Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. Dezember 2017

1165. Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (Totalrevision; Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 7. Juli 2017 eröffnete die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über die Beiträge an Ausbildungskosten von universitären Hochschulen vom 20. Februar 1997 (Interkantonale Universitätsvereinbarung, IUV).

Mit der IUV gewährleisten die Vereinbarungskantone den gleichberechtigten interkantonalen Zugang ihrer Studierenden an die universitären Hochschulen der Schweiz (Freizügigkeit). Die Vereinbarungskantone zahlen hierfür für alle ihre ausserkantonal Studierenden einen Kostenbeitrag an den aufnehmenden Universitätskanton gemäss den Finanzierungsbestimmungen der IUV (Lastenausgleich). Diese regeln im Wesentlichen die Fakultätsgruppen und die ihnen zugeordneten Fachbereiche, die Bemessungsgrundsätze für den gemeinsamen Abgeltungstarif pro Fakultätsgruppe sowie Geltungsdauer und Kantonszuordnung der Zahlungspflicht.

Die totalrevidierte IUV hält an den beiden Grundprinzipien – Freizügigkeit für die Studierenden und Lastenausgleich zwischen den Vereinbarungskantonen – fest. Folglich werden auch zahlreiche Bestimmungen der bisherigen IUV materiell unverändert übernommen. Die wesentlichen Änderungen beziehen sich auf die Festlegung der Abgeltungstarife, die sich neu an den folgenden Grundsätzen orientiert:

– Bemessung der IUV-Tarife auf der Grundlage der tatsächlichen Ausbildungskosten (kostenbasiertes System)
– Abschaffung der Rabatte für Wanderungsverluste

Dies hat zur Folge, dass künftig alle Vereinbarungskantone die gleichen, auf den tatsächlichen Kosten beruhenden IUV-Tarife als Beitrag an die Ausbildungskosten ihrer ausserkantonal Studierenden zahlen.

Das Gesamtvolumen der IUV-Beiträge soll sich gegenüber dem heutigen Stand nicht wesentlich verändern. In der vorliegenden Fassung der IUV wird dieser politischen Rahmenbedingung entsprochen, indem durch die Anrechnung der Standortvorteile der Universitätskantone die Aufhebung der bisher gewährten Wanderungsrabatte in Bezug auf das Gesamtsystem weitgehend ausgeglichen wird.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Generalsekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Levent Seydula, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern (auch per E-Mail an seydula@edk.ch):

Mit Schreiben vom 7. Juli 2017 haben Sie uns den Entwurf für die Totalrevision der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV II) zugestellt. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns zur Vorlage in Beantwortung der von Ihnen vorgelegten Fragen wie folgt:

Fragen 1 und 2:

Die in der IUV II vorgesehenen Änderungen in der Bemessung der IUV-Tarife – Einführung eines kostenbasiertes Systems und Abschaffung der Wanderungsrabatte – führen zu einer Angleichung an die Finanzierungsrichtlinien der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) vom 12. Juni 2003.

Diese Angleichung würde es grundsätzlich ermöglichen, beide Vereinbarungen (IUV und FHV) in einer neuen Gesamtvereinbarung zusammenzuführen. Die im Einzelnen nach wie vor bestehenden finanzierungstechnischen Unterschiede zwischen den beiden Hochschultypen, namentlich die unterschiedliche Festlegung des zahlungspflichtigen Kantons und die abweichenden Abrechnungsmodalitäten (Semesterpauschalen bzw. Abrechnung auf der Grundlage der eingeschriebenen ECTS-Punkte), wären in einer solchen Vereinbarung separat pro Hochschultyp zu regeln. Dieser Ansatz wird in der Verordnung zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (V-HFKG) bezüglich der Aufteilung der Grundbeiträge des Bundes verfolgt. Es ist allerdings davon auszugehen, dass der Abschluss einer Gesamtvereinbarung zeitlich aufwendiger und inhaltlich anspruchsvoller ist als eine Anpassung der einzelnen Vereinbarungen. Angesichts dieser mit Unsicherheiten behafteten Ausgangslage und der Dringlichkeit der Anpassung der IUV sind wir mit dem vorliegenden Vorgehen einverstanden. Mittelfristig ist jedoch eine Gesamtvereinbarung anzustreben.

Frage 3:

Der IUV II ist mit Ausnahme der Regelungen zum Wohnsitzprinzip und zum Stimmrecht in der neu geschaffenen Konferenz der Vereinbarungskantone (vgl. Fragen 8 und 9) zuzustimmen. Sinn und Zweck der Vereinbarung bleiben namentlich mit der Gewährleistung der Freizügigkeit

und der Regelung des Lastenausgleichs erhalten. Im Kern beschränken sich die Änderungen auf die neuen Bestimmungen zur Festlegung der Abgeltungstarife. Diese sind mit der Ausrichtung auf ein kostenbasiertes System und der Abschaffung der Rabatte für Wanderungsverluste sachgerecht. Mit der Anrechnung der Standortvorteile der Universitätskantone ergibt sich daraus ein Tarifsystem, das insgesamt zu massvollen und annehmbaren Kostenveränderungen bei den Vereinbarungskantonen führt.

Der Kanton Zürich orientiert sich mit der Zustimmung zur IUV II an den gegebenen föderalistischen und politischen Rahmenbedingungen. Die vorliegende Lösung mit einem Abgeltungsmodell, das im Wesentlichen im Rahmen des bisherigen Beitragsvolumens bleibt, ist zwar im Lichte des geltenden NFA-Systems als kritisch zu beurteilen. Der Kanton Zürich hatte im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts im Einklang mit den NFA-Geberkantonen gefordert, die steigende finanzielle Belastung der Universitätskantone besser abzugelten. Dieser Forderung wird die IUV II mit dem Verzicht auf die Anrechnung der Vollkosten (einschliesslich Infrastrukturkosten) bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Standortvorteile nicht bzw. nur teilweise gerecht. Gemäss den Berechnungen ergeben sich für den Kanton Zürich Mehreinnahmen von rund 6 Mio. Franken (+5%). Die Gesamtkosten für die Studierenden aus den Beitragskantonen werden so auch künftig zu höchstens zwei Dritteln gedeckt. Wenn der Kanton Zürich gleichwohl der IUV II zustimmt, setzt er ein Zeichen für eine einvernehmliche Regelung der Zusammenarbeit mit den Beitragskantonen. Änderungen am Abgeltungsmodell zu unseren Lasten wären vor diesem Hintergrund allerdings nicht mehr hinnehmbar.

Frage 4:

Die Gewährung von Rabatten weist, wie in den Analysen zur Vorlage aufgezeigt, grundsätzliche konzeptionelle Mängel auf und widerspiegelt nicht mehr das Mobilitätsverhalten der Absolventinnen und Absolventen. So haben ausser den Universitätskantonen Zürich, Basel, Bern, Waadt, Genf und Freiburg mittlerweile alle Kantone Wanderungsverluste zu verzeichnen. Es ist deshalb richtig, dass die heute für einige Kantone geltenden Wanderungsrabatte abgeschafft und stattdessen bei der Berechnung und Festlegung der IUV-Tarife – wie bei der FHV – direkte Abzüge für die Standortvorteile der Universitätskantone eingeführt werden.

Frage 5:

Die Festlegung der Tarife auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten anstelle der heutigen, im Wesentlichen auf politische Aushandlung zurückgehenden Pauschalbeträge wird unterstützt. Es ist zielführend, sich hierfür auf die Kostenstatistik der Universitäten des Bundesamts für Statistik (BFS) abzustützen.

Fragen 6 und 7:

Die Standortabzüge erfolgen in Form eines Forschungskostenabzugs sowie eines Standortabzugs im engeren Sinn. Die Höhe dieser Abzüge ist in Art. 9 und 10 mit je 15% der dem Träger verbleibenden Nettoforschungskosten bzw. der ungedeckten «Kosten für gute Lehre» festgeschrieben. Diese Standortabzüge – ein weiterer ergibt sich aus den in den IUV-Tarifen nicht eingerechneten Infrastrukturkosten – sind gerechtfertigt. Die vorgesehenen Anteile von je 15% der Abzüge erscheinen auch angesichts der im Rahmen der Vorarbeiten zum Vernehmlassungsentwurf gerechneten Szenarien als sachgerecht. Demnach liegt das Gesamtbeitragsvolumen weiterhin im Bereich der heutigen Summe. Die damit verbundene Mehrbelastung derjenigen Kantone mit künftig höherem Beitragsvolumen ist vertretbar. Den Universitäten bzw. den Trägerkantonen verbleiben damit für die Studierenden aus anderen Kantonen insgesamt ungedeckte Kosten von rund einem Drittel der Vollkosten bzw. einem Viertel der Betriebskosten. Dies liegt im Bereich der geltenden IUV und ist insgesamt als angemessene Abgeltung zu werten, auch wenn diese Abzüge im Lichte des NFA-Systems kritisch zu beurteilen sind (vgl. die Ausführungen zu Frage 3).

Die vorgelegten Szenarien stützen sich auf die Kostendaten 2014 und 2015 des BFS. Davon ausgenommen ist der Bereich Medizin, wo bisher unter anderem aufgrund offener Fragen zur Abgrenzung zu den Kosten der Universitätsspitäler keine verlässlichen Zahlen vorliegen. In den Szenarien mussten deshalb in diesem Bereich Annahmen zu den Betriebskosten getroffen werden. Sollte das Projekt EKOH (Erhebung der Kosten für universitäre Lehre, Forschung und Weiterbildung in Humanmedizin) deutliche Abweichungen zur Kostenannahme von rund Fr. 86 000 aufzeigen, wird sich dies auf das künftige Beitragsvolumen auswirken. Gemäss Art. 16 Abs. 2 Bst. a kann die Konferenz der Vereinbarungskantone bei Vorliegen verlässlicher Daten die Tarife anpassen. Damit birgt der Wechsel auf das kostenbasierte Finanzierungssystem in diesem Punkt ein gewisses Risiko. Sollten sich die tatsächlichen Kosten in der Medizin als höher herausstellen, wären hiervon die Beitragszahler betroffen, im umgekehrten, eher unwahrscheinlichen Fall die Beitragsempfänger. Dieses Risiko ist allerdings tragbar, zumal die Tarifanpassung erst mit Verzögerung und ohne Rückwirkung erfolgen würde. Zudem ist es systemgerecht, wenn auch im Bereich Medizin die Daten der tatsächlichen Kosten zur Tarifbildung herangezogen werden. Dementsprechend ist es richtig, die Abzüge für die Standortvorteile in der IUV II fix festzulegen und keine Bandbreiten vorzusehen, anhand deren das Beitragsvolumen allenfalls nicht systemkonform adjustiert werden könnte, so z. B. um allfällige Teuerungsanpassungen bei den Tarifen oder das Studierendenwachstum «auszugleichen».

Mit dem Übergang zu einem kostenbasierten System stellt sich auch die Frage, ob die unveränderte Weiterführung der bisherigen Fakultätsgruppen I–III (in Art. 9 nun als Kostengruppen I–III bezeichnet) den realen Verhältnissen gerecht wird. Denkbar wäre auch eine flexiblere und systemgerechtere Handhabung, nach der die Kostengruppen auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten der verschiedenen Fachbereiche und ihrer Fachrichtungen gebildet und bei massgeblichen Verschiebungen in den Kostenstrukturen entsprechend angepasst werden. Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass eine Flexibilisierung der Kostengruppen zu einer hohen Komplexität bei der alle vier Jahre vorgesehenen Anpassung der Tarife durch die Konferenz der Vereinbarungskantone führen dürfte (Art. 10 Abs. 2). Immerhin erhält die Kommission IUV gemäss Art. 6 Abs. 2 die Kompetenz, in denjenigen Fällen, in denen sich die Zuordnung eines Studienangebots zu einem Fachbereich nicht klar aus der vom BFS geführten Datenbank SHIS ergibt, einen Zuordnungsentscheid zu fällen. Daher erscheint die Fixierung der Kostengruppen zusammen mit der im Rahmen der genannten Kompetenz der Kommission IUV gegebenen Flexibilität als insgesamt zweckmässig.

Frage 8:

Die vorgesehene Neuregelung, wonach bei Aufnahme des Erststudiums nach mehr als drei Jahren seit Erlangung des Zulassungsausweises für die Zahlungspflicht neu der Wohnsitzkanton am Ende des Jahres vor Studienbeginn massgeblich (und nicht mehr derjenige bei Erlangung des Zulassungsausweises) sein soll, lehnen wir ab.

Der Kanton Zürich hätte mit dieser Regelung voraussichtlich unverhältnismässig mehr «Späterbeginner» aus anderen Kantonen zu übernehmen (Minderabgeltung für den Kanton bzw. die Universität Zürich) als er seinerseits an die anderen Kantone abgeben könnte. Zürich ist ein attraktiver Standort für Zwischenjahre, Praktika sowie soziales oder politisches Engagement. Mit solchen «Zwischenaktivitäten» vor einem späteren Universitätsstudium kann deshalb die Dreijahresfrist schnell erreicht werden.

Die vorgeschlagene Ausnahmeregelung entstammt konzeptionell dem Fachhochschulbereich und soll verhindern, dass Kantone die Ausbildung von Personen mitzahlen, die steuerlich über Jahre einem anderen Kanton als dem beitragsleistenden verpflichtet waren. Für den Fachhochschulbereich ist dies in der Tat sachgerecht, da dort die Berufstätigkeit und die damit einhergehende finanzielle Unabhängigkeit und Steuerpflicht vor Studienbeginn weit verbreitet ist. Die Situation präsentiert sich aber anders im universitären Bereich und lässt sich nicht auf die «typischen» Maturandinnen und Maturanden übertragen, da diese – sofern sie im Zeitraum vor Studienbeginn überhaupt berufstätig sind – mangels abgeschlossener Ausbildung ein vergleichsweise geringes Lohn- und Steuervolumen erreichen. Damit verfehlt der vorliegende Änderungsvorschlag das Ziel der Einheit von Steuer- und Zahlungspflicht.

Frage 9:

Dauer der Zahlungspflicht (Art. 11)

Die Bestimmungen zur Dauer der Zahlungspflicht der Vereinbarungskantone bleiben unverändert. Wir begrüssen ausdrücklich, dass die Höchstzahl der über die IUV finanzierten Semester nicht auf die Bachelor- und Masterstufe aufgeteilt und ausserdem auch das Doktoratsstudium weiterhin abgegolten wird, sofern bzw. solange dieses noch innerhalb der Dauer der Zahlungspflicht (zwölf Semester, Kostengruppe III 16 Semester) liegt. Die IUV ist ein Abgeltungsinstrument zwischen den Kantonen, das nicht vorgeben soll, wie die Studierenden die Bachelor- und Masterstufe zeitlich zu absolvieren haben. Es ist nicht Zweck der IUV, dass die beitragsleistenden Kantone über die Finanzierung steuernd auf die Studienetappierung eingreifen.

Konferenz der Vereinbarungskantone (Art. 16)

Massgebliche Entscheide obliegen neu der Konferenz der Vereinbarungskantone, dies jeweils auf Antrag der Kommission IUV. Die Konferenz setzt sich aus je einer Vertretung der Regierung der Vereinbarungskantone mit je einem Stimmrecht zusammen. Damit verfügen die Nichtuniversitätskantone über ein grösseres Stimmengewicht als die Universitätskantone. Eine solche Regelung ist nicht sachgerecht. Für die Konferenz der Vereinbarungskantone ist deshalb mittels geeigneter Gewichtung die Stimmrechtsparität zwischen Universitäts- und Nichtuniversitätskantonen vorzusehen, so wie dies auch für die Kommission IUV gilt (Art. 17 Abs. 2).

Fragen 10–12:

Der Beitritt zur IUV erfolgt durch Beschluss des Regierungsrates und bedarf der Genehmigung des Kantonsrates. Der Genehmigungsbeschluss untersteht zudem dem fakultativen Referendum. Der Beitrittsprozess dauert mindestens ein Jahr.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung der Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi