

Vorlage an den Landrat

Titel: **Bericht zum Postulat [2016-049](#) der FDP-Fraktion: «Neuverhandlungen Interkantonale Universitätsvereinbarung»**

Datum: 4. Juli 2017

Nummer: 2017-274

Bemerkungen: **[Verlauf dieses Geschäfts](#)**

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

Vorlage an den Landrat

2017/274

Bericht zum Postulat 2016-049 der FDP-Fraktion: «Neuverhandlungen Interkantonale Universitätsvereinbarung»

vom 4. Juli 2017

1. Text des Postulats

„Am 25. Februar 2016 reichte die FDP-Fraktion das Postulat [2016-049] «Neuverhandlungen Interkantonale Universitätsvereinbarung» mit folgendem Wortlaut ein:

Baselland und Basel-Stadt stellen lediglich 20.0% resp. 16.6% der Immatrikulierten an der Universität Basel. Durch ihre gemeinsame Trägerschaft tragen sie jedoch zu je 50% das Restdefizit der Universität.

Ausländische Studierende (25.2% der Immatrikulierten) zahlen lediglich die verhältnismässig bescheidenen Studiengebühren. Solothurn (5.6% der Immatrikulierten), Aargau (9.7% der Immatrikulierten) sowie die übrigen Schweizer Kantone (22.8% der Immatrikulierten) entrichten Kompensationsbeiträge über die Interkantonale Universitätsvereinbarung IUV, die je nach Fakultätsgruppe zwischen CHF 10'000 und 49'000.- pro Jahr und Studierendem liegen.

Diese vereinbarten Abgeltungen für die ausserkantonalen Studierenden liegen jedoch weit entfernt von den tatsächlichen Vollkosten, womit die verbleibenden Restkosten (nach Abzug von zusätzlichen Bundessubventionen) hauptsächlich an den Kantonen Baselland und Basel-Stadt hängen bleiben. Bei einer Erhöhung der IUV-Beiträge würde der Kanton Baselland für Studierende an ausserkantonalen Universitäten ebenfalls mehr bezahlen. Jedoch dürfte der Netto-Effekt positiv sein.

Wir laden den Regierungsrat deshalb ein, sich gemeinsam mit den übrigen Universitätskantonen für eine massgebliche Erhöhung der IUV-Beiträge einzusetzen.

Der Regierungsrat wird gleichzeitig eingeladen, die Interkantonale Universitätsvereinbarung (möglichst gemeinsam mit weiteren Universitätskantonen) auf den nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen, sofern keine Aussicht auf Erfolg besteht.

Ergänzend soll der Regierungsrat Bericht über die finanziellen Auswirkungen einer möglichen Erhöhung der IUV-Beiträge ablegen.“

2. Stellungnahme des Regierungsrates

2.1. Ausgangslage

Im Jahr 2015 waren an der Universität Basel 12'729 Studierende immatrikuliert; 20.5 % aus dem Kanton Basel-Landschaft, 17.7 % aus dem Kanton Basel-Stadt, 9.9 % aus dem Kanton Aargau, 5.4 % aus dem Kanton Solothurn und 22.9 % aus anderen Kantonen. Der Anteil an ausländischen Studierenden machte im Jahr 2015 23.6 % aus. 45 % der ausländischen Studierenden waren dabei Doktoranden, 23 % Master- und 32 % Bachelorstudierende.

Die Universität Basel wird durch die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt partnerschaftlich getragen (§ 1, Universitätsvertrag, [SGS 664.1](#)). Im Jahr 2015 wurde die Universität durch den Kanton Basel-Landschaft mit CHF 161.9 Mio. (22.2 %) und durch den Kanton Basel-Stadt mit CHF 163.2 Mio. (22.4 %) finanziert. Die Grundbeiträge des Bundes gemäss Universitätsförderungsgesetz (UFG) betragen für die Universität Basel 2015 CHF 96 Mio. (13.2 %) und aus der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) wurden ihr CHF 73.3 Mio. (10.1 %) zugesprochen. Zudem erwirtschaftete die Universität Basel im Jahr 2015 21.7 % aus Projektzusprachen, wovon 10.8 % aus dem Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und 10.9 % aus Forschungsförderungsprogrammen der Europäischen Union sowie aus privaten Stiftungen und Spenden stammten. Die restlichen 10.4 % der Mittel sind auf Sonderbeiträge, den periodenfremden Ertrag sowie Erträge aus Gebühren, Dienstleistungen und den Vermögenserfolg zurückzuführen.

Die Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 (IUV, [SGS 664.3](#)) regelt den gleichberechtigten interkantonalen Zugang zu den Universitäten und die Abgeltung der Nicht-Universitätskantone an die Universitätskantone. Ein Kanton wird zahlungspflichtig, wenn Studierende zum Zeitpunkt der Erlangung des Universitätszulassungsausweises (i.d.R. Maturitätszeugnis) ihren gesetzlichen Wohnsitz im betreffenden Kanton haben und anschliessend an einer Universität eines anderen Kantons studieren. Dabei werden von den Kantonen jährlich pauschale Beiträge für Studierende vor dem Erstabschluss (Bachelor, Master, Lizentiats- und Diplomstufe) und auf Stufe des Doktorats an die Universitätskantone geleistet. Die Umsetzung der IUV stützt sich auf die Studierendenzahlen, die nach den Kriterien des schweizerischen Hochschulinformationssystems des Bundesamtes für Statistik ermittelt werden (Art. 9, IUV).

Der Tatsache, dass die Ausbildungskosten zwischen den Disziplinen stark variieren, kam im Rahmen der Vorarbeiten zur Ausarbeitung der IUV eine zentrale Bedeutung zu. So ist die medizinische Ausbildung besonders kostspielig, währenddessen beispielsweise Geistes- und Sozialwissenschaften deutlich weniger kosten. Die Beiträge, welche an die Universitätskantone geleistet werden, berechnen sich aus diesem Grund je nach der Zugehörigkeit der Studierenden zu einer der drei in der IUV ausgewiesenen Fakultätsgruppen.

Tabelle 1: Unterteilung in Fakultätsgruppen

Fakultätsgruppe I	Studierende der Geistes- und Sozialwissenschaften
Fakultätsgruppe II	Studierende der Exakten-, Natur- und technischen Wissenschaften, der Pharmazie, der Ingenieurwissenschaften und der vorklinischen Ausbildung (erstes und zweites Studienjahr) der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin
Fakultätsgruppe III	Studierende der klinischen Ausbildung der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin ab drittem Studienjahr

Die pauschalen Beiträge pro Studierenden und Jahr belaufen sich seit dem Studienjahr 2013/14 auf folgende Beträge.

Tabelle 2: Beiträge nach Fakultätsgruppe

Fakultätsgruppe I	Fakultätsgruppe II	Fakultätsgruppe III
CHF 10'600	CHF 25'700	CHF 51'400

Dabei ist zu beachten, dass einigen Kantonen aufgrund hoher Wanderungsverluste ein Abzug gewährt wird. Dieser beträgt für die Kantone Uri, Wallis und Jura 10 % sowie für die Kantone Glarus, Graubünden und Tessin 5 %. Der Abzug der Wanderungsverluste geht zu Lasten der Universitätskantone.

Die Universität Basel hat im Jahr 2014 CHF 75.6 Mio. und im Jahr 2015 CHF 73.3 Mio. aus den IUV-Beiträgen erhalten. Trotz der Zunahme der absoluten Studierendenzahlen (2014: 12'560 / 2015: 12'729) war damit 2015 ein leichter Rückgang der IUV-Beiträge zu verzeichnen. Dieser ergibt sich aus der jährlich stattfindenden Fluktuation des Studierendenbestandes (Neueintritte und Abschlüsse) und aus den Veränderungen in der Aufteilung innerhalb bzw. zwischen den einzelnen Fakultätsgruppen. Folgende Tabelle zeigt die Aufteilung der Beiträge nach Fakultätsgruppen zugunsten der Universität Basel in den Jahren 2014 und 2015.

Tabelle 3: IUV-Beiträge zugunsten der Universität Basel nach Fakultätsgruppen für die Jahre 2014 und 2015

	Rechnung 2014	Rechnung 2015
Gesamtbeitrag übrige Kantone gemäss Interkantonaler Universitätsvereinbarung zugunsten der Universität	CHF 75'565'511	CHF 73'264'881
Beitrag pro Fakultätsgruppe:		
Fakultätsgruppe I	CHF 21'747'566	CHF 20'568'590
Fakultätsgruppe II	CHF 24'255'644	CHF 23'912'764
Fakultätsgruppe III	CHF 29'562'301	CHF 28'783'527

Der Kanton Basel-Landschaft leistet für die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons, die an einer Universität eines anderen Kantons studieren, ebenfalls IUV-Beiträge. Im Jahr 2015 bezahlte der Kanton Basel-Landschaft CHF 9.74 Mio. an IUV-Beiträgen. Die folgende Tabelle zeigt die jährlichen IUV-Beiträge des Kantons seit 2010.

Tabelle 4: IUV-Beiträge des Kantons Basel-Landschaft seit 2010 in CHF

2010	2011	2012	2013	2014	2015
8'337'760	8'373'197	8'672'362	8'794'730	9'661'100	9'737'900

2.2. Deckungsgrad der IUV-Beiträge an der Universität Basel

Die Universität Basel hat eine Kostenschätzung nach Fakultätsgruppen gemäss IUV vorgenommen. Die nachfolgenden Tabellen zeigen die IUV-Einnahmen der Universität im Verhältnis zu den Kosten für die Lehre inklusive Forschungsanteil¹ gemäss den Kostenrechnungen aus den Jahren 2014 und 2015. Ebenfalls berücksichtigt bei der Festlegung der Kosten sind die Beiträge des Bundes gemäss Universitätsförderungsgesetz (UFG)² pro Fakultätsgruppe. Diese Zahlen werden normalerweise von der Universität nicht ausgewiesen und wurden zur Beantwortung des vorliegenden Postulats berechnet.

¹ Definition Forschungsanteil: Verbleibenden Kosten der Lehre nach Abzug der Finanzierungsbeiträge von Dritten.

² Seit dem 1. 1. 2017 sind die Artikel im neuen Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz zur Festlegung der Beiträge des Bundes in Kraft. ([SGS 414.20](#)).

Tabelle 5: Deckungsgrad IUV-Beiträge an Studienkosten nach Fakultätsgruppen im Jahr 2014

	Kosten Lehre inkl. Forschungsanteil nach Abzug Bundesbeiträge gemäss UFG in CHF	Beitrag IUV in CHF	Anteil IUV-Beitrag an Gesamtkosten	Differenz in CHF
Durchschnittskosten pro Stud. Gruppe I	20'555	10'600	51.6 %	9'955
Durchschnittskosten pro Stud. Gruppe II	55'952	25'700	45.9 %	30'252
Durchschnittskosten pro Stud. Gruppe III	115'959	51'400	44.3 %	64'559

Tabelle 6: Deckungsgrad IUV-Beiträge an Studienkosten nach Fakultätsgruppen im Jahr 2015

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

Diese Auflistung zeigt, dass bezogen auf die Universität Basel der Kostendeckungsgrad der IUV pro Fakultätsgruppe unterschiedlich hoch ausfällt. Es wird ersichtlich, dass zwischen den Vollkosten pro Studierende/n und den erhaltenen IUV-Beiträgen eine relativ grosse Lücke besteht. Diese Differenz für Studierende aus anderen Kantonen (2015: 38.2 % der Immatrikulierten) geht zu Lasten der Trägerkantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Neben der Differenz zwischen IUV-Beiträgen und Vollkosten resultiert das Restdefizit auch aus der Tatsache, dass die Universität Basel für ausländische Studierende (2015: 23.6 % der Immatrikulierten) keinen IUV-ähnlichen, finanziellen Ausgleich aus dem Ausland erhält. Art. 33 Abs. 3 des Universitätsvertrages regelt, dass das Restdefizit unter Berücksichtigung der Erträge der Universität und eines Standortvorteils berechnet und von den Trägerkantonen je zur Hälfte getragen wird. Die Universität Basel erhält für die Zahl ihrer ausländischen Studierenden lediglich 10 % des leistungsbemessenen Anteils der Bundesmittel zugewiesen (vgl. Art. 51, Abs. 4, Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz, [SGS 414.20](#)). Zusätzlich werden Forschungsgelder über den Schweizerischen Nationalfonds und die EU gesprochen. Über Studiengebühren und Drittmittel (z.B. von Unternehmen, die Dienstleistungen beziehen) gehen weitere Mittel ein. Die Summe dieser Erträge erklärt die Differenz zwischen dem Budget 2015 von CHF 745.1 Mio. und Globalbeitrag der beiden Trägerkantone von CHF 325.1 Mio.

2.3. Revision IUV: aktuelle Arbeiten

Seit dem Inkrafttreten der IUV hat sich die Situation in Bezug auf die Wanderungsverluste massgeblich verändert. Aus diesem Grund wird die Vereinbarung aktuell einer Revision unterzogen. Für diesen Zweck hat der Vorstand der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 2014 eine Projektgruppe für die Finanzierungsvereinbarungen im Hochschulbereich ins Leben gerufen, welche zurzeit die geplante Revision der IUV vorbereitet. Die Projektgruppe besteht aus Vertretern der Universitätskantone Basel-Stadt, Genf und Zürich, Vertretern der Nichtuniversitätskantone Aargau und Thurgau sowie der Kantone Jura und Uri, die heute in den Genuss eines Abzugs für hohe Wanderungsverluste kommen. Das Generalsekretariat der EDK hat die Firma Ecoplan beauftragt, Vorschläge zur Behandlung der Wanderungsverluste zu erarbei-

ten.³ Die daraus resultierte Analyse kommt zum Schluss, dass bei der bisherigen Lösung Reformbedarf besteht, da diese konzeptionelle und datentechnische Mängel aufweist. Des Weiteren hat sich gezeigt, dass die bis anhin verwendeten Daten zu den Wanderungsverlusten veraltet sind und deutlich von den heutigen Realitäten abweichen. Zukünftig sollen deshalb auf Abzüge für Wanderungsverluste verzichtet werden und für die Berechnung der Beiträge ausserkantonalen Studierender stärker die Standortvorteile im Zentrum stehen. Die Revision der IUV soll zudem die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen, namentlich die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) und das Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz (HFKG), mitberücksichtigen. Die Vernehmlassung zur IUV-Revision dauert vom 01. August 2017 bis zum 31. Januar 2018.

3. Anliegen des Postulats

3.1. Erhöhung der IUV-Beiträge

Die IUV-Beiträge wurden seit 1999 wie folgt angepasst.

Tabelle 7: Anpassung der IUV-Beiträge nach Fakultätsgruppe seit 1999

	Fakultätsgruppe I	Fakultätsgruppe II	Fakultätsgruppe III
1999	CHF 9'500	CHF 17'700	CHF 22'700
2000	CHF 9'500	CHF 19'467	CHF 30'467
2001	CHF 9'500	CHF 21'233	CHF 38'233
2002	CHF 9'500	CHF 23'000	CHF 46'000
2006	CHF 10'090	CHF 24'430	CHF 48'860
2014	CHF 10'600	CHF 25'700	CHF 51'400

Die IUV sieht eine Möglichkeit der Anpassung der Pauschalen, unter Berücksichtigung einer Vorankündigungsfrist von zweieinhalb Jahren, durch die Kommission vor. Ein solcher Entscheid bedarf des qualifizierten Mehrs von fünf Kommissionsmitgliedern. Die Frist von zweieinhalb Jahren soll es den Kantonen gegebenenfalls ermöglichen, die Vereinbarung innerhalb von zwei Jahren zu kündigen. Diese Anpassungsklausel lässt mithin nur Änderungen der Beiträge zu, sofern dies durch die Entwicklung der Ausbildungskosten, ausgehend vom heutigen Zustand, gerechtfertigt ist. Die Anpassung der Beiträge darf die Teuerung nach Massgabe des Landesindex der Konsumentenpreise nicht überschreiten. Sollte die mit dieser Vereinbarung festgelegte Aufteilung der Kosten auf Universitätskantone und Nichtuniversitätskantone im Verlaufe der Vertragsdauer nicht mehr als angemessen angesehen werden, müsste die Vereinbarung gekündigt werden.

³ Ecoplan: Universitätsfinanzierung und Wanderungsverluste: Vorschläge im Rahmen der IUV-Revision (Bern 2016).

Die Tabelle 8 stellt die Einnahmen der Universität Basel aus den IUV-Beiträgen den Beiträgen des Kantons Basel-Landschaft zugunsten der IUV gegenüber. Die Einnahmen beziehen sich auf die Gesamtbeiträge übriger Kantone gemäss IUV an die Universität Basel.

Tabelle 8: Gegenüberstellung der Einnahmen der Universität Basel aus IUV-Beiträgen und der geleisteten IUV-Beiträge des Kantons Basel-Landschaft in CHF

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Einnahmen Universität	70'392'049	70'772'126	70'081'279	70'562'545	75'565'508	73'264'884
IUV-Beiträge Kanton BL	8'337'760	8'373'197	8'672'362	8'794'730	9'661'100	9'737'900
Saldo	62'054'289	62'398'929	61'408'917	61'767'815	65'904'408	63'526'984

Obwohl der Kanton Basel-Landschaft auch selbst IUV-Beiträge an andere Hochschulen zu entrichten hat, ist der Netto-Effekt einer Erhöhung der IUV-Ansätze für den Kanton Basel-Landschaft in jedem Fall positiv.

3.2. Allfällige Kündigung der Universitätsvereinbarung

Die Kündigung des Abkommens ist in der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) in den Artikeln 24 und 27 geregelt. Die Vereinbarungskantone können jeweils auf Ende Jahr, bei einer Kündigungsfrist von zwei Jahren, die IUV kündigen (vgl. Art. 24, IUV). Falls sich ein Kanton zu diesem Schritt entscheidet, bleiben seine Verpflichtungen aus der Vereinbarung bezüglich der zum Zeitpunkt des Austrittes immatrikulierten Studierenden weiter bestehen (vgl. Art. 27, IUV).

Die Frage, was eine allfällige Kündigung der Universitätsvereinbarung über diese Bestimmungen hinaus jedoch konkret für einen Kanton bedeutet, ist unklar. So müsste abgeklärt werden, wie der Zugang von kantonalen Studierenden an anderen Universitäten gesichert werden könnte und wie man mit ausserkantonalen Studierenden an der eigenen Universität verfahren würde. Fest steht, dass durch eine Kündigung der IUV der freie Zugang zu den schweizerischen Universitäten für Studierende eines betreffenden Kantons gefährdet wäre.

4. Anliegen des Postulats

Die IUV gewährleistet Studierenden in der Schweiz den gleichberechtigten interkantonalen Zugang zu den Universitäten, wodurch die Vereinbarung sowohl für die Kantone als auch die gesamte schweizerische Hochschullandschaft von grosser Bedeutung ist. Wie aufgezeigt ist die derzeitige finanzielle Abgeltung zwischen den Kantonen aus Sicht des Kantons Basel-Landschaft ausgesprochen unbefriedigend geregelt. Da bei der aktuellen Regelung Reformbedarf besteht, wird zurzeit eine Revision der Vereinbarung vorbereitet. Die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens erfolgt am 01. August 2017. Durch die Revision wird sich die Ausgangslage nicht grundlegend verändern. Bereits zu Beginn wurde festgelegt, dass die Revision insgesamt kostenneutral durchgeführt werden soll. Durch den Verzicht auf einen Abzug für Wanderungsverluste, den bisher die Kantone Uri, Wallis, Jura, Graubünden und Tessin erhalten, wird die Universität Basel voraussichtlich CHF 2 bis 3 Mio. höhere IUV-Beiträge erhalten.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann aber, trotz der für den Kanton Basel-Landschaft unbefriedigenden finanziellen Regelung, festgehalten werden, dass ein alleiniger Ausstieg aus der IUV für den Kanton nicht erstrebenswert ist. Zum einen könnte die Kündigung der IUV zu Mehrkosten für den Kanton Basel-Landschaft führen. Zum anderen hätte diese eine starke Einschränkung der Baselbieter Studierenden zur Folge, da der Kanton von der Freizügigkeitsvereinbarung ausgeschlossen wäre. In der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (§ 98, Abs. 2, [SGS 100](#)) ist festgelegt, dass der Kanton für den Zugang zu schweizerischen Hoch- und Fachschulen zu sorgen hat. Bei einem Austritt aus der IUV würde sich dieser Zugang, der aktuell gewährleistet ist, verschlechtern. Zudem

würde eine Kündigung durch die schwer absehbaren Folgen zu grosser Unsicherheit im Hochschulbereich führen.

Nur durch eine koordinierte Aktion aller Hochschulkantone wäre es möglich, die Grundmechanismen des bestehenden Systems zu ändern, da den 10 Universitätskantonen 16 Nicht-Universitätskantone gegenüberstehen. Obwohl theoretisch die Möglichkeit besteht, durch eine solche Aktion die IUV in ihrer heutigen Form zu Fall zu bringen, ist eine Einschätzung der Auswirkungen nicht möglich. Da die Vereinbarungskantone die IUV jeweils auf Ende Jahr, bei einer Kündigungsfrist von zwei Jahren, kündigen können, wäre ein Austritt aus der IUV frühestens auf 2020 möglich (vgl. Art. 24, IUV).

Aus heutiger Sicht wird eine Kündigung der IUV durch die Universitätskantone als unrealistisch und wenig chancenreich beurteilt. Im Rahmen seiner Stellungnahme zur Vernehmlassung betreffend die IUV-Revision wird der Kanton Basel-Landschaft jedoch darauf hinwirken, dass die IUV-Ansätze grundsätzlich hinterfragt werden.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat Nr. 2016-049 der FDP-Fraktion: Neuverhandlungen Interkantonale Universitätsvereinbarung als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 4. Juli 2017

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Sabine Pegoraro

Der Landschreiber:

Peter Vetter