



**An den Grossen Rat**

**18.0827.02**

Gesundheits- und Sozialkommission  
Basel, 15. Dezember 2018

Kommissionsbeschluss vom 22. November 2018

## **Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission**

zum

### **Ratschlag „Ersatzstandort Institut für Rechtsmedizin“ – Ausgabenbewilligung für die Projektierung**

Inhalt

<b>1. Ausgangslage</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Vorgehen der Kommission</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Erwägungen der Kommission</b> .....	<b>4</b>
3.1 Gesundheitspolitische Aspekt / Versorgungspolitische Aspekt .....	4
3.2 Bauliche Aspekte .....	5
3.3 Finanzielle Aspekte .....	5
<b>4. Antrag der Kommission</b> .....	<b>7</b>
<b>Grossratsbeschluss</b> .....	<b>8</b>

## 1. Ausgangslage

Mit dem Ratschlag 18.0827.01 betreffend „Ersatzstandort Institut für Rechtsmedizin“ – Ausgabenbewilligung für die Projektierung beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, Ausgaben in der Höhe von gesamthaft 1.95 Mio. Franken für die Projektierung des Ersatzstandorts des Instituts für Rechtsmedizin zu bewilligen. Die beantragten Ausgaben setzen sich wie folgt zusammen:

- 1'800'000 Franken für die Projektierung des Ersatzstandorts, Phasen Vorprojekt und Bauprojekt;
- 150'000 Franken für nicht aktivierbare Aufwendungen im Zusammenhang mit der Projektierung des Ersatzstandorts.

Die medizinischen und naturwissenschaftlichen Dienstleistungen des Instituts für Rechtsmedizin (im folgenden IRM) dienen der Öffentlichkeit und der Rechtspflege. Das IRM ist seit Dezember 2013 auf zwei Standorte verteilt: Das Hauptgebäude an der Pestalozzistrasse 22 (auf dem Baufeld 4 der Departemente Physik und Chemie der Universität Basel) und der angemietete Nebenstandort an der Müllhauserstrasse 111. Der Hauptstandort des IRM ist stark sanierungsbedürftig, der Nebenstandort in einem Wohngebäude erlaubt keine Labornutzung. Im Jahr 2009 entschied der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, den Ausbau der Life Sciences der Universität Basel auf dem Baufeld 4 auf dem Schällemätteli voranzutreiben. Der Abbruch des dortigen IRM-Gebäudes ist ab 2023 geplant. Er soll einem Neubau für die Chemie und die zentralen Funktionen weichen. Mit dieser Planung ergibt sich der Bedarf für einen Ersatzstandort des IRM.

Dieser Ersatzstandort soll auf Grundlage einer Machbarkeitsstudie von 2016 in den bestehenden Gebäuden Socinstrasse 55A, 57 und 59 entstehen. Es handelt sich um einen Teil des bisherigen Gebäudekomplexes des Swiss TPH (ehemals Tropeninstitut), das 2020 nach Allschwil zieht. Im neuen Standort des IRM sollen gemäss Ratschlag sämtliche bisherigen Dienstleistungen, Forschung und Lehre unter Einhaltung moderner Qualitätsstandards vereint werden und Kapazitäten für künftige Aufgaben bestehen. Weitere Anforderungen sind die gute Zugänglichkeit und die Nähe zur Universität.

Bei einem positiven Beschluss ist der Baubeginn für 2021 vorgesehen, der Bezug durch das IRM 2022/23. Die Investitionen für Gebäude und Betriebseinrichtungen am neuen Standort belaufen sich mit einer Genauigkeit von +/-25 Prozent auf ca. 27 Mio. Franken. Die Gesamtkosten inklusive Umzüge und Ausstattung werden mit der Ausgabenbewilligung für die Realisierung ausgewiesen und beantragt.

Für Details der Vorlage wird auf den Ratschlag Nr. 18.0827.01 verwiesen.

## 2. Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat hat den Ratschlag Nr. 18.0827.01 am 12. September 2018 der Gesundheits- und Sozialkommission (GSK) überwiesen. Die GSK hat das Geschäft an drei Sitzungen behandelt. An der Beratung teilgenommen haben seitens des Gesundheitsdepartements der Departementsvorsteher, der Leiter Gesundheitsbeteiligungen und Finanzen und die Direktorin IRM, seitens des BVD der Leiter Bereich Projektmanagement II. Zusätzlich zur mündlichen Beratung formulierte die GSK einen ausführlichen schriftlichen Fragekatalog, mit welchem sie sich finanzielle und funktionelle Aspekte des Baus erläutern liess.

### **3. Erwägungen der Kommission**

#### **3.1 Gesundheitspolitische Aspekt / Versorgungspolitischer Aspekt**

Das IRM bietet ein umfassendes Leistungsangebot aus der forensischen Medizin, den forensischen Naturwissenschaften und der Verkehrsmedizin. Es ist für Auftraggeber aus allen Bereichen der Rechtspflege, für Spitäler und für die Universität tätig. Die Umsatzanteile im Jahr 2017 verteilten sich wie folgt: öffentliche Auftraggeber BS: 48 Prozent; öffentliche Auftraggeber BL: 33 Prozent; öffentliche Auftraggeber SO: 13 Prozent; weitere öffentliche und private Auftraggeber je 6 Prozent.

Die Tätigkeit für die Rechtspflege bringt es mit sich, dass das IRM auch im hoheitlichen Aufgabenbereich tätig ist. So erbringt das IRM rechtsmedizinische Dienstleistungen in den Bereichen Forensische Medizin und Verkehrsmedizin, Forensische Genetik und Forensische Chemie und Toxikologie, die den Behörden, insbesondere Ermittlungs- und Gerichtsbehörden, als Grundlage für Verfahren dienen. Zu den Hauptauftraggeber, Nutzniesser und Kooperationspartner des IRM im Kanton Basel-Stadt gehören demnach die Justiz- und Strafverfolgungsbehörden, insbesondere die Staatsanwaltschaft, die Kriminalpolizei, der Fahndungsdienst, die Verkehrspolizei und die Gerichte. Auch das Universitätsspital Basel (USB) und das Universitäts-Kinderspital beider Basel (UKBB) nehmen die Dienste des IRM bei Untersuchungen an Opfern von häuslicher und sexueller Gewalt sowie beim Verdacht auf Kindesmisshandlung in Anspruch.

Als Institut mit zusätzlicher universitärer Funktion übernimmt das IRM Basel zudem Aufgaben in der akademischen Lehre und ist in der forensischen Forschung und Methodenentwicklung tätig. Es bildet Studierende insbesondere an der medizinischen, der juristischen und der naturwissenschaftlichen Fakultät aus. In der medizinischen Fakultät zählt die Rechtsmedizin unbestritten zu den zentralen Fächern. Gemäss der Leistungsvereinbarung mit der Universität engagiert sich das IRM Basel in der Forschung und Entwicklung im Bereich der Rechtsmedizin und den forensischen Naturwissenschaften. Das IRM unternimmt dabei nationale und internationale Kooperationen und strebt mittel- und längerfristig auch Drittmittel von Forschungsförderungsinstitutionen (z.B. Schweizerischer Nationalfonds) an.

Zur Vertiefung der gesundheits- und versorgungspolitischen Aspekte des IRM liess sich die GSK folgende Punkte näher erläutern:

Gesundheitspolitisch fällt auf, dass alle anderen rechtsmedizinischen Institute der Schweiz entweder Teil eines Spitals oder einer Universität sind. Das IRM ist Teil der Kernverwaltung. Auf Nachfrage der GSK nach alternativen Trägerschaften wurde erklärt, dass die Trägerschaften des IRM und anderer rechtsmedizinischer Institute sich in der Regel historisch und entlang der jeweiligen kantonalen Gesundheitsstrukturen erklären. Die Trägerschaft durch den Kanton Basel-Stadt wurde bisher nie in Frage gestellt, so die Auskunft weiter, zumal die Aufgabenstellung und der Nutzen des IRM immer eine Zweiteilung aufweisen werde (Rechtspflege und Wissenschaft). Das GD betonte zudem, dass die organisatorische Angliederung nicht im Zusammenhang mit der Standortwahl und dem Bauprojekt stehe.

Aus versorgungspolitischer Sicht gilt ein eigenes kantonales Institut für Rechtsmedizin als vorteilhaft. Die Abklärung schwerer Gewalttaten ist zeitkritisch und in der Regel ortsabhängig. Verzögerungen der rechtsmedizinischen Abklärungen (Spurensicherung, Opferbefragung) stellen für alle Beteiligten und Betroffenen eine schwere Belastung dar. Sperrungen öffentlicher Räume (Strassen, Baustellen etc.) aufgrund von Untersuchungen sollen zudem möglichst kurz gehalten werden. Die nahtlose Abstimmung der Arbeitsabläufe von Polizei und IRM trägt zudem entscheidend zum Ermittlungserfolg und zur Rechtssicherheit bei. Bei Kantonen ohne eigenes Institut für Rechtsmedizin sind Abklärungen deutlich verzögert, was deren Qualität beeinflusst.

### 3.2 Bauliche Aspekte

Die aktuell vom IRM genutzte Fläche beläuft sich, verteilt auf beide Standorte (Pestalozzistrasse 22 und Müllhauserstrasse 111), auf 2240 m<sup>2</sup>. Die Machbarkeitsstudie rechnet mit einem Flächenbedarf von über 3100 m<sup>2</sup>. Aufgrund der Planung der Universität kann das IRM nicht längerfristig in den bisherigen Gebäuden bleiben. Ein Neubau wurde zwar nicht im Detail überprüft, da sich der vorgeschlagene Standort und die vorhandene Betonstruktur aufgrund der Machbarkeitsstudie als genügend gut herausstellten. Es müssten zwar Einschränkungen hingenommen werden, doch seien diese verkräftbar.

Insgesamt wurden 15 Standorte für einen neuen geprüft, der den heutigen Anforderungen Ansprüchen genügt. Die vorliegende Lösung war die beste. Denn gerade auch die Anforderungen an den Standort seien hoch, unter anderem die Anfahrt, Nähe zur Universität und Spital. Durch die Zufahrtsmöglichkeit durch eine Tiefgarage wurde die Problematik der Lage in einem Wohnquartier entschärft, denn es bestünde durchaus der Wunsch nach einer anonymen Zufahrt. Auch eine Unterbringung im Pathologie-Neubau der Universität an der Schanzenstrasse wurde geprüft, aber als nicht sinnvoll (Termin- und Raumfragen, wenig gemeinsame Nutzungen) verworfen.

Im Vergleich zum Raumangebot an den jetzigen Standorten sollen neu insgesamt acht Büros mit einem Flächenzuwachs von gesamthaft etwa 150 m<sup>2</sup> bzw. zehn Arbeitsplätze hinzukommen. Dies erklärt sich dadurch, dass heute einige Arbeitsplätze im Gang bzw. im Keller untergebracht sind. Ebenfalls hinzukommen sollen Sitzungszimmer (heute verfügt das IRM an jedem Standort über je ein Besprechungszimmer), der bereits in den Gebäuden vorhandene Hörsaal für kleinere Veranstaltungen, ein Demonstrationsraum für Befunde an Verstorbenen für den Studentenunterricht und die Weiterbildung von Polizeibeamten und Staatsanwälten, eine Schleuse in den Sektionssaal hinzukommen sowie Räume, welche aufgrund höherer Qualitätsanforderungen notwendig geworden sind, wie z.B. Spülküche, Probenannahme und zusätzliche Umkleide in der forensischen Toxikologie. Ebenso müssen zusätzliche Laborräume eingeplant werden, damit die Vorgabe erfüllt werden kann, dass einzelne Aufgaben nicht im selben Raum durchgeführt werden dürfen (170 m<sup>2</sup>). Für Untersuchungsgeräte für forensische Bildgebung sollen, wie in der Machbarkeitsstudie ausgearbeitet, insgesamt 100 m<sup>2</sup> berücksichtigt werden. Etwa 140 m<sup>2</sup> zusätzliche Kühl-, Archiv- und Lagerflächen sind den Vorgaben geschuldet, dass gewisse Substanzen getrennt voneinander gelagert werden müssen, was aktuell nur dadurch möglich ist, dass teilweise Kühlschränke im Gang aufgestellt sind und Aussenflächen genutzt werden.

Die Raumbedarfsplanung geschah entlang einer erwartbaren Entwicklung des IRM für die nächsten fünf Jahre und sieht zudem Reserven für vier weitere Arbeitsplätze vor. Längerfristig soll der Raumbedarf aber mittels technischer Massnahmen (Automatisierung) und angepasster wissenschaftlicher Ausrichtung (Forschungs- und Projektstellen) auf die vorhandene Fläche begrenzt werden. Eine kleine weitere Raumreserve lässt sich schliesslich aus der Machbarkeitsstudie ableiten.

### 3.3 Finanzielle Aspekte

Die Kosten der hier zu beschliessende Projektierung belaufen sich auf 1.95 Millionen Franken. Diese setzen sich wie folgt zusammen:

Vorprojekt:	450'000 Franken
Bauprojekt:	1'200'000 Franken
Untersuchungen:	150'000 Franken
<u>Nebenkosten und Reserve:</u>	<u>150'000 Franken</u>
Projektierungskosten total inkl. 7,7% MwSt:	1'950'000 Franken

Die Gesundheits- und Sozialkommission hat sich intensiv mit der Thematik der Finanzen beschäftigt – dies geschah nicht nur für das Vorprojekt, sondern für die sich in Zukunft abzuzeichnenden Kosten. Aus diesem Grund liess sich die GSK auch bestimmte Aspekte der gegenwärtigen Betriebsrechnung erläutern.

Das IRM wies im 2017 ein Betriebsdefizit von -3.3 Mio. Franken bei einem Gesamtaufwand von 8,9 Mio. Franken aus. Der Kostendeckungsgrad liegt somit bei 63 Prozent. Die GSK stellte deshalb die Frage, ob die 2015 letztmals angepassten Gebühren für einen höheren Deckungsgrad angehoben werden können und mit welchem Betriebsdefizit am neuen Standort zu rechnen sei.

Das GD gab hierzu die Auskunft, dass sich der Kostendeckungsgrad des IRM Basel seit 2009 zwischen 60 und 73 Prozent bewegt. Die Betriebserträge sind seit 2014 um rund 32 Prozent gestiegen, bei einem ähnlich gesteigerten Betriebsaufwand. Bei den IRM-Tarifen handelt es sich um marktübliche Preise (gemäss Benchmarking 2014). Die Gebühren richten sich neben dem Kostendeckungsprinzip aber immer auch nach dem Äquivalenzprinzip, wonach die Höhe der Gebühr in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen muss, den die staatliche Leistung im Einzelfall für den Auftraggeber hat. Daher können die laufenden Fixkosten, insbesondere die Personalkosten, nicht vollumfänglich auf die einzelne im Auftrag erbrachte Leistung überwält werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben in einem Marktumfeld nicht zwingend vollkostendeckend erfolgen kann und muss. Das GD geht nicht davon aus, dass sich der neue Standort als solcher massgeblich auf den Kostendeckungsgrad auswirkt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass einerseits am neuen Standort keine höheren Betriebseinnahmen erwartet werden und andererseits die grösseren Grundflächen die Betriebskosten (heute rund 638'000 Franken) um 30 Prozent steigern könnten. Das GD weist aber darauf hin, dass für die Betriebskosten das Betriebskonzept, das derzeit in Ausarbeitung ist, sowie die konkrete Planung der Flächen massgeblich sind. Mit dem neuen Standort werden keine höheren Kosten projektiert. Synergiegewinne aus der Zusammenlegung der Standorte bewegen sich im Rahmen einer Stelle. In den Fachabteilungen ist aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenbereiche nicht mit Synergien zu rechnen.

Die Betriebseinnahmen wiesen 2017 eine Differenz von 938'000 Franken gegenüber dem Budget aus. Begründet wird dies mit der gerichtlichen Zulassung von Atemalkoholmessungen und dem Rückgang der Anzahl Lebensaltersschätzungen aufgrund tieferer Asylzahlen. Die GSK erkundigte sich danach, ob die budgetierten Erträge im Jahr 2018 erreicht werden können, sowie nach den Prognosen ab 2019.

Laut GD ist gemäss der aktuellen Hochrechnung für 2018 mit einem Ertrag im Rahmen des Budgets zu rechnen. Auch für 2019 wird derzeit von Erträgen im Rahmen des eingereichten Budgets ausgegangen. Die Entwicklung in der Zukunft ist von verschiedenen Faktoren abhängig (Auftraggeber, Auftragsvolumen, Preisentwicklung, Aufwendungen für Automatisierung und Entwicklung).

Der Umsatz des IRM ist wie oben dargelegt von wesentlichen externen Faktoren und Einschränkungen bei den Betriebserträgen gesteuert. Auffällig bleibt der Flächenzuwachs um rund 40 Prozent, wie ihn die Machbarkeitsstudie vorlegt. Die GSK möchte verhindern, dass es zu unerwarteten hohen (Betriebs)kosten kommt. Aus diesem Grund änderte sie den GRB dahingehend ab, dass das IRM sowohl ein Betriebskonzept wie auch die Betriebskosten anlässlich des Ratschlags zur Ausgabenbewilligung für die Realisierung dem Grossen Rat vorlegen muss.

#### **4. Antrag der Kommission**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt die Gesundheits- und Sozialkommission dem Grossen Rat einstimmig, dem nachstehenden Grossratsbeschluss zuzustimmen.

Die Gesundheits- und Sozialkommission hat diesen Bericht per Zirkularbeschluss am 15. Dezember 2018 einstimmig genehmigt und die Kommissionspräsidentin zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Gesundheits- und Sozialkommission

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Sarah Wyss, Präsidentin

#### **Beilage**

Grossratsbeschluss

## **Grossratsbeschluss**

### **Ausgabenbewilligung für die Projektierung des Ersatzstandorts Institut für Rechtsmedizin**

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 18.0827.01 vom 27. Juni 2018 und in den Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission 18.0827.02 vom 22. November 2018, beschliesst:

1. Für die Projektierung des Ersatzstandortes des Instituts für Rechtsmedizin wird eine einmalige Ausgabe in der Höhe von Fr. 1'950'000 bewilligt, davon zu Lasten der Investitionsrechnung, Investitionsbereich „Hochbauten im Verwaltungsvermögen, Teil Übrige“ Fr. 1'800'000, und zu Lasten der Planungspauschale des Finanzdepartements, Immobilien Basel-Stadt Fr. 150'000.
2. Zusammen mit dem Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung für die Realisierung des Bauprojekts werden dem Grossen Rat Betriebskonzept und Betriebskosten des IRM am neuen Standort vorgelegt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum.