

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion
Generalsekretariat

Liestal, 15. Oktober 2025

030 25 29 / JP

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

Sehr geehrte Frau Rust
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 5. September 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Gemeindeinitiative «Für eine faire Beteiligung aller Kantone an der Universität Basel (Uni-Finanzierungs-Initiative)» abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

Allgemeines

1. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl], Band 83, S. 1 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, S. 144 ff.).

2. Zuständig für die Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. Sep-

tember 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 26. August 2025, publiziert im Amtsblatt vom 4. September 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative zustande gekommen ist, nachdem sie durch Beschlüsse von elf Baselbieter Einwohnergemeinden unterstützt wurde). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrats für ungültig (§ 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Abs. 1 und 2 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

Formelles

3.1 § 28 Abs. 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Abs. 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Abs. 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen. Der Grundsatz der Einheit der Form gebietet, in derselben Initiative die beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs nicht zu vermischen.

3.2 Die Kantonsverfassung sieht neben der Volksinitiative auch die Möglichkeit der Gemeindeinitiative vor. Fünf Einwohnergemeinden können demnach eine Verfassungs- oder eine Gesetzesinitiative lancieren (§ 49 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]). Das Initiativbegehren kann auf Erlass, Änderung oder Aufhebung des jeweiligen Erlasses gerichtet sein. Das Verfahren ist grundsätzlich dasselbe wie jenes bei Volksinitiativen (§ 49 Abs. 2 KV). Weitere Verfahrensbestimmungen finden sich in § 81a-c des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte (GpR). Genau wie bei Volksinitiativen wird auch bei Gemeindeinitiativen zwischen formulierten und nichtformulierten Begehren unterschieden (§ 64 und § 65 GpR). Bei nichtformulierten Begehren bestimmt der Landrat die Stufe der Verfassung oder des Gesetzes (§ 29 Abs. 3 letzter Satz KV). Gestützt auf § 28 KV i.V.m. § 49 Abs. 1 Bst. a KV können demnach also fünf Einwohnergemeinden mit einer formulierten oder mit einer nichtformulierten Initiative den Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen verlangen.

3.3 Die nichtformulierte Gemeindeinitiative «Für eine faire Beteiligung aller Kantone an der Universität Basel» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren von elf Gemeinden lanciert und einheitlich in der Form der nicht formulierten Initiative gehalten ist. Im Wesentlichen wird der Kanton Basel-Landschaft zur Kündigung des Vertrags vom 27. Juni 2006 zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel (Universitätsvertrag; SGS 664.1) per Ende 2027 beauftragt bzw. aufgefordert. Weiter wird verlangt, dass der Kanton Basel-Landschaft alle ihm möglichen Schritte unternimmt, um einen interkantonalen Universitätsvertrag mit Inkrafttreten ab dem Jahr 2030 schliessen zu können, wobei eine Ausweitung der Trägerschaft auf alle Kantone mit an der Universität Basel Studierenden auf der Grundlage des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) erfolgen soll. Die Initiative enthält keinen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes (vgl. § 64 Abs. 1 GpR); die Aufträge sind vielmehr in allgemeiner Art gehalten.

4. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen (vgl. etwa: YVO HANGARTNER, St. Galler Kommentar zu Art. 139, Rz. 128). Die Praxis wendet den genannten Grundsatz allerdings unterschiedlich streng an. Bei der in Form der allgemeinen Anregung gefassten Initiative ist nach der Praxis der Begriff der Einheit der Materie allgemein weiter zu fassen als bei der formulierten Initiative (vgl. etwa IVO CAVIEZEL, Die Volksinitiative, Freiburg 1990, S. 111 f.; ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: ZBl 83/1982, S. 20).

Die zu beurteilende Gemeindeinitiative verlangt – wie gesehen – die Kündigung des bestehenden (bikantonalen) Universitätsvertrags durch den Kanton Basel-Landschaft sowie den Abschluss eines neuen Universitätsvertrags, wobei eine Erweiterung der Trägerschaft auf der Grundlage des FiLaG erfolgen soll. Mit Blick auf den dargestellten Regelungsbereich kann das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie als erfüllt erachtet werden, geht es in der Initiative doch im Kern darum, dass sich sämtliche Kantone, deren Einwohnerinnen und Einwohner an der Universität Basel studieren, im Sinne des Neuen Finanzausgleichs (NFA) an der Finanzierung und damit an der Trägerschaft der Universität Basel beteiligen.

Materielles

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative bzw. die Gemeindeinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist (§ 78 Abs. 2 GpR). Ein Volks- bzw. Gemeindebegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgesehenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung – aus welchen Gründen auch immer – nicht erreichbar ist. Im Falle des vorliegenden Gemeindebegehrens ist eine derartige Unmöglichkeit, abgesehen von der nachstehend noch zu thematisierenden Einhaltung des zeitlichen Rahmens der Vertragskündigung (siehe Ziff. 6.5.7) – nicht ersichtlich, so dass der Rechtsgültigkeit der Initiative unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegensteht.

6. Des Weiteren dürfen Volks- bzw. Gemeindeinitiativen nicht gegen Vorschriften verstossen, die auf einer ihnen übergeordneten Normstufe verankert sind (Bundesgerichtsentscheid [BGE] 139 I 292, E. 5.4). In diesem Sinne dürfen kantonale Gesetzesinitiativen – abgesehen von der hier zweifellos nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht – nicht gegen Bundesrecht, interkantonales Recht und kantonales Verfassungsrecht verstossen (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023, Rz. 2031).

6.1 Die blosse Rechtswidrigkeit genügt indes nicht, um eine Initiative als ungültig zu erklären, sondern es bedarf einer augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit (Entscheid des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] 810 17 286 vom 24. Januar 2018, E. 5.6.2). Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf «offensichtlich rechtswidrige» Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das kantonale Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer «augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit» gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997, E. 3). Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist dabei weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der Landräte und Landrätinnen abzustellen (vgl. Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1996, S. 39 f.).

6.2 Eine kantonale Initiative kollidiert mit übergeordnetem Recht, wenn sie den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort gibt als das höherrangige Recht (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2120).

6.3 Das Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts verlangt, dass die Behörde, welche sich über die materielle Gültigkeit einer Initiative ausspricht, diese in dem für die Initiantinnen und Initianten günstigsten Sinn auslegt. Erlaubt es der Text, eine Initiative bei entsprechender Auslegung als mit dem höherrangigen Recht vereinbar zu bezeichnen, so ist sie gültig zu erklären (vgl. BGE 119 Ia 154, E. 2b). Der Spielraum einer derartigen Auslegung ist bei einer nicht formulierten Initiative jedoch grösser als bei einer ausformulierten Initiative.

6.4 Nachfolgend ist zunächst die Vereinbarkeit mit Bundesrecht zu prüfen.

6.4.1 Mit der zu prüfenden Uni-Finanzierungs-Initiative wird verlangt, den bestehenden (bikantonalen) Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel per Ende 2027 zu kündigen und einen neuen interkantonalen Universitätsvertrag, unter Erweiterung der Trägerschaft der Universität Basel auf sämtliche Kantone mit an der Universität Basel Studierenden auf der Grundlage des FiLaG, mit Inkrafttreten ab dem Jahr 2030, abzuschliessen. In einem ersten Schritt soll also der bestehende bikantonale Universitätsvertrag gekündigt werden. Sodann sollen in einem zweiten Schritt alle möglichen Schritte zum Abschluss eines neuen multilateralen Universitätsvertrags unternommen werden. Aus unserer Sicht besteht das eigentliche Hauptanliegen der initiiierenden Gemeinden in der Ausweitung der Trägerschaft der Universität Basel auf sämtliche Kantone, deren Einwohnerinnen oder Einwohner an der Universität Basel studieren. Angestrebt wird damit eine Beteiligung der übrigen Kantone an den Vollkosten der Universität Basel, welche gegenwärtig allein von den beiden Vertragskantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt getragen werden (vgl. § 33 des geltenden Universitätsvertrags). Träger der Universität Basel sollen nicht mehr allein die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt sein. Im Wesentlichen zielt die Gemeindeinitiative also darauf ab, die Finanzierung der Universität Basel auf weitere Kantone auszuweiten, um in der Folge eine entlastende Umstrukturierung der Finanzierung für die jetzigen Trägerkantone zu erreichen. Dementsprechend betonte auch der Gemeindepräsident der Gemeinde Rünenberg, welche die Initiative lanciert hat, dass die aktuelle Finanzierung der Universität Basel in einer strukturellen Schieflage sei und dass die Kündigung des Universitätsvertrags nicht das eigentliche Ziel sei; sie sei nur ein notwendiger Schritt, um den Vertrag neu zu verhandeln und die übrigen Kantone stärker in die Verantwortung zu nehmen (Regionaljournal Basel vom 13. Juni 2025). Unter diesen Umständen scheint die Kündigung des bestehenden interkantonalen Universitätsvertrags eher von untergeordneter Bedeutung zu sein. In Folge der Erweiterung der Trägerschaft und der damit einhergehenden Neuregelung der Finanzierung soll der Kanton Basel-Landschaft primär finanziell entlastet werden.

6.4.2 Grundsätzlich ist es dem Kanton Basel-Landschaft erlaubt, gestützt auf Art. 48 BV, welcher den Kantonen die Möglichkeit gibt, miteinander Verträge zu schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen, sowie gestützt auf Art. 63a BV, wonach der Bund die kantonalen Hochschulen unterstützt, gesetzliche Grundlagen zu schaffen, welche den Abschluss interkantonaler Verträge über die Finanzierung bzw. die Trägerschaft der Universität Basel zum Inhalt haben. Der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 BV) schliesst den Abschluss von interkantonalen Verträgen durch die Kantone im konkreten Sachgebiet (Hochschulwesen) nicht aus, da hier keine abschliessenden bundesrechtlichen Regelungen bestehen. Darüber hinaus sind keine weiteren Bundesnormen einschlägig, aus welchen sich eine Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten Bundesrecht ergeben würde. Unter diesen Aspekten verstösst die Uni-Finanzierungs-Initiative nicht gegen materielles Bundesrecht.

6.5 Eingehend zu prüfen ist jedoch, ob die Initiative auch kantonalem Recht entspricht.

6.5.1 Wie gesehen, verlangen die initiiierenden Gemeinden mit der zu prüfenden Uni-Finanzierungs-Initiative die Kündigung des bestehenden (bikantonalen) Vertrags zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt (Forderung der Vertragskündigung) und das – unter Vornahme aller möglichen Schritte – Bemühen um den Abschluss eines neuen interkantonalen bzw. multilateralen Universitätsvertrags, unter Erweiterung der Trägerschaft der Universität Basel auf sämtliche Kantone mit an der Universität Basel Studierenden (Hinwirken auf Vertragsabschluss). Die vorangehenden Ausführungen (Ziff. 6.4.1) haben verdeutlicht, dass die initiiierenden Gemeinden in erster Linie eine Erweiterung der Trägerschaft der Universität Basel zur Erreichung einer finanziellen Umstrukturierung zum Ziel haben. Primär geht es also darum, die Trägerschaft der Universität Basel dahingehend auszuweiten, dass alle Kantone, deren Einwohnerinnen und Einwohner an der Universität Basel studieren, sich (inskünftig) entsprechend an der Übernahme der Vollkosten der Universität Basel beteiligen. Durch Finanzierungsbeiträge weiterer Träger- bzw. Vertragskantone soll eine finanzielle Entlastung für den Kanton Basel-Landschaft erwirkt werden. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend zunächst auf diesen zentralen Aspekt der Gemeindeinitiative eingegangen.

6.5.2 Mit Blick auf das kantonale Recht erachten wir die *Hauptforderung* der Uni-Finanzierungs-Initiative betreffend den Abschluss eines neuen interkantonalen bzw. multilateralen Universitätsvertrags als wenig problematisch. Das Grundanliegen der Initiative beauftragt den Kanton Basel-Landschaft, alle ihm möglichen Schritte zu unternehmen, um einen (neuen) interkantonalen Universitätsvertrag (auf der Basis des FiLaG mit Inkrafttreten ab dem Jahr 2030) schliessen zu können; es handelt sich hierbei um einen Vertrag über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel aller Kantone mit an der Universität Basel Studierenden.

6.5.2.1 Grundsätzlich kann ein Initiativbegehren auf Erlass, Änderung oder Aufhebung des jeweiligen Erlasses gerichtet sein (vgl. § 28 KV und § 49 Abs. 1 Bst. a KV). Der Abschluss von Staatsverträgen – wie er mit der Uni-Finanzierungs-Initiative begehrt wird – ist in § 28 KV nicht vorgesehen (genauso wenig wie die Aufhebung bzw. Kündigung von Staatsverträgen). Die Staatsvertragsinitiative zielt auf den Abschluss oder die Änderung eines Staatsvertrags mit einem anderen Kanton oder Staat ab (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., 2023, Rz. 2109). Im Gegensatz zu den Kantonen Zürich, Bern, Schwyz, Schaffhausen und Waadt sieht der Kanton Basel-Landschaft im kantonalen Recht keine explizite Staatsvertragsinitiative vor (ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 2016, Rz. 1048). Da der Kanton Basel-Landschaft die Staatsvertragsinitiative im kantonalen Recht weder ausdrücklich noch im Rahmen der Beschlussinitiative vorsieht, stellt sich die Frage, ob ein solches Mitwirkungsrecht sich über die Gesetzes- oder allenfalls Verfassungsinitiative verwirklichen lässt. Eine materielle Existenz der Staatsvertragsinitiative wurde in der Lehre bisher entweder verneint oder offengelassen oder nicht für jeden einzelnen Kanton umfassend geklärt (ALEXANDER TRECHSEL/UWE SERDÜLT, Kaleidoskop, 1999, S. 90 ff. [restriktiver Ansatz: Existenz der Staatsvertragsinitiative ist nur dann zu bejahen, sofern dazu eine ausdrückliche und staatsvertragsspezifische Rechtsgrundlage besteht]; ANDREAS AUER a.a.O., Rz. 1048). Wegen des weit gefassten materiellen Gesetzesbegriffs im Kanton Basel-Landschaft kann sich die Gesetzesinitiative neben Rechtssätzen auch auf konkrete Anordnungen erstrecken. Durch diese verfahrenstechnische Möglichkeit dürfte sich eine Gesetzesinitiative im Kanton Basel-Landschaft u.U. auch auf Staatsverträge richten (EVREN SOMER, Gegenstände der Volksinitiative in den Kantonen, in: SDF - Schriften zur Demokratieforschung Band/Nr. 16, 2020, S. 209 ff.; § 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 30 Bst. a und § 31 Abs. 1 Bst. c KV, Staatsverträge mit verfassungsänderndem oder gesetzeswesentlichem Inhalt). Im Hinblick auf die Staatsvertragsinitiative ist festzuhalten, dass die kantonalen Behörden damit lediglich zur *Aufnahme von entsprechenden Verhandlungen* bzw. zum *Tätigwerden in die gewünschte Richtung* verpflichtet werden können. Zwar kommt solchen Initiativen durchaus ein normativer Gehalt zu, da sie einen Anspruch auf Tätigwerden der Behörden vermitteln. Doch vermögen sie im Gegensatz zu den traditionellen Formen wie Verfassungs- und Gesetzesinitiative keinen vergleichbaren endgültigen Rechtszustand herbeizuführen.

6.5.2.2 Im Lichte der vorangehenden Ausführungen ist Folgendes festzuhalten:

Die Uni-Finanzierungs-Initiative kann nur erfüllt werden, wenn der Kanton Basel-Landschaft mit anderen Kantonen einen Staatsvertrag abschliesst. Gemäss kantonalem Verfassungsrecht ist es dabei Sache des Regierungsrats, die Verhandlungen zu führen und Staatsverträge abzuschliessen (vgl. § 77 Abs. 1 Bst. b und d KV). Auch wenn – wie erwähnt – mit einer Initiative im Grunde genommen nicht verlangt werden kann, dass Staatsverträge abgeschlossen werden, ist es doch möglich, verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die den Regierungsrat

auffordern, Vertragsverhandlungen aufzunehmen und auf den Abschluss derartiger Verträge hinzuwirken. Da die Initiative den Abschluss eines Staatsvertrags nicht direkt verlangt, sondern den Kanton Basel-Landschaft lediglich in allgemeiner Form beauftragt, *alle ihm möglichen Schritte* zu unternehmen, um einen interkantonalen Universitätsvertrag mit Inkrafttreten ab dem Jahr 2030 abschliessen zu können, wird es Sache des Landrats sein, die nötigen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um den Regierungsrat anzuhalten, diesbezügliche Vertragsverhandlungen aufzunehmen und auf den Abschluss eines Staatsvertrags hinzuwirken. Soll also der zweite Teil und damit das Hauptanliegen der Uni-Finanzierungs-Initiative erfüllt werden, so erfordert dessen Umsetzung den Abschluss eines Staatsvertrags. Auch wenn mit einer Initiative der Abschluss von Staatsverträgen nicht (direkt) verlangt werden kann, so kann doch verlangt werden, dass die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, die den Regierungsrat dazu auffordern, Vertragsverhandlungen aufzunehmen und den Abschluss der notwendigen Staatsverträge anzustreben. Dies deckt sich im Übrigen auch mit dem Wortlaut der Initiative («Der Kanton Basel-Landschaft unternimmt alle ihm möglichen Schritte [...]»).

6.5.2.3 Es ist festzustellen, dass das Hauptanliegen der zu prüfenden Initiative, worin es um den Abschluss eines neuen interkantonalen bzw. multilateralen Universitätsvertrags geht, nicht gegen die Kantonsverfassung verstösst. Vom Regierungsrat wird mit der Uni-Finanzierungs-Initiative nicht unmittelbar der Abschluss eines neuen interkantonalen Universitätsvertrags verlangt; vielmehr soll dieser – nach Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen durch das Parlament – allgemein beauftragt werden, entsprechende Vertragsverhandlungen aufzunehmen und auf den Abschluss eines neuen interkantonalen Universitätsvertrags hinzuwirken. Entscheidend ist an dieser Stelle, dass die Gemeindeinitiative mit dem (allfälligen) Neuabschluss des Universitätsvertrags keinen endgültigen Rechtszustand fordert, sondern lediglich ein Handeln in die besagte Richtung verlangt. Damit erweist sich das Grundanliegen der Uni-Finanzierungs-Initiative als mit dem kantonalen Recht vereinbar.

6.5.3 Anders verhält es sich mit dem *Teilaspekt der Kündigung* des (bestehenden) Universitätsvertrags. Im Zusammenhang mit der Kündigung (interkantionaler) Staatsverträge stellt sich insbesondere die Frage nach der Vereinbarkeit mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung.

6.5.3.1 Der diesbezügliche Wortlaut der Initiative lautet: «*Der Kanton Basel-Landschaft kündigt den Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel per Ende 2027*». Anders als beim «Hinwirken» auf einen Vertragsabschluss, wo (nur) von «unternimmt alle ihm möglichen Schritte» die Rede ist, also nur ein allgemeines Tätigwerden in eine bestimmte Richtung angestrebt wird, beinhaltet der Initiativtext hinsichtlich der Vertragsaufhebung eine ausdrückliche Kündigungsaufforderung; der Wille der initiiierenden Gemeinden zur Vertragskündigung geht unmissverständlich aus der Initiative hervor. Dies

bedeutet, dass dem Regierungsrat mit der Uni-Finanzierungs-Initiative ein klarer, eindeutiger Kündigungsauftrag erteilt wird.

Vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsprinzips und der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung fragt sich, ob und – wenn ja – in welcher Weise der Regierungsrat durch die Genehmigungsbehörde (oder durch das Volk) zur Vertragskündigung verpflichtet werden kann.

6.5.3.2 Um die Problematik der Auflösung von Staatsverträgen zu verstehen, muss an dieser Stelle etwas ausgeholt werden:

Im Jahre 2006 haben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft den Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel abgeschlossen. Bei diesem Vertrag handelt es sich um einen interkantonalen, unmittelbar rechtssetzenden Vertrag mit gesetzeswesentlichem Inhalt. Er unterstand dem fakultativen Gesetzesreferendum gemäss § 31 Abs. 1 Bst. c der Kantonsverfassung. Er wurde in der Volksabstimmung vom 11. März 2007 angenommen. Dem Universitätsvertrag kommt somit Gesetzescharakter zu. Aus dem Grundsatz der Parallelität der Formen ergibt sich, dass Vertragsänderungen grundsätzlich auf dem gleichen Weg zu erfolgen haben wie der Vertragsabschluss selbst. Die Änderung ist von allen Vertragsparteien aufzugreifen und auszuhandeln; dem Verhandlungsergebnis haben alle Beteiligten zuzustimmen und die Änderung ist von jenen Kantonsorganen zu genehmigen, die schon den Vertragsbeitritt oder -abschluss beschlossen haben (vgl. auch: VITAL ZEHNDER, Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft; Rechtsgrundlagen der interkantonalen Zusammenarbeit und des interkantonalen Vertrags, in LBR – Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft Band/Nr. 16, 2007, S. 192).

6.5.3.3 Wie alle Verträge können auch rechtssetzende interkantonale Verträge mit gesetzeswesentlichem Inhalt gekündigt werden. In aller Regel enthalten diese – wie im Falle des Universitätsvertrags – Bestimmungen über den Rücktritt oder die Kündigung. Wenn keine Bestimmungen über die Kündigung vorliegen, anerkennt die Praxis die freie Kündigung bei Verträgen, die eine generelle Regelung einer bestimmten Materie zum Gegenstand haben.

Der Universitätsvertrag sieht in § 47 Abs. 2 vor, dass der Vertrag jeweils auf das Ende einer Leistungsauftragsperiode kündbar ist. Einigen sich die Vertragskantone nach Ablauf einer Leistungsauftragsperiode nicht auf einen neuen Leistungsauftrag, ist er auf das Ende eines Kalenderjahres kündbar. Die Kündigungsfrist beträgt zwei Jahre. Diese Kündigungsbestimmung hat – wie der ganze Vertrag – Gesetzescharakter. Soll diese Bestimmung geändert werden, so hat dies grundsätzlich auf dem gleichen Weg zu erfolgen wie der Vertragsabschluss selbst.

6.5.3.4 Die Zuständigkeit zur Kündigung von interkantonalen Verträgen ist in der Kantonsverfassung nicht explizit geregelt. Nach bisheriger Lehre und Praxis umfasst jedoch die Zuständigkeit des Regierungsrats, den Kanton nach aussen zu vertreten und die Beziehungen mit den Behörden anderer Kantone zu pflegen (§ 77 Abs. 1 Bst. b und c KV), auch die Kompetenz, interkantonale Verträge zu kündigen. Die Vertragskündigung erscheint demgemäss als «contrarius actus» zum Vertragsabschluss.

Damit ist jedoch noch nichts darüber ausgesagt, ob die Kündigung derjenigen interkantonalen Verträge, deren Abschluss der Genehmigung des Landrats unterliegt, ebenfalls der Genehmigung des Parlaments bedarf. Hierzu ist festzuhalten, dass die Zuständigkeit des Landrats zur Genehmigung von Staatsverträgen rein «reaktiven» Charakter hat: Sie wird nur aktuell, wenn das mit der «aktiven Kompetenz», das heisst der Vertragsabschlusskompetenz ausgestattete Organ einen entsprechenden Vertrag abgeschlossen hat. Der Landrat hat lediglich die Wahl, die vom Regierungsrat abgeschlossenen Staatsverträge zu genehmigen oder ihnen die Genehmigung zu verweigern.

6.5.3.5 Angesichts der dargelegten Rechtsnatur der parlamentarischen Genehmigung von Staatsverträgen wird in unserem Kanton regelmässig davon ausgegangen, dass die *Auflösung von Staatsverträgen* – sei es durch Kündigung, durch übereinstimmende gegenseitige Willensäusserung der Vertragsparteien oder durch Rücktritt – in die *abschliessende Zuständigkeit des Regierungsrats* fällt. Im Gegensatz zur Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen, die ihrerseits auf dem Wege der Gesetzgebung vorgenommen werden müssen (vgl. auch § 143 Abs. 2 KV), hat die Vertragskündigung (anders als die Vertragsänderung, welche eine übereinstimmende gegenseitige Willensäusserung der Vertragsparteien erfordert) nicht den Charakter eines («negativen») Vertragsabschlusses. Sie fällt deshalb nicht unter § 64 KV über die landrätliche Genehmigung von Staatsverträgen. Es entspricht denn auch der in unserem Kanton geltenden Verfassungspraxis, dass die Exekutive für die Kündigung von Staatsverträgen abschliessend zuständig ist. Anderes würde nur gelten, wenn dies die Kantonsverfassung ausdrücklich vorsehe.

6.5.4 In Anbetracht dieser Ausführungen ist zu prüfen, ob die ausdrückliche Aufforderung zur Kündigung des Universitätsvertrags Inhalt eines Initiativbegehrens sein kann. Genauer gesagt, ist vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Regierungsrat abschliessend für die Kündigung von Staatsverträgen zuständig ist, zu klären, ob der Regierungsrat durch die Genehmigungsbehörde (oder durch das Volk) zur Vertragskündigung verpflichtet werden kann.

6.5.4.1 Das Kantonsgericht hat in seiner regelmässigen Rechtsprechung bestätigt, dass das basellandschaftliche Verfassungsrecht keine Verwaltungsinitiative kennt, welche den Regierungsrat verpflichten könnte, bestimmte Einzelfallentscheidungen zu treffen oder sonstige Exekutivbefugnisse bzw. -kompetenzen in einer bestimmten Weise wahrzunehmen (KGE VV Nr. 810 17 286 vom 24. Januar 2018, E. 5.3, mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung; RENÉ WIEDERKEHR,

der Schutz der politischen Rechte durch das Kantonsgericht Basel-Landschaft, in: BIAGGINI/ACHERMANN/MATHIS/OTT [Hrsg.], S. 33 ff., S. 42).

In der Lehre wird die Auffassung vertreten, der Anwendungsbereich von Volksinitiativen sei auf die Gegenstände im Kompetenzbereich des Parlaments beschränkt und könne sich nicht auf Verwaltungsbefugnisse der Regierung beziehen (SOMER, a.a.O., S. 113 f. mit weiteren Hinweisen; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2021, Rz. 1820; BARBARA SCHAUB, Die Vereinbarkeit kantonaler Volksinitiativen mit dem übergeordneten Recht, Zürich 2023, Rz. 27). Handlungen, die gemäss den Vorschriften der Kantonsverfassung (abschliessend) der Exekutive zustünden, könnten in keinem Fall Gegenstand einer Volksinitiative sein. Würden mit der Volksinitiative unmittelbar Gegenstände aus dem abschliessenden Kompetenzbereich der Exekutive aufgegriffen bzw. die Regierung zur Wahrnehmung ihrer Befugnisse verpflichtet, so werde der für alle Kantone geltende Grundsatz der Gewaltentrennung verletzt, bzw. die verfassungsrechtliche und gesetzliche Kompetenzordnung zwischen dem Kantonsparlament und der Exekutive überschritten (SOMER, a.a.O., S. 113 f.; BARBARA SCHAUB, a.a.O., Rz. 25; offen gelassen in BGE 111 Ia 115, E. 4.a).

6.5.4.2 Das basellandschaftliche Verfassungsrecht sieht nach dem Gesagten grundsätzlich keine Möglichkeiten vor, um mittels Initiative auf die (abschliessenden) Verwaltungsbefugnisse der Exekutive Einfluss zu nehmen. Dieses Mitwirkungsrecht hat der Verfassungsgeber dem Volk bzw. den Gemeinden nicht eingeräumt. Vielmehr wurde in § 28 Abs. 1 KV nur die Verfassungs- und Gesetzesinitiative verankert und der Anwendungsbereich von Volksinitiativen damit grundsätzlich auf die Gegenstände im Kompetenzbereich des Parlaments beschränkt. Die Volksrechte und damit auch das Initiativrecht beziehen sich im Staatsrecht der Kantone generell auf den Zuständigkeitsbereich des Parlaments (SCHAUB, a.a.O., Rz. 27).

6.5.4.3 Wie gesehen, ist der Regierungsrat abschliessend für die Kündigung von Staatsverträgen zuständig. Damit fällt die Vertragskündigung in den ausschliesslichen Kompetenzbereich der Exekutive. Infolgedessen kann der Regierungsrat mit der vorliegend zu prüfenden Gemeindeinitiative nicht in der von den initiiierenden Gemeinden gewählten Absolutheit («Der Kanton Basel-Landschaft *kündigt* den Vertrag [...]») zur Ausübung der ihm – von Verfassungs wegen – zugewiesenen Verwaltungskompetenzen verpflichtet werden. Das vorliegende Vorgehen der Gemeinden, mittels Initiative nebst dem Hinwirken auf einen neuen Vertragsabschluss vorweg ausdrücklich bzw. definitiv die Kündigung des bestehenden Staatsvertrags und damit die Herbeiführung eines endgültigen Rechtszustands zu verlangen, stellt angesichts der abschliessenden regierungsrätlichen Zuständigkeit zur Kündigung von Staatsverträgen eine Umgehung der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Kompetenzordnung zwischen Legislative und Exekutive dar.

6.5.4.4 Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung verstossen allgemeine Anregungen gegen übergeordnetes Recht, wenn der in der Initiative enthaltene Entwurf «schon allein aufgrund seines Zwecks oder wegen der vorgeschlagenen Mittel nur durch Beifügung von Vorbehalten oder Bedingungen, die seine Natur tiefgreifend verändern, mit dem höherrangigen Recht in Einklang gebracht» (BGE 143 I 129, E. 2.2) werden kann. Die nichtformulierte Gemeindeinitiative lautet ausdrücklich auf Kündigung des Universitätsvertrags («Der Kanton Basel-Landschaft kündigt den Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel per Ende 2027»). Der Initiativtext ist hinsichtlich der Vertragsaufhebung bereits weitgehend ausformuliert: Mit der Uni-Finanzierungs-Initiative wird explizit die Kündigung des Universitätsvertrags per Ende 2027 verlangt (es soll nicht nur darauf «hingewirkt» werden). Dementsprechend wird dem Kanton – im Unterscheid zum «Hinwirken» oder «Hinarbeiten» auf einen Vertragsabschluss – mit aller Absolutheit ein *klarer bzw. ausdrücklicher Kündigungsauftrag* erteilt; der Wille der initiiierenden Gemeinden zur Vertragskündigung geht unmissverständlich aus der Initiative hervor. Es handelt sich daher um eine detailliert ausformulierte allgemeine Anregung. Insofern verbleiben dem zuständigen Organ bei der Umsetzung der Initiative unter Wahrung des mit ihr verfolgten Anliegens der Vertragskündigung kaum Gestaltungsspielräume, die es erlauben würden, einen voraussichtlich mit höherrangigem Recht zu vereinbarenden Erlass auszuarbeiten (vgl. BGE 143 I 361, E. 3.2 f.). In Bezug auf die Vertragsauflösung, wie sie in der hier zu prüfenden Gemeindeinitiative verlangt wird, besteht somit kein Spielraum für eine verfassungskonforme Auslegung. Der Initiativtext verlangt hinsichtlich der Vertragskündigung – anders als beim Vertragsabschluss – nicht nur ein Tätigwerden in eine bestimmte Richtung, sondern macht konkrete Vorgaben zur Zielsetzung und fordert einen endgültigen Rechtszustand, welcher letztlich nur durch den Regierungsrat – zufolge seiner diesbezüglichen abschliessenden Kompetenzen – herbeigeführt werden kann.

6.5.5 Die Kündigung eines Staatsvertrags fällt nach der hiesigen kantonalen Praxis in die abschliessende Zuständigkeit des Regierungsrats, wodurch mit dem in der Gemeindeinitiative gewählten Wortlaut unmittelbar Gegenstände aus dem abschliessenden Kompetenzbereich der Exekutive aufgegriffen werden. Da die Regierung mit der ausdrücklichen Aufforderung zur Vertragskündigung direkt zur Wahrnehmung ihrer Befugnisse und damit zur Herbeiführung eines endgültigen Rechtszustands verpflichtet werden soll, ist in Anbetracht der damit einhergehenden Überschreitung der Kompetenzordnung von einer Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung auszugehen. Soweit also der erste Teil der Initiative betreffend die Vertragskündigung als *Handlungsverpflichtung der Exekutivbehörden* zu verstehen ist, womit ein endgültiger Rechtszustand herbeigeführt werden soll und nicht nur – wie im Falle des Vertragsabschlusses – ein Tätigwerden in eine bestimmte Richtung angestrebt wird, liegt ein Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung vor.

6.5.6 Es bleibt zu klären, ob dieser Verstoss gegen übergeordnetes Recht als offensichtlich erscheint.

Der Beantwortung der Frage, ob eine Rechtswidrigkeit offensichtlich, also augenscheinlich, sichtbar und sofort erkennbar ist, liegt letztlich immer eine Wertung zu Grunde. Die Verfassung enthält keine diesbezüglichen Vorschriften und demzufolge verfügt das Parlament über einen entsprechenden Ermessensspielraum, wobei allerdings die Rechtsgleichheit gewahrt werden muss (KGE VV 810 17 286 vom 24. Januar 2018, E. 5.6.2). Bestehen Zweifel an der Rechtmässigkeit eines Volksbegehrens und werden diese zum Anlass genommen, um die Gültigkeit einer Initiative einer vertieften Prüfung (z.B. durch aussenstehende Experten) zu unterziehen, darf das Resultat dieser Abklärungen nicht ignoriert werden. Eine Initiative, die nach dem Urteil einer Fachperson klar und unzweideutig gegen höherrangiges Recht verstösst, ist «offensichtlich rechtswidrig» im Sinne von § 29 Abs. 1 KV und § 78 Abs. 2 GpR, sofern die Schlussfolgerungen der Fachperson auch von den Mitgliedern des Landrats nachvollzogen werden können. Unter diesen Umständen muss die Initiative für ungültig erklärt werden (vgl. KGE VV 810 21 110 vom 6. April 2022, E. 10.2).

Die mit der Uni-Finanzierungs-Initiative verlangte Kündigungsaufforderung muss ausgehend vom Wortlaut des Initiativtextes als ausdrückliche Handlungsverpflichtung an die Exekutive verstanden werden, welche die Herbeiführung eines endgültigen Rechtszustands zum Ziel hat. Eine derartige Forderung führt zu einer Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung. Dieser Verstoss gegen kantonales Recht muss unter Berücksichtigung der vorangehenden Ausführungen auch aus der Perspektive der Landrätinnen und Landräte nachvollziehbar sein. Die im Initiativtext verlangte Kündigungsaufforderung ist daher als offensichtlich rechtswidrig zu qualifizieren.

6.5.7 Hinzuweisen ist ausserdem auf den *zeitlichen Aspekt* der Kündigungsaufforderung: Der Initiativtext verlangt die Vertragskündigung per Ende 2027. Dieser zeitliche Rahmen erscheint mit Blick auf die im Universitätsvertrag vereinbarte zweijährige Kündigungsfrist (vgl. § 47 Universitätsvertrag) aus heutiger Sicht nicht umsetzbar. Die Forderung nach einer Vertragskündigung ist demzufolge auch unter diesem Aspekt (offensichtlich) rechtsungültig.

7. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, eine Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehalts beraubt worden ist (BGE 139 I 292, E. 7.2.3; 121 I 334, E. 2.a; 119 Ia 154, E. 9.a). Gleiches muss auch für Initiativen gelten, welche von Gemeinden lanciert werden.

7.1 Der erste Teil der nichtformulierten Gemeindeinitiative, welcher die Kündigung des bestehenden Universitätsvertrags per Ende 2027 und damit einen in der abschliessenden Kompetenz des Regierungsrats liegenden endgültigen Rechtszustand verlangt, erweist sich – wie soeben dargelegt – als offensichtlich rechtswidrig (vgl. oben Ziff. 6.5.4 ff.) und ist daher für ungültig zu erklären. Der zweite Teil, sprich das eigentliche Hauptziel der Gemeindeinitiative hingegen verstösst nicht gegen das übergeordnete Recht, zumal dieses Anliegen keine konkreten, endgültigen Handlungsanweisungen an die Exekutive beinhaltet, sondern lediglich in allgemeiner Form darauf abzielt, ein Tätigwerden in eine bestimmte Richtung zu veranlassen und auf den Abschluss eines neuen interkantonalen bzw. multilateralen Universitätsvertrags hinzuwirken (vgl. oben Ziff. 6.5.2 ff.).

7.2 Nach unserem Verständnis hat die Initiative übergeordnet zum Ziel, die Trägerschaft der Universität Basel auf sämtliche Kantone mit an der Universität Basel Studierenden auszuweiten, sodass die Vollkosten der Universität Basel nicht mehr allein von den beiden Vertragskantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt getragen werden müssen. Wie anfänglich dargelegt, zielt die Gemeindeinitiative im Wesentlichen darauf ab, die Finanzierung der Universität Basel auf weitere Kantone auszuweiten, um in der Folge eine entlastende Umstrukturierung der Finanzierung zu erreichen. Dies hat auch der Gemeindepräsident der federführenden Gemeinde bestätigt. Die Kündigung des Universitätsvertrags sei nicht das eigentliche Ziel; sie sei nur ein notwendiger Schritt, um den Vertrag neu zu verhandeln und die übrigen Kantone stärker in die Verantwortung zu nehmen. Vor diesem Hintergrund verliert die Initiative mit dem Wegfall des ersten Teils, namentlich der direkten Aufforderung zur Vertragskündigung, keinesfalls ihre ursprüngliche Stossrichtung. Dem verbleibenden Teil der Initiative, namentlich der Forderung nach einem (neuen) Vertragsabschluss unter Ausweitung der Trägerschaft, kommt übergeordnete Bedeutung zu, sodass – unter Verhältnismässigkeitsaspekten – (lediglich) eine teilweise Rechtsungültigkeit der zu beurteilenden Initiative in Betracht kommt. Dies umso mehr, als dass das Hauptanliegen der Uni-Finanzierungs-Initiative – entgegen der Auffassung der initiiierenden Gemeinden – nicht notwendigerweise vorweg einer Kündigung des jetzigen Universitätsvertrags bedarf. Mit anderen Worten setzt die Aufnahme von Vertragsverhandlungen und das Hinwirken auf einen Neuabschluss des Universitätsvertrags nicht zwingend eine vorangehende Auflösung des bestehenden Vertrags voraus; das Anliegen der Erweiterung der Trägerschaft der Universität Basel kann ohne weiteres auch ohne vorgängige Vertragsauflösung angestrebt werden.

Fazit


Aufgrund der vorstehenden rechtlichen Erörterungen erachten wir die nichtformulierte Gemeindeinitiative «Für eine faire Beteiligung aller Kantone an der Universität Basel» als *teilweise rechtsungültig*.

Rechtsungültig ist die Volksinitiative unseres Erachtens insofern, als damit die Kündigung des bestehenden Universitätsvertrags per Ende 2027 beabsichtigt wird; von Kantonsverfassungen wegen können mit einer Volks- bzw. Gemeindeinitiative nicht unmittelbar Gegenstände aus dem abschliessenden Kompetenzbereich der Exekutive aufgegriffen werden, um damit einen endgültigen Rechtszustand herbeizuführen. Genau dies fordern die initiiierenden Gemeinden jedoch, wenn sie die Kündigung des bestehenden bikantonalen Universitätsvertrags per Ende 2027 verlangen. Der Wortlaut in diesem Zusammenhang ist klar und lässt keinen Spielraum für etwaige Interpretationen; verlangt wird die direkte Aufhebung des bestehenden Vertrags, welche in die abschliessende Zuständigkeit des Regierungsrats fällt und diesem damit vorbehalten ist. Mit der Aufforderung zur direkten Kündigung des bestehenden Universitätsvertrags soll der Regierungsrat – im Gegensatz zur Aufnahme von neuen Vertragsverhandlungen – nicht nur auf ein bestimmtes Ziel «hinwirken», sondern einen definitiven – in seiner abschliessenden Kompetenz liegenden – Rechtszustand herbeiführen, was mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung nicht vereinbar ist. Darüber hinaus erweist sich im Zusammenhang mit der Kündigungsforderung auch das zeitliche Element (Kündigung per Ende 2027) als nicht umsetzbar. Als Folge davon ist die in der Gemeindeinitiative verankerte ausdrückliche Aufforderung zur Kündigung des bestehenden Universitätsvertrags als offensichtlich rechtswidrig einzuordnen und damit als rechtsungültig zu erklären.

Was das Grundanliegen der Uni-Finanzierungs-Initiative anbelangt, so schätzen wir die Initiative als rechtsgültig ein, zumal die formellen Erfordernisse der Einheit der Form und der Einheit der Materie erfüllt sind. Die Initiative verlangt aufgrund ihrer offenen Formulierung nicht direkt den Abschluss eines Staatsvertrags, sondern fordert (lediglich) die Vornahme aller notwendigen Schritte um dieses Ziel zu erreichen. Im Unterschied zur Kündigungsaufforderung besteht hier keine direkte Handlungsverpflichtung der Exekutivbehörden. Vielmehr wird es Sache des Landrats sein, die nötigen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um den Regierungsrat anzuhalten, Vertragsverhandlungen aufzunehmen und auf den Abschluss eines Staatsvertrags mit dem Ziel der Ausweitung der Trägerschaft der Universität Basel hinzuwirken. Unter diesem Aspekt ist die Initiative einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich, weshalb sie im Hauptpunkt grundsätzlich mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



MLaw Juliette Panxhaj
wiss. Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie z. K. RR Kathrin Schweizer