



An den Grossen Rat

<b>00.0000.00</b>
-------------------

00.0000.00

00.0000.00

ED/P

Basel, 11. November 2020

Regierungsratsbeschluss vom [Datum eingeben]

**Ratschlag betr. Teilrevision des Vertrags zwischen den Kantonen  
Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Träger-  
schaft der Universität Basel vom 27. Juni 2006**

Partnerschaftliches Geschäft

**Entwurf für die öffentliche Vernehmlassung**

## Inhalt

<b>1. Begehren</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Ausgangslage</b> .....	<b>3</b>
2.1 Partnerschaftvereinbarung 2015 und Kulturvertrag .....	3
2.2 Leistungsauftrag und Globalbeitrag 2018–2021 .....	4
<b>3. Verhandlungen zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft</b> .....	<b>4</b>
<b>4. Teilrevision des Universitätsvertrags</b> .....	<b>4</b>
<b>5. Vernehmlassungsergebnisse</b> .....	<b>4</b>
<b>6. Finanzielle Auswirkungen</b> .....	<b>5</b>
<b>7. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung</b> .....	<b>6</b>
<b>8. Antrag</b> .....	<b>6</b>

## 1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, die Teilrevision des Vertrags zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 27. Juni 2006 (SG 442.400) mit Inkrafttreten am 1. Januar 2022 zu genehmigen. Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat zeitgleich in einer separaten Vorlage den Leistungsauftrag und Globalbeitrag der Universität für die Jahre 2022–2025 zur Beratung vor.

## 2. Ausgangslage

Der Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 27. Juni 2006 (SG 442.400, Universitätsvertrag) ist auf den 1. Januar 2007 in Kraft getreten, nachdem er in einer Volksabstimmung im Kanton Basel-Landschaft mit grossem Mehr angenommen wurde. Auf der Grundlage dieses Vertrags konnte die Universität die notwendigen Entwicklungs- und Ausbauschritte dank steigenden Trägerbeiträgen in mehreren Leistungsperioden vornehmen. Die gemeinsame Trägerschaft ist damit einer der wichtigsten Meilensteine in der Geschichte der ältesten Universität der Schweiz.

Die Notwendigkeit einer Teilrevision des Universitätsvertrags hat sich im Zuge der Verdüsterung des finanzpolitischen Horizonts im Kanton Basel-Landschaft abgezeichnet: Mit seiner Finanzstrategie vom Juli 2015 hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft Kürzungen in der Höhe von jährlich insgesamt 30 Mio. Franken in den Bereichen Hochschulen und Kultur angekündigt. Parlamentarische Vorstösse forderten die Kündigung des Universitätsvertrags; das Finanzierungsmodell zur bikantonalen Aufteilung des Globalbeitrags, die bestehenden Grundlagen der Governance und die Steuerung des Immobilienbereichs der Universität wurden infrage gestellt.

Im gemeinsamen Einverständnis, dass Basel eine Region ist und die politischen Grenzen mit dem Bildungs-, Wirtschafts- und Kulturraum nur sehr begrenzt übereinstimmen, haben die Regierungen des Kantons Basel-Stadt und des Kantons Basel-Landschaft im Oktober 2015 unter einem hohen politischen und zeitlichen Druck gemeinsame Massnahmen zur neuerlichen Stärkung der Partnerschaft vereinbart.

### 2.1 Partnerschaftvereinbarung 2015 und Kulturvertrag

Mit Beschluss vom 11. November 2015 hat der Grosse Rat den vorgeschlagenen Massnahmen zur Stärkung der Partnerschaft im Kultur- und Hochschulbereich zugestimmt (GRB 15/46/03G): Der Kanton Basel-Stadt richtete dem Kanton Basel-Landschaft für die Jahre 2016–2019 eine jährliche Zahlung von 20 Mio. Franken (insgesamt 80 Mio. Franken) als Entlastung aus. Im Gegenzug hat sich der Kanton Basel-Landschaft verpflichtet, den Universitätsvertrag, die Immobilienvereinbarung der Universität und den Kulturvertrag bis mindestens 2019 weiterzuführen. Der Beschluss stand zudem unter dem Vorbehalt, dass weitere, zu diesem Zeitpunkt bereits getroffene Vereinbarungen im Zusammenhang mit Hochschulinstitutionen nicht abgelehnt würden. Damit konnte Zeit für die Schaffung neuer Grundlagen für eine gestärkte Partnerschaft gewonnen werden.

Mit dem neuen Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die Abgeltung kultureller Zentrumsleistungen (Kulturvertrag), der am 15. bzw. 16. Januar 2020 von den beiden Parlamenten mit breitem Mehr angenommen wurde (GRB 20/03/08G und LRB 2019/531), wurden diese Grundlagen im Kulturbereich für die Zeit ab 2022 geschaffen.

## **2.2 Leistungsauftrag und Globalbeitrag 2018–2021**

Für die Universität bedeutete die Leistungsperiode 2018–2021 vor diesem finanzpolitischen Hintergrund eine Übergangs- und Konsolidierungsphase. Mit einem Globalbeitrag auf demselben Niveau wie in der Vorgängerperiode und mit in den Jahren 2020 und 2021 sinkenden Trägerbeiträgen war die Universität angehalten, ihr Kostenmanagement noch stärker zu optimieren, weitere betriebliche (auch strukturelle) Effizienzsteigerungen zu vollziehen und einen Teil ihrer Reserven einzubringen. Beide Regierungen waren sich mit der Universität einig, dass die im bikantonalen Bericht zu Leistungsauftrag und Globalbeitrag dargelegten Massnahmen die bisherige Leistungsfähigkeit der Universität nicht in Frage stellen.

Der Universitätsvertrag sah als Übergangsbestimmung vor (§ 44, Abs. 1), dass sich der Umfang des Standortvorteils, den der Kanton Basel-Stadt bei der Aufteilung der Globalbeiträge übernimmt, nach zehn Jahren (ab 2017) von 10 % auf 5 % des Restdefizits reduziert. Zusätzlich zu den oben angeführten Entlastungsbeiträgen zugunsten des Kantons Basel-Landschaft wurde im Zusammenhang mit dem Leistungsauftrag und Globalbeitrag 2018–2021 an die Universität deswegen vereinbart, dass die Mietreduktion von 10 Mio. Franken pro Jahr, welche der Kanton Basel-Stadt der Universität seit 2017 gewährt, in den Jahren 2020 und 2021 weitergeführt wird. Die daraus resultierende Entlastung für den Kanton Basel-Landschaft um 5 Mio. Franken pro Jahr war in den Vorjahren im Entlastungsbeitrag aus der Partnerschaftvereinbarung enthalten. Finanziell führte dies zu einer praktisch identischen Wirkung, wie wenn der Standortvorteil bei 10 % belassen worden wäre.

## **3. Verhandlungen zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft**

Der bikantonale Bericht zu Leistungsauftrag und Globalbeitrag 2018–2021 benennt kurz-, mittel- und langfristige Verhandlungsschritte zur nachhaltigen Neuaufstellung der bikantonalen Partnerschaft. Für die Jahre 2018–2021 konnten in den Themenstellungen Immobilienfonds und –planung, gemeinsame Eigentümerstrategie und Governance konkrete Massnahmen festgelegt werden, um die bikantonale Partnerschaft ausgewogener zu gestalten. Für die Langfristperspektive (wirksam ab 2022) wurden eine umfassende Überarbeitung zu den Fragestellungen der Strategie 2030 der Universität, des neuen Finanzierungsmodells, der Steuerung des Immobilienbereichs sowie der Vertragsgrundlagen zwischen beiden Trägerkantonen vereinbart.

Zur am 19. September 2019 verabschiedeten Strategie 2022–2030 der Universität informiert der bikantonale Bericht zu Leistungsauftrag und Globalbeitrag 2022–2025, der den Parlamenten zeitgleich zum vorliegenden Bericht unterbreitet wird. Zu allen anderen Verhandlungsgegenständen werden die erzielten Ergebnisse im beiliegenden bikantonalen Bericht eingehend erläutert. Sie münden in die vorliegende Teilrevision des Universitätsvertrags.

## **4. Teilrevision des Universitätsvertrags**

Der Universitätsvertrag wird in Bezug auf die Steuerung und Planung des Immobilienbereichs, in Bezug auf den Finanzierungsschlüssel zur Aufteilung des Globalbeitrags zwischen den Kantonen sowie in Bezug auf einzelne Governance-Aspekte (Eigentümerstrategie der Kantone, Rechnungslegung und Regulierung der Eigenkapitalausstattung der Universität) teilrevidiert. Zu den einzelnen Verhandlungsgegenständen gibt der beiliegende bikantonale Bericht Auskunft. Die revidierten Paragraphen werden zudem in den Erläuterungen und in der gleichlautenden Synopse zur Teilrevision (Beilagen) ausführlich dargelegt.

## **5. Vernehmlassungsergebnisse**

[werden nach der Vernehmlassung ergänzt]

## 6. Finanzielle Auswirkungen

Die Aufteilung des Restdefizits der Universität wird ab 2022 mittels eines dynamischen Modells berechnet, welches der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der beiden Kantone unter Berücksichtigung von Standortvorteilen Rechnung trägt.

Die Änderungen gegenüber dem geltenden Finanzierungsmodell sind erstens der neu unbefristet gültige Standortvorteil von 10 % zu Lasten des Kantons Basel-Stadt. Gemäss geltendem Universitätsvertrag betrug dieser bis 2016 10 % – seit 2017 jedoch noch 5 %. Die im Staatsvertrag per 2017 vorgesehene Kürzung des Standortvorteils wurde nachträglich im Sinne einer kompensatorischen Massnahme korrigiert: Der Kanton Basel-Stadt gewährt seit 2017 und bis Ende 2021 einen Mietzinsnachlass von total 10 Mio. Franken pro Jahr zu Gunsten der Universität. Finanziell führte dies zu einer praktisch identischen Wirkung, wie wenn der Standortvorteil bei 10 % belassen worden wäre.

Die zweite Änderung betrifft das nach Abzug des Standortvorteils verbleibende Restdefizit. Dieses verbleibende Restdefizit wird neu gemäss wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit aufgeteilt anstelle wie bisher je hälftig. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird mit dem Standardisierten Steuerertrag vor Ressourcenausgleich (SSE) gemessen. Der SSE wird im Rahmen des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) erhoben. Die Umsetzung eines dynamischen Modells bringt mit sich, dass es über den Zeitverlauf zu Veränderungen im Aufteilungsverhältnis zwischen den beiden Kantonen kommen kann. Bei grösseren strukturellen Veränderungen wird das neue Finanzierungsmodell überprüft.

Der Finanzierungsschlüssel zur Aufteilung des verbleibenden Restdefizits wird jährlich neu berechnet, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit den aktuellsten Zahlen zu messen und damit die zeitliche Verzögerung zwischen den Beitragsjahren an die Universität und den Bemessungsjahren für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu verringern. Die Anteile der beiden Trägerkantone am Globalbeitrag liegen damit nicht mehr zu Beginn einer Leistungsperiode vor. Die beiden Parlamente bestimmen für eine Leistungsperiode jeweils über den gesamten Globalbeitrag, aufgeteilt in die vier Jahrestanchen. Die Parlamentsvorlagen enthalten zudem die definitive Aufteilung des Globalbeitrags für das erste Jahr sowie die Prognose für die zu erwartenden Zahlungen der beiden Trägerkantone in den drei Folgejahren. Die jährliche Aufteilung des verbleibenden Restdefizits auf die Trägerkantone für die drei Folgejahre legen die Regierungen gemäss dem im revidierten Universitätsvertrag geregelten Finanzierungsschlüssel fest. Die Aufteilung hat keinen Einfluss auf die Höhe der Gesamtzahlungen an die Universität. Die Universität hat dieselbe Planungssicherheit wie im heutigen System.

Neben den Änderungen des Finanzierungsmodells zur Bestimmung der kantonalen Globalbeiträge sieht die Teilrevision des Universitätsvertrags eine Reihe von Neuerungen vor, welche die Steuerung und Transparenz verbessern und indirekte finanzielle Auswirkungen haben können. Im Immobiliensektor führt die Einführung einer Spartenrechnung zu einer Gesamtübersicht über die Immobilienkosten der Universität. Die nach Eigentumsverhältnissen differenziert aufgeführten Zuständigkeiten bezüglich der Investitions- und Liegenschaftskosten erlauben eine adäquate Governance dieser Sparte. Die neu aufgenommene Möglichkeit, dass die Trägerkantone der Universität für einmalige Investitionen neben Darlehen auch Garantien zur Verfügung stellen können, so dass die Universität von besseren Konditionen bei Finanzierungsinstitutionen profitieren kann, ist ein Nachvollzug einer bewährten Praxis. Gleichzeitig stellen Kreditsicherungsgarantien für die Kantone eine Eventualverpflichtung dar und können sich ungünstig auf das Rating des Kantons auswirken. Zu finanziellen Auswirkungen für den Kanton Basel-Stadt kann es im Immobilienbereich beim Übergang von den bisherigen in die neuen Vertragsbestimmungen kommen: Die Auflösung des Immobilienfonds und der Zweckbestimmung der geäußerten Gelder sowie die Einführung eines Mietmodells, das konsequent zwischen Grundausbau (zulasten der Eigentümerin) und Mieterausbau (zulasten der Universität) trennt, werden von einer externen Due Diligence-Prüfung begleitet, die bis Ende 2023 abgeschlossen wird. Die Vertragskantone entscheiden nach den

Ergebnissen der Due Diligence Prüfung über die Zuweisung der Mittel des Immobilienfonds an die Universität und die Vertragskantone. Mit dem vorgesehenen neuen Mietmodell kann der kantonale Eigentümer die Werterhaltung seiner Immobilien besser sicherstellen.

Mit Anbruch der Leistungsauftragsperiode 2022–2025 wird die Universität ihre Rechnungslegung zudem mit vollem Testat auf den zeitgemässen und breit anerkannten Standard Swiss GAAP FER umstellen. Swiss GAAP FER ist ein Rechnungslegungsstandard, der ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage (True and Fair View) vermittelt. Dieser Standard unterscheidet auf der Passivseite alleine nach Fremd- und Eigenkapital (kennt also keine fach- oder zweckgebundenen Mittel) und stellt die Transparenz und Vergleichbarkeit von Bilanz und Erfolgsrechnung sicher. Im Hinblick auf eine künftige Regulierung der universitären Eigenkapitalausstattung haben sich die Regierungen der beiden Trägerkantone bereits vorgängig auf Grundsätze zum Umgang mit Eigenkapital an der Universität geeinigt. Die Eigenkapitalbildung und -verwendung sollen sich dabei nach den Grundsätzen der Trägerkantone und dem Bedarf der Universität richten. Sie werden mittels einer Eigenkapitalregelung der Trägerkantone und einer Eigenkapitalstrategie der Universität präzisiert. Bei entsprechenden Vorgaben der Kantone kann die Universität vom Grundsatz der ausgeglichenen Leistungsperioden abweichen.

## **7. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung**

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

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat den Entwurf zum Grossratsbeschluss und die IUV 2019 gemäss § 4 des Publikationsgesetzes vom 19. Oktober 2016 auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung geprüft.

## **8. Antrag**

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

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Elisabeth Ackermann  
Präsidentin

Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

### **Beilagen**

- Bikantonaler Bericht zur Teilrevision des Vertrags zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel mit:
  - Synopse zur Teilrevision des Universitätsvertrags
  - Erläuterungen zur Teilrevision des Universitätsvertrags (gleichlautend)
- Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### **Teilrevision des Vertrags zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel vom 27. Juni 2006**

(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. Die Teilrevision des Vertrags zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität (Universitätsvertrag) wird genehmigt.
2. Der Beschluss steht unter dem Vorbehalt eines gleichlautenden Beschlusses des Landrats des Kantons Basel-Landschaft.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.