

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C_1181/2014

Urteil vom 19. Januar 2016

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Gerichtsschreiber Mösching.

Verfahrensbeteiligte
A.A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Amt für Ausbildungsbeiträge.

Gegenstand
Ausbildungsbeiträge,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Freiburg, I. Verwaltungsgerichtshof, vom 11. November 2014.

Sachverhalt:

A.

A.A._____, geboren 1991, begann im August 2011 den Studiengang Bachelor an der Pädagogischen Hochschule in Bern. Am 20. August 2013 stellte sie beim Amt für Ausbildungsbeiträge des Kantons Freiburg (ABBA) ein Gesuch um Ausbildungsbeiträge für das Studienjahr 2013/2014. Ihre Eltern sind seit dem 30. Juni 2002 geschieden. Die elterliche Sorge wurde damals der Mutter C.A._____ zugesprochen, die im Kanton Freiburg wohnhaft ist und in der Folge D.A._____ geheiratet hat. Der Vater von A.A._____, B.A._____, muss seiner Tochter gemäss einem Urteil des Gerichts des Seebezirks einen monatlichen Unterhaltsbeitrag bezahlen. A.A._____ hat eine im Mai 2008 geborene Tochter, die bei ihr lebt.

B.

Das ABBA gewährte A.A._____ am 16. Oktober 2013 ein Darlehen von Fr. 27'000.--. Es lehnte jedoch mit Entscheid vom 21. November 2013 das Begehren um Gewährung eines Stipendiums ab, weil die gemeinsame Steuerveranlagung der Mutter und deren Ehemann vom 17. Oktober 2013 ein Vermögen von Fr. 1'389'568.-- ausweise. Bei einem Bruttovermögen von über einer Million Franken könne unabhängig vom ausgewiesenen Betrag des steuerbaren Vermögens und des Reineinkommens kein Stipendium gewährt werden. A.A._____ erhob am 10. Dezember 2013 Einsprache und beantragte, es sei ihr Einblick in die Steuerveranlagung ihrer Mutter zu gewähren. Zudem solle nur die Steuerveranlagung der Mutter berücksichtigt werden. Die Kommission für Ausbildungsbeiträge wies die Einsprache am 28. Januar 2014 ab. Dagegen gelangte A.A._____ an das Kantonsgericht Freiburg, welches die Beschwerde mit Urteil vom 11. November 2014 abwies.

C.

A.A._____ legt mit Eingabe vom 19. Dezember 2014 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht ein. Sie beantragt, das Urteil des Kantonsgericht Freiburg sei aufzuheben. Den zuständigen Stellen sei die Anwendung von Art. 18 Abs. 3 des Reglements [des Kantons Freiburg] über die Stipendien und Studiendarlehen (StiR/FR, SGF 44.11) zu untersagen und

diese seien anzuweisen, die Stipendienberechnungen entsprechend den in der Beschwerde ausgeführten Erwägungen durchzuführen. Zudem ersucht die Beschwerdeführerin um unentgeltliche Rechtspflege.

Das Kantonsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen. Das ABBA verzichtet auf eine Vernehmlassung

Erwägungen:

1.

1.1. Das angefochtene Urteil wurde als Endentscheid (Art. 90 BGG) von einer letztinstanzlich zuständigen kantonalen Gerichtsbehörde erlassen. Es betrifft Geldleistungen des Staates an eine Privatperson und damit eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten steht somit grundsätzlich offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 90 BGG). Indessen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unzulässig gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf welche kein Anspruch besteht (Art. 83 lit. k BGG). Auch Stipendien gelten als Subventionen (Urteil 2C_798/2014 vom 21. Februar 2015 E. 1, nicht publ. in: BGE 141 II 161).

1.2. Ob ein (grundsätzlicher) Anspruch auf eine Subvention im Sinn von Art. 83 lit. k BGG besteht, hängt davon ab, ob der betreffende Erlass genügend konkret umschreibt, unter welchen Bedingungen die im Einzelfall beantragte Unterstützung zu gewähren ist, ohne dass es im Ermessen der Behörde läge, ob sie einen Beitrag gewähren will oder nicht (Urteil 2C_1000/2014 vom 7. Juli 2015 E. 1.2 mit Hinweisen). Gemäss Art. 65 Abs. 4 KV/FR (SR 131.219) gewährt der Staat finanzielle Unterstützung an Personen in Ausbildung, sofern ihre wirtschaftlichen Verhältnisse es erfordern. Das Gesetz [des Kantons Freiburg] vom 14. Februar 2008 über die Stipendien und Studiendarlehen (StiG/FR, SGF 44.1) legt die entsprechenden Bedingungen fest. Der Kanton gewährt auf Gesuch hin Ausbildungsbeiträge, wenn die finanziellen Möglichkeiten der Person in Ausbildung, ihrer Eltern, ihres Ehegatten oder registrierten Partners und anderer gesetzlich für ihren Unterhalt verpflichteter Personen nicht ausreichen, um die Ausbildungskosten zu decken (Art. 6 StiG/FR). Die Differenz zwischen den Ausbildungskosten nach Art. 5 und den Mitteln nach Art. 12 Abs. 1 lit. b und c bildet den festgestellten Fehlbetrag, welcher in den Grenzen der im Ausführungsreglement festgelegten Höchstbeträge gedeckt wird (Art. 13 StiG/FR). In diesem Umfang besteht ein Anspruch auf die Ausbildungsbeiträge, wenn die Gesuchstellerin die persönlichen Voraussetzungen von Art. 10 StiG/FR erfüllt und eine anerkannte Ausbildung an einer anerkannten Ausbildungsstätte nach Art. 3 und 4 StiG/FR absolviert. Die Ausnahme nach Art. 83 lit. k BGG greift somit nicht.

1.3. Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen. Sie ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung; die Beschwerdelegitimation gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG ist somit gegeben. Auf die frist- und formgerechte eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 und 96 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280 f. mit Hinweis). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht untersucht es in jedem Fall nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Solche Rügen sind klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen. Auf bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am vorinstanzlichen Entscheid tritt das Bundesgericht nicht ein (BGE 139 I 138 E. 3.8 S. 144; 138 I 171 E. 1.4 S. 176; 137 IV 1 E. 4.2.3 S. 5; 137 V 57 E. 1.3 S. 60; Urteil 2C_170/2013 vom 20. Juni 2013 E. 1.2). Abgesehen von Art. 95 lit. c (kantonale verfassungsmässige Rechte) und lit. d BGG (kantonale Bestimmungen zum Stimm- und Wahlrecht) kann das Bundesgericht die Verletzung von kantonalem Recht als solche nicht überprüfen (BGE 136 I 241 E. 2.5.2 S. 250). Wird die Anwendung kantonalen (Gesetzes-) Rechts gerügt, kann lediglich geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Bundesrecht (Art. 95 lit. a BGG). Darunter sind namentlich die verfassungsmässigen Rechte und Grundsätze zu verstehen (BGE 137 V 143 E. 1.2 S. 145; 134

II 349 E. 3 S. 351; Urteil 2C_124/2013 vom 25. November 2013 E. 1.5), im Wesentlichen die Verletzung des Willkürverbots (BGE 138 I 225 E. 3.1 S. 227 f.; 136 I 241 E. 2.4 S. 249; Urteil 2C_485/2010 vom 3. Juli 2012 E. 2.1, nicht publ. in: BGE 138 I 378).

2.2. Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene 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. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 138 I 49 E. 7.1 S. 51; 137 I 1 E. 2.4 S. 5; 136 I 316 E. 2.2.2 S. 318 f.).

2.3. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die vorinstanzlichen Feststellungen können nur berichtigt werden, sofern sie entweder offensichtlich unrichtig, d. h. willkürlich ermittelt worden sind (Art. 9 BV; BGE 137 II 353 E. 5.1 S. 356) oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen (Art. 105 Abs. 2 BGG). Zudem hat die beschwerdeführende Partei aufzuzeigen, dass die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG; BGE 137 III 226 E. 4.2 S. 234). Die Vorinstanz hat den massgebenden Sachverhalt in ihrem Urteil vor den rechtlichen Erwägungen wiedergegeben. Die Beschwerdeführerin bestreitet die entsprechende Darstellung nur pauschal, legt aber nicht dar, inwiefern sie offensichtlich unrichtig wäre; sie ist deshalb für das Bundesgericht verbindlich.

3.

Die Beschwerdeführerin rügt, dass der Entscheid der Vorinstanz gegen den Vorrang des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) sowie den Grundsatz der Gewaltenteilung verstosse und willkürlich sei (Art. 9 BV). Zudem liege eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) und des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV) vor.

3.1. Die Beschwerdeführerin bemängelt, dass die Vorinstanz bei der Berechnung der Ausbildungsbeiträge gestützt auf Art. 18 Abs. 3 StIR/FR in unzulässiger Weise das Vermögen des Stiefvaters der Beschwerdeführerin mit einbezogen habe. Aufgrund von Art. 276 und 277 ZGB seien jedoch nur die Eltern ihren Kindern gegenüber zum Unterhalt verpflichtet, nicht aber die Stiefeltern. Diese hätten gemäss Art. 278 Abs. 2 ZGB nur ihre Ehegatten bei der Erfüllung ihrer Unterhaltspflicht gegenüber vorehelichen Kindern zu unterstützen. Ein direkter gesetzlicher Anspruch der Beschwerdeführerin gegenüber ihrem Stiefvater bestehe deshalb nicht und die Vorinstanz dehne das Bundeszivilrecht übermässig aus, wenn sie aus Art. 278 Abs. 2 ZGB eine "indirekte Beistandspflicht" ableite.

3.2. Wie die Beschwerdeführerin selber ausführt, obliegt das Stipendienwesen in erster Linie den Kantonen. Diese bestimmen die Bedingungen, die Höhe der Stipendien und das Verfahren; dabei haben sie die sich aus der Bundesverfassung ergebenden Individualrechte zu beachten (Urteil 2C_1000/2014 vom 7. Juli 2015 E. 3). Art. 6 StIG/FR verankert das Subsidiaritätsprinzip für Ausbildungsbeiträge. Gemäss Botschaft vom 8. Oktober 2007 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Stipendien und Studiendarlehen S. 18 (nachfolgend: Botschaft StIG/FR) liegt es in erster Linie an der Person in Ausbildung und ihrer Angehörigen, die Ausbildung aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Der Kanton handelt nur da, wo ohne Hilfe eine Ausbildung nicht absolviert werden könnte. Art. 6 StIG/FR orientiert sich hauptsächlich an Art. 276 und 277 ZGB, in denen festgehalten wird, dass Vater und Mutter im Rahmen ihrer Möglichkeiten für den Unterhalt und die Ausbildung der Kinder aufzukommen haben, bis eine angemessene Ausbildung innert nützlicher Frist abgeschlossen ist. Für die Berechnung der Ausbildungsbeiträge bestimmt Art. 12 Abs. 1 lit. b StIG/FR, dass die finanziellen Möglichkeiten der Person in Ausbildung, ihrer Eltern, ihres Ehepartners oder registrierten Partners oder anderer gesetzlich für ihren Unterhalt verpflichteter Personen berücksichtigt werden. Die Botschaft StIG/FR S. 22 hält dazu fest:

"Das Prinzip der Abhängigkeit von den Eltern oder unterstützungspflichtigen Drittpersonen bleibt für die Berechnung der Ausbildungsbeiträge anwendbar. Dieses Prinzip basiert auf Art. 276 und 277 ZGB, das die Unterhaltspflicht der Eltern gegenüber ihren Kindern festlegt. Art. 278 ZGB definiert ebenfalls die Rolle der Ehepartnerin, des Ehepartners (Stiefmutter oder Stiefvater der Person in Ausbildung) bei der Unterhaltspflicht gegenüber Kindern, welche vor der Eheschliessung geboren wurden. Dies ist der Grund, weshalb der Vorentwurf vorsieht, auch das Einkommen und Vermögen der Stiefmutter oder des Stiefvaters in die Berechnung einzubeziehen. Das Ausführungsreglement

wird die zumutbare Beteiligung definieren."

Die Vorinstanz erkannte in Art. 278 ZGB eine "indirekte Beistandspflicht" des Stiefelternteils gegenüber dem vorehelichen Kind. Der neue Ehepartner sei gegenüber der Mutter beistandspflichtig und demzufolge auch in einem gewissen Masse gegenüber vorehelichen Kindern. Fehlten der Mutter die Mittel für die elterliche Unterhaltspflicht gegenüber dem vorehelichen Kind, sei eine verhältnismässige Veränderung des Anteils des Stiefelternteils am ehelichen Unterhalt zu seinen Lasten unausweichlich.

3.3. Art. 276 ff. ZGB sehen keinen direkten Anspruch des Kindes auf Unterhalt durch den Stiefelternteil vor (PETER BREITSCHMID, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 5. Aufl. 2014, N. 4 zu Art. 278 ZGB). Das Bundeszivilrecht regelt die familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungspflicht abschliessend. Namentlich kann der Kreis der Unterhalts- bzw. Unterstützungspflichtigen durch das kantonale öffentliche Recht nicht erweitert werden (ARNOLD MARTI, in: Zürcher Kommentar, N. 6 zu Art. 271 ZGB). Die Ausführungen der Vorinstanz und der Botschaft StG/FR bezüglich der Unterhaltspflichten sind deshalb missverständlich. Gemäss Bundesrecht kann ein Stiefelternteil nicht als Person bezeichnet werden, die für den Unterhalt der Person in Ausbildung verpflichtet ist. Auch das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich kam bei der Beurteilung der praktisch gleichlautenden Norm des Zürcher Ausbildungsgesetzes zum Schluss, dass die Stiefeltern nicht als "gesetzlich verpflichtete Personen" gelten (Urteil [des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich] vom 18. Juli 2014 [VB.2014.00185] E. 3.4). Die Interkantonale Vereinbarung vom 18. Juni 2009 zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (SGF 44.6), welche für den Kanton Freiburg am 1. März 2013 in Kraft getreten ist, äussert sich dazu hingegen nicht ausdrücklich (vgl. Kommentar vom 18. Juni 2009 zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen, S. 16 f., <http://www.edk.ch/dyn/28425.php> [besucht am 22. Dezember 2015]).

3.4. Aus der Botschaft ergibt sich allerdings auch ohne Abstützung auf Art. 278 ZGB und dessen Terminologie deutlich, dass der kantonale Gesetzgeber die finanziellen Möglichkeiten der Stiefeltern bei der Berechnung der Ausbildungsbeiträge berücksichtigen wollte (Botschaft StG/FR, S. 22). Das StG/FR begrenzt die Anspruchsberechtigung auf Ausbildungsbeiträge, in der Meinung, dass der Staat nur dort helfend eingreifen solle, wo dies notwendig ist. Wenn der Kanton Freiburg dabei auch das Einkommen und Vermögen des Stiefelternteils für diese Abgrenzung bezieht, so hat er damit keineswegs verpflichtend festgelegt, dass und in welchem Umfange der Stiefelternteil für den Unterhalt des betreffenden Kindes aufzukommen habe. Es kann zwar nicht bestritten werden, dass als mögliche Konsequenz auch der Stiefelternteil de facto in einem höheren Masse zum Unterhalt des Kindes beiträgt. Wie das Bundesgericht bereits früher in Zusammenhang mit der Begrenzung der Alimentenbevorschussung festgestellt hat, liegt dies jedoch durchaus im Einklang mit Art. 278 Abs. 2 ZGB, wonach jeder Ehegatte den andern in der Erfüllung der Unterhaltspflicht gegenüber vorehelichen Kindern in angemessener Weise beizustehen hat. Besorgt beispielsweise der nicht verpflichtete verheiratete Elternteil den Haushalt, so kommt der andere Ehegatte für den ungedeckten Unterhalt des Kindes auf. Wer schliesslich den Unterhalt für das Kind zu tragen hat, bzw. in Wirklichkeit trägt, ist eine Angelegenheit, die sich allein nach dem Zivilrecht regelt. Die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen ändert an den zivilrechtlichen Verpflichtungen der verschiedenen Angehörigen nichts. Bloss der Betrag, mit welchem das Kind unterstützt werden muss, reduziert sich mit einem Stipendium (vgl. BGE 112 Ia 251 E. 3 S. 256 ff. mit Hinweisen).

3.5. Mit anderen Worten hat sich der Gesetzgeber bloss bei der Umschreibung der Berechnungsgrundlagen über die Tragweite der bundesrechtlichen Bestimmungen geirrt und die Stiefeltern fälschlicherweise als unterstützungspflichtige Personen betrachtet. Die familienrechtlichen Unterhalts- und Unterstützungspflichten gemäss Art. 276 ff. ZGB werden dadurch aber nicht neu definiert und Art. 6 sowie 12 Abs. 1 lit. b StG/FR stehen nicht in Widerspruch zum Bundesrecht.

4.

Das Ausführungsreglement legt in Umsetzung von Art. 12 Abs. 5 StG/FR das System für die Berechnung der Ausbildungsbeiträge sowie das Verfahren der Gewährung fest. Die Beschwerdeführerin sieht darin den Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt. Bei der finanziellen Beteiligung der Stiefeltern an ein nicht verwandtes Kind nach Art. 18 Abs. 3 StR/FR, handle es sich um eine wesentliche Gesetzesmaterie, die nicht an den Verordnungsgeber delegiert werden könne.

4.1. Den Grundsatz der Gewaltenteilung anerkennt das Bundesgericht als in Art. 51 Abs. 1 BV vorausgesetztes und im Übrigen durch sämtliche Kantonsverfassungen explizit oder implizit

garantiertes verfassungsmässiges Recht (BGE 134 I 322 E. 2.2 und 2.3 S. 326; 130 I 1 E. 3.1 S. 5; je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin kann sich demnach auf das Gewaltenteilungsprinzip berufen; dessen konkreter Inhalt ergibt sich aus dem kantonalen Verfassungsrecht (BGE 138 I 196 E. 4.1 S. 198). Im Zusammenhang mit der Gewaltenteilungsrüge prüft das Bundesgericht die Auslegung von kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei, jene von sonstigem kantonalen Verfassungsrecht und Gesetzesrechts dagegen lediglich unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 141 I 36 E. 5.4 S. 43 mit Hinweisen).

4.2. Aufgrund der Bundesverfassung ist die Delegation von an sich dem Gesetzgeber zustehenden Rechtsetzungszuständigkeiten an die Regierung oder ein anderes Organ zulässig, wenn sie in einem formellen Gesetz enthalten ist, nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selber enthält, soweit die Stellung der Rechtsunterworfenen schwerwiegend berührt wird. Es kann nicht ein für alle Mal gesagt werden, welche Regelungen so bedeutend sind, dass sie im formellen Gesetz enthalten sein müssen und wie detailliert die gesetzliche Normierung sein muss. Massgebend sind die Umstände im Einzelfall. Allgemein gelten eher strenge Anforderungen, wo es um eine Einschränkung von Grundrechten oder um die Schaffung von öffentlichrechtlichen Pflichten geht, wobei die Natur und die Schwere des Eingriffs bzw. der Verpflichtung mit zu berücksichtigen sind (BGE 128 I 113 E. 3c S. 122 mit Hinweisen).

4.3. Art. 93 Abs. 1 und 2 KV/FR sehen vor, dass Rechtsetzungsbefugnisse übertragen werden können, wenn es das übergeordnete Recht nicht ausschliesst und die Delegationsnorm hinreichend bestimmt ist. Grundlegende Bestimmungen ergehen indessen nur in Form des Gesetzes. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin verpflichtet Art. 18 Abs. 3 StiR/FR Stiefeltern nicht, voreheliche Kinder zu unterstützen, solches wäre aufgrund der abschliessenden Regelung zur Unterhaltspflicht nach Art. 276 ff. ZGB gar nicht möglich (E. 3.3). Vorliegend wird das Vermögen des Stiefvaters der Beschwerdeführerin nur zur Berechnung der Ausbildungsbeiträge beigezogen, was nicht als grundlegende Bestimmung betrachtet werden kann. Art. 12 StIG/FR legt die Grundzüge der Berechnung der Ausbildungsbeiträge fest. Gemäss Abs. 1 sind dazu die Ausbildungskosten (lit. a), die finanziellen Möglichkeiten der Person in Ausbildung, ihrer Eltern, ihres Ehepartners oder registrierten Partners oder anderer gesetzlich für ihren Unterhalt verpflichteter Personen (lit. b), die zumutbare finanzielle Beteiligung der Person in Ausbildung (lit. c) und die budgetären Möglichkeiten des Staates (lit. d) zu berücksichtigen. Die finanziellen Möglichkeiten nach Abs. 1 lit. b werden grundsätzlich aufgrund aller Einkünfte und des Vermögens festgelegt (Abs. 2). Die finanzielle Beteiligung, die von den Eltern, dem Ehegatten oder registrierten Partner und anderen gesetzlich verpflichteten Personen verlangt werden kann, wird nach Abzug der Lebenshaltungskosten, die aufgrund der offiziellen Referenzwerte berechnet werden, festgelegt (Abs. 3). Das Ausführungsreglement legt das System für die Berechnung der Ausbildungsbeiträge sowie das Verfahren für die Gewährung fest (Abs. 5). Die Differenz zwischen den Ausbildungskosten und den Mitteln nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b und c bildet den festgestellten Fehlbetrag. Dieser wird durch den Ausbildungsbeitrag in den Grenzen der im Ausführungsreglement festgelegten Höchstbeträge gedeckt (Art. 13 StIG/FR). Das Gesetz legt mit diesen Bestimmungen die grundlegenden Kriterien für die Anspruchsberechtigung fest. Ausbildungsbeiträge werden nur in einem bestimmten Umfang geleistet und für dessen Berechnung wird auf das Einkommen und Vermögen bestimmter Personen abgestellt. Bei der Festlegung der Einkommens- und Vermögensgrenzen im einzelnen handelt es sich um technische Fragen und um Ermessensprobleme, welche zweckmässigerweise auf Verordnungsebene geregelt werden (BGE 112 Ia 251 E. 2a S. 255). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin verfügt Art. 18 Abs. 3 StiR/FR über eine ausreichende Grundlage im formellen Gesetz. Es liegt keine Verletzung der Grundsätze der Gewaltenteilung vor.

5.

Die Beschwerdeführerin beanstandet zudem eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV).

5.1. Das Gebot der Rechtsgleichheit wird verletzt, wenn ein Erlass rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Das Rechtsgleichheitsgebot ist insbesondere verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird, was beispielsweise zutrifft, wenn hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen

nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen (BGE 140 I 77 E. 5.1 S. 80; 134 I 23 E. 9.1 S. 42; 131 I 91 E. 3.2 S. 103).

5.2. Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass die Vorinstanz die Gleichbehandlung der verschiedenen Elternteile thematisiere. Im vorliegenden Zusammenhang sei jedoch nur die Gleichbehandlung der Gesuchsteller für Ausbildungsbeiträge massgebend und nicht diejenige ihrer Eltern. Die Erwägungen der Vorinstanz zur Gleichbehandlung der verschiedenen Elternteile seien deshalb unbeachtlich. Bei der Bewertung der finanziellen Möglichkeiten eines Elternteils seien zudem nur die Unterhaltsbeiträge massgebend. Diese müsse ihre Mutter jedoch weiterhin alleine tragen, da der Stiefvater ihr gegenüber keine gesetzlichen Verpflichtungen habe. Es treffe deshalb nicht zu, dass die finanziellen Möglichkeiten einer wieder verheirateten Mutter besser seien, als diejenigen einer alleinstehenden. Sowohl nach Art. 201 als auch nach Art. 247 ZGB nutze jeder Ehegatte sein Einkommen und Vermögen selbst. Sie müssten jedem Ehegatten individuell zugerechnet werden und die Wiederverheiratung ändere an den finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Ehepartner grundsätzlich nichts. Auch die gegenseitige Unterstützungspflicht der Ehegatten verbessere die finanziellen Möglichkeiten der wieder verheirateten Mutter nicht. Sie führe lediglich zu einer Entlastung beim

Beitrag an die Haushaltskosten, wenn sich eine Ehepartner in einer prekären finanziellen Situation befinde. Die Rechtsauffassung der Vorinstanz führe zu völlig unhaltbaren Konsequenzen. Bei Kindern geschiedener Eltern, welche beide wieder verheiratet seien, würden bei der Festlegung der Ausbildungsbeiträge die Einkommen von vier Personen berücksichtigt, nämlich die des Vaters und dessen Ehefrau sowie die der Mutter und deren Ehemann. Demgegenüber würden bei Kindern verheirateter Eltern nur die Einkommen und Vermögen von Vater und Mutter berücksichtigt. Eine solche Praxis benachteilige offensichtlich Kinder geschiedener Eltern, weil das aufsummierte Einkommen und Vermögen von vier Personen höher sei als jenes von zwei Personen.

5.3. Die Kritik der Beschwerdeführerin, dass zur Beurteilung des Rechtsgleichheitsgebots nur auf die Gesuchsteller der Ausbildungsbeiträge abzustellen sei, greift zu kurz.

5.3.1. Entscheidwesentlich sind nicht nur die finanziellen Möglichkeiten der Gesuchsteller alleine, sondern auch diejenigen ihrer Eltern, Ehegatten oder registrierten Partners oder anderer gesetzlich zum Unterhalt verpflichteter Personen (Art. 12 Abs. 1 lit. b StiG/FR). Die Vorinstanz berücksichtigt deshalb zurecht die finanziellen Möglichkeiten der Mutter der Beschwerdeführerin. Die Erwägung, dass die finanziellen Möglichkeiten einer Mutter, die alleine lebt, nicht dieselben seien wie die einer wieder verheirateten Mutter, ist nicht zu beanstanden. Eine alleinstehende Mutter muss die laufenden Kosten selber tragen, während eine wieder verheiratete Mutter die laufenden Kosten mit ihrem Ehepartner (faktisch) teilen kann (vgl. E. 3.4). Dementsprechend verfügt diese über eine grössere Finanzkraft, welche höher liegen kann, als ihr effektives Einkommen vermuten lässt, zumal der neue Ehepartner ihr gegenüber eine Unterhaltungspflicht hat. Sie ist demnach auch in der Lage, ihr Kind in grösserem Umfang zu unterstützen. Es liegt damit ein vernünftiger Grund vor, um bei der Berechnung der Ausbildungsbeiträge das Einkommen und das Vermögen des Stiefelternteils zu berücksichtigen. Dadurch wird entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht

etwa eine rechtsgleiche Behandlung der verschiedenen Elternteile angestrebt, sondern es wird sichergestellt, dass Gesuchsteller mit vergleichbaren finanziellen Möglichkeiten dieselben Ausbildungsbeiträge bekommen.

5.3.2. Der Einwand der Beschwerdeführerin, dass bei Kindern geschiedener Eltern das Einkommen und Vermögen von vier Personen berücksichtigt werde, bei Kindern verheirateter Eltern jedoch nur von zwei Personen, trifft im Weiteren nicht zu. Gestützt auf Art. 16 Abs. 5 StiR/FR wird für den Elternteil, der gerichtlich festgelegte Unterhaltsbeiträge an die Person in Ausbildung leistet, kein Budget erstellt. Einkommen und Vermögen des einen Elternteils werden demzufolge üblicherweise nicht berücksichtigt. Verhält es sich anders, werden zwar Einkommen und Vermögen von vier Personen berücksichtigt, gleichzeitig fliessen aber auch deren zusätzliche Unterhalts- und Wohnkosten in die Berechnung des Familienbudgets mit ein (vgl. Anhang zu StiR/FR). Die gesetzliche Regelung trägt dadurch den unterschiedlichen finanziellen Verhältnissen Rechnung.

6.

Die Beschwerdeführerin rügt die Berücksichtigung der gemeinsamen Steuerveranlagung ihrer Mutter und ihres Stiefvaters als in grober Weise falsch und willkürlich, weil diese nur über das gemeinsame Bruttovermögen, nicht aber über dasjenige ihrer Mutter Auskunft gebe. Ohnehin sei das pauschale Abstellen auf das Bruttovermögen an sich willkürlich, weil dieses nichts über den tatsächlichen

Vermögenswert aussage. Dies treffe insbesondere auf Liegenschaften zu, welche mit Hypotheken belastet sind. Die Beschwerdeführerin wirft damit die Frage auf, ob Art. 18 Abs. 3 StIR/FR als solches in Einklang mit der Bundesverfassung steht.

6.1. Das Bundesgericht prüft die Vereinbarkeit der fraglichen Norm mit der Verfassung im Rahmen einer inzidenten Normenkontrolle. Ein Erlass ist willkürlich, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (BGE 134 I 23 E. 8 S. 42; 131 I 1 E. 4.2 S. 6).

6.2. Wie soeben ausgeführt darf das Einkommen und Vermögen des Stiefelternteils in die Berechnung der Ausbildungsbeiträge einfließen und die Abstützung auf die gemeinsame Steuerveranlagung der Mutter und des Stiefvaters ist deshalb prinzipiell zulässig.

6.3. Ziel und Zweck des StIG/FR ist die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen für Personen in Ausbildung, deren Mittel beschränkt sind. Dadurch soll gewährleistet werden, dass alle eine Ausbildung absolvieren können, die ihren Fähigkeiten entspricht, und dies trotz einer bescheidenen finanziellen Situation der Eltern oder gesetzlich verpflichteter Drittpersonen (Botschaft StIG/FR, S. 20). In Umsetzung dieses Zwecks erfolgt die Berechnung der Ausbildungsbeiträge aufgrund der finanziellen Möglichkeiten der Gesuchsteller sowie ihrer Angehörigen. Dabei sind sowohl die Einkünfte als auch das Vermögen einzubeziehen (Art. 12 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 StIG/FR). Die konkrete Berechnung erfolgt anhand eines detaillierten Familienbudgets (Art. 15 ff. StIR/FR). Das Reglement stützt sich dabei auf den Begriff "Bruttovermögen". Insbesondere sieht es vor, dass wenn das gesamte Bruttovermögen eine Million Franken übersteigt, kein Stipendium gewährt wird und zwar unabhängig vom ausgewiesenen Betrag des steuerbaren Vermögens sowie des Reineinkommens (Art. 18 Abs. 3 StIR/FR).

6.4. Es ist zwar grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber Einkommens- und Vermögensobergrenzen festgelegt hat, ab welchen der Staat keine Stipendien mehr gewährt. Mit dem Vermögen nach Art. 12 Abs. 2 StIG/FR kann aber nur das Nettovermögen gemeint sein. Dem Konzept des "Bruttovermögens" als solchem kommt hingegen keine entscheidende Bedeutung zu. Es ermöglicht keine zuverlässige Auskunft über die tatsächlichen finanziellen Möglichkeiten einer Person (und ihrer Angehörigen), weil diesem Schulden in gleichem oder noch grösserem Umfang gegenüber stehen können. Als Folge der pauschalen Berücksichtigung des Bruttovermögens ist es möglich, dass die Behörden auf eine eingehende Prüfung zur Gewährung eines Stipendiums verzichten, obschon die Person in Ausbildung gar nicht über ausreichende finanzielle Möglichkeiten verfügt. Es bestehen jedoch keine sachlichen Gründe, um eine Person mit einem Bruttovermögen von 0 Fr. und ohne Schulden anders zu behandeln, als eine Person, die zwar ein Bruttovermögen von einer Million Franken ausweist, aber auch Schulden in gleicher Höhe hat. Das Abstellen auf das Bruttovermögen ist deshalb offensichtlich nicht geeignet, um den angestrebten Zweck des Gesetzes zu erreichen. Art. 18 Abs. 3

StIR/FR erweist sich als verfassungswidrig und darf nicht angewendet werden. Die Sache ist zur konkreten Berechnung des Ausbildungsbeitrages an das ABBA zurückzuweisen, welches sich bei der Beurteilung der finanziellen Möglichkeiten auf das steuerbare Vermögen nach Art. 18 Abs. 1 StIR/FR abstützen muss.

7.

Die Beschwerdeführerin beanstandet im Weiteren eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, weil ihr keine Einsicht in die gemeinsame Veranlagungsanzeige ihrer Mutter und ihres Stiefvaters gewährt worden ist.

7.1. Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung einer Person eingreift. Dazu gehört insbesondere deren Recht, sich vor Erlass des in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 132 V 368 E. 3.1 S. 370 f. mit Hinweisen). Art. 29 Abs. 2 BV versteht sich als verfassungsmässige Mindestgarantie (BGE 129 II 497 E. 2.2 S. 504 f. mit Hinweisen; zum Ganzen Urteil 2C_104/2013 / 2C_105/2013 vom 27. September 2013 E. 1).

7.2. Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche verfahrensbezogenen Akten, die geeignet

sind, Grundlage des Entscheids zu bilden. Die Akteneinsicht ist demnach auch zu gewähren, wenn die Ausübung des Akteneinsichtsrechts den Entscheid in der Sache nicht zu beeinflussen vermag. Die Einsicht in die Akten, die für ein bestimmtes Verfahren erstellt oder beigezogen wurden, kann demnach nicht mit der Begründung verweigert werden, die fraglichen Akten seien für den Verfahrensausgang belanglos. Es muss vielmehr dem Betroffenen selber überlassen sein, die Relevanz der Akten zu beurteilen (BGE 132 V 387 E. 3.2 S. 389). Der Einwand der Vorinstanz, die Veranlagungsanzeige habe für die Beschwerdeführerin keinen Beweiswert, läuft deshalb von vorneherein ins Leere.

7.3. Die Vorinstanz verweigerte der Beschwerdeführerin den Einblick in die Veranlagungsanzeige ihrer Mutter und ihres Stiefvaters zudem mit der Begründung, dass sie deren Persönlichkeitsrechte schützen wolle. Das private Interesse der Mutter und des Stiefvaters an der Geheimhaltung der vertraulichen Dokumente sei schwerer zu gewichten als dasjenige der Beschwerdeführerin an der Akteneinsicht, weil das Bruttovermögen von Fr. 1'389'568.-- durch die Behörden ausgewiesen und in der Höhe nicht bestritten worden sei. Sie stützt sich dabei auf Art. 64 Abs. 1 des Gesetzes [des Kantons Freiburg] vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG/FR; SGF 150.1), wonach die Behörden die Akteneinsicht verweigern dürfen, wenn ein überwiegendes privates Interesse es erfordert. Auch nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung findet der Anspruch auf Akteneinsicht seine Grenzen an den öffentlichen Interessen des Staates und den berechtigten Geheimhaltungsinteressen Dritter. Die Tragweite der auf dem Spiel stehenden Interessen bestimmt sich dabei nicht generell, sondern im konkreten Einzelfall (MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 232).

7.4. Gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. b StG/FR sind die finanziellen Möglichkeiten der Eltern sowie anderer gesetzlich für ihren Unterhalt verpflichteten Personen, zu denen auch der Stiefvater gehört (vgl. E. 5.3), bei der Berechnung der Ausbildungsbeiträge mitzuberücksichtigen. Dementsprechend verlangt Art. 10 Abs. 4 lit. b StR/FR, dass deren Veranlagungsanzeigen durch die Gesuchstellerin dem Gesuch beizulegen sind. Der Gesetzgeber geht damit davon aus, dass üblicherweise die Veranlagungsanzeigen der Eltern sowie Stiefeltern durch eine Gesuchstellerin erhältlich sind und kein grosses privates Geheimhaltungsinteresse daran besteht. Für die Gesuchstellerin besteht hingegen ein erhebliches Interesse an der Erhältlichkeit und der Möglichkeit der Einsichtnahme in die Veranlagungsanzeigen der Personen nach Art. 10 Abs. 4 lit. b StR/FR. Legt sie die Veranlagungsanzeige ihrem Gesuch nicht bei, verletzt sie ihre gesetzlichen Pflichten. Es ist ihr zudem nicht möglich, selbst ein Familienbudget zu erstellen und dasjenige der Behörden auf seine Rechtmässigkeit hin zu überprüfen. Die Verweigerung der Einsichtnahme durch die Behörden erscheint in der vorliegenden Konstellation auch wenig sinnvoll. Es würde der Gesuchstellerin offenstehen, bzw.

sie wäre aufgrund des subsidiären Charakters der Ausbildungsbeiträge sogar gezwungen, Unterhaltsbeiträge ihrer Mutter auf zivilrechtlichem Wege einzuklagen. In einem solchen Verfahren wäre die Mutter ohnehin verpflichtet, ihre Veranlagungsanzeige (und damit auch diejenige des Stiefvaters) offenzulegen. Die Situation der Beschwerdeführerin ist nicht mit derjenigen von Erben vergleichbar, welchen unter Umständen mit Rücksicht auf die Geheimsphäre der Einblick in die Steuerveranlagung des Erblassers verweigert werden kann (vgl. dazu Urteil 2A.276/1998 vom 10. Februar 1999 E. 2, in: ASA 69 S. 291 f.).

7.5. Insgesamt liegt kein überwiegendes privates Interesse vor, um der Beschwerdeführerin die Einsicht in die gemeinsame Veranlagungsanzeige ihrer Mutter und ihres Stiefvaters zu verweigern. Ohnehin wird die zuständige Behörde zur Begründung der neuen Berechnung der Ausbildungsbeiträge gezwungen sein, die Steuerveranlagung offenzulegen. Nur gestützt auf deren Inhalt können die finanziellen Möglichkeiten der betroffenen Personen, wie von Art. 12 Abs. 2 StG/FR i.V.m. Art. 15 ff. StR/FR verlangt, bestimmt werden.

8.

8.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid wird aufgehoben und die Sache ist an das Amt für Ausbildungsbeiträge des Kantons Freiburg zur Fortführung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen.

8.2. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Kanton Freiburg aufzuerlegen, der in seiner Eigenschaft als Stipendenschuldner Vermögensinteressen im

Sinne von Art. 66 Abs. 4 BGG verfolgt. Da die Beschwerdeführerin nicht anwaltlich vertreten war, ist ihr keine Entschädigung zu entrichten (vgl. Art. 68 BGG). Bei dieser Kosten- und Entschädigungsregelung wird das Gesuch der Beschwerdeführerin um unentgeltliche Rechtspflege für das bundesgerichtliche Verfahren gegenstandslos. Die Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Verfahrens müssen nicht neu verlegt werden, da die Vorinstanz auf die Erhebung von Kosten verzichtet hat und die Beschwerdeführerin nicht anwaltlich vertreten war (Art. 67 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Kantonsgericht Freiburg vom 11. November 2014 wird aufgehoben. Die Sache wird zur Fortführung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an das Amt für Ausbildungsbeiträge des Kantons Freiburg zurückgewiesen.
2.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden dem Kanton Freiburg auferlegt.
3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Kantonsgericht Freiburg, I. Verwaltungsgerichtshof, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 19. Januar 2016

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Mösching