



Kantonsratsbeschluss

betreffend Beitritt zur Interkantonalen Universitätsvereinbarung über die Beiträge an Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (Interkantonale Universitätsvereinbarung, IUV) vom 27. Juni 2019

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 18. Februar 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Antrag zum Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Beiträge an Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (Interkantonale Universitätsvereinbarung, IUV) vom 27. Juni 2019 und gleichzeitig einen Antrag zum Austritt aus der Interkantonalen Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (BGS 411.5). Den erläuternden Bericht gliedern wir wie folgt:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
 - 2.1. Zweck der IUV
 - 2.2. Die IUV 1997
 - 2.3. Revisionsgründe
3. Punkte, die beibehalten werden
4. Änderungen
5. Beitritt zur IUV vom 27. Juni 2019 und Austritt aus der IUV vom 20. Februar 1997
6. Finanzielle Auswirkungen
7. Zeitplan
8. Antrag

1. In Kürze

Dank der IUV haben Studierende in der Schweiz einen gleichberechtigten Zugang zu allen universitären Hochschulen. Der Herkunftskanton bezahlt für seine Studierenden an ausserkantonale Universitäten jedes Jahr einen Beitrag an den Universitätskanton, der in der IUV festgelegt ist (IUV-Tarif). Im Gegenzug haben diese an der Universität dieselbe Rechtsstellung wie alle anderen Studierenden.

Die IUV 1997 ist in gewissen Punkten überholt. Deshalb wurde sie modernisiert und unter Berücksichtigung des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz, HFKG) vom 30. September 2011 (SR 414.20) an die anderen Finanzierungsvereinbarungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) angepasst.

Neuerungen

Neu werden die Tarife auf Basis der effektiven Kosten berechnet. In der Vereinbarung ist das System für die Berechnung definiert, nicht aber die Tarife selber. Zudem werden die Wanderrabatte abgeschafft und alle Kantone zahlen die gleichen Tarife. Weiter werden bei der Berechnung der Tarife die Standortvorteile der Universitätskantone in die Waagschale geworfen.

Politische Würdigung

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens hat der Regierungsrat mit Schreiben vom 5. Dezember 2017 eine Totalrevision der IUV 1997 begrüsst. Ein Beitritt ist notwendig, ginge ansonsten der Anspruch auf Gleichbehandlung der Studierenden des Kantons Zug nach spätestens zwei Jahren verloren. Mit dem Beitritt zur IUV vom 27. Juni 2019 erfolgt gleichzeitig der Austritt aus der bisherigen, da beide Vereinbarungen denselben Regelungsgegenstand betreffen.

2. Ausgangslage

2.1 Zweck der IUV

Wie die IUV 1997 hat auch jene vom 27. Juni 2019 den Zweck, den Angehörigen aller Kantone den gleichberechtigten Zugang zu den Universitäten zu sichern sowie die Kosten der universitären Ausbildung angemessen unter den Kantonen zu verteilen. Sie sind Finanzierungsvereinbarungen und regeln Fragen des interkantonalen Lastenausgleichs.

2.2 Die IUV 1997

Mit der IUV 1997 wurden drei sogenannte Fakultätsgruppen gebildet, für welche verschiedene Beiträge gelten. Für die Festlegung der differenzierten Tarife dieser drei Typen wurde die Hochschulfinanzstatistik verwendet. Da das Zahlenmaterial damals aber nicht ausreichend präzise war, basieren die heute geltenden Tarife nicht auf verlässlichen Kostendaten, sondern stellen vielmehr einen politischen Kompromiss zwischen Universitäts- und Nichtuniversitätskantonen dar. Zu dieser Einigung gehörte auch die Einführung von Abzügen für sogenannte «Wanderungsverluste»: Die Herkunftskantone tragen durch die IUV-Zahlungen einen Teil der Kosten, welche ihre Studierenden verursachen. Viele Studierende kehren nach abgeschlossenem Studium aber nicht in ihren angestammten Kanton zurück, weshalb die Herkunftskantone nur teilweise von der getätigten Bildungsinvestition profitieren. Mit dieser Begründung gewährte die IUV den Kantonen, welche stark vom Phänomen der Wanderungsverluste betroffen waren, einen Rabatt auf die zu bezahlenden Beiträge.

2.3 Revisionsgründe

Auslöser für die Änderung der IUV war, dass die heute geltenden Rabatte für Wanderungsverluste zunehmend auf Kritik stiessen. Die Situation bezüglich der Wanderungsverluste hat sich wesentlich verändert. Ausserdem liegen – im Unterschied zu 1995 – Längsschnittzahlen zu den Wanderungsverlusten vor. Diese zeigen, dass ausser den Universitätskantonen Zürich, Basel, Bern, Waadt, Genf und Freiburg alle Kantone Wanderungsverluste erleiden. Das bedeutet, dass 20 Kantone für mehr Personen eine universitäre Ausbildung finanzieren als nach abgeschlossenem Studium im Kanton wohnen. Einen Rabatt auf Wanderungsverluste erhalten allerdings lediglich sechs Kantone. Insbesondere zeigen die Daten, dass heute nicht zwingend diejenigen Kantone, denen ein Rabatt gewährt wird, am stärksten von diesem Phänomen betroffen sind. Abgesehen davon werden die Probleme im Zusammenhang mit einem Wanderungsrabatt auch durch die Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) gestützt. Laut diesen werden die wirtschaftlichen Standortvorteile, die sich aus der Niederlassung von Personen mit Universitätsabschluss in einem Kanton ergeben können, im Ressourcenausgleich der NFA erfasst und teilweise abgegolten. Die Standortvorteile von Hochschulkantonen können aber durchaus zusätzlich berücksichtigt werden, und zwar durch entsprechende Abzüge bei der Festlegung der Tarife. Die IUV vom 27. Juni 2019 berücksichtigt die Standortvorteile der Universitätskantone direkt, statt wie heute indirekt über ein problematisches System von Wanderungsrabatten.

Zudem trat 2015 das HFKG in Kraft. Es verfolgt unter anderem das Ziel, die Hochschulen nach einheitlichen Grundsätzen zu finanzieren (vgl. Art. 3 Bst. g HFKG). Die IUV ermöglicht den Übergang zu einem kostenbasierten System im Einklang mit dem HFKG.

3. Punkte, die beibehalten werden

Die Grundfunktion der IUV 1997 ändert nicht. Die IUV ermöglicht weiterhin die Freizügigkeit der Studierenden und regelt den Lastenausgleich zwischen den Kantonen. Somit zahlt der Herkunftskanton für seine Studierenden einen Beitrag an die Ausbildungskosten (pro Jahr, pro Person und je nach Fachbereich) und der Universitätskanton gewährt den Studierenden den gleichberechtigten Zugang zu seiner Universität. Der Herkunftskanton ist der Kanton, in dem der oder die Studierende seine oder ihre gymnasiale Maturität (oder ein Äquivalent) erworben hat. Gleich bleiben auch die drei Kostengruppen, nach denen die IUV-Tarife ausgerichtet werden: Geistes- und Sozialwissenschaften (Kostengruppe I), Exakte Wissenschaften, Naturwissenschaften, technische Wissenschaften, Pharmazie, 1. und 2. Studienjahr Human-, Zahn- und Veterinärmedizin (Kostengruppe II) und die Human-, Zahn- und Veterinärmedizin (ab 3. Studienjahr; Kostengruppe III).

4. Änderungen

Neu werden die Tarife auf Basis der effektiven Kosten berechnet und nicht mehr politisch ausgehandelt. Zudem ist in der Vereinbarung das System der Berechnung definiert, aber nicht mehr die Tarife selber. Ausserdem werden die Wanderungsrabatte abgeschafft und alle Kantone zahlen die gleichen Tarife. Bei der Berechnung der Tarife werden die Standortvorteile der Universitätskantone in die Waagschale geworfen. Deshalb tragen die Herkunftskantone nicht die vollen Ausbildungskosten für ihre Studierenden, sondern rund drei Viertel. Neu bietet die institutionelle Akkreditierung auf der Grundlage des HFKG Gewähr für die Qualität der Angebote. Die Tarife werden nach den folgenden Prinzipien berechnet: Grundsätzlich basieren die Kosten auf den Erhebungen des Bundesamts für Statistik (BFS). Von den Gesamtkosten werden die Drittmittel und die Infrastrukturkosten (wie Miete und Abschreibungen) abgezogen und nur die durchschnittlichen Betriebskosten angerechnet. Die Infrastrukturkosten verbleiben den Universitätskantonen. Durch den Wegfall dieses bedeutenden Kostenblocks wird teilweise den Standortvorteilen der Universitätskantone Rechnung getragen und zudem dafür gesorgt, dass die Beiträge im bisherigen Rahmen bleiben. Die Forschungskosten werden zu 85 % angerechnet. Damit wird berücksichtigt, dass zwar eine gute Lehre auf Forschung angewiesen ist, aber ein Teil der Forschungskosten für die Lehre nicht direkt notwendig ist. Weiter wird von den Betriebskosten ein Pauschalabzug für die Bundesbeiträge gemäss HFKG und Studiengebühren vorgenommen. Somit verbleiben den Universitätskantonen die Infrastrukturkosten (rund 10 bis 20 % der Gesamtkosten), 15 % der Forschungskosten und 15 % der ungedeckten «Kosten für gute Lehre» (= Standortabzug). Das Total dieser ungedeckten Kostenelemente kann als Abgeltung der Standortvorteile aufgefasst werden.

Anders als die bisherige IUV sieht die neue IUV die Möglichkeit vor, wonach die Kommission IUV in bestimmten Fällen, in denen sich die Zuordnung zu einem Fachbereich aus den Merkmalen des Systems nicht klar ergibt oder sogar strittig ist, einen Zuordnungsentscheid fällen kann (vgl. Art. 6 Abs. 2 IUV 2019).

Neu wird zur Umsetzung der IUV neben der Geschäftsstelle und der Kommission IUV auch eine Konferenz der Vereinbarungskantone mit Vertretungen auf Regierungsebene gebildet (vgl. Art. 16 IUV 2019). Sie beschliesst die Tarife und legt die Dauer der Gültigkeit fest (Zweidrittelmehrheit der Konferenzmitglieder; Art. 10 Abs. 3 i.V.m. Art. 16 Abs. 2 Bst. a und Abs. 3 IUV 2019).

5. Beitritt zur IUV vom 27. Juni 2019 und Austritt aus der IUV vom 20. Februar 1997

Es ist den Kantonen freigestellt, ob und zu welchem Zeitpunkt sie der IUV 2019 beitreten und aus der IUV 1997 austreten. Art. 24 Abs. 1 IUV 1997 sieht die Kündigung der Vereinbarung unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von zwei Jahren auf das Ende eines Kalenderjahres vor. Gemäss Generalsekretariat der EDK ist unter anderem folgendes Vorgehen möglich: Der Kanton Zug erklärt den Austritt der IUV 1997 rückwirkend per 31. Dezember 2019. Der Austritt erfolgt mit Wirkung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der IUV 2019. Mit dem Inkrafttreten des Kantonsratsbeschlusses betreffend Beitritt zur IUV 2019 wird der Kantonsratsbeschluss betreffend Beitritt zur IUV 1997 vom 30. April 1998 aufgehoben.

Erklären 18 Kantone den Beitritt zur IUV 2019, ist die Mindestzahl der Vereinbarungskantone erreicht und der Vorstand kann die Vereinbarung in Kraft setzen (vgl. Art. 22 Abs. 2 IUV 2019). Als Folge verliert die IUV 1997 ihre Rechtsgültigkeit (vgl. Art. 25 Abs. 1 IUV 1997). Mit Inkraftsetzung der Vereinbarung beginnt die zweijährige Übergangsfrist zu laufen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IUV 2019). Diese Übergangsfrist gewährleistet, dass Kantone, die der Vereinbarung nicht oder noch nicht beigetreten sind, für die Dauer von längstens zwei Jahren nach Inkrafttreten der Vereinbarung Abgeltungsbeiträge gestützt auf die IUV 1997 erhalten.

6. Finanzielle Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Es ist anzunehmen, dass die IUV 2019 voraussichtlich mit Wirkung auf das Studienjahr 2021/22 in Kraft tritt. D. h. die Beiträge gemäss den Regelungen der IUV 2019 könnten erstmals für dieses Studienjahr berechnet werden. Die erste Rechnungstellung für dieses Studienjahr würde im April 2022 erfolgen. Die Tarife werden beim Inkrafttreten der IUV 2019 auf Basis der dann aktuellsten Kostenstatistiken des BFS berechnet. Die Tarife werden sich also entlang der realen Kostenveränderungen entwickeln. Simuliert man die neue Art der Berechnung auf der Basis von Kostendaten der vergangenen Jahre, dann ergibt sich eine stabile Entwicklung der Tarife ohne sprunghafte Veränderungen. Für die Ausbildung Kostengruppe III (medizinische 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 soviel wie die Kosten für die Lehre in diesem Bereich).

Die EDK hat Berechnungen für die Kantone mit Gültigkeit für das Studienjahr 2016/2017 vorgenommen. Für den Kanton Zug hätte das Inkrafttreten der IUV 2019 im Vergleich zur IUV 1997 folgende Auswirkung ergeben: Die Anzahl der Studierenden betrug im Kanton Zug im Jahr 2017 in der Kostengruppe I 692, in der Kostengruppe II 184 und in der Kostengruppe III 82. Zieht man den aktuellen Tarif (vgl. Tabelle unten) zur Berechnung der Kosten heran, ergeben sich Einsparungen für die Kostengruppe I in der Höhe von 654 000 Franken (Fr. 10 600 - Fr. 9655 = Fr. 945 x 692), für die Kostengruppe II in der Höhe von 19 000 Franken (Fr. 25 700 - Fr. 25 599 = Fr. 101 x 184) und für die Kostengruppe III in der Höhe von 17 000 Franken (Fr. 51 400 - Fr. 51 197 = Fr. 203 x 82). Folglich hätten Minderausgaben von total 690 000 Franken resultiert.

Es ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Studierenden im Jahr 2022 steigen wird. Somit steigen auch die Einsparungen (Jahr 2022: Fr. 750 000).

Aktuell gültige Tarife und neue Tarife:

pro Studierende und Studierenden pro Jahr	IUV 1997	IUV 2019
Kostengruppe I Geistes-/Sozialwissenschaften	10 600	Tarife werden beim Inkrafttreten auf Basis neuester BFS-Kosten-daten berechnet Beispielrechnung Basis 2016/2017 - KG I: 9 655 - KG II: 25 599 - KG III: 51 197 (Übergangsregelung: doppelter Tarif KG II)
Kostengruppe II Exakte, Natur- u. techn. Wiss. / Pharm. / 1. und 2. Jahr medizi- nische Studiengänge	25 700	
Kostengruppe III Medizinische Studiengänge ab 3. Studienjahr	51 400	

A	Investitionsrechnung	2019	2020	2021	2022
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				
B	Erfolgsrechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C	Erfolgsrechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand	17 536 800	18 373 000	19 163 000	19 998 000
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand	17 536 800	18 373 000	19 163 000	19 248 000
	effektiver Ertrag				

6.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

6.3 Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

7. Zeitplan

April 2020:	Sitzung Konkordatskommission
Mai 2020:	Kommissionsbericht
Juni 2020:	Beratung Staatswirtschaftskommission
Juli 2020:	Bericht Staatswirtschaftskommission
August 2020:	Kantonsrat, 1. Lesung
September 2020:	Kantonsrat, 2. Lesung
Dezember 2020:	Ablauf Referendumsfrist

8. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. 3058.2 - 16235 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 18. Februar 2020

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilage:
Erläuterungen zur IUUV 2019