ausgegangen werden, dass die stetig ändernden tatsächlichen Verhältnisse, welche sich unter anderem in der kontinuierlichen Neufestsetzung des Abschlusses der Ausbildung wie auch desjenigen des Doktorats von Seiten der Beschwerdeführerin widerspiegeln (act. 21/7,9,13,18,26,29,33 und 36), die Anpassung der Verfügung durch die verfügende Behörde rechtfertigen (act. 21/37). Es sprechen auch keine Gründe der Rechtssicherheit gegen die Durchsetzung des objektiven Rechts, wobei an dieser Stelle auf die Ausführungen zum Ermessensspielraum der Behörden im Rahmen von Art. 18 Abs. 1 und 3 StipG verwiesen werden kann (E. 2.1.2.). Auch die Interessenabwägung in Zusammenhang mit dem Vertrauensschutz spricht im vorliegenden Fall nicht gegen die Anpassung der Verfügung, da diese letztlich zu Gunsten der Beschwerdeführerin erfolgte, was auch den Grund dafür darstellt, dass die Rückwirkung der Verfügung vom 21. August 2012 aus rechtlicher Sicht unproblematisch ist.

3. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde unbegründet ist. Die angefochtene Verfügung ist rechts- wie auch verhältnismässig, womit die Abweisung



des Rekurses der Vorinstanz zu Recht erfolgte. Die vorliegende Beschwerde ist folglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

4. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die amtlichen Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Dem Verfahrensausgang entsprechend – die Beschwerde ist, soweit auf sie eingetreten werden kann, abzuweisen und das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wurde auf Grund fehlender Mittellosigkeit respektive Bedürftigkeit, da nach Ansicht des Gerichts die Möglichkeit der Aufnahme einer Hypothekarschuld auf eine Liegenschaft des Ehemannes der Beschwerdeführerin bestand, abgelehnt – hat vorliegend die Beschwerdeführerin die amtlichen Kosten zu bezahlen. Für die Verfügung vom 22. Oktober 2013 betreffend das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege werden keine Kosten erhoben (Art. 99 Abs. 2 VRP i.V.m. Art. 119 Abs. 6 ZPO). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Nachdem die Beschwerdeführerin ihr Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung mit dem Nachweis, dass eine weitere Belastung ihrer Liegenschaften in Schweden durch eine Hypothek nicht möglich ist, erneuert hat (act. 13), ist auf die Erhebung zu verzichten (Art. 97 VRP). Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist damit gegenstandslos. Der Kostenvorschuss der Beschwerdeführerin von CHF 2'000 ist dieser zurückzuerstatten. Abgesehen davon, dass die Beschwerdeführerin unterliegt, ist der Rechtsvertreter unentgeltlich tätig. Dementsprechend hat die Beschwerdeführerin von vornherein keinen Anspruch auf die Entschädigung ausseramtlicher Kosten (vgl. Art. 98 Abs. 1 VRP; Art. 95 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die amtlichen Kosten von CHF 2'000 werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin wird der Kostenvorschuss von CHF 2'000 zurückerstattet.
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.



4. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird als gegenstandslos
abgeschrieben.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer