



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Staatskanzlei
Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Telefon +41 (0)61 267 85 62
Telefax +41 (0)61 267 85 72
E-Mail staatskanzlei@bs.ch
Internet www.bs.ch

Frau Staatsrätin Isabelle Chassot
Präsidentin der Schweizerischen
Erziehungsdirektorenkonferenz EDK
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach 660
3000 Bern 7

Basel, 19. September 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 18. September 2012

Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) und Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Zusammenarbeitsvereinbarung)

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Mit Datum vom 2. Juli 2012 eröffnen Sie die Vernehmlassung über die interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) sowie über die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Zusammenarbeitsvereinbarung). Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich wie folgt:

1. Vorbemerkung

Mit der Ratifizierung des Hochschulkonkordats sowie der Zusammenarbeitsvereinbarung (ZSAV) stehen die wesentlichen Rechtserlasse an, um das neue Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz (HFKG) zur Anwendung zu bringen. Denn ohne die Ratifizierung dieser beiden Erlasse fehlen die im HFKG vorgesehenen Koordinationspartner für den Bund. Bekanntlich hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt sich in der Vernehmlassung zum HFKG kritisch geäussert. Nach wie vor bedauern wir die vertane Chance für einen wirklich handlungsfähigen und zukunftsgerichteten Hochschulraum. Dennoch akzeptiert der Regierungsrat das Ergebnis des politischen Meinungsbildungsprozesses und möchte seinen Teil zur optimalen Umsetzung des HFKG beitragen.

2. Einbezug aller massgeblichen Hochschulträger im strategisch relevanten Hochschulrat unerlässlich

Der loyale Mitvollzug des komplexen föderalen Koordinationsverfahrens ist dem Kanton Basel-Stadt jedoch nur möglich, wenn der noch bestehende Spielraum für Leistungsorientiertheit und Eingehen auf aktuelle Verhältnisse genutzt wird. Wir sprechen die Zusammensetzung des Hochschulrats (Art. 6, Abs. 3 des Konkordats) sowie die damit zusammenhän-

genden Stimmverhältnisse an. Die Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) hat sich dafür entschieden, den Hochschulrat nach traditionellem föderalistischem Muster zusammenzusetzen: Zehn Sitze sollen an jene Universitätskantone vergeben werden, die dem Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 gemäss dem jetzt abzulösenden Universitätsförderungsgesetz (UFG) beigetreten sind (BE, BS, FR, GE, LU, NE, SG, TI, VD und ZH). Vier Sitze sollen an je einen Trägerkanton aus den vier Regionalkonferenzen der EDK vergeben werden, wobei die Wahl der Delegierten in der jeweiligen Regionalkonferenz erfolgt.

Mit diesem an herkömmlichen Konkordaten orientierten Modell ignoriert die EDK verschiedenen Gegebenheiten:

Grundgedanke des HFKG

Das neue HFKG soll eine Gesetzesgrundlage zur Steuerung des gesamten Hochschulraums mit allen Hochschulen darstellen. Die Dichotomie Universitätsförderung versus Fachhochschulförderung/Berufsbildung soll mit diesem neuen Gesetz und der damit einhergehenden Zusammenlegung der Zuständigkeiten in einem Bundesdepartement überwunden werden. Auch die Pädagogischen Hochschulen sollen in die gemeinsame Steuerung einbezogen werden. Mit der Sitzverteilung an die zehn bisher anerkannten Universitätskantone orientiert sich das Konkordat hauptsächlich am bisherigen Universitätsförderungsgesetz mit seiner Schweizerischen Universitätskonferenz. Damit wird – wie beim aktuellen UFG – ignoriert, dass der Kanton Basel-Landschaft mit einem Jahresbeitrag von CHF 231,5 Mio. (Stand 2012; ohne Investitionsvorhaben) zu einem der grösseren Hochschulträger avanciert ist und bereits im Jahr 2005 die Anerkennung als Universitätskanton beantragt hat. In der aktuellen Rangfolge gemessen am Mitteleinsatz nimmt der Kanton Basel-Landschaft den fünften Platz ein.

Funktional- versus Traditionsräume

In verschiedener Hinsicht lässt sich feststellen, dass in der Schweizerischen Eidgenossenschaft Funktional- und Leistungsräume einerseits und politische Entscheidungsräume andererseits zunehmend auseinanderdriften. Das aktuelle politische System bildet häufig die überwiegende Leistungs- und Wirtschaftskraft der urbanen Räume nur ungenügend ab. Staatspolitisch kann es dennoch klug sein, vertraute Strukturen weiter gelten zu lassen und kleinräumig gegliederte Gebiete nicht vollkommen von grossen Funktionalräumen dominieren zu lassen. Mit dem Hochschulkonkordat geht es aber nicht in erster Linie um das politische Zusammenspiel einer Kantonalkonferenz. Es geht – gerade bei der Zusammensetzung des Hochschulrats – darum, dass jene 14 Kantone, die zusammen mit dem Bund den grössten Einsatz für das Hochschulwesen leisten und die entsprechende Verantwortung tragen, auch bei den strategischen Entscheiden ihre Stimme geltend machen können. Das heisst keineswegs, dass damit ausschliesslich das finanzielle Potenzial zählt und die «kleineren» Kantonkantone ganz ausser Betracht fallen würden. Denn erstens würde die Zusammensetzung auch mit solchen neuen Kriterien weitgehend die bisherige Schweizerische Universitätskonferenz abbilden. Und zweitens hat das HFKG mit der neu eingeführten Plenarversammlung ein Organ geschaffen, in dem alle Kantone ihre Anliegen proportional einbringen und namentlich bei der Systemsteuerung, den rechtlichen Rahmenbedingungen und der Festlegung der finanziellen Rahmenbedingungen, von Referenzkosten und Beitragskategorien mitentscheiden können.

Zukunftsperspektiven der Regionalkonferenzen

Die weiteren vier Sitze sollen an die aktuellen Regionalkonferenzen NW EDK, EDK Ost, EDK Westschweiz und EDK Zentralschweiz vergeben werden, obwohl die Regionalkonfe-

renzen der EDK im Hochschulbereich keine Funktion haben. Abgesehen davon, dass einzelne Kantone in mehreren Regionalkonferenzen präsent sind, sind die Zukunftsperspektiven einzelner Regionalkonferenzen ungewiss. Das Hochschulkonkordat wäre in der vorgeschlagenen Form zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens also nicht nur gegenüber absehbaren Veränderungen unflexibel, sondern würde bereits die aktuelle Wirklichkeit ungenügend abbilden.

Motion Janiak zur Anerkennung des Kantons Basel-Landschaft als Universitätskanton

Die Eidgenössischen Räte haben mit Überweisung der Motion Janiak im Mai 2012 dem Bundesrat den Auftrag gegeben, den Kanton Basel-Landschaft gemäss geltenden Gesetzen als Universitätskanton anzuerkennen. Mit dem Vernehmlassungsvorschlag ignoriert die Erziehungsdirektorenkonferenz dieses Votum der Eidgenössischen Räte und erschwert dem Bundesrat die Erfüllung des parlamentarischen Auftrags. Der Konkordatstext sieht zudem keine Lösung für den Fall vor, dass der Kanton Basel-Landschaft noch vor Inkrafttreten des neuen Hochschulkonkordats als Universitätskanton unter aktuellem Recht anerkannt wird und dem bestehenden Konkordat beitrifft.

Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft verlangen die Anerkennung von BL als Universitätskanton seit dem Jahr 2005. Von Seiten des Bundesrates und der EDK wurde stets in Aussicht gestellt, dass diese zukunftsweisende Form der Universitätsträgerschaft und das damit verbundene Engagement des Kantons Basel-Landschaft im neuen HFKG ihren Ausdruck finden werden. Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt hatten aufgrund dieser Zusicherung Verständnis dafür, dass an den geltenden Gesetzen keine umfangreichen Revisionen mehr vorgenommen werden, und brachten in der Vernehmlassung zum HFKG und bei weiteren Gelegenheiten einen zukunftsweisenden, flexiblen Vorschlag zur Zusammensetzung des strategischen Gremiums ein. Der Bundesrat änderte in der Folge den ursprünglichen Gesetzesentwurf und übertrug die Regelung der Zusammensetzung des Hochschulrats dem Hochschulkonkordat, d.h. faktisch der EDK.

Das von der EDK nun in die Vernehmlassung gegebene Hochschulkonkordat und die begleitenden Materialien äussern sich mit keiner Silbe zu der seit sieben Jahren hängigen Frage des Umgangs mit paritätischen Mitträgerschaften bei Universitäten. Indem im Konkordatsentwurf der Kanton Basel-Stadt als alleiniger Vertreter der Trägerschaft der Universität Basel im Hochschulrat bezeichnet wird, ignoriert die EDK den geltenden Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Das ist ein Übergriff gegenüber zwei Mitgliedern, der wenig föderalistisches Fingerspitzengefühl verrät. Die EDK positioniert sich mit ihrer Haltung zudem gegen die Entscheide des nationalen Parlaments und damit gegen den Hauptkoordinationspartner im Rahmen des HFKG. Ein solcher Auftakt dürfte dem Zusammenwirken Bund/Kantone bei der Gestaltung der Hochschullandschaft abträglich sein.

Legitimität des Konkordats

Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Infragestellung der im Konkordatsentwurf vorgeschlagenen Zusammensetzung des Hochschulrats erscheint die Regelung des Inkrafttretens des Hochschulkonkordats gemäss Art. 17 als zu schwach. Das Hochschulkonkordat soll gemäss Vernehmlassungsvorlage in Kraft treten, sobald 14 Kantone – davon sieben Konkordatskantone des interkantonalen Konkordats über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 – beigetreten sind. Diese Anzahl ist zu tief. Ziel sollte sein, dass möglichst viele Kantone sowie alle Universitätskantone – darunter auch der Kanton Basel-Landschaft – dem Konkordat aus freien Stücken beitreten.

Formale Aspekte

Die Bestimmung unter Art. 6, Abs. 3 des Konkordats setzt zudem voraus, dass die Universitätskantone in jedem Fall Mitglied des Hochschulrats sind. Ungeklärt bleibt, ob sie als Universitätskanton gemäss Konkordat vom 9. Dezember 1999 auch ohne einen formellen Beitritt zum Hochschulkonkordat gemäss HFKG Mitglieder werden. Nicht geregelt ist schliesslich, wie sich der Hochschulrat zusammensetzt, wenn nicht alle Universitätskantone des Konkordats vom 9. Dezember 1999 oder nicht aus jeder Regionalkonferenz mindestens ein zusätzlicher Kanton dem Hochschulkonkordat beitreten.

3. Künftige Experten- und Expertinnenkonferenz für die operative Organisation der Koordination zwischen Bund und Kantonen

Im aktuellen System erfolgt die im Universitätsförderungsgesetz vorgesehene Koordination im Rahmen der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK) und jene im Fachhochschulbereich im Rahmen des Schweizerischen Fachhochschulrats (FHR). Im HFKG sollen diese beiden Kooperationsplattformen zu einer zusammengelegt werden. Gemäss Art. 14 Abs. 4 HFKG beauftragt der Bundesrat «... ein Departement mit der Führung der Geschäfte der Hochschulkonferenz». Die genaue Verankerung dieser Geschäftsstelle ist demgemäss Sache des Bundes. Weitere Bestimmungen über die Organisation der Koordination als Kernstück des HFKG fehlen. Die kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen muss in Absprache zwischen den beiden Partnern also noch geregelt werden. Dies sollte vor der Einladung der Kantone zur Ratifikation des Konkordats erfolgen. Der Ort für diese Präzisierung ist die ZSAV.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hält mit Bestimmtheit dafür, dass in Anlehnung an die aktuelle sogenannte «Dienstchefkonferenz» der SUK weiterhin ein Expertinnen- und Expertengremium bestehen soll, das unter Einbezug der relevanten Kräfte Hochschulkantone, Bund und ETH-Rat die Geschäfte des Hochschulrats vorbereitet. Es bietet sich an, dass die geplante Geschäftsstelle mit der Organisation der vorbereitenden Fachkonferenz beauftragt würde. Sie ist prominent im System zu verorten und muss gegenüber den Verwaltungseinheiten des Bundes wie dem Generalsekretariat der EDK über eine weitgehende Eigenständigkeit verfügen.

Im Hochschulkonkordat sind als Aufgaben des Generalsekretariats der EDK ausschliesslich jene zu regeln, die in Art. 4, Abs. 2 (Abschluss weiterer Vollzugsvereinbarungen) und Art. 10 (Festlegung der Stimmgewichtung im Hochschulrat und Vorschlag der beiden Vizepräsidenten resp. Vizepräsidentinnen) umschrieben sind.

4. Schlussfolgerungen

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt verlangt für die Zusammensetzung des Hochschulrats, dass die 14 Sitze kriteriengesteuert und nicht nach historisch gewachsener Zufälligkeit zugeordnet werden. Massgeblich muss die Leistung der betreffenden Kantone für das Hochschulwesen sein. Diese Leistung kann mit der Zählung der Studierenden adäquat gemessen werden. Eine solche Lösung würde der Gegebenheit Rechnung tragen, dass der Kanton Basel-Landschaft als Mitträger der Universität Basel einerseits und der Fachhochschule Nordwestschweiz andererseits und gleichzeitig grösserer Kundenkanton im Rahmen von IUV und FHV inzwischen unter den Hochschulkantonen, gemessen am Mitteleinsatz, den fünften Rang einnimmt. Jedenfalls ist schwer vorstellbar, wie die beiden Kantonsparlamente Basel-Stadt und insbesondere Basel-Landschaft vom Beitritt zu einem Konkordat

überzeugt werden sollen, dass den Beitrag des Kantons Basel-Landschaft an das Hochschulsystem schlicht ignoriert.

Eine Zusammensetzung des Hochschulrats gemäss den von uns beantragten Kriterien ergäbe zurzeit folgendes Bild:

ZH, BE, VD, GE, SG, FR, LU, BS, AG, TI, BL, NE, SO und VS.

Die hier beantragte Lösung hätte zudem den Vorteil, dass Veränderungen in der Trägererschaft der Hochschulen resp. im «Kundenverhalten» innerhalb der IUV/FHV bei der Zusammensetzung des Hochschulrats Rechnung getragen würde. Das System wäre somit flexibel genug, um Wandlungen der Hochschullandschaft Rechnung zu tragen. Dies im Gegensatz zu dem in der Vernehmlassungsvorlage beschriebenen System, das bereits bei einer Ratifizierung des Konkordats überholt wäre.

Die Besetzung des Hochschulrats nach Leistungskriterien weist weit über das regionale Anliegen der Nordwestschweiz hinaus. Sie muss das Anliegen aller Leistungsträger des schweizerischen Hochschulsystems sein sowie jener Kräfte, die sich über die Zukunftsfähigkeit der Schweiz Gedanken machen. Soll die Schweizerische Eidgenossenschaft im internationalen Kontext handlungsfähig sein, ist für das Hochschulwesen ein solcher Paradigmenwechsel weg von den historisch gewachsenen Politikräumen hin zu den Funktionalräumen unerlässlich.

Sodann ist dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt daran gelegen, dass über die Organisation der zukünftigen Kooperation im Hochschulraum

- klarere Vorstellungen bestehen,
- diese in den Rechtserlassen Niederschlag finden.

Dabei ist zu unterscheiden zwischen den abgegrenzten und rein auf die Kantone bezogenen Arbeiten des EDK Generalsekretariats und der kontinuierlichen Zusammenarbeit von Bund und Kantonen auf der Ebene der Geschäftsstelle. Letztere ist unter Beizug der Expertise der Hochschulverantwortlichen der Mitglieder des Hochschulrats zu organisieren.

5. Anträge

Aus dem bisher Gesagten ergeben sich folgende Änderungsanträge des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt am Vernehmlassungsentwurf des Hochschulkonkordats sowie der Zusammenarbeitsvereinbarung:

Art. 6, Abs. 3, HFKG, Zusammensetzung des Hochschulrats, neu:

://: «³Die vierzehn Erziehungsdirektorinnen oder Erziehungsdirektoren der Vereinbarungskantone, welche die grössten Studierendenzahlen vertreten, haben Einsitz im Hochschulrat. Massgeblich ist die Summe der immatrikulierten Studierenden der Hochschule des jeweiligen Kantons sowie im Fall einer Beteiligung an interkantonalen Hochschulen die Zahl der Studierenden an den Teilschulen, die sich auf dem Gebiet des Kantons befinden, wobei die Studierenden der Universität beider Basel je hälftig auf die beiden Trägerkantone verteilt werden. Zusätzlich werden jene Studierenden mitgezählt, für die der Kanton über die Interkantonale Universitätsvereinbarung, die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung oder über ein anderes Konkordat Beiträge bezahlt».

Art. 13, Abs. 1, HFKG, Geschäftsführung des Generalsekretariat der EDK, neu:

://: «¹Die Geschäftsführung im Vollzug dieser Vereinbarung obliegt dem Generalsekretariat der EDK, soweit Vereinbarungen der Kantone untereinander betroffen sind. Unter Einbezug der zuständigen Amtschefs der Kantone besorgt es die Arbeiten der Konferenz der Vereinbarungskantone nach Art. 4 und Art. 10 des vorliegenden Konkordats».

Art. 17, Inkrafttreten, neu:

://: «Das Hochschulkonkordat tritt in Kraft, sobald 20 Kantone – davon die 11 Träger von Universitäten – beigetreten sind.»

Art. 3 ZSAV, Präzisierung der kontinuierlichen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, neuer Abs. 1:

://: «¹Zu diesem Zweck wird eine Fachkonferenz eingerichtet, die von der Geschäftsstelle gemäss Art 4 HFKG organisiert und einberufen wird. Der Fachkonferenz gehören von Amtes wegen die Hochschulverantwortlichen der Mitglieder der Hochschulkonferenz, zwei Delegierte des Staatssekretariats für Bildung und Forschung (SBF) und eine Vertreterin resp. ein Vertreter des ETH-Rats an.»

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen und verbleiben mit hochachtungsvollen Grüssen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin