



An den Grossen Rat

22.5467.02

GD/P225467

Basel, 8. März 2023

Regierungsratsbeschluss vom 7. März 2023

Motion Melanie Nussbaumer und Konsorten betreffend «Niederschwelliger Zugang zur Kriseninterventionsstation (KIS)» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Dezember 2022 die nachstehende Motion Melanie Nussbaumer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Die Kriseninterventionsstation (KIS) der Universitären Psychiatrischen Klinik (UPK) wird im März 2023 vom Universitätsspital Basel (USB) auf den Campus der UPK verlegt. Dies einzig deshalb, weil das USB vor dem geplanten Umbau vorübergehend zu wenig Kapazitäten hat, um die KIS in seinen Räumlichkeiten unterzubringen. Die Leitung der UPK und der Regierungsrat haben die Öffentlichkeit über den Entscheid im Frühjahr 2022 informiert. Fachpersonen, Zuweiser:innen und Patient:innen sowie zahlreiche Berufsverbände haben sich daraufhin gegen die Verlegung der KIS auf den Campus der UPK gewehrt und ihre fachlichen Bedenken zum Ausdruck gebracht. Denn diese Verlegung bedeutet einen einschneidenden Bruch mit dem seit 1991 bewährten Modell einer KIS, die aufgrund ihrer Anbindung an ein Spital (und nicht eine Psychiatrie) mitten in der Stadt ein niederschwelliges, wichtiges Angebot in der Gesundheitsversorgung darstellt. Dieser wegweisende Paradigmenwechsel wird mit dem Umzug zurück auf den Campus rückgängig gemacht und widerspricht dem Anspruch der integrierten Versorgung. Entsprechend forderten die Verbände die Prüfung alternativer Lösungen, damit die KIS weiterhin ausserhalb des Psychiatriegeländes (am besten in einem akutsomatischen Spital) weitergeführt werden kann. Gemäss Aussagen der UPK-Leitung ist der Umbau eines Gebäudes für die Aufnahme der KIS auf dem UPK-Campus bereits initiiert, alternative Lösungen wurden verworfen.

Wieso ist es trotzdem von grosser Relevanz, dass die KIS mittelfristig wieder vom Campus wegzieht? Um einen möglichst niederschwelligen Zugang zur psychiatrischen Versorgung zu gewährleisten, sollte die KIS ausserhalb des Geländes der UPK liegen. Nach wie vor haben viele Patient:innen Vorurteile und Stigmatisierungsängste gegenüber der psychiatrischen Klinik und selber Angst davor, sich als krank wahrzunehmen, weshalb es für diese Patient:innen bedeutend einfacher ist, ausserhalb statt innerhalb einer psychiatrischen Klinik Hilfe zu suchen. Eine Krisenintervention ausserhalb der Klinik ist äusserst wichtig – damit Patient:innen sich in Krisen trotz Stigmatisierungsängsten möglichst schnell in eine Behandlung begeben und so der Krankheitsverlauf durch ein schnelles Eingreifen deutlich verkürzt werden kann. Diese Einschätzung teilen beinahe alle Fachpersonen, die in direktem Kontakt mit Klient:innen sind. Sie nehmen solche Ängste tagtäglich wahr.

Zudem empfiehlt das neue Psychiatriekonzept Basel-Stadt und Baselland – an dem auch die UPK wesentlich mitbeteiligt ist – «niederschwellige offene Kriseninterventionsstationen, die idealerweise ausserhalb der Kernkliniken lokalisiert sind».

Die Motionär:innen fordern vom Regierungsrat, dass

1. zusammen mit der UPK innerhalb von 5 Jahren ein Platz für die KIS in der Stadt, ausserhalb des Psychiatriegeländes realisiert wird mit folgenden Prioritäten:
 - a. idealerweise im Universitätsspital Basel
 - b. in einem akutsomatischen Spital, da die enge Kooperation zwischen Somatik und Psychiatrie im Sinne der medizinischen integrierten Versorgung zukunftsweisend ist.
 - c. Sollte sich dort kein Platz finden, dann in einer anderen Lokalität in der Stadt, gut angebunden an das USB.
2. Alternativ zu Punkt 1 ist auch eine Frist von 10 Jahren denkbar, sollte eine Wiederaufnahme der KIS innerhalb der Neubauten auf dem Campus des USB realisierbar sein.

Melanie Nussbaumer, Fleur Weibel, Melanie Eberhard, Daniela Stumpf, Georg Mattmüller, Oliver Bolliger, Christoph Hochuli, Sandra Bothe, Alexandra Dill, Niggi Daniel Rechsteiner»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. ^{1bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. ^{1bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf

vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Die Motionärinnen und Motionäre fordern vom Regierungsrat, dass

1. zusammen mit den Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UPK) innerhalb von 5 Jahren ein Platz für die Kriseninterventionsstation (KIS) in der Stadt, ausserhalb des Psychiatriegeländes realisiert wird mit den folgenden Prioritäten:
 - a. idealerweise im Universitätsspital Basel (USB);
 - b. in einem akutsomatischen Spital, da die enge Kooperation zwischen Somatik und Psychiatrie im Sinne der medizinischen integrierten Versorgung zukunftsweisend ist.
 - c. Sollte sich dort kein Platz finden, dann in einer anderen Lokalität in der Stadt, gut angebunden an das USB.
2. Alternativ zu Punkt 1 ist auch eine Frist von 10 Jahren denkbar, sollte eine Wiederaufnahme der KIS innerhalb der Neubauten auf dem Campus des USB realisierbar sein.

Im Kanton Basel-Stadt gehören zu den öffentlichen Spitälern namentlich das USB und die UPK. Sie sind Unternehmen des Kantons in der Form von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Basel (§ 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 Gesetz über die öffentlichen Spitäler des Kantons Basel-Stadt [Öffentliche Spitäler-Gesetz, ÖSpG; SG 331.100]). Im Rahmen der Schaffung des ÖSpG wurden die öffentlichen Spitäler aus der Zentralverwaltung ausgegliedert und der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit zugeführt. 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 solchen Dezentralisierung einer Staatsaufgabe lässt sich nur erreichen, wenn die entsprechende Anstalt über ausreichende Autonomie, d.h. Entscheidungs- und Handlungsspielräume, verfügt. Der Umfang der Anstaltsautonomie wird unter anderem durch die Art und Intensität der staatlichen Aufsicht bestimmt. Ihre Ausgestaltung ist von der zu erfüllenden Aufgabe und von den Zielen abhängig, die mit der Dezentralisierung verfolgt werden. Sie lässt sich deshalb kaum generell regeln, sondern wird in der für die betreffende Anstalt massgebende Gesetzgebung umschrieben (Georg Müller, Rechtsgutachten betreffend Rolle der Aufsichtskommissionen über verselbständigte öffentlich-rechtliche Anstalten für die Geschäftsleitung des Kantonsrates des Kantons Zürich vom 17. Dezember 2008, S. 7). Die Autonomie der UPK und des USB ergibt sich aus dem ÖSpG. Gemäss § 3 ÖSpG dienen die öffentlichen Spitäler der kantonalen, regionalen und überregionalen medizinischen Versorgung im Rahmen der Leistungsaufträge gemäss dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) (Abs. 1). Sie erbringen bedarfsgerecht gemeinwirtschaftliche Leistungen (Abs. 3) und sie können weitere Leistungen erbringen, soweit dadurch die Erfüllung der staatlichen Leistungsaufträge nicht beeinträchtigt wird (Abs. 4).

Im Bereich der öffentlichen Spitäler sind die Entscheidungs-, Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse dergestalt zwischen Regierungsrat, Verwaltungsrat und Spitalleitung verteilt, dass deren Autonomie ihrem Zweck entsprechend gewahrt bleibt. Massgebend für diese Zuordnung ist das ÖSpG, das den Leitungs- und Aufsichtsorganen zusätzliche Kompetenzen einräumt, um ihnen eine politisch-strategische Steuerung und Kontrolle zu ermöglichen. Damit die Spitäler genügend Handlungs- und Entscheidungsfreiheit haben, um die Ziele der Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung zu erreichen, müssen deren Organen auch wesentliche Teile der Aufsicht übertragen werden, die im Bereich der Zentralverwaltung ansonsten dem Regierungsrat zustehen (Georg Müller, a.a.O., S. 18 f., S. 21).

Gemäss § 11 Abs. 1 ÖSpG ist der Regierungsrat im Rahmen seiner Aufsichtsbefugnisse bloss berechtigt, Auskünfte zu verlangen und in Unterlagen Einsicht zu nehmen. Weitergehende Aufsichtsbefugnisse stehen dem Regierungsrat nicht zu. Er ist insbesondere nicht befugt, im Rahmen seiner

Aufsichtsbefugnis die von den zuständigen Organen der Spitäler getroffenen Entscheidungen aufzuheben, zu ändern oder den Anstaltsorganen rechtsverbindliche Weisungen zu erteilen (Georg Müller, a.a.O., S. 17 f.). Die operative Autonomie der üblichen Spitäler ist im Kanton Basel-Stadt gesetzlich weit gefasst. Auch der Grosse Rat ist nicht befugt, im Rahmen seiner Oberaufsichtsbefugnis die von den zuständigen Organen der Spitäler getroffenen Entscheidungen aufzuheben, zu ändern oder den Anstaltsorganen rechtsverbindliche Weisungen zu erteilen. Indem die Motion genaue Vorgaben für den Standort der KIS macht, greift sie in die Autonomie der beiden Spitäler ein. Der Regierungsrat kann weder das USB noch die UPK zu einer gemeinsamen Realisierung eines neuen Standorts der KIS anhalten, noch kann er die Spitäler zum Abschluss eines Mietvertrages resp. zur Nutzung eines bestimmten Standortes zwingen. Daran ändert auch nichts, dass die Motion verschiedene Varianten vorsieht, wie die Motion zu erfüllen ist. Mit dieser konkreten Forderung versucht die Motion auf einen Einzelfallentscheid einzuwirken, der von beiden üblichen Spitälern im Rahmen der beschriebenen Autonomie zu beschliessen ist. Ausserdem liegt die Motion weder im Kompetenzbereich des Grossen Rates noch in demjenigen des Regierungsrates.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

Im Kanton Basel-Stadt betreiben die UPK auf dem Areal des USB eine Kriseninterventionsstation (KIS). Der Kooperationsvertrag «KIS» wurde vom USB am 21. Dezember 2018 im Hinblick auf die anstehende Bauphase für das Klinikum 3 vorsorglich auf den 31. Dezember 2020 gekündigt und schliesslich bis am 31. Dezember 2022 verlängert. Das USB und die UPK konnten sich zudem auf eine weitere Verlängerung bis zum Umzug der KIS auf den UPK-Campus, welcher voraussichtlich Ende Mai 2023 stattfindet, einigen.

Die KIS befindet sich heute unmittelbar im Bereich des zukünftigen Klinikums 3, welches bereits in einer frühen Bauphase errichtet werden muss, um eine sinnvolle Abfolge von Bau- und Betriebsetappen zu ermöglichen. Die entsprechenden Planungs- und Bauarbeiten sind überaus anspruchsvoll, wie aus dem Bebauungsplan für das Klinikum 3 hervorgeht. Im Rahmen dieser baulichen Erneuerung des USB sind umfangreiche und komplexe Umplatzierungen von Kliniken und Betriebsteilen unvermeidlich. Die räumlichen Kapazitäten des USB werden im Verlauf der anstehenden Bauphase vollends beansprucht. Dies bedeutet, dass der heutige Standort für die KIS spätestens mit Baubeginn nicht mehr zur Verfügung stehen kann.

Die KIS mit ihrem kurzzeit-stationären Angebot bietet Menschen in aussergewöhnlichen Lebenssituationen sowie mit depressiven und psychotischen Störungen oder Suizidalität die Möglichkeit einer entlastenden Auszeit. Die Behandlung erfolgt auf freiwilliger Basis in einem offenen Rahmen.

Aktuell stehen auf dem Areal des USB zwölf Behandlungsplätze für eine auf sieben Tage begrenzte stationäre Behandlung zur Verfügung. Zur interdisziplinären Krisenintervention gehören stützende, klärende und motivierende Gespräche, bei Bedarf eine medikamentöse Behandlung und sozialarbeiterische Interventionen. Darüber hinaus sind der Abstand zur belastenden Situation und der Aufenthalt an einem neutralen Ort wichtige Wirkfaktoren. Das multidisziplinäre erfahrene Behandlungsteam besteht aus Ärztinnen und Ärzten, Pflegefachpersonen und Sozialarbeitenden. Das Angebot der KIS steht an 365 Tagen im Jahr 24 Stunden zur Verfügung. Die Zuweisung kann durch die betroffene Person selbst, Angehörige, Ärztinnen und Ärzte, Psychologinnen und Psychologen, Sozialdienste, über das Gesundheitszentrum Psychiatrie, die Abteilung Patientenaufnahme der UPK, den UPK-Notfall «Psychiatrie» oder die Notfallaufnahme des USB erfolgen.

Jährlich werden 600–800 Patientinnen und Patienten auf der KIS behandelt. Dies entspricht 20% aller stationären Fälle der UPK. Die hohe Akzeptanz der Betroffenen und Zuweisenden spiegelt sich in der Auslastung der KIS wider, die bei 98% liegt.

Zuweisungen in die KIS erfolgen nach Auskunft der UPK mehrheitlich über die für Notfälle rund um die Uhr erreichbare Zentrale Aufnahmestelle auf dem UPK-Campus (ca. 45% inkl. Direktzuweisungen durch Hausärztinnen und Hausärzte) und über die in der Innerstadt verbleibende Akutambulanz (ca. 45%). Über den Konsiliardienst der UPK am USB erfolgen rund 10% der Zuweisungen.

Wie die Zahlen belegen, geschieht die Triagierung heute schon entstigmatisiert und prozessual campusnah. Die Befürchtung der Motionärinnen und Motionäre, dass eine Stigmatisierung von psychiatrischen Kliniken bestehe, die Personen daran hindere, auf dem UPK-Campus Hilfe zu suchen oder in Anspruch zu nehmen, lässt sich mit diesen Daten somit nicht belegen.

3. Zu den einzelnen Forderungen

Die in Punkt 1a bis c geforderte Suche nach geeigneten Standorten für die KIS der UPK, entweder im USB oder an anderen akutsomatischen Spitälern in der Stadt angebunden oder an einem anderen geeigneten Standort in der Nähe des USB, wurde seitens UPK bereits unternommen. Seit der Kündigung des Mietvertrages für die Räumlichkeiten im USB wurden verschiedenen Alternativen ausserhalb des UPK-Campus gesucht und diskutiert. Alternativen zum Verbleib am USB oder eine Anbindung an ein anderes akutsomatisches Spital in Basel-Stadt wurden aktiv und intensiv gesucht, es konnte jedoch keine geeignete Lösung gefunden werden. Auch die Suche auf dem freien Markt nach einem anderen Standort in der Nähe des USB war nicht erfolgreich. Es ist weder erkennbar, dass die durch die Motionärinnen und Motionäre geforderte weitere Suche in den nächsten fünf Jahren zu einem anderen Ergebnis kommen würde, noch sieht sich der Regierungsrat, wie im vorstehenden Kapitel 1 zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion erläutert, befugt, die von den zuständigen Organen des Spitals getroffene Entscheidung aufzuheben und eine weitere Suche nach alternativen Standorten anzuordnen.

Die in Punkt 2 der Motion geforderte alternative Wiederaufnahme der KIS innerhalb von zehn Jahren im Neubau des USB ist nicht Teil der aktuellen Planung. Wie in Kapitel 1 zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion erläutert, sieht sich der Regierungsrat auch diesbezüglich nicht befugt, die von den zuständigen Organen des Spitals getroffene Entscheidung zu diesem Thema aufzuheben oder eine dieser Entscheidung widersprechende Lösung anzuordnen.

Zudem halten der Regierungsrat wie auch die UPK den Betrieb der KIS am Standort der UPK für eine sehr geeignete und sinnvolle Lösung, welche insbesondere den Versorgungsanliegen vollauf gerecht wird. Auf dem Areal der UPK kann die KIS das medizinische Konzept inklusive somatischer Betreuung ohne Qualitätsverluste weiterführen. Dies wird als eine Chance für eine optimierte Versorgung im Kanton betrachtet, die zudem von der Nähe zu weiteren Therapiemöglichkeiten und diagnostischen Verfahren der UPK profitiert. Menschen in psychischen Krisen bekommen somit weiterhin eine niederschwellige, hochstehende und zielgerichtete Unterstützung. Zudem lassen sich bei der gewählten Campuslösung bestehende Ressourcen besser bündeln und effizientere Arbeitsabläufe implementieren, wovon auch die Patientinnen und Patienten profitieren. Der bekanntermassen bestehende Fachkräftemangel im Gesundheitswesen betrifft auch die psychiatrischen Kliniken. Eine geografische Bündelung der Angebote auf dem UPK-Campus ermöglicht es, Fachpersonal wie Psychiaterinnen und Psychiater, Psychologinnen und Psychologen sowie Pflegefachpersonen effizienter einzusetzen und so dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

4. Fazit

Die KIS stellt ein für die Gesundheitsversorgung der Region sehr wichtiges Angebot dar, welches jährlich viele Patientinnen und Patienten betreut. Es ist in der Bevölkerung breit bekannt und geniesst hohe Anerkennung. Die Zuweisung der Patientinnen und Patienten zur KIS geschieht bereits heute entstigmatisiert zum Grossteil über die Zentrale Aufnahme auf dem Campus der UPK oder die Akutambulanz in der Innerstadt. Angesichts der vielen Argumente, welche für eine campusnahe

Lösung sprechen, erkennt der Regierungsrat keine Notwendigkeit, innerhalb der nächsten fünf Jahre weiter nach einer alternativen Mietlösung für die KIS am oder in der Nähe des USB zu suchen. Auch sieht sich der Regierungsrat wie in Kapitel 1 zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion erläutert, nicht befugt, das USB oder die UPK zu einer gemeinsamen Realisierung eines neuen Standorts anzuhalten, oder die Spitäler zum Abschluss eines Mietvertrages resp. zur Nutzung eines bestimmten Standortes zu verpflichten.

Ausserdem verweist der Regierungsrat auf den Anzug Sarah Wyss betreffend «die KIS muss im Akut-Spital bleiben - jetzt muss der Kanton handeln» (vormals Motion, mit GRB 20/08/34G vom 19. Februar 2020 dem Regierungsrat als Anzug überwiesen und mit GRB 20/11/2.45G vom 16. März 2022 stehengelassen). Der Umzug der KIS auf den UPK-Campus und dessen Auswirkungen auf die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung wird in diesem Rahmen thematisiert werden. Der Regierungsrat ist zuversichtlich, dass der Umzug keinen negativen Einfluss auf die Nutzung des Angebots haben wird. Nach dem Vorliegen erster Daten und Erfahrungen nach der Einführungsphase der KIS am neuen Standort auf dem UPK-Campus wird dies jedoch detailliert analysiert werden. Der Regierungsrat wird darüber in der nächsten Beantwortung des Anzugs Sarah Wyss berichten.

5. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Melanie Nussbaumer und Konsorten betreffend «Niederschwelliger Zugang zur Kriseninterventionsstation (KIS)» dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin