

Beschluss des Landrats vom 02.12.2021

Nr. 1264

8. Verzicht auf die Rückzahlung des Darlehens an die Universität Basel (Partnerschaftliches Geschäft)

2021/643; Protokoll: ps

Kommissionspräsidentin **Laura Grazioli** (Grüne) führt aus, zur Vorfinanzierung der damals nachschüssig ausgerichteten Beiträge des Bundes haben die beiden Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt der Universität je ein Darlehen über CHF 30 Mio. zur Verfügung gestellt. Nachdem der Bund die Ausrichtung seiner Beiträge auf periodengerecht umgestellt hat und die dagegen erhobene Beschwerde vom Bundesgericht abgewiesen wurde, ist das Darlehen gegenstandslos. Die beiden Regierungen beantragen den Parlamenten, auf eine Rückzahlung des Darlehens zu verzichten.

Eintreten war in der Finanzkommission unbestritten. An der gemeinsamen Sitzung mit der Finanzkommission Basel-Stadt wurden verschiedene Fragen geklärt. Eine Frage lautete, warum es bei der Errichtung der gemeinsamen Trägerschaft überhaupt eine Lücke bei den Bundeszahlungen gab, welche die Trägerkantone mit Darlehen schliessen mussten. Dazu wurde erklärt, dass der Bund heute geltend mache, immer periodengerecht bezahlt zu haben. Diese Sichtweise stützte das Bundesgericht mit seinem Urteil vom Februar 2021. Demgegenüber waren die beiden Finanzkontrollen Basel-Stadt und Basel-Landschaft und auch andere Universitätskantone zu jener Zeit der Ansicht, die Zahlungen würden nachschüssig erfolgen. Heute seien die genauen Umstände bezüglich der Darlehensverträge nicht mehr bekannt. Vor diesem Hintergrund sei eine komplette Aufarbeitung der Vergangenheit praktisch unmöglich. Die Vorlage enthalte deshalb vor allem einen Vorschlag, wie gemäss der heutigen Rechtslage am besten vorzugehen sei.

Eine weitere Frage an der gemeinsamen Sitzung betraf den damaligen Geldfluss. Dazu wurde erläutert, die Vorfinanzierungen des Kantons Basel-Stadt an die Universität hätten sich über Jahre hinweg aufgebaut – immer unter der Annahme, dass der Bund nachschüssig bezahle. Mit der Begründung der gemeinsamen Trägerschaft hätten die beiden Regierungen, Parlamente und Bevölkerungen im Rahmen eines politischen Gesamtpakets beschlossen, die Vorfinanzierungen seitens Basel-Stadt hälftig aufzuteilen und das Geld über Darlehensverträge zu sichern. Für die anschließende Überweisung des Anteils von CHF 30 Mio. von Basel-Landschaft an Basel-Stadt bestehe ein Zahlungsbeleg.

Die Frage aus den Reihen der Kommissionen, ob der Verzicht auf Rückzahlung der Darlehen bei den Verhandlungen zum Globalbeitrag 2022–2025 der Universität (2021/350) thematisiert worden sei, wurde bejaht. Es wurde dabei beschlossen, diese sehr finanztechnische Angelegenheit losgelöst von Leistungsauftrag, Globalbeitrag und Teilrevision des Staatsvertrags zu behandeln. Zudem seien die Eckwerte der Universitätsfinanzierung schon vor längerem festgelegt worden. Die Universität wolle die CHF 60 Mio. aus ihren Büchern streichen können, um keinen Verlust ausweisen zu müssen. Weil sich die beiden Trägerkantone das Restdefizit etwa hälftig teilen, würden die Kosten bei einer Verrechnung über den Globalbeitrag ohnehin wiederum bei den Trägerkantonen anfallen. Eine Möglichkeit wäre höchstens gewesen, den Betrag oder einen Teil davon durch das Eigenkapital der Universität zu finanzieren. Allerdings ergebe sich erst mit der Umstellung auf Swiss GAAP FER ein neuer Blick auf die Eigenkapitalsituation der Universität.

Im Rahmen der kantonsinternen Beratungen betonte die Finanzkontrolle gegenüber der Kommission, dass ihrer Ansicht nach die damalige Überweisung nicht an die Universität, sondern an Basel-Stadt erfolgte. Der Finanz- und Kirchendirektor wies diesbezüglich darauf hin, dass die Universität bis zur gemeinsamen Trägerschaft Bestandteil der baselstädtischen Verwaltung war. Der damals gewählte Zahlungsfluss sei in diesem Licht zu betrachten.

In der Kommission herrschte die Meinung vor, der Rückzahlungsverzicht sei die einzig mögliche und auch die richtige Lösung. Indem die Rechtslage durch das Bundesgericht abschliessend beurteilt worden sei, bestehe gar kein Handlungsspielraum mehr. Zudem könne davon ausgegangen werden, dass die Tatsachen den Darstellungen der Regierungen entsprechen würden. Der Rückzahlungsverzicht ermögliche es, die bereits lange vorhandene Problematik endlich abzuschliessen.

Mit kritischerem Unterton wurde angemerkt, es sei wichtig, auch zuhänden der Öffentlichkeit alles sauber aufzuarbeiten, weil es sich um einen namhaften Betrag handle.

Abschliessend wurde als wertvolle Erkenntnis genannt, dass gemäss heutigem Wissenstand keine weiteren solchen Fälle schlummern.

Die Finanzkommission beantragt dem Landrat mit 9:1 Stimmen bei 2 Enthaltungen Zustimmung zum unveränderten Landratsbeschluss.

– *Eintretensdebatte*

Mirjam Würth (SP) erklärt, die SP-Fraktion unterstütze einstimmig das vom Regierungsrat vorgeschlagene Vorgehen. Das Geschäft hat sich über mehrere Jahre, ja sogar Jahrzehnte, hingezogen. Es gab verschiedene Gerichtsfälle, und es gibt nicht wirklich ein «wahr» oder ein «falsch». Zu Beginn der Beteiligung des Kantons Basel-Landschaft an der Universität wurde eine Zahlung geleistet. Nun wird endlich eine Grundlage geschaffen, um dieses Darlehen aus den Büchern zu entfernen. Die Kommissionspräsidentin hat gut erläutert, wie wenig Spielraum es gebe. Im Rahmen der Ausführungen in der Kommission war zu hören, dass sogar der Bundesrat einst eine Rückstellung vorgenommen hatte, weil er dachte, er würde nachschüssig bezahlen. Aber diesbezüglich wurde nun entschieden. Mit dem gewählten Weg schafft man das Ganze nun aus der Welt.

Dieter Epple (SVP) sagt, die Finanzkommissionspräsidentin habe die Details bereits aufgezeigt. Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt verlieren je CHF 30 Mio. Leider bemüht sich die Universität nicht darum, ein Statement abzugeben, das vielleicht zusätzlich Klarheit geschaffen hätte. Die SVP-Fraktion gibt zu verstehen, dass ihr Herz nicht nur für die Universität, sondern hauptsächlich für die Steuerzahler schlägt. Denn gegenüber diesen ist das Parlament für eine zielgerechte und sorgfältige Ausgabe des Gelds verantwortlich. Eine Abschreibung ist leider nicht zu verhindern.

Klaus Kirchmayr (Grüne) führt aus, die Fraktion Grüne/EVP schicke sich ins Unvermeidliche und stimme mit einem hörbaren Grummeln dem unangenehmen Geschäft zu. Es zeigt sich, dass es wahrscheinlich sinnvoll ist, solche komplexen Geschäfte wie die Schaffung einer gemeinsamen Universität sehr sorgfältig und in allen Facetten anzuschauen und lieber mehr als weniger Klarheit zu erhalten. Dass man dies damals nicht bedacht hat, ist ein Stück weit nachvollziehbar, weil das Ganze wirklich kompliziert erscheint. Nun ist leider nicht zu vermeiden, dass man den Betrag abschreiben muss.

Inhaltlich sei alles gesagt worden, äussert **Stefan Degen** (FDP). Aufgrund der Situation sieht der Redner keine andere Möglichkeit. Die FDP-Fraktion stimmt den CHF 30 Mio. zähneknirschend zu. Es handelt sich um eine riesige Summe für den Kanton. Wegen der Gerichtsurteile und dem Verlauf der Geschichte muss wohl oder übel so verfahren werden. Es handelt sich nicht um einen Geldabfluss. Betroffen sind die Erfolgsrechnung und das Eigenkapital. Dieses kränkelt etwas – wie die Schulden –, aber das wird man verkraften müssen. Die FDP-Fraktion sieht keine andere Möglichkeit und stimmt deshalb zu.

Franz Meyer (CVP) hält fest, die Fakten seien genannt worden. Das Bundesgericht hat abschliessend entschieden. Auch die CVP/glp-Fraktion wird dem vorliegenden Landratsbeschluss einstimmig zustimmen.

Hanspeter Weibel (SVP) hat die Stichworte Aufarbeitung zuhanden der Öffentlichkeit, Klarheit schaffen und Zähneknirschen gehört. Der Redner hofft, mit seinen Ausführungen noch etwas dazu beitragen zu können. Die Vorlage und auch der Kommissionsbericht zeigen wenig Ambitionen, die Entstehungsgeschichte dieses Darlehens zu ergründen. Im Kommissionsbericht steht, die genauen Umstände der Darlehensverträge seien unklar, weil niemand von den heute Verantwortlichen bei den damaligen Verhandlungen dabei gewesen sei. Eine Aufarbeitung der Vergangenheit sei unmöglich und man müsse jetzt einfach die gegenwärtige Situation bereinigen. Dies findet der Redner ziemlich schwach: Es kann ja nicht sein, dass ein derart gewichtiges Geschäft so lückenhaft dokumentiert ist, dass man nach 15 Jahren nicht mehr nachvollziehen kann, was damals verhandelt wurde. Ebenso unbefriedigend ist die andere Deutung: dass man es dem Partnerschaftsfrieden zuliebe gar nicht mehr wissen will und diese 30 Mio. lieber still und leise aus der Welt schafft.

Der Redner weist darauf hin, dass es zu diesem Thema einen Finanzkontrollbericht mit der Nr. 002/2012 gibt. Dieser umfasst 26 Seiten und enthält sehr viele Dokumente. Die GPK hatte damals, als man noch mit der Finanzkontrolle zusammenarbeiten konnte, eine solche Abklärung in Auftrag gegeben. Man wollte insbesondere wissen, welches die Hintergründe für den Streit mit dem Bund waren. Diese wurden in diesem Bericht ausführlich aufgearbeitet. So viel zur Aussage im Kommissionsbericht, wonach «nicht geläufig» sei, weshalb Bund und Kantone den Auszahlungsmodus nicht gleich beurteilten. Da die Finanzkontrolle in den Finanzkommissionssitzungen permanent vertreten ist, hätte es an ihr gelegen, diesen Bericht in die Diskussion einzubringen. Der Redner erachtet dies als schwerwiegendes Manko. Es gäbe zudem im Archiv sicher auch einige Kommissionsprotokolle, welche die damaligen Aussagen zu diesem Darlehensgeschäft erhehlen könnten. Nach der Einschätzung des Redners fehlt es eher am Willen als an der Möglichkeit zur Aufarbeitung.

Deshalb ist der Redner in sein eigenes Archiv eingestiegen. Das Darlehen wurde von Basel-Stadt jeweils als Vorschuss für die im Folgejahr ausbezahlten Bundesbeiträge an die Universität geleistet, sein Zweck war also eine Vorfinanzierung. Bei der Umstellung der Bundesbeiträge von nachschüssig auf periodengerecht hat der Bund ein Beitragsjahr gestrichen und dem Kanton Basel-Stadt beziehungsweise der Universität ist buchhalterisch ein Jahresbeitrag entgangen. Die beiden Finanzkontrollen von Basel-Landschaft und Basel-Stadt haben bereits dazumal eindringlich darauf hingewiesen, dass die Zahlungen des Bundes nicht korrekt verbucht wurden und dass man sie hätte periodengerecht transitorisch abgrenzen müssen. Dieses Problem war also bereits länger bekannt. Jetzt erklären Regierungsrat und Finanzkommission unisono, der Zweck des Darlehens sei nicht mehr gegeben und es sei gegenstandslos geworden. Es wird sogar in Frage gestellt, ob es sich überhaupt um ein Darlehen gehandelt habe. Selbstverständlich hat es sich um ein Darlehen gehandelt. Unbefristet und zinslos, aber nicht im Sinne eines à fonds-perdu Betrags. Hätte es einer sein sollen, hätte man keine Darlehensvereinbarung treffen müssen. Im damaligen Abstimmungsbüchlein wurde der Sachverhalt dem Stimmbürger wie folgt dargestellt: *«Die Beiträge des Bundes an die Universität gemäss Universitätsförderungsgesetz werden jeweils erst im Folgejahr ausbezahlt. Bisher hat der Kanton Basel-Stadt diese Beiträge im Umfang von rund 60 Millionen Franken pro Jahr allein vorfinanziert. In der Eröffnungsbilanz der Universität wird dieser Beitrag als offizielles Darlehen des Kantons Basel-Stadt aufgenommen. Mit Beginn der gemeinsamen Trägerschaft wird sich der Kanton Basel-Landschaft an dieser Vorfinanzierung zur Hälfte mit einem Darlehen von 30 Millionen Franken beteiligen. Das Darlehen ist zinslos; eine Rückzahlung ist primär dann vorgesehen, wenn der Bund seine Finanzierungsmethodik ändert oder wenn ein weiterer*

Träger dazustösst.»

Der Bund hatte schon im Jahr 2000 einen ersten Anlauf genommen, den Zahlungsmodus umzustellen, damals hat das Parlament das noch verhindert. Der Kanton Basel-Stadt dürfte bei der Verhandlung des Staatsvertrags schon gewusst haben, dass er einen Jahresbeitrag des Bundes verlieren könnte, Basel-Landschaft als Nicht-Universitätskanton war mit dieser Frage noch nie in Berührung gekommen. Die Vermutung liegt nahe, dass Basel-Landschaft der Stadt dieses Darlehen damals eher blauäugig abgekauft hat. Immerhin wurde die Vereinbarung aber mit einer Klausel versehen, dass das Darlehen in zwei Fällen gekündigt werden kann: Wenn der Bund seine Finanzierungsmethodik ändert oder wenn ein neuer Träger dazustösst.

Einer dieser Fälle ist nun eingetreten, der Bund hat seine Finanzierungsmethodik geändert, auch wenn er das Gegenteil behauptet und damit vor Gericht durchkam – aber das ist eine andere Geschichte. Nimmt man diese Klausel beim Buchstaben, wäre das Darlehen jetzt zurückzuzahlen. Käme die Universität dadurch in Bedrängnis? Nein. Den Vorschuss fürs das Jahr 2007 hatte Basel-Stadt im Jahr 2006 geleistet. Basel-Landschaft hat CHF 30 Mio. dieser Vorfinanzierung von Basel-Stadt übernommen und diesen Betrag auch an die Stadt ausbezahlt, wie im Kommissionsbericht bestätigt wird. Das passt zu Art. 44 Abs. 4 des Staatsvertrags: *«Die Regierungen der Vertragskantone schliessen eine Darlehensvereinbarung ab.»* Der Redner meint, im Rahmen der GPK-Abklärung eine solche Darlehensvereinbarung zwischen den beiden Trägerkantonen gesehen zu haben. Daraus liesse sich ableiten, dass von einer Kündigung aus einem der vorgesehenen Gründe – hier: der Bund hat den Auszahlungsmodus geändert – gar nicht direkt die Universität betroffen wäre, sondern der Kanton Basel-Stadt.

Bei den Abklärungen der FIKO im Jahr 2012 sagte die BKSD noch, was anstehen würde, wenn tatsächlich ein Ausfall eintritt: Dann seien *«das Binnenverhältnis zwischen Baselland und Basel-Stadt und die möglicherweise differierende und konfliktäre Interessenlage»* zu klären. Soll die jetzt beantragte Abschreibung der CHF 30 Mio. das Ergebnis dieser Klärung sein? Der Regierungsrat erklärt, ein Forderungsverzicht sei gemäss einem Gutachter *«eine geeignete und zweckmässige Lösung»* – für wen? Für die Bücher der Universität und für Basel-Stadt, eher weniger für Basel-Landschaft. Weil das Geld an Basel-Stadt überwiesen wurde – zu einem Zeitpunkt, als die Universität bereits eine eigene Rechnung führte –, macht es für die Universität keinen Unterschied, wer das Darlehen am Ende abschreibt, wenn man es ihr denn schenken will. Zurückzahlen müsste das Darlehen bei einer Kündigung der Vertragspartner, und das war nicht die Universität.

Politisch muss der Redner heute einfach feststellen, dass das keine lupenreine Sache war seitens des Stadtkantons. Mit diesen Hinweisen kann er finanziell nichts mehr retten, weil der politische Wille ein anderer ist, aber diese Vorbehalte zu den damaligen und heutigen Abläufen müssen wenigstens noch festgehalten werden.

Regierungsrat **Anton Lauber** (CVP) dankt für die vielen zusprechenden und auch für die kritischen Worte. Die Realität ist jedoch etwas komplexer, aber man kann sie auch einfacher formulieren. Es gibt einen historischen Aspekt und die Ist-Situation. Es ist in der Tat schwierig zu eruieren, was damals richtig oder falsch gemacht wurde. Eine andere Frage ist, ob dies für den heutigen Entscheid von Bedeutung ist. Die Fragestellungen sind, wie der Vorredner ausgeführt hat, ausserordentlich komplex.

Damals haben zwei Regierungen, zwei Finanzkontrollen, zwei Finanzkommissionen, zwei Parlamente und zwei Bevölkerungen der Vorlage zugestimmt. Die Vorlage und das Darlehen wurden sicher auch gut angeschaut. Die Begründung des Darlehens war damals Gegenstand der Landratsvorlage. Was getan wurde, geschah in voller Kenntnis der Umstände.

Weiter stellt sich die Frage der Zahlung der Beiträge des Bundes. Erfolgten diese periodengerecht oder nicht? Der Kanton Basel-Landschaft ist nicht der einzige Kanton, der davon ausging, dass die Beiträge nachschüssig bezahlt werden. Gemäss Bundesgerichtsentscheid waren mehrere Univer-

sitätskantone der Meinung, die Beiträge würden nachschüssig bezahlt. Selbst der Bundesrat war ja dieser Meinung, ansonsten hätte er keine Rückstellungen machen müssen, die er nun aufgelöst hat. Darüber zu diskutieren, ist auch hier schwierig und müssig, weil die Rechtslage klar ist. Diese hat das Bundesgericht geschaffen, indem es sagte, es sei immer periodengerecht bezahlt worden. Mit dieser Aussage ist der Anspruch der Universität an den Bund wertlos geworden, weil die erwarteten CHF 60 Mio. nicht mehr kommen werden. Deshalb muss die Universität das Darlehen beziehungsweise das Guthaben gegenüber dem Bund aus den Büchern streichen. Dies führte zur Frage, ob nicht Basel-Landschaft und Basel-Stadt ihre Darlehen an die Universität ebenfalls canceln könnten und die Sache bereinigt werden könnte. Der Finanzdirektor ist darüber auch nicht erfreut. Das Ganze wird in der Erfolgsrechnung sichtbar und belastet auch das Eigenkapital. Zwischen den beiden Trägern und der Universität stellt sich immer wieder die Frage, wer am Schluss finanzieren soll. Die Diskussion wurde intensiv geführt, nicht nur zwischen den beiden Kantonen, sondern auch mit der Universität. Die angedachte Lösung liegt nun auf dem Tisch. Es handelt sich um eine hochpolitische Sache, die auch rechtlich viele Fragen aufwirft; deshalb wurden zwei Entschiede getroffen: Erstens wurde ein externes Gutachten in Auftrag gegeben, das nun vorliegt. Dieses empfiehlt, den vorgeschlagenen Lösungsweg zu gehen. Zweitens wurde beschlossen, dass der Regierungsrat das Ganze nicht in eigener Kompetenz machen kann – davor hätte der Redner ohnehin zurückgeschreckt – aber auch das Gutachten kam zu diesem Schluss. Will man sich vertieft mit der Geschichte auseinandersetzen, kann man dies tun, es ändert jedoch nichts am Verzicht auf das Darlehen.

://: Eintreten ist unbestritten.

– *Detailberatung Landratsbeschluss*

Keine Wortmeldungen.

– *Rückkommen*

Es wird kein Rückkommen verlangt.

– *Schlussabstimmung*

://: Mit 65:14 Stimmen bei 3 Enthaltungen wird dem Landratsbeschluss zugestimmt.

Landratsbeschluss

betreffend Verzicht auf die Rückzahlung des Darlehens an die Universität Basel (Partnerschaftliches Geschäft)

vom 2. Dezember 2021

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

- 1. Für den Verzicht auf Rückzahlung des Darlehens an die Universität Basel (Einnahmenverzicht) wird eine neue einmalige Ausgabe von 30'000'000 Franken bewilligt.*
- 2. Der Darlehensvertrag zwischen dem Kanton Basel-Landschaft und der Universität Basel vom 3. April 2007 wird aufgehoben.*
- 3. Ziffer 1 und 2 dieses Beschlusses unterliegen dem Vorbehalt entsprechender Beschlüsse des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt.*
- 4. Ziffer 1 dieses Beschlusses untersteht gemäss § 31 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung der fakultativen Volksabstimmung.*

