

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion
Generalsekretariat
Rheinstrasse 31
4410 Liestal

Liestal, 24. September 2025

030 25 10 / MH

Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Universität Basel besser an die Nachfrage am Arbeitsmarkt ausrichten»

Sehr geehrte Frau Rust
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 25. Juni 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Universität Basel besser an die Nachfrage am Arbeitsmarkt ausrichten» abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

I. 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. ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1064 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. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entspre-

chende Verfügung der Landeskanzlei vom 16. September 2025, publiziert im Amtsblatt vom 18. September 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'518 Unterschriften zustande gekommen ist). 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.

II. Formelles

3. In formeller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Initiative die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahrt.

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 (vgl. § 28 Abs. 2 KV). Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 28 Abs. 3 KV, § 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.

Die formulierte Volksinitiative «Universität Basel besser an die Nachfrage am Arbeitsmarkt ausrichten» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist.

3.2. 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.

3.3. Die zu beurteilende Volksinitiative verlangt die Änderung des Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002. Die Initiative verlangt, dass die Vertreter des Kantons in den Organen der Universität darauf hinwirken, dass sich die Lehre an den Bedürfnissen der Wirtschaft orientiert. Ein Studium soll

rasch für eine berufliche Tätigkeit genutzt werden können. Den Vertretern des Kantons soll dazu eine Konsultativkommission beratend zur Seite gestellt werden. Die Kommission wird durch den Regierungsrat gewählt und setzt sich aus Vertretern der Wirtschaft zusammen, wobei die Wirtschaftskammer Baselland ein Vorschlagsrecht hat. Weiter regelt die Initiative das Inkrafttreten bzw. wann die Bestimmung «angewendet» wird und dass der Regierungsrat notwendige Ausführungsbestimmungen erlässt.

3.4. Mit Blick auf die dargestellte Regelungsmaterie ist das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt.

III. Materielles

4. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist (§ 29 Abs. 1 KV, § 78 Abs. 2 GpR).

4.1. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das damit verfolgte Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist. 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 Volksbegehrens ist eine derartige Unmöglichkeit nicht ersichtlich, so dass der Rechtsgültigkeit der Initiative unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegensteht.

4.2. Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf «offensichtlich rechtswidrige» Initiativen beschränken soll (vgl. § 29 Abs. 1 KV), 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 Entscheidungsverfahren 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. Das Ergebnis hängt stark davon ab, wessen Verständnis als Massstab für die Offensichtlichkeit zugrunde gelegt wird. Die Beurteilung dieser Frage richtet sich dabei nach dem Verständnis des zur Prüfung zuständigen Organs (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 Durchschnittsbürgers 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.).

4.3. Verstösst eine Initiative gegen das übergeordnete Recht, so spricht man von der materiellen oder inhaltlichen Rechtswidrigkeit einer Initiative (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2023, Rz. 2026). Übergeordnetes Recht ist für eine kantonale Gesetzesinitiative das Bundesrecht, das Völkerrecht, das interkantonale Recht und das Verfassungsrecht des Kantons. Das Bundesrecht geht in seiner Gesamtheit dem kantonalen Recht vor. Eine kantonale Gesetzesinitiative darf also auch nicht einer Verordnung des Bundesrates oder eines eidgenössischen Departements widersprechen (HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, a.a.O., Rz. 2031).

5.1. Die Initiativbestimmung tangiert keine offensichtlichen internationalen Belange oder Völkerrecht. Zu prüfen ist, ob der Initiativtext auch mit Bundesrecht, interkantonalen Verträgen und der Kantonsverfassung vereinbar ist.

5.2. Bund und Kantone sorgen gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz (Art. 61a Abs. 1 BV). Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehrungen sicher (Art. 61a Abs. 2 BV). Sie setzen sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dafür ein, dass allgemein bildende und berufsbezogene Bildungswege eine gleichwertige gesellschaftliche Anerkennung finden (Art. 61a Abs. 3 BV). Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerchaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben (Art. 63a Abs. 3 BV). Zur Erfüllung ihrer Aufgaben schliessen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten, die diesen übertragen werden können, und legt die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination fest (Art. 63a Abs. 5 BV).

5.3. Der Kanton leistet einen angemessenen Beitrag an das schweizerische Hoch- und Fachschulwesen sowie an die wissenschaftliche Forschung (§ 98 Abs. 1 KV). Er sorgt für den Zugang zu schweizerischen Hoch- und Fachschulen (§ 98 Abs. 2 KV). Er beteiligt sich im Rahmen des Gesetzes an der Universität Basel (§ 98 Abs. 3 KV). Die Universität pflegt in Lehre und Forschung die Gesamtheit der Wissenschaften (§ 52 Abs. 1 BiG). Der Kanton hat auf der Tertiärstufe folgende Aufgaben: Er sichert den Studierenden den Zugang zur tertiären Ausbildung (§ 53 Abs. 1 Bst. a BiG); Er führt auf der Grundlage eines Vertrages mit dem Kanton Basel-Stadt die Universität Basel in gemeinsamer Trägerschaft (§ 53 Abs. 1 Bst. c BiG).

5.4. Die Universität ist eine bikantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht auf Selbstverwaltung im Rahmen dieses Vertrags und des Leistungsauftrags der Regierungen der Vertragskantone (§ 1 Abs. 2 Vertrag vom 27. Juni 2006 zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel [Universitätsvertrag]). Die Universität orientiert sich an den internationalen Standards, berücksichtigt die Bundesgesetzgebung, interkantonale Vereinbarungen und wo notwendig die kantonalen Gesetzgebungen der Vertragskantone (§ 1 Abs. 3 Universitätsvertrag). Die Universität ist eine Stätte der wissenschaftlichen Lehre, Forschung und Dienstleistung. Sie erfüllt ihre Aufgaben im Dienst der Allgemeinheit und achtet die Würde des Menschen und der Natur (§ 2 Abs. 1 Universitätsvertrag).

5.5. Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung ist gewährleistet (Art. 20 BV; § 2 Abs. 1 Bst. e KV; § 3 Abs. 1 Universitätsvertrag). Die Universität fördert die Grundlagenforschung und den Wissenstransfer zu Unternehmen und Institutionen (§ 5 Abs. 1 Universitätsvertrag). Die Universität kann sich zur Förderung von Forschung, Lehre und Wissenstransfer im Rahmen des Leistungsauftrags an Unternehmungen beteiligen (§ 5 Abs. 2 Universitätsvertrag).

5.6. Die Broschüre der Initiantinnen und Initianten gibt näher Aufschluss, was mit der Initiative erreicht werden soll. Den wenigsten Studierenden seien die Karriere- und Verdienstmöglichkeiten des gewählten Studienfachs bekannt. Oft würden Studien abgeschlossen, die auf dem Arbeitsmarkt kaum nachgefragt seien. Eine verbesserte Kommunikation zu den Karrierechancen und eine vermehrte Ausrichtung der Universität auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts solle den Jugendlichen beim Finden eines Studiengangs helfen, der in der Wirtschaft auch tatsächlich nachgefragt sei. Eine gezieltere Ausbildung an der Universität würde helfen, den Fachkräftemangel zu lindern. Eine Kommission aus Vertretern der Wirtschaft solle beratend zur Seite stehen, um sicherzustellen, dass die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts gehört würden. Ein Studium solle für eine berufliche Tätigkeit genutzt werden können. Um ein entsprechendes Nachfragemonitoring sicherzustellen, solle eine Konsultativkommission aus Wirtschaftsvertretern der Universität beratend zur Seite stehen. Deren Fokus liege insbesondere darauf, dass nach Abschluss des Studiums der Einstieg in den Beruf so rasch wie möglich geschehe. «Ein Studium soll für eine berufliche Tätigkeit genutzt werden können.»

5.7. Dieser Auftrag steht in einem gewissen Widerspruch zum Auftrag der Universität: Die Universität pflegt in Lehre und Forschung die Gesamtheit der Wissenschaften (§ 52 Abs. 1 BiG). Die Fachhochschule, die Höhere Fachschule und andere Angebote der Höheren Berufsbildung vermitteln eine praxisbezogene und wissenschaftlich abgestützte, erweiterte Berufsausbildung. Die Fachhochschule betreibt ausserdem angewandte Forschung und Entwicklung (§ 52 Abs. 2 BiG). Die Forderung der Initianten wird durch die Fachhochschule, die Höhere Fachschule und andere Angebote der Höheren Berufsbildung bereits erfüllt. Diese orientieren sich an der Praxis und be-

zwecken eine erweiterte Berufsausbildung. Die Wissenschaftsfreiheit beinhaltet in erster Linie Achtungsansprüche. Dem Wortlaut von Art. 20 BV zufolge umfasst die Garantie zwei Teilgehalte: die Freiheit der aktiven wissenschaftlichen Forschung und die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre. Im Rahmen der wissenschaftlichen Forschung grundrechtlich geschützt sind insbesondere die Wahl der Fragestellung und der Methode, die Planung und die Durchführung des Forschungsvorhabens. Die Grundrechtsberechtigten werden durch die Forschungsfreiheit gegen ungerechtfertigte staatliche Einschränkungen des Freiraums wissenschaftlicher Forschungstätigkeit, namentlich in ihrer intellektuellen und methodischen Unabhängigkeit, geschützt. Im Rahmen der Lehrfreiheit ist insbesondere die Freiheit der wissenschaftlich tätigen Lehrperson geschützt, selber über das Thema, die Unterrichtsmethode oder die methodisch-didaktische Ausrichtung einer Lehrveranstaltung zu bestimmen. Die Wissenschaftsfreiheit gilt nicht schrankenlos; wer wissenschaftlich lehrt und forscht, kann seine Tätigkeit zumeist nicht nur nach eigenem Belieben gestalten (KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTENBACH JUDITH, Grundrechte, 2024, Rz. 1142 mit weiteren Hinweisen). Einschränkungen des Achtungsanspruchs der Lehrfreiheit können sich z.B. durch Bestimmung des Lehrauftrags, durch Lehrpläne, die Prüfungsordnung, durch die beschränkte Infrastruktur oder das Pflichtenheft der Lehrenden ergeben (vgl. KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, a.a.O., Rz. 1154).

5.8. Folglich besteht zwischen dem Ziel der Initianten, die Lehre solle sich an den Bedürfnissen der Wirtschaft orientieren sowie dem Grundrecht der Lehr- und Wissenschaftsfreiheit ein gewisses Spannungsverhältnis. Gemäss Initiativtext soll der Regierungsrat die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlassen. Bei diesen den Initiativtext konkretisierenden Ausführungsbestimmungen wird genau geprüft werden müssen, ob diese mit der Wissenschafts- und Lehrfreiheit vereinbar sind. Der Initiativtext steht zwar in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Wissenschafts- und Lehrfreiheit, kann aber aufgrund seiner relativ offenen Formulierung («[...]wirken darauf hin, dass sich die Lehre an den Bedürfnissen der Wirtschaft orientiert.») nicht als unvereinbar mit übergeordnetem Recht oder als offensichtlich rechtsungültig bezeichnet werden.

5.9. Der Initiativtext sieht vor, dass ein Studium rasch für eine berufliche Tätigkeit genutzt werden können soll. Auch hier ist zu bedenken, dass die Universitäten nicht eine klassische Berufsausbildung anbieten. Es gibt Studiengänge, die einen direkten Berufseinstieg ermöglichen, sei es über Praktika oder über eine reguläre Anstellung. Andere Studiengänge verfolgen ein weniger klares Berufsbild, befähigen aber trotzdem zu einem Berufseinstieg. Auch hier werden in der konkreten Umsetzung der Auftrag der Universität (§ 52 Abs. 1 BiG) sowie die Wissenschafts- und Lehrfreiheit zur berücksichtigen sein.

5.10. Gemäss § 53c Abs. 2 des Initiativtextes sollen die Vertreter des Kantons in den Organen, welche die Universität beaufsichtigen oder leiten, darauf hinwirken, dass sich die Lehre an den Bedürfnissen der Wirtschaft orientiert. Der Initiativtext lässt offen, welche Vertreter des Kantons in welchen Organen konkret Einfluss nehmen sollen. Am naheliegendsten ist, dass die Regierung

des Kantons Basel-Landschaft im Rahmen des Leistungsauftrags und im Rahmen der Aufsicht diese Aufgabe wahrnehmen würde. Obligatorische Organe der Universität sind: (a.) der Universitätsrat, (b.) das Rektorat, (c.) die Regenz, (d.) die Fakultäten, (e.) die Revisionsstelle (§ 23 Abs. 1 Universitätsvertrag). Die Regierungen der Vertragskantone erteilen der Universität, vertreten durch den Universitätsrat, nach Konsultation dieses Gremiums, in der Regel vierjährige Leistungsaufträge (§ 7 Abs. 1 Universitätsvertrag). Der Leistungsauftrag legt insbesondere die allgemeinen universitätspolitischen Zielsetzungen fest (vgl. § 7 Abs. 2 Bst. a Universitätsvertrag). Die Regierungen der Vertragskantone stellen die wirksame Aufsicht über die Universität sicher. Ihnen obliegen insbesondere folgende Aufgaben, die sie durch übereinstimmende Beschlüsse wahrnehmen: (a.) Beschluss über den Leistungsauftrag zuhanden der Parlamente (§ 21 Abs. 1 Bst. a Universitätsvertrag). Weiter soll gemäss § 53c Abs. 2 des Initiativtextes den Vertretern des Kantons eine Konsultativkommission beratend zur Seite gestellt werden. Diese geplanten Bestimmungen können nicht als offensichtlich rechtsungültig bezeichnet werden.

7. Zusammenfassend erachten wir aufgrund der vorstehenden Erörterungen die formulierte Gesetzesinitiative «Universität Basel besser an die Nachfrage am Arbeitsmarkt ausrichten» als rechtsgültig. Das Volksbegehren erfüllt die (formellen) Gültigkeitserfordernisse, namentlich die Einheit der Form sowie die Einheit der Materie. Es ist weder unmöglich noch verstösst es gegen Bundesrecht. Es verstösst weder gegen kantonales Verfassungsrecht noch gegen interkantonales Recht.

Mit freundlichen Grüssen



MLaw Myriam Hidber
Wissenschaftliche Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie z. K. RR Kathrin Schweizer