



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5141.02

ED/P105141

Basel, 15. Dezember 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 14. Dezember 2010

Motion Salome Hofer und Konsorten betreffend studentische Vertretung im Universitätsrat der Universität Basel; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. September 2010 die nachstehende Motion Salome Hofer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Die Universität ist eine Bildungsinstitution, deren Kapital die Studierenden sind, die sich aus- und weiterbilden. Der Auftrag der Universität Basel beinhaltet Lehre, Forschung und Dienstleistung.

Der Universitätsrat ist oberstes Entscheidungsorgan der Uni Basel und beaufsichtigt sämtliche Abläufe. Er setzt sich aus Persönlichkeiten aus der Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung, Kultur und Politik und den beiden zuständigen Regierungsräten der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft zusammen. Zudem haben der Rektor oder die Rektorin, der Verwaltungsdirektor, respektive die Verwaltungsdirektorin sowie der oder die Sekretärin des Universitätsrates eine beratende Stimme. Die Forschungsinteressen sind im Universitätsrat gut vertreten. Lehre und Dienstleistung jedoch wenig - es gibt kaum Mitglieder im Universitätsrat mit einem ausgesprochenen Lehr- und Dienstleistungshintergrund oder Interesse. Als Lösung wird darum eine Vertretung der Studierenden im Universitätsrat vorgeschlagen. Der Einbezug der Studentenschaft als beratende Stimme im Universitätsrat ist nach Auffassung der Unterzeichnenden dringend nötig, ist doch das Gremium für wichtige Entscheide zuständig, die die Studierenden und deren Ausbildung direkt betreffen. Unter anderem sind dabei die Erlassung der Ordnung über die Universitätsgebühren, die Genehmigung der Studienordnung oder der Ordnung über die Weiterbildung, Prüfungen und Studienleistungen zu nennen (vgl. §25, lit. I, Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel). Genauso bereichernd für das Gremium ist der Blickwinkel der Leistungsempfänger, welcher bis jetzt kaum eine Rolle spielte.

Die Nomination der Mitglieder des Universitätsrates obliegt den beiden Regierungsräten der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Die Mitglieder mit beratender Stimme sind explizit im entsprechenden Vertrag aufgeführt. Da gemäss diesem Vertrag ausschliesslich Persönlichkeiten, die nicht Mitglied der Universität sind, gewählte Mitglieder im Universitätsrat sein dürfen (vgl.: §24, Abs. 2, Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel), würde für eine Vertretung der Studentenschaft nur der Einsitz mit beratender Stimme in Frage kommen.

Die Unterzeichnenden beauftragen den Regierungsrat, eine Gesetzes- und Vertragsän-

derung des Vertrags zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 27. Juni 2006 vorzunehmen und den Vertrag dahingehend zu ändern, dass die Studentenschaft als beratende Stimme Einsitz im Universitätsrat erhält.

Dieselbe Motion wird durch Simon Trinkler (Grüne) am 6. Mai 2010 auch im Landrat eingereicht.

Salome Hofer, Maria Berger-Coenen, Jürg Meyer, Ruth Widmer Graff, Andrea Bollinger, Esther Weber Lehner, Sibylle Benz Hübner, Loretta Müller, Mirjam Ballmer, Alexander Gröflin, Tanja Soland, Dominique König-Lüdin, Martin Lüchinger, Balz Herter“

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. September 2010 die oben genannte Motion gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme bis 8. Dezember 2010 unterbreitet.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, eine Gesetzesänderung, das heisst eine Änderung des Staatsvertrags zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 13. Dezember 2006 (SG 442.400) vorzunehmen. Die Änderung soll beinhalten, dass die Studentenschaft mit beratender Stimme Einsitz im Universitätsrat erhält.

2. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt über die Motion:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Änderung eines Staatsvertrages ist in § 42 Abs. 1 GO nicht aufgeführt, weshalb es bereits aus diesem Grund nicht möglich ist, mit einer Motion die Änderung eines Staatsvertrages zu verlangen.

Aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzordnung liegt die primäre Zuständigkeit zum Abschluss von interkantonalen Staatsverträgen beim Regierungsrat (§ 106 KV). Dieser ist grundsätzlich für die Aussenpolitik zuständig. Die Vertretung des Kantons nach aussen ist auch in jenen Bereichen Aufgabe der Regierung, die innerstaatlich in den Kompetenzbereich des Parlaments fallen. Der Regierungsrat kann sich nach § 85 Abs. 2 KV bei der

Vorbereitung wichtiger Staatsverträge durch grossrätliche Kommissionen begleiten und beraten lassen. Es bleibt aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzordnung indes der Regierung überlassen, wie weit sie im Rahmen von § 85 Abs. 2 KV geäusserte parlamentarische Anregungen aufnehmen und in die Verhandlungen einfließen lassen will. "Begleiten" und "beraten" heisst folglich nicht, durch Weisungen in den von der Verfassung dem Regierungsrat vorbehaltenen Zuständigkeit eingreifen. Anders als bei der innerkantonalen Rechtsetzung hat der Grosse Rat demzufolge keine Möglichkeit zur inhaltlichen Ausgestaltung interkantonalen oder internationaler Verträge. Er kann einen vom Regierungsrat ausgehandelten Vertrag nur noch als Ganzes genehmigen oder ablehnen (§ 85 Abs. 1 und § 106 KV). Diese Genehmigungskompetenz des Grossen Rates schliesst aus den oben dargelegten Gründen nicht die Befugnis ein, Änderungen am Vertragstext vorzunehmen (vgl. JENNY, in: BUSER [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 275ff.). Aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung im Bereiche der Aushandlung, des Abschlusses und der Änderung von interkantonalen Staatsverträgen scheidet die Motion demnach als Instrument zur Verfolgung des Ziels der Motionäre aus (§ 42 Abs. 2 GO).

Auch aus praktischen Gründen ist es nicht angezeigt, dem Regierungsrat bindende Weisungen über den Inhalt eines interkantonalen Vertrages zu erteilen (vgl. URSULA ABDERHALDEN, Die Beteiligung kantonalen Parlamente am Abschluss interkantonalen Vereinbarungen, in: Parlament – Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 2/99, S. 6): Bei der Motion handelt es sich um einen *verbindlichen* Auftrag des Parlaments an die Regierung (vgl. Zwischenbericht der Grossratskommission zur Partialrevision der Geschäftsordnung betreffend Einführung der Motion vom 15. August 1991, S. 5). Die Regierung *muss* die in der Motion verlangten Massnahmen treffen. Dies ist im vorliegenden Fall kaum möglich, da der Kanton Basel-Landschaft als Vertragspartner mitbestimmen kann und durch eine baselstädtische Motion nicht zu beeinflussen ist. Zu berücksichtigen ist hier der spezielle Charakter von Vertragsverhandlungsverhältnissen: Einerseits kann niemand zu einer Vertragsänderung gezwungen werden und andererseits kann der Vertragsinhalt in der Regel nur bedingt von einer Partei beeinflusst werden. Wenn der Kanton Basel-Landschaft nicht in Vertragsverhandlungen eintreten oder den Vertrag nicht im Sinne der Motion ändern will, kann der Regierungsrat den Auftrag aus dem Grossen Rat nicht erfüllen (vgl. § 43 Abs. 5 GO). An dieser Folgerung kann auch nicht ändern, dass im Kanton Basel-Landschaft eine gleichlautende Motion eingereicht wurde.

Ganz allgemein kann demgemäss gesagt werden, dass der Grosse Rat dem Regierungsrat mit den bestehenden parlamentarischen Instrumenten im Bereich der interkantonalen Vertragsverhältnisse nicht verbindlich vorschreiben kann, wie ein bestimmtes Ziel zu erreichen ist.

[Vgl. zur Thematik auch Schreiben des Ratsbüros an den Grossen Rat vom 2. November 2010 zum Anzug Christine Heuss und Konsorten betreffend Kompetenzerklärung für die interkantonalen (Prüfungs-)kommissionen sowie zum Anzug Helmut Hersberger und Konsorten betreffend Bildung gemeinsamer Kommissionen BL/BS zur Bearbeitung partnerschaftliche Geschäfte, insbesondere S. 2 unten und S. 7ff.)]

Demgemäss erweist sich die Motion Salome Hofer und Konsorten betreffend studentische Vertretung im Universitätsrat der Universität Basel als rechtlich unzulässig. Es bleibt dem Grossen Rat selbstverständlich unbenommen, einen Anzug einzureichen.

3. Zum Inhalt der Motion

Der Regierungsrat möchte aber auch aus inhaltlicher Sicht davon absehen, eine Änderung des Staatsvertrags ins Auge zu fassen. Einerseits soll das Vertragswerk Kontinuität entfalten und nur bei zwingenden oder fundamentalen Neuerungen angepasst werden, wie beispielsweise eine Verbreitung der Trägerschaft oder tiefgreifende Änderungen in der schweizerischen Hochschullandschaft. Andererseits verfügt die Studierendenschaft der Universität Basel bereits über verbriefte Mitbestimmungsrechte.

Der Universitätsvertrag führt diejenigen Organe auf, die unter den Aspekten von Aufsicht und Führung und im Hinblick auf die akademische Struktur einer Universität unabdingbar sind. Mit Ausnahme des Universitätsrates wird die innere Ausgestaltung der Organe nicht gesetzlich vorgeschrieben. Dies gibt der Universität die Freiheit, ihre innere Organisation eigenständig und nach ihren Bedürfnissen zu gestalten. Sie tut dies vornehmlich im Rahmen ihres Statuts, in welchem die verschiedenen Gruppierungen der Universität sowie Funktion und Kompetenzen aller inneruniversitären Gremien und Einheiten definiert sind.

Die Studierenden sind wie die anderen inneruniversitären Anspruchsgruppen als Angehörige der Universität in der Regenz (dem ‚Parlament‘ der Universität) sowie den Versammlungen der Fakultäten, Departemente und Institute mit ihren jeweiligen speziellen Kommissionen stimmberechtigt vertreten. In diesen Gremien werden die Geschäfte, die dem Universitätsrat auf dem Dienstweg unterbreitet werden, vorbereitet und z.T. sogar erlassen. Die vom Motionär angesprochenen Studienordnungen und die Ordnungen über die Weiterbildung, Prüfung und erforderlichen Studienleistungen beispielsweise werden von den Fakultäten erlassen und anschliessend vom Universitätsrat genehmigt. Bei der Schaffung und Gestaltung neuer Studiengänge sowie bei der Entwicklungsplanung wirken die Fakultäten und Institute federführend mit. Die Studierenden sind somit bei Beratungen und Entscheiden voll stimmberechtigt einbezogen und können den „Blickwinkel der Leistungsempfänger“ gebührend einbringen.

Der Universitätsrat ist das oberste Entscheidungs- und Aufsichtsorgan der Universität. In seiner Gesamtverantwortung für die Führung der Universität verfügt der Universitätsrat über Kompetenzen, die vor der universitären Autonomie vom Regierungsrat bzw. vom Erziehungsdepartement Basel-Stadt wahrgenommen wurden und mit der Autonomie von den politischen Instanzen dem Universitätsrat übertragen wurden. Über seine Entscheidungs- und Aufsichtskompetenz hinaus verfügt der Universitätsrat auch über strategische Kompetenz. Die Zusammenführung dieser beiden Kernkompetenzen - Aufsicht und Strategie - in einem Organ bedingt eine entsprechende Wahl und Zusammensetzung des Universitätsrats. Die Aufsichtsfunktion verlangt, dass er mit seinen stimmberechtigten Mitgliedern nur aus universitätsexternen Persönlichkeiten zusammengesetzt und von staatlichen Instanzen gewählt wird. Die strategische Funktion verlangt, dass im Universitätsrat Persönlichkeiten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wie Politik, Bildung und Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur und damit auch akademische Kompetenz Eingang finden. Die Regenz hat ein Vorschlagsrecht für einen Sitz im Universitätsrat. Das Rektorat, das die gesamtuniversitären Geschäfte führt, unterbreitet dem Universitätsrat die Geschäfte der Universität und hat, in der Person des Rektors und des Verwaltungsdirektors, ex officio Einsitz mit beratender Stimme.

Der Universitätsvertrag ist ein sorgfältig austariertes Vertragswerk zur Organisation der Universität, das von den Parlamenten und im Kanton Basel-Landschaft in einer Volksabstimmung mit sehr hoher Mehrheit genehmigt wurde. Die Studierenden haben gemäss Universitätsvertrag Anspruch auf angemessene Information und Mitbestimmung. Diese Mitbestimmung

mung ist im Statut gebührend berücksichtigt. Darüberhinaus pflegen sowohl das Rektorat wie der Präsident des Universitätsrats den regelmässigen Kontakt zum Vorstand der Studentischen Körperschaft der Universität Basel (skuba). Wenn dies von einer der beiden Seiten gewünscht wird, trifft sich der Universitätsrat im Rahmen einer seiner Sitzungen auch in corpore mit einer Delegation der Studierendenschaft.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion betreffend studentische Vertretung im Universitätsrat der Universität Basel dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin