

Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

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

1. Ausgangslage

Gestützt auf das Gesetz über die Kostenbeiträge an kantonale Hochschulen (GS 414.100) kann der Grosse Rat zur Förderung der akademischen Ausbildung und zur Sicherstellung von Studienplätzen sowie des freien Hochschulzugangs für Studierende aus dem Kanton Appenzell I.Rh. den Beitritt zu interkantonalen Vereinbarungen beschliessen.

Die von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) seit 1991 abgeschlossenen Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen über den Universitätszugang ermöglichen den Studierenden aus allen Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein den gleichberechtigten Zugang zu Bildungsinstitutionen in der ganzen Schweiz und regeln den Lastenausgleich zwischen den Kantonen.

Mit Beschluss des Grossen Rates vom 16. Juni 1997 trat der Kanton Appenzell I.Rh. der noch heute geltenden Interkantonalen Universitätsvereinbarung vom 20. Februar 1997 bei (IUV 1997). Diese Vereinbarung regelt die interkantonale Finanzierung der universitären Hochschulen. Die darin festgelegten Zahlungen der Kantone bilden die Voraussetzung für den gleichberechtigten Zugang der Studierenden zu allen kantonalen universitären Hochschulen. Die Vereinbarung wurde zu einem wichtigen Teil der koordinierten Hochschulpolitik.

Über die Vereinbarung bezahlt der Herkunftskanton für Studierende aus seinem Gebiet an ausserkantonale Universitäten jedes Jahr einen Beitrag, der nach Fakultäten abgestuft festgelegt ist (Geistes- und Sozialwissenschaften, Natur- und technische Wissenschaften sowie Medizin). Der Herkunftskanton leistet damit einen Beitrag in der Höhe von rund drei Vierteln an die universitären Ausbildungskosten seiner Kantonsangehörigen. Für Studierende aus dem Kanton Appenzell I.Rh. wurden im Jahr 2018 Beiträge in der Höhe von rund Fr. 1.84 Mio. ausgerichtet.

Die heutige Vereinbarung enthält Vergünstigungen für die Kantone Uri, Glarus, Graubünden, Wallis, Jura und Tessin. Mit den Rabatten werden die sogenannten Wanderungsverluste ausgeglichen. Darunter versteht man den Verlust, den ein Kanton hat, weil er mehr Studierende mit Beiträgen unterstützt als nach dem Studium auf sein Gebiet ziehen. Die Festlegung mit den sechs Kantonen wurde in der Vereinbarung selber vorgenommen. Aktuelle Daten zeigen nun aber, dass andere, in der Vereinbarung nicht aufgeführte Kantone von höheren Wanderungsverlusten betroffen waren als diese sechs genannten Kantone. So kam der Kanton Appenzell I.Rh. nicht in den Genuss eines Rabatts, obwohl er den fünfthöchsten Wanderungsverlust hat.

Aufgrund dieser Erkenntnis stellte die Standeskommission 2010 den Antrag, dem Kanton Appenzell I.Rh. ebenfalls einen Rabatt zu gewähren. Diesem Gesuch wurde nicht stattgegeben, weil die Konkordatskommission zwar die Kompetenz zur Anpassung der Höhe der Abzüge hat, nicht aber zur Erweiterung des Kreises der Kantone, denen ein solcher Abzug gewährt wird. Hierauf hat der Kanton Appenzell I.Rh. eine Revision der Vereinbarung beantragt. Auch dieses

Begehren wurde abgelehnt, die Geschäftsstelle nahm aber den Auftrag entgegen, die entsprechende Regelung zu prüfen, worauf die Plenarversammlung der EDK am 22. März 2012 den Auftrag erteilte, genauere Abklärungen zur Problematik der Wanderungsverluste vorzunehmen.

Schliesslich ist 2015 das neue eidgenössische Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) in Kraft getreten, das die Bundesfinanzierung der Hochschulen regelt. Die EDK erachtet es als zweckmässig, wenn Bund und Kantone für die Finanzierung der Universitäten von der gleichen Datengrundlage ausgehen.

2. Interkantonale Universitätsvereinbarung 2019 (IUV 2019)

Die EDK hat an ihrer Plenarversammlung vom 27. Juni 2019 die totalrevidierte Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen verabschiedet. Mit der neuen Vereinbarung wird ein kostenbasiertes System für die Berechnung der Tarife geschaffen. Die Tarife werden aufgrund der effektiven Kosten berechnet. Die Rabatte für Wanderungsverluste werden aufgehoben, da Statistiken zeigen, dass heute nahezu alle Kantone Wanderungsverluste verzeichnen.

Die neuen Tarife werden unter Berücksichtigung der neuen Rechtsgrundlagen im Bereich der Hochschulfinanzierung (Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz, HFKG) festgelegt.

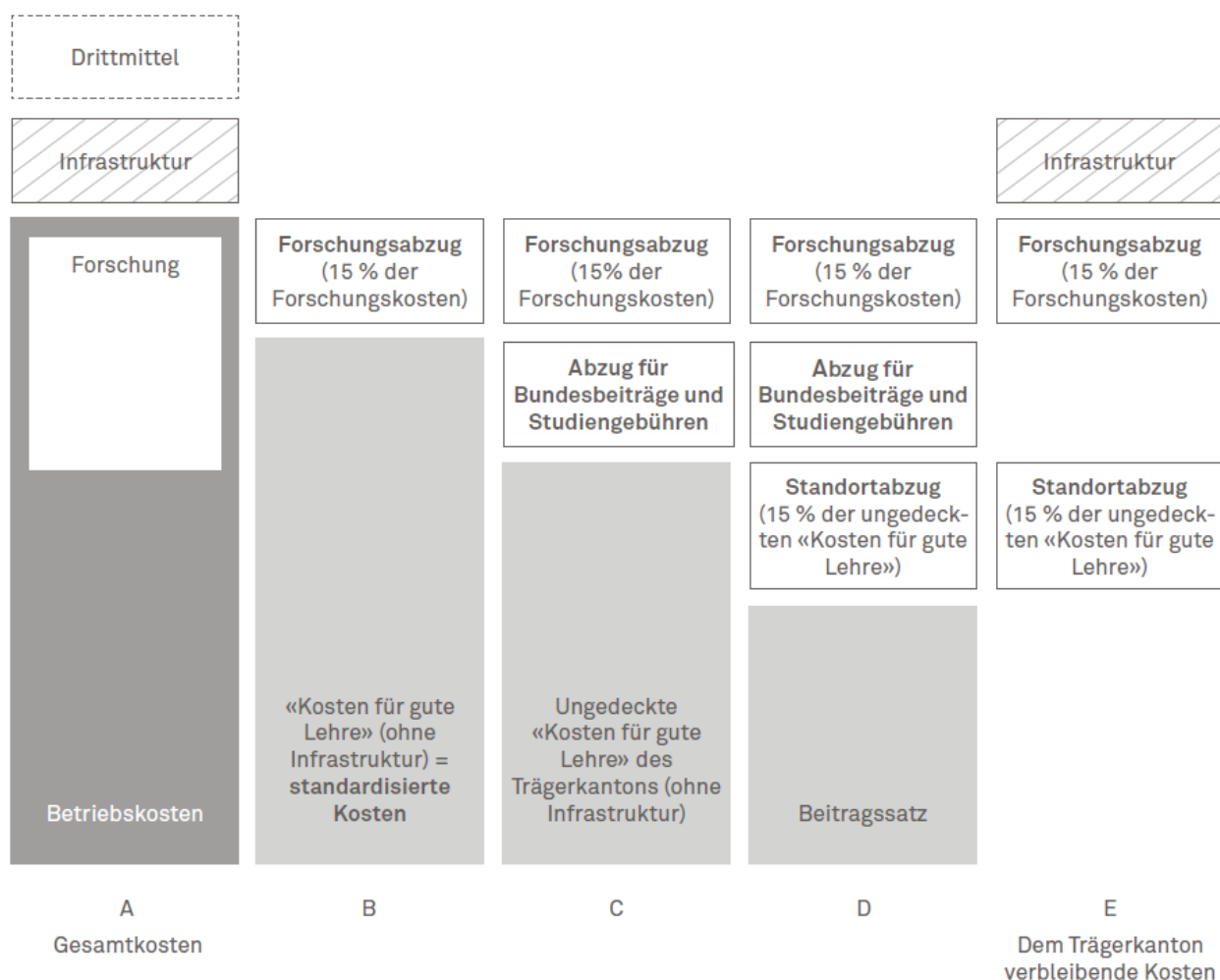
Im Gegensatz zur heutigen Vereinbarung werden die Tarife in der neuen Universitätsvereinbarung nicht mehr in der Vereinbarung selber festgeschrieben, sondern es wird nur noch das Berechnungssystem geregelt. Die Tarife werden bei Inkrafttreten der neuen Vereinbarung auf der Basis der dann aktuellen Kostendaten des Bundesamts für Statistik berechnet. Simuliert man die neue Berechnungsart auf der Basis der Daten der vergangenen Jahre, ergibt sich eine stabile Tarifentwicklung.

Die Tarife werden neu nach den folgenden Prinzipien berechnet:

1. Grundsätzlich basieren die Kosten auf den Erhebungen des Bundesamts für Statistik. Von den Gesamtkosten werden die Drittmittel und die Infrastrukturkosten abgezogen, und es werden nur die durchschnittlichen Betriebskosten verwendet (Säule A in der Abbildung).
2. Die Infrastrukturkosten, z.B. Miete und Abschreibungen, müssten zwar in einer Vollkostenbetrachtung grundsätzlich berücksichtigt werden, sie werden aber nicht angerechnet und verbleiben als Kosten 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, unterschiedliche Verbuchungssysteme) 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, beispielsweise den Nationalfonds, gedeckt sind, werden zwar grundsätzlich ebenfalls einbezogen, aber nicht zu 100%. Es wird ein Abzug von 15% vorgenommen (Säule B in der Abbildung). Damit wird berücksichtigt, dass zwar eine gute Lehre auf Forschung angewiesen ist, aber gleichzeitig ein Teil der Forschungskosten für die Lehre auch nicht direkt notwendig ist. Die Forschung stellt für die Universitätskantone einen Standortvorteil dar, da sie zum Beispiel die Ansiedlung 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 Fr. 2'000.-- pro Studentin oder Student abgezogen (Säule C in der Abbildung). 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 (Säule D in der Abbildung).
6. Den Trägerkantonen verbleiben somit, wie Säule E in der Abbildung zeigt, die Infrastrukturkosten (rund 10% bis 20% der Gesamtkosten), 15% der Forschungskosten und der Standortabzug von 15%. Das Total dieser ungedeckten Kostenelemente kann als Abgeltung der Standortvorteile aufgefasst werden.

Schematische Darstellung der Finanzierung (Säulenhöhe entspricht nicht den Verhältnissen der Beträge)



Die interkantonalen Beiträge für die Kostengruppe III (Medizin) betragen maximal das Doppelte des Durchschnitts der für die Fachbereiche dieser Kostengruppe ermittelten Kosten der Lehre gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. a IUV. In begründeten Fällen kann die Konferenz der Vereinbarungskantone die Beiträge für die Kostengruppe III über das festgelegte Maximum hinaus erhöhen.

Die Beitragspflicht ist zeitlich auf 12 Semester für ein Erststudium und weitere 12 Semester für ein Zweitstudium begrenzt. Für Studierende der medizinischen Studiengänge beträgt die Dauer der Beitragspflicht 16 Semester.

Zahlungspflichtig ist der Kanton, in dem eine Studentin oder ein Student zum Zeitpunkt des Erwerbs des Zulassungsausweises zur universitären Hochschule den zivilrechtlichen Wohnsitz hat. Bei Aufnahme eines Zweitstudiums ist der Kanton zahlungspflichtig, in dem eine Studentin oder ein Student zum Zeitpunkt der Aufnahme des Zweitstudiums (Semesterbeginn) den zivilrechtlichen Wohnsitz hat.

In einer Übergangsphase von drei Jahren nach dem Inkrafttreten der neuen Vereinbarung wird für die Berechnung der Kantonsbeiträge wie folgt vorgegangen:

- a) Multiplikation der Differenz zwischen den Beiträgen gemäss neuer Vereinbarung und bestehender Vereinbarung 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,
- b) Berechnung der effektiven Beiträge pro Kanton auf der Basis der Beiträge gemäss bestehender Vereinbarung zuzüglich des Korrekturbetrags gemäss lit. a (Art. 27 IUV).

Neben der Geschäftsstelle und einer paritätisch aus Universitäts- und Nicht-Universitätskantonen zusammengesetzten Konkordatskommission wird eine Konferenz der Vereinbarungskantone geschaffen. Diese setzt sich aus je einer regierungsrätlichen Vertretung der Kantone zusammen, die der Vereinbarung beigetreten sind.

Auf eine zeitliche Beschränkung des Abkommens wird verzichtet, hingegen ist eine zweijährliche Kündigungsmöglichkeit vorgesehen.

3. Finanzielle Auswirkungen für den Kanton Appenzell I.Rh.

In den Jahren 2014 bis 2016 leistete der Kanton Appenzell I.Rh. jährlich Beiträge von durchschnittlich rund Fr. 1.84 Mio. Werden die durchschnittlichen Studierendenzahlen der einzelnen Kostengruppen mit den zu erwartenden neuen Beiträgen hochgerechnet, ist mit Minderausgaben von rund Fr. 95'000.-- zu rechnen.

Die Berechnungen für den Kanton Appenzell I.Rh. bezüglich der künftigen Auswirkungen basieren auf folgenden Kostenansätzen:

	Ansätze IUV 1997	Ansätze IUV 2019
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 neue Vereinbarung basiert auf Kostenerhebungen für die Berechnung der Jahre 2016 und 2017. Bei einer Aktualisierung auf der Basis neuer Daten können diese ändern.

Zahlungen Interkantonale Universitätsvereinbarung	Ø 2014-2016 IUV 1997		IUV 2019
	Stud.	Betrag (Fr.)	Betrag (Fr.)
Kostengruppe I: Geistes- und Sozialwissenschaften, Wirtschaft und Recht	98	1'038'800.--	946'190.--
Kostengruppe II: Naturwissenschaften und techn. Wissenschaften	17	436'900.--	435'183.--
Kostengruppe III: Human-, Zahn- und Veterinärmedizin	7	359'800.--	358'379.--
Total	122	1'835'500.--	1'739'752.--
Differenz		95'748.--	

4. Haltung im Vernehmlassungsverfahren

Der Entwurf der neuen Vereinbarung war vom 1. August 2017 bis zum 31. Januar 2018 in einer Konsultation bei den Kantonen und weiteren Adressaten. Mit Schreiben vom 4. Januar 2018 gab der Kanton Appenzell I.Rh. seine Stellungnahme ab: Die Standeskommission war mit der Abschaffung der Rabatte wegen Wanderungsverlusten einverstanden. Die weiteren Punkte der Revision, etwa die Detailregelung bei der Bestimmung des zahlungspflichtigen Kantons oder die Bildung einer Konferenz der Vereinbarungskantone, wurden befürwortet.

5. Beitritt zur neuen und Austritt aus der bisherigen Vereinbarung

Gestützt auf Art. 21 der neuen Vereinbarung erklären die Kantone mit einem Beitritt zur neuen Vereinbarung gleichzeitig den Austritt aus der bisherigen Vereinbarung. Gemäss Art. 24 IUV 1997 können die Kantone den Austritt aus der Vereinbarung unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von zwei Jahren jeweils auf Ende eines Jahrs erklären.

Soll die neue Vereinbarung nach dem Beitritt von mindestens 18 Kantonen bereits mit Wirkung für das Studienjahr 2021/2022 in Kraft gesetzt werden, setzt dies die Kündigung der heutigen Universitätsvereinbarung durch mindestens je die Hälfte der Universitäts- und der Nichtuniversitätskantone (Art. 25 IUV 1997) per Ende 2019 voraus. Für Kantone, welche den Beitritt zur neuen Vereinbarung nicht vor dem 31. Dezember 2019 verabschieden können, schlägt das Generalsekretariat der EDK eine rückwirkende Kündigung vor. Dadurch kann am ehesten gewährleistet werden, dass die neue Vereinbarung ab dem Beginn des Studienjahrs 2021/2022 in Kraft gesetzt werden kann. Somit könnten die Beiträge für dieses Studienjahr bereits gemäss den neuen Regelungen berechnet werden. Die erste Rechnungstellung würde diesfalls im April 2022 erfolgen.

Für den Kanton Appenzell I.Rh. ist eine Verabschiedung des Beitritts vor dem 31. Dezember 2019 nicht möglich. Aus diesem Grund soll die Kündigung der Universitätsvereinbarung 1997 rückwirkend auf den 31. Dezember 2019 und unter Einhaltung der Kündigungsfrist von zwei Jahren mit Wirkung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Universitätsvereinbarung 2019 vorgenommen werden.

6. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Grossratsbeschlusses über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (Interkantonale Universitätsvereinbarung, IUV) einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 3. Dezember 2019

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig