



**An den Grossen Rat**

**23.1367.02**

Finanzkommission

Basel, 11. April 2024

Kommissionsbeschluss vom 11. April 2024

## **Bericht der Finanzkommission**

zum

**Ratschlag «Bauinvestitionen Universitätsspital Basel – Gewährung eines Darlehens zur Mitfinanzierung der Neubauten Klinikum 2 (Phase 1, Turm) und Klinikum 3»**

sowie

**Mitbericht der Gesundheits- und Sozialkommission**

## **Inhalt**

<b>1. Begehren .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Ausgangslage .....</b>	<b>3</b>
2.1 Bauvorhaben und Bebauungsplan.....	3
2.2 Finanzplanung.....	4
2.3 Darlehen.....	4
2.4 Ausgestaltung des Darlehens .....	5
<b>3. Vorgehen der Kommission .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Inhalt der Kommissionsberatungen.....</b>	<b>5</b>
4.1 Zusammenfassung der Beschlüsse und Änderungsanträgen .....	5
4.2 Entkoppelung Darlehen von Bebauungsplan.....	6
4.3 Darlehen (Beschlusspunkt 1) .....	6
4.4 Wandlungsoption (Beschlusspunkt 2).....	7
4.5 Gutachten der Basler Privatspitäler-Vereinigung.....	8
<b>5. Antrag .....</b>	<b>9</b>
<b>Anhang: Mitbericht der Gesundheits- und Sozialkommission</b>	

## 1. Begehren

Mit Ratschlag Nr. 23.1367.01 beantragt der Regierungsrat, dem Universitätsspital Basel (USB) ein verzinsliches und rückzahlbares Darlehen über 300 Mio. Franken zur (Mit-)Finanzierung der Neubauten Klinikum 2 Phase 1 (NBK2, K2) und Klinikum 3 (NBK3, K3) zu gewähren. Zudem beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, ihn, den Regierungsrat, zu ermächtigen, bei ernsthaften finanziellen Schwierigkeiten des USB das Darlehen teilweise oder ganz in Eigenkapital (Dotationskapital) wandeln zu können.

Der Regierungsrat bekräftigt mit dem vorliegenden Ratschlag sein Bekenntnis zu einem leistungsstarken Universitätsspital, seinen Versorgungsleistungen zu Gunsten der Bevölkerung sowie zu seiner Lehr- und Forschungstätigkeit im Verbund mit der Universität Basel und weiteren Partnerinstitutionen. Durch die beantragte Gewährung eines Darlehens zu Gunsten des Universitätsspitals will der Regierungsrat die Entwicklungsperspektiven des Spitals finanziell absichern und durch einen Parlamentsbeschluss zusätzlich demokratisch legitimieren.

## 2. Ausgangslage

Das USB gewährleistet die universitäre Maximal- und Zentrumsversorgung für die Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt und der Region mit internationaler Ausstrahlungskraft. Zusammen mit den anderen Gesundheitsversorgern in der Gesundheitsregion stellt es die stufengerechte Behandlung der Patientinnen und Patienten sicher. Das USB erbringt spitzenmedizinische Leistungen und sichert dank seiner Lehr- und Forschungstätigkeit zusammen mit der Universität Basel die nachhaltige Weiterentwicklung der Medizin. Das USB ist eines der grössten Spitäler der Schweiz und erbringt eine unverzichtbare Versorgungsleistung zu Gunsten der Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt sowie der gesamten Region.

Das USB benötigt zeitgemässe nachhaltige Infrastrukturen für die nächsten 50 Jahre. Mit der Arealbebauung «Campus Gesundheit» erneuert das USB über die nächsten 15 bis 20 Jahre seine Infrastruktur und stellt so den Raumbedarf für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung in der Region für die nächsten Generationen sicher. Das Bauprogramm des USB ist am dringend notwendigen Erneuerungsbedarf der Infrastruktur, an der Entwicklung der Patientenzahlen sowie an den zunehmenden ambulanten Behandlungsmöglichkeiten ausgerichtet.

### 2.1 Bauvorhaben und Bebauungsplan

Abgestützt auf den Masterplan «Campus Gesundheit» von 2011 wurden für den Neubau des Klinikums 2 (NBK2) im Perimeter A 2015 mit dem Bebauungsplan Nr. 215 die planungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen. Seit Juli 2022 liegt die Baubewilligung für den NBK2 Phase 1 vor und der Spatenstich erfolgte am 22. Januar 2024.

Für den Perimeter B lag 2015 noch kein konkretes Projekt vor, weshalb der Bebauungsplan lediglich allgemeine Bestimmungen für die Entwicklungsfelder «Klingelberg- und Schanzenstrasse» und «Hebelstrasse» vorsah. Im Mai 2019 wurde der Öffentlichkeit das Siegerprojekt des Studienauftrags für das Klinikum 3 auf dem Perimeter B vorgestellt. Die entsprechend erforderliche Änderung des Bebauungsplanes Nr. 215 wurde dem Grossen Rat mit Ratschlag Nr. 22.0933.01 vom 6. Juli 2022 vorgelegt. Der Grosse Rat hat am 18. Oktober mit 60 Ja, 32 Nein, 3 Enthaltungen beschlossen, den Bericht der Bau- und Raumplanungskommission (Nr. 22.0933.02) betreffend «Campus Gesundheit; Änderung des Bebauungsplanes Nr. 215 vom 20. Mai 2015 und Abweisung der Einsprache» von der Traktandenliste zu nehmen. Damit verbunden war der Wunsch, dass der erwähnte Ratschlag gemeinsam mit dem nun vorliegenden Ratschlag (Nr. 23.1367.01) zum Darlehen beraten werden soll.

## 2.2 Finanzplanung

Die finanzielle Situation des USB hat sich im Vergleich zum Vorjahr 2022 wesentlich verändert. Aufgrund der aktuellen Teuerung sowie der verzögerten Tarifentwicklung rechnet das USB für das Jahr 2023 mit einem Jahresverlust von 47 Mio. Franken. Der Verwaltungsrat des USB hat zur Wiederaufnahme eines rentablen Wachstumspfad die dazu notwendigen betrieblichen Massnahmen beschlossen und rechnet im aktuellen Finanzplan 2023-2040 damit, dass die in der aktuell gültigen Eignerstrategie geforderte EBITDAR-Marge<sup>1</sup> von 10% ab 2031 erreicht werden kann.

Die Finanzplanung ist jedoch mit grosser Unsicherheit behaftet und hängt stark von den getroffenen Annahmen ab. Die wesentlichen Risiken betreffen die Tarifentwicklung, die eingeplanten Effizienzsteigerungen, eine tiefere Entwicklung der stationären Fallzahlen, eine stärkere Verschiebung ambulant vor stationär und höhere Baukosten. Die Unsicherheiten und die damit verbundenen finanziellen Risiken haben den Verwaltungsrat und die Spitalleitung dazu bewogen beim Regierungsrat die Gewährung eines Darlehens im Umfang von 300 Mio. Franken als Finanzierungsbeitrag an die anstehenden Investitionen zu beantragen.

Der Regierungsrat betrachtet den Finanzplan 2024 – 2040 des USB als ambitioniert und mit Risiken behaftet. Die geplanten Neubauten werden für eine Nutzung während 45 Jahren erstellt. Angesichts dieses Zeithorizontes bleiben erhebliche Risiken. Um die Investitionen des USB gegen die exogenen, nur bedingt beeinflussbaren Faktoren wie insbesondere Inflation, Tariflandschaft und Arbeitsmarkt abzusichern, unterstützt der Regierungsrat den Antrag des USB betreffend die Gewährung eines Darlehens als Finanzierungsbeitrag an die anstehenden Investitionen.

## 2.3 Darlehen

Da gemäss aktuellem Finanzplan die Tragbarkeit der Investitionen grundsätzlich sichergestellt ist, der Finanzplan jedoch mit Risiken behaftet ist, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem USB ein wandelbares Darlehen aus dem Verwaltungsvermögen zu gewähren. Das beantragte Darlehen ist grundsätzlich verzinslich und rückzahlbar, könnte aber teilweise oder ganz in Eigenkapital gewandelt werden. Der gewandelte Teil wäre nicht mehr rückzahlbar und verzinslich und würde entsprechend das USB entlasten.

Da sich für eine Wandlung das USB in einer ernsthaften schwierigen Situation befinden muss, wird im Zeitpunkt des Eintretens dieser Situation aus Sicht des Regierungsrats kein Handlungsspielraum mehr für den Grossen Rat bestehen. Deshalb beantragt er dem Grossen Rat, neben der Genehmigung der Gewährung eines Darlehens über 300 Mio. Franken gleichzeitig ihm, dem Regierungsrat, die Ermächtigung zu erteilen, in einem solchen Fall das Darlehen ganz oder teilweise in Eigenkapital wandeln zu können.

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt (SR 111.100) bestimmt in § 27, dass der Kanton öffentliche Spitäler und Kliniken betreibt. Die öffentlichen Spitäler – wozu das USB gehört – dienen gemäss § 3 des Gesetzes über die öffentlichen Spitäler (SR 331.000, Öffentliche Spitäler-Gesetz, ÖSpG) der kantonalen, regionalen und überregionalen medizinischen Versorgung im Rahmen der Leistungsaufträge gemäss dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG). Sie tragen ebenfalls im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mit Hochschulen zur Forschung und Lehre bei und erbringen bedarfsgerecht gemeinwirtschaftliche Leistungen. Diese gesetzlichen Aufträge wurden vom Regierungsrat in der Eignerstrategie für das USB entsprechend konkretisiert.

---

<sup>1</sup> EBITDAR: Betriebsgewinn vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen, Amortisation und Miete. Der EBITDAR wird als Kennzahl häufig zur Bewertung der Betriebsleistung eines Unternehmens verwendet. Die EBITDAR-Marge ist das Verhältnis von EBITDAR zu Umsatz.

## **2.4 Ausgestaltung des Darlehens**

Die Höhe des Darlehens umfasst gesamthaft 300 Mio. Franken, wobei jeweils 150 Mio. Franken zur Mitfinanzierung des Neubaus K2 beziehungsweise des Neubaus K3 vorgesehen sind. Die Vertragsdauer der Darlehen umfasst die vorgesehenen Nutzungs- bzw. Abschreibungsdauer der Gebäude von 45 Jahren ab Inbetriebnahme. Die Auszahlung erfolgt gemäss dem jährlichen Baufortschritt. Mit der beantragten Kompetenzerteilung zur Wandlung der Darlehen durch den Regierungsrat, kann dieser auf Gesuch des USB die Darlehen in Eigenkapital (Dotationskapital) umwandeln. Der Regierungsrat legt keine bestimmten Kriterien fest, so dass kein Wandlungszwang besteht und er die Höhe und die Notwendigkeit zur Wandlung bestimmen kann. Das USB kann die Wandlung bei ernsthaften finanziellen Schwierigkeiten beantragen. Eine Wandlung ist insbesondere dann zu prüfen, wenn das Dotationskapital 200 Mio. Franken unterschreitet. Hintergrund dieser Grenze ist, dass bei einer vollständigen Wandlung die ursprüngliche Höhe des Dotationskapitals des USB von 490 Mio. Franken nicht überschritten werden soll.

Die Verzinsung erfolgt zum jährlich variablen durchschnittlichen Zinssatz der Staatsschulden (für 2024 mutmasslich 0.8%). Basierend auf der vollen Darlehenssumme von 300 Mio. Franken sind pro Prozentpunkt Zins mit Einnahmen von 3 Mio. Franken pro Jahr zu Gunsten des Finanzertrags in der Erfolgsrechnung des Kantons Basel-Stadt zu rechnen. Den Einnahmen stehen Kosten für die Beschaffung des Kapitals gegenüber. Ab dem Stichtag einer allfälligen Wandlung würde die Verzinsung und Amortisation für den gewandelten Anteil des Darlehens entfallen.

Die Gewährung von Darlehen aus dem Finanzvermögen liegt in der Kompetenz des Regierungsrates. Der Kanton gewährt bereits heute ein Darlehen aus dem Finanzvermögen im Umfang von 50 Mio. Franken an das USB. Der Regierungsrat behält sich weiter vor, im Verlauf der Realisierung der Neubauten, ein weiteres Darlehen aus dem Finanzvermögen zur prüfen.

Sollte die finanzielle Tragbarkeit der Investitionen nach einer allfälligen Wandlung und entgegen der aktuellen Finanzplanung des USB nicht erreicht werden können, besteht die Gefahr, dass aufgrund der dadurch entstehenden Verluste beim USB das Dotationskapital beim Kanton Basel-Stadt entsprechend wertberichtigt werden müsste. Dieses Risiko scheint dem Regierungsrat aus heutiger Sicht tragbar.

Die detaillierten Ausführungen sind dem Ratschlag zu entnehmen.

## **3. Vorgehen der Kommission**

Die Finanzkommission hat sich an insgesamt fünf Sitzungen mit der Vorlage befasst. Zwei dieser fünf Sitzungen fanden gemeinsam mit der mitberichtenden Gesundheits- und Sozialkommission (GSK) statt. An einer Sitzung stellten der Vorsteher des Gesundheitsdepartements (GD), Vertreterinnen und Vertreter des GD, der Präsident des Verwaltungsrates des USB sowie eine Delegation des USB, unter Leitung des CEO des USB, die Vorlage der FKom und GSK gemeinsam vor. An einer nachfolgenden Sitzung stand das GD zu Diskussion des nachträglich beantworteten gemeinsamen Fragekatalogs der FKom und GSK zur Verfügung. Ebenso an einer gemeinsamen Sitzung der beiden Kommission wurde die Basler Privatspitäler-Vereinigung (BSPV) angehört.

## **4. Inhalt der Kommissionsberatungen**

### **4.1 Zusammenfassung der Beschlüsse und Änderungsanträgen**

Die FKom beschränkte ihr Diskussion auf die mit den Beschlussanträgen 1 und 2 vorgelegten Fragen bezüglich der Gewährung des Darlehens und der Frage, ob dem Regierungsrat mit dem jetzigen Beschluss die Ermächtigung zur Wandlung des Darlehens in Eigenkapital

(Dotationskapital), wenn sich das USB in ernsthaften finanziellen Schwierigkeiten befinden würde, gewährt werden sollte.

Die FKom hat, wie nachstehend ausgeführt wird, beschlossen, dem Darlehen, wie es der Regierungsrat im Beschlussantrag 1 beantragt hat, zuzustimmen. Die FKom lehnt aber den Beschlussantrag 2 ab. Sie will dem Regierungsrat nicht die Ermächtigung erteilen, das Darlehen ohne vorhergehende Konsultation der Legislative in Eigenkapital zu wandeln.

## **4.2 Entkoppelung Darlehen von Bebauungsplan**

Die FKom hat zudem beschlossen dem Grossen Rat zu beantragen, den Bericht (Nr. 22.0933.02) der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) zum Ratschlag betreffend «Campus Gesundheit; Änderung des Bebauungsplanes Nr. 215 vom 20. Mai 2015 und Abweisung der Einsprachen sowie Mitbericht der Gesundheits- und Sozialkommission» nicht gemeinsam mit dem vorliegenden Darlehens-Ratschlag zu behandeln und diesen weiterhin nicht auf die Traktandenliste zu setzen. Aufgrund der gegenüber der FKom und GSK von den Vertretern des Gesundheitsdepartements und des Universitätsspitals Basel angekündigten Überprüfung der Dimensionen des Neubaus K3, soll der Beschluss zum Bebauungsplan nach Ansicht der FKom und der mitberichtenden GSK, in Übereinstimmung mit dem GD, weiterhin ausgestellt bleiben. Das hier vorliegende Darlehen soll aus Sicht der FKom nun jedoch zeitnah behandelt werden, da die Kredittranchen von jeweils 150 Mio. Franken an die Neubauten Klinikum 2 bzw. Klinikum 3 gebunden sind und insbesondere für das Klinikum 2 ausgelöst werden sollen. Die FKom hält fest, dass, ohne den durch den Grossen Rat beschlossenen Bebauungsplan zum Klinikum 3, auch das Darlehen für dasselbige obsolet werden würde. Deshalb erachtet die FKom die (erneute) Abkoppelung der beiden Geschäfte als sinnvoll, da der Grosse Rat auf Basis sämtlich vorliegender Analysen zu einem späteren Zeitpunkt, aber noch in dieser Legislatur, über den Bebauungsplan beraten können wird. Erst danach würde das nun beschlossene Darlehen für das Klinikum 3 ausgelöst werden.

## **4.3 Darlehen (Beschlusspunkt 1)**

Die FKom kam einstimmig zum Schluss, dass das Darlehen an das USB gewährt werden soll. Zu begrüssen ist, dass das Darlehen von insgesamt 300 Mio. Franken in zwei Tranchen zu je 150 Mio. Franken unterteilt ist. Die beiden Tranchen sind dabei strikte an die Bauten K2 beziehungsweise K3 gebunden und können nicht gegenseitig kompensiert werden. Die FKom betrachtet es daher als unkritisch, die Tranchen für beide Bauten zum jetzigen Zeitpunkt zu sprechen, trotz den Unsicherheiten hinsichtlich des Baus des K3.

Die FKom hält fest, dass es sich beim Ersatzneubau K2 um die ordentliche Spitalplanung handelt und das Gebäude entsprechend auch ersetzt werden muss. Das Darlehen stellt deshalb ein wichtiges Signal dar, dass der Kanton hinter der Spitalplanung, was den Bau des K2 betrifft, steht. Der Neubau Klinikum 2 wurde zudem einem Optimierungsprozess unterzogen und die Flächeneffizienz konnte substantiell verbessert werden. Im Sockelbau des K2 ist weiter eine optionale Reduktion möglich, der Entscheid dazu muss in rund zehn Jahren fallen, was einen gewissen Handlungsspielraum zu Anpassungen an einen veränderten Bedarf ermöglicht. Das K2 ist flexibel und funktional gebaut, so dass auf Veränderungen in den Anforderungen in den nächsten Jahrzehnten reagiert werden kann.

Gemäss dem Ratschlag wird das Darlehen aus dem Verwaltungsvermögen des Kantons an das USB gewährt. Der Kanton beschafft sich die Mittel dafür auf dem Finanzmarkt. Das USB bezahlt dafür einen jährlich variablen durchschnittlichen Zinssatz der Staatsschulden (für 2024 mutmasslich 0.8%). Die FKom kann diesen Zinssatz nachvollziehen, da bei einem höheren Zinssatz der Kanton am Darlehen an das USB verdienen würde.

Mit der Gewährung des Darlehens werden für das USB zweifelsohne günstige Rahmenbedingungen geschaffen. Dies betrifft einerseits die relativ tiefen Zinsen für das Darlehen des Kantons und andererseits wird damit ein Signal an die Finanzmärkte gesendet, dass der Kanton hinter dem USB und dessen Investitionen steht. Damit wird auch seitens der Finanzmärkte eine tiefere Verzinsung der weiteren Kredite erwartet. Die Investitionen, zumindest in das K2, sind demnach unbestritten und werden erfolgen. Mit dem Darlehen werden diese Investitionen sowohl für das USB als auch für den Kanton als Eigner insgesamt günstiger. Die FKom geht davon aus, dass das USB die Investitionen zwar auch ohne das Darlehen des Kantons auf dem Finanzmarkt hätte finanzieren können. Als Spital im Eigentum des Kantons wären genügend Sicherheiten vorhanden und die Kapitalkosten wohl auch tiefer als bei einem Privatspital.

Die FKom begrüsst aber das Signal, das sich der Kanton mit der Gewährung dieses Darlehens explizit hinter die Investitionen des USB und eine verlässliche Aufrechterhaltung der öffentlichen Gesundheitsversorgung in Basel-Stadt stellt.

**Entsprechend hat die Finanzkommission mit 13 zu 0 beschlossen, dem Grossen Rat zu beantragen, Beschlussantrag 1 zuzustimmen.**

#### **4.4 Wandlungsoption (Beschlusspunkt 2)**

Deutlich kontroverser hat die FKom den Beschlussantrag 2, also die Frage der Ermächtigung des Regierungsrats zur Wandlung des Darlehens in Eigenkapital (Dotationskapitel) im Falle, dass das USB in finanzielle Schwierigkeiten geraten würde, diskutiert.

Der Regierungsrat vertritt den Standpunkt, dass, sollte es zur beschriebenen Situation der finanziellen Schwierigkeiten des USB kommen, eine Wandlung angezeigt wäre und faktisch keine Alternative mehr bestehen würde. Zudem müsste eine solche Wandlung zeitnah erfolgen, da keine längere Spitalkrise mit Unsicherheiten die Finanzierung betreffend eintreten sollte. Die Diskussion um die Kompetenzermächtigung der Wandlung solle daher jetzt geführt werden, wenn noch Handlungsspielraum besteht und nicht erst im Eintretensfall, wenn der Handlungsspielraum nicht mehr vorhanden sein wird.

Die FKom setzte sich in der Beratung kritisch mit dem Finanzplan 2024 – 2040 des USB auseinander. Demgemäss sollte eine EBITDAR-Marge von über 10% ab dem Jahr 2031 erreicht werden. Jedoch erreichte das USB in den zurückliegenden Jahren eine deutliche tiefere EBITDAR-Marge. Das USB verwies dazu auf die EBITDAR-Marge von 8.2% im Jahr 2019, also vor der Corona-Pandemie. Man sei entsprechend auf dem Weg gewesen, die gemäss Eignerstrategie des Kantons geforderte EBITDAR-Marge von 10% zu erreichen. Ausserordentliche Ereignisse wie die Pandemie, die Teuerung und verzögerte Tarifanpassungen können in einem Finanzplan jedoch nicht abgebildet werden. Zudem hätte das USB bereits in der Vergangenheit, mit einer marktüblichen Pensionskasse, die geforderte EBITDAR-Marge erreichen können. Das USB gehe deshalb grundsätzlich davon aus, dass die betriebliche Leistungsfähigkeit zu einer nachhaltigen Finanzierung bestehe.

Die FKom schätzt die prognostizierte Kostenentwicklung als sehr optimistisch ein. Bereits kleinere Verschiebungen könnten die Prognose der EBITDAR-Marge über den ausserordentlich langen Zeitraum aus dem Gleichgewicht bringen. Die Berechnungen sind aus Sicht der Kommission deshalb nicht abschliessend realistisch plausibilisiert und stellen eine grosse Herausforderung für das USB dar. Die Kommission anerkennt aber, dass mit den kostenoptimierenden Massnahmen im K2 dem Wandlungsrisiko etwas begegnet wurde. Die weitere Entwicklung mit dem K3 ist aber auch aufgrund der aktuellen Diskussion mit dem Kanton Basel-Landschaft um die «Gemeinsame Gesundheitsregion» und der laufenden Überprüfung durch das USB selbst, mehr als offen. Die

FKom begrüsst eine abgestimmte Planung der beiden Kantone, auch was die Spitalinfrastruktur betrifft.

Mit der vom Regierungsrat beim Grossen Rat im Beschlussantrag 2 geforderten eigenständigen, vom Parlament nicht mehr zu beeinflussenden, Ermächtigung zur Wandlung des Darlehens in Eigenkapital würde dem USB so das Signal gesendet, dass die Rückzahlung nicht per se als ultima ratio gefordert sei. Zudem werde, wie beim zurückliegenden Impairment bei der Universitären Altersmedizin Felix Platter UAFP, eine Entwicklung vorweggenommen. Deren Dotationskapital musste in der Jahresrechnung 2022 des Kantons Basel-Stadt abgeschrieben werden, was das Resultat des Kantons um 92 Mio. Franken verschlechterte.

Ausschlaggebend für die Streichung des Beschlussantrags 2 war schliesslich, dass der Grosse Rat mit dieser Ermächtigung ein falsches Signal aussenden würde. So hätte ein künftiges, zumeist anders, zusammengesetztes Parlament keine Möglichkeit mehr, sich im Eintretensfall zur Wandlung zu äussern. Der Regierungsrat hätte dann hierzu bereits die Ermächtigung. Auch wenn die Kommission davon ausgeht, dass im Falle des Eintretens einer finanziellen Notlage die Wandlung des Darlehens in Eigenkapital alternativlos wäre, besteht aber auch keine Notwendigkeit, dem Regierungsrat bereits zum jetzigen Zeitpunkt die Kompetenz zur Wandlung zu erteilen. In einer Krisensituation hätte der Regierungsrat ohnehin die Kompetenz die Liquidität des Spitals adäquat zu sichern. Zudem würde sich eine finanzielle Notlage in den Jahresrechnungen des USB abzeichnen und wäre damit vorhersehbar.

**Entsprechend hat die Finanzkommission mit 6 zu 6 bei 1 Enthaltungen und mit Stichentscheid des Kommissionspräsidenten beschlossen, den Beschlussantrag 2 zu streichen.**

#### **4.5 Gutachten der Basler Privatspitäler-Vereinigung**

Die Basler Privatspitäler-Vereinigung hat gegenüber der Öffentlichkeit aber auch den vorbereitenden Kommissionen grundsätzliche Einwände gegen das Darlehen, u.a. in einem juristischen Gutachten, vorgelegt. Die Kommissionsmitglieder konnten sich anlässlich eines gemeinsamen Hearings von FKom und GSK mit Vertretern der Basler Privatspitäler-Vereinigung austauschen. Mit diesem Austausch wollten die Kommissionen auch die Wichtigkeit der Basler Privatspitäler im regionalen Gesundheitssektor unterstreichen und ihnen die Gelegenheit geben, ihre Einwände eingehender zu erläutern.

Aus Sicht der FKom sind die Rahmenbedingungen für öffentliche Universitätsspitäler und Privatspitäler aber grundsätzlich nicht identisch und entsprechend auch nicht vollumfänglich vergleichbar. So müssen Privatspitäler beispielsweise nicht alle Leistungen erbringen und auch nicht in Lehre und Forschung tätig sein. Sie können zudem bei Kapazitätsauslastungen Patientinnen und Patienten an das USB verweisen, welches hingegen alle Patientinnen und Patienten aufnehmen muss.

Die Kommission teilt zudem die Ansicht des GD, dass das Darlehen auch rechtlich abgesichert ist und die Basis hierfür in § 16 des ÖSpG und § 27 der Kantonsverfassung (KV) liegt. Das ÖSpG ermöglicht es den darin genannten Spitälern, Fremdkapital aufzunehmen. Zudem hat der Kanton Basel-Stadt gemäss § 27 der Kantonsverfassung (KV) einen expliziten Verfassungsauftrag zum Betrieb öffentlicher Spitäler. Dieser Auftrag ermöglicht es dem Kanton, seine öffentlichen Spitäler finanziell zu unterstützen, wenn und soweit es um für die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung notwendige Investitionen geht. Der Kanton hat somit einen gesetzlich verankerten Auftrag, die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung sicherzustellen.



Zudem muss jeder Spitalleigner über die Eigen- und Fremdkapitaldotation des Unternehmens nach eigenen strategischen Vorgaben entscheiden dürfen, unter Berücksichtigung bzw. Anwendung seiner Marktkonditionen (Verzinsung). Da es sich im Grundsatz um ein normales rückzahlbares und verzinsliches Darlehen handelt, wäre ein ähnliches Darlehen zwischen einem privaten Spital und seinem Eigner offensichtlich ebenfalls zulässig.

Letztlich obliegt eine abschliessende rechtliche Beurteilung aber in der Kompetenz der Gerichtsbarkeiten, weshalb die FKom mit einer abschliessenden Bewertung zurückhaltend bleiben will. Sie nimmt aber die Aussage des Vorstehers des GD wohlwollend zur Kenntnis, dass, sollte ein versorgungsrelevanten Privatspital in eine finanziell schwierige Situation geraten, ein Darlehen seitens des Kantons für dasselbige geprüft werden würde.

## **5. Antrag**

Gestützt auf ihre Ausführungen in Kapitel vier dieses Berichts beantragt die Finanzkommission dem Grossen Rat einstimmig mit 13 zu 0 Stimmen, die Annahme des nachfolgenden Beschlusentwurfes.

Die Kommission hat diesen Bericht am 11. April 2024 einstimmig mit 13 zu 0 Stimmen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Finanzkommission

Joël Thüring  
Präsident

**Beilage**  
Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### **Bauinvestitionen Universitätsspital Basel – Gewährung eines Darlehens zur Mitfinanzierung der Neubauten Klinikum 2 (Phase 1, Turm) und Klinikum 3**

(vom .....)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 23.1367.01 vom 27. September 2023 sowie in den Bericht der Finanzkommission Nr. 23.1367.02 vom 11. April 2024, beschliesst:

Dem Universitätsspital Basel (USB) wird für die Bauvorhaben Neubau Klinikum 2 Phase 1 (Turm) und Klinikum 3 ein verzinsliches und rückzahlbares Darlehen in Höhe von Fr. 300'000'000 gewährt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum.



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

**Gesundheits- und Sozialkommission (GSK)**

**An die Finanzkommission**

Gesundheits- und Sozialkommission  
Basel, 7. März 2024

Kommissionsbeschluss vom 29. Februar 2024

**Mitbericht der Gesundheits- und Sozialkommission**

zum

**Ratschlag Nr. 23.1367.01 Bauinvestitionen Universitätsspital Basel  
- Gewährung eines Darlehens zur Mitfinanzierung der Neubauten  
Klinikum 2 (Phase 1, Turm) und Klinikum 3**

## 1. Behandlung der Vorlage in der GSK

Die GSK hat sich an insgesamt fünf Sitzungen mit der Vorlage befasst. Zwei Sitzungen fanden gemeinsam mit der federführenden Finanzkommission (FKom) statt. An der einen Sitzung wurde die Vorlage durch die Vertretungen von Gesundheitsdepartement (GD) und Universitätsspital Basel (USB) vorgestellt. An der anderen Sitzung wurde eine Vertretung der Basler Privatspitäler-Vereinigung angehört. An den weiteren Sitzungen nahm das GD teil. Das GD nahm zudem schriftlich Stellung zu einem gemeinsamen Fragekatalog von GSK und FKom.

## 2. Kommissionsberatung

Die GSK beschränkt sich darauf, ihre Diskussionsresultate vorzulegen, um den Inhalt des FKom-Hauptberichts nicht zu doppeln.

### Darlehen (Beschlusspunkt 1)

Aus gesundheitspolitischer Sicht ist das Universitätsspital Basel essenziell. Es ist der zentrale Teil der «Gemeinsamen Gesundheitsregion» der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, und es muss bei finanzieller Tragbarkeit eine entsprechende Grösse und Leistungsfähigkeit aufweisen. Die GSK hat zur Kenntnis genommen, dass die geplanten Gesamtausgaben pro Geschossfläche für das neue Klinikum 2 sich in der gleichen Höhe bewegen wie die realisierten oder ebenfalls geplanten Projekte des Berner Inselspitals und des Universitätsspitals Zürich. Sie sind zwar leicht höher, was sich aber mit den erschwerten Baubedingungen des engen und zum Teil denkmalgeschützten Spitalcampus erklären lässt. Vergleiche für das Klinikum 3 konnten nicht angestellt werden, da dessen Planungsreife noch nicht so weit ist.

Die grosse Mehrheit der GSK befürwortet das Darlehen. Die Investitionen insbesondere in das Klinikum 2 stehen ausser Frage. Die Arealplanung zum Klinikum 3 sowie Alternativen werden nochmals seitens USB überprüft. Da der Ratschlag vorsieht, dass die Darlehen pro Klinikum jeweils erst bei der Umsetzung des effektiven Bauvorhabens bezogen werden können, spricht sich die Mehrheit der Kommission für die Überweisung des Ratschlages aus. Das Darlehen wird es dem USB mittels einer besseren finanziellen Ausstattung ermöglichen, auf dem Kapitalmarkt vorteilhaftere Konditionen zu erhalten. Es erhöht die Sicherheiten für Drittmittel und verdeutlicht das Verantwortungsbewusstsein des Kantons als Eigner des Spitals. Eine Minderheitsmeinung äusserte grundsätzliche Skepsis gegenüber dem Darlehen und dem Investitionsumfang. Gemäss diesem Votum seien die vorgelegten Zahlen über den Investitionszeithorizont bis 2040 kaum planbar und es bestehe das Risiko, dass die Finanzierung scheitere und das zu grosse Vorhaben redimensioniert werden müsse, egal ob mit oder ohne Darlehen. Die grosse Mehrheit der GSK versteht die geäusserten Sorgen hinsichtlich des Umfangs der geplanten Investitionen und der dafür notwendigen Margen zur Refinanzierung. Sie vertritt jedoch die Ansicht, dass die Infrastruktur des USB erneuert werden muss und dafür auch die vorgesehenen Darlehen bereitgestellt werden sollen. Weiter hält die Mehrheit der GSK fest, dass es sich bei den geplanten Bauten des USB um ein Mehrgenerationenprojekt mit Milliardenausgaben handelt, weshalb auch Unvorhersehbarkeiten nicht ausgeschlossen werden können. Wichtig und zwingend ist für die GSK im Weiteren, dass sich die beiden Kantone Basel-Stadt und Baselland zur Spitallandschaft abstimmen sollen, um Über- und Unterversorgung zu verhindern.

Das USB strebt eine ausreichende EBITDAR-Marge (Richtwert: 10 Prozent) an.<sup>1</sup> Für die Kommissionsberatung hat der Finanzdruck, der im System angelegt ist, eine wichtige Rolle gespielt. Dieser wird mittels steigenden Effizienzforderungen an den Betrieb weitergegeben und ist mit seinen Auswirkungen auf Personal und Investitionen bereits heute deutlich spürbar. Die EBITDAR-Marge von 10 Prozent wurde bisher aber nicht erreicht, und es hat sich eine deutliche

<sup>1</sup> EBITDAR: Betriebsgewinn vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen, Amortisation und Miete. Der EBITDAR wird als Kennzahl häufig zur Bewertung der Betriebsleistung eines Unternehmens verwendet. Die EBITDAR-Marge ist das Verhältnis von EBITDAR zu Umsatz.

Skepsis in der Kommission gegenüber noch mehr Optimierungen und Effizienzsteigerungen gezeigt. Umso mehr wäre eine stabile Finanzierung, zu der auch das Darlehen beiträgt, wichtig.

### **Wandlungsoption (Beschlusspunkt 2)**

Die Kompetenz für eine Wandlung liegt grundsätzlich beim Grossen Rat. Der Ratschlag legt mit Punkt zwei des GRB die Kompetenz in die Hände der Regierung – dies unter den genannten Bedingungen. Wesentlich ist hierbei die schnellere Reaktionsfähigkeit der Regierung im Gegensatz zum Parlament. Die Mehrheit der GSK unterstützt das Instrument des Wandeldarlehens. Die Minderheit lehnt es zwar nicht ab, ist aber der Ansicht, dass die Regierung auf diese Kompetenz auch verzichten könnte.

Mit dem parlamentarisch abgestützten Vorgehen werden allfällige staatliche Eingriffe – konkret: die Wandlung – bei finanziell problematischer Lage antizipiert und damit transparent gemacht.

### **Gutachten der Basler Privatspitäler**

Die Vereinigung der Basler Privatspitäler hat grundsätzliche Einwände gegen das Darlehen in einem juristischen Gutachten vorgelegt. Die Kommissionsmitglieder konnten sich anlässlich eines gemeinsamen Hearings von FKom und GSK mit einer Vertretung der Vereinigung austauschen. Sie gehen nach Abwägung der Argumente und nach der ebenfalls mündlichen und schriftlichen Stellungnahme des GD davon aus, dass das Darlehen rechtlich abgesichert ist. Die GSK anerkennt die wichtige Stellung der Privatspitäler im Gesundheitssystem und kann deren Anliegen nach fairen Rahmenbedingungen nachvollziehen. Durch das Darlehen sieht die GSK die Ausgewogenheit der Rahmenbedingungen nicht in Frage gestellt.

### **Weiteres Vorgehen**

Durch die Sistierung des Bebauungsplans zum Klinikum 3 konnten die finanziellen Aspekte rund um den Ratschlag zum Darlehen nun vorgängig behandelt werden, was die Mehrheit der GSK begrüsst. Der regelmässige Austausch der GSK mit dem GD und dem USB hat sich zur Klärung der verschiedenen offenen Fragen rund um die geplanten Bauvorhaben sehr bewährt. Die GSK möchte deshalb auch weiterhin in regelmässigem Austausch mit dem GD und dem USB bis zur Überweisung des Bebauungsplanes stehen. Die GSK legt grossen Wert darauf, dass ihre Kenntnisse zum Projekt aktuell sind.

Das GD schlägt vor, dass das weitere Vorgehen gestaffelt sein sollte. Konkret soll der Grosse Rat noch vor den Sommerferien über das Darlehen befinden. Der Bebauungsplan soll darauf nach den Sommerferien, aber noch während der Legislatur im Grossen Rat traktandiert werden. Die Etappierung wird mit den noch laufenden Analysen des USB zum Klinikum 3 begründet. Die GSK hat sich damit einverstanden erklärt, auch wenn sie ursprünglich von einer gemeinsamen Traktandierung ausgegangen ist. Voraussetzung der Etappierung ist, dass die Kommissionen – wie vom GD versprochen – über die Ergebnisse der Analysen informiert werden. Das Darlehen kann unabhängig davon genehmigt werden, da die Gelder klar auf Klinikum 2 und Klinikum 3 zugewiesen sind.

Die Kommunikation zum weiteren Vorgehen liegt bei der jeweils federführenden Kommission sowie bei Exekutive und Spital. Die GSK wünscht allerdings eine Absprache der Kommissionen dazu.

### **3. Kommissionsbeschluss**

Gestützt auf diese Ausführungen und Empfehlungen hat die GSK mit 11 Stimmen bei 1 Enthaltung beschlossen, der Fkom Antrag auf Zustimmung zu Punkt 1 der Beschlussvorlage zu empfehlen.

Gestützt auf diese Ausführungen und Empfehlungen hat die GSK mit 9 Stimmen bei 3 Enthaltungen beschlossen, der Fkom Antrag auf Zustimmung zu Punkt 2 der Beschlussvorlage zu empfehlen.

Die Gesundheits- und Sozialkommission hat diesen Bericht am 7. März 2024 einstimmig genehmigt und den Kommissionspräsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Gesundheits- und Sozialkommission  
Oliver Bolliger, Präsident