



An den Grossen Rat

23.5297.02

GD/P235297

Basel, 20. Dezember 2023

Regierungsratsbeschluss vom 19. Dezember 2023

Motion Stefan Wittlin und Konsorten betreffend «Bewilligung von Grossinvestitionen der öffentlichen Spitäler durch den Grossen Rat; Stellungnahme

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 20. September 2023 die nachstehende Motion Stefan Wittlin und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Der Ratschlag betreffend Campus Gesundheit (Geschäftsnummer 22.0933) ist zurzeit in Kommissionsberatung. Inhaltlich behandelt das Geschäft die Änderung des Bebauungsplans für den geplanten Neubau Klinikum 3 des Universitätsspitals Basel (USB). Zur Finanzierung des Grossprojektes können sich die Kommissionen im Rahmen der Vorlage nur bedingt äussern. Ein verbindliches Eingreifen ist aufgrund der eng gefassten Zweckbestimmungen von Bebauungsplänen nicht möglich. Folglich werden weder die Finanzierung noch die Kapazitätsplanung oder der «Business Case» für den geplanten Neubau im Parlament behandelt.

Das aktuelle Beispiel der Universitären Altersmedizin Felix Platter (UAFP) zeigt nun exemplarisch, dass die operativ verselbständigt öffentlichen Spitäler grosse Refinanzierungsrisiken bei Neubauprojekten haben. Die Wertberichtigung von 96.2 Mio. Franken, die die UAFP mit Rechnung 2022 vornehmen musste, belastete die Rechnung des Kantons durch Abschreiben des Dotationskapitals von 92.2. Mio. Franken massiv. Die UAFP kann die Kosten des Neubaus offenbar mit Ertragsmargen von rund 8% (EBITDAR) nicht tragen. Für die Finanzierung der Neubauten des USB wird von Margen um 10% ausgegangen. Ob diese bisher nie erreichte Marge für das USB erzielbar sein wird, ist jedoch fraglich.

Im Zusammenhang der Spitalneubauten des USB macht das Investitionsvolumen, welches mit rund 1.4 Mia. Franken ein Vielfaches jenes der UAFP ausmacht, grosse Sorgen. Auch wenn die Refinanzierung des USB über einen längeren Zeitraum erfolgt als bei der UAFP und in einem anderen Verhältnis zum Umsatz steht, ist fraglich, ob sich eine Investition wie die der beiden Neubauten des USB unter den veränderten Rahmenbedingungen wie Lohnkosten, Teuerung und Verbrauchspreise, aber auch den verschärften Bedingungen in der Bauwirtschaft, in der geplanten Form wirtschaftlich rechnet, ohne dass Abstriche beim Personal oder Wertberichtigungen hingenommen werden müssen.

Auch regional stellen sich Fragen betreffend eine Koordination der diversen Bauvorhaben im Gesundheitsbereich. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben mit dem Staatsvertrag betreffend die Planung, Regulation und Aufsicht in der Gesundheitsversorgung vom 6. Februar 2018 eine gemeinsame interkantonale Spitalplanung gesetzlich verankert. Bei den Ausbauplänen und Bauvorhaben, die vonseiten Spitäler kommuniziert werden, – sei es bei der geplanten Dialysestation des Unispitals in Reinach oder auch bei den Ausbauplänen des KSBL auf dem Bruderholz – ist aber bei weitem keine gemeinsame Planung erkennbar, sondern individuelle Entwicklungsabsichten, deren Bedarf und Berechtigung teilweise gegenseitig in Frage gestellt wird.

Aufgrund der Auslagerung der Spitäler sind diese operativ selbständig, weshalb die Finanzierung eines Spitalneubaus in der Verantwortung des Spitäles bzw. dessen Verwaltungsrates liegt. Mit den offenbar

doch beachtlichen Risiken, die der Kanton als Eigner eines Spitals und somit die Steuerzahlenden tragen, rechtfertigt sich bezüglich der Finanzierung von Spitalneubauten ein Eingriff der Politik in die Kompetenzen der Spitalorganisationen.

Die Unterzeichnenden fordern den Regierungsrat deshalb auf, innert eines Jahres die gesetzliche Grundlage zu schaffen, dass Investitionen der öffentlichen Spitäler von über 100 Mio. Franken einer Zustimmung des Grossen Rates bedürfen.

Stefan Wittlin, Georg Mattmüller, Bruno Lötscher, Oliver Bolliger, Joël Thüring, Pascal Messerli, Tonja Zürcher, Melanie Nussbaumer, Melanie Eberhard, Salome Bessenich, Jo Vergeat»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grossen Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 [GO; SG 152.100]) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1^{bis} GO). Der Grossen Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, «innert eines Jahres die gesetzliche Grundlage zu schaffen, dass Investitionen der öffentlichen Spitäler von über 100 Mio. Franken einer Zustimmung des Grossen Rates bedürfen».

1.3 Rechtliche Prüfung

Im Kanton Basel-Stadt sind gemäss § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die öffentlichen Spitäler des Kantons Basel-Stadt vom 16. Februar 2011 (Öffentliche Spitäler-Gesetz [ÖSpG]; SG 331.100) das Universitätsspital Basel (USB), die Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UPK) und das Felix Platter-Spital (Universitäre Altersmedizin Felix Platter [UAFFP]) öffentliche Spitäler. Im Rahmen der Schaffung des ÖSpG wurden die öffentlichen Spitäler aus der Zentralverwaltung ausgegliedert und als Unternehmen des Kantons der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Basel zugeführt (§ 2 Abs. 1 ÖSpG). Ziel der Auslagerung der öffentlichen Spitäler aus der Zentralverwaltung war, dass sie die erforderliche Handlungsfreiheit erhalten, um auch in einem verstärkt marktorientierten Umfeld eine führende Rolle wahrzunehmen (Ratschlag Nr. 10.0228.01/08.5063.03/03.7675.07/99.6395.07/08.5315.02 vom 30. August 2010, S. 62). Das Ziel einer Dezentralisierung einer Staatsaufgabe lässt sich nur erreichen, wenn die

entsprechende Anstalt über ausreichende Autonomie, d.h. Entscheidungs- und Handlungsspielräume, verfügt. Der Umfang der Anstalsautonomie und ihre Ausgestaltung werden unter anderem durch die Art und Intensität der staatlichen Aufsicht bestimmt und sind von der zu erfüllenden Aufgabe und der Zielsetzung der Dezentralisierung abhängig (Georg Müller, Die Aufsicht über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Zürich, ZBI 110/2009, S. 473, 476 f.). Sie lässt sich deshalb kaum generell regeln, sondern wird in der für die betreffende Anstalt massgebenden Gesetzgebung umschrieben (Georg Müller, a.a.O., S. 477). Da der Staat auch bei der Dezentralisierung von Staatsaufgaben für deren Erfüllung mitverantwortlich bleibt, muss er die öffentlichen Spitäler beaufsichtigen. Die Entscheidungs-, Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse müssen dergestalt zwischen Parlament, Regierungsrat, Verwaltungsrat und Spitalleitung verteilt sein, dass deren Autonomie ihrem Zweck entsprechend gewahrt bleibt.

Der Umfang der Autonomie der öffentlichen Spitäler und der Umfang der Aufsicht durch den Kanton ergibt sich aus der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) und dem ÖSpG. Gemäss § 80 Abs. 1 und § 90 Abs. 1 KV ist der Grosse Rat die oberste aufsichtsführende Behörde und übt die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung, die Gerichtsbehörden und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben aus, soweit sie dem Kanton obliegende Aufgaben wahrnehmen. Der Regierungsrat als leitende und oberste vollziehende Behörde (§ 101 KV) beaufsichtigt die anderen Träger öffentlicher Aufgaben in deren Ausübung (§ 108 Abs. 1 KV). Der Regierungsrat übt dementsprechend die allgemeine Aufsicht über die öffentlichen Spitäler aus (vgl. § 11 ÖSpG), während dem Grossen Rat die Oberaufsicht zukommt. Das für die Zuordnung der Entscheidungs-, Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse massgebende ÖSpG räumt den Leitungs- und Aufsichtsorganen zusätzliche Kompetenzen und Aufsichtsinstrumente ein, um ihnen eine politisch-strategische Steuerung und Kontrolle der Anstalten zu ermöglichen (vgl. § 11 Abs. 3, § 4 Abs. 2 und 3 ÖSpG).

Die Motionsforderung beschlägt den Umfang der Anstalsautonomie. Sie betrifft die Zuordnung der Entscheidungs-, und Aufsichtsbefugnisse und will die Ausgabenkompetenzen und damit die Finanzautonomie der öffentlichen Spitäler einschränken. Mit der geforderten Zustimmung des Grossen Rates zu Investitionen über 100 Mio. Franken würde der Grosse Rat ein (präventives) Aufsichtsinstrument erhalten und damit den Umfang seiner Aufsicht über die öffentlichen Spitäler ausweiten. Die geforderte Zustimmung des Grossen Rates für Investitionen der öffentlichen Spitäler über 100 Mio. Franken führt nicht dazu, dass die Autonomie der öffentlichen Spitäler ihrem Zweck entsprechend nicht mehr gewahrt werden kann, da insbesondere kein Eingriff in die operative Tätigkeit der öffentlichen Spitäler stattfindet. Der Handlungsspielraum der Spitäler für Investitionen unter 100 Mio. Franken bliebe unverändert. Dass die neue Zuordnung der Entscheidungs- und Aufsichtsbefugnisse nicht den Eignerstrategien der öffentlichen Spitäler und den Public Corporate Governance-Richtlinien des Regierungsrates (Stand 25. April 2023) entspricht, ändert nichts an dieser Beurteilung, zumal hier eine gesetzliche Grundlage für die Zustimmung des Grossen Rates geschaffen werden soll.

Mit der Motion wird der Regierungsrat zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes aufgefordert. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen. Die vorliegende Motion enthält eine solche Frist.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Grundlagen und Einleitung

Mit der Motion wird gefordert, dass der Regierungsrat eine gesetzliche Grundlage schafft, wonach Investitionen der öffentlichen Spitäler von über 100 Mio. Franken einer Zustimmung des Grossen Rates bedürfen.

2.1.1 Gesetzliche Grundlagen und Governance betreffend öffentliche Spitäler sowie deren Zielsetzung im Rahmen der neuen Spitalfinanzierung

Das ÖSpG, welches seit dem 1. Januar 2012 in Kraft ist, sieht in § 7 vor, dass der Verwaltungsrat das oberste Führungsorgan ist, welcher gemäss § 7 Abs. 2 insbesondere die Aufgabe hat, die Mehrjahresplanung und das Budget inklusive der Investitionen zu genehmigen. Entsprechend verfügen die öffentlichen Spitäler nach § 17 ÖSpG auch über eigene Vermögen, welche unter anderem Immobilien beinhalten. Dazu wurden den öffentlichen Spitäler gemäss § 25 Abs. 2 die Immobilien (ohne Grund und Boden) übertragen.

Im Ratschlag zum ÖSpG vom 30. August 2010 wird festgehalten, dass die öffentlichen Spitäler unter den Rahmenbedingungen der neuen Spitalfinanzierung, welche per 2012 eingeführt wurde, einen entsprechenden Handlungs- und Entscheidungsspielraum benötigen, um die zukünftigen Herausforderungen bewältigen und sich im Wettbewerb mit anderen Spitäler behaupten zu können. Dazu gehören ein eigenes strategisches Führungsorgan, die erforderlichen Finanzkompetenzen, Kompetenzen zur zeitgerechten Bestellung von Investitionen in medizinische Apparate und technische Geräte sowie Handlungsfreiheit hinsichtlich strategischer Allianzen und Kooperationen. Da Spitalbetrieb und -technik sowie Spitalgebäude aufs Engste miteinander verknüpft sind, wurde auch vorgesehen und beschlossen, die Bauten an die öffentlichen Spitäler zu übertragen. Damit wurde eine Kongruenz zwischen den Rahmenbedingungen und Anforderungen der neuen Spitalfinanzierung und der Governance bezüglich der öffentlichen Spitäler hergestellt. Dies war auch insofern notwendig, als mit der neuen Spitalfinanzierung die Herkunfts Kantone der ausserkantonalen Patientinnen und Patienten sowie die Krankenversicherer über die Tarife auch Investitionskostenbeiträge an die öffentlichen Spitäler des Kantons Basel-Stadt leisten. So wird z.B. die Erfolgsrechnung des USB nur zu rund 14% über Beiträge des Kanton Basel-Stadt alimentiert (Stand: Rechnung 2022), rund 4% stammen von der bikantonalen Universität, während die restlichen rund 82% aus Erträgen von Dritten (primär Vergütungen der Versicherer und Kantone nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 [KVG; SR 832.10] für erbrachte Leistungen) stammen.

Im Rahmen der Governance-Regelungen wurden im ÖSpG entsprechende Aufsichtspflichten und -rechte verankert. So übt der Verwaltungsrat gemäss § 7 Abs. 2 lit. g die Aufsicht über die Spitalleitung aus, welche er selber wählt, und führt nach lit. h dieser Bestimmung eine angemessene Risikokontrolle durch. Der Regierungsrat wiederum übt gemäss § 11 ÖSpG die Aufsicht gegenüber den verselbstständigten Spitäler aus. Diese wird in den Eignerstrategien für die öffentlichen Spitäler über verschiedene Berichts- und Informationspflichten konkretisiert. Insbesondere sehen die aktuell gültigen Eignerstrategien betreffend Investitionen vor, dass die öffentlichen Spitäler bei Investitionsvorhaben mit einem geplanten Wert von über 10% des Eigenkapitals vorgängig die Eigenervertretung konsultieren und u.a. darlegen müssen, inwiefern die Zielerreichung der Eignerstrategie durch das Vorhaben unterstützt wird, wie das Vorhaben die Gesundheitsversorgung verbessert und wie die Tragbarkeit des Vorhabens sichergestellt wird. Die Oberaufsicht obliegt schliesslich dem Grossen Rat.

2.1.2 Gemeinsame Spitalplanung der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Mit Blick auf die regulatorischen Vorgaben wurde am 10. Februar 2019 der Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft betreffend Planung, Regulation und Aufsicht in der Gesundheitsversorgung vom 6. Februar 2018 (SG 333.200; nachfolgend: Staatsvertrag) von

der jeweiligen Stimmbevölkerung der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft angenommen. Zu den Zielen des Staatsvertrags gehören besonders die gemeinsame Planung, Regulation und Aufsicht im ambulanten und stationären Bereich (§ 4 Staatsvertrag). In Umsetzung der Vorgaben des Staatsvertrags und der weiteren rechtlichen Vorgaben von Bund¹ und Kanton² haben die beiden Kantone partnerschaftlich per 1. Juli 2021 gleichlautende Spitallisten mit gleichlautenden Leistungsaufträgen in Kraft gesetzt.

Die gemeinsame Spitalplanung stellt sicher, dass sich die Spitäler im Rahmen ihrer Leistungsaufträge entwickeln. Sie tätigen auf dieser Basis die erforderlichen Investitionen eigenständig.

2.1.3 Grossinvestitionen der öffentlichen Spitäler und Kliniken

Die UAFP und das Universitäre Zentrum für Zahnmedizin Basel (UZB) haben ihre baulichen Erneuerungsinvestitionen im 2019 abgeschlossen, ihre Neubauten bezogen und in Betrieb genommen. Bei den Universitären Psychiatrischen Kliniken (UPK) steht die Überprüfung einer teilweisen baulichen Erneuerung in den nächsten Jahren an.

Die Motion nimmt primär Bezug auf die Investitionen des Universitätsspitals Basel (USB). Die Neubauinvestitionen des USB befinden sich schon seit längerem in der Planung. Bezüglich der Neubauten plant das USB dabei keine Kapazitätserweiterungen im stationären Bereich. Es handelt sich somit primär um Ersatzneubauten. Die Vorbereitungsarbeiten für den Neubau des Klinikums 2 Phase 1 (NBK2, Turm) wurden Mitte 2023 lanciert und die Ausführung ist inzwischen angelaufen.

Für die Realisierung des geplanten Klinikums 3 (NBK3) ist eine Anpassung des bestehenden Bebauungsplans erforderlich. Aufgrund des vom Regierungsrat Ende September 2023 dem Grossen Rat vorgelegten Ratschlags Nr. 23.1367.01 «Bauinvestitionen Universitätsspital Basel – Gewährung eines Darlehens zur Mittfinanzierung der Neubauten Klinikum 2 (Phase 1, Turm) und Klinikum 3»³ hat der Grosse Rat die Behandlung des Bebauungsplangeschäftes an seiner Oktobersession 2023 vertagt und dieses mit dem Antrag auf ein Darlehen verknüpft.

Der genannte Ratschlag enthält neben der Bedarfsbegründung für den NBK2 und NBK3 auch eine Darlegung der finanziellen Auswirkungen (aktuelle Kostenschätzung, nachgeführte Finanzplanung, Finanzierung, Tragbarkeit und Risikosituation) sowie Ausführungen zu Alternativplanungen zum NBK3. Diese Informationen lagen den Motionärrinnen und Motionären zum Zeitpunkt der Einreichung des Vorstosses noch nicht vor. Mit dem vorgelegten Ratschlag wird nun der Grosse Rat einbezogen und kann auf dieser Grundlage sowie im Rahmen der Behandlung des Ratschlags in der Finanzkommission und der Gesundheits- und Sozialkommission mitentscheiden.

2.2 Stellungnahme zur Forderung der Motion

Die Erneuerung der baulichen Infrastruktur des USB ist aus Sicht des Regierungsrates von grösster Bedeutung und Wichtigkeit für die Gesundheitsversorgung sowie die universitäre Medizin in der Region für die nächsten Jahrzehnte und muss deshalb als Notwendigkeit bezeichnet werden. Das USB muss während der gesamten Bauzeit voll leistungsfähig bleiben.

Das Anliegen der Motion, dass Investitionen der öffentlichen Spitäler von über 100 Mio. Franken die Zustimmung des Grossen Rates erfordern, kann zu einer mangelnden Flexibilität für die öffentlichen Spitäler und insbesondere für das USB hinsichtlich seiner Neubauaktivitäten im Falle von Veränderungen der Rahmenbedingungen und notwendigen Anpassungen bei den Investitionen

¹ Vgl. dazu insbesondere Art. 39 KVG in Verbindung mit Art. 58a–58d der Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (KVV; SR 832.102).

² Vgl. dazu insbesondere § 7 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes vom 21. September 2011 (GesG; SG 300.100) in Verbindung mit § 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt vom 25. November 2008 (KVO; SG 834.410).

³ Siehe <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100405/000000405750.pdf>.

führen. Weitere Verzögerungen könnten durch den politischen Diskurs und allfällige Referenden entstehen.

Die vorliegende Motion fordert eine Anpassung der bestehenden gesetzlichen Governance-Regelungen. Aus Sicht des Regierungsrates sind die Auswirkungen der geforderten Kompetenzverschiebung bei Grossinvestitionen der öffentlichen Spitäler auf die strategische und betriebliche Handlungsfähigkeit der Spitäler vor dem Hintergrund der bundesrechtlichen Spitalfinanzierung und der mit der Verselbstständigung verfolgten Ziele vertieft zu untersuchen.

Die Regelungen zu den Entscheidungs- und Aufsichtsfunktionen betreffend die öffentlichen Spitäler folgen dem Kaskadenprinzip (siehe Kapitel 2.1.1). Die vorliegende Motion sieht vor, dem Grossen Rat eine Entscheidungskompetenz bei einem einzelnen Aspekt, nämlich den Grossinvestitionen zuzusprechen. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass eine Überprüfung der bisherigen gesetzlichen Kompetenzregelungen – unter Berücksichtigung der Zielsetzungen aus den Verselbstständigungen – alle Entscheidungsebenen (Verwaltungsrat, Regierungsrat, Grosser Rat) berücksichtigen sollte. Dabei wären auch die (Grössen-) Unterschiede zwischen den drei öffentlichen Spitäler zu berücksichtigen. So könnte eine Schwelle von 100 Mio. Franken für das USB zu tief angesetzt sein und zu unverhältnismässigem Aufwand und Verzögerungen führen.

Die Motion verlangt die Umsetzung des Anliegens innerhalb eines Jahres. Aus Sicht des Regierungsrates ist die geforderte Änderung nicht innerhalb eines Jahres umsetzbar. Der Regierungsrat ist jedoch bereit, die Fragestellung vertieft und umfassend zu prüfen, was jedoch einen längeren Zeitraum als die von den Motionärinnen und Motionären gesetzte Frist erfordert.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Stefan Wittlin und Konsorten betreffend «Bewilligung von Grossinvestitionen der öffentlichen Spitäler durch den Grossen Rat» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin