



An den Grossen Rat

21.5625.02

ED/P215625

Basel, 1. November 2023

Regierungsratsbeschluss vom 31. Oktober 2023

Anzug Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend «EU-Filiale» der Universität Basel am «Oberrhein»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. November 2021 den nachstehenden Anzug Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Der Bundesrat entschied vor kurzem, die Verhandlungen mit der EU über das institutionelle Rahmenabkommen abubrechen. Das hat für die Schweiz und ganz besonders für die Region Basel Konsequenzen. Für die Universität, die Fachhochschule und andere Forschungsinstitutionen bedeutet dieser Abbruch die sehr reale Gefahr, bei europäischen Forschungsprogrammen rauszufliegen und/oder bei neuen Programmen nicht berücksichtigt zu werden. Für den Standort Basel ist dies besonders heikel und schadet der Region langfristig.

Forscherinnen und Forscher sind damit immer häufiger vor die Frage gestellt, ob sie ihr Forschungsprojekt nicht besser an einer Uni innerhalb der EU durchführen sollen, welche weiterhin über die Fördergelder verfügen kann. Es gab in diesem Zusammenhang bereits Berichte, wonach Forschende der Uni Basel von EU-Institutionen „abgeworben“ werden, denn mit einem Wechsel an eine Hochschule in der EU wären die EU-Fördergelder und die Partizipation an EU-Programmen gewährleistet. Es darf nicht dazu kommen, dass die Schweiz ihre Forscherinnen und Forscher aufgrund von fehlender Abkommen mit der EU verliert. Langfristig ist eine Lösung für Schweizer Hochschulen nötig, um nicht auf Dauer aus EU-Forschungsprogrammen ausgeschlossen zu bleiben. Die Gründung von Uni Filialen im Ausland entspricht einem weltweiten Trend: 2017 hatte Oxford etwa die Idee, eine Filiale in Paris zu gründen als Reaktion auf den Brexit.

In diesem Zusammenhang bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,

- ob die Universität Basel eine «Tochter-Universität» im grenznahen Ausland gründen könnte (z.B. in den freigewordenen Flächen des ehemaligen Kernkraftwerks Fessenheim, aber auch Z.B. in Lörrach oder in Weil am Rhein),
- wie die bestehende Beteiligung am trinationalen Campus Eucor (Basel - Strasbourg - Freiburg i.Br. - Karlsruhe „Oberrhein-Campus“) genutzt, angepasst oder ausgebaut werden könnte,
- welche anderen Möglichkeiten in Betracht gezogen und weiterverfolgt werden könnten.

Andrea Elisabeth Knellwolf, Andrea Strahm, Brigitte Gysin, Thomas Widmer-Huber, Daniel Albietz, Michela Seggiani, Tim Cuénod, Melanie Hazenkamp-von Arx, Nicole Strahm-Lavanchy, Christoph Hochuli, Sandra Bothe, Beatrice Isler, Niggi Daniel Rechsteiner, Claudia Baumgartner»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

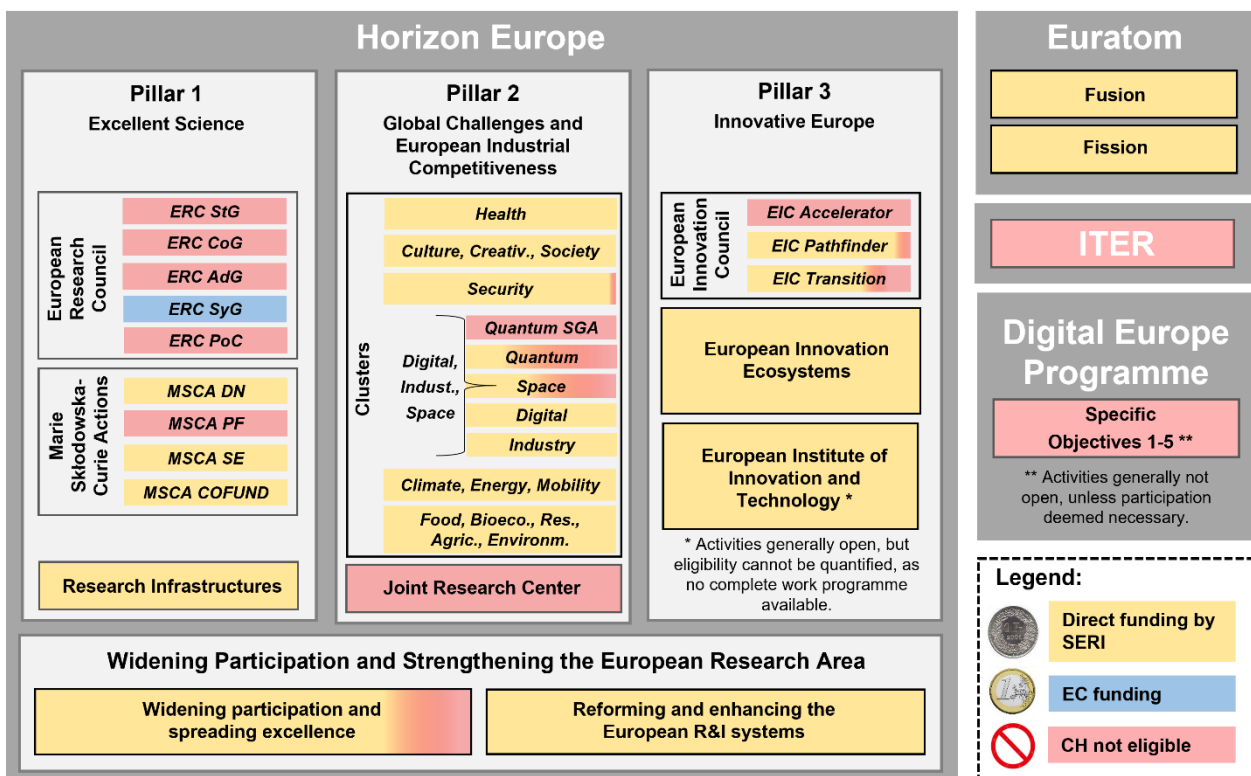
1. Ausgangslage

Die einseitige Beendigung der Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU) durch den Bundesrat am 26. Mai 2021 hat auch den Regierungsrat mit grosser Sorge erfüllt. Tatsächlich war die Forschungskoooperation der Hochschulen einer der ersten Politikbereiche, der direkt von der Erosion im Verhältnis zur EU betroffen war und der auch den Standort Basel empfindlich traf: Die Europäische Kommission hat im Juli 2021 die Assoziationsverhandlungen der Schweiz zum neunten Europäischen Forschungs- und Innovationsrahmenprogramm Horizon Europe ausgesetzt. Mit einem Volumen von insgesamt 95,5 Milliarden Euro und einer Laufzeit von 2021 bis 2027 handelt es sich bei Horizon Europe um das weltweit grösste Forschungs- und Innovationsprogramm und inhaltlich ambitionierteste Programm in der Geschichte der EU.

Die Schweiz wird seit Sommer 2021 und bis auf Weiteres als nicht-assoziiertes Drittland behandelt. Forschende und Innovatoren in der Schweiz können sich entsprechend nur in beschränktem Ausmass an den Ausschreibungen unter Horizon Europe beteiligen. Für die durchgeführten Projekte erhalten sie keine Finanzierung vonseiten der EU.

Eligibility and funding of Swiss participants in the Horizon Package

(based on available budget in the 2023 Work Programmes)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Education,
Research and Innovation SERI
International Research and Innovation Programmes

Quelle: www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/forschung-und-innovation/internationale-f-und-i-zusammenarbeit/forschungsrahmenprogramme-der-eu/horizon-europe.html (30.06.2023)

Die Übersichtsgrafik des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) vom 9. März 2023 zeigt schematisch, von welchen Horizon Europe-Bereichen Forschende in der Schweiz aktuell ausgeschlossen bleiben (rot), in welchen Bereichen Schweizer Beteiligungen ohne Finanzierung möglich sind (gelb) und in welchen Bereichen eine vollständige Teilnahme möglich ist (blau).

Aus der Übersicht wird ersichtlich, dass eine Beteiligung (ohne Finanzierung) an rund zwei Dritteln der Ausschreibungen prinzipiell möglich ist. Die Beteiligung an Forschungsrahmenprogrammen und kollaborativen Verbundprojekten ist für Schweizer Partner in den meisten Fällen jedoch nur in der Form einer Ergänzung zu drei bestehenden Kooperationspartnern aus Mitgliedstaaten vorgesehen. Von der strategisch wichtigen und reputationsfördernden Leitungs- und Koordinationsfunktion bleiben Schweizer Forschungsinstitutionen damit vorderhand ausgeschlossen. Konsequenterweise von Ausschreibungen ausgeschlossen werden Drittstaaten auch bei Themen mit grossem Zukunftspotenzial, die von der EU als sicherheitspolitisch relevant eingestuft werden, wie etwa Quantum Science, Cybersicherheit und Weltraumtechnik.

Prinzipiell keine Schweizer Beteiligung vorgesehen ist insbesondere bei den Grants des European Research Council (ERC). Diese gelten international als Indikator für wissenschaftliche Exzellenz und sind daher nicht nur für die Geförderten, sondern auch für die Institutionen mit hohem Prestige und internationaler Sichtbarkeit verbunden. Auch weitere Programme, wie die Marie Skłodowska-Curie Actions (Massnahmen zur internationalen Mobilität von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern) und Innovationsprojekte sind für Forschende und Innovatoren in der Schweiz nicht oder nur erschwert zugänglich.

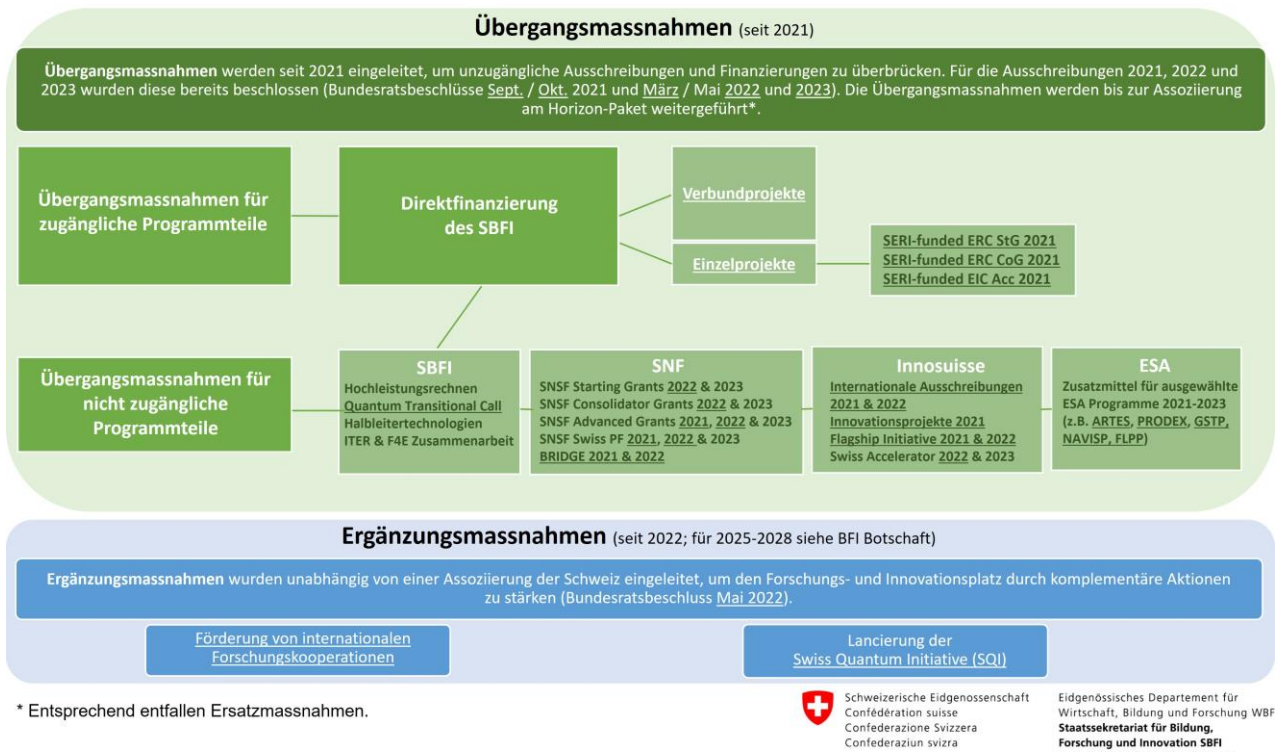
Der Status der Schweiz als nicht-assoziiertes Drittland mindert die Attraktivität der hiesigen Forschungsinstitutionen nachhaltig. Zwar sind bisher keine Fälle bekannt, wo Forschungspersonal aktiv in eine Institution im europäischen Ausland abgewandert wäre (obwohl von entsprechenden Abwerbungsmaßnahmen berichtet wurde). Doch macht sich der fehlende internationale Wettbewerb und der damit zusammenhängende Reputationsverlust bemerkbar, etwa bei der Besetzung von Professuren und bei den Nachwuchsforschenden. Wer die Wahl hat, sich bei einer Institution zu bewerben, die langfristig bei Horizon Europe antragsberechtigt ist, wird dies tun.

1.1 Massnahmen auf nationaler Ebene

Am 17. September 2021 hat der Bundesrat beschlossen, Übergangsmassnahmen einzuleiten. Für die ohne Finanzierung zugänglichen Programmteile (Verbund- und Einzelprojekte, die nach positiver Evaluation im Rahmen von Horizon Europe in der Schweiz oder mit Schweizer Beteiligung durchgeführt werden sollten) übernahm das SBFI die direkte Finanzierung. Für nicht mehr zugängliche Programmteile wurden eigene Ausschreibungen des SBFI, des Schweizerischen Nationalfonds und von Innosuisse initiiert sowie Zusatzmittel für ausgewählte Kooperationsprojekte der Europäischen Raumfahrtagentur gesprochen. Die Übergangsmassnahmen bleiben bis zur weiterhin angestrebten Assoziierung der Schweiz in Kraft. Allerdings stellt sich angesichts der angespannten Situation der Bundesfinanzen die Frage, wie lange diese Finanzierung im vollen Ausmass sichergestellt bleibt.

Seit 4. Mai 2022 sind auch Ergänzungsmassnahmen zur Förderung von internationalen Forschungsk Kooperationen inner- und ausserhalb Europas in Kraft. Gleichzeitig wurde eine nationale Quanteninitiative lanciert, welche national koordinierte Infrastrukturen und Technologieplattformen auf- und ausbaut.

Die schematische Übersicht des SBFI vom 5. Juni 2023 zeigt die beim Bund ergriffenen Übergangs- und Ersatzmassnahmen.



Quelle: <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/forschung-und-innovation/internationale-f-und-i-zusammenarbeit/forschungsrahmenprogramme-der-eu/horizon-europe/ch-uebergangsmassnahmen-he.html> (30.06.2023)

1.2 Massnahmen auf kantonaler Ebene

Für Akteure der Forschung und Innovation ist die Integration in ein hoch kompetitives Umfeld und die direkte Partizipation an exzellenter Spitzenforschung zentral. Mindestens so wichtig wie die Fördermittel ist deshalb die internationale Vernetzung, die nur durch eine geordnete Teilnahme am weltgrössten Forschungs- und Innovationsprogramm sichergestellt werden kann. Während ein nationales Äquivalent den finanziellen Verlust also kompensieren mag, können Übergangslösungen doch niemals das Prestige der internationalen und hoch kompetitiven Programme ersetzen und die notwendige Vernetzung gewährleisten. Für Institutionen der Hochschullehre und -forschung bedeutet der aktuelle Status also einen empfindlichen Wettbewerbsnachteil: Exzellente junge Forschende in der Schweiz bleiben davon ausgeschlossen, sich mit der internationalen Konkurrenz zu messen. Wenn sie die Wahl haben, werden sie Institutionen bevorzugen, an denen ihnen eine Beteiligung an europäischen Programmen offensteht.

Die zweite Konsequenz aus dem gegenwärtigen Status der Schweiz als nicht-assoziierter Drittstaat ist indirekt, aber nicht weniger nachhaltig: Die Erfahrungen nach 2014, als die Schweiz nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative nur noch teil-assoziiert war, haben gezeigt, dass europäische Partner aufgrund der unklaren Situation verständlicherweise zögern, Forschende aus der Schweiz in Verbundprojekte aufzunehmen. Ihnen längerfristig gar eine leitende Rolle zuzugestehen, ist für diese kollaborativen Projekte mit hohen politischen Risiken verbunden. Für die langfristige Sichtbarkeit und Vernetzung in der internationalen Forschungsarena der Basler Forschungsakteure verheisst der Ausschluss ebenfalls Nachteile.

Der Kanton Basel-Stadt hat sich – gerade auch als Trägerkanton der Universität Basel, der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) und des Swiss TPH – in den letzten beiden Jahren aus diesem Grund mit verschiedenen Initiativen nachdrücklich für eine rasche Verbesserung der Situation eingesetzt. Gemäss Art. 54 der Schweizerischen Bundesverfassung ist die Aussenpolitik jedoch Sache des Bundes. Die Kantone können ihre Interessen nur indirekt geltend machen.

1.2.1 Bikantonale Standesinitiative

Ein deutliches Zeichen setzten die beiden Trägerkantone der Universität Basel, als sie am 18. November 2021 gleichzeitig eine gleichlautende Standesinitiative beim Bund eingereicht haben. Das Bundesparlament und der Bundesrat werden darin gebeten, die notwendigen Schritte für eine Vollasoziiierung an Horizon Europe zu unternehmen.

Die ständerätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) hat den Standesinitiativen am 1. Februar 2022 Folge gegeben, am 31. März 2022 hat die Schwesterkommission aus dem Nationalrat zugestimmt. Die WBK des Ständerats hat die Initiativen zum Anlass genommen, einen Vorentwurf für ein Horizon-Fonds-Gesetz auszuarbeiten, der die Mittel zugunsten der internationalen Forschungszusammenarbeit und zur Förderung der wissenschaftlichen Exzellenz der Schweizer Forschung für die aktuelle Programmperiode von Horizon Europe besser absichern sollte. Am 4. November 2022 wurde die entsprechende Vernehmlassung eröffnet. Am 31. März 2023, nachdem der Bundesrat das weitere Vorgehen im Hinblick auf ein Verhandlungsmandat mit der EU beschlossen und kommuniziert hatte, hat die WBK des Ständerats aufgrund der «positiven Dynamik» im EU-Dossier allerdings entschieden, die weitere Beratung der Vorlage vorerst zu sistieren. Die Assoziierung der Schweiz bleibt weiterhin das primäre Ziel der Kommission.

1.2.2 Initiativen des Regierungsrats und der Hochschulinstitutionen

Der Regierungsrat hat sich beim Bund bereits vor dem offiziellen Abbruch der Verhandlungen immer wieder für eine Assoziierung der Schweiz an Horizon Europe eingesetzt. Die Erosion der Forschungszusammenarbeit läuft den Legislaturzielen 1 («Standortattraktivität langfristig sichern») und 3 («Partnerschaftlich zusammenarbeiten») des Regierungsrats im Legislaturplan 2021–2025 entgegen. Diese Initiativen erfolgten mit verschiedenen Partnern und mündeten nur zum Teil in offizielle Communiqués. Wichtiger waren und sind die vertraulichen Gesprächen mit hochrangigen Vertreterinnen und Vertretern sowohl aus der Schweiz wie auch aus der EU. Folgende Dokumente sind öffentlich einsehbar (Auswahl):

- Schreiben der Nordwestschweizer Regierungskonferenz an den Bundesrat vom 24. September 2020;
- Schreiben der Nordwestschweizer Regierungskonferenz an den Bundesrat vom 11. Mai 2021;
- Auftragsstudie zu den möglichen Konsequenzen des gescheiterten Rahmenabkommens für die Region Oberrhein von der deutsch-französisch-schweizerischen Oberrheinkonferenz vom 3. Dezember 2021;
- Appell an die Regierungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft sowie an die Europäische Kommission im Rahmen der gemeinsamen Absichtserklärung zur Zusammenarbeit zwischen Baden-Württemberg und Basel-Stadt in Zukunftsbereichen vom 29. April 2022;
- Podiumsdiskussion an der 77. Plenarkonferenz der Nordwestschweizer Regierungskonferenz mit dem Schwerpunktthema Europapolitik vom 17. Juni 2022;
- Positionsbezug der Konferenz der Kantonsregierungen: Standortbestimmung zu den Beziehungen Schweiz – EU vom 24. März 2023
- Erklärung zu Lenzburg (Nordwestschweizer Regierungskonferenz) vom 2. Juni 2023.

Ähnlich haben sich die Hochschulinstitutionen immer wieder mit dringlichen Aufrufen in die öffentliche Debatte eingebracht.

2. Universität Basel: Beantwortung der Prüfaufträge im Anzug

Selbstverständlich haben die Trägerregierungen auch laufend zusammen mit der Universität geprüft, welche Massnahmen aus Sicht der Institution möglich und sinnvoll sind. Im europäischen Vorgängerprogramm mit dem Namen «Horizon 2020» (2014–2020) hatte die Universität 107 Mio. Euro eingeworben (98 Mio. Euro davon direkt vom ERC); sie ist damit, zusammen mit

dem Friedrich Miescher-Institut (53 Mio. Euro) und dem Paul Scherrer Institut (49 Mio. Euro), die wichtigste Empfängerin europäischer Forschungsgelder in der Nordwestschweiz.

Zu den Fragen im Einzelnen:

- *ob die Universität Basel eine «Tochter-Universität» im grenznahen Ausland gründen könnte (z.B. in den freigewordenen Flächen des ehemaligen Kernkraftwerks Fessenheim, aber auch z.B. in Lörrach oder in Weil am Rhein)*

Die im Anzug beispielhaft zitierte strategische Partnerschaft zwischen der Université Paris Cité, dem Centre National de Recherche scientifique und der University of Oxford zeigt auf, dass die Gründung extraterritorialer Filialen für Hochschulinstitutionen kaum realisierbar ist. Das Beispiel impliziert keinerlei physische Präsenz der University of Oxford auf dem Gebiet der EU und keine gesonderte Teilnahme an Horizon Europe.¹ Die Paris Oxford Partnership beschränkt sich aktuell auf intensiviertete Forschungszusammenarbeit in Geistes- und Sozialwissenschaften. Ob sie nach 2023 weitergeführt wird, ist derzeit offen.

Die «portal campuses» der New York-University (Florenz, Berlin, Prag, Abu Dhabi, Shanghai), um ein anderes Beispiel zu nennen, sind extraterritoriale Institute nach amerikanischem Recht. Europäische Forschungsgelder erhalten sie nicht.

Da die Universität Basel als Institution vom Teilausschluss aus Horizon Europe betroffen ist, erscheint die Gründung einer antragsberechtigten Filiale nicht realistisch. Sie würde eine komplexe juristische Abkoppelung gegebenenfalls besonders betroffener Forschungsabteilungen voraussetzen, die dadurch nicht mehr glaubhaft mit der Forschung und Lehre der Universität Basel verbunden sein könnten. Aufgrund dieser grundsätzlichen Erwägungen wurde auf die Prüfung konkreter Standorte für eine Filiale auf Boden der EU verzichtet.

- *wie die bestehende Beteiligung am trinationalen Campus Eucor (Basel - Strasbourg - Freiburg i.Br. - Karlsruhe „Oberrhein-Campus“) genutzt, angepasst oder ausgebaut werden könnte*

Die trinationale Zusammenarbeit in der Europäischen Konföderation der Oberrheinischen Universitäten / **Confédération Européenne des Universités du Rhin Supérieur Eucor**, in der die Universität Basel, die Albert Ludwigs-Universität Freiburg, die Université de Haute-Alsace (in Mulhouse und Colmar), das Karlsruher Institut für Technologie (KIT) und die Université de Strasbourg zusammenarbeiten, wurde 1989 begründet. Seit 2015 besteht mit dem Europäischen Verbund der territorialen Zusammenarbeit (EVTZ) eine eigene Rechtspersönlichkeit, die bereits jetzt punktuell antragsberechtigt für europäische Forschungsgelder ist. Dadurch konnten bisher Drittmittel-Projekte mit einem Gesamtvolumen von rund 21 Mio. Euro umgesetzt werden, davon 9,2 Mio. Euro EU-Mittel. Eucor darf Gelder an seine Mitgliedsuniversitäten weiterleiten, jedoch nur im Rahmen der Vorgaben des jeweiligen Förderinstruments. So konnte Eucor während der Vlassozierung der Schweiz an Horizon 2020 beispielsweise eingeworbene Mittel zum Aufbau von zwei trinationalen Doktoratskollegs aus dem Marie Skłodowska-Curie Actions (MSCA) Cofund anteilmässig an die Universität Basel überweisen. Aufgrund der aktuellen Nicht-Assoziierung der Schweiz an das Nachfolgeprogramm Horizon Europe ist dies nicht mehr möglich. Eine Beteiligung der Universität Basel an einem Doktoratskolleg im Rahmen eines MSCA Cofund Programms wäre zwar weiterhin denkbar, die Finanzierung müsste aber über das SBFI erfolgen.

Der EVTZ Eucor – The European Campus ist es auch, der es der Universität Basel erleichtert hat, bei einer Hochschulallianz zur Schaffung eines Europäischen Bildungsraums mitzuarbeiten. Die

¹ Analog zur Schweiz übernahm das Vereinigte Königreich bis zur Assoziierung am 7. September 2023 die Finanzierung der unter Horizon Europe erfolgreichen Projektteilnahmen. Anders als Schweizer Forschende hatten Forschende aus dem Vereinigten Königreich die Möglichkeit, an (fast) allen Ausschreibungen unter Horizon Europe teilzunehmen, denn das Vereinigte Königreich profitierte von einer Übergangsvereinbarung während des bereits begonnenen Verhandlungsprozesses um eine vollständige Assoziierung. Die Schweiz hat Verhandlungen um eine Assoziierung an Horizon Europe noch nicht aufgenommen.

European Partnership for an Innovative Campus Unifying Regions EPICUR ist eine von 44 Allianzen, die von der Europäischen Kommission bis 2025 gefördert werden. Die Universität Basel kooperiert (zusammen mit den Eucor-Universitäten) in den Bereichen der universitären Lehre, der digitalen Transformation von Unterrichtsformen und der Mobilität von Studierenden und Doktorierenden mit der Universität Thessaloniki, der Universität Posen, der Universität für Bodenkultur in Wien, der Odense Universität und der Universität Amsterdam.

Eine Prüfung, inwiefern der EVTZ Eucor – The European Campus so erweitert werden könnte, dass die Oberrheinregion als Ganze an Horizon Europe assoziiert und die Universität Basel so direkt oder indirekt antragsberechtigt wäre, verlief sowohl auf der juristischen wie auf der politischen Ebene negativ: Für Aussenbeziehungen ist in der Schweiz in diesem Themenbereich alleine der Bundesrat zuständig, in Europa die Europäische Kommission. Die Europäische Kommission hat wiederholt signalisiert, dass sie erst dann bereit ist, über eine Assoziierung der Schweiz an Horizon Europe nachzudenken, wenn die Schweiz ein Verhandlungsmandat für die institutionellen Fragen verabschiedet hat, das gewisse Punkte umfasst. Die EU würde vor diesem Hintergrund einer Assoziierung nur eines Teils der Schweiz z.B. im Forschungsbereich auf keinen Fall zustimmen.

- *welche anderen Möglichkeiten in Betracht gezogen und weiterverfolgt werden könnten.*

Im Rahmen von Eucor ist die Einrichtung von Brückenprofessuren ein Erfolgsmodell, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit strukturell zu stärken und den Forscherinnen und Forschern interessante Perspektiven zu bieten. Aktuell wurden resp. werden vier Brückenprofessuren – hauptsächlich finanziert vom Land Baden-Württemberg – eingerichtet, eine davon zwischen den Universitäten Freiburg und Basel im Bereich der Anglistik. Brückenprofessuren und ihren Teams stehen grundsätzlich die Förderinstrumente beider Länder zur Verfügung, wobei die Forschung im Land des Förderinstruments erbracht und die Mittel auch dort gebunden werden müssen. Teilweise wird auch eine Mindestanstellung im Förderland verlangt. Bei den prestigeträchtigen ERC-Grants ist beispielsweise eine mindestens fünfzigprozentige Anstellung in einem antragsberechtigten Land erforderlich. Die Einrichtung von Brückenprofessuren verlangt in der Regel zusätzliche Mittel und kann nicht flächendeckend eingelöst werden.

Für eine ordentliche Teilnahme an Horizon Europe führt an einer Assoziierung kein Weg vorbei. Voraussetzung dafür bildet die formelle Aufnahme von Verhandlungen mit der EU. Nach zahlreichen Sondierungsrunden hat der Bundesrat am 21. Juni 2023 die Verabschiedung eines Verhandlungsmandates für Ende 2023 in Aussicht gestellt.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend «EU-Filiale» der Universität Basel am «Oberrhein» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin