



An den Grossen Rat

21.1424.01

FD/P211424

Basel, 20. Oktober 2021

Regierungsratsbeschluss vom 20. Oktober 2021

Darlehen der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt an die Universität Basel zur Vorfinanzierung der Bundesbeiträge; Verzicht auf Rückzahlung
Partnerschaftliches Geschäft

Inhalt

1. Ausgangslage.....	3
2. Darlehen zur Vorfinanzierung der Bundesbeiträge.....	3
3. Urteil des Bundesgerichts	3
4. Gutachten.....	3
5. Verzicht auf Rückzahlung der Darlehen	4
6. Finanzielle Auswirkungen	5
7. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung.....	5
8. Antrag.....	5

1. Ausgangslage

Gemäss dem Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel stellten die beiden Kantone der Universität Basel je ein Darlehen über 30 Mio. Franken zur Verfügung. Das Darlehen diene der Vorfinanzierung der nachschüssig ausgerichteten Beiträge des Bundes. Nachdem der Bund die Ausrichtung der Beiträge von nachschüssig auf das laufende Jahr umgestellt hat und die dagegen erhobene Beschwerde in letzter Instanz vom Bundesgericht abgewiesen wurde, ist das Darlehen gegenstandslos. Mit vorliegendem Bericht soll auf die Rückzahlung des Darlehens verzichtet werden. Da es sich formell um einen Einnahmenverzicht handelt und daher die Finanzkompetenzen für Ausgaben zur Anwendung kommen, hat der Grosse Rat bzw. der Landrat den Verzicht auf die Rückzahlung des Darlehens zu beschliessen.

2. Darlehen zur Vorfinanzierung der Bundesbeiträge

Die Universität Basel (nachfolgend Universität) finanziert ihre Aufwendungen u.a. durch Beiträge der beiden Trägerkantone und des Bundes. Unter dem Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom 8. Oktober 1999 (Universitätsförderungsgesetz, UFG, AS 2000 948) wurden die Beiträge des Bundes erst im Folgejahr ausgerichtet. Beitrags- und Auszahlungsjahr stimmten nicht überein. Die Bundesbeiträge für das Jahr 2005 beispielsweise erhielt der Kanton Basel-Stadt erst 2006. Bis Ende 2006 schoss der Kanton Basel-Stadt als alleiniger Träger der Universität die Beiträge des Bundes vor. Diese Vorfinanzierung wurde mit der Überführung der Universität in eine gemeinsame Trägerschaft in der Bilanz der Universität abgebildet. Seit 2007 beteiligt sich der Kanton Basel-Landschaft zur Hälfte an der Vorfinanzierung. § 44 Abs. 4 des Staatsvertrags zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 27. Juni 2006 (SG 442.400, nachfolgend Staatsvertrag) sieht diesbezüglich vor, dass die beiden Trägerkantone der Universität per 1. Januar 2007 zur Vorfinanzierung der Beiträge des Bundes ein unverzinsliches Darlehen aus dem Verwaltungsvermögen von je 30 Mio. Franken zur Verfügung stellen. Die entsprechenden Darlehensverträge wurden im April bzw. September 2007 abgeschlossen. Die Darlehen sind unbefristet.

3. Urteil des Bundesgerichts

Unter dem UFG wurden die Grundbeiträge – wie bereits erwähnt – jeweils erst im Folgejahr ausgerichtet. Mit dem neuen Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011 (Hochschulförderungs- und –koordinationsgesetz, HFKG, SR 414.20) nahm der Bund eine Synchronisierung der Zahlungen vor. Der Bund richtete seine Beiträge nicht mehr nachschüssig, sondern im laufenden Jahr aus. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie drei weitere Universitätskantone machten in der Folge vor Gericht geltend, dass ihnen mit dieser Umstellung die Grundbeiträge für das Jahr 2012 vorenthalten würden. Die im Jahr 2012 ausbezahlten Grundbeiträge seien für das Subventionsjahr 2011 bestimmt, während die Zahlungen 2013 das Jahr 2013 betreffen würden. Folglich sei mit dem Systemwechsel ein Verlust der Grundbeiträge für das Jahr 2012 verbunden. Mit Urteil vom 5. Februar 2021 wies das Bundesgericht (BGer 2C_995/2020 vom 5. Februar 2021) in letzter Instanz die Klage der Kantone ab. Damit ist klar, dass der Bund das fehlende Jahr nicht finanziert und die Vorfinanzierung damit nicht mehr werthaltig ist.

4. Gutachten

Zur Beurteilung der Auswirkungen des Urteils des Bundesgerichts auf die Darlehen haben die Finanzverwaltungen der beiden Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt bei Rechtsanwalt Dr. Markus Rüssli ein Kurzgutachten in Auftrag gegeben. Dieses kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

Nachdem der ursprüngliche Zweck der Darlehen (Vorfinanzierung der Bundesbeiträge durch die Trägerkantone) mit der Umstellung auf ein synchrones System entfallen ist und die Universität Basel gestützt auf die Urteile des Bundesgerichts ihre Forderung gegenüber dem Bund aus dem Jahr 2012 abschreiben muss, besteht keine Notwendigkeit mehr für die Weiterführung der Darlehen. Als Vorgehensmöglichkeiten hat der Gutachter einen allfälligen Rückforderungsanspruch des Kantons Basel-Landschaft, eine Weiterführung der Darlehen, eine Rückzahlung der Darlehen durch die Universität und einen Verzicht der Trägerkantone auf Rückzahlung der Darlehen geprüft.

Ein Rückforderungsanspruch des Kantons Basel-Landschaft gegenüber dem Kanton Basel-Stadt besteht nicht. Bei einer Weiterführung der Darlehen (mit Wertberichtigung) hätte die Universität das Darlehen weiterhin als Passivum in ihrer Bilanz, wohingegen auf der Aktivseite die Forderung gegenüber dem Bund fehlen würde. Dies würde ohne gleichzeitige Umwandlung in ein à-fonds-perdu-Darlehen (Rückzahlungsverzicht) zu einem voraussichtlichen Verlust der Universität von 60 Mio. Franken führen. Eine Kündigung der Darlehen durch die Trägerkantone (und eine damit einhergehende Rückzahlung der Darlehen durch die Universität) würde ebenfalls zu einem voraussichtlichen Verlust der Universität von 60 Mio. Franken führen.

Ein Verzicht auf Rückzahlung der Darlehen würde es der Universität (zusammen mit Rückstellungen) ermöglichen, die Forderung gegenüber dem Bund in der Gesamthöhe von 84,9 Mio. Franken auszubuchen. Ein Forderungsverzicht ist gemäss dem Gutachter eine geeignete und zweckmässige Lösung. Erforderlich hierfür ist ein Beschluss des Grossen Rates bzw. des Landrates unter Vorbehalt des Referendums. Umsetzen liesse sich ein solcher Forderungsverzicht, indem die bestehenden Darlehen mit einer Rückzahlungsverzichtsklausel ergänzt werden. Ein solches Vorgehen ist mit § 44 Abs. 4 des Staatsvertrags vereinbar. Eine Aufhebung der bestehenden Darlehensverträge dürfte hingegen eine Aufhebung von § 44 Abs. 4 des Staatsvertrags voraussetzen. Allerdings erscheint es auch denkbar, die Darlehensverträge jetzt aufzuheben, die Aufhebung von § 44 Abs. 4 des Staatsvertrags dagegen auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben und mit anderen Änderungen des Staatsvertrags zu verbinden.

Der Gutachter schlägt drei konkrete Varianten für den Verzicht auf die Rückzahlung der Darlehen vor. Die Varianten unterscheiden sich bezüglich dem Zeitpunkt der Anpassung des Staatsvertrages und der Frage, ob die Darlehensverträge weitergeführt werden:

- Die Darlehen werden in ein à-fonds-perdu-Darlehen umgewandelt. § 44 Abs. 4 des Staatsvertrags wird nicht geändert. Die Darlehensverträge werden weitergeführt;
- Die Darlehen werden in einen à-fonds-perdu-Beitrag an die Universität Basel umgewandelt unter Aufhebung von § 44 Abs. 4 des Staatsvertrags. Die Darlehensverträge werden aufgehoben;
- Die Darlehen werden in einen à-fonds-perdu-Beitrag an die Universität Basel umgewandelt unter späterer Aufhebung von § 44 Abs. 4 des Staatsvertrags. Die Darlehensverträge werden aufgehoben.

5. Verzicht auf Rückzahlung der Darlehen

Mit der Überführung der Universität in eine gemeinsame Trägerschaft wurde die noch nicht periodengerecht abgebildete Zahlung des Bundes bilanziell in die Eröffnungsbilanz per 1.1.2007 der Universität integriert. Dabei wurde gemäss Staatsvertrag zum einen neu eine Forderung gegenüber dem Bund (Aktivseite) und in gleicher Höhe ein zu gleichen Teilen von beiden Trägerkantonen gewährtes, zinsloses Darlehen (Passivseite) eingestellt. Die Darlehen an die Universität stehen somit in direktem Zusammenhang mit der Vorfinanzierung des Bundesbeitrages. Nachdem die Forderung gegenüber dem Bund abgeschrieben werden muss, sind auch die Darlehen gegenstandslos.

Gemäss § 44 Abs. 4 des Staatsvertrags dienen die Darlehen der Vorfinanzierung der Beiträge des Bundes. Da die Bundesbeiträge nun jeweils für das laufende Jahr ausbezahlt werden, ist der Zweck der Darlehen der Trägerkantone an die Universität Basel nicht mehr gegeben.

Das Festhalten an der Rückzahlung der Darlehen würde bei der Universität zu einem Verlust von 60 Mio. Franken führen, der letztlich wiederum durch die beiden Trägerkantone finanziert werden müsste.

Aus den oben genannten Gründen beantragen die beiden Regierungsräte von Basel-Landschaft und Basel-Stadt, auf die Rückzahlung der Darlehen zu verzichten. Sie bevorzugen die vom Gutachter vorgeschlagene dritte Variante. Die Darlehensverträge sollen jetzt aufgehoben werden, die Übergangsbestimmung von § 44 Abs. 4 des Staatsvertrages soll dagegen zu einem späteren Zeitpunkt gestrichen werden.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die Universität Basel hat in ihrer Bilanz unter den Passiven die Darlehen an die Trägerkantone im Umfang von 60 Mio. Franken verbucht. Auf der Aktivseite steht den Darlehen eine Forderung an den Bund aus der nachschüssigen Finanzierung gegenüber. Nach dem letztinstanzlichen Urteil sind diese Forderungen nicht mehr werthaltig und müssen mit dem Jahresabschluss 2021 ausgebucht werden. Kann die Universität die Darlehen der Kantone nicht gleichzeitig ausbuchen, wird das Ergebnis der Universität mit einem Verlust von 60 Mio. Franken belastet.

Gemäss Gutachten handelt es sich beim Verzicht der Trägerkantone auf Rückzahlung der Darlehen um eine neue Ausgabe, die durch den Grossen Rat bzw. den Landrat zu bewilligen ist.

Der Verzicht auf die Rückzahlung des Darlehens führt zu einem Einnahmenverzicht durch den Kanton Basel-Stadt von 30 Mio. Franken. Aufgrund des Urteils des Bundesgerichts vom 5. Februar 2021 hat der Kanton Basel-Stadt das Darlehen zulasten der Jahresrechnung 2020 wertberichtigt. Der Verzicht auf die Rückzahlung des Darlehens hat daher keinen Einfluss auf die Erfolgsrechnung 2021 des Kantons Basel-Stadt.

Im Kanton Basel-Landschaft führt der Verzicht auf die Rückzahlung des Darlehens ebenfalls zu einem Einnahmenverzicht, welcher gemäss § 32 Abs. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes einer Ausgabe gleichzusetzen ist. Da bis jetzt keine Wertberichtigung vorgenommen worden ist, wird der Beschluss auf die Rückzahlung des Darlehens Einfluss auf die Erfolgsrechnung haben.

7. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

8. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlusentwurfes.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

- Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Darlehen der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt an die Universität Basel zur Vorfinanzierung der Bundesbeiträge; Verzicht auf Rückzahlung.

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Für den Verzicht auf die Rückzahlung des Darlehens des Kantons Basel-Stadt an die Universität Basel zur Vorfinanzierung der Bundesbeiträge werden Ausgaben in der Höhe von Fr. 30'000'000 zu Lasten der Erfolgsrechnung des Finanzdepartements, Buchungskreis Finanzverwaltung Allgemein, bewilligt.
2. Der Darlehensvertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und der Universität Basel vom 20. September 2007 wird aufgehoben.
3. Ziffer 1 und 2 dieses Beschlusses stehen unter dem Vorbehalt eines gleichlautenden Beschlusses des Landrats des Kantons Basel-Landschaft.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er untersteht dem Referendum.