



An den Grossen Rat

13.1263.02

Bildungs- und Kulturkommission
Basel, 7. Oktober 2013

Kommissionsbeschluss vom 13. September 2013

Bericht der Bildungs- und Kulturkommission zum

Ratschlag betreffend Leistungsauftrag und Globalbeitrag 2014– 2017 für die Universität Basel

Partnerschaftliches Geschäft

Inhalt

1 Auftrag und Vorgehen.....	3
2 Ausgangslage	3
3 Kommissionsberatung.....	4
3.1 Allgemeines.....	4
3.2 Spezifische Diskussion	4
3.2.1 Vergleich alter und neuer Leistungsauftrag	4
3.2.2 Künftige Immobilienvorlagen.....	4
3.2.3 Abbau des Eigenkapitals und Sparmassnahmen	5
3.2.4 Erhöhung der Studiengebühren	5
3.2.5 Studienplätze in der Humanmedizin	6
3.2.6 Fachwissenschaftliche Lehramtsausbildung.....	6
3.2.7 Chancengleichheit.....	6
3.2.8 Entgegenkommen gegenüber Basel-Landschaft.....	7
3.2.9 Globalbudget und Leistungsauftrag 2018ff.	7
4 Antrag.....	8

1 Auftrag und Vorgehen

Der Grosse Rat hat die Bildungs- und Kulturkommission (BKK) mit Beschluss vom 11. September 2013 mit der Vorberatung des Ratschlags 13.1263.01 Leistungsauftrag und Globalbeitrag 2014-2017 für die Universität Basel / Partnerschaftliches Geschäft beauftragt. Die BKK hat den vorliegenden Bericht in drei Sitzungen behandelt. An der Beratung teilgenommen haben auch der Vorsteher des Erziehungsdepartements und der Leiter Hochschulen sowie der Präsident des Universitätsrats und der Verwaltungsdirektor der Universität.

2 Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den Leistungsauftrag der Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft an die Universität Basel für die Jahre 2014–2017 mit einem Anteil des Kantons Basel-Stadt am Globalbeitrag von insgesamt CHF 650.1 Mio. zu genehmigen. Die dabei bewilligten Jahrestanchen betragen: 2014: CHF 161.1 Mio., 2015: CHF 163.2 Mio., 2016: CHF 165.3 Mio., 2017: CHF 160.5 Mio.

Die Universität Basel hat ihre Strategie 2014 vorgelegt, mit der sie ihre Position im nationalen und internationalen Wettbewerb sichern, d.h. sich neben ihrem Charakter als Volluniversität auch als Forschungsuniversität in den vorderen Rängen halten will.

Die Umsetzung der strategischen Ausrichtung soll gemäss Vorlage mit einer Steigerung des Trägerbeitrags im Verlauf der Leistungsperiode 2014–2017 ermöglicht werden. Vorgesehen ist, den jährlichen Globalbeitrag der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft vom Ausgangsniveau 2013 von CHF 314 Mio. Franken über die Leistungsperiode hinweg bis und mit 2017 auf CHF 329.5 Mio. Franken zu erhöhen.

Zusätzliche Einnahmen von CHF 4 Mio. jährlich (ab 2015) soll die Universität über eine Anhebung der Studiengebühren generieren.

Im Weiteren soll der Kanton Basel-Stadt ab 2017 einseitig CHF 5 Mio. Franken beisteuern, um den Kanton Basel-Landschaft im gleichen Mass zu entlasten. Hintergrund dieses Entgegenkommens ist einerseits eine leichte Verschiebung der Jahrestanchen zugunsten von Basel-Stadt in den kommenden vier Jahren: Die Berechnung der Jahrestanchen erfolgt gemäss den Parametern des Staatsvertrags. Sie entspricht im Jahr 2014 mit 50.2% Basel-Stadt und 49,8% Basel-Landschaft praktisch dem Status quo (2013: 50.1% BS; 49.9% BL) und verschiebt sich bis ins Jahr 2017 leicht zu Gunsten von Basel-Stadt (2017: 48.7% BS; 51.3% BL). Dazu kumuliert sich andererseits die für 2017 staatsvertraglich vereinbarte Senkung des baselstädtischen Standortvorteils von 10% auf 5%. Konkret soll die Entlastung dadurch erfolgen, dass der Aufwand der Universität für die vom Kanton Basel-Stadt zur Verfügung gestellten Liegenschaften ab 2017 um CHF 10 Mio. gesenkt wird. Dies entlastet die Universität und damit beide Trägerkantone um je CHF 5 Mio. Für den Kanton Basel-Stadt ergibt sich netto eine Zusatzbelastung von CHF 5 Mio., der Kanton Basel-Landschaft wird in gleichem Ausmass finanziell entlastet.

Die detaillierten Ausführungen sind dem Ratschlag 13.1263.01 zu entnehmen

Der Beschluss des Grossen Rats steht unter dem Vorbehalt eines entsprechenden Beschlusses des Landrats des Kantons Basel-Landschaft.

3 Kommissionsberatung

3.1 Allgemeines

Die BKK befürwortet im Gesamten den vorliegenden Leistungsauftrag und das Globalbudget. Im Einzelnen führte sie zu bestimmten Aspekten des Ratschlags eine eingehendere und kritische Diskussion, die im Nachfolgenden ausgeführt wird.

Die Systematik einer partnerschaftlichen Vorlage (blosser Genehmigungsbeschlüsse von Grosse Rat und Landrat sowie aufwändige Bereinigungen unter Zeitdruck bei allfälligen Differenzen auf legislativer Ebene) bringt es mit sich, dass die Handlungsspielraum und Kompetenzen des Parlaments eingeschränkt sind. Die BKK verdankt, dass Regierung und Universität die Ausführungen des Kommissionsberichts und die Diskussion im Plenum des Grossen Rats anlässlich des letzten Leistungsauftrags und Globalbudgets aufgenommen haben. Insbesondere der Beschluss, indikatorenbasierten Aussagen zum Betreuungsverhältnis von Studierenden und Professuren zu machen, wurde erfüllt.

3.2 Spezifische Diskussion

3.2.1 Vergleich alter und neuer Leistungsauftrag

Die Strategie der Universität wird jeweils in einem komplexen Verfahren entwickelt. Kontinuität wird angestrebt und ist deutlich, wobei sich eine markante Änderung eingestellt hat. Die bisherigen zwei allgemeinen Schwerpunkte „Life Sciences“ und „Kultur“ wurden zu sechs konkreteren thematischen Schwerpunkten ausformuliert. Damit wird auch einer Polarität entgegen gewirkt, die bei der Diskussion über die zwei allgemeinen Schwerpunkte entstanden ist. Im Weiteren wurden die Indikatoren von 12 auf 11 verdichtet, unter Einbezug des neuen Indikators „Betreuungsverhältnis in den Lehrgängen“. Offenbar gibt es noch Klärungsbedarf bei der Frage, ob das Betreuungsverhältnis pro voller Professur oder pro Mitglied des Lehrkörpers gelten soll. Die diesbezüglichen Zahlen werden in den einzelnen Bereichen erhoben und durchlaufen in der Berichterstattung eine Aggregation.

3.2.2 Künftige Immobilienvorlagen

Eine für die Involvierung des Kantons in die grossen, nicht vom Immobilienfonds abgedeckten Bauinvestitionen bedeutsame Änderung besteht in der künftigen Form der Kreditaufnahme. Diese Änderung, die allerdings nicht zwingend bei jedem Vorhaben Anwendung finden muss, besteht darin, dass der Staat selbst nicht mehr auf dem Kapitalmarkt die notwendigen Gelder zur Finanzierung aufnimmt, sondern dies der Universität überlässt, dabei aber als Garantieleister für die Rückzahlung der Kredite auftritt. Dadurch erhält die Universität eine günstigere Verzinsung (um ca. ein halbes bis ein Prozent), und die kantonale Investitionsrechnung wird nicht belastet. Das Globalbudget der Universität selbst wird nicht anders als bisher belastet. Das neue Modell wirkt sich auf Beschluss- und Organisationsebene so aus, dass dem Grossen Rat einfachere Beschlüsse vorgelegt werden und die Universität stärker in die Projektentscheide involviert sein wird.

Auf das Nachfragen der BKK betonten Departement und Universität, dass die mit Basel-Landschaft eingeübte Submissionspraxis von dem neuen Modell nicht tangiert wird. Was die Informationsdichte der kommende Ratschläge betrifft, so ist jene eine Frage des Zeitpunkts, wann die Ratschläge ausgearbeitet werden. Der parlamentarische Beschluss sollte möglichst früh erfolgen, doch ist auch klar, dass die Vorlagen für eine verlässliche Beschlussfindung adäquat ausgearbeitet sein müssen. Das Departement wies auf die Informationen im Ratschlag zum

Departement Biosysteme hin, wo das neue Modell der staatlichen Garantieleistung erstmals Anwendung fand. Sollte das Parlament bei anderen Vorhaben eine Garantieleistung ablehnen, könnte die Universität zwar in Eigenregie Geld aufnehmen, doch ist das laut Departement schwer vorstellbar aufgrund des erhaltenen politischen Signals. Zudem würden die damit verbundenen städtebaulichen Eingriffe weiterhin von der Legislative kontrolliert. Ebenfalls auf Nachfrage wurde erklärt, dass es keine Bevorzugung der Kantonalbanken (die selber auch wieder eine Staatsgarantie haben) bei der Kreditaufnahme gibt. Zwar ist bei den staatsnahen Geldinstituten ein grösseres Verständnis für die Verhandlungspositionen der Universität zu erkennen, doch erhält den Zuschlag das nach wirtschaftlichen Erwägungen beste Kreditangebot.

3.2.3 Abbau des Eigenkapitals und Sparmassnahmen

Im Rahmen der Strategieumsetzung vollzieht die Universität bis 2017 einen Abbau des Eigenkapitals von derzeit rund CHF 20 Mio. auf noch rund CHF 2 Mio., was die Beiträge der Kantone reduziert und diese entlastet. Die BKK betrachtet diesen Abbau kritisch betrachtet und versteht den Betrag von CHF 20 Mio. als im Grunde adäquate Reserve. Zwar wird bei öffentlich subventionierten Institutionen die Reservebildung generell ungern gesehen, doch weist die Universität Basel eine hälftige Eigenfinanzierung aus und das Eigenkapital von CHF 20 Mio. steht einem Gesamtbudget von rund CHF 650 Mio. pro Jahr gegenüber. Hingewiesen wurde zudem darauf, dass die Eigenmittel dadurch entstanden sind, dass nur nicht verwendete Gelder von strategiekonformen Ausgaben in die Reserve gingen und diese nicht zielgerichtet aufgestockt wurde.

Die im Zusammenhang mit den Sparmassnahmen und Rationalisierungen aufgeworfene Frage, wie sich der Nicht-Ersatz auslaufender Professuren als Sparmassnahme auf das Betreuungsverhältnis auswirkt, beantwortete die Universitätsleitung damit, dass auf ein weiterhin wenigstens genügendes Verhältnis geachtet werde. Konkrete Sparmassnahmen werden in einer rollenden Planung erzielt, die nicht linear reduziert, sondern punktuell, und die auch die Stärken der Universität berücksichtigt. Dabei bestehe keine Absicht zu einer Fächerrationalisierung, welche die Strategie einer Volluniversität in Frage stelle.

3.2.4 Erhöhung der Studiengebühren

Kontroverse Haltungen zeigten sich hinsichtlich der Erhöhung der Studiengebühren.

Die Mehrheit der Kommission stützt die Erhöhung. Die Erhöhung gehört nebst Effizienzsteigerungen und der Erhöhung des Globalbeitrags zum Gesamtpaket der finanziellen Massnahmen. Dieses ermöglicht anstelle des in Basel-Landschaft intensiv erörterten Einfrierens der Ausgabenhöhe die Betriebsmittel aufzustocken, um so den Leistungsauftrag weiterhin zu erfüllen, die Position im akademischen Wettbewerb zu sichern und den Studierenden auch einen Mehrwert mitzugeben. Dass auch Basel-Stadt diese Gebührenerhöhung mitträgt, verdeutlicht dem Partnerkanton das starke Engagement zugunsten der Universität. Im Vergleich mit dem Nicht-Hochschulbereich sei darauf hingewiesen, dass dort Aus- und Weiterbildungen aufgrund der Kostendeckung mit beachtlichen Gebühren und Ausgaben verbunden sind. Das Bewusstsein für die Kosten eines Ausbildungsplatzes und das Privileg eines Studiums ist eine Kommunikationsaufgabe der Universität. Bedauerlich ist, dass der Bund nicht bereit ist, an die Finanzierung der Plätze ausländischer Studierender beizutragen, da Direktzahlungen aus dem Ausland illusorisch sind. Diese ausländischen Studierenden, vor allem die Doktorierenden, sind aber für die Universität von grosser Bedeutung und ein enorm wichtiger Reputationsfaktor im Wettbewerb, und sie tragen auch rein quantitativ dazu bei, die Grösse Basels im Mittelfeld zu halten.

Eine Minderheit der Kommission lehnt die Gebührenerhöhung wegen der zunehmenden Belastungen für die Studierenden ab und macht auf die hohe Emotionalität des Themas aufmerksam. Mit den Studiengebühren bewegt sich die Universität Basel derzeit im

schweizerischen Mittelfeld. Die Erhöhung, welche die Universität in das obere Feld bringt, ist spürbar und in der Öffentlichkeit ein Thema.

Die BKK betont, dass Gebührenerhöhungen nach tauglichen Abfederungsmassnahmen verlangen. Diejenigen Studierendensollen finanzielle Unterstützung erfahren, denen durch die Erhöhung Probleme entstehen. Das Departement und die Universität haben betont, dass sie ihre Verantwortung bei Härtefällen wahrnehmen werden.

3.2.5 Studienplätze in der Humanmedizin

Die Universität wird auf Wunsch der Regierungen der Trägerkantone 30 zusätzliche Studienplätze in der Humanmedizin schaffen. Sie reagiert damit einerseits auf eine Bestellung des Bundes, andererseits auf ein Vorpreschen der Universität Zürich, die bereits eine Erhöhung beschlossen hat. Ein zusätzlicher Aspekt ist der Trend zur Teilzeitarbeit bei den Ärztinnen und Ärzten. Diese führt dazu, dass bei gleichbleibender Zahl abgeschlossener Medizinstudien letztlich weniger Arbeitskraft auf den Markt kommt. Um die Nachfrage zu versorgen, bedeutet das einen Mehrbedarf an Ausbildungen. Die Aufstockung wird dadurch erzielt, dass bei Beibehaltung des Numerus clausus mehr von den Bewerberinnen und Bewerbern zum Studium zugelassen werden, die den eidgenössisch geregelten Aufnahmetest bestanden haben. (Es gibt dabei aufgrund der eidgenössischen Konkordate keine Quote für Studierende aus den beiden Trägerkantonen.) Die erfolgreiche Absolvierung des Tests gibt eine hohe Verlässlichkeit, dass das Studium beendet wird.

Die BKK nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass mit der Massnahme der 30 zusätzlichen Studienplätze eine Marginalisierung Basels im schweizerischen Kontext verhindert wird. Dieser Kontext ist von einer Diskussion über zusätzliche Medizinfakultäten an anderen Universitäten geprägt ist. Eine solche Verzettelung kann nicht im Interesse einer geordneten Hochschulpolitik sein, so dass die Universität Basel gestärkt werden muss. Die Trägerkantone werden durch diese übergeordneten Sachzwänge in die Pflicht genommen. Störend ist die Haltung des Bundes, der mehr ausgebildete Ärzte verlangt, sich selber aber nicht in dem von den Kantonen erhofften Mass an den zusätzlichen Kosten beteiligen will. Das Zürcher Vorpreschen hat eine einhellige Haltung der Kantone, mit der sich womöglich mehr hätte erreichen lassen, verhindert, was die BKK bedauert.

3.2.6 Fachwissenschaftliche Lehramtsausbildung

Ein Teil der BKK ist der Auffassung, dass die fachwissenschaftliche Lehramtsausbildung auf beiden Sekundarstufen weiterhin an der Universität erfolgen soll. Bestrebungen, die in letzter Zeit laut geworden sind, die Sekundarstufe I nicht nur im Ausnahmefall wie bei Solothurn, sondern generell auf die Standorte der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz zu verteilen, unterstützt die BKK nicht. Die Universitätsleitung hat betont, dass die Universität und die FHNW in dieser Frage nicht gegeneinander wirken und die Aufteilung der Lehramtsausbildung geregelt haben. Die Universität kommt der FHNW soweit entgegen, dass Absolvierende der FHNW unter bestimmten Bedingungen im Rahmen gemeinsam geführter Doktoratsprogramme an der Universität doktorieren können.

3.2.7 Chancengleichheit

Zur Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern, die auch für die IGPK Universität Basel ein Thema ist, führten Departement und Universität aus, dass die Universitätsleitung hier aktiv ist und dass ein Kulturwandel stattfindet. Das Rektorat führt ein eigenes Ressort Chancengleichheit. Die Thematik wird an allen qualitativ hochstehenden Universitäten angegangen, und es werden ernsthafte Entwicklungsziele gesetzt. Die Universität Basel hat einen Gleichstellungsplan ausgearbeitet. Dieser setzt den Schwerpunkt auf die eigene Nachwuchsförderung und die möglichst frühe Einbindung in die akademische Karriere. In gewissen Bereichen wie etwa der

Naturwissenschaft ist in den oberen Hierarchiestufen immer noch eine Verengung auf das männliche Personal festzustellen. Für fragwürdig werden Abwerbungen angesehen, da hierdurch im gesamten Hochschulsystem der Frauenanteil nicht wächst. Bei Berufungen wird der Werdegang nach Lebensphasen gewichtet. Kinderpausen dürfen kein Nachteil sein, und es werden die Zeit an der Universität und die dabei erreichte Publikationsdichte geprüft. Als Controlling-Instrument besteht die Auflage, dass jeder Berufungsbericht zur Berücksichtigung der Chancengleichheit eine Aussage machen muss. Die Chancengleichheit wird zudem statistisch erfasst.

Hausberufungen aus dem selber geförderten Nachwuchs sollten gemäss Auskunft der Universitätsleitung kein Tabu darstellen, auch wenn sich zwischen den Bereichen mehr oder weniger offene Haltungen diesbezüglich erkennen lassen. Letztlich soll die geeignetste Person – egal ob intern oder extern – gewählt werden. Open-rank-Ausschreibungen sollen zusätzlich ermöglichen, dass der im Geschlechterverhältnis ausgewogenere Mittelbau und damit die Akademikerinnen mit hohem Potential geeignete Förderung erhalten.

3.2.8 Entgegenkommen gegenüber Basel-Landschaft

Die schwierige Finanzlage des Partnerkantons und die eingangs erwähnte vertragsbedingte Steigerung seiner Beiträge (Verschiebung der Finanzierungsquote zugunsten von Basel-Stadt, Halbierung des baselstädtischen Standortvorteils per 2017) führten bereits in der politischen Öffentlichkeit zu Diskussionen über den Staatsvertrag. Um dieser die Verhandlungen belastenden Stimmung ein positives Zeichen entgegenzusetzen, hat der Regierungsrat ein gesondertes Entgegenkommen beim Liegenschaftsaufwand entworfen und dem Grossen Rat beantragt. Dieser führt zu einer Mehrbelastung des Kantons Basel-Stadt in der Höhe von CHF 5 Mio. jährlich. Auch bei einer allfälligen Änderung der Budgetsituation bis 2017 ist ein Zurückkommen auf dieses Abkommen nicht vorgesehen, wenn die Parlamente der Vorlage zugestimmt haben werden. Angesichts der Gegebenheit, dass die Finanzlage in beiden Partnerkantonen sich bis 2018 auch wieder ändern, kann, hält es die BKK für wichtig hervorzuheben, dass in der folgenden Leistungsperiode die Möglichkeiten für Basel-Stadt ausgereizt sein dürften, wie im vorliegenden Globalbudget finanzielle Entlastungen über ein – hinsichtlich seiner Korrektheit auch kritisiertes – Entgegenkommen zu generieren

Die Annahme des regierungsrätlichen Antrags impliziert eine Zustimmung des Parlaments zu diesem Entgegenkommen des Kantons Basel-Stadt. Die BKK hat zur Kenntnis genommen, dass das Entgegenkommen das Ziel hat, Verlässlichkeit und Beibehaltung der Partnerschaft bei der Universität Basel zu erreichen. Die Kommission stimmt dem Grundsatz zu, dass diese Verlässlichkeit für beide Seiten ein hohes Gut ist.

3.2.9 Globalbudget und Leistungsauftrag 2018ff.

Departement und Universitätsleitung erklärten, dass die Kosten der kommenden grossen Bauvorhaben gut vorbereitet sind und von den beteiligten Parteien entgegengenommen wurden. Die dem Ratschlag beigelegten Raumplanungsberichte weisen die steigenden Ausgaben ab 2014 im Immobilienbereich aus. Der dargestellte Zuwachs beträgt CHF 60 Mio., von denen CHF 30 Mio. über Priorisierungen festgelegt sind. Über das Weitere ist noch eine politische Diskussion zu führen. Die Universität legt grossen Wert darauf, die Bau- und Betriebskosten transparent auseinander zu halten. Sämtliche Ausgaben (direkte Investitionen, Amortisationen und Folgekosten wie beispielsweise Unterhalt) müssen im Globalbudget abgebildet bzw. in den Planungen berücksichtigt sein, es gibt diesbezüglich keine zusätzlichen Budgets für die Universität. Im zweckgebundenen Immobilienfonds ist ein Sockelbetrag eingerichtet, der zur Deckung ausserordentlicher Ausgaben dient.

Die Universität Basel ist die Hochschule beider Partnerkantone. Die Mitträgerschaft durch Basel-Landschaft ist ein enormer Gewinn, die finanziellen Leistungen sind unbestritten, und die

Universität steht hinter den vorgelegten Ausgaben und Einnahmen. Die kommenden Ausgaben müssen bereits platziert sein, um sich entsprechend darauf vorzubereiten. Die Leistungsperiode 2018 ff. soll hinsichtlich des Budgets einen grossen Schritt voran bringen.

4 Antrag

Gestützt auf ihren Bericht beantragt die Bildungs- und Kulturkommission einstimmig dem Grossen Rat die Annahme der nachstehenden Beschlussvorlage. Die Bildungs- und Kulturkommission hat diesen Bericht am 25. September 2013 einstimmig genehmigt und Martin Lüchinger zum Kommissionssprecher bestimmt.

Im Namen der Bildungs- und Kulturkommission



Dr. Oswald Inglin
Kommissionspräsident

Beilage Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

betreffend

Leistungsauftrag und Globalbeitrag 2014–2017 für die Universität Basel

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 13.1263.01 vom 28. August 2013 und den Bericht der Bildungs- und Kulturkommission Nr. 13.1263.02 vom 25. September 2013, beschliesst:

1. Der Leistungsauftrag der Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft an die Universität Basel für die Jahre 2014–2017 mit einem Anteil des Kantons Basel-Stadt am Globalbeitrag von insgesamt CHF 650,1 Mio. wird genehmigt. Dabei werden folgende Jahrestanchen bewilligt: 2014: CHF 161,1 Mio., 2015: CHF 163,2 Mio., 2016: CHF 165,3 Mio., 2017: CHF 160,5 Mio.
2. Der Beschluss steht unter dem Vorbehalt eines entsprechenden Beschlusses des Landrats des Kantons Basel-Landschaft.

Dieser Beschluss ist zu publizieren, er unterliegt dem Referendum.