

Gemeindeinitiative «Für eine faire Beteiligung aller Kantone an der Universität Basel (Uni-Finanzierungs-Initiative)»

Ausgangslage

Zwar hat der Kanton Basel-Landschaft für das Jahr 2024 einen unerwartet guten Rechnungsabschluss von 157 Mio. Franken (statt eines budgetierten Verlusts von 60 Mio. Franken) präsentieren können. Dies ändert jedoch nichts daran, dass der Kanton nach wie vor stark verschuldet ist, unter einem strukturellen Defizit leidet, der Regierungsrat im Rahmen der Finanzstrategie 2025-2028 an seinen Sparmassnahmen von rund 100 Mio. Franken pro Jahr festhält und voraussichtlich mit der Umsetzung des Entlastungspakets 2027 des Bundes weitere Lasten auf den Kanton abgewälzt werden. Zudem steht der Kanton vor weiteren finanziellen Herausforderungen, wie beispielsweise den Volksinitiativen «Gebührenfreie Kitas für alle Familien» und «Prämienabzug für alle» und der «Gemeindeinitiative für eine Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes», welche den Kantonshaushalt bei einer Annahme jährlich zusätzlich mit dreistelligen Millionenbeträgen belasten würden. Des Weiteren kämpfen die Gemeinden mit steigenden Kosten im Altersbereich und stark wachsende Gemeinden zugleich mit explodierenden Kosten bei den Schulen.

Während Baselland immer noch eine Nettoverschuldung von weit über 2 Milliarden Franken ausweist, konnten die Nachbarkantone Basel-Stadt und Aargau in den vergangenen zehn Jahren ihre Schulden von rund 2 bzw. 1.5 Milliarden Franken komplett abtragen und gar ein Vermögen anhäufen. Während man im Kanton Basel-Stadt darüber streitet, wie man die geschätzt bis zu 500 Mio. Franken zusätzlichen jährlichen Steuereinnahmen aufgrund der OECD-Mindestbesteuerung einsetzen möchte, und im Kanton Aargau über erneute Steuerensenkungen diskutiert, setzt Baselland ein Sparpaket um. Zusammengefasst soll es keine neuen Abgeltungen und Finanzhilfen geben, es wird beim Personal auf den Teuerungsausgleich verzichtet, es werden keine neuen Stellen geschaffen und es wird auf weitere Finanztransfers an die Gemeinden verzichtet.

Im kantonalen Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2025-2028 werden einige der sogenannten «Strategiemassnahmen» der Finanzstrategie aufgelistet, mit welchen in den vier Planungsjahren insgesamt 393 Mio. Franken eingespart werden sollen. Bei den Steuern soll der Vergütungs- und Verzugszins angepasst werden, was einer Steuererhöhung gleichkommt. Mit zusätzlichen «Blechpolizisten» sollen zusätzliche Bussengelder generiert werden. Für das Ausstellen von Fahrzeug- und Führerausweisen sollen zusätzliche Gebühren erhoben werden. Bei den Sekundarschulen sollen im Wahlpflichtbereich zwei Lektionen komplett gestrichen und der Halbklassenunterricht im Fach Medien und Informatik aufgehoben werden. Bei den Primarschulen soll in den Bereichen Weiterbildung, Sonderschulung und Informatik gespart werden. Dies sind nur einige der Sparmassnahmen. Und die Massnahmen der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion (VGD) sind lediglich mit einem Platzhalter aufgeführt, d. h. Sparmassnahmen in den Bereichen Gesundheit, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Naturschutz sind ebenfalls absehbar.

Finanzierung der Universität Basel

Während das kantonale Sparpaket einschneidende Massnahmen für die Baselbieter Bevölkerung und direkt oder indirekt für die Gemeinden mit sich bringt, klammert es Positionen mit besonders grossem Einsparungspotential aus. Dazu gehört auch die Finanzierung der Universität Basel. Der 2007 in Kraft getretene «Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel» regelt, dass die beiden Basel die Vollkosten für ihre Studierenden finanzieren und sich das sogenannte Restdefizit nach Abzug eines Standortvorteils von Basel-Stadt und aufgrund der von der Eidgenössischen Steuerverwaltung errechneten Steuererträge der beiden Basel teilen.

2023 schickten die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft je 2'080 bzw. 2'753 Studierende an die Universität Basel. Aus dem Ausland stammten 3'382 Studierende und aus den übrigen Kantonen und Liechtenstein 4'791 Studierende. Die beiden Basel zahlten im Durchschnitt etwa 70'000 Franken pro Studierenden, die übrigen Kantone und Liechtenstein rund 15'000 Franken. Das Restdefizit entsteht einerseits, weil die Herkunftsländer von Studierenden aus dem Ausland keine Beiträge bezahlen. Es entsteht andererseits aber auch deshalb, weil die übrigen Kantone und Liechtenstein etwa 4–5-mal weniger für die Studierenden bezahlen, die sie an die Universität Basel schicken. Die Beiträge der übrigen Kantone richten sich nach der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV). Diese Beiträge bezahlt auch der Kanton Basel-Landschaft für seine Studierenden an den anderen 9 kantonalen Universitäten.

Aufgrund des vorliegenden Finanzierungsmodells leisten Basel-Stadt und Basel-Landschaft jährlich freiwillige Spenden an die übrigen Kantone in der Höhe von Dutzenden Millionen Franken. Baselland hat seit Inkrafttreten des Universitätsvertrags allein für die Deckung der Restdefizite über eine Milliarde Franken aufgewendet. Und das Restdefizit wird laufend grösser: 2007 betrug es 136,3 Mio. Franken, für 2024 wurden 170 Mio. Franken prognostiziert. Aber statt die gegenüber anderen Kantonen geringe Finanzkraft anzuerkennen, die Finanzierung der Universität Basel auf eine fairere Basis zu stellen und das strukturelle Defizit somit zu reduzieren, spart Baselland lieber im eigenen Kanton und verbaut sich so Entwicklungsperspektiven. Währenddessen schwimmen Nachbarkantone wie Basel-Stadt und Aargau förmlich im Geld, diskutieren über die Verwendung von hunderten zusätzlichen Millionen Franken Steuergeldern oder Steuersenkungen. Es ist ein grosses Geschenk an die übrigen Kantone und das Ausland – ohne jegliche Gegenleistungen. Nicht einmal einen vollwertigen Sitz im schweizerischen Hochschulrat hat man dem Kanton Basel-Landschaft zugestanden – im Gegensatz zu den Nichthochschulkantonen Aargau und Jura.

Der Kanton Aargau bezieht 2025 über den nationalen Ressourcen- und Lastenausgleich vom Bund 547 Mio. Franken, der Kanton Solothurn immerhin 443 Mio. Franken und der Kanton Basel-Landschaft nur 5 Mio. Franken. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) im Jahr 2007 wurde allerdings nicht nur der Ressourcen- und Lastenausgleich überarbeitet, sondern auch drei weitere Instrumente verabschiedet. Eines davon ist die verstärkte Zusammenarbeit unter den Kantonen, u.a. bei den kantonalen Universitäten. 2008 trat das dazugehörige «Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich» (Fi-LaG) in Kraft, über dessen Art. 15 die übrigen Kantone an der Finanzierung der Universität Basel beteiligt werden könnten. Trotz dieser Möglichkeit und obwohl der Regierungsrat eine

finanzielle Entlastung des Kantons Basel-Landschaft aufgrund der NFA in Aussicht gestellt hatte, ist dies bis heute nicht geschehen. Die beiden Basel blieben fast zwei Jahrzehnte lang untätig.

Die Gemeindeinitiative

Eine nicht-formulierte Gemeindeinitiative des Gemeinderats Rünenberg will dies endlich ändern. Sie fordert den Kanton dazu auf, bei der Bundesversammlung baldmöglichst einen Antrag gemäss Art. 15 FiLaG einzureichen, um die übrigen Kantone zur Beteiligung am Universitätsvertrag zu verpflichten. Bis heute haben es beide Basel unterlassen, einen solchen Antrag einzureichen, obwohl sie gemäss Universitätsvertrag zur Erweiterung der Trägerschaft der Universität verpflichtet wären.

Würde die Bundesversammlung einem solchen Antrag stattgeben, müssten die übrigen Kantone gemäss Universitätsvertrag die Vollkosten ihrer Studierenden bezahlen und sich angemessen am Restdefizit beteiligen. Damit würde der Kanton Basel-Landschaft jedes Jahr um rund 60 Millionen Franken entlastet. In Zeiten von knappen Kantonsfinanzen, welche sich jeweils auch massiv auf die Gemeinden auswirken, wäre dies eine höchst willkommene Entlastung.

Die Gemeindeinitiative im Wortlaut:

Gemeindeinitiative «Für eine faire Beteiligung aller Kantone an der Universität Basel (Uni-Finanzierungs-Initiative)»

Gestützt auf § 49 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung stellen die unterzeichnenden Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft folgendes Begehren (nichtformulierte Initiative nach § 28 Abs. 3 KV und § 65 Abs. 1 GpR):

«Der Kanton Basel-Landschaft kündigt den Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel (SGS 664.1) per Ende 2027.

Der Kanton Basel-Landschaft unternimmt alle ihm möglichen Schritte, um einen interkantonalen "Univertrag" mit Inkrafttreten ab dem Jahr 2030 schliessen zu können.

"Univertrag" meint vorliegend einen Vertrag über eine gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel aller Kantone mit an der Universität Basel Studierenden auf der Grundlage des FiLaG (Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, SR 613.2); er beinhaltet die Übernahme der Vollkosten analog § 33 Abs. 2 des bikantonalen Universitätsvertrags, eine angemessene Aufteilung des in diesem Vertrag definierten Restdefizits und eine angemessene Mitsprache und Mitwirkung.

Ab dem Jahr 2030 darf der Kanton Basel-Landschaft bezüglich einer gemeinsamen Trägerschaft der Universität Basel ausschliesslich einem "Univertrag" beitreten.

Kommt ein "Univertrag" zustande und tritt später einer der Kantone mit an der Universität Basel Studierenden aus diesem Vertrag aus, so tritt der Kanton Basel-Landschaft auf den gleichen Zeitpunkt aus.»

Gesetzliche Bestimmungen:

- Mindestens fünf Einwohnergemeinden können dieses Begehren stellen (§ 49 Abs. 1 KV).
- Es wird durch übereinstimmende Beschlüsse der Gemeindeversammlungen bzw. der Einwohnerräte gefasst (§ 47 Abs. 1 Ziff. 17 bzw. § 115 GemG i. V. m. § 81a Abs. 1 GpR).
- Der Rückzug dieser Initiative gilt als beschlossen, wenn das Begehren von so vielen Gemeinden zurückgenommen wird, dass das Quorum von 5 Gemeinden nicht mehr erfüllt ist (§ 81c Abs. 3 GpR).
- Jede Gemeindeversammlung bzw. jeder Einwohnerrat kann dieses Begehren vorbehaltlos zurückziehen (§ 81a Abs. 2 lit. b GpR).
- Die federführende Gemeinde ist Rünenberg (§ 81a Abs. 2 lit. c GpR).

Ist die Gemeindeinitiative der richtige Weg?

Die Gemeindeinitiative ist ein basisdemokratisches Mittel der Gemeinden und ihrer Einwohnerinnen und Einwohner, den Kanton zum Handeln aufzufordern, nachdem dieser seit fast 20 Jahren untätig blieb. Die Kündigung des Universitätsvertrags ist nicht das primäre Ziel, sondern ein notwendiger Schritt, um den Vertrag neu verhandeln und die übrigen Kantone einbinden zu können.

Keine zwei Wochen, nachdem der Gemeinderat Rünenberg die Gemeindeinitiative am 7. Februar 2025 mit dem Versand von Initiativtext und Erläuterungen an die anderen 85 Gemeinderäte des Kantons Basel-Landschaft lanciert hatte, gelangte der Vorstand des Verbands Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG) an alle Gemeinderäte und empfahl ihnen, die Gemeindeinitiative nicht zu unterstützen. Obwohl das Schreiben nicht als Stellungnahme deklariert war, interpretierten es verständlicherweise viele Gemeinderäte als solche, liessen sich durch die vielen nachweislich falschen Behauptungen des VBLG verunsichern und lehnten es in der Folge ab, die Gemeindeinitiative der Gemeindeversammlung vorzulegen.

Zusammenfassend wird im Schreiben des VBLG postuliert, Hochschul-Finanzierungsfragen gehörten nicht in die Kompetenz der Gemeinden, Gemeinden dürften sich in diesem Themenbereich nicht engagieren, die Kündigung des Universitätsvertrags liege in der Kompetenz der Regierung und die Gemeinden sollten sich nicht in die Kantonsautonomie einmischen. Dem kann entgegengehalten werden, dass die Verfassung den Themenbereich für Gemeindeinitiativen nicht einschränkt, dass diejenige Instanz, welche einen Vertrag genehmigt, ihn auch kündigen kann (der Universitätsvertrag hat Gesetzescharakter) und dass sich der Kanton regelmässig in die Gemeindeautonomie einmischt. Die Gemeindeinitiative erfüllt in allen Teilen die Bestimmungen der Kantonsverfassung und des Gesetzes über die politi-

schen Rechte (GpR). Sie ist weder «unmöglich», noch «offensichtlich rechtswidrig», noch ist ihr Titel «irreführend».

Kritisiert wurde weiter, dass die Gemeindeinitiative nicht vorsieht, dass allfällige Einsparungen bei einer Umsetzung vollumfänglich oder teilweise den Gemeinden zugutekommen. Ein entsprechender Passus würde jedoch die Einheit der Materie der Initiative in Frage stellen. Aber ein positiver Zusammenhang zwischen gesunden Kantonsfinanzen und Transferzahlungen des Kantons an die Gemeinden ist offensichtlich, und die Gemeinden profitieren nicht nur (direkt) durch Transferzahlungen, sondern auch (indirekt) durch gesunde kantonale Strukturen.

Was passiert, falls sich die übrigen Kantone nicht beteiligen?

Es könnte sein, dass die Bundesversammlung den Antrag ablehnt, denn die beschenkten übrigen Kantone haben dort ein grosses Übergewicht. Damit würde die Bundesversammlung aber die Zwecke der NFA torpedieren bzw. das ganze NFA-Werk der Unglaubwürdigkeit preisgeben. In diesem Fall könnte der Kanton Basel-Landschaft mit gutem Gewissen zu Beiträgen auf der Grundlage der IUV zurückkehren. Die Finanzen des Kantons Basel-Landschaft würden damit um weit über 100 Millionen Franken pro Jahr entlastet.

Retorsionsmassnahmen durch einen der übrigen Kantone wären nicht zu befürchten, da es erstens in der Schweiz keinen mit dem Universitätsvertrag vergleichbaren Vertrag gibt und sich zweitens alle 26 Kantone an die von ihnen genehmigte Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV 2019) halten müssen. Sollten zwei oder mehr andere Kantone einen Universitätsvertrag abschliessen, dann wären bei einer Beteiligungspflicht auf der Grundlage des FiLaG neben dem Kanton Basel-Landschaft auch alle anderen Kantone betroffen. Und wenn letztlich alle Universitätskantone eine Beteiligungspflicht aller anderen Kantone durchsetzen würden, bezahlte jeder Kanton inkl. Fürstentum Liechtenstein an jede Universität die Vollkosten seiner Studierenden und einen entsprechenden Anteil am Restdefizit. Dies wäre letztlich eine gerechte Lösung und das anzustrebende Fernziel. Da von den Baselbieter Studierenden an einer der zehn kantonalen Universitäten drei Viertel an der Universität Basel und nur ein Viertel an einer der anderen neun Universitäten studiert, würde unser Kanton auch bei einer schweizweit fairen Finanzierungslösung gegenüber dem heutigen Zustand profitieren.

Häufig werden die hohen Ausgaben des Kantons Basel-Landschaft für die Universität Basel mit dem Argument gerechtfertigt, die Universität Basel generiere eine grosse, lokale Wertschöpfung und schaffe Tausende von Arbeitsplätzen. Dieses Argument ist aber ein Scheinargument: Die Wertschöpfung und die Anzahl Arbeitsplätze ändern sich nicht, wenn die übrigen Kantone die von ihnen verursachten Kosten übernehmen und sich am Restdefizit beteiligen.

Der Kanton Basel-Stadt könnte eine allfällige Finanzierungslücke problemlos stopfen: Er plant zwei Fonds mit jährlich bis zu 500 Mio. Franken zur Standortförderung, welche aus der OECD-Mindeststeuer gespiesen werden. Demgegenüber rechnet der Kanton Basel-Landschaft mit bescheidenen 5 bis 10 Mio. Franken Mehreinnahmen durch die OECD-Mindeststeuer.

Aufgrund der versprochenen, aber seit beinahe zwanzig Jahren nicht erfolgten Entlastung ist es vor allem wegen des immer grösser werdenden Drucks auf die Gemeindefinanzen höchste Zeit, die Baselbieter Steuerzahler/-innen entscheiden zu lassen, ob der Kanton weiterhin jedes Jahr rund 60 Millionen Franken an die übrigen Kantone verschenken soll – umso mehr, als es bis zu einer Änderung mindestens bis 2030 dauern würde. Bis dahin wird der Kanton Basel-Landschaft ungefähr weitere 300 Millionen Franken gespendet haben.

Damit eine Volksabstimmung stattfinden kann, müssen mindestens fünf Baselbieter Gemeinden von § 49 Abs. 1 der Kantonsverfassung Gebrauch zu machen. Wenn die Initiative zustande kommt, muss der Landrat entweder ein entsprechendes Gesetz erlassen oder eine entsprechende Vorlage ausarbeiten, wie es § 28 Abs. 3 der Kantonsverfassung vorsieht.

Empfehlung des Gemeinderats

...

Der Gemeinderat beantragt der Gemeindeversammlung, der Gemeindeinitiative «Für eine faire Beteiligung aller Kantone an der Universität Basel (Uni-Finanzierungs-Initiative)» zuzustimmen.