

## **Vorlage an den Landrat**

**Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über die Beiträge an Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (Interkantonale Universitätsvereinbarung, IUV 2019)**  
2020/273

vom 2. Juni 2020

## 1. Übersicht

### 1.1. Zusammenfassung

Seit dem Jahr 1997 geniessen Studierende in der Schweiz einen gleichberechtigten Zugang zu allen Universitäten. Möglich gemacht wurde dies durch die Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen vom 20. Februar 1997 (nachfolgend IUV 1997, SGS 664.3), der alle Kantone beigetreten sind. Auf der Basis dieser Vereinbarung bezahlt ein Herkunftskanton für seine Studierenden einen Beitrag an die Ausbildungskosten (pro Jahr, pro Person, je nach Fachbereich) an den jeweiligen Universitätskanton bzw. an die jeweilige Universität. Damit wird für die Studierenden der gleichberechtigte Zugang zu einer universitären Hochschule in der Schweiz sichergestellt.

Die Plenarversammlung der schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat im Oktober 2015 eine Totalrevision der IUV 1997 beschlossen. Eine mehrkantonale Arbeitsgruppe hat einen Entwurf für eine Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von Universitären Hochschulen 2019 (nachfolgend IUV 2019) vorbereitet. Der Entwurf der IUV 2019 war vom 1. August 2017 bis am 31. Januar 2018 in einer sechsmonatigen Vernehmlassung bei allen Kantonen und weiteren Adressaten. Er wurde auf Basis der Vernehmlassungsergebnisse bereinigt und am 27. Juni 2019 von der Plenarversammlung zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet.

Die IUV 2019 sieht folgende neuen Finanzierungsgrundsätze vor:

- Die Tarife werden auf Basis der effektiven Ausbildungskosten ermittelt. Grundlage für die Berechnung bildet die vom Bundesamt für Statistik (BFS) erhobene Kostenstatistik für die universitären Hochschulen.
- Bei der Berechnung der Tarife werden die Infrastrukturkosten nicht mitgerechnet. Diese verbleiben bei den Universitätskantonen.
- Zudem wird bei den Forschungskosten ein Abzug von 15 % vorgenommen.
- Für die Berechnung der Tarife wird ein Standortvorteil der Universitätskantone von 15 % in Abzug gebracht.
- Der Rabatt für Wanderungsverluste wird aufgehoben. Alle Kantone zahlen die gleichen IUV-Tarife.

Die Totalrevision der IUV 1997 ist für den Kanton Basel-Landschaft von doppelter Bedeutung. Einerseits soll der freie und gleichberechtigte Zugang für die Baselbieter Studentinnen und Studenten zu allen Schweizer Universitäten auch künftig erhalten bleiben. Andererseits ist der Kanton Basel-Landschaft als Träger der Universität Basel daran interessiert, dass die Kosten der Ausbildung von Studierenden aus Nichtuniversitätskantonen angemessen entgolten werden.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der universitären Ausbildung für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit und damit für den Wohlstand der gesamten Schweiz in der hochtechnologisierten und digitalisierten Zukunft, erachtet es der Regierungsrat als zentral, dass längerfristig die Finanzierung der schweizerischen Hochschulen auf eine solide und ausgeglichene Grundlage gestellt wird. Die Totalrevision der IUV 1997 ist dazu lediglich ein erster Schritt.

Im Rahmen der Vernehmlassung und bei den Verhandlungen in der Plenarversammlung der EDK hat der Kanton Basel-Landschaft Einwände an der Umsetzung der IUV-Totalrevision zum Ausdruck gebracht und entsprechende Anträge gestellt. Angesichts der Mehrheitsverhältnisse in der EDK (11 Trägerkantone von Universitäten / 15 Nichtuniversitätskantone) wurde die Revision nicht in der vom Kanton Basel-Landschaft gewünschten Konsequenz umgesetzt. Nichtsdestotrotz geniesst die Sicherstellung des unbeschränkten Zugangs der Baselbieter Studierenden zu allen Schweizer Universitäten oberste Priorität. Daher beantragt der Regierungsrat die Genehmigung zur IUV 2019.

**1.2. Inhaltsverzeichnis**

1.	Übersicht .....	2
1.1.	Zusammenfassung .....	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis .....	3
2.	Bericht .....	4
2.1.	Ausgangslage .....	4
2.2.	Ziel der Vorlage .....	4
2.3.	Die IUV 2019 im Überblick .....	4
2.3.1.	Was bleibt unverändert? .....	4
2.3.2.	Die Finanzierungsgrundsätze der IUV 2019 .....	5
2.3.3.	Grundlagen für die Festlegung der interkantonalen Beiträge .....	5
2.3.4.	Fakultätsgruppen und Kompetenzen der Vereinbarungskantone .....	6
2.3.5.	Wanderungsverluste .....	7
2.3.6.	Berechnung der Beiträge im Übergang von der IUV 1997 auf die IUV 2019 .....	7
2.4.	Beurteilung der Totalrevision .....	8
2.4.1.	Vernehmlassungsantwort des Kantons Basel-Landschaft .....	8
2.4.2.	Beratungen in der Plenarversammlung der EDK .....	9
2.5.	Verhältnis zum Regierungsprogramm .....	10
2.6.	Rechtsgrundlagen .....	10
2.7.	Finanzielle Auswirkungen .....	10
2.8.	Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung .....	11
2.9.	Regulierungsfolgenabschätzung .....	12
2.10.	Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens .....	12
3.	Antrag .....	12
3.1.	Beschluss .....	12
4.	Anhang .....	13

## **2. Bericht**

### **2.1. Ausgangslage**

Seit dem Jahr 1997 geniessen Studierende in der Schweiz einen gleichberechtigten Zugang zu allen Universitäten. Möglich gemacht wurde dies durch die Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen vom 20. Februar 1997 (nachfolgend IUV 1997, SGS 664.3), der alle Kantone beigetreten sind (BL: LRV 97-146 vom 8. Juli 1997, LRB 1086 vom 16. Oktober 1997). Auf der Basis dieser Vereinbarung bezahlt ein Herkunftskanton für seine Studierenden einen Beitrag an die Ausbildungskosten (pro Jahr, pro Person, je nach Fachbereich) an den jeweiligen Universitätskanton bzw. an die jeweilige Universität. Damit wird für die Studierenden der gleichberechtigte Zugang zu einer universitären Hochschule in der Schweiz sichergestellt.

Die Plenarversammlung der schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat im Oktober 2015 eine Totalrevision der IUV 1997 beschlossen. Eine mehrkantonale Arbeitsgruppe hat einen Entwurf für eine Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen 2019 (nachfolgend IUV 2019) vorbereitet. Der Entwurf der IUV 2019 war vom 1. August 2017 bis am 31. Januar 2018 in einer sechsmonatigen Vernehmlassung bei allen Kantonen und weiteren Adressaten. Er wurde auf Basis der Vernehmlassungsergebnisse bereinigt und am 27. Juni 2019 von der Plenarversammlung zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet.

Der Vorstand der EDK kann die Vereinbarung in Kraft setzen, sobald 18 Kantone beigetreten sind. Unter der Annahme, dass die kantonalen Beitrittsverfahren in der Regel 12 bis 18 Monate in Anspruch nehmen, könnte die neue Vereinbarung vom EDK-Vorstand allenfalls mit Wirkung auf das Studienjahr 2021/22 in Kraft gesetzt werden. Dies bedeutet, dass die Beiträge für dieses Studienjahr gemäss den Regelungen der IUV 2019 berechnet werden könnten. Die erste Rechnungsstellung würde entsprechend im April 2022 erfolgen.

### **2.2. Ziel der Vorlage**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat den Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur IUV 2019, um auch künftig den freien und gleichberechtigten Zugang der Baselbieter Studentinnen und Studenten zu allen Schweizer Universitäten zu gewährleisten.

### **2.3. Die IUV 2019 im Überblick**

#### *2.3.1. Was bleibt unverändert?*

Mit der IUV 2019 werden alle Studierenden in der Schweiz weiterhin einen gleichberechtigten Zugang zu allen Universitäten haben.

Wie bis anhin bezahlt ein Herkunftskanton für seine Studierenden einen Beitrag an die Ausbildungskosten (pro Jahr, pro Person, je nach Fachbereich) an den jeweiligen Universitätskanton bzw. an die jeweilige Universität. Als Herkunftskanton gilt weiterhin der Kanton, in dem eine Studentin oder ein Student zum Zeitpunkt des Erwerbs des Zulassungsausweises (gymnasiale Maturität oder Äquivalent) wohnhaft war.

Da die Festlegung des zahlungspflichtigen Herkunftskantons unter der neuen IUV 2019 auf die gleiche Art und Weise wie unter der IUV 1997 erfolgt, sind keine substantiellen Änderungen betreffend den Vollzug erforderlich. Die Geschäftsstelle IUV bei der EDK wird den Vollzug der IUV 2019 gemeinsam mit dem Bundesamt für Statistik (BFS) sicherstellen.

Auch die neuen Kostengruppen der IUV 2019 stimmen mit den heutigen Fakultätsgruppen von Artikel 9 IUV 1997 überein (vgl. Abschnitt 2.3.3).

### 2.3.2. Die Finanzierungsgrundsätze der IUUV 2019

Die IUUV 2019 sieht folgende neue Finanzierungsgrundsätze vor:

- Die Tarife werden auf Basis der effektiven Ausbildungskosten ermittelt. Grundlage für die Berechnung bildet die vom BFS erhobene Kostenstatistik für die universitären Hochschulen. Diese Ausrichtung erlaubt gleichzeitig eine Angleichung an das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG, [SR 414.20](#)) des Bundes.
- Bei der Berechnung der Tarife werden die Infrastrukturkosten nicht mitgerechnet. Diese verbleiben bei den Universitätskantonen.
- Zudem wird bei den Forschungskosten ein Abzug von 15 % vorgenommen.
- Für die Berechnung der Tarife wird ein Standortvorteil der Universitätskantone von 15 % in Abzug gebracht.
- Der Rabatt für Wanderungsverluste wird aufgehoben. Alle Kantone zahlen die gleichen IUUV-Tarife.

### 2.3.3. Grundlagen für die Festlegung der interkantonalen Beiträge

Artikel 9 und 10 der IUUV 2019 legen auf der Basis der Finanzierungsgrundsätze die Grundlagen für die Berechnung der Beiträge fest (Vgl. Abbildung 1).

1. Grundsätzlich basieren die Kosten auf den Erhebungen des BFS. Von den Gesamtkosten werden die Drittmittel und die Infrastrukturkosten abgezogen und nur die durchschnittlichen Betriebskosten verwendet (siehe Säule A, Abbildung 1).
2. Die Infrastrukturkosten wie z. B. Miete und Abschreibungen müssten zwar in einer Vollkostenbetrachtung grundsätzlich einbezogen werden. Sie werden aber nicht angerechnet und verbleiben bei den Standortkantonen. Damit wird einerseits ein Teil des Standortvorteils abgegolten. Andererseits wäre es schwierig, die höchst unterschiedlichen Voraussetzungen an den Standorten (Alt- und Neubauten, Mietobjekte, unterschiedlicher Raumbedarf: Seminarräume vs. Labors) ausgewogen zu berücksichtigen. Auch bei der Fachhochschulvereinbarung (FHV) werden aus ähnlichen Überlegungen die Infrastrukturkosten nicht abgegolten.
3. Die Kosten für die Forschung, die nicht durch Dritte wie z. B. den Nationalfonds gedeckt sind, werden zwar grundsätzlich ebenfalls einbezogen, aber nicht zu 100 %. Es wird ein Abzug von 15 % vorgenommen (siehe Säule B, Abbildung 1)<sup>14</sup>. Damit wird berücksichtigt, dass zwar eine qualitativ hochstehende Lehre auf gute Forschung angewiesen, aber ein Teil der Forschungskosten für die Lehre nicht direkt notwendig ist. Die Forschung stellt für die Universitätskantone auch einen Standortvorteil dar, da sie zum Beispiel die Ansiedelung von Betrieben begünstigt. Die verbleibenden Kosten werden «standardisierte Kosten» genannt und entsprechen, vereinfacht ausgedrückt, den «Betriebskosten für eine gute Lehre».
4. Von den Betriebskosten werden die durchschnittlichen Bundesbeiträge (gemäss HFKG) abgezogen. Weiter werden für die Immatrikulations-, Studien- und Prüfungsgebühren pauschal 2'000 CHF pro Studentin oder Student abgezogen (siehe Säule C, Abbildung 1). Das Ergebnis kann als «ungedeckte Betriebskosten für eine gute Lehre» bezeichnet werden.
5. Zur Berücksichtigung von weiteren Standortvorteilen wird von den verbleibenden Kosten ein zusätzlicher Standortabzug von 15 % vorgenommen (siehe Säule D, Abbildung).
6. Den Trägerkantonen verbleiben somit, wie Säule E in Abbildung 1 zeigt, die Infrastrukturkosten, 15 % der Forschungskosten und der Standortabzug von 15 %. Die Mehrheit der Kantone fasst das Total dieser ungedeckten Kostenelemente als Abgeltung der Standortvorteile auf.

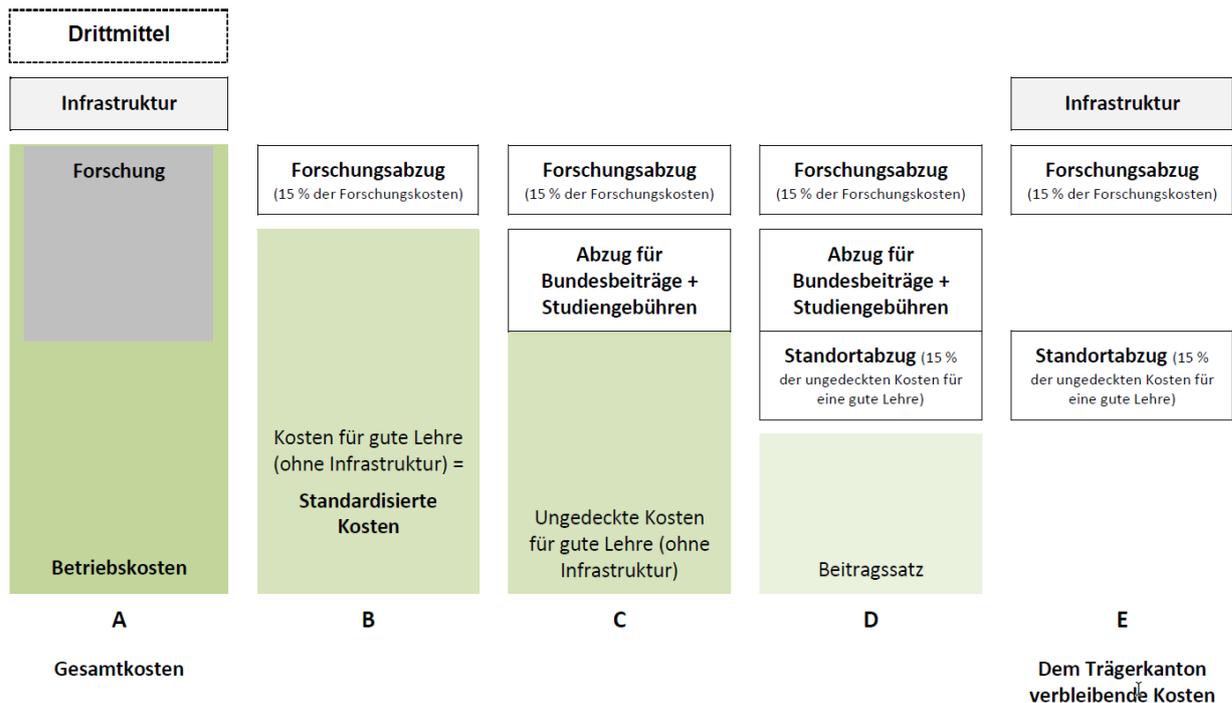


Abbildung 1: Finanzierungsgrundsätze die Grundlagen für die Berechnung der Beiträge

#### 2.3.4. Fakultätsgruppen und Kompetenzen der Vereinbarungskantone

Artikel 9 Absatz 2 hält fest, dass die Definition der Fachbereiche und deren Zuordnung zu einer Kostengruppe im Anhang zur Vereinbarung erfolgen.

In Artikel 9 Absatz 3 wird der Konferenz der Vereinbarungskantone die Kompetenz zur Änderung des Anhangs gegeben: So besteht die Möglichkeit, bei wesentlichen Veränderungen der Kostenstruktur von Studienangeboten die Zuordnung dieser Angebote zu einer Kostengruppe zu ändern, zusätzliche Kostengruppen einzurichten und/oder bestehende Kostengruppen aufzuteilen. Schliesslich gewährt der Absatz der Konferenz der Vereinbarungskantone die Kompetenz, die für die Forschung anzurechnenden Betriebskosten einer Kostengruppe zu plafonieren. Die genannten Kompetenzen wurden der Konferenz der Vereinbarungskantone eingeräumt, da die Vernehmlassung zur neuen IUV gezeigt hatte, dass viele Kantone – angesichts der Einführung eines dynamischen Modells – diese Elemente für die Steuerung der Kostenentwicklung wünschen.

Die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens definierten Kostengruppen der IUV 2019 stimmen mit den heutigen Fakultätsgruppen von Artikel 9 IUV 1997 überein:

**Kostengruppe I:** Geistes- und Sozialwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften und Recht

**Kostengruppe II:** exakte Wissenschaften, Naturwissenschaften, technische Wissenschaften, Pharmazie, erstes und zweites Studienjahr der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin

**Kostengruppe III:** Human-, Zahn- und Veterinärmedizin ab drittem Studienjahr

Wie in der heutigen Fakultätsgruppe I ist der Fachbereich «Interdisziplinäre und Andere» auch in der Kostengruppe I enthalten. In diesen Fachbereich fallen heute die Fachrichtungen Ökologie, Sport, Militärwissenschaften, Frauen- und Geschlechterforschung sowie interdisziplinäre bzw. interfakultäre Studien. In der Statistik der Hochschulfinanzen des BFS wird nicht nach vorklinischer und klinischer Ausbildung in den medizinischen Studiengängen unterschieden. Folglich werden die

medizinischen Studiengänge des ersten und zweiten Studienjahres bei der Ermittlung der Beitragshöhe ihrer Kostengruppe nicht berücksichtigt. Dies ist vertretbar, da es sich um ähnliche Lehrveranstaltungen wie in den anderen Fachbereichen dieser Kostengruppe handelt (z.B. Chemie, Biologie).

Anders als die bisherige IUV sieht die neue IUV 2019 die in Artikel 6 geregelte 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.

Für die Kostengruppe III (Human-, Zahn- und Veterinärmedizin ab drittem Studienjahr) liegen aktuell keine validierten Kosten vor. Dieser Umstand ist damit begründet, dass die Ausbildung insbesondere der Studierenden der Humanmedizin ab dem dritten Studienjahr sowohl an den Universitäten als auch an den Universitätsspitalern stattfindet. Seit mehreren Jahren läuft ein Projekt zur Erhebung der Kosten für Lehre und Forschung in Humanmedizin (EKOH) im Auftrag der Schweizerischen Hochschulkonferenz und in Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), um validierte Kosten zu erarbeiten. Solange für die Kostengruppe III keine validierten Kosten vorliegen, regelt daher Artikel 26 Absatz 3 den Beitrag für diese Kostengruppe: Diese betragen für die Kostengruppe III das Doppelte der Beiträge für die Kostengruppe II. Die Konferenz der Vereinbarungskantone entscheidet, ab welchem Rechnungsjahr die Beiträge für die Kostengruppe III auf Basis der validierten Kosten berechnet werden.

Sobald validierte Kostendaten für die Kostengruppe III vorliegen, setzt Artikel 10 Absatz 2 eine Obergrenze der Beiträge der Kostengruppe III. Diese liegt in der doppelten Höhe der Kosten für die Lehre pro Studentin bzw. pro Student und berücksichtigt, dass die in der Kostengruppe III anfallenden Forschungskosten nicht vollständig erhoben werden können. Nach Vorliegen von validierten Kostendaten sieht die Vereinbarung somit zunächst die Ermittlung der Beiträge gemäss der in den Artikeln 9 und 10 Absatz 1 festgelegten Berechnungsweise vor. In einem zweiten Schritt sieht Artikel 10 Absatz 2 vor, zu prüfen, ob die so ermittelten Beiträge die definierte Obergrenze übersteigen. Falls dies der Fall ist, werden die Beiträge auf der Höhe der Obergrenze, das heisst dem Doppelten der Lehrkosten, plafoniert.

### *2.3.5. Wanderungsverluste*

Das aktuell gültige System mit Rabatten auf die IUV-Tarife, die sechs Kantonen gewährt werden, wird abgeschafft. Diese Abzüge waren 1997 eingeführt worden, weil einige Kantone damals hohe Wanderungsverluste aufwiesen, d.h. überdurchschnittlich viele ihrer Studierenden kehrten nach dem Studium nicht mehr in ihren Herkunftskanton zurück. Den Kantone Uri, Wallis und Jura wurde ein Rabatt von 10 %, den Kantonen Glarus, Graubünden und Tessin ein Rabatt von 5 % gewährt. Neue Zahlen zeigen auf, dass heute ausser den Universitätskantonen Basel, Bern, Genf, Waadt und Zürich alle Kantone Wanderungsverluste verzeichnen.

### *2.3.6. Berechnung der Beiträge im Übergang von der IUV 1997 auf die IUV 2019*

Um die finanziellen Auswirkungen zu glätten, die sich aus dem Übergang IUV 1997 zur vorliegenden IUV 2019 ergeben, sieht Artikel 27 eine Sonderbestimmung vor, welche die Beitragshöhe der IUV für die ersten drei Jahre nach Inkrafttreten der neue IUV regelt:

Die Differenz zwischen den Beiträgen IUV 2019 und IUV 1997 wird im ersten Jahr mit dem Faktor 0.25, im zweiten Jahr mit dem Faktor 0.5 und im dritten Jahr dem Faktor 0.75 multipliziert und basierend auf den Beiträgen gemäss IUV 1997 der entsprechende Korrekturbetrag für jeden Kanton festgelegt. Nach Abschluss dieser dreijährigen Übergangsphase erfolgt die Berechnung der Kantonsbeiträge ausschliesslich basierend auf der IUV 2019.

## 2.4. Beurteilung der Totalrevision

Die Totalrevision der IUV 1997 ist für den Kanton Basel-Landschaft von doppelter Bedeutung. Einerseits soll der freie und gleichberechtigte Zugang für die Baselbieter Studentinnen und Studenten zu allen Schweizer Universitäten auch künftig sichergestellt sein. Andererseits ist der Kanton Basel-Landschaft als Träger der Universität Basel daran interessiert, dass die Kosten der Ausbildung von Studierenden aus Nichtuniversitätskantonen angemessen entgolten werden.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der universitären Ausbildung für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit und damit für den Wohlstand der gesamten Schweiz in der hochtechnologisierten und digitalisierten Zukunft, erachtet es der Regierungsrat als zentral, dass längerfristig die Finanzierung der schweizerischen Hochschulen auf eine solide und ausgeglichene Grundlage gestellt wird. Die Totalrevision der IUV 1997 ist dazu lediglich ein erster Schritt.

### 2.4.1. Vernehmlassungsantwort des Kantons Basel-Landschaft

Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme festgehalten, dass die Revision richtige und notwendige Erneuerungen vorsieht. Insbesondere sollen die Tarife künftig nicht mehr pauschal nach politischen Kriterien festgesetzt werden, sondern von den „effektiven“ Kosten abgeleitet werden. Die Berechnung der Kosten erfolgt jedoch nach Standards, die den realen Kosten der Universitäten in keiner Weise gerecht werden. Insbesondere war es eine Auflage der Revision, dass das Gesamtvolumen der Abgeltungen, welches die Herkunftskantone für ihre Studierenden an Universitäten entrichten, nicht steigen darf. Diese Ausgangslage führte dazu, dass das System zwar verbessert wird, jedoch die Differenz zwischen der Höhe der IUV-Beträge und Vollkosten pro Studierenden nach wie vor hoch ist und von den Universitätskantonen getragen werden muss. Ein Blick auf die folgende Tabelle 1 macht dies deutlich. In der 2. Spalte sind die Kosten für die Lehre an der Universität Basel inklusive einem Forschungsanteil nach Abzug der Grundbeiträge des Bundes ausgeführt, in der 3. Spalte die IUV-Tarife, in der 4. Spalten den Anteil der IUV-Beiträge an die Gesamtkosten in Prozent und schliesslich die Differenz in Franken.

Tabelle 1: Deckungsgrad IUV-Beiträge an Studienkosten nach Fakultätsgruppen im Jahr 2015

	Kosten Lehre inkl. Forschungsanteil nach Abzug Bundesbeiträge in CHF	Tarife IUV in CHF	Anteil IUV-Beitrag an Gesamtkosten	Differenz in CHF
Durchschnittskosten pro Stud. Gruppe I	21'562	10'600	49.2 %	<b>10'962</b>
Durchschnittskosten pro Stud. Gruppe II	54'297	25'700	47.3 %	<b>28'597</b>
Durchschnittskosten pro Stud. Gruppe III	119'609	51'400	43.0 %	<b>68'209</b>

Die Zahlen sind nicht neu, sie wurden für die Beantwortung eines Postulats erstellt (Stand 2015). Die Tarife sind jedoch aktuell unverändert und die Problematik der erheblichen Differenz gegenüber den Vollkosten besteht nach wie vor.

Die Rahmenbedingungen der Revision der IUV erklären sich daraus, dass in den entscheidenden Gremien, insbesondere der EDK, die Nichtuniversitätskantone in der Mehrheit sind. Es geht auf Dauer jedoch nicht an, dass die Universitätskantone real mit steigenden Kosten konfrontiert sind, der Ausgleich dieser Kosten durch die anderen Kantone jedoch stagniert. Vor diesem Hintergrund bekennt sich der Regierungsrat zwar zum nationalen Hochschulsystem und der Weiterführung der IUV. Mit seiner Kompromissbereitschaft zum vorliegenden IUV-Entwurf verband der Regierungsrat jedoch die Erwartung, dass der föderale Lastenausgleich auch im Hochschulbereich in den nächsten Jahren sachdienlicher und gerechter ausgestaltet werden sollte.

#### 2.4.2. Beratungen in der Plenarversammlung der EDK

In den Beratungen der IUV-Revision an den Sitzungen der Plenarversammlung der EDK im März und im Juni 2019 hat die Vorsteherin der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD) mehrfach und vehement die Anliegen des Kantons Basel-Landschaft zum Ausdruck gebracht: Mit der Festlegung des Grundsatzes, dass durch die IUV-Revision das Gesamtvolumen im IUV-System nicht zunehmen darf, wurde die Chance verpasst, das schweizerische Hochschulsystem auf eine langfristig gesicherte finanzielle Grundlage zu stellen. Dies ist für den Kanton Basel-Landschaft höchst unbefriedigend, da die Differenz zwischen der Höhe der IUV-Beiträge und den Vollkosten pro Studierende nach wie vor sehr hoch bleibt.

Den Forschungsabzug von 15 % sieht der Kanton Basel-Landschaft als problematisch an. Die universitäre Grundlagenforschung stellt einen massgeblichen Nutzen für die Allgemeinheit dar, von welchem nicht nur die Trägerkantone profitieren. Neben dem Forschungsabzug, der mit einem Standortvorteil für die Träger von Universitäten begründet wird, sollen nochmals 15 % explizit für den Standortvorteil abgezogen werden. Der Standortvorteil wird damit quasi doppelt verrechnet, obwohl die Trägerkantone bereits für die hohen Infrastrukturkosten keine Abgeltung via IUV erhalten.

In der Juni-Sitzung hat der Kanton Basel-Landschaft zwei Anträge eingereicht: Beim ersten Antrag ging es um Artikel 26 Absatz 3 der IUV 2019. Dieser sieht eine Übergangsregelung für die Festlegung der IUV-Beiträge für die Kostengruppe III (Human, Zahn- und Veterinärmedizin) vor (vgl. Abschnitt 1.3.3). Da die Differenz zwischen den IUV-Tarifen und den Vollkosten insbesondere in der Kostengruppe III erheblich ist, wurde die Übergangslösung, wie sie Artikel 26 Absatz 3 festschreibt, als unzureichend erachtet. Eine Annäherung an validierte Kosten wird sich mit der Festlegung der Referenzkosten ergeben, welche die Plenarversammlung der Schweizerischen Hochschulkonferenz Ende 2019 verabschiedet wird.

Die Totalrevision der IUV 1997 sollte daher erst nach Vorliegen der Beschlüsse der Schweizerischen Hochschulkonferenz zu den Referenzkosten verabschiedet werden. Dieser Antrag des Kantons Basel-Landschaft wurde abgelehnt.

Mit dem zweiten Antrag des Kantons Basel-Landschaft sollte erreicht werden, dass die Auswirkungen der Revision regelmässig überprüft bzw. validiert werden. Dieser Antrag ist ebenfalls in der verpassten Chance begründet, das schweizerische Hochschulsystem langfristig auf eine gesicherte finanzielle Grundlage zu stellen. In der aktuellen Entwicklung hin zu einer hochtechnologisierten und digitalisierten Gesellschaft nimmt die Bedeutung der universitären Ausbildung für den Bedarf an bestens ausgebildeten Fachkräften sowie für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit und somit für den Wohlstand der ganzen Schweiz deutlich zu und wird in den kommenden Jahren weiter steigen.

Die Konkurrenz aus den USA und Asien nimmt in der Hochschulbildung markant zu. Insbesondere die asiatischen Staaten investieren zunehmend in ihre Universitäten. Damit wird sich auch der Wettbewerbsdruck für die universitären Hochschulen weiter erhöhen und folglich werden die Kosten der universitären Hochschulen weiter anwachsen und die Trägerkantone langfristig an ihre Grenzen kommen. Nur mit der Solidarität aller Kantone wird sich die Schweiz im Bereich der Hochschulausbildung auf dem aktuell hohen Niveau halten können.

Diesem Antrag wurde zugestimmt. Mit der eingebrachten Kritik hat die Vorsteherin der BKSD erwirkt, dass die kostenmässigen Auswirkungen der vorgenommenen Anpassungen alle drei Jahre nach Einführung in regelmässigem Rhythmus überprüft werden. Sobald 18 Kantone der IUV 2019 beigetreten sein werden, wird diese in Kraft treten und die IUV-Kommission wird ihre Geschäftsstelle im EDK Generalsekretariat mit den weiteren Arbeiten beauftragen. Dazu wird auch gehören, dass die regelmässige Überprüfung der Auswirkungen der IUV-Revision erstmals drei Jahre nach Inkrafttreten durchgeführt und darüber berichtet wird.

Trotz der geäusserten Einwände an der Umsetzung der IUV-Totalrevision genießt die Sicherstellung des weiterhin unbeschränkten Zugangs der Baselbieter Studierenden zu allen Schweizer Universitäten oberste Priorität. Daher beantragt der Regierungsrat dem Landrat den Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur IUV 2019.

## 2.5. Verhältnis zum Regierungsprogramm

In der Langfristplanung des Aufgaben- und Finanzplans 2020–2023 (LRV 2019-530) stellt der Regierungsrat fest, dass der äusserst dynamische wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel ein anpassungsfähiges und qualitativ hochstehendes Bildungssystem bedingt. Neben einer leistungsfähigen Volksschule und der dualen Berufsbildung gehören dazu auch die akademischen Studienwege. Bei den Studienerfolgsquoten nehmen die Baselbieter Studierende einen Spitzenrang ein. Um diese Stärke auch weiterhin zu ermöglichen und vor dem Hintergrund der künftigen Herausforderungen erachtet es der Regierungsrat von zentraler Bedeutung, dass mit dem Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur IUV 2019 die Baselbieter Studentinnen und Studenten auch künftig freien Zugang der zu allen Schweizer Universitäten haben.

## 2.6. Rechtsgrundlagen

Die IUV 1997 ist ein rechtsetzender Vertrag zwischen Kantonen im Sinne von Artikel 48 der Bundesverfassung (SR 101). Sie hat denselben formalrechtlichen Rang wie das Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (Schulkonkordat 1970, SGS 649.1), die Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (Diplomanerkennungsvereinbarung 1993, SGS 649.7) oder die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat 2007, SGS 649.11).

Die Vereinbarung regelt Fragen des interkantonalen Lastenausgleichs und untersteht daher der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (IRV, SGS 149.91).

## 2.7. Finanzielle Auswirkungen

**Voraussichtliche Mehr- oder Minderausgaben** (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):

Ja

Nein

Von der IUV sind im AFP zwei Positionen betroffen:

- IUV-Beiträge für Baselbieter-Studierende, die nicht an der Universität Basel, sondern an einer anderen kantonalen Universität studieren: Profitcenter: P2501, Kontengruppe: 3631, Innenauftrag 500795.
- Trägerbeitrag an die Universität Basel (Einfluss der IUV auf das Restdefizit, welches von den Trägerkantonen je zur Hälfte getragen wird): Profitcenter: P2500, Kontengruppe: 3631, Innenaufträge: 501671/501891

Insgesamt wird der Wechsel von der IUV 1997 auf die IUV 2019 nicht zu einer sprunghaften Erhöhung oder Senkung der Beiträge führen.

Im Vorfeld der Verabschiedung der IUV 2019 wurden verschiedene Beispielrechnungen zum Beitragsvolumen IUV, d.h. die gesamten Zahlungen, welche auf der Basis der IUV 2019 erfolgen, vorgenommen. Simuliert wurde die Entwicklung des IUV-Beitragsvolumens für verschiedene zurückliegende Studienjahre unter Anwendung des neuen Systems der IUV 2019.

Das Ergebnis dieser Berechnungen variiert, da verschiedene Einflussfaktoren wirken. Zum Beispiel:

- die Entwicklung der durchschnittlichen Kosten für das Studium (z.B. abhängig vom Betreuungsverhältnis)
- die Entwicklung der Studierendenzahlen
- die Verteilung der Studierenden auf die verschiedenen Kostengruppen.

Die Berechnungen gelten somit nur für das jeweilige Jahr und können nicht generalisiert werden. Im Resultat haben die Berechnungen für die drei Studienjahre 2014/15, 2015/16 und 2016/17 aufgezeigt, dass sich die Veränderung im Vergleich zur IUV 1997 in einem niedrigen einstelligen Prozentbereich bewegt.

Da die definitiven IUV-Tarife erst nach Inkrafttreten der neuen Vereinbarung auf der Basis neuester BFS Kostendaten berechnet werden, sind die finanziellen Auswirkungen zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizierbar.

**Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):**

Ja  Nein

Der AFP 2020-2023 basiert auf den aktuell gültigen IUV-Tarifen. Da die zukünftigen IUV-Tarife erst beim Inkrafttreten auf Basis neuester BFS-Kostendaten berechnet werden, können über die Auswirkungen auf den Finanzplan noch keine Aussagen gemacht werden.

**Auswirkungen auf den Stellenplan (§ 4a Abs. 1 Bst. a Vo FHG):**

Ja  Nein

**Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Risiken (§ 35 Abs. 1 Bst. k, § 49–51 Vo FHG):**

**Wirtschaftlichkeitsbetrachtung:** Für die Wirtschaft wird der Bedarf an auf universitärem Level ausgebildeten Fachkräften in den kommenden Jahren weiter steigen. Obwohl die Universität Basel eine Volluniversität ist, deckt sie nicht alle Disziplinen und alle Ausrichtungen der Disziplinen ab, die für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen im Kanton Basel-Landschaft von Bedeutung sein können. Daher ist es auch im Sinne der Wirtschaftlichkeit wichtig, dass den Baselbieter Studierenden, der freie Zugang an alle Universitäten in der Schweiz erhalten bleibt.

**Risiken:** Als bikantonaler Trägerkanton der Universität Basel birgt der Beitritt zur IUV auch Risiken. Der Universitätsvertrag (SGS 664.1) hält in § 33 fest, dass die Vertragskantone die Vollkosten ihrer Studierenden finanzieren. Für die Festlegung des Restdefizits, welches von den Vertragskantonen aktuell je zur Hälfte finanziert wird, werden die Erträge der Universität berücksichtigt. Zu diesen Erträgen gehören auch die Beiträge gemäss IUV. 2018 betragen diese Beiträge zugunsten Universität Basel CHF 78.5 Mio. bzw. 10.7 % des gesamten Ertrags. Wie stark sich die IUV 2019 künftig auf den Anteil des Kantons Basel-Landschaft am Globalbeitrag an die Universität auswirken wird, lässt sich aktuell nicht abschätzen.

**2.8. Finanzhaushaltsrechtliche Prüfung**

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 12 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

## **2.9. Regulierungsfolgenabschätzung**

Ein Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur Interkantonalen Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von Universitären Hochschulen vom 27. Juni 2019 hat für Gemeinden und Unternehmen im Kanton Basel-Landschaft keine Auswirkungen.

## **2.10. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

In der Vernehmlassung gingen keine ablehnenden Stellungnahmen oder Änderungsanträge ein.

Der Verband der Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft (VBLG) verzichtete auf eine Stellungnahme. Einige Gemeinden haben eigene Antworten verfasst. Bis auf die Gemeinde Pfeffingen, welche den Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur IUV 2019 begrüsst, haben sich alle dem VBLG angeschlossen.

Auch die Parteien haben der Vorlage zugestimmt. In Ihren Stellungnahmen wurden diverse Punkte genannt, welche nicht aus den Augen verloren werden sollen. So erwartet etwa die CVP dass der Regierungsrat sich weiter dafür einsetzt, dass der föderale Lastenausgleich künftig auch im Hochschulbereich gerechter ausgestaltet wird. Die EVP würde es begrüssen, wenn sich auch die Kantone Solothurn und Aargau künftig als Universitätskantone engagieren würden. Die FDP und SVP weisen darauf hin, dass die Mehrheitsverhältnisse in der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), wie in der Landratsvorlage ausgeführt, zu Ungunsten der Universitätskantone ausfallen: Die IUV-Beitragskosten der Nicht-Universitätskantone bleiben stabil während die Mittel zugunsten ihrer universitären Hochschulen bei den Universitätskantonen steigen. Die SP stellt fest, dass die doppelte Berücksichtigung des Standortvorteils (über den Abzug von 15% der Forschungskosten für Spitzenforschung und den direkten Standortabzug von 15% der ungedeckten Kosten) eine politisch ausgehandelte Grösse ist, die jedoch im Paket mit den wegfallenden Rabatten für Wanderungsverluste plausibel sinnvoll erscheine. Die SVP hat zudem darauf hingewiesen, dass der Antrag BL zur Überprüfung der Auswirkungen der IUV-Revision nicht in die Vereinbarung eingeflossen sei. Eine Erläuterung zur Umsetzung der Überprüfung durch die IUV-Geschäftsstelle wurde in Abschnitt 2.4.2, Seite 9 ergänzt. Von Seiten der Grünen Baselland ist keine Stellungnahme eingegangen.

Alle Stellungnahmen stimmen dem Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur IUV 2019 zu, um den gleichberechtigten Zugang aller Baselbieter Studierenden zu den Schweizer Universitäten sicherzustellen.

## **3. Antrag**

### **3.1. Beschluss**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen.

Liestal, 2. Juni 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

#### **4. Anhang**

- Entwurf Landratsbeschluss
- Entwurf Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von Universitären Hochschulen vom 27. Juni 2019
- Erläuterungen zum Vereinbarungstext

## **Landratsbeschluss**

### **über den Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über die Beiträge an Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (Interkantonale Universitätsvereinbarung, IUV 2019)**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (Interkantonale Universitätsvereinbarung, IUV) vom 27. Juni 2019 wird genehmigt.
2. Die Ziffer 1 dieses Beschlusses unterliegt der Volksabstimmung gemäss § 30 Abs. 1 Bst. b und § 31 Abs. 1 Bst. c der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SGS 100).
3. Der Regierungsrat wird ermächtigt, nach ungenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder bei Zustimmung der Stimmberechtigten im Falle einer Volksabstimmung gegenüber dem Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) den Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zur Interkantonale Universitätsvereinbarung mitzuteilen.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: