

Bericht der Finanzkommission an den Landrat

betreffend Universität Basel: Kreditsicherungsgarantie Neubau Departement Biomedizin (DBM) sowie Finanzierung Rückbau altes Biozentrum (ABZ) – Erhöhung der Ausgabenbewilligungen Rückbau ABZ (Partnerschaftliches Geschäft)

2022/628

vom 17. März 2023

Das Wichtigste in Kürze	
Inhalt der Vorlage	<p>Die Universität Basel möchte ihr Departement Biomedizin künftig an einem Standort zusammenfassen. Der dafür nötige Neubau soll Teil des Life Sciences-Campus Schällemätteli (Universitätskliniken, neues Biozentrum und Departement Biosysteme der ETH Zürich) werden. Damit sollen nicht nur die Zusammenarbeitsmöglichkeiten und Wettbewerbsfähigkeit der Forschungsgruppen erhöht, sondern auch Synergien und zeitgemässe Voraussetzungen geschaffen werden. 2014 haben die Parlamente der Trägerkantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt bereits eine Kreditsicherungsgarantie für den Neubau beschlossen. Inzwischen liegt ein verbindliches Angebot eines Totalunternehmers für das Gesamtprojekt vor, das auch Rückstellungen für Projektrisiken, Teuerungsreserven und bauherrenseitige Aufwendungen enthält. Der Regierungsrat beantragt dem Landrat auf dieser Basis eine Erhöhung der Ausgabenbewilligung für die Kreditsicherungsgarantie um CHF 76,5 Mio. auf neu CHF 182,5 Mio.</p> <p>Weiter bringt der Regierungsrat dem Landrat zur Kenntnis, dass die Folgekosten des Neubaus über die Globalbeiträge der Universität Basel finanziert werden und voraussichtlich jährlich CHF 19,5 Mio. betragen.</p> <p>Der Rückbau des alten Biozentrums ist aufgrund seines Standorts Voraussetzung für den Neubau. 2014 haben die Parlamente der Trägerkantone zwar auch dafür bereits eine Ausgabenbewilligung gesprochen. Die vertiefte Planung hat nun aber gezeigt, dass der Rückbau aufwändiger und dadurch kostenintensiver ausfällt. Der Regierungsrat beantragt dem Landrat entsprechend eine Erhöhung der Ausgabenbewilligung für den Rückbau um CHF 3 Mio. auf neu CHF 7 Mio.</p>
Beratung Kommission	<p>Die Vorlage war in der Kommission grossmehrheitlich unbestritten. Die Kommission fokussierte auf die finanziellen Auswirkungen der Vorlage für den Kanton und beleuchtete die Plausibilität des Finanzierungsrahmens sowie die Projektorganisation für den Neubau kritisch. Der Kommissionsmehrheit erschienen schliesslich die Erhöhung der beiden Ausgabenbewilligungen nachvollziehbar, die Projektorganisation gut aufgestellt und die aus der Vergangenheit gezogenen Lehren sowohl aufseiten Universität als auch aufseiten der Trägerkantone sinnvoll umgesetzt. Für Details wird auf das Kapitel Kommissionsberatung verwiesen.</p>
Antrag an den Landrat	<p>Die Kommission beantragt dem Landrat mit 12:0 Stimmen bei 1 Enthaltung Zustimmung zum unveränderten Landratsbeschluss. Zum Landratsbeschluss gemäss Kommission.</p>

1. Ausgangslage

Die Universität Basel möchte ihr Departement Biomedizin (DBM) künftig an einem Standort zusammenfassen. Dies soll die Universität als Lehr- und Forschungsinstitution von höchster Qualität positionieren und den Standort der Region Basel für Spitzenkräfte der medizinischen Forschung, für Kooperationspartner und für die Allgemeinheit aufwerten. Um das DBM zusammenführen zu können, ist ein Neubau nötig. Dieser soll durch die unmittelbare Nähe zu den Universitätskliniken, zum neuen Biozentrum (NBZ) sowie zum Departement Biosysteme der ETH Zürich Teil des Life Sciences-Campus Schällemätteli werden. Der Campus realisiert eine schweizweit einzigartige Forschungslandschaft zur Förderung der Interaktionen zwischen der kliniknahen und der Grundlagenforschung. Der Neubau DBM erhöht nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der Forschungsgruppen, sondern schafft durch die Bündelung von Infrastruktur und Technik auch Synergien und zeitgemässe Voraussetzungen. Das geplante Labor- bzw. Forschungsgebäude umfasst acht Ober- und zwei Untergeschosse für 72 Forschungsgruppen mit 700–900 Mitarbeitenden und 200 Studierenden. Es wird im Eigentum der Universität Basel und mit der Universität als Bauherrin erstellt.

2014 haben die Parlamente der beiden Trägerkantone bereits eine Kreditsicherungsgarantie für den Neubau DBM über CHF 106 Mio. pro Kanton beschlossen ([2014/218](#)). Seither wurden das Projekt bis zur Baubewilligungsreife weiterentwickelt sowie die Projektorganisation und das Realisierungsmodell optimiert. Inzwischen ist auch das Submissionsverfahren abgeschlossen, so dass ein verlässliches und verbindliches Angebot eines Totalunternehmers (TU) für das Gesamtprojekt vorliegt. Denn das Referenzpreisdach der ausgewählten TU-Offerte stellt den maximal zu erwartenden Preis dar und gewährt somit Kostensicherheit. Die TU-Offerte beläuft sich auf CHF 412 Mio. Darin eingeschlossen sind Rückstellungen für Projektrisiken, Teuerungsreserven und bauherrenseitige Aufwendungen von insgesamt CHF 65 Mio. sowie Bundessubventionen von CHF 47 Mio. Der Bedarf für die Kreditsicherungsgarantie erhöht sich somit auf neu total CHF 365 Mio. (Gesamtkosten abzüglich Bundessubventionen).

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat entsprechend eine Erhöhung der Ausgabenbewilligung für die Kreditsicherungsgarantie um CHF 76,5 Mio. auf neu CHF 182,5 Mio. Für den Kanton stellt die Kreditsicherungsgarantie eine Eventualverbindlichkeit dar. Der Universität erlaubt sie, Kredite auf dem Finanzmarkt zu optimalen Konditionen aufnehmen zu können.

Die jährlichen Folgekosten des Neubaus DBM werden ab der Fertigstellung resp. mit der Aktivierung des Gebäudes (voraussichtlich 2031) in der Bilanz der Universität Basel über den Globalbeitrag abgegolten. Der Globalbeitrag für die Leistungsperioden ist jeweils Gegenstand von Verhandlungen mit den Trägerkantonen. Die Folgekosten des Neubaus werden höher ausfallen als 2014 prognostiziert und gemäss aktuellem Kenntnisstand jährlich CHF 19,5 Mio. betragen.

Standortbedingt ist der Rückbau des alten Biozentrums (ABZ) Voraussetzung für den Neubau DBM. Mit den erwähnten Parlamentsbeschlüssen wurde 2014 auch eine Ausgabenbewilligung von CHF 4 Mio. pro Kanton für den Rückbau des ABZ genehmigt. Die vertiefte Planung hat nun jedoch aufgezeigt, dass der Rückbau sehr aufwändig ist und subtil erfolgen muss. Dabei darf es wegen der Nähe zum NBZ, zum Universitäts-Kinderspital beider Basel (UKBB) und zum Department Biosysteme der ETH Zürich keine Erschütterungen geben. Im dicht bebauten Gebiet muss zudem übermässige Staub- und Lärmentwicklung vermieden werden. Da praktisch kein Umschwung auf der Parzelle vorhanden ist, sind die Entsorgungsvorgänge sehr aufwändig und kostenintensiv. Die effektiven Rückbaukosten belaufen sich laut aktuellen Kostenausschreibungen auf CHF 14 Mio.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat entsprechend eine Erhöhung der Ausgabenbewilligung für den Rückbau des alten Biozentrums um CHF 3 Mio. auf neu CHF 7 Mio.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Finanzkommission beriet die Vorlage am 18. Januar und 15. Februar 2023 in Anwesenheit von Regierungsrätin Monica Gschwind, Regierungsrat Anton Lauber, Finanzverwalter Laurent Métraux, Barbara Gafner, Vorsteherin der Finanzkontrolle, und Petra Schmidt, stv. Generalsekretärin BKSD. Seitens Universität waren am 18. Januar 2023 Beat Oberlin, Präsident Universitätsrat, und Rolf Borner, Direktor Infrastruktur & Betrieb, zugegen. Weiter führte die Kommission am 2. Februar 2023 eine gemeinsame Sitzung mit der Finanzkommission des Grossen Rats Basel-Stadt durch, an welcher Delegationen beider Regierungen und der Universität teilnahmen.

2.2. Eintreten

Eintreten war in der Kommission unbestritten.

2.3. Detailberatung

2.3.1 Grundsätzliche Einschätzung und Berichterstattung an Parlamente

Die Kommission nahm die grosse Bedeutung zur Kenntnis, welche die Universität dem Projekt Neubau DBM beimisst. Aufgrund ihrer sachlichen Ausrichtung fokussierte die Kommission ihre Beratungen allerdings auf die finanziellen Auswirkungen der Vorlage für die Trägerkantone. In inhaltlicher Hinsicht stellte sie ohnehin fest, dass ein Bauprojekt dieser Komplexität ohne einschlägiges Fachwissen für ein Milizparlament schwer zu beurteilen ist – was auch aus dem Mitbericht der Bau- und Planungskommission (BPK) hervorgeht. Aus einer grundsätzlichen Perspektive scheinen den Kommissionsmitgliedern aber der gegenüber der Landratsvorlage von 2014 grössere Finanzierungsrahmen für den Neubau DBM, die zu erwartenden Folgekosten und die höher ausfallenden Rückbaukosten des ABZ nachvollziehbar. Bezüglich Folgekosten, die letztlich für den Kanton relevant werden, wurde als positiv vermerkt, dass sie mit dem Neubau voraussichtlich geringer ausfallen werden als bei Beibehaltung der bisherigen fünf Standorte des DBM. Weiter beurteilte die Kommission die Bauherrschaft und Projektorganisation seitens Universität als gut aufgestellt und die aus der Vergangenheit und dem Neubau Biozentrum gezogenen Lehren sowohl aufseiten Universität als auch aufseiten der Trägerkantone sinnvoll umgesetzt. Angesichts der Vergangenheit schien der Kommission auch verständlich, dass mit dem TU-Modell eine Variante gewählt wurde, welche Risiken minimiert sowie Vertrauen und von Beginn an Klarheit über die zu erwartenden Kosten schafft – auch wenn dies möglicherweise mit einem höheren Preisschild einhergeht.

Gerade aufgrund der Komplexität, der hohen Kosten, der zu erwartenden Folgekosten und der langen Dauer des Projekts sowie aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit erscheint der Kommission zentral, dass die Parlamente laufend informiert bleiben. Dabei bleibt der Neubau DBM nicht das einzige Grossbauprojekt der Universität Basel für die nächsten Jahre. Gemäss Bildungsdirektorin sind weitere wichtige Projekte wie beispielsweise der Campus für die juristische Fakultät geplant. Sie hielt dazu fest, dass auf der Zeitachse eine umsichtige Planung erfolgen müsse. Damit soll sichergestellt werden, dass einerseits die Trägerkantone mit Eventualverbindlichkeiten und Folgekosten nicht überfordert werden, und andererseits genügend Mittel für Lehre und Forschung der Universität bleiben.

Die Finanzkommissionen der beiden Trägerkantone haben an ihrer gemeinsamen Sitzung einstimmig festgehalten, dass sie seitens der Verantwortlichen eine regelmässige, gleichlautende und zeitlich koordinierte Berichterstattung zur Bauentwicklung und zur Einhaltung des Kostenrahmens des Neubaus Department Biomedizin erwarten.

Die Kommissionen bitten in allgemeiner Hinsicht zudem darum, sie im Hinblick auf weitere geplante grosse Bauprojekte der Universität frühzeitig und laufend zu informieren.

2.3.2 *Finanzielle Auswirkungen für die Trägerkantone*

Aus Sicht der Kantonsfinanzen geht es erstens um die Erhöhung einer Ausgabenbewilligung für eine Kreditsicherungsgarantie für den Neubau DBM, zweitens um die Folgekosten des Neubaus DBM und drittens um die Erhöhung einer Ausgabenbewilligung für die Beteiligung des Kantons an den Rückbaukosten des alten Biozentrums.

– *Kreditsicherungsgarantie für den Neubau DBM*

Modalitäten der Kreditsicherungsgarantie

Die Kreditsicherungsgarantie stellt eine Eventualverbindlichkeit für die Trägerkantone dar. Sie dient der Universität dazu, bessere Finanzierungsbedingungen und günstigere Zinssätze bei den Banken zu erhalten, welche die dahinterstehenden Trägerkantone als Sicherheit sehen. Während der Projektzeit ist nach Angaben von Universität und Verwaltung nicht vorstellbar, dass die Kreditsicherung in Cash für die Trägerkantone in irgendeiner Weise relevant sein sollte. Dafür müsste die Universität beispielsweise zahlungsunfähig werden, was unrealistisch erscheint. In den Büchern des Kantons steige der Betrag während der Realisationsphase. Die Garantie werde zu 50 % bei beiden Kantonen verbucht. Jedes Jahr finde eine lineare Amortisation statt, wodurch die Garantie auch in der Buchhaltung der Kantone entlastet werde. Nach 32 Jahren werde alles abbezahlt sein.

In diesem Zusammenhang wurde der Kommission bewusst, dass sie über keine Übersicht über die Eventualengagements des Kantons verfügt. Sollen die Universität und andere Garantienehmer jedoch weiterhin von kantonalen Kreditsicherungsgarantien profitieren, ist darauf zu achten, dass der Kanton nicht zu viele Eventualverbindlichkeiten eingeht, damit sein Rating nicht negativ tangiert wird.

Den Kommissionsmitgliedern erschien im Weiteren eine Kreditsicherungsgarantie mit einer Dauer von 40 Jahren als lange. Die BKSD erläuterte dazu, die effektive Laufzeit der Kreditsicherungsgarantie könne erst festgelegt werden, wenn die Universität die Finanzierungsform bestimmt habe. Die Kreditsicherungsgarantie bzw. die Eventualverpflichtung des Kantons reduziere sich parallel zur Reduktion der Verpflichtung (Rückzahlungen). Die Garantie gelte für maximal 40 Jahre. Bei zwei anderen Projekten der Universität (Swiss TPH und Departement für Sport, Bewegung und Gesundheit) sei ebenfalls eine Kreditsicherungsgarantie über 40 Jahre gesprochen worden.

Projektkosten bzw. Finanzierungsrahmen

Zwar scheint sehr unrealistisch, dass die Kreditsicherungsgarantie für den Neubau DBM beansprucht werden dürfte. Das Projekt hat jedoch Folgekosten, die sich im Globalbudget der Universität niederschlagen und so für die Trägerkantone relevant sein werden (siehe unten). Sowohl die für den Neubau DBM veranschlagten Kosten bzw. dessen Finanzierungsrahmen als auch die Folgekosten liegen im Vergleich zur Landratsvorlage [2014/218](#) höher. Daher befasste sich die Kommission im Detail mit den **Gründen für die Kostenentwicklung**. Dies in Ergänzung zur BPK, die in ihrem Mitbericht die Projektkosten mittels Benchmarks zu plausibilisieren versuchte, und mit dem Ziel, Transparenz und Klarheit zu schaffen und legitime Gründe als solche zu erkennen, so dass Projekte auch künftig möglichst realistisch geplant werden. Keinesfalls sollte die Aufarbeitung dazu führen, dass aus Angst vor politischen Konsequenzen jeweils «Reserve-Ballone» miteingeplant werden.

Die Universität erklärte die Differenz in erster Linie damit, dass die *Zahlen von 2014 keine geeignete Referenz* darstellten, um die heute vorliegende konkrete TU-Offerte zu beurteilen. Es habe sich damals um eine schwache Zahlenbasis gehandelt. Denn die Ausgangslage für die Kreditsicherungsgarantie von 2014 (CHF 212 Mio. +/- 25 %) habe auf einer Flächenbestellung, einem Betriebskonzept und einem Flächen-Kostenbenchmark basiert, bei dem nur ein einziges Vergleichsprojekt hinzugezogen worden sei, das damalige Biozentrum. Dabei sei man von der mittleren und nicht von der obersten Grenze ausgegangen. Mittlerweile wisse man, dass die Kostenansätze des Biozentrums nicht standhielten. Zudem würden heute internationale Vergleiche durchge-

führt. Weiter hätten zum Zeitpunkt der Parlamentsbeschlüsse weder ein Wettbewerb noch ein Vorprojekt vorgelegen. Da es sich um einen Finanzierungsrahmen und nicht um einen Kredit handelte, sei offensichtlich angenommen worden, ein einziger Parlamentsbeschluss würde ausreichen – üblicherweise erfolgen bei solchen Projekten jedoch zwei Beschlüsse (Ausgabenbewilligung für die Projektierung vom Wettbewerb bis zum Vorprojekt und später Ausgabenbewilligung für die Realisierung).

Zweitens bestehe zum heutigen Zeitpunkt im Vergleich zu 2014 eine ganz andere Sicht auf die *Projekt-Risiken*. Das konkrete TU-Angebot enthalte Rückstellungen für genau definierte Risiken und stelle ein Kostendach dar. Komme es zu Unterschreitungen, würden diese aufgeteilt mit 30 % zugunsten des TU und 70 % zugunsten der Universität, was einen Anreiz für den TU darstelle, auch künftig Einsparungsvorschläge zu machen. Genau deshalb sei gleichzeitig das Modell der offenen Abrechnung gewählt worden (d. h. der TU muss alle seine Vergaben offenlegen). Die Risikopositionen des TU würden sodann nur belastet, wenn das entsprechende Risiko auch eintritt. Das TU-Angebot entspreche also einem Finanzierungsrahmen und nur dann den tatsächlichen Kosten, wenn alle eingeplanten Risiken auch zum Tragen kommen.

Aus den Reihen der Kommission wurde vermutet, im Angebot des TU seien zu viele Reserven enthalten. Denn die drei Reservepositionen (Teuerung, Risiken des TU, Risiken der Bauherrschaft) machen zusammen über CHF 60 Mio. aus. Vereinzelt wurde überlegt, ob die Trägerkantone mit der Kreditsicherungsgarantie tatsächlich alle abdecken sollten – obwohl sich dadurch die Ausgaben für den Kanton natürlich nicht verändern würden. Die Universität erklärte, zwei der drei Reservepositionen seien gebunden; die Bauherrschaft könne darüber nicht bestimmen (Teuerung und Risiken des TU). Um den Zuspruch für das Projekt zu erhalten, habe der TU einerseits seine Risiken offenlegen müssen, andererseits sei er motiviert gewesen, nicht zu viele einzurechnen, um nicht teurer als andere zu sein. Aus diesem Grund habe die Universität verlangt, dass in den Angeboten alle Risiken separat ausgewiesen werden. So werde vermieden, dass weitere Risiken in anderen Positionen versteckt seien. Die globale Reserve von CHF 23 Mio. im aktuellen TU-Angebot sei die einzige freie Reserve im Projekt. Sie sei ebenfalls transparent ausgewiesen und erscheine mit Blick auf den Stand des Projekts als angemessen.

Drittens gebe es noch *weitere Faktoren* für die Kostenentwicklung, etwa die Teuerung. Diese sei 2014 nicht beachtet worden (es gab damals aber auch praktisch keine Teuerung). Für die TU-Offerte wurde nun eine jährliche Teuerung von 1,2 % angenommen, was insgesamt CHF 22 Mio. ausmacht. Auch die längere Projektdauer, insbesondere verursacht durch die Verzögerung des Neubaus Biozentrum, habe zur Kostensteigerung beigetragen. Fehler im Projektmanagement stellen ebenfalls einen Grund dar; so sei 2014 etwa vergessen gegangen, dass die sogenannte Infrastrukturfäche zur Nebennutz- und nicht zur Hauptnutzfläche gehört. Dies wiederum sei relevant für die Höhe der Bundessubventionen, die sich anhand der Hauptnutzfläche und der Raumzuteilung bemessen. Weniger ins Gewicht für die Kostendifferenz würden hingegen neuere Standards für die Labors fallen. Diese hätten sich nicht wesentlich verteuert. Denn die Technologie sei überschaubar und die Flexibilität der Labors, um sie ohne grossen Aufwand für ein neues Forschungsprojekt anpassen zu können, sei State of the Art und von Anfang an mitgedacht worden.

Die Kommission erfuhr von der Universität, dass momentan ein **Referenzpreis** der Ausschreibung auf Basis des Bauprojekts vorliege. Dieser Referenzpreis werde nun Vertragsbestandteil. Anschliessend beginne die Optimierungsphase, in der das Projektleitungsteam gebildet und mögliche Varianten oder Einsparungen evaluiert würden. Auch würden mögliche Risiken nochmals mit dem TU besprochen. Nach der Optimierungsphase werde der **Vertragspreis** festgelegt, der für die Ausführung entscheidend sei. Nachforderungen seien später noch möglich, aber höchstens von Nutzerseite zu erwarten, wenn z. B. Professuren bestimmte Anforderungen stellen würden. Die Regelgeschosse seien aber so weit generisch geplant, dass Änderungen ohne grossen Umbau erfolgen könnten. Die einzige Position, bei der zurzeit noch eine Ungenauigkeit bestehe, sei die Laborausstattung. Die Labormöbel würden erst in fünf bis sechs Jahren gekauft, da sich bis dahin die Materialien und Normen weiterentwickeln würden. Daher bestehe hier noch eine gewisse Ungenauigkeit, die aber transparent ausgewiesen sei.

In ihrem Mitbericht kommt die BPK aufgrund der ihr vorliegenden Informationen zum Schluss, dass die **Kosten für den Neubau im Vergleich zu anderen Projekten** wohl eher im unteren bis mittleren Bereich liegen, angemessen erscheinen und die Realisierung des Gebäudes ermöglichen sollten. In der Finanzkommission wurde angesichts dieser Einschätzung noch nachgefragt, ob sichergestellt sei, dass die **Qualität** am Ende stimme. Die Universität zeigte sich überzeugt, dass der gewählte TU ein so komplexes Gebäude in der bestellten Qualität auch realisieren kann. Sie führte zudem aus, dass alles, was gefordert werde, im TU-Vertrag genau definiert werde. Überdies müsse der TU jede Bestellung und jede Rechnung offenlegen, so dass seine Einkäufe überprüft werden könnten. An regelmässigen Sitzungen mit dem TU und der Projektleitung der Universität würden sodann die Risiken fortlaufend evaluiert, was eine zusätzliche Sicherheit für die Qualität biete. Im Weiteren Sorge die Universität für eine Überprüfung der Planung des Planers im Sinne des Vieraugenprinzips, indem sie sogenannte Qualitätssicherungs-Ingenieurinnen und -Ingenieure angestellt habe. Schliesslich lasse sich die Universität als Bauherrin extern unterstützen, was für eine wertvolle Aussensicht Sorge.

– *Folgekosten des Neubaus DBM*

Die Kreditsicherungsgarantie und die damit verbundenen günstigeren Bedingungen am Kapitalmarkt sorgen auch für entsprechend tiefere Folgekosten des Neubaus DBM. Die Folgekosten werden für die Kantonsfinanzen nicht unmittelbar, sondern nach der Fertigstellung des Baus im Rahmen des Globalbudgets für die Universität relevant. Sie fallen der Universität als Eigentümerin des Baus innerhalb des mit Basel-Stadt abgeschlossenen Baurechts an. Die Universität wird die Folgekosten voraussichtlich im Globalbudget ab 2031 einstellen. Denn sie kann nach eigener Aussage nicht einfach an einem anderen Ort entsprechende Beträge einsparen; dafür müsste sie Leistungen abbauen, was nicht das Ziel sei. Die Parlamente der Trägerkantone haben aktuell folglich keinen formellen Beschluss zu den Folgekosten zu fassen. Stimmen sie der Kreditsicherungsgarantie jedoch zu und nehmen die erwarteten Folgekosten des Neubaus DBM zur Kenntnis, bringen sie auch ein gewisses Commitment zum Ausdruck, diese später über das Globalbudget mitzufinanzieren. Verschiedene Mitglieder hielten dazu fest, das Globalbudget dürfe dabei nicht per se um genau den Betrag der Folgekosten des Neubaus DBM steigen. Vielmehr sei das künftige Globalbudget Gegenstand von politischen Diskussionen. Bei Letzteren sei zu beachten, dass auch die Universität in der Vergangenheit Fehler gemacht habe und sich mit der Umstellung ihrer Rechnungslegung zudem zeigen werde, über wieviel Eigenkapital sie tatsächlich verfügt.

Zum Vergleich projizierte die Universität zuhanden der beiden Finanzkommissionen der Trägerkantone noch die Ist-Kosten des Status quo auf das Jahr 2031. Demnach lägen die jährlichen Folgekosten der bestehenden fünf Standorte und des Betriebs des DBM bei CHF 14,8 Mio. Für den Neubau DBM würden die Folgekosten bei vollständiger Ausschöpfung der beantragten Kreditsicherungsgarantie jährlich CHF 19,5 Mio. betragen und nach zehn Jahren aufgrund der Abschreibung des Ausbaus und Umzugs auf CHF 14,5 Mio. sinken. Nach zehn Jahren soll das Neubausvorhaben DBM also bereits wirtschaftlicher sein als die Beibehaltung des Status quo. Denn für die bestehenden Standorte werden heute Mieten gezahlt, die künftig wegfallen. Die bisherigen Standorte benötigten zudem nicht nur Sanierungen, sondern zumindest teilweise auch echten Ersatz. Ausserdem würde die Beibehaltung der bisherigen Standorte bedeuten, dass die Vorteile des Neubaus (gemeinsame Nutzung von Infrastruktur wie Tierstation und Technik wie spezialisierten Forschungsgeräten, Forschung gemäss internationaler Standards z. B. betreffend Klimastabilität oder magnetische Abschirmung, Förderung der Innovation unter den Forschungsgruppen, Wettbewerbsvorteile des Life Sciences-Clusters) nicht zum Tragen kämen. Insgesamt hätte der Status quo aus Sicht der Universität folglich klar höhere Folgekosten.

– *Rückbaukosten des alten Biozentrums (ABZ)*

Ein Mitglied stellte die Beteiligung seitens Basel-Landschaft an den höher als geplant ausfallenden Rückbaukosten infrage. Der Regierungsrat habe 2014 mehr oder weniger versprochen, dass keine Mehrkosten anfallen würden bzw. dass Basel-Stadt diese übernehmen würde. Der Kanton Basel-Stadt «verdienne» doppelt, indem er nicht nur den Baurechtszins eingestrichen habe, sondern nun

auch noch einen Beitrag an den teureren Abriss erhalte. Die Bildungsdirektorin hielt fest, aus Sicht des Regierungsrats sei eine Beteiligung von Basel-Landschaft im Sinne der guten Partnerschaft mit Basel-Stadt angezeigt.

3. Antrag an den Landrat

Die Finanzkommission beantragt dem Landrat mit 12:0 Stimmen bei 1 Enthaltung Zustimmung zum unveränderten Landratsbeschluss.

4. Durchführung einer Eintretensdebatte

://: Die Kommission hat einstimmig die Durchführung einer Eintretensdebatte im Landrat gemäss § 64 Abs. 1^{bis} der Geschäftsordnung beschlossen.

17.03.2023 / cr

Finanzkommission

Laura Grazioli, Präsidentin

Beilagen

- Landratsbeschluss (unveränderter Entwurf)
- Mitbericht der Bau- und Planungskommission

Landratsbeschluss**betreffend Universität Basel: Kreditsicherungsgarantie Neubau Departement Biomedizin (DBM) sowie Finanzierung Rückbau altes Biozentrum (ABZ) – Erhöhung der Ausgabenbewilligungen Rückbau ABZ (Partnerschaftliches Geschäft)**

vom Datum wird durch die LKA eingesetzt.

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die Ausgabenbewilligung für die Kreditsicherungsgarantie an die Universität Basel zur Errichtung eines Neubaus für das Departement Biomedizin auf dem Life Sciences-Campus Schällemätteli wird um 76'500'000 Franken auf 182'500'000 Franken erhöht. Die Kreditsicherungsgarantie endet 40 Jahre nach Inbetriebnahme des Gebäudes.
2. Der Landrat nimmt zur Kenntnis, dass die effektiven Folgekosten des Neubaus für das Departement Biomedizin über die Globalbeiträge der Universität Basel finanziert werden.
3. Die Ausgabenbewilligung für den Rückbau des alten Biozentrums wird um 3'000'000 Franken auf 7'000'000 Franken erhöht.
4. Die Ziffern 1 bis 3 stehen unter dem Vorbehalt eines gleichlautenden Beschlusses des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt.
5. Die Ziffern 1 und 3 dieses Beschlusses unterstehen gemäss § 31 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung der fakultativen Volksabstimmung.

Liestal, Datum wird durch die LKA eingesetzt.

Im Namen des Landrats

Die Präsidentin:

Die Landschreiberin:

Mitbericht der Bau- und Planungskommission an den Landrat

betreffend Universität Basel: Kreditsicherungsgarantie Neubau Departement Biomedizin (DBM) sowie Finanzierung Rückbau altes Biozentrum (ABZ) – Erhöhung der Ausgabenbewilligungen Rückbau ABZ

2022/628

vom 10. Februar 2023

1. Ausgangslage

Es wird auf den Bericht der federführenden Finanzkommission und auf die [Landratsvorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Vorlage wurde von der Bau- und Planungskommission an den Sitzungen vom 8. Dezember 2022 und 19. Januar 2023 in Anwesenheit von Regierungsrat Isaac Reber (Sitzung vom 19.1.2023), Katja Jutzi, Generalsekretärin BUD, Marco Frigerio, Kantonsarchitekt, (Sitzung vom 8.12.2022), Regierungsrätin Monica Gschwind und Petra Schmidt, stv. Generalsekretärin BKSD, beraten. Beat Oberlin, Präsident Universitätsrat, und Rolf Borner, Direktor Infrastruktur und Betrieb, Universität Basel, stellten die Vorlage der Kommission vor.

2.2. Detailberatung

2.2.1 Investitionskosten

Die Kommission war sich grundsätzlich einig darin, dass der Neubau des Departements Biomedizin realisiert werden solle, auch wenn der bisherige Projektverlauf nicht optimal war und zu Kritik Anlass gebe. Sie erkannte jedoch keine Indizien für grobfahrlässiges Handeln. Der Landrat habe 2014 eine Kreditsicherungsgarantie gesprochen, bevor überhaupt ein Projektwettbewerb durchgeführt wurde; ebenso fehlte eine Berücksichtigung der finanziellen Risiken. Im weiteren Verlauf des Projekts erwies sich die Kostenschätzung als nicht realistisch.

Die Direktion betonte die Wichtigkeit des Projekts für die Universität und den Forschungsstandort Basel. Die Mehrkosten hätten sich vor allem dadurch ergeben, dass der Zeitbedarf für die Realisierung und Inbetriebnahme unterschätzt und derjenige für die Inbetriebsetzung des Gebäudes nicht berücksichtigt wurden (+ CHF 121,6 Mio.). Zudem wurden für die aktuelle Kostenkalkulation drei Reservepositionen von CHF 43 Mio. aufgenommen: die Risikoposition des Totalunternehmers (TU), die jedoch nur zum Tragen kommt, wenn die Risiken eintreten; die Teuerung und eine globale Reserve. Die Universität habe im Rahmen der Überarbeitung des Projekts Einsparungen von CHF 13,5 Mio. erzielen können.

Auf Unverständnis stiess bei der Kommission die Platzierung der Speziallabore als sogenannte Core Facilities im 8. Stockwerk. Im Rahmen der Projektüberprüfungen wurde festgestellt, dass der Boden des Obergeschosses verstärkt werden muss, damit die Schwingungen für die empfindlichen Messgeräte in den Speziallaboren nicht zu stark sind. Solche Facilities würden üblicherweise im Erdgeschoss oder in den Untergeschossen platziert. Die Verwaltung erklärte, die Platzierung sei eine Folge des Wettbewerbs. Bei künftigen Wettbewerben, so ein Kommissionsmitglied, sollte Bedingung sein, dass die Architektenteams über Erfahrung im Bau von Laborgebäuden verfügen. Zum Vorschlag eines Kommissionsmitglieds, die Core Facilities in den Eingangsbereich zu verle-

gen, erklärte die Direktion, dies wäre nicht zielführend wegen der Repräsentativität, die der Eingangsbereich eines solchen Gebäudes haben müsse. Zur Frage, ob die Core Facilities mit der Science Lounge im 1. OG getauscht werden könnten, führte die Verwaltung aus, die folgenden Gründe hätten 2018 dagegengesprochen: Weil die Räume im 1. Obergeschoss zu hoch für Core Facilities wären, würde dies zu einer Verschwendung von Raumvolumen führen. Zweitens braucht es für Core Facilities verschiedene Abluftanlagen, womit eine Verschiebung eine komplette Neuplanung des Gebäudes zur Folge hätte. Einzelne Kommissionsmitglieder zeigten sich nicht überzeugt von der Antwort; diese vermittelte den Eindruck, die Universität habe nichts ändern wollen. Die Verwaltung hielt fest, dass auch aus Zeitgründen entschieden wurde, mit der Planung nicht nochmals von vorne zu beginnen. Zudem wäre die Umplanung sehr aufwändig gewesen. Ein Teil der Kommission monierte, dieser Planungsfehler generiere Mehrkosten, indem der Boden des 8. Stockwerks verstärkt werden müsse. Die Verwaltung erklärte, diese betrügen etwa CHF 1 Mio. und seien im Vergleich zu den gesamten Mehrkosten oder einer alternativen Umplanung nicht so hoch. Wichtig sei es, stabile und gute Messbedingungen in Bezug auf Schwingungen, Temperatur und Klima sowie magnetische Abschirmung zu ermöglichen. Mit dem TU-Modell müsse zudem zu Beginn festgelegt werden, was realisiert werden soll.

Ein weiteres Thema in der Kommission war, ob nochmals mit der Projektierung begonnen werden sollte. Ein Teil der Kommission war der Meinung, dass es sich um ein wichtiges Projekt für den Forschungsstandort Basel handle und ein Neustart der Projektierung nicht zielführend sei. Zudem gebe es keine Anhaltspunkte dafür, dass sich die Mehrkosten dadurch tatsächlich verringern würden. Die Verwaltung führte aus, würde beispielsweise die Fläche reduziert, könnten nicht alle bisherigen Standorte aufgehoben werden. Die Forschungsqualität werde durch den Zusammenschluss der dezentralen Standorte an einem Ort erhöht. Bei einer Neuplanung würden zwar die Core Facilities anderswo angesiedelt, eine Optimierung bei der Fläche oder dem Volumen des Gebäudes wären jedoch nicht möglich. Die bis dato aufgelaufenen Planungskosten von CHF 21 Mio. müssten zudem abgeschrieben werden. Weiter bestünde das Risiko eines Reputationsschadens für die Universität.

Die Kommission diskutierte über das Risiko, dass der Besteller mehr fordern und dadurch die Kosten nochmals ansteigen könnten. Die Forschung entwickle sich weiter. Die Direktion führte aus, dass die Flexibilität der Labors wichtig sei und mit relativ einfachen Massnahmen Anpassungen vorgenommen werden könnten. Seitens Kommission wurde auf die Gefahr hingewiesen, dass Professoren eine andere Universität wählen würden, wenn ihre Forderungen nicht erfüllt werden. Dazu hielt die Verwaltung fest, das wichtigste seien gute Messbedingungen und die Basisausstattung. Zusätzliche Geräte würden zudem über Drittmittel finanziert.

Die Kommission stellte fest, dass keine Benchmarkzahlen für vergleichbare Bauten und keine detaillierten zum vorliegenden Projekt vorliegen, beispielsweise zum Ausbaustandard. Angaben bestehen nur zur Bruttogeschoß- und Hauptnutzfläche. Somit könne nur eine grobe Einordnung der Kosten im Verhältnis zu anderen Laborbauten vorgenommen werden. Die Direktion verwies darauf, dass für die Kosten pro Quadratmeter lediglich der Betrag für den Neubau massgebend sei. In den Gesamtkosten seien hingegen noch die Kosten für die Autonomisierung des Pharmazentrums und die Verlängerung des Logistiktunnels enthalten. Aufgrund der vorhandenen Informationen kam die Kommission zum Schluss, dass die Kosten für den Neubau im Vergleich zu anderen Projekten wohl eher im unteren bis mittleren Bereich liegen und angemessen sind. Ebenso deuten die Grundlagen zur Berechnung des Subventionsbeitrags des Bundes darauf hin, dass es sich nicht um ein überteuertes Projekt handelt. Dazu hielt die Verwaltung fest, das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) habe die kalkulatorischen Raumkosten gemäss dem Kostenrechnungsmodell der Schweizerischen Hochschulkonferenz mit CHF 158 Mio. beziffert und die Offerte des TU liege mit CHF 156,3 Mio. leicht darunter. Die Kommission hielt fest, das Gebäude sollte mit dem nun vorliegenden Kostenrahmen realisiert werden können. Eine Risikoabschätzung sei vorgenommen worden und mit der TU-Offerte bestehe eine vertragliche Absicherung. Weiterhin bestehe das Risiko, dass der TU Konkurs gehen könne. Es sei jedoch eine sorg-

fältige Auswahl der Unternehmung erfolgt, indem beispielsweise ein börsenkotiertes Unternehmen gewählt wurde.

2.2.2 Folgekosten

Ein Kommissionsmitglied erkundigte sich nach dem Baurechtszins, da dieser sich auf die Folgekosten auswirke. Die Universität bezahlt den Baurechtszins an Basel-Stadt. Die Verwaltung führte aus, dieser betrage CHF 180.– pro Quadratmeter. Es gebe einen partnerschaftlichen Baurechtsvertrag. Nach zehn Jahren erfolge eine Anpassung gemäss dem Mechanismus des partnerschaftlichen Baurechtsmodells. Darin sind die Parameter für die Berechnung des Baurechtszinses bei Universitätsbauten festgelegt.

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass die Folgekosten ab 2031 CHF 19,5 Mio. betragen. Damit werde sich auch der Globalbeitrag für die Universität erhöhen. Bei einem Verbleib an den heutigen Standorten würden die Folgekosten ab 2031 CHF 14,8 Mio. betragen, jedoch sind darin die Risiken nicht berücksichtigt wie beispielsweise ein Auszug aus einer der Liegenschaften. Ab 2041 betragen die Folgekosten noch CHF 14,5 Mio., da Abschreibungen für Ausstattung und Umzug wegfallen. Somit liegen sie um CHF 300'000.– tiefer als bei einem Verbleib an den heutigen Standorten. Ein Kommissionsmitglied erkundigte sich, ob die Kosten durch ein externes Büro überprüft werden sollten. Dazu hielt die Verwaltung fest, es handle sich um eine vorsichtige Schätzung. Beispielsweise seien die Synergien, die durch die Zusammenlegung der aktuell drei Tierstationen zu einer entstünden, nicht berücksichtigt. Die bisherigen Standorte seien zudem zum Teil ungeeignet und sanierungsbedürftig.

2.2.3 Rückbau

Die Kommission nahm die Erhöhung der Ausgabenbewilligung für den Rückbau um CHF 3 Mio. auf insgesamt CHF 7 Mio. zur Kenntnis. Diese sei unerfreulich, jedoch könne daran nichts geändert werden. Die Direktion erläuterte, dass drei Rückbauvarianten überprüft wurden: Die Variante «Demontage des ganzen Gebäudes» dauere zu lange und die Variante «Rückbau mit Grossabbruchgeräten» benötige zu viel Platz, der nicht zur Verfügung stehe. Seit 2014 wurden in unmittelbarer Nachbarschaft das ETH-Gebäude und das Biozentrum erstellt. So komme nun die Variante «Floor-by-Floor» zum Zug, wobei von aussen mit einem Kran geschossweise das Gebäude abgebaut werde. 2014 sei mit dem Rückbau eines relativ freistehenden Gebäudes gerechnet worden. Zudem sei das nun gewählte Verfahren teurer.

2.2.4 Projektorganisation

Zu den Reserven führte die Direktion auf Nachfrage hin aus, es seien Kompetenzschwellen festgelegt worden, welche Beträge die Projektsteuerung, die Projektleitung und der Lenkungsausschuss freigeben dürften und was vom Universitätsrat bewilligt werden muss. Zur Frage nach der Kontrolle über die Auswahl der Subunternehmer durch den TU erklärte die Verwaltung, bei Bedarf sei es möglich, darauf Einfluss zu nehmen. Die Subunternehmer-Liste werde vor der Ausschreibung von Aufträgen über CHF 500'000.– mit der Bauherrschaft (Universität) abgestimmt und gemeinsam bereinigt. Aus wichtigen Gründen kann die Bauherrschaft Subunternehmen von der Liste streichen bzw. diese durch qualifizierte Firmenergänzen. Zudem sei im Vertrag mit dem TU eine Beschränkung der Subunternehmerkette festgeschrieben.

Die Direktion äusserte, die Projektorganisation sei durch ein externes Büro überprüft und entsprechend angepasst worden. Aus der Vergangenheit sowie den Erfahrungen mit dem Neubau des Biozentrums seien Lehren gezogen worden. Die Kommission äusserte die Befürchtung, dass infolge des Kostendrucks die Ausführung des Baus nicht der gewünschten Qualität entspreche. Innerhalb der Projektorganisation müsse sichergestellt werden, dass die Qualität stimme. Die Verwaltung verwies auf die Offerte des TU, die eine gewisse Kostensicherheit gebe. Die Kommission hielt fest, der Ausführungsqualität und dem Änderungsmanagement müsse eine genügend starke Beachtung geschenkt werden. Die Direktion erklärte, es gebe ein Qualitätssicherungsmanagement und interne Audits sowie Reportings in bestimmten, noch festzulegenden Abständen. Sehr wichtig

sei die Disziplinierung, damit die Kosten nicht weiter ansteigen. Die Kommission lehnte es ab, mit einem solchen Reporting in gewissen Abständen informiert zu werden, da diese ohnehin nur zur Kenntnis genommen werden könnten und keine Handlungsmöglichkeit bestehe, wenn etwas nicht richtig laufe. Es brauche Vertrauen in die Projektorganisation. Ein Kommissionsmitglied hielt fest, nach einer gewissen Zeit solle überprüft werden, ob das System der Projektorganisation auch funktioniere und effizient sei. Die Kommission nahm zustimmend zur Kenntnis, dass als Folge der Überprüfung und der Lehren aus dem Biozentrum eine Umstrukturierung der Projektorganisation stattfand und die Steuerung nun besser erfolgen kann. Sie empfiehlt, dies mit entsprechenden Audits im Projektverlauf zu überprüfen.

3. Antrag an die Finanzkommission

Die Bau- und Planungskommission bittet die Finanzkommission, die obigen Ausführungen zur Kenntnis zu nehmen.

13.02.2023 / ps

Bau- und Planungskommission

Urs Kaufmann, Präsident