



## Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

---

**Titel:** Bericht zum Postulat [2011-303](#) der SVP-Fraktion vom 3. November 2011: Trägerschaft Uni Basel breiter abstützen

Datum: 11. Juni 2013

Nummer: 2013-201

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

2013/201

betreffend Bericht zum Postulat [2011-303](#) der SVP-Fraktion vom 3. November 2011: Trägerschaft Uni Basel breiter abstützen

vom

**1. Wortlauf des Postulats**

**Ausgangslage**

Am 28. November 2004 hat der Schweizer Souverän die "Neugestaltung des Finanzausgleichs und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA" mit 64,4 % Ja-Stimmen angenommen. Der Bundesrat hatte in seinen Erläuterungen zur Abstimmung zu Instrument 5 der NFA ausgeführt: "Interkantonale Zusammenarbeit. Die NFA sieht ausserdem vor, dass die Kantone untereinander vermehrt zusammenarbeiten. Neu kann der Bund auf Antrag von Kantonen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an solchen Verträgen verpflichten. Beansprucht ein Kanton von einem andern eine Leistung, so muss er für diese zahlen - er erhält aber auch Mitwirkungsrechte." Die Bundesverfassung wurde deshalb mit Art. 48a ergänzt. Abs. 1 lautet: "Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten: .. u.a.lit.c. kantonale Hochschulen." Zur NFA gehört auch das "Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)". In Art. 15 Abs. 1 steht: "Beteiligungspflicht. Die Bundesversammlung kann in Form des einfachen Bundesbeschlusses auf Antrag von mindestens der Hälfte der Kantone, die an einem interkantonalen Vertrag oder an einem definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf beteiligt sind, einen oder mehrere Kantone zur Beteiligung verpflichten." Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben am 27. Juni 2006 einen "Vertrag über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel" geschlossen; er ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten und ist im Sinne der NFA ein "interkantonaler Vertrag". Er sieht u. a. vor, dass die beiden Kantone die Vollkosten ihrer Studierenden übernehmen und sich in das Restdefizit teilen. Es beträgt zurzeit 150 Mio. Fr. pro Jahr - mit stark steigender Tendenz und wird ca. zur Hälfte von den ausländischen Studierenden und zur Hälfte von den Kantonen der übrigen Schweiz verursacht. Der Univertrag wurde beschlossen, bevor die Kantone BL und BS der "Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV" beitraten. Die IRV erwähnt den Weg an die Bundesversammlung gemäss Art. 15 FiLaG nicht resp. sieht ihn nicht vor. Im Streitfall schreibt sie ein Streitbeilegungsverfahren vor, welches letztlich ans Bundesgericht führt. Da es im vorliegenden Fall keinen Streit mit anderen Kantonen gibt und es sich um einen bestehenden interkantonalen Vertrag handelt, müsste der Kanton BL zwecks Beteiligung weiterer Kantone an den Kosten der UNI als Erstes einen Antrag an die Bundesversammlung gemäss Art. 15 FiLaG stellen.

**Zielsetzung**

Würden sich die Kantone der übrigen Schweiz gemäss den Regeln des Universitätsvertrages an den Kosten der Universität Basel beteiligen, das heisst, die Vollkosten ihrer Studierenden übernehmen und sich anteilmässig am Restdefizit beteiligen, so würde sich dieses auf ca. 50 Mio.

*Franken pro Jahr verringern. Beide Kantone, BS und BL, würden so um je 50 Mio. Franken pro Jahr entlastet. Weil schon 2008 hätte gehandelt werden können und das Entlastungspaket 12/15 der Kantonsbevölkerung grosse Opfer abverlangen wird, besteht nun dringendster Handlungsbedarf.*

*Der Regierungsrat wird um rasche Prüfung ersucht, wie ein Antrag an die Bundesversammlung entsprechend Art. 48a BV und Art. 15 FiLaG gestellt werden kann, damit diese die Kantone, welche Studierende an die Universität Basel schicken, zu einer fairen und angemessenen Beteiligung nach den Regeln der NFA und des Universitätsvertrages verpflichtet. Der Antrag sollte festhalten, dass nach der Genehmigung durch die Bundesversammlung der Kanton BL entsprechend der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV vorgehen wird.*

## **2. Stellungnahme des Regierungsrats**

Der Postulant fordert den Regierungsrat auf, auf Bundesebene darauf hinzuwirken, dass die Schweizer Kantone die Vollkosten ihrer Studierenden an der Universität Basel übernehmen. Ziel ist es, die beiden Trägerkantone finanziell zu entlasten. Dazu definiert der Postulant ein klares Vorgehen. Es seien alle Kantone zur Finanzierung über die Beteiligungspflicht nach Art. 15 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2) zu verpflichten. Der Bericht zum Postulat skizziert zuerst die Hochschullandschaft Schweiz und die heute gültigen Mechanismen interkantonalen Hochschulfinanzierung. Danach werden die Rechtsgrundlagen für das angestrebte Vorgehen erläutert, bevor der Regierungsrat seine Einschätzung darlegt.

### **2.1 Interkantonaler Lastenausgleich in der Hochschulfinanzierung**

Die Schweiz verfügt über eine hoch differenzierte Hochschullandschaft. Die zahlreichen kantonal und interkantonal getragenen Hochschulen spiegeln wieder, dass in der Schweiz Bildungsfragen primär im Aufgabenbereich der Kantone liegen. Die Schweizer Hochschulen stehen nicht nur international, sondern auch auf nationaler Ebene in einem Wettbewerb zueinander. Dennoch machen externe Faktoren (steigende Kosten für Bildung und Forschung) nicht nur Kooperationen unter den Hochschulen, sondern auch bei ihren Trägern notwendig. So wie die Universität Basel über zwei gleichberechtigte Träger verfügt, so sind es bei der Fachhochschule Nordwestschweiz deren vier.

Hauptinstrument des interkantonalen Lastenausgleichs in der Hochschulfinanzierung ist die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) von 1997. Sie hat zum Ziel, allen entsprechend talentierten und berechtigten jungen Menschen in der Schweiz ein Studium zu ermöglichen. Die IUV ist ein sorgsam austariertes Vertragswerk, das von allen Schweizer Kantonen ratifiziert wurde, den Universitäten wichtige Finanzierungsbeiträge beschert und deren Trägerkantone finanziell entlastet. Der Beispielcharakter der IUV lässt sich auch darin ablesen, dass im Bereich der Fachhochschulen im Jahr 2005 mit der interkantonalen Fachhochschulvereinbarung (FHV) eine ähnliche Vereinbarung geschlossen worden ist, die mit einer Ausnahme von allen Kantonen ratifiziert worden ist. Der Lastenausgleich gemäss IUV sieht eine Beteiligung der Kantone gemessen an der Zahl ihrer Studierenden vor. Beitragspflichtig bleibt der entsprechende Kanton für eine Dauer von maximal 12 Semestern, bzw. 16 Semestern in der Medizin. Die Höhe der pauschalen IUV-Abgeltung richtet sich nach dem Fachbereich der Studierenden, wovon die Geistes- und Sozialwissenschaften die günstigste (CHF 10'090 p.a.) und die Medizin die teuerste Kategorie (CHF 48'860 p.a.) darstellen. Ab Studienjahr 2013 werden die Beiträge auf CHF 10'600 bzw. CHF 51'400 erhöht. Die Höhe der IUV-Beiträge wird von einer Kommission festgelegt, die sich paritätisch aus Regierungsvertretungen von Universitäts- und Nichtuniversitätskantonen zusammensetzt. Gewählt werden diese von

der Erziehungsdirektoren- (EDK) und der Finanzdirektorenkonferenz (FDK). Die IUV-Kommission ist um eine faire und angemessene Beteiligung der Kantone an den Studienkosten bemüht. Die Bemessung der IUV-Beiträge berücksichtigt daher auch die Standortvorteile der Universitätskantone sowie die Abwanderungsverluste der Kantone, deren Gymnasiastinnen und Gymnasiasten zum Studium den Kanton wechseln. Aus diesen Gründen sind die IUV-Beiträge nicht kostendeckend.

Die IUV soll mit dem neuen Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) weiterhin ihre Gültigkeit behalten und weiterentwickelt werden. Gemäss HFKG sollen Bund und Kantone unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips den Schweizer Hochschulraum gemeinsam planen und gestalten. Die Hochschulkantone sollen ihre Aktivitäten auf nationaler Ebene besser koordinieren und damit den Nutzen wie auch die Kosten der kleinräumigen Hochschullandschaft Schweiz optimieren. Die neue Gesetzgebung sieht das Instrument interkantonalen Vereinbarungen in der Hochschulbildung ohne Beteiligung des Bundes weiterhin vor, zumal sich diese Praxis in den vergangenen Jahren bewährt hat. Daher wurde im HFKG bewusst darauf verzichtet, in das eingespielte System interkantonalen Ausgleichszahlungen zur Finanzierung von Studierenden einzugreifen. Eine Änderung, die das HFKG mit sich bringen wird, betrifft die IUV-Beiträge indirekt: Mit dem neuen Gesetz verpflichtet sich der Bund, seine Grundfinanzierung der universitären Lehre nach Leistungskriterien anhand von Referenzkosten vorzunehmen. Diese Referenzkosten werden von der neu einzurichtenden Schweizerischen Hochschulkonferenz festgelegt. Bei der zukünftigen Bemessung der IUV-Beiträge sollen diese Referenzkosten angemessen berücksichtigt werden und so eine transparentere Festlegung der IUV-Beiträge ermöglichen.

## **2.2 Rechtsgrundlagen für das vom Postulanten skizzierte Vorgehen**

Basierend auf Art. 48a der Bundesverfassung „Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht“ sieht Art. 15 FiLaG die Möglichkeit einer „Beteiligungspflicht“ anderer Kantone an einem interkantonalen Vertrag vor. Die Beteiligungspflicht kommt durch Beschluss der Bundesversammlung zustande und ist auf eine maximale Dauer von 25 Jahren begrenzt. Den von der Massnahme betroffenen Kantonen ist im FiLaG die Möglichkeit eingeräumt, nach Ablauf einer Frist von fünf Jahren die Aufhebung der Massnahme zu verlangen. Das FiLaG sieht ausserdem vor, dass den betroffenen Kantonen im Rahmen ihrer Beteiligung nicht nur Pflichten auferlegt, sondern auch Rechte eingeräumt werden.

Als Ausführungsbestimmung zur Beteiligungspflicht nach Art. 15 FiLaG wurde die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV, SGS 149.91) in Kraft gesetzt. Diese bildet die Grundlage für interkantonale Zusammenarbeitsverträge mit Lastenausgleich. Formen solcher Zusammenarbeitsverträge sind die gemeinsame Trägerschaft einer Organisation oder der Leistungseinkauf. Die Bestimmungen der IRV führen zumindest für die am Konkordat teilnehmenden Kantone die in Art. 15 FiLaG erwähnten Mitwirkungsrechte näher aus. Sie sehen für die Trägerkantone paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte vor.

Der Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel (Universitätsvertrag, SGS 664.1) entspricht den Regelungen gemäss der IRV. Er sieht die Möglichkeit zur Erweiterung der Trägerschaft vor. Diese müsste entsprechend neu verhandelt werden.

### 2.3 Einschätzung des Regierungsrates

Aus finanzrechtlicher Optik sieht der Regierungsrat keine Hindernisse, das Anliegen des Postulanten, diejenigen Kantone, aus welchen Studierende an der Universität Basel eingeschrieben sind, nach den Regeln der NFA und des Universitätsvertrags fair und angemessen an den Kosten zu beteiligen, umzusetzen.

Auch wenn das Anliegen einer fairen Kostenabgeltung grundsätzlich und aus Sicht der Hochschulkantone berechtigt ist, wird ihm auf politischer Ebene klarer Widerstand erwachsen. Die Kantone ohne eigene Universität – und dabei handelt es sich um die grosse Mehrheit – sind eben gerade nicht bereit, die Vollkosten der Universitäten oder zumindest die Vollkosten ihrer Studierenden mitzutragen. Als Argumente dagegen werden Standortvorteile der Universitätskantone und Abwanderungsverluste geltend gemacht.

Als Resultat eines längeren Verhandlungsprozesses über die Kostenbeteiligung wurde 1997 die Interkantonale Universitätsvereinbarung IUV abgeschlossen. Mit der IUV besteht ein allgemein anerkanntes und erprobtes Instrument des interkantonalen Lastenausgleichs. Die IUV wird auch unter dem neuen Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz HFKG, wie es vom Bundesparlament ausführlich debattiert und kürzlich verabschiedet wurde, beibehalten.

Die Aussicht, dass sich im Bundesparlament politische Mehrheiten für die Ablösung des erprobten freiwilligen Systems der interkantonalen Hochschulfinanzierung zugunsten einer Beteiligungspflicht gemäss Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich finden lassen, muss angesichts dieser Ausgangslage als sehr gering eingeschätzt werden. Denn de facto läuft das Postulat auf die Schaffung einer eidgenössischen Universität Basel hinaus, deren Trägerschaft in einem alle Kantone umfassenden Konkordat festgeschrieben werden müsste.

Mit einer Verpflichtung aller Kantone zur Beteiligung an der Trägerschaft der Universität Basel gemäss Art. 15 FiLaG wären – neben den finanziellen Vorteilen – insbesondere auch Nachteile auf verschiedenen Ebenen verbunden, sowohl für die neu (und wohl meist unfreiwillig) einzubindenden als auch für die bisherigen Träger:

- Die Beteiligung wäre nicht nachhaltig: Betroffene Kantone können die Entbindung von der Beteiligungspflicht bereits nach fünf Jahren verlangen. Dies entspricht nur wenig mehr als einer Leistungsauftragsperiode der Universität Basel.
- Eine Beteiligungspflicht könnte die betroffenen Kantone dazu veranlassen, Anreize zu schaffen, dass ihre Studierenden eine andere, für sie günstigere Schweizer Universität besuchen. Das Ausbleiben von Studierenden aus anderen Kantonen hätte negative Konsequenzen auf die Ertragslage und auf die Reputation der Universität Basel. Als Forschungsuniversität hat sie einen hohen Fixkostenanteil, der nicht ohne weiteres kurzfristig reduziert werden kann. Folge wäre ein ausserordentliches Defizit, das letztlich auf die Träger zurückfällt.
- Die Umsetzung der Massnahme, wie sie der Postulant fordert, würde der Universität Basel einen Sonderstatus geben, dem die anderen Universitätsträgerkantone kaum zustimmen dürften. Im Sinne der Rechtsgleichheit könnten sie ebenfalls die Abgeltung ausserkantonaler Studierender gemessen an den Vollkosten, das heisst die Beteiligung von Baselland an anderen Universitäten der Schweiz, verlangen. Dies hätte entsprechende Kosten für den Kanton Basel-Landschaft zur Folge.

- Die Steuerung der Universität wäre durch die den anderen Kantonen zu gewährenden Mitspracherechte äusserst komplex und schwerfällig. Einzelne Kantone könnten die Zustimmung zum Leistungsauftrag oder zum Globalbeitrag verweigern und damit die Universität lähmen und in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit massiv beeinträchtigen. Gefährdet würden damit nicht nur die Ausbildung von begabten jungen Menschen an der Universität Basel, sondern auch die positiven Effekte der universitären Forschungsleistung auf die Region Basel.
- Bei der Beteiligungspflicht, wie sie im FiLaG definiert wurde und auf die sich der Postulant bezieht, handelt es sich um eine im föderalen System einschneidende und die Souveränität einschränkende Massnahme, die noch niemals angewendet wurde.

Aus den genannten Gründen beurteilt der Regierungsrat den vom Postulanten vorgeschlagenen Weg als nicht Erfolg versprechend. Der Regierungsrat wird sich hingegen in den entsprechenden Gremien weiterhin für eine Optimierung des bestehenden Systems, das heisst für eine hohe Kostendeckung durch die IUV-Beiträge, einsetzen und die bisherigen Anstrengungen weiterführen, weitere Kantone auf freiwilliger Basis für die Beteiligung an der Universität Basel zu gewinnen.

### **3. Antrag**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, das Postulat als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 11. Juni 2013

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Pegoraro

Der Landschreiber: Achermann