



An den Grossen Rat

14.5083.02

ED/P145083

Basel, 2. April 2014

Regierungsratsbeschluss vom 1. April 2014

Interpellation Nr. 13 Sarah Wyss betreffend Lehre und Forschung und Allgemein

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 19. März 2014)

„Nach den Ergebnissen der SVP Masseneinwanderungsinitiative steht fest, dass die Schweiz geteilt ist. Die ländlichen, finanzschwachen Regionen stehen den städtischen und finanzstarken Regionen gegenüber, die oft auch Lehre und Forschung betreiben. Die Kantonsgrenzen spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Basel-Stadt hat als Stadtkanton die Initiative abgelehnt, auch in dem Wissen, was diese Initiative für konkrete Auswirkungen hat.

Gerade im Bereich der Lehre und Forschung steht Basel-Stadt im interkantonalen Vergleich stark da. Mit dem Wissen, dass bis zur Umsetzung auf nationaler Ebene noch bis zu drei Jahren vergehen können, möchte die Interpellantin die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen bitten:

1. Allgemein:
 - a) Wie viele Grenzgängerinnen passieren täglich die Grenze um in Basel-Stadt zu arbeiten?
 - b) Wie viele Steuern bezahlen diese Personen?
 - c) Wie hoch schätzt die Regierung die kantonalen administrativen Kosten ein um eine Kontingentierung um- und durchzusetzen?
2. Lehre
 - a) Erasmus: Das Dossier "Erasmus+", das den Austausch von Studierenden, Lehrlingen, Schülern und Lehrpersonal fördert, wird von diesem nationalen Entscheid ebenfalls betroffen sein.
 - Welche Konsequenzen hätte ein Abbruch, resp. ein "Austritt" aus diesem Dossier für Basel-Stadt? Inwiefern wurde Basel die Verhandlungen miteinbezogen? Hat sich dies nach der nationalen Abstimmung verändert?
 - Wie gedenkt die Regierung mit dieser Herausforderung umzugehen?
 - Wie viele StudentInnen der Universität Basel (immatrikuliert) nehmen an einem der Erasmus-Programme teil (prozentual zu denen Studentinnen, die während ihrer Unikarriere nie an einem Erasmusprogramm teilnehmen)?
3. Forschung
 - a) Horizon 2020: Laut Medien ist zu verlauten, dass die EU die Verhandlungen des Forschungs- und Innovationsprogramms der EU mit der Schweiz sistiert hat.
 - Welche Konsequenzen entstehen für den Forschungsstandort Basel, wenn die Schweiz bei diesem Abkommen nicht dabei sein wird?
 - Wie gedenkt der Regierungsrat mit dieser Herausforderung umzugehen?
 - b) Life science: Bekanntlich arbeiten hochqualifizierte Arbeitnehmerinnen bei den grossen (internationalen) Firmen. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Kontingentierung auch jene Arbeitsplätze betreffen kann.

- Wie hoch ist die Anzahl von Hochqualifizierten im Life science Bereich (ausserhalb der EU), die in Basel-Stadt arbeiten?
- Wie hoch ist die Anzahl von Hochqualifizierten im life science Bereich (innerhalb der EU), die in Basel-Stadt arbeiten und wohnen? (temporär oder dauerhaft) (Falls diese Anzahl relativ gesehen hoch ist) sieht die Regierung eine Möglichkeit diese Stellen andersweitig zu besetzen ohne dass Basel-Stadt an Innovation und Forschung verliert?
- Rechnet die Regierung aufgrund des zusätzlichen Aufwands mit einer Abwanderung von Firmen, wenn die Kontingente eingeführt werden sollten?

Sarah Wyss“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Einleitung

Die Folgewirkungen der Masseneinwanderungsinitiative müssen in erster Linie auf nationaler Ebene analysiert und angegangen werden. Es ist davon auszugehen, dass der federführende Bundesrat sich dabei mit den kantonalen Instanzen und anderen Akteuren wie etwa Verbänden abspricht. Bezüglich der hier angesprochenen Negativfolgen für die Hochschulen ist denn auch festzustellen, dass Bundesrat Schneider-Ammann Sofortmassnahmen zur Begrenzung der internationalen Isolation unserer Hochschulen in Angriff genommen hat. Der Vorsteher des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt ist in seiner Funktion als EDK-Präsident in die Entscheidung des Bundesrats involviert. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) hat bereits mit aktiver Kommunikation nach aussen wie nach innen einen Abbruch der laufenden Kontakte und Projekte verhindert. Die in der Interpellation angezogenen Fragen sind in erster Linie aussenpolitischer und in zweiter Linie hochschulpolitischer Natur. Vor diesem Hintergrund muss die Federführung beim Bund bleiben, vorschnelle und unkoordinierte Aktionen auf kantonaler Ebene sind zu vermeiden.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Allgemein:

a) *Wie viele Grenzgängerinnen passieren täglich die Grenze um in Basel-Stadt zu arbeiten?*

Grenzgängerbewilligungen werden in der Regel für die Dauer von 5 Jahren ausgestellt. Die Anzahl Bewilligungen wird durch das Bundesamt für Migration publiziert. Dabei wird nicht unterschieden, ob eine Bewilligung noch genutzt wird oder nicht. Das Bundesamt für Statistik (BFS) schätzt den Anteil der nicht mehr aktiven Bewilligungen und zieht diesen von den gültigen Bewilligungen ab. Das BFS publiziert also die (geschätzte) Anzahl aktiver Bewilligungen sowie die Anzahl neu erteilter Grenzgängerbewilligungen pro Jahr. Grenzgängerbewilligungen werden nur für Grenzgänger und Grenzgängerinnen mit ausländischer Nationalität ausgestellt.

Per Ende 2013 waren im Kanton Basel-Stadt gut 34'300 Grenzgängerbewilligungen aktiv, in der ganzen Schweiz waren es knapp 280'000. Die Anzahl aktiver Grenzgängerbewilligungen in der Life Science-Branche kann nicht beziffert werden.

Im Jahr 2013 wurden im Kanton Basel-Stadt 5'960 Bewilligungen neu erteilt, in der Schweiz waren es knapp 64'500.

Die Definition eines Grenzgängers im Sinne der Steuerverwaltung ist eine andere. Dort ist nicht die Bewilligung ausschlaggebend, sondern die Besteuerung. Es sind also auch im Ausland wohnhafte und in Basel-Stadt arbeitende Schweizerinnen und Schweizer erfasst. Deren Anzahl kann aber nicht beziffert werden. Zudem werden Grenzgängerinnen und Grenzgänger, welche in

Frankreich wohnen, unter gewissen Umständen doppelt gezählt. Aus diesen Gründen weisen die beiden Statistiken unterschiedliche Zahlen aus.

Die Zahl der Grenzgänger im Sinne der einschlägigen Vorschriften der Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich bzw. Deutschland belief sich für das Steuerjahr 2012 (veranlagt in den Jahren 2012 und 2013) auf:

- 21'148 französische Grenzgänger (Personen mit Wohnsitz in Frankreich und Arbeitstätigkeit im Kanton Basel-Stadt mit täglicher Rückkehr an den Wohnsitz),
- 19'893 deutsche Grenzgänger (Personen mit Wohnsitz in Deutschland und Arbeitstätigkeit im Kanton Basel-Stadt mit täglicher Rückkehr an den Wohnsitz),

gesamthaft also 41'041 Personen.

b) *Wie viele Steuern bezahlen diese Personen?*

Die Steuerleistung der Grenzgänger betrug für das Steuerjahr 2012:

- CHF 70,7 Mio. Franken (Fiskalausgleich, betrifft nur Kanton) bei den französischen Grenzgängern,
- CHF 62,4 Mio. Franken (Quellensteuer, inkl. Bund) bei den deutschen Grenzgängern,

total also CHF 133,1 Mio. Franken.

c) *Wie hoch schätzt die Regierung die kantonalen administrativen Kosten ein um eine Kontingentierung um- und durchzusetzen?*

Da die Ausgestaltung eines möglichen Kontingentierungssystems im Moment noch völlig offen ist, lässt sich der dafür zu leistende Aufwand nicht abschätzen.

Heute wird für Arbeitskräfte von ausserhalb Europas noch ein zahlenmässig begrenztes Bewilligungssystem betrieben. Für eine Bewilligungserteilung sind volkswirtschaftliche, arbeitsmarktliche und betriebswirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen. Ebenso gelten der Vorrang einheimischer und europäischer Arbeitskräfte, sowie das Gebot der orts- und branchenüblichen Entlohnung. Diese Aspekte resp. Voraussetzungen sind von den kantonalen Arbeitsmarktbehörden zu behandeln und zu überprüfen, bei den meisten Bewilligungskategorien braucht es zudem noch eine Zustimmung des Bundesamtes für Migration. Dieses Verfahren ist sehr aufwändig, sowohl bei den Behörden Kantons (Amt für Wirtschaft und Arbeit, Amt für Migration), des Bundes, als auch bei den Arbeitgebenden.

Die Anwendung dieses Verfahrens auf Europäerinnen und Europäer – beinhaltet auch die Grenzgängerinnen und Grenzgänger – ist schwer vorstellbar. Es wäre für die zu erwartende mehrfache Anzahl an Bewilligungen viel zu aufwändig. Ein solches Verfahren hätte somit für den Werkplatz Schweiz und besonders für die Grenzkantone negative Konsequenzen.

2. Lehre

- a) Erasmus: Das Dossier "Erasmus+", das den Austausch von Studierenden, Lehrlingen, Schülern und Lehrpersonal fördert, wird von diesem nationalen Entscheid ebenfalls betroffen sein.
 - *Welche Konsequenzen hätte ein Abbruch, resp. ein "Austritt" aus diesem Dossier für Basel-Stadt? Inwiefern wurde Basel die Verhandlungen miteinbezogen? Hat sich dies nach der nationalen Abstimmung verändert?*

Es geht hier nicht um einen «Austritt» also einen vollkommenen Abbruch des Studierendenaustauschs, sondern um eine Änderung des Satus von «bilateral» zu «Drittstaat», was freilich mit Einschränkungen verbunden ist. Materiell hat die Statusverschlechterung bei Erasmus keine allzu grossen Folgen für unseren Hochschulraum. Studentische Mobilität kann weltweit organisiert

werden, auch ohne den bilateralen Vertrag mit der EU. Es sind auch nicht grosse Studierenden-
gruppen betroffen, wie die nachstehenden statistischen Angaben zeigen. Bezüglich Erasmus ist
also der Reputationsverlust für die Schweizer Hochschullandschaft die gravierendste Folge.

- *Wie viele StudentInnen der Universität Basel (immatrikuliert) nehmen an einem der Erasmus-Programme
teil (prozentual zu denen Studentinnen, die während ihrer Unikarriere nie an einem Erasmusprogramm
teilnehmen)?*

Ein Überblick der letzten drei Jahre ergibt folgendes Bild:

Jahr	2011	2012	2013
Erasmus in	77	87	92
Erasmus out	108	116	114
Uni Basel total	12'037	12'341	12'551
Erasmus out in %	0,9 %	0,9 %	0,9 %

Geht man von einer Regelstudienzeit von 5–6 Jahren aus, nehmen 5–6 % einer Kohorte an
einem Erasmusprogramm teil. Der prozentuale Anteil an der Gesamtzahl der Studierenden ist
somit nicht sehr hoch. Trotzdem geht für diejenigen, die auf Auslandsaufenthalte angewiesen sind,
eine wichtige Möglichkeit verloren. Die Universität Basel ist dabei, mit ihren Partnern neue Ver-
träge auszuhandeln, damit die Austauschmöglichkeiten bestehen bleiben. Dies verursacht jedoch
verhältnismässig grossen administrativen Aufwand. Zudem ist nicht abschliessend geklärt, woher
die Mittel für die Finanzierung des Austausches kommen.

Für die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), die ebenfalls im europäischen Forschungs-
austausch eingebunden ist, gelten ff. Zahlen:

2013 waren 181 oder knapp 2 % aller Studierenden der FHNW in einem Erasmusprogramm. Da-
raus kann geschlossen werden, dass während der Regelstudiendauer ca. 6 % einer Kohorte an
einem Erasmusprogramm teilnehmen.

Beim global agierenden Swiss Tropical and Public Health Institute (Swiss TPH) befinden sich
derzeit zwei Erasmus Studierende, extern (in Fachterminus: outgoing) ist derzeit niemand.

- *Wie gedenkt die Regierung mit dieser Herausforderung umzugehen?*

Vgl. Antwort zu 3a, zweite Frage.

3. Forschung

- a) Horizon 2020: Laut Medien ist zu verlauten, dass die EU die Verhandlungen des Forschungs- und
Innovationsprogramms der EU mit der Schweiz sistiert hat.
 - *Welche Konsequenzen entstehen für den Forschungsstandort Basel, wenn die Schweiz bei diesem
Abkommen nicht dabei sein wird?*

Die Universität Basel kann weiterhin in Verbundprojekten mitarbeiten, aber keine Leitungsfunktio-
nen mehr übernehmen. Die Finanzierung des Schweizer Anteils an Forschungsprojekten muss
dabei wieder wie vor dem Abschluss des Forschungsabkommens von der Schweiz selbst gestellt
werden und kommt nicht mehr direkt aus den EU-Mitteln, an die der Bund bis anhin mitbezahlt
hat. Das bedeutet, dass das Wettbewerbselement im europäischen Kontext wegfällt. Die Schweiz
warb regelmässig mehr Geld aus Brüssel ein, als der Bund bezahlte. Beim neu geltendem Status
eines Drittlandes entfällt der Gewinn, der bisher aus dem Delta zwischen dem Beitrag entstand,
der nach Brüssel einbezahlt wurden und den Forschungsgeldern, die von den Schweizer Hoch-

schulen generiert wurden.

Negativ fällt die Hintanstellung als Drittstaat insbesondere bei den kompetitiven Projekten des Europäischen Forschungsrates (European Research Council, ERC) ins Gewicht, die eigentlich auch als Forschungspreise angesehen werden können. Die begehrten Fördergelder werden an junge Forschende (Starting Grants), an erfahrene Forschende (Consolidator Grants) sowie auch an bereits etablierte Spitzenforschende (Advanced Grants & Synergy Grants) vergeben. Es geht dabei nicht ausschliesslich um Forschungsgelder sondern auch um die Anerkennung der Leistungen von individuellen Forschenden, die dadurch auch für die Öffentlichkeit sichtbar werden. Die Zusprachen sind zudem ein Indikator für die Qualität ihrer Forschungsinstitutionen, welche günstige Rahmenbedingungen schaffen und die Forschungsinfrastruktur zur Verfügung stellen, die für diese zukunftsgerichteten Forschungsprojekte erforderlich sind. Forschende der Universität Basel haben allein Jahr 2013 die Summe von insgesamt 27.4 Millionen Euro in 10 Projekten aus dem ERC eingeworben und sich dabei gegen eine grosse europäische Konkurrenz durchgesetzt. In der jetzigen Situation erscheint es in naher Zukunft wenig aussichtsreich, solche Anträge zu stellen auch wenn das Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBFI) dazu aufgerufen hat. Wegen des Reputationsschadens und des fehlenden Zugangs zum europäischen Forschungswettbewerb verliert der Forschungsplatz Schweiz somit deutlich an Attraktivität. Insbesondere ist zu befürchten, dass unter diesen Bedingungen die Motivation der Schweizer Forschenden sinkt, sich den anspruchsvollen Ausschreibungsverfahren zu stellen, zumal sie sich nur als Juniorpartner an Projekten beteiligen können.

Aufgrund der starken internationalen Verflechtung der Universität wie des mit ihr assoziierten Swiss Tropical and Public Health Institut wäre ein dauerhafter Ausschluss aus den EU-Forschungsprogrammen fatal. Betroffen wäre auch die ETH Zürich mit ihrem Basler Departement für Biosysteme und das ebenfalls mit der Universität Basel assoziierte Friedrich Miescher Institut der Novartis. Bereits der aktuell diskutierte Status eines Drittstaates ist – insbesondere aus Reputationsgründen – schädlich. Immerhin eröffnet er die Perspektive, in Forschungsgemeinschaften mitzuwirken.

- *Wie gedenkt der Regierungsrat mit dieser Herausforderung umzugehen?*

Eine Abnabelung unserer Hochschulen von den europäischen Austausch- und Forschungsprogrammen, insbesondere Horizon 2020 muss unbedingt vermieden werden. Der Regierungsrat begrüsst deshalb die Sofortmassnahme des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) das mit den Forschungspartnern in Kontakt getreten ist und die schweizerischen Hochschulen aufgefordert hat, weiterhin an den Programmen zu partizipieren und auch auf neue Ausschreibungen mit Gesuchen zu reagieren.

Am 24. Februar hat Bundesrat Schneider Ammann im kleinen Kreis, dem auch der Vorsteher des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt in seiner Funktion als Präsident der EDK beiwohnte, über die Bemühungen seines Departements und die ersten Reaktionen aus Europa berichtet. Letztere sind nach einer ersten Einschätzung allerdings nicht sehr ermutigend. Es ist zu befürchten, dass an der Forschungszusammenarbeit ein Exempel statuiert werden soll. Der Basler Erziehungsdirektor beantragte in dieser Runde, dass die Schweizer Hochschulen unilateral alle Bedingungen der bestehenden und von der EU nun sistierten Vereinbarung erfüllen sollen. Eine Kommunikation dieser Haltung sollte einheitlich erfolgen. Das Staatssekretariat und der Bundesrat sollen von allen Institutionen des Hochschulbereichs unterstützt werden.

Auf regionaler Ebene nutzt der Regierungsrat zusammen mit dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft die Möglichkeiten der oberrheinischen Zusammenarbeit. Insbesondere vom Land Baden-Württemberg wird uns dabei signalisiert, dass die Bildungs- und Forschungszusammenarbeit mit der Schweiz und insbesondere mit der Nordwestschweiz weiterhin im Vordergrund steht.

Der Regierungsrat hofft deshalb, dass allfällige Rückschläge in der europäische Forschungszu-

sammenarbeit zumindest in der trinationalen Region kompensiert werden können, falls auf nationaler Ebene nicht doch noch die Vollintegration in die EU-Programme erreicht werden kann.

- b) Life science: Bekanntlich arbeiten hochqualifizierte Arbeitnehmerinnen bei den grossen (internationalen) Firmen. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Kontingentierung auch jene Arbeitsplätze betreffen kann.
- *Wie hoch ist die Anzahl von Hochqualifizierten im Life science Bereich (ausserhalb der EU), die in Basel-Stadt arbeiten?*
 - *Wie hoch ist die Anzahl von Hochqualifizierten im life science Bereich (innerhalb der EU), die in Basel-Stadt arbeiten und wohnen? (temporär oder dauerhaft) (Falls diese Anzahl relativ gesehen hoch ist) sieht die Regierung eine Möglichkeit diese Stellen andersweitig zu besetzen ohne dass Basel-Stadt an Innovation und Forschung verliert?*
 - *Rechnet die Regierung aufgrund des zusätzlichen Aufwands mit einer Abwanderung von Firmen, wenn die Kontingente eingeführt werden sollten?*

Für die Beantwortung der ersten Frage muss die Strukturhebung des Bundesamt für Statistik (BFS) beigezogen werden, die durch das Statistische Amt des Kantons Basel-Stadt ausgewertet wird. Bei der Strukturhebung handelt es sich um eine Stichprobenerhebung von in der Schweiz wohnhaften Personen ab 15 Jahren, bei den im Folgenden genannten Zahlen also um eine Schätzung resp. eine Hochrechnung mit Konfidenzintervall. Die tatsächlichen Zahlen liegen demnach mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit im genannten Bereich und die Resultate müssen entsprechend interpretiert werden. Als Hochqualifizierte werden Personen mit Tertiärabschluss (höhere Fachschule, Fachhochschule, Universität) definiert.


Die Anzahl erwerbstätiger EU/EFTA-Bürger in der Life Science-Branche, welche in der Schweiz wohnt, beträgt in Basel-Stadt rund 4'400 (+/- 15 %), diejenige von Ausländern ausserhalb von EU/EFTA-Staaten 1'400 (+/- 32 %).

Der Anteil Personen mit Tertiärabschluss beträgt für EU/EFTA-Bürger in der Life Science-Branche 85 % (+/- 6 Prozentpunkte) sowie für Ausländer ausserhalb von EU/EFTA-Staaten 93 % (+/- 7 Prozentpunkte).

Der hohe Bedarf an ausländischen Fachkräften sowohl seitens der international agierenden Konzerne wie bestimmter öffentlicher Institutionen wie die Universität Basel oder das Universitätsspital Basel sind ein strukturelles Merkmal der gesamten Region. Die Leistungsfähigkeit des Kantons Basel-Stadt als Kernstadt ist ohne diese Fachkräfte in Frage gestellt.

Der zusätzliche Aufwand zur Gewinnung ausländischer Fachkräfte in einem weniger freizügigen System dürfte allein Firmen nicht zur Auslagerung bewegen, schliesslich kannte die Schweiz bis in die neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts ein Kontingentsystem. Es ist jedoch zu befürchten, dass ein Fachkräftemangel aufgrund einer rigorosen Kontingentierung zur Dislokation von Firmen führen könnte.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin