

Beschluss Nr. 23/2020

Schwyz, 14. Januar 2020 / ju

Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV): Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Mit Beschluss vom 27. Juni 2019 hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) eine Totalrevision der bisherigen Interkantonalen Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (IUV, SRSZ 632.110.1) vorgenommen. Die Grundfunktion der IUV bleibt bestehen: Auch die neue IUV garantiert den gleichberechtigten Zugang der Studierenden zu allen kantonalen Universitäten. Im Gegenzug leisten die Herkunftskantone für ihre Studierenden, welche eine ausserkantonale Universität besuchen, festgelegte Beiträge an die entsprechenden Universitätskantone (pro Studierende/r pro Jahr, je nach Fachbereich). Wie bisher gibt es drei Kostengruppen bzw. drei unterschiedliche IUV-Tarife. Künftig sollen aber nicht mehr die politisch ausgehandelten und fix festgehaltenen drei IUV-Tarife gelten, sondern es sollen die auf der Basis der effektiven Ausbildungskosten ermittelten Tarife bezahlt werden. In der neuen IUV 2019 ist das System für die Berechnung der Beiträge definiert, nicht jedoch die Tarife selber. Ausgangspunkt für die Tarifberechnung sind nicht die Vollkosten, sondern die durchschnittlichen Betriebskosten (Kosten für Lehre und Forschung), ohne Infrastrukturkosten. Von diesen Betriebskosten werden 15% der Forschungskosten in Abzug gebracht, zudem werden die Bundesbeiträge und eine Pauschale für die Studiengebühren abgezogen. Am Schluss wird ein Standortabzug von 15% vorgenommen. Im Gegenzug werden die bisherigen Wanderungsrabatte abgeschafft. Solche wurden bisher gewissen Kantonen gewährt, um den Verlust der Abwanderung von Studierenden nach dem Studium auszugleichen.

Mit dem neuen System zahlt der Herkunftskanton für seine Kantonsangehörigen rund drei Viertel der Ausbildungskosten. Der Beschluss über die Höhe der drei Tarife und über die Dauer ihrer Gültigkeit obliegt der neuen Konferenz der Vereinbarungskantone. Aktuelle Berechnungen in Bezug auf den Kanton Schwyz haben gezeigt, dass alle drei Tarife nach dem neuen System leicht tiefer liegen und der Kanton somit tendenziell weniger an die Universitätskantone zahlen muss als bisher.

Es obliegt jedem Kanton, über den Beitritt zur Vereinbarung zu entscheiden. Die Vereinbarung wird in Kraft gesetzt, wenn 18 Kantone beigetreten sind.

2. Ausgangslage

Die Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (Interkantonale Universitätsvereinbarung, IUV) ermöglicht den Studierenden den freien Zugang zu den universitären Hochschulen und regelt den Lastenausgleich zwischen den Kantonen. Da die heute gültige IUV in gewissen Punkten überholt ist, wurde sie – unter Berücksichtigung des Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetzes vom 30. September 2011 (HFKG, SR 414.20) – an die anderen Finanzierungsvereinbarungen (z.B. Fachhochschulvereinbarung) angepasst. Die Plenarversammlung der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) hat am 27. Juni 2019 die totalrevidierte IUV verabschiedet und die Kantone zur Ratifizierung eingeladen.

Zuvor hat die EDK den Entwurf der neuen IUV in die Vernehmlassung gegeben. Bei der Verfassung der Stellungnahme des Kantons Schwyz wurde die Bildungs- und Kulturkommission (BKK) einbezogen. Die Vernehmlassungsunterlagen sowie der Entwurf der Stellungnahme wurden an der Sitzung der BKK vom 18. Oktober 2017 diskutiert. Die Kommission war mit der Zielsetzung der neuen Regelung grundsätzlich einverstanden. Mit RRB Nr. 58 vom 30. Januar 2018 hat der Regierungsrat seine Stellungnahme zum IUV-Entwurf der EDK zukommen lassen. Die nach dem Vernehmlassungsverfahren überarbeitete und von der EDK verabschiedete IUV liegt nun zur Ratifizierung vor.

3. Grundzüge der neuen Interkantonalen Universitätsvereinbarung 2019

3.1 Gleichbleibende Bestimmungen

Die Grundfunktion der IUV, nämlich die Freizügigkeit zur Wahl der Universitäten in der Schweiz sowie der entsprechende Lastenausgleich, bleiben bestehen. Wie bei der bisherigen IUV werden auch künftig die Herkunftskantone der Studierenden den Universitätskantonen einen Beitrag an die Ausbildungskosten zahlen (Beitrag pro Studierende/r pro Jahr, je nach Fachbereich). Im Gegenzug gewähren die Universitätskantone den Studierenden den gleichberechtigten Zugang zu ihren Universitäten (Art. 1). Zahlungspflichtig ist – wie bisher – derjenige Kanton, in dem der bzw. die Studierende die gymnasiale Maturität (oder ein Äquivalent) erworben hat (Art. 12).

Wie bis anhin gibt es auch bei der neuen IUV drei unterschiedliche Tarife (Art. 9 und Anhang):

Kostengruppe I:	Geistes- und Sozialwissenschaften
Kostengruppe II:	Exakte Wissenschaften, Naturwissenschaften, technische Wissenschaften, Pharmazie, 1. und 2. Studienjahr Human-, Zahn- und Veterinärmedizin
Kostengruppe III:	Human-, Zahn- und Veterinärmedizin (ab 3. Studienjahr)

3.2 Wichtigste Änderungen

Nachfolgend werden die wichtigsten Änderungen bei der Totalrevision zur neuen IUV 2019 erläutert.

3.2.1 Berechnung der Tarife

Die Tarife der IUV 1997 waren politisch ausgehandelt; sie waren als fixe Beträge in der Vereinbarung festgehalten. Neu werden die Tarife auf der Basis der effektiven Kosten berechnet. In der Vereinbarung ist künftig nur noch *das System* für die Berechnung der Tarife definiert (Art. 8 bis 10), nicht jedoch die Tarife selber.

Für die Berechnung der neuen Tarife sind nicht mehr die Vollkosten ausschlaggebend, sondern die durchschnittlichen Betriebskosten (Kosten für Lehre und Forschung) ohne Infrastrukturkosten. Die Drittmittel werden nicht berücksichtigt. Von den Kosten für die Forschung werden 15% abgezogen, da ein Teil der Forschungskosten für die Lehre nicht direkt notwendig ist. Von den verbleibenden Kosten werden die Bundesbeiträge (20% gemäss HFKG) und eine Pauschale für Studiengebühren abgezogen. Von den so berechneten Betriebskosten wird ein zusätzlicher Standortabzug von 15% vorgenommen.

Mit dieser Berechnungsmethodik zahlt der Herkunftskanton für seine Kantonsangehörigen rund drei Viertel der Ausbildungskosten (Betriebskosten inklusive Forschung, aber ohne die beim Träger verbleibenden Infrastrukturkosten). Die neue IUV legt keine fixe Geltungsdauer für die Beiträge fest. Die Konferenz der Vereinbarungskantone terminiert die Dauer der Gültigkeit (Art. 10 Abs. 3).

3.2.2 Standortabzug (statt Wanderungsrabatte)

In der IUV von 1997 wurde sechs Kantonen Wanderungsrabatte gewährt (10% für die Kantone Jura, Uri, Wallis und 5% für die Kantone Glarus, Graubünden und Tessin). Diese Wanderungsrabatte werden aufgehoben. Neu zahlen alle Kantone die gleichen Tarife. Bei der Berechnung der Tarife wird jedoch neu der Standortvorteil der Universitätskantone berücksichtigt. Dieser Standortabzug führt dazu, dass die Herkunftskantone weniger für ihre Studierenden zahlen müssen.

3.2.3 Konferenz der Vereinbarungskantone

Für den Vollzug der IUV 1997 besteht heute eine aus Regierungsratsmitgliedern zusammengesetzte Kommission (Art. 17). Die IUV 2019 sieht neu zusätzlich zur IUV-Kommission die Einrichtung einer Konferenz aller Vereinbarungskantone vor (Art. 16). Diese Konferenz beschliesst u.a. die Tarife und legt die Dauer ihrer Gültigkeit fest, wobei für solche Beschlüsse eine Zweidrittelmehrheit notwendig ist.

4. Finanzielle Auswirkungen

In der IUV 2019 sind – wie erwähnt – nicht die konkreten IUV-Tarife festgeschrieben, sondern die Grundsätze für deren Berechnung. Die Tarife werden beim Inkrafttreten der IUV 2019 auf der Basis der dann aktuellsten Kostendaten des Bundesamts für Statistik (BFS) berechnet. Die Simulationen mit den Kostendaten der vergangenen Jahre haben eine stabile Entwicklung der neuen Tarife ohne sprunghafte Veränderungen ergeben.

Die folgende Tabelle zeigt die heute gültigen Tarife (IUV 1997) im Vergleich zu den Tarifen, die nach dem neuen System berechnet wurden (Basis Kostenstatistik 2016/2017):

pro Studierende/n pro Jahr	IUV aktuell	neue IUV 2019 (Beispielrechnung Basis 2016/2017)
Kostengruppe I: Geistes- und Sozialwissen- schaften	Fr. 10 600.--	Fr. 9 655.--
Kostengruppe II: Exakte-, Natur- und techn. Wiss. / Ing./ Pharm./ 1. und 2. Jahr med. Studiengänge	Fr. 25 700.--	Fr. 25 599.--
Kostengruppe III: Human-, Zahn- und Veterinär- medizin (ab 3. Studienjahr)	Fr. 51 400.--	Fr. 51 197.-- (Übergangsregelung: doppelter Tarif KG II)*

*Das BFS verfügt aktuell über keine validierten Kostendaten für die Studiengänge der Zahn-, Veterinär- und Humanmedizin. Daher wurde bis auf Weiteres das Doppelte des Tarifs der Kostengruppe II festgelegt. Die Konferenz der Vereinbarungskantone hat die Kompetenz, den Zeitpunkt zu bestimmen, ab welchem die Tarife der Kostengruppe III aufgrund von BFS-Kostendaten berechnet werden.

Für die Kantone sind die finanziellen Auswirkungen, die sich bei einem Wechsel von der IUV 1997 auf die IUV 2019 ergeben, unterschiedlich. Die meisten Universitätskantone haben durch die neue IUV 2019 höhere Kosten, ebenso die Kantone mit bisherigem Wanderungsrabatt, der nun wegfällt. Auf den Kanton Schwyz bezogen, ergeben die Berechnungen (Gültigkeit für das Studienjahr 2016/2017) eine Abnahme der IUV-Beiträge um 0.5 bis 1 Mio. Franken.

Die Ausgaben für die IUV waren bisher volatil, und sie werden es bleiben. Sie sind abhängig von der Anzahl Studierender, vom gewählten Studienfach beziehungsweise der Kostengruppe und von der Entwicklung der durchschnittlichen Kosten für das Studium. Daher kann nicht exakt beziffert werden, wie hoch die Ausgaben für den Kanton Schwyz sein werden, wenn die neue IUV 2019 in Kraft tritt.

Für die ersten drei Geltungsjahre der neuen IUV ist in Art. 27 zudem ein Mechanismus zur Glättung von möglichen Sprüngen in der Beitragsentwicklung vorgesehen. Allfällige Differenzen beim Wechsel von der alten auf die neue IUV werden den Kantonen in den ersten drei Jahren nur anteilig verrechnet (zu 25% im ersten Jahr, zu 50% im zweiten Jahr, zu 75% im dritten Jahr). Erst im vierten Jahr kommt das neue Berechnungssystem vollumfänglich zum Tragen.

5. Inkraftsetzung der neuen Vereinbarung und Kündigung der bisherigen Vereinbarung

Die neue IUV 2019 kann vom Vorstand der EDK in Kraft gesetzt werden, sobald 18 Kantone beigetreten sind. Die EDK geht davon aus, dass dies auf das Studienjahr 2021/2022 der Fall sein wird. Dies setzt aber voraus, dass die aktuelle IUV 1997 durch mindestens je die Hälfte der Universitäts- und der Nichtuniversitätskantone gekündigt wird. Erst dann ist die IUV 1997 nicht mehr rechtsgültig (Art. 25 IUV 1997).

Erfolgt der Beitrittsbeschluss zur IUV 2019 und der Austrittsbeschluss aus der IUV 1997 erst im Jahr 2020, ist folglich eine rückwirkende Kündigung der IUV 1997 per 31. Dezember 2019 mit Wirkung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen IUV 2019 notwendig. Damit besteht die Möglichkeit, dass die neue IUV 2019 bereits für das Studienjahr 2021/2022 in Kraft gesetzt werden kann. Die EDK schlägt dieses Vorgehen vor und ist mit der rückwirkenden Kündigung durch die Kantone einverstanden.

6. Erwägungen

6.1 Der freie Zugang zu den universitären Hochschulen und der entsprechende Lastenausgleich (Herkunftskantone zahlen für ihre Studierenden) bleibt bei der neuen IUV 2019 bestehen. Dass dieses bewährte Grundprinzip weitergeführt wird, ist für den Kanton Schwyz als Nicht-Universitätskanton sehr wichtig.

6.2 Das neue Tarif-Berechnungssystem ist den bisherigen, politisch ausgehandelten Tarifen vorzuziehen, weil neu die tatsächlichen Leistungen der Universitäten für die Studierenden abgegolten werden. Da die künftigen Tarife auf der Basis der effektiven Kosten berechnet und in Abständen überprüft und angepasst werden, sind keine sprunghaften Veränderungen zu erwarten.

6.3 Die Zusammensetzung der Tarife aus verschiedenen Teilen (Lehre und Anteil Forschung sowie Berücksichtigung des Standortvorteils) ist nachvollziehbar. Mit der Differenzierung nach Kostengruppen werden die unterschiedlichen Kosten der Fachrichtungen berücksichtigt. Da rund drei Viertel der Ausbildungskosten abgegolten werden, handelt es sich um eine für beide Seiten (Universitätskantone und Nicht-Universitätskantone) faire Lösung.

6.4 Würde der Wechsel auf das neue Tarif-System heute stattfinden, müsste der Kanton Schwyz einen weniger hohen Gesamtbeitrag zahlen. Das neue Tarifsysteem zielt folglich nicht auf eine allgemeine Beitragserhöhung ab.

7. Behandlung im Kantonsrat

7.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt somit das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 26. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

7.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
 - b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
 - c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken;
 - d) und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--;
- dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat eine interkantonale Vereinbarung mit Gesetzesrang zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Bildungsdepartement; Amt für Mittel- und Hochschulen; Finanzdepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber