



An den Grossen Rat

21.5652.02

FD/P215652

Basel, 19. Oktober 2022

Regierungsratsbeschluss vom 18. Oktober 2022

Parlamentarische Untersuchungskommission zum Neubau des Biozentrums – Stellungnahme des Regierungsrates

Die Parlamentarische Untersuchungskommission zum Neubau des Biozentrums (PUK) hat am 13. September 2022 ihren Bericht vom 24. August 2022 veröffentlicht.

Wir nehmen dazu wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliches

Das Projekt Neubau Biozentrum (NBZ) hat sich gegenüber den ursprünglichen Plänen deutlich verspätet. Es wurde im Herbst 2021 eröffnet statt, wie ursprünglich angekündigt, im Herbst 2017. Die Kosten waren höher als geplant: Statt bei 328 Millionen Franken, wie in der Parlamentsvorlage 2013 angekündigt, liegen die Kosten rund 100 Millionen Franken höher. Aktuell gehen wir von gesamthaft 420–430 Millionen Franken aus.

Für die Regierungen der beiden Universitäts-Trägerkantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt war schon früh klar, dass eine derartige Abweichung einer umfassenden Aufarbeitung bedarf. Die Trägerkantone stehen in der Pflicht, Bauprojekte gut zu organisieren. Auch wenn Fehler nie auszuschliessen sind, dürfen derart grosse Abweichungen wie beim Biozentrum nicht mehr möglich sein. Die Regierungen wollen mit den Steuergeldern effizient umgehen. Beide Trägerkantone möchten es vermeiden, Fehler zu wiederholen, und sie möchten die bestmögliche Lösung für Bauprojekte realisieren.

Der Regierungsrat hat grosses Interesse an einer sauberen Aufarbeitung der Projekts Neubau Biozentrum. Dazu gehört selbstverständlich auch die vorbehaltlose Unterstützung der Aufarbeitung durch den Grossen Rat mit der von ihm eingesetzten Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK). Alle von der PUK eingeladenen Personen der Verwaltung und Mitglieder des Regierungsrats haben an den Hearings der PUK teilgenommen und sämtliche Fragen der PUK nach bestem Wissen und Gewissen umfassend beantwortet. Die PUK hat alle von ihr verlangten Dokumente umgehend erhalten. Der Regierungsrat ist deshalb sehr erstaunt über Äusserungen, dass er oder die Verwaltung nicht ausreichend mit der PUK kooperiert hätten. Der Regierungsrat weist diese Kritik entschieden zurück. In den Zeitungen war sogar zu lesen, dass der Regierungsrat nicht an den Hearings teilgenommen habe. Dies ist klarerweise falsch, wie dem PUK-Bericht selbst zu entnehmen ist (S. 13 ff.).

Der Regierungsrat weist zudem den Vorwurf der PUK zurück, er sei nicht an der Wahrheitsfindung interessiert. Anlass für diese klar falsche Behauptung war offenbar, dass der Regierungsrat nicht sofort zum Bericht der PUK Stellung genommen hat. Dem Regierungsrat ist es – gerade im Sinne der Wahrheitsfindung – wichtig, mit der nötigen Ernsthaftigkeit und Sorgfalt auf die Vorbringen der PUK einzugehen. Die Frist für eine Stellungnahme zum ungeschwärzten Schlussbericht der PUK im Rahmen des rechtlichen Gehörs betrug lediglich zwei Wochen. Eine seriöse und sorgfältige Stellungnahme war somit nicht möglich. Dazu kommt, dass der Regierungsrat bei einer parlamentarischen Untersuchung in erster Priorität gegenüber dem Grossen Rat verantwortlich ist. Die öffentliche Debatte zu einer parlamentarischen Untersuchung ist nach Überzeugung des Regierungsrats nicht über Medienkonferenzen zu führen, sondern hier, im Parlament.

Dem Regierungsrat wurde von der PUK sogar vorgeworfen, dass er das ihm gemäss der Geschäftsordnung des Grossen Rates zustehende rechtliche Gehör nicht genutzt habe. Das rechtliche Gehör ist ein prozessuales Recht, auf das selbstverständlich jede und jeder auch verzichten darf. Der Regierungsrat hat gegenüber der PUK auf das rechtliche Gehör nicht nur wegen der Kurzfristigkeit verzichtet, sondern auch weil er als Behörde dieses Recht nicht benötigt. Im Gegensatz zu anderen Institutionen und Privatpersonen hat der Regierungsrat die Möglichkeit, gegenüber dem Grossen Rat im Rahmen der öffentlichen Grossratsdebatte direkt Stellung zu nehmen. Und genau dies tut er heute, in Anwesenheit aller seiner Mitglieder.

2. Externe Analyse der beiden Regierungen BL und BS

Die beiden Regierungen haben im Dezember 2019 – noch vor Einsetzung der PUK – beschlossen, eine externe Analyse in Auftrag zu geben. Die drei Ziele der externen Analyse waren: Aufarbeiten, Transparenz schaffen und Lernen. Der Regierungsrat hat damit von sich aus und ohne parlamentarischen Druck gezeigt, dass eine umfassende Aufarbeitung unbedingt notwendig ist, und zwar in voller Transparenz.

Die Regierungen gaben die externe Analyse beim renommierten Büro Brandenberger&Ruosch aus Zürich in Auftrag. Am 28. September 2021 haben die beiden Regierungen die Ergebnisse an einer Medienkonferenz vorgestellt. Die externe Analyse ist publiziert und einsehbar. Die zentralen Schlussfolgerungen lauteten:

1. Die Komplexität des Bauprojekts war zu Beginn unterschätzt worden. Dies führte zu einer zu tiefen Kostenschätzung und zu einem unrealistischen Terminplan.
2. Die professionelle Abwicklung war jederzeit gewährleistet.
3. Rückblickend hätte die Bestellung bei Beginn des Bauprojekts präziser formuliert sein müssen.
4. Im Hinblick auf die Komplexität des Gebäudes ist nicht das optimale Planerwahlverfahren gewählt worden.

Viele Feststellungen und Elemente, welche die PUK aufgreift, sind in der Analyse von Brandenberger&Ruosch bereits enthalten. Sie sind nicht bestritten und auch nicht neu. Beide Regierungen und die Universität haben die Erkenntnisse daraus bereits in ihre Arbeit einfließen lassen.

Die Regierungen beider Basel nutzen die Erfahrungen mit dem Neubau Biozentrum und die externe Analyse, um Verbesserungen bei der Planung von Bauprojekten dieser Grössenordnung einzuleiten. Die Learnings werden umgesetzt. Insbesondere werden bei zukünftigen Projekten die Organisation optimiert, die Finanzierungsverantwortung klarer verteilt, die Fristen realistischer gesetzt und die Bestellung sowie das Planerwahlverfahren verbessert.

3. Würdigung des PUK-Berichts

Der Regierungsrat dankt der PUK für ihre umfassende und äusserst aufwändige Arbeit. Sie ist ein zusätzlicher Beitrag zur Aufarbeitung, die der Regierungsrat schätzt und sehr ernst nimmt. Die PUK

hat zahlreiche Empfehlungen und Feststellungen formuliert. Im Folgenden wird der Regierungsrat auf die zentralen Empfehlungen und Feststellungen eingehen.

3.1 Erkannte Empfehlungen und bereits getroffene Massnahmen

Die meisten Empfehlungen der PUK sind dem Regierungsrat spätestens seit der externen Analyse bereits bekannt. Nochmals: Er nimmt diese sehr ernst. Sie sind entweder schon umgesetzt oder in Arbeit. Folgende Massnahmen wurden bereits getroffen:

3.1.1 Klare Verantwortung – Beispiel Teilrevision des Universitätsvertrags

Bei Grossprojekten wird noch stärker Wert auf eine klare Verteilung der Verantwortung gelegt. Ein Beispiel dafür ist die vom Grossen Rat im Oktober 2021 verabschiedete Teilrevision des Universitätsvertrags in Verbindung mit der neuen Vereinbarung über das Immobilienwesen der Universität Basel. Damit wurde der Universität die Bauherrenverantwortung für ihre Bauprojekte übertragen (§ 25 des Universitätsvertrages). Ebenso wurden verbindliche Finanzierungsmechanismen für Investitionen in Liegenschaften der Universität vereinbart (§ 39). Steuerung und Planung des gesamten Immobilienbereichs der Universität wurden überprüft und überarbeitet. Sowohl die Teilrevision des Universitätsvertrags, als auch die neue, totalrevidierte Immobilienvereinbarung sind per 1. Januar 2022 in Kraft getreten. In allen zukünftigen Projekten wird die verbesserte Steuerung von Immobilienprojekten der Universität umgesetzt.

3.1.2 Realisierungsmodelle und Planerwahlverfahren

Bezüglich Realisierungsmodellen ist die Lehre aus dem NBZ, dass Modelle zu vermeiden sind, welche die Komplexität zusätzlich steigern. Im Nachhinein lässt sich sagen, dass das Planerwahlverfahren (2-stufiger anonymer Wettbewerb mit nachgelagerter anonymer Submission der Fachplaner) sowie die Zulassung von Nachwuchsteams im Fall NBZ ungeeignet war und zu Folgeproblemen führte. Die Zusammenstellung eines geeigneten Generalplanerteams war durch das gewählte Submissionsverfahren deutlich erschwert und nahm viel Zeit in Anspruch. Ein solches Mischmodell kam beim NBZ zum letzten Mal zum Einsatz und ist nicht mehr vorgesehen.

3.1.3 Weitere Massnahmen

Die **Termin- und Reserveplanung** wird noch konsequenter an die konkreten Projekte angepasst. Besonders bei komplexen Projekten müssen Termin- und Budgeterfordernisse kritisch überprüft werden. Beim NBZ waren die Angaben im Ratschlag zu knapp und ungenau. Dies ist nicht politisch begründet, sondern schlicht auf den - rückblickend zu frühen - Zeitpunkt zurückzuführen. Mit den heutigen Erkenntnissen würde man nicht mehr gleich wie damals vorgehen.

Es wird ab Projektstart ein noch stärkerer Fokus auf **genügend interne Ressourcen auf Bauherrenseite** gelegt. Bei komplexen mehrjährigen Bauvorhaben soll zukünftig eine externe Stabstelle eingesetzt werden.

Die Prozesse und Werkzeuge für eine **stabile Bestellung** werden überarbeitet und die Verantwortlichkeiten werden klarer zugewiesen.

Das Projektbezogene **Qualitätsmanagement** wurde im Projektpflichtenheft präzisiert und standardisiert.

Die **Fachstelle Wettbewerbe** wurde breiter aufgestellt und gestärkt. Die Wettbewerbsverfahren können dadurch enger durch die Fachstelle begleitet und allfällige Schwierigkeiten frühzeitig erkannt und bearbeitet werden. Weiterhin findet ein regelmässiger Austausch inkl. konsequenter Programmprüfung mit dem Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverein (sia) statt.

Das **Fachmandat Baukosten** wird standardmässig bei Projektstart und Phasenabschlüssen für Kostenchecks einbezogen. Dies mit Zugriff auf eine umfangreiche Datenbank von Bauten aus privater und öffentlicher Hand.

Eine Überarbeitung des **Planer- und Werkvertrags** ist erfolgt.

Die Implementierung eines **Records Management** gemäss Empfehlung der PUK ist in Vorbereitung.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass zahlreiche Empfehlungen der PUK vom Regierungsrat bereits erkannt und aufgenommen wurden.

3.2 Zurückzuweisende Feststellungen

3.2.1 Die Führungsverantwortung und die Aufsicht wurden wahrgenommen

Im Projekt NBZ sind Fehler passiert. Man war zu Beginn des Projekts, womöglich wegen des hohen Erfolgsdrucks, zu ambitioniert und hat zugleich zu wenig Zeit- und Geldreserven eingeplant. Weiter hat man beim Realisierungsmodell ein komplexes Modell gewählt und die Organisation war nicht optimal. Diese Punkte haben später zu gröberen Problemen beigetragen. Zudem stellte 2016 die Bauherrschaft fest, dass die Sanitärplanung komplett falsch war. Dieser Aspekt lag in der Kontrolle und Verantwortung des Generalplaners.

Eine komplett andere Sache ist aber die Frage der Aufsicht. Die Aufsicht war auf allen Ebenen gewährleistet und sie wurde auch wahrgenommen. Die externe Analyse hat uns bestätigt, dass die professionelle Abwicklung des Projekts jederzeit gewährleistet war. Der Regierungsrat weist alle Feststellungen der PUK zurück, die den Zuständigen, ob Regierungsrat, Baukommission oder Universitätsrat, eine ungenügende Aufsicht unterstellen (Feststellungen 7, 19, 34, 35, 57, 67, 82 der PUK). Die Führungs- und die Aufsichtsverantwortung wurden jederzeit wahrgenommen und die diesbezügliche Kommunikation war angemessen.

3.2.2 Keine Abstriche bei der Qualität

Es ist nicht korrekt, dass bei der Qualität Abstriche gemacht wurden (Feststellung 20). Der Fokus auf Qualität wurde nie geschmälert. Dies war Voraussetzung, um das Ziel eines gut funktionierenden Gebäudes für Lehre und Forschung in der vertragsgemäss und technisch bestellten Qualität zu erreichen. Auch die externe Analyse von Brandenberger&Ruosch hält fest, dass im Krisenmodus die Qualität prioritär behandelt wurde.

3.2.3 Angemessene Information von Kommissionen und Parlamenten

Der Regierungsrat weist die Kritik an seiner Kommunikation gegenüber Parlament und Finanzkommission zurück (Feststellungen 31 und 72). Die Parlamente beider Kantone, respektive die zuständigen Kommissionen, waren jederzeit gesetzeskonform, transparent und in geeigneter Form informiert.

Im Mai 2018 informierten die Regierungen beider Kantone die Präsidien der Finanzkommissionen mit einem Bericht über die Probleme und die zu erwartenden Kostenüberschreitungen. Damals rechnete man mit einer Überschreitung der Gesamtprojektkosten von 10 bis 20 Millionen Franken. In einem Hearing am 27. Juni 2018 liess sich die Kommission den Bericht erläutern. Auch eine Untersuchung der GPK im Jahr 2018 kam noch zu keinerlei besorgniserregenden Schlussfolgerungen.

Mit Bericht vom 10. Dezember 2019 informierten die Regierungen die beiden Finanzkommissionen erneut. Bezüglich der Kosten wurde kommuniziert, dass mit einer Überschreitung der in der Vorlage

prognostizierten teuerungsbereinigten Gesamtprojektkosten von 70 Mio. bis 110 Mio. Franken gerechnet werden muss. Bereits in jenem Bericht erläuterten beide Regierungen auch, dass die Mehrkosten ohne Erhöhung des Darlehens von der Universität vorfinanziert werden.

Die Schätzung vom Dezember 2019 entsprach bereits weitgehend dem Ergebnis, wie wir es Stand heute immer noch kennen. Natürlich kann man im Nachhinein spekulieren, ob man schon im 2018 die Mehrkosten höher einschätzen hätte müssen. Informationen durch die Regierungen müssen aber auf der Basis der Fakten erfolgen, die zum jeweiligen Zeitpunkt vorliegen, und nicht aufgrund von Mutmassungen.

3.2.4 Fehlinterpretation des finanzrechtlichen Sachverhalts durch die PUK

In den Feststellungen 37–50 stellt die PUK Thesen auf betreffend die Kompetenzen zur Finanzierung der Kostenüberschreitungen. Sie wirft den Regierungen und dem Universitätsrat Kompetenzüberschreitungen vor und fordert einen Nachtragskredit und eine Rückabwicklung.

Der Grosse Rat hat am 6. Februar 2013 ein Darlehen bewilligt, das von der Universität verzinst und zurückbezahlt werden muss. Die Gewährung eines Darlehens gilt als Ausgabe und es kommen die entsprechenden Finanzkompetenzen zur Anwendung.

Die PUK übersieht vorliegend, dass die von ihr kompetenzrechtlich infrage gestellten Mehrkosten keine weitere Ausgabenbewilligung notwendig machen. Dies, weil die Universität die Mittel für diese Mehrkosten vorfinanziert. Eine Erhöhung des Darlehens war also nicht notwendig. Damit liegt auch keine Erhöhung der Ausgabe vor. Ein Nachtragskredit oder gar eine Rückabwicklung, wie sie die PUK fordert, ist weder notwendig noch sinnvoll.

Das ändert nichts daran, dass die Übernahme der Mehrkosten eine politische Frage ist. Mit Beschluss vom 6. Februar 2013 hat der Grosse Rat bereits zur Kenntnis genommen, dass die betrieblichen und finanziellen Folgekosten des NBZ in künftigen Globalbeiträgen zu berücksichtigen sind. Der Universitätsvertrag definiert in § 33 die Vollkostenrechnung als Grundlage für die Bemessung der Trägerbeiträge. Daher muss die Universität in ihrem Antrag betreffend die Globalbeiträge 2026-29 die Mehrkosten einberechnen. Wie mit der Universität vereinbart und angekündigt, werden die Regierungen der beiden Trägerkantone auch die Folgekosten aus der Überschreitung der Gesamtkosten beim NBZ gemäss Universitätsvertrag bei der Erarbeitung der Globalbeiträge 2026–2029 im Rahmen der Verhandlungen berücksichtigen. Abschliessend genehmigt werden dann die von den Regierungen verhandelten Globalbeiträge aber von den Parlamenten der beiden Trägerkantone. Damit entscheiden im vorliegenden Fall letzten Endes die beiden Parlamente. Die Vorfinanzierung durch die Universität greift diesem Entscheid in keiner Art und Weise vor.

Das Vorgehen der Regierungen und der Universität war nicht nur rechtlich korrekt, sondern auch sachlich gerechtfertigt und notwendig. Die Finanzkommissionen und die Öffentlichkeit sind im Dezember 2019 transparent über diese Finanzierungslösung informiert worden. Ohne die umgesetzte Lösung wäre es zu weiteren Verzögerungen gekommen (womöglich sogar zu einem Baustopp), die zu weiteren Mehrkosten geführt hätten. Die Regierungen und die Universität haben deshalb im Sinne der Kantone und der Universität gehandelt und weiteren Schaden abgewendet.

Selbst wenn eine Erhöhung des Darlehens durch den Kanton Basel-Stadt nötig gewesen wäre, hätte eine solche Erhöhung in Kompetenz des Regierungsrats gelegen. Nach Finanzhaushaltsrecht unseres Kantons handelt es sich um eine gebundene Ausgabe, die keinen Beschluss des Grossen Rates bedingt.

3.2.5 Vorwurf betreffend Interessenkonflikte ist falsch

In den Feststellungen 41, 51, 58, und 74 stellt die PUK Interessenkonflikte zur Diskussion. Dies sieht der Regierungsrat anders: Die Universität hat nur zwei Träger, nämlich den Kanton Basel-

Landschaft und den Kanton Basel-Stadt. Die Finanzierung erfolgt gemäss vereinbartem Finanzierungsschlüssel. Aus diesem Grund besteht im konkreten Fall des NBZ kein relevanter Interessenkonflikt zwischen den beiden Trägerkantonen und der Universität. Vielmehr hatten sowohl die beiden Trägerkantone als auch die Universität das gleiche Interesse an einem funktionierenden, termin- und budgetgerecht realisierten NBZ. Selbstverständlich wird der Regierungsrat auch weiterhin die Regeln der Public Corporate Governance gewährleisten.

3.2.6 Die Mehrwerte entsprechen der Realität und sind geprüft

In der Feststellung 79 wirft die PUK vor, das «Narrativ des Mehrwerts» sei «von einer Kommunikationsagentur geschaffen worden». Dieser Vorwurf ist haltlos. Die Prüfung des Mehrwerts entsprach den nötigen Standards und erfolgte durch externe Auftragnehmer (Genossenschaft waldner partner). In den Feststellungen 94 und 95 stellt die PUK zudem die damit zusammenhängende Kategorisierung der Projektkosten betreffend werthaltig oder nicht werthaltig in Frage. Im Anhang des PUK-Berichts ist der Bericht der Finanzkontrolle Basel-Stadt zu diesen Fragen beigelegt. Die Finanzkontrolle hält fest:

«Wir können die Frage der PUK zur Richtigkeit der Kategorisierung der Nachträge, insbesondere der Nachträge der Kategorie "Verzögerungen", damit beantworten, dass wir keine Hinweise auf materielle Fehler bei der Kategorisierung festgestellt haben.»

«Wir können insgesamt festhalten, dass die Analysen der Genossenschaft waldner partner aus unserer Sicht eine gute Entscheidungsgrundlage darstellen.»

Vor diesem Hintergrund versteht der Regierungsrat nicht, wie die PUK zu den genannten Feststellungen kommt. Selbstverständlich war es eine kommunikativ komplexe Aufgabe, die tatsächlich existenten Mehrwerte im Kontext der Kostensituation zu erklären. Für diesen Zweck wurde die Kommunikationsberatung engagiert.

3.3 Die Kompetenzen und Hierarchien wurden eingehalten

Die PUK kommt in Feststellung 80 zum Schluss, die Baukommission habe den Lenkungsausschuss geführt. Sie erwähnt auch, die Baukommission habe sich mehr Kompetenzen herausgenommen als ihr zustand. Der Regierungsrat weist diesen Vorwurf zurück. Die Baukommission hat kompetenzgemäss gehandelt und der Lenkungsausschuss hat seine Verantwortung jederzeit wahrgenommen. Die Interpretation der PUK weicht auch von den Schlussfolgerungen der externen Analyse durch Brandenberger&Ruosch ab.

4. Schlussfolgerungen

Abschliessend sind folgende Punkte hervorzuheben:

Erstens: Der Regierungsrat ist dankbar für die Analyse und die aufwändige Aufarbeitung durch die PUK. Der Regierungsrat hat wie der Grosse Rat erkannt, dass das Projekt NBZ eine besondere Nachbearbeitung verlangt. Er hat diese Nachbearbeitung ernst genommen und frühzeitig eine externe unabhängige Analyse in Auftrag gegeben. Grosse Teile dieser externen Analyse decken sich mit den Feststellungen der PUK. Ziel ist es, daraus zu lernen, besser zu werden. Dies im gemeinsamen Interesse der Trägerkantone und auch der Universität. Der Regierungsrat setzt die Erkenntnisse bereits um. Insbesondere werden bei zukünftigen Projekten

- die Organisation optimiert;
- die Finanzierungsverantwortung klarer verteilt;
- die Fristen realistischer gesetzt;
- die Bestellung sowie das Planerwahlverfahren verbessert.

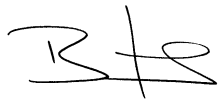
Zweitens: Wir haben Ihnen oben erläutert, wo wir zu einem anderen Schluss kommen als die PUK. Das ist insbesondere der Fall bei

- den Aufsichtspflichten und Kompetenzen des Regierungsrates: Der Regierungsrat hat die Aufsichtspflichten und Kompetenzen jederzeit angemessen wahrgenommen;
- der Transparenz: Der Regierungsrat hat die Kommissionen und das Parlament transparent informiert;
- dem finanzrechtlichen Sachverhalt: Es ist kein Nachtragskredit erforderlich, weil das Darlehen nicht erhöht wurde und weil die Universität vertragskonform gehandelt hat;
- der Beurteilung der Mehrwerte: Sie sind nicht konstruiert, sondern extern sauber überprüft;
- bei den Interessenkonflikten: Die Konflikte zwischen den Trägerkantonen und Universität sind so nicht gegeben.

Drittens: Der Regierungsrat hält fest, dass die Zusammenarbeit zwischen den Departementen, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, der Universität und innerhalb der Projektorganisation funktioniert hat. Alle Beteiligten haben an einem Strick gezogen. Es gilt ein grosser Dank auszusprechen an alle Mitarbeitenden, die das anspruchsvolle Projekt verwirklicht haben. Sie mussten einem enormen Druck standhalten und dabei Probleme abarbeiten, für die sie selbst nichts konnten.

Und **viertens:** Wir konnten unserer Universität ein neues Biozentrum übergeben, das den hohen Anforderungen an Lehre und Forschung vollumfänglich gerecht wird. Das neue Biozentrum freut nicht nur die Forschenden und Studierenden – es trägt massgeblich dazu bei, dass die Universität und der Life-Sciences-Standort Basel im internationalen Wettbewerb weiterhin gut bestehen können, zum Wohle unseres Kantons und der ganzen Region.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin