



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 12. November 2019

## **3000.83**

### **Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV); Genehmigung; 1. Lesung**

#### **1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. November 2019**

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

#### **A. Ausgangslage**

Die Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (bGS 411.5; fortan IUV 1997) regelt den gleichberechtigten Zugang der Studierenden aus den Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein zu den Universitäten in der Schweiz. Für diesen Zugang entrichten die Nicht-Universitätskantone den Universitätskantonen eine Pauschale pro studierende Person. Sämtliche Kantone – und das Fürstentum Liechtenstein – sind der IUV 1997 beigetreten.

Die geltenden Pauschalen der IUV 1997 wurden in einem politischen Prozess festgelegt und entsprechen nicht den effektiven Kosten. Einige Kantone erhalten einen sogenannten Wanderungsrabatt und müssen für ihre Studierenden eine reduzierte Pauschale entrichten (Art. 13 IUV 1997). Mit Wanderung bzw. Wanderungsverlust ist dabei gemeint, dass ein Kanton auf seine Kosten Maturandinnen und Maturanden ausbildet, diese anschliessend eine Universität besuchen und dann tendenziell auch im Universitätskanton arbeiten. Da die ehemalige Maturandin bzw. der ehemalige Maturand im Herkunftskanton keinen Wohnsitz mehr nimmt und keine Steuern entrichtet, «verliert» der Herkunftskanton seine «Investition» in die Maturität der entsprechenden Personen und der Universitätskanton kann – als Standortvorteil – deren Steuern vereinnahmen. Um diesen Wanderungsverlust auszugleichen wurde der Wanderungsrabatt eingeführt, wobei nur sechs Kantone von einem solchen Rabatt profitieren: die Kantone Uri, Wallis und Jura (Rabatt von 10% auf die IUV-Pauschale) und Glarus, Graubünden sowie Tessin (5%-Rabatt auf die IUV-Pauschale).



Seit dem Erlass der IUV 1997 haben sich die Rahmenbedingungen geändert. 2008 erfolgte die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Sie berücksichtigt die wirtschaftlichen Standortvorteile bereits in einem gewissen Rahmen. Dies stellt die heutige Praxis der Wanderungsrabatte in Frage. Zudem ist es nicht mehr vertretbar, dass nur die genannten sechs Kantone ihre Wanderungsverluste ausgleichen können. Die aktuellen Daten zeigen, dass andere, heute nicht begünstigte Kantone ebenfalls und teilweise von höheren Wanderungsverlusten betroffen sind. Appenzell Ausserrhoden beispielsweise kommt nicht in den Genuss eines Rabatts, obwohl es den dritthöchsten Wanderungsverlust verzeichnet. 2015 ist weiter das neue Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG; SR 414.20) in Kraft getreten, welches die Finanzierung bzw. Beteiligung des Bundes an den Hochschulen regelt. Der Bund stellt bei der Berechnung seiner Beteiligungen auf die Kostenstatistik der Hochschulfinanzen des Bundesamts für Statistik (BFS) ab.

Vor diesem Hintergrund erarbeitete die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) eine totalrevidierte Universitätsvereinbarung und führte 2017 bei den Kantonen eine Vernehmlassung durch.

Der Regierungsrat stützte die Beurteilung der EDK, die geltende IUV zu revidieren. Dem damaligen Entwurf der IUV wurde jedoch nicht zugestimmt. Stattdessen wurde vorgeschlagen, die Revision bis zum Vorliegen der effektiven Kosten der für die Berechnung des Beitragssatzes betreffend die Kostengruppe III (Klinische Ausbildung Medizin) benötigten Zahlen zu sistieren. Die angestrebte Kostenneutralität ist tatsächlich zu gewährleisten.

Am 27. Juni 2019 hat die EDK die totalrevidierte «Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen vom 27. Juni 2019» (Interkantonale Universitätsvereinbarung, fortan: IUV 2019) zu Händen der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet. Mit der neuen Vereinbarung soll vom System einer politisch festgelegten Pauschale zu einer Pauschale basierend auf den effektiven Kosten gewechselt werden. Die Vereinbarung sieht vor, bei der Berechnung der IUV-Pauschalen auf dieselben Daten des BFS abzustellen wie der Bund beim Vollzug des HFKG. Im Zuge der Totalrevision sollen weiter die Wanderungsrabatte abgeschafft werden. Zum Ausgleich des Standortvorteils der Universitätskantone wird bei der Berechnung der Pauschale ein Abzug an den Betriebskosten vorgenommen. Die Infrastrukturkosten werden nicht zu den Betriebskosten gezählt und damit auch nicht über die Pauschale abgegolten. Sie sind von den Universitätskantonen zu finanzieren. Für die Ausbildung Kostengruppe III, das sind alle medizinischen Studiengänge ab dem dritten Studienjahr, liegen zurzeit noch keine validierten Kostendaten vor. Bis validierte Daten vorliegen, soll der Tarif das Doppelte des Tarifs der Kostengruppe II betragen. Sobald dann die reguläre Berechnungsweise der Tarife auch für die Kostengruppe III zur Anwendung kommen wird, wird eine Plafonierung gelten (Tarif umfasst maximal doppelt so viel wie die Kosten für die Lehre für diesen Bereich).



## B. Erwägungen

### 1. Rechtliches

Gestützt auf Art. 38 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden (KV; bGS 111.1) sorgt der Kanton für den Zugang zu den Universitäten. Er ist somit verpflichtet, Studierenden aus Appenzell Ausserrhoden den gleichberechtigten Zugang zu den Universitäten zu ermöglichen.

Nach Art. 69 Abs. 1 lit. c der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden (KV; bGS 111.1) sind Bestimmungen, über Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen in der Form des Gesetzes zu erlassen. Gestützt auf Art. 74<sup>bis</sup> Abs. 2 KV entscheidet er über die Genehmigung oder Kündigung interkantona-ler und internationaler Verträge. Aufgrund ihres Inhalts hat die Vereinbarung gesetzgebenden Charakter. Sie untersteht daher nach Art. 60<sup>bis</sup> Abs. 2 KV dem fakultativen Referendum.

Beim Büro des Kantonsrates wurde seinerzeit keine Vernehmlassung durchgeführt. Der Regierungsrat ging damals davon aus, dass er die IUV gestützt auf die Delegationsnorm in Art. 6 des Gesetzes über die Mittel- und Hochschulen (bGS 413.1) in eigener Kompetenz abschliessen kann. Diese Beurteilung wurde im Laufe des Verfahrens revidiert.

### 2. Sachliche Erwägungen

Die IUV 1997 hat nur solange bestand, wie ihr eine Mindestanzahl an Kantonen angehören. Mit dem Beitritt zur IUV 2019 wird der Austritt aus der IUV 1997 erklärt (Art. 21 Abs. 2 IUV 2019). Die IUV 1997 wird somit mittelfristig aufgehoben bzw. von der IUV 2019 abgelöst. Um den Studierenden aus Appenzell Ausserrhoden weiterhin einen gleichberechtigten Zugang zu den Universitäten zu ermöglichen, ist der IUV 2019 beizutreten.

### 3. Grundzüge der Vorlage

Wie die heute gültige IUV 1997 regelt auch die IUV 2019 den gleichberechtigten interkantonalen Zugang der Studierenden zu den kantonalen universitären Hochschulen und zu Institutionen im universitären Hochschulbereich sowie die Abgeltung der Wohnsitzkantone an die Trägerkantone. Neu sind im Wesentlichen nur das Berechnungssystem, welches von politisch festgelegten Pauschalen zu Pauschalen gemäss den effektiven Kosten wechselt, und die Aufhebung der Wanderungsrabatte.

#### **Beitragsberechtigte Angebote (Art. 4–7 IUV 2019)**

Die IUV 2019 regelt die beitragsberechtigten Studienangebote. Beitragsberechtigt sind institutionell akkreditier-te Bildungsgänge. Somit fallen in erster Linie Bachelor- und Masterstudiengänge sowie Doktoratsstudien unter die IUV 2019. Studienangebote institutionell akkreditierter privater Hochschulen können unter gewissen Bedingungen – in erster Linie die gleichberechtigte Anerkennung der privaten Hochschule durch den Standortkanton – als beitragsberechtigt anerkannt werden. Nicht beitragsberechtigt sind studienvorbereitende Angebote und Angebote der Weiterbildung wie Master bzw. Certificates of Advanced Studies (MAS bzw. CAS) (Art. 4 und 5 IUV 2019).

## Berechnung der IUV-Pauschalen (Art. 8–10 IUV 2019)

Die Pauschalen der IUV 2019 werden auf Basis der effektiven Ausbildungskosten ermittelt. Grundlage für die Berechnung bildet die vom BFS erhobene Statistik der Hochschulfinanzen.

Die Infrastrukturkosten werden bei der Berechnung der Pauschalen nicht berücksichtigt. Der Rabatt für Wanderungsverluste wird aufgehoben und alle Kantone zahlen die gleichen IUV-Pauschalen. Anstelle der Wanderungsrabatte haben die Universitätskantone einen Abzug von den Betriebskosten bei der Berechnung der Pauschalen hinzunehmen, mit welchem ihr Standortvorteil berücksichtigt wird.

Gemäss Art. 9 IUV 2019 sind die Grundlage für die Bemessung der interkantonalen Beiträge (IUV-Pauschalen) die standardisierten Kosten pro Fachbereich (bzw. Studienrichtungen). Dabei werden Fachbereiche, welche vergleichbare Kosten aufweisen (sogenannte Kostentypizität) in drei Kostengruppen zusammengefasst. Diese Gruppen stimmen mit den heutigen Fakultätsgruppen gemäss Art. 9 IUV 1997 überein. Die Definition der Fachbereiche und deren Zuordnung zu einer Kostengruppe erfolgen im Anhang zur Vereinbarung.

Fakultätsgruppe 1 (IUV 1997) bzw. Kostengruppe I (IUV 2019):	Geistes- und Sozialwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Recht
Fakultätsgruppe 2 (IUV 1997) bzw. Kostengruppe II (IUV 2019):	exakte Wissenschaften, Naturwissenschaften, technische Wissenschaften, Pharmazie, 1. und 2., Studienjahr der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin
Fakultätsgruppe 3 (IUV 1997) bzw. Kostengruppe III (IUV 2019):	Human-, Zahn- und Veterinärmedizin ab dem 3. Studienjahr

Die IUV-Pauschale 2019 errechnet sich vereinfacht ausgedrückt wie folgt (vgl. Abbildung):

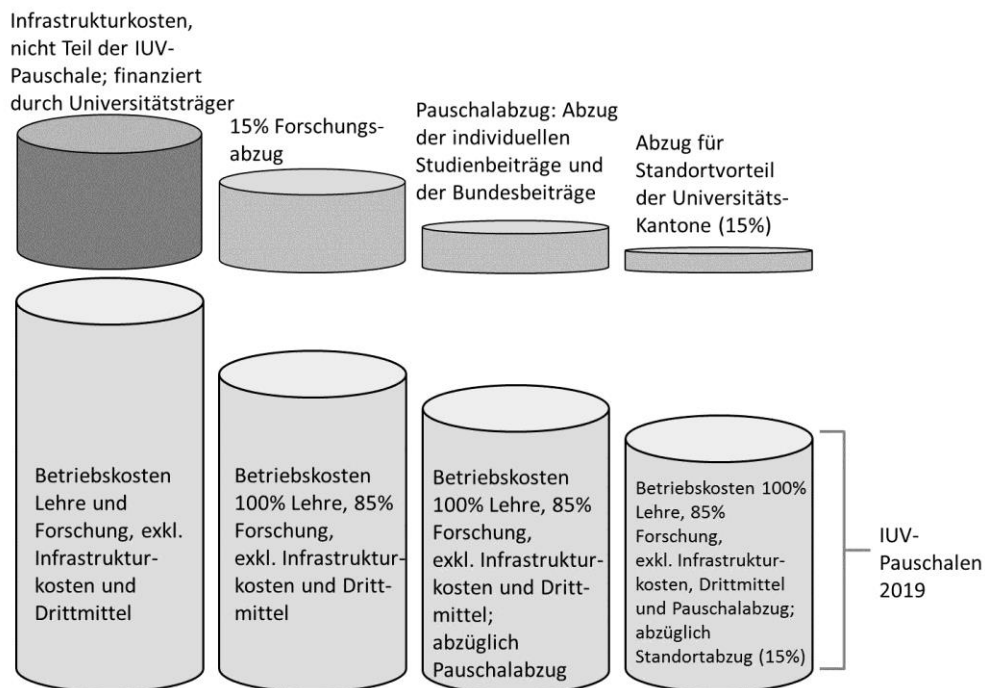


Abbildung: Berechnung der IUV-Pauschalen 2019



Von den Betriebskosten für Forschung und Lehre – exklusive Infrastrukturkosten – werden die Drittmittel für die Lehre abgezogen. Weiter erfolgt ein Abzug in der Höhe von 15% der Kosten für die Forschung (Art. 9 IUV 2019). Nun erfolgt ein Abzug in Höhe der durchschnittlichen Studiengebühren und der effektiven oder pauschal berechneten Bundesbeiträge. Nach einem Abzug von 15% für den Standortvorteil verbleibt die IUV-Pauschale (Art. 10 IUV 2019). Die Einnahmen aus den IUV-Pauschalen 2019 decken rund 3/4 der Betriebskosten, die dem Trägerkanton verbleiben.

### **Dauer der Beitragspflicht und zahlungspflichtiger Kanton (Art. 11 und 12 IUV 2019)**

Die Vereinbarung definiert die Dauer der Beitragspflicht (Erst- und Zweitausbildungen) und den jeweils zahlungspflichtigen Kanton. Die Beitragspflicht ist zeitlich auf zwölf Semester für ein Erst- und weitere zwölf Semester für ein Zweitstudium begrenzt. Für Studierende der medizinischen Studiengänge beträgt die Dauer der Beitragspflicht 16 Semester (Art. 11 IUV 2019). Zahlungspflichtiger Kanton ist derjenige, in dem eine Studentin oder ein Student zum Zeitpunkt des Erwerbs des Zulassungsausweises zur universitären Hochschule zivilrechtlichen Wohnsitz hat. Bei Aufnahme eines Zweitstudiums ist derjenige Kanton zahlungspflichtig, in dem eine Studentin oder ein Student zum Zeitpunkt der Aufnahme des Zweitstudiums (Semesterbeginn) zivilrechtlichen Wohnsitz hat (Art. 12 IUV 2019).

### **Individuelle Studiengebühren, Hochschulzugang und Gleichbehandlung (Art. 13–15 IUV 2019)**

Die Hochschulkantone bzw. die Hochschulträger garantieren allen Studienanwärterinnen und Studienanwärtern aus Vereinbarungskantonen den gleichberechtigten Zugang. Dieser kann neben dem Erfordernis einer gewissen vorbestehenden Qualifikation (i.d.R. gymnasiale Maturität) von der Leistung einer individuellen Studiengebühr gemäss Art. 13 abhängig gemacht werden. Diese Voraussetzungen haben alle Studierenden, unabhängig des Wohnsitzkantons, zu erfüllen.

Studierende aus Nichtvereinbarungskantonen geniessen keinen Anspruch auf gleichberechtigten Zugang. Sie haben neben den fachlichen Voraussetzungen und der Begleichung einer individuellen Studiengebühr eine Gebühr zu entrichten, welche mindestens der IUV-Pauschale entspricht. Zudem haben Studierende aus Nichtvereinbarungskantonen nur dann Zugang, wenn alle Studierenden aus Vereinbarungskantonen aufgenommen werden konnten. Gerade bei Lehrgängen mit einem Numerus Clausus (Medizin) ist Studierenden aus Nichtvereinbarungskantonen damit der Zugang faktisch verwehrt.

### **Vollzugsbestimmungen (Art. 16–20 IUV 2019)**

Die Vereinbarung regelt den Vollzug. Steuerungsorgan der Vereinbarung ist die Konferenz der Vereinbarungskantone. Ihr gehört je ein Mitglied der Regierungen der Vereinbarungskantone an. Der Konferenz kommen vielfältige Aufgaben zu, darunter insbesondere die Festlegung der interkantonalen Beiträge pro Kostengruppe und die Dauer ihrer Gültigkeit, einschliesslich der Definition der in Abzug zu bringenden Bundesbeiträge, die Definition der Fachbereiche und Zuordnung zu einer Kostengruppe und die Erhöhung der Beiträge für die Kostengruppe III über das definierte Maximum hinaus (Art. 16 Abs. 1 IUV 2019). Die Beschlüsse mit finanziellen Auswirkungen bedürfen dabei der Mehrheit von zwei Dritteln der Konferenzmitglieder, darunter mindestens die Hälfte der Universitätskantone gemäss Hochschulkonkordat. Für die übrigen Beschlüsse gilt das einfache Mehr der anwesenden Konferenzmitglieder (Art. 16 Abs. 2 IUV 2019).

Für den Vollzug wählt die Konferenz eine Kommission IUV (Art. 17 IUV 2019). Die Kommission IUV nimmt Vollzugsaufgaben wahr, entscheidet in strittigen Fällen und stellt der Konferenz der Vereinbarungskantone



Anträge. Die Kommission IUV setzt sich aus acht regierungsrätlichen Vertretungen der Vereinbarungskantone zusammen, davon vier aus Universitätskantonen und vier aus Nichtuniversitätskantonen (Art. 17 IUV 2019).

Wie bei allen von der EDK initiierten Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen obliegt die Geschäftsführung dem Generalsekretariat der EDK (Art. 18 IUV 2019).

### **Kündigung der IUV 2019 (Art. 23 IUV 2019)**

Auf eine zeitliche Beschränkung des Abkommens wird verzichtet, hingegen ist eine zweijährliche Kündigungsmöglichkeit – analog zur heutigen IUV 1997 – vorgesehen (Art. 23 IUV 2019).

## **4. Weitere Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

Weitere Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln können den «Erläuterungen zum Vereinbarungstext» vom 27. Juni 2019 (Beilage 1.2) entnommen werden.

## **5. Beitritt und Inkraftsetzung der IUV 2019 und Austritt aus der IUV 1997**

Der Vorstand der EDK kann die IUV 2019 in Kraft setzen, sobald 18 Kantone beigetreten sind (Art. 22 IUV 2019). Die Absicht der EDK ist es, die neue Vereinbarung wenn möglich mit Wirkung auf das Studienjahr 2021/22 in Kraft zu setzen. Die erste Rechnungsstellung für das Studienjahr 2021/22 erfolgt im April 2022. Die EDK erachtet für diese Studiengänge die IUV 2019 dann als anwendbar, wenn die IUV 1997 per 31. Dezember 2021 aufgehoben und die IUV 2019 per 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt worden ist.

Gestützt auf Art. 21 IUV 2019 erklären die Kantone mit einem Beitritt zur neuen Vereinbarung gleichzeitig den Austritt aus der IUV 1997. Haben bis zum 31. Dezember 2019 mindestens 18 Kantone den Beitritt zu IUV 2019 erklärt, wird die IUV 1997 per 31. Dezember 2021 ausser Kraft und die IUV 2019 auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt. Wird das Quorum von 18 Kantonen erst bis zum 31. Dezember 2020 erreicht, so könnte die IUV 2019 auf den 1. Januar 2023 mit Wirkung ab dem Studienjahr 2022/23 in Kraft und die IUV 1997 per 31. Dezember 2022 ausser Kraft gesetzt werden. Es darf davon ausgegangen werden, dass das Quorum von 18 Kantonen für die Inkraftsetzung der IUV 2019 erreicht wird.

## **C. Auswirkungen**

### **1. Finanzielle Auswirkungen**

Aktuell zahlt Appenzell Ausserrhoden pro Jahr für rund 400 Studierende in universitären Lehrgängen Pauschalbeiträge gemäss der IUV 1997. Der Grossteil der Studierenden – meist über 70% – besucht einen Lehrgang aus der Fakultätsgruppe 1 (bzw. neu Kostengruppe I: Geistes- und Sozialwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften und Recht), welche die tiefste Pauschale aufweist. Die Kosten für alle Studierenden aus Appenzell Ausserrhoden auf der Basis der IUV 1997 betragen pro Jahr zwischen 6,7 und 7 Mio. Franken.



Die Berechnung und Entwicklung der Kosten für die universitären Lehrgänge ist letztlich von der Anzahl Studierender und der Verteilung auf die Kostengruppen abhängig. Es kann von einer geringen Veränderung der Gesamtzahl der Studierenden ausgegangen werden. Die Veränderungen in der Verteilung der Studierenden auf die Kostengruppen sind hingegen sehr schwierig vorhersehbar. Daher sind generelle Aussagen über die Entwicklung, unabhängig von der zugrundeliegenden Finanzierungsvereinbarung, nicht möglich. Ausgehend von der bisherigen Entwicklung und den entsprechenden Erfahrungswerten sind jedoch Prognosen möglich. Im Rahmen der Erarbeitung der IUV 2019 durch die EDK wurden verschiedene Beispielrechnungen vorgenommen. Simuliert wurde die Entwicklung des IUV-Beitragsvolumens für zurückliegende Studienjahre unter Anwendung des neuen Systems der IUV 2019. Im Resultat haben die Berechnungen für die drei Studienjahre 2014/15, 2015/16 und 2016/17 nach der Methode der IUV 2019 aufgezeigt, dass sich die Veränderungen im Vergleich zur IUV 1997 in einem niedrigen einstelligen Prozentbereich bewegen.

Die Berechnungen für Appenzell Ausserrhoden bezüglich der künftigen Auswirkungen basieren auf folgenden Kostensätzen:

	<b>Ansätze IUV 1997</b>	<b>Ansätze IUV 2019*</b>
Kostengruppe I:	Fr. 10'600	Fr. 9'655
Kostengruppe II:	Fr. 25'700	Fr. 25'599
Kostengruppe III:	Fr. 51'400	Fr. 51'197

\* Der tiefere Satz für die IUV 2019 basiert auf Kostenerhebungen für die Berechnung der Studienjahre 2014/15, 2015/16 und 2016/17.

Bei den Pauschalen wird für die deutlich kostenintensivste Kostengruppe III eine Obergrenze definiert (Art. 10 Abs. 2 IUV 2019). Eine Erhöhung der Beiträge für die Kostengruppe III über das definierte Maximum hinaus bedarf eines Beschlusses der Konferenz der Vereinbarungskantone mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Konferenzmitglieder (Art. 16 Abs. 2 lit. e und Abs. 3 IUV 2019).

Mit den tieferen Pauschalen, insbesondere für die Kostengruppe I, ergibt sich für Appenzell Ausserrhoden tendenziell eine Senkung der Gesamtkosten. Auf der Basis der Ansätze der IUV 2019 sind die prognostizierten jährlichen Kosten um rund Fr. 285'000 tiefer als bisher. In den Jahren 2022 bis 2025 ist mit jährlichen Ausgaben zwischen 6,5 und 7,1 Mio. Franken zu rechnen. Darin einberechnet ist eine prognostizierte moderate Steigerung der Studierendenzahl. Diese führt unabhängig davon, ob die IUV 1997 oder die IUV 2019 als Berechnungsgrundlage dient, zu Mehrkosten.

Für eine Übergangsphase von drei Jahren nach Inkrafttreten der IUV 2019 wird für die Berechnung der Kantonsbeiträge eine Mischrechnung aus den Pauschalen der IUV 1997 und der IUV 2019 vorgenommen (vgl. Art. 27 IUV 2019). Dabei wird wie folgt vorgegangen:

- Multiplikation der Differenz zwischen den Beiträgen IUV 2019 und IUV 1997 mit einem Faktor 0.25 (erstes Berechnungsjahr), mit dem Faktor 0.5 (zweites Berechnungsjahr) beziehungsweise mit dem Faktor 0.75 (drittes Berechnungsjahr) und Festlegung eines entsprechenden Korrekturbetrags für jeden Kanton,
- Berechnung der effektiven Beiträge pro Kanton auf Basis der Beiträge gemäss IUV 1997 zuzüglich des Korrekturbetrags gemäss lit. a. (Art. 27 IUV 2019).

Aufgrund dieser Mischrechnung wird sich der Rückgang der Gesamtkosten gestützt auf die tieferen IUV-Pauschalen 2019 erst etwa ab dem Jahr 2025 – bei einer Inkraftsetzung der IUV 2019 auf den 1. Januar 2022 – voll auswirken.



## 2. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Es sind keine personellen oder organisatorischen Auswirkungen auf Appenzell Ausserrhoden zu erwarten.

### D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Beschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) vom 27. Juni 2019 in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Alfred Stricker

sign. Roger Nobs

Alfred Stricker, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

#### Beilagen

- |             |   |
|-------------|---|
| Beilage 1.1 | Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) vom 27. Juni 2019 |
| Beilage 1.2 | Erläuterungen zum Vereinbarungstext vom 27. Juni 2019           |
| Beilage 1.3 | Kurzinfo der EDK zur Vereinbarung IUV 2019                      |
| Beilage 1.4 | Beitrittsbeschluss zur IUV 2019                                 |