



Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Studiendarlehen)

Aides à la formation (bourses et prêts d'études)

Zusammenfassung

Koordinationsbedarf zwischen Bund und Kantonen besteht im Bereich der Ausbildungsbeiträge erst seit dem Bundesgesetz vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeihilfen (Ausbildungsbeihilfengesetz; AS 1965 477). Vor 1965 handelten die Kantone in alleiniger Kompetenz, aber auch das Bundesgesetz hatte kaum Auswirkungen auf ihre legislatorischen Befugnisse. Das neue Gesetz setzte zwar klare Rahmenbedingungen fest, doch handelte es sich im Wesentlichen um ein reines Subventionsgesetz. Dementsprechend fallen auf Bundesseite bis heute kaum andere Unterlagen als zur Gesetzgebung und zur Abrechnung mit den kantonalen Stellen an.

Empfehlungen

Vor 1965 bewerten und archivieren die Kantonsarchive nach eigenen Grundsätzen.

Nach 1965 werden beim Bund die Unterlagen zur eidgenössischen Gesetzgebung, zu Grundlagen und Berichte von Expertenkommissionen sowie alle Unterlagen, welche im Rahmen der Finanzierung der nationalen Stipendien bei den zuständigen Bundesbehörden (heute: Staatssekretariat für Bildung, Innovation und Forschung SBFI) entstehen, archiviert.

Die Kantone archivieren die Akten zu ihrer eigenen Gesetzgebung, ferner Protokolle, Rekursfälle, Jahresabschlüsse, Revisionsberichte und Statistiken. Die umfangreichen Personendossiers werden in einem Sampling nach eigenen Grundsätzen übernommen. Die Abrechnungen mit der zuständigen Bundesbehörde sowie die Buchungsbelege können kassiert werden.

Ausgangslage

Für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendien und Studiendarlehen) an Schweizer Studierende sind die Kantone zuständig.¹ Sie entscheiden gestützt auf ihr jeweiliges Stipendienrecht, wer wie viele Ausbildungsbeihilfen erhält. Das Staatssekretariat für Bildung,

¹ Für die Adressen der kantonalen Stipendienstellen, vgl. Webseite Schweizer Medieninstitut für Bildung und Kultur (educa.ch, mandatiert vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK), <https://stipendien.educa.ch/de/adressen-stipendienstellen> (09.11.2020).

Forschung und Innovation SBFI leistet Bundesbeiträge an die kantonalen Aufwendungen für Schweizer Studierende.²

Stipendien sind einmalige oder wiederkehrende Geldleistungen an Einzelpersonen, die für die Aus- oder Weiterbildung ausgerichtet werden und für die keine Verpflichtung zur Rückzahlung besteht. Mitberücksichtigt sind also auch Beiträge an Verpflegungs- und Transportkosten, an Kosten für den Druck von Dissertationen sowie andere Entschädigungen. Studiendarlehen wiederum sind einmalige oder wiederkehrende Beiträge, die nach Abschluss oder Abbruch der Ausbildung zu verzinsen und zurückzuzahlen sind.

Vor 1965 handeln die Kantone in alleiniger Kompetenz. Es drängt sich deshalb eine zeitliche Aufgliederung des Papiers in «Vor 1965» und in «Nach 1965» auf.

Rechtliche Grundlagen

Entwicklung vor 1965 (Kantone)

Selbstverständlich gab es schon vor 1965 in der Schweiz die Möglichkeit, Ausbildungsbeiträge zu erhalten. Deren Ursprung geht auf die frühen Legate und Stiftungen zurück, die Entwicklung hin zu eigentlichen Ausbildungsbeiträgen ist fast überall vergleichbar. Im Kanton Basel-Stadt zum Beispiel wurde 1880 ein Schulstipendienfonds geschaffen, der von einer Stipendienkommission beim Erziehungsdepartement bewirtschaftet wurde. Den Grundstock zu diesem Fonds bildete das 1584 von Basilius Amerbach gegründete Legatarium Fisci Gymnasii. 1892 wurde das Schulgesetz mit Bestimmungen über die Ausrichtung von Stipendien an unbemittelte Kantonsangehörige und durch eine Stipendienordnung ergänzt, doch wurde erst im neuen Schulgesetz von 1929 ein jährlich wiederkehrender Stipendienkredit stipuliert. 1919 hingegen war erstmals im Budget des Departements des Innern (heute: Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt) ein Kredit eingestellt worden, der neu auch die Ausschüttung von Lehrlingsstipendien ermöglichte. Aufgrund von parlamentarischen Vorstössen in den 1940er-Jahren wurden zudem sogenannte Künstlerstipendien an bildende Künstler institutionalisiert. Allen diesen Stipendien gemeinsam war die an die Kandidatinnen und Kandidaten gestellte Anforderung der überdurchschnittlichen Begabung respektive Befähigung.

Ende der 1950er Jahre machte plötzlich das Schlagwort einer möglichst umfassenden Erfassung der Begabtenreserve die Runde. Die Schweiz hatte gegenüber den kriegsführenden Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg den wissenschaftlichen und technologischen Anschluss verpasst, es wurde von einer besorgniserregenden Nachwuchssituation gesprochen. Alleine zwischen 1958 und 1961 wurden in den eidgenössischen Räten acht Postulate zu diesem Thema eingereicht. Die Kantone reagierten mit dem Ausbau der Mittelschulen auch ausserhalb der Städte und mit Verbesserungen im Stipendienwesen, während der Bund mit der Errichtung des Schweizerischen Nationalfonds, dem Ausbau der ETH und der landwirtschaftlichen Berufsschulen sowie der Ausarbeitung eines griffigen Berufsbildungsgesetzes Gegensteuer zu geben versuchte.

Allmählich setzte sich auch die Erkenntnis durch, dass jedem jungen Menschen die Möglichkeit geschaffen werden sollte, ohne Rücksicht auf seine finanzielle Lage eine seinen Talenten entsprechende Ausbildung zu erhalten. So geriet der Stipendienbegriff inhaltlich ins Rutschen; statt eines Almosens erkannte man nun in Ausbildungsbeiträgen das Moment der Bildungsinvestition.

Entwicklung nach 1965 (Bund)

Der neue Artikel 27^{quater} der Bundesverfassung (AS 1964 97) über Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen wurde in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1963 mit einem Ja-Anteil von nahezu 80 Prozent deutlich angenommen. Schon aufgrund des ausserordentlich

² Vgl. Webseite SBFI, <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/stipendien.html> (09.11.2020).

positiv verlaufenen Vernehmlassungsverfahrens zum Artikel 27^{quater} wurde die Ausarbeitung des entsprechenden Gesetzes inklusive Vollziehungsverordnung unverzüglich an die Hand genommen. Auch diesem erwuchs keine nennenswerte Opposition.

Ausgangslage für die Ausbildungsbeiträge nach 1965 war somit das Bundesgesetz vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeihilfen (Ausbildungsbeihilfengesetz; AS 1965, 477). Die Ausführungsbestimmungen war in der Vollziehungsverordnung vom 9. Juli 1965 (AS 1965 480) geregelt.³

Im Wesentlichen wurde im Ausbildungsbeihilfengesetz folgendes festgesetzt:

- Die Ordnung des Stipendienwesens verbleibt vollständig in der Kompetenz der Kantone. Diese bestimmen die Voraussetzungen für Stipendienleistungen, sie definieren die Höhe der Stipendien und legen das Verfahren für deren Ausrichtung fest.
- Die Wahl der Studienrichtung der Stipendiaten darf in keiner Weise beeinträchtigt werden.
- Die Karenzfristen (Mindestwohnsitzdauer im Kanton vor der Gewährung von Stipendien) werden faktisch abgeschafft; sie können nur geltend gemacht werden, wenn die neue Wohnsitznahme offensichtlich aufgrund vorteilhafter Stipendienregelungen erfolgt.
- Es werden keine Beiträge des Bundes an Stipendien für Schülerinnen und Schüler im schulpflichtigen Alter geleistet. Klar mitberücksichtigt sind hingegen Leistungen an Personen, die bereits im Berufsleben stehen und eine zusätzliche oder neue Ausbildung antreten (zweiter Bildungsweg)
- Der Beitrag des Bundes bemisst sich nach der Finanzkraft des Kantons; massgeblich sind die Bestimmungen zum Finanzausgleich. Festgelegt werden Höchstbeiträge sowie ein nicht anrechenbarer Grundbetrag pro Stipendium (eine Art Selbstbehalt der Kantone).

In der totalrevidierten Bundesverfassung vom 18. April 1999 ist in Artikel 66 festgesetzt, dass der Bund den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien und Ausbildungsbeihilfen (bzw. für Ausbildungsbeiträge an Studierende) gewähren kann. Das Ausbildungsbeihilfengesetz wurde per 1.1.2008 abgelöst durch das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz; AS 2007 5871). Dieses wurde per 1.1.2016 einer Revision unterzogen (AS 2016 23). Mit dem Ausbildungsbeitragsgesetz fördert der Bund die Ausbildung im tertiären Bildungsbereich und die interkantonale Harmonisierung der Stipendien und Studiendarlehen in diesem Bereich.

Zum Verfahren: Die Kantone bestimmen eine für die Abrechnung verantwortliche Stelle. Diese hat über sämtliche Empfänger von Stipendien, die für einen Beitrag des Bundes berücksichtigt werden, ein Register zu führen, das alle für die Bemessung des Beitrags erforderlichen Angaben zu enthalten hat. Die Abrechnung erfolgt jährlich mit der zuständigen Bundesbehörde.

Das Stipendienwesen war beim Bund zunächst beim Bundesamt für Bildung und Wissenschaft BBW (1979-2004, vormals Abteilung für Kultur, Wissenschaft und Kunst 1915-1968 bzw. Abteilung für Wissenschaft und Forschung 1969-1978) im Eidgenössischen Departement des Innern EDI angesiedelt. Die Nachfolgebehörde des BBW war das Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF (2005-2012). Dieses wechselte 2013 vom EDI ins neu ausgerichtete Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF. Das SBF wurde dabei mit dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) zum heutigen Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) zusammengeführt.⁴

³ Aufhebung per 1.1.2008.

⁴ Vgl. Webseite SBFI, <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/das-sbfi/chronologie-bildung-forschung-und-innovation-in-der-schweiz.html> (09.11.2020).

Entwicklung nach 1965 (Kantone)

Das neue Bundesgesetz von 1965 führte im Kanton Basel-Stadt beispielsweise zu einem kantonalen Gesetz betreffend Ausbildungsbeiträge, das am 1. Januar 1968 in Kraft trat. Dieses legte zunächst einen gesetzlichen Anspruch auf Ausbildungsbeiträge fest, zudem wurde die Überprüfung der finanziellen Verhältnisse der Stipendiaten versachlicht. Neu wurde ein Amt für Ausbildungsbeiträge (Erziehungsdepartement) geschaffen. Aus der bisherigen Stipendienkommission, die über jeden Einzelfall zu entscheiden hatte, wurde die Kommission für Ausbildungsbeiträge, die einerseits als Aufsichtsinstanz, andererseits auch als Entscheidungsinstanz bei Grenz- und Problemfällen fungiert. Weiterhin dem Wirtschafts- und Sozialdepartement übertragen bleiben die Ausbildungsbeiträge an Lernende.

Im Kanton Luzern wiederum bildete bis zu seiner Totalrevision das 1961 in Kraft getretene Gesetz über Stipendien und Studiendarlehen vom 13. Dezember 1960 die Grundlage für das moderne Stipendienwesen. Zwischenzeitlich waren die durch die neue Bundesgesetzgebung notwendig gewordenen Anpassungen vorgenommen worden; einer Totalrevision dagegen, wie sie der Grosse Rat 1973 verabschiedet hatte, hatte das Stimmvolk seine Gunst vorderhand verwehrt. Heute, 2020, regelt das am 1. April 2014 in Kraft getretene Gesetz über Ausbildungsbeiträge vom 4. November 2013 das kantonale Stipendienwesen.

Die luzernisch-kantonale Geschäftsführung lag, wie schon vorher, bei einer in der Zentralstelle für Berufsberatung integrierten Stipendiendienststelle. Zwischen 1977 und 1987 fungierte die Stipendiendienststelle als selbständige Amtsstelle innerhalb des Erziehungs- und Kulturdepartements, doch wurde sie danach wieder in das Amt für Berufsbildung integriert. Seit 2007 führt die der Dienststelle Berufs- und Weiterbildung angegliederten «Fachstelle Stipendien» die Geschäfte. Sie nimmt die Gesuche entgegen und befindet in erstinstanzlichen Verfügungen über die Berechtigung von Beiträgen und über deren Höhe.

Bis 2013 bestand eine Interkantonale Stipendienkommission (IKSK). Gestützt auf das revidierte Bundesgesetz wurde die IKS durch die Kantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendiengesetz), welches am 1. März 2013 in Kraft getreten ist, abgelöst. Das Stipendiengesetz ist bei der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) angesiedelt und hat seit dem 1. März 2014 eine eigene Geschäftsstelle. Das Stipendiengesetz umfasst sowohl die Tertiärstufe (Hochschulen und höhere Berufsbildung) als auch die Sekundarstufe II (Allgemeinbildung, Berufsbildung). Mit dem Stipendiengesetz werden die kantonalen Stipendiengesetze nicht in allen Belangen gleich, aber in wichtigen Punkten harmonisiert. Jeder Kanton behält auch mit dem Beitritt die Hoheit über sein Stipendienwesen und es bleibt genügend Spielraum, um kantonale Gegebenheiten zu berücksichtigen.⁵

Bereits in Archiven vorhandene Bestände

Bund

Das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) hat bereits Unterlagen aus dem Bereich der Ausbildungsbeiträge vom Bundesamt für Bildung und Wissenschaft BBW (1979-2004) übernommen. Diese sind namentlich in der Serie 6 des Teilbestands *E 3370C* BBW: Zentrale Ablage (1979-2004)* verzeichnet. Darin befinden sich u.a.:

- Unterlagen zur Gesetzgebung
- Korrespondenz mit den Kantonen
- Unterlagen von Expertenkommissionen und Stiftungen
- Unterlagen zu Motionen und Postulaten sowie zur Bestimmung der Finanzkraft der Kantone

⁵ Siehe Webseite Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK, <http://www.edk.ch/dyn/28425.php> (09.11.2020).

- Abrechnungen des Bundesamtes mit den kantonalen Stellen
- Unterlagen zum Stipendienwesen mit dem Ausland

Kantone

Akten des Amtes für Ausbildungsbeiträge, enthaltend Unterlagen zur eigenen Gesetzgebung, Protokolle der Stipendienkommission, Jahresabschlüsse, Statistik, Revisionsberichte, Personendossiers zu den Stipendiaten, teilweise auch Buchungsbelege sowie Abrechnungen mit dem Bundesamt.

Archivierungsempfehlung

Archivierung vor 1965

Da der Bund in keiner Weise in die Kompetenz der Kantone eingreift, besteht für die Zeit vor 1965 kein Koordinationsbedarf. Die Staatsarchive bewerten und archivieren nach eigenen Grundsätzen.

Bundesarchiv (nach 1965)

Das Bundesarchiv (BAR) sichert nach eigenen Bewertungskriterien die aus den (gesetzlichen) Aufgaben und Kompetenzen der auf Ebene Bund federführenden Behörde, dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI entstandenen Unterlagen im Bereich Ausbildungsbeiträge und des Stipendienwesens. Archiviert werden dabei insbesondere alle Unterlagen zur eidgenössischen Gesetzgebung und zu den weiteren rechtlichen Aspekten der Stipendienpolitik sowie alle Unterlagen, welche im Rahmen der Finanzierung der nationalen Stipendien beim SBFI entstehen. Nicht archiviert werden Unterlagen des SBFI zur Verwaltung von Stipendien für ausländische Studierende sowie Schweizer Studierende im Ausland. Die Unterlagen der dem SBFI angegliederten Eidgenössischen Stipendienkommission für ausländische Studierende (ESKAS), werden mit Ausnahme der operativen Unterlagen sowie Geschäften ohne Federführung ESKAS mehrheitlich archiviert.⁶

Die Statistik zu den jährlichen Ausbildungsbeiträgen (gemäss Art. 7 des Ausbildungsbeitragsgesetzes) wird über das zuständige Bundesamt für Statistik (BFS) gesichert.

Staatsarchive (nach 1965)

Integrale Übernahme der Unterlagen zur eigenen Gesetzgebung, der Protokolle der Stipendienkommission, aller Rekursfälle, der Jahresabschlüsse und der Revisionsberichte sowie von Statistiken. Kassation der Buchungsbelege und der Abrechnungen mit dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (bzw. seinen Nachfolgebehörden).

Die Personendossiers sind in mancherlei Hinsicht aussagekräftig: Einerseits bieten sie einen ausgezeichneten Einblick in Familienverhältnisse, insbesondere in Fällen, in welchen die Zumutbarkeit des Wohnsitzes abgeklärt werden muss. Andererseits steht bei nichtuniversitären Ausbildungsbeiträgen häufig die Frage der Anerkennung einer Schule/Ausbildung im Vordergrund; in diesem Zusammenhang fallen interessante Akten zu privaten Schulen und Kursen an.

Die Personendossiers werden im Sampling nach eigenen Grundsätzen übernommen. Beispiel des Kantons Basel-Stadt: Bis 1985 wurden alle Dossiers, die in einem Jahr mit Endzahl 0 oder

⁶ Vgl. prospektiver Bewertungsentscheid des Ordnungssystems (OS) des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI auf der Webseite BAR, unter www.bar.admin.ch (Pfad: Infomanagement/Archivwürdigkeit/Bewertungsentscheide/WBF) (09.11.2020).

5 abgeschlossen wurden (= letzter Eintrag) übernommen. In einer zusätzlichen, kontinuierlichen Serie werden sämtliche Dossiers von Personen, deren Familiennname mit dem Buchstaben „B“ beginnt, übernommen. Ab 1986 wird nur noch der Buchstabe B übernommen sowie Spezialfälle (z.B. Einzelfälle, welche in den Kommissionssitzungen explizit besprochen wurden, Grundsatzentscheide).

Erstversion vom Vorstand des VSA genehmigt am: 16. September 1999

Überarbeitete Version (Stand November 2020) vom Vorstand des VSA genehmigt am: 2. August 2021