



An den Grossen Rat

14.1332.01

GD/P141332

Basel, 3. Dezember 2014

Regierungsratsbeschluss vom 2. Dezember 2014

„Kantonale Volksinitiative "KJP-Klinik im Zentrum von Basel"

Bericht über die rechtliche Zulässigkeit der Initiative und zum weiteren Vorgehen

Inhalt

1. Begehren.....	3
2. Zustandekommen der Initiative.....	3
2.1 Initiativtext	3
2.2 Vorprüfung.....	3
2.3 Zustandekommen	3
2.4 Überweisung an der Regierungsrat	3
3. Rechtliche Zulässigkeit der Initiative	4
3.1 Das Anliegen der Initiative	4
3.2 Formulierte - unformulierte Initiative	4
4. Prüfung der Zulässigkeit der Initiative	4
4.1 Beachtung höherstehenden Rechts (Bundesrecht, Staatsverträge)	4
4.2 Beachtung kantonalen Rechts	5
4.3 Keine Unmöglichkeit	5
4.4 Einheit der Materie	6
5. Antrag auf Überweisung der Initiative zur Berichterstattung an den Regierungsrat; weiteres Vorgehen.....	6
6. Antrag.....	7

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, die formulierte Initiative „KJP-Klinik im Zentrum von Basel“ für rechtlich zulässig zu erklären und dem Regierungsrat zur Berichterstattung innert sechs Monaten zu überweisen.

2. Zustandekommen der Initiative

2.1 Initiativtext

Kantonale Volksinitiative «KJP-Klinik im Zentrum von Basel»

«Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 reichen die Unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten, folgende formulierte Initiative ein:

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt wird in § 27 mit Absatz 3 wie folgt ergänzt:

„³ Der Kanton betreibt die Kinder- und Jugendpsychiatrie organisatorisch unabhängig von der Erwachsenenpsychiatrie und räumlich in der Nähe des Universitätskinderspitals UKBB.“

2.2 Vorprüfung

Am 12. Dezember 2013 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative «KJP-Klinik im Zentrum von Basel» den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 14. Dezember 2013 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 14. Dezember 2013 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 14. Juni 2015 abläuft.

2.3 Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Gestützt auf die §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 17. September 2014 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative «KJP-Klinik im Zentrum von Basel» mit 3'470 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 20. September 2014 veröffentlicht worden.

2.4 Überweisung an den Regierungsrat

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von drei Monaten Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

3. Rechtliche Zulässigkeit der Initiative

3.1 Das Anliegen der Initiative

Die vorliegende Initiative richtet sich im Wesentlichen gegen den geplanten Neubau der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Klinik (KJPK) auf dem Areal der Universitären Psychiatrischen Kliniken (UPK). Nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten soll vielmehr ein anderer Standort in der Nähe des Universitäts-Kinderspitals beider Basel (UKBB), gesucht werden. Darüber hinaus wird gefordert, dass die Kinder- und Jugendpsychiatrie von der Erwachsenenpsychiatrie organisatorisch unabhängig geführt wird.

3.2 Formulierte - unformulierte Initiative

Nach § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Bei der vorliegenden Initiative «KJP-Klinik im Zentrum von Basel» handelt es sich um einen ausformulierten Verfassungstext. Nach dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten soll § 27 der Verfassung mit einem dritten Absatz ergänzt werden. Zweck ist somit die Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlage für die in der Initiative formulierten Forderungen. Die neue Bestimmung lässt sich denn auch ohne weiteres Dazutun in das bestehende Regelwerk einfügen und erfüllt damit die Erfordernisse an eine ausformulierte Initiative gemäss § 47 Abs. 3 KV bzw. § 1 IRG.

4. Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

Nach § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

4.1 Beachtung höherstehenden Rechts (Bundesrecht, Staatsverträge)

Das Gesundheitswesen ist aufgrund der Generalklausel von Art. 3 BV grundsätzlich Sache der Kantone (vgl. auch Art. 118 BV). Der Bund besitzt indes in einzelnen Bereichen relativ weitgehende Befugnisse, Normen zu erlassen (Art. 117 und Art. 118 BV), und in gewissen Bereichen wie etwa dem Sozialversicherungs- und Krankenversicherungsrecht kommt ihm eine umfassende Rechtsetzungskompetenz zu. Mit der am 1. Januar 2012 in Kraft gesetzten Revision des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) wurde die Spitalfinanzierung neu geregelt (BBl 2004 5551). In diesem Rahmen enthält das KVG gewisse zwingende Vorgaben, denen die Spitäler zu genügen haben, damit sie zur Leistungserbringung in der Krankenversicherung befugt sind (Art. 39 KVG). Zur vorliegend ausschliesslich interessierenden Frage des geeigneten Standortes eines Spitalbaus sowie zur Organisationsstruktur eines öffentlichen Spitals enthält das Bundesrecht indessen keine Vorschriften. Aufgrund der subsidiären Generalklausel zugunsten der Kantone (Art. 3 BV) liegt die Kompetenz für diese Entscheide ausschliesslich beim Kanton.

Die Anliegen der vorliegenden Initiative stehen nach dem Gesagten nicht in Widerspruch zu Bundesrecht. Ebenso sind keine Kollisionen mit Normen eines Staatsvertrags ersichtlich.

4.2 Beachtung kantonalen Rechts

Die Kantonsverfassung enthält in den §§ 26 – 28 gesundheitsrelevante Bestimmungen. Nach § 27 Abs. 1 KV betreibt der Kanton öffentliche Spitäler und Kliniken. Im Hinblick auf die bereits erwähnte Revision des KVG zur Spitalfinanzierung auf Bundesebene hat der Grosse Rat am 16. Februar 2011 das Gesetz über die öffentlichen Spitäler des Kantons Basel-Stadt (Öffentliche Spitäler-Gesetz, ÖSpG, SG 331.100) verabschiedet. Hauptgegenstand des am 1. Januar 2012 wirksam gewordenen Gesetzes war die Verselbständigung der öffentlichen Spitäler. Seit der Wirksamkeit des ÖSpG sind die öffentlichen Spitäler nicht mehr Teil der kantonalen Verwaltung, sondern Unternehmen des Kantons in der Form selbstständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 2 ÖSpG) und eigenen Organen (§ 5 ÖSpG). Zu den öffentlichen Spitälern gehören gemäss § 1 ÖSpG das Universitätsspital, das Felix Platter-Spital und die Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UPK).

Das oberste Führungsorgan der UPK ist der Verwaltungsrat (§§ 1 und 7 ÖSpG). Er ist für die Festlegung der strategischen Ausrichtung im Rahmen der vom Regierungsrat bestimmten Eigentümerstrategie und der Leistungsaufträge zuständig und legt die Organisation fest (§ 7 Abs. 2 Bst. a und f ÖSpG). Im Rahmen dieser gesetzlich festgelegten Aufgaben ist der Verwaltungsrat somit für die Entscheide im Zusammenhang mit dem geplanten Neubau der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Klinik zuständig. Ebenso gehört die Festlegung der Organisationsstruktur mit der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Klinik als Teil der UPK zu den gesetzlich festgelegten Aufgaben des Verwaltungsrates.

Diese gesetzliche Ordnung stützt sich auf das verfassungsmässige Prinzip der Gewaltenteilung, wonach der Regierungsrat als leitende und oberste vollziehende Behörde die Eigentümerinteressen des Kantons wahrnimmt (§§ 101 ff. KV). Der Regierungsrat steht nicht nur der kantonalen Verwaltung vor, sondern er beaufsichtigt die anderen Träger öffentlicher Aufgaben in deren Ausübung (§ 108 Abs. 1 KV).

Mit der vorliegenden Volksinitiative soll für einen Einzelfall mittels einer Verfassungsrevision in diese gesetzlich festgelegte Kompetenzregelung eingegriffen werden. Der Regierungsrat bzw. die zuständigen Organe der UPK werden mittels der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung angewiesen, einen Standort für den geplanten Neubau der KJPK räumlich in der Nähe des UKBB zu suchen. Zudem soll die organisatorische Unabhängigkeit auf Verfassungsstufe verankert werden.

Kantonsverfassungen haben staatsrechtliche Grundsatzfragen zu behandeln. Nach diesem Verständnis weist die neu einzufügende Regelung nicht Verfassungsrang auf. Zudem mag ein derartiger Eingriff in die Kompetenzen des Regierungsrates bzw. des Verwaltungsrates der UPK aus strategisch-unternehmerischer Warte fragwürdig erscheinen. Es besteht indessen kein Gültigkeitserfordernis des Inhalts, dass durch formulierte Volksinitiativen nur Verfassungsbestimmungen vorgeschlagen werden dürften, die einen „verfassungswürdigen“ Inhalt aufweisen. Die Frage der Verfassungswürdigkeit bleibt vielmehr eine politische Frage.

4.3 Keine Unmöglichkeit

Wie vorstehend bereits dargelegt, verlangt die Initiative einen alternativen Standort räumlich in der Nähe des Universitäts-Kinderspitales beider Basel (UKBB) bzw. im Zentrum von Basel für den geplanten Neubau der KJPK. Unter dem Gesichtspunkt der Durchführbarkeit könnte diese Forderung ausserordentlich problematisch werden. Gänzlich unmöglich ist das Anliegen aber nicht. Die Volksinitiative verlangt demnach nichts Unmögliches.

4.4 Einheit der Materie

Gemäss Art. 75 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.

Gemäss der Praxis des Bundesgerichts und der Lehre verlangt der Grundsatz der Einheit der Materie, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Wird der Grundsatz missachtet, können die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Auffassung nicht ihrem Willen gemäss zum Ausdruck bringen. Es dürfen nicht verschiedene Vorschläge unterschiedlicher Natur oder mit verschiedenen Zielen vermischt werden. Zwischen den verschiedenen Teilen einer Volksinitiative muss somit ein innerer Zusammenhang sowie eine Einheit des Ziels bestehen, d.h. ein Sachzusammenhang, der die Vereinigung mehrerer Vorschläge in einer einzigen dem Volk unterbreiteten Frage als objektiv gerechtfertigt erscheinen lässt. Als Massstab dafür gilt unter anderem die Sicht der oder des aufgeklärten, politisch interessierten Stimmbürgerin oder Stimmbürgers (BGE 129 I 366; 130 I 185 in Praxis 95 (2006) Nr. 13; 129 I 381 in Pra 93 (2004) Nr. 91).

Bei der Initiative «KJP-Klinik im Zentrum von Basel» geht es nicht nur um die Standortfrage, sondern auch um ein organisatorisches Anliegen. Es werden zwei Anliegen vermengt, die theoretisch auch einzeln und für sich allein Gegenstand einer Abstimmungsfrage bilden könnten. Es stellt sich demnach die Frage, ob diese zwei Anliegen geeignet sind, bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ein rechtlich relevantes Entscheidungsdilemma hervorzurufen. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die beiden Anliegen je für sich betrachtet bei der Stimmbevölkerung unterschiedlich beurteilt werden können. Diese Problematik stellt sich indessen häufig auch bei Abstimmungen über ganze Gesetzestexte. Bei näherer Betrachtung kann durchaus ein genügender Zusammenhang zwischen den beiden Anliegen der Volksinitiative gesehen werden, denn sie verfolgt ein einziges Ziel und betrifft eine einheitliche Thematik: Sie will die räumliche Trennung und organisatorische Unabhängigkeit der Kinder- und Jugendpsychiatrie von der Erwachsenenpsychiatrie vorschreiben. Diesem Anliegen kann man ohne rechtlich relevantes Dilemma zustimmen oder nicht.

Somit kann die Einheit der Materie vorliegend als gewahrt angesehen werden.

Die Initiative widerspricht deshalb den in § 48 KV festgehaltenen Gültigkeitserfordernissen nicht und ist als rechtlich zulässig zu erklären.

5. Antrag auf Überweisung der Initiative zur Berichterstattung an den Regierungsrat; weiteres Vorgehen

Die vorliegende Initiative richtet sich im Wesentlichen gegen den geplanten Neubau der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Klinik (KJPK) auf dem Areal der Universitären Psychiatrischen Kliniken (UPK). Nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten soll ein anderer Standort im Zentrum von Basel, vorzugsweise in der Nähe des Universitäts-Kinderspitals beider Basel (UKBB), in Betracht gezogen werden. Darüber hinaus wird gefordert, dass die Kinder- und Jugendpsychiatrie von der Erwachsenenpsychiatrie organisatorisch unabhängig geführt wird.

Die durch die Initiative aufgeworfenen Standortfragen sowie die aktuellen Fragestellungen über Herausforderungen und Bedürfnisse der Jugend- und Kinderpsychiatrie sind nach Auffassung des Regierungsrates in einem Bericht an den Grossen Rat zu erörtern. Dieser Bericht bietet Gelegenheit für eine Auslegeordnung und Diskussion über die Ausgangslage, die Standortevaluati-on sowie Perspektiven der Kinder- und Jugendpsychiatrie. Ferner sind die Auswirkungen bei einer Annahme der Initiative zu erläutern.

6. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin

Beilage
Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

über die rechtliche Zulässigkeit der Initiative „KJP-Klinik im Zentrum von Basel“ und zum weiteren Vorgehen

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Die mit 3'470 gültigen Unterschriften zustande gekommene formulierte Initiative „KJP-Klinik im Zentrum von Basel“ wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird gemäss § 18 Abs. 3 lit. b IRG dem Regierungsrat zur Berichterstattung innert sechs Monaten überwiesen.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.