

## Vorlage an den Landrat

### Beantwortung der Interpellation 2018/887 von Regina Werthmüller: «Gleich lange Spiesse» 2018/887

vom 22. Januar 2019

#### 1. Text der Interpellation

Am 25. Oktober 2018 reichte Regina Werthmüller die Interpellation 2018/887 «Gleich lange Spiesse» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

*Am 10. Februar 2019 wird die Bevölkerung von Baselland und Baselstadt über die Staatsverträge zur Fusion der öffentlichen Spitäler beider Basel und zur gemeinsamen Planung der Gesundheitsversorgung an der Urne entscheiden können. Dieser Abstimmungstermin wurde von beiden Regierungen diese Woche bestätigt.*

*Befürworter wie Gegner der Spitalfusion bringen sich in Stellung und lancieren ihre Kampagnen in den nächsten Wochen. Bei dieser Abstimmung geht es um die wichtigste und zukunftsweisendste Ausrichtung der Gesundheitsversorgung beider Basel für die nächsten Jahrzehnte. Daher ist es naheliegend, dass sich die Spitäler, als persönlich Betroffene, am politischen Diskurs beteiligen.*

*Von Seiten SP-Grossrat Sebastian Kölliker und Fusionsgegnern wird jedoch befürchtet, dass beide Spitäler, das Unispital Basel (USB) und das Kantonsspital Baselland (KSBL) Steuer- sowie Krankenkassengelder für ihre Kampagne verwenden. Diese Bedenken entnehme ich seiner Interpellation, die er im Grossen Rat eingereicht hat und aus den aktuellen Medien.*

*Für die Fusionsgegner ist es anscheinend nicht relevant aus welchen Töpfen die finanziellen Mittel der Privatspitäler für ihre Kampagnen fliessen. Es stellen sich aber bei beiden, bei den Privatspitälern wie auch bei den öffentlichen Spitalern, die gleichen Fragen.*

*In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:*

*1. Wie stellt die Regierung sicher, dass Privatspitäler in Basel-Stadt und Baselland, die sich öffentlich gegen die Spitalfusion engagieren (Adullam Spital, Klinik Arlesheim, Bethesda Spital, Klinik Birshof, Ergolz Klinik, Palliativzentrum Hildegard, Merian Iselin Klinik, Reha Chrischona, REHAB Basel, Rennbahnklinik, Schmerzlinik Basel, Klinik Sonnenhalde Riehen St. Claraspital, Vista Klinik) zur Finanzierung ihrer politischen Komitees keine Steuergelder verwenden?*

*2. Wie stellt die Regierung sicher, dass Privatspitäler in Basel-Stadt und Baselland, die sich öffentlich für die Spitalfusion engagieren (Adullam Spital etc.) zur Finanzierung ihrer politischen Komitees keine Steuergelder verwenden?*

*3. Können die Kantone Baselland und Basel-Stadt sicherstellen, dass ihre Beiträge von 55% an stationäre Leistungen öffentlicher und privater Spitäler nicht für politische Abstimmungs-kämpfe zweckentfremdet werden?*

*4. Wie begründet der Regierungsrat eine allfällige Ungleichbehandlung öffentlicher und privater Spitäler bei einer allfälligen Mitfinanzierung der Abstimmungskampagne.*

*Ich bedanke mich bei der Regierung für die Beantwortung meiner Fragen.*

## **2. Einleitende Bemerkungen**

Bei der Öffentlichkeitsarbeit für das Projekt der „Gemeinsamen Gesundheitsregion beider Basel“ generell und insbesondere beim Auftritt in der Abstimmungsphase gilt die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts (1P.59/1991 vom 11. Dezember 2011 (in ZBI 94/1993 S. 119) und 1P.141/1994 vom 26. Mai 1995 (in: ZBI 97/1996 S. 233)). Das Bundesgericht geht davon aus, dass Unternehmen, die – unabhängig von ihrer Organisationsform – direkt oder indirekt unter dem bestimmenden Einfluss eines Gemeinwesens stehen, grundsätzlich zur politischen Neutralität verpflichtet sind. Eine Stellungnahme sei im Einzelfall jedoch zulässig, wenn ein Unternehmen durch eine Abstimmung besonders („qualifiziert“) betroffen ist.

Das Bundesgericht erlaubt es sowohl der Zentralverwaltung (z.B. Regierungen, Verwaltungsmitgliedern) als auch den dezentralen Verwaltungsträgern (als solche werden öffentliche Unternehmen angesehen), sich zu ihren Vorlagen zu äussern. Diese Äusserungen unterstehen generell den Prinzipien der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit und der Transparenz. Dabei soll verhindert werden, dass die Behörden eine dominierende Rolle im Abstimmungskampf einnehmen.

Verselbstständigte öffentliche Betriebe, im vorliegenden Fall z.B. das Kantonsspital Baselland (KSBL), haben gemäss Gerichtspraxis somit die Möglichkeit, sich im Abstimmungskampf zu äussern. Wenn sie von einer Vorlage besonders betroffen sind, so dürfen sie jene Mittel der Meinungsbildung einsetzen, die in einem Abstimmungskampf von den Befürwortern und Gegnern der Vorlage üblicherweise verwendet werden. Das Bundesgericht wendet die Praxis bezüglich der Interventionen auch auf privatrechtlich konstituierte, selbständige Unternehmen an, welche eine öffentliche Aufgabe erfüllen, d.h. diese Vorgaben gelten auch für nicht-staatliche Spitäler mit einem öffentlichen Leistungsauftrag.

Am 10. Februar 2019 wird die Stimmbevölkerung der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt unter anderem über den Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Universitätsspital Nordwest AG (USNW) abstimmen. Es dürfte unbestritten sein, dass das KSBL von dieser Abstimmung stärker betroffen ist, als jede andere öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Basel-Landschaft. Es ist damit davon auszugehen, dass ein Interesse der Stimmberechtigten daran besteht, eine Stellungnahme des KSBL zu erhalten, um sich ein umfassendes Bild von der Abstimmungsvorlage zu machen. Bei seinen Interventionen muss dieses jedoch zwingend die von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Grundsätze der Transparenz, der Sachlichkeit und der Verhältnismässigkeit beachten. Das KSBL muss sich zudem Zurückhaltung auferlegen und darf die Abstimmungskampagne nicht durch den Einsatz unverhältnismässiger Mittel oder besonders intensiver Werbemethoden beherrschen, d.h. es darf nicht als bestimmender Akteur einer Kampagne auftreten.

### 3. Beantwortung der Fragen

1. *Wie stellt die Regierung sicher, dass Privatspitäler in Basel-Stadt und Baselland, die sich öffentlich gegen die Spitalfusion engagieren (Adullam Spital, Klinik Arlesheim, Bethesda Spital, Klinik Birshof, Ergolz Klinik, Palliativzentrum Hildegard, Merian Iselin Klinik, Reha Chrischona, REHAB Basel, Rennbahnklinik, Schmerzklinik Basel, Klinik Sonnenhalde Riehen St. Claraspital, Vista Klinik) zur Finanzierung ihrer politischen Komitees keine Steuergelder verwenden?*

Alle Spitäler, ob öffentlich oder privat, erhalten die stationären Behandlungskosten, die sie für Patientinnen und Patienten erbracht haben, gleichermassen von den Steuer- und Prämienzahlenden vergütet. Der Kanton Basel-Landschaft entrichtet 55 Prozent an die Kosten für stationäre Aufenthalte seiner Einwohnerinnen und Einwohner. Die restlichen 45 Prozent vergüten die Krankenversicherer. Der Regierungsrat erwartet, dass sowohl öffentliche als auch private Spitäler verantwortungsvoll mit ihren Finanzmitteln umgehen und diese auch während des Abstimmungskampfs in korrekter Weise einsetzen.

Ob die privaten Spitäler in gleicher Weise wie die direktbetroffenen Spitäler KSBL und USB von der Spitalfusion zum USNW „qualifiziert“ betroffen sind, ist in Frage zu stellen. Fassen die privaten Spitäler jedoch eine Beteiligung an einem Abstimmungskampf ins Auge, müssen für ihren Auftritt und finanzielle Beteiligung dieselben Grundsätze der Transparenz (Offenlegung), der Sachlichkeit und der Verhältnismässigkeit gelten.

Auf Anfrage haben die Privatspitäler beider Basel gegenüber der VGD festgehalten, dass sie sehr wohl betroffen seien von den beiden zur Abstimmung vorliegenden Staatsverträgen<sup>1</sup>. Sie sind der Auffassung, dass die beiden Regierungsräte die geplante Fusion in den Medien einseitig positiv darstellen und es sei ihnen ein Anliegen, dass sich die Stimmenden ihre Meinung unverfälscht bilden können. Dies sei nur dann möglich, wenn Pro und Contra bekannt sind. Weil sie zu einer ausgewogenen Meinungsbildung beitragen wollen, hätten die beiden Verbände der Privatspitäler<sup>2</sup> entschieden, dem Verein „Nein zu den Staatsverträgen“ beizutreten. Der Verein finanziere eine entsprechende Nein-Kampagne. Für die Kampagnen-Massnahmen würden 75'000 Franken budgetiert. Beide Verbände der Privatspitäler beteiligen sich an der Nein-Kampagne des Vereins „Nein zu den Staatsverträgen“ und lösen dazu einen Teil der Verbandsreserven auf, die sie im Laufe der Jahre gebildet haben. Die einzelnen Privatspitäler beteiligen sich nach Angaben der Verbände nicht direkt mit finanziellen Mitteln.

2. *Wie stellt die Regierung sicher, dass Privatspitäler in Basel-Stadt und Baselland, die sich öffentlich für die Spitalfusion engagieren (Adullam Spital etc.) zur Finanzierung ihrer politischen Komitees keine Steuergelder verwenden?*

KSBL und USB informieren Öffentlichkeit, Patienten und Mitarbeitende über ihr gemeinsames Fusionsprojekt. Als Direktbetroffene sind sie gemäss den Ausführungen in der Einleitung von der Abstimmung direkt, respektive „qualifiziert“, betroffen. Sie dürfen sich deshalb in der Abstimmungsphase angemessen zu ihrem Projekt, das Gegenstand dieser Abstimmung ist, äussern. Dasselbe würde für Privatspitäler gelten, wenn sie von den Vorlagen qualifiziert betroffen wären.

---

<sup>1</sup> Neben dem Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft über die Universitätsspital Nordwest AG ist dies auch der Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft betreffend Planung, Regulation und Aufsicht in der Gesundheitsversorgung

<sup>2</sup> Basler Privatspitäler-Vereinigung und Basellandschaftlichen Verband der Privatkliniken

3. *Können die Kantone Baselland und Basel-Stadt sicherstellen, dass ihre Beiträge von 55 % an stationäre Leistungen öffentlicher und privater Spitäler nicht für politische Abstimmungskämpfe zweckentfremdet werden?*

Der Kanton Basel-Stadt entrichtet 56 % und der Kanton Basel-Landschaft 55 % an die Kosten stationärer Leistungen öffentlicher und privater Spitäler.

Für die Antwort wird ansonsten auf die Ausführungen zu den Fragen 1 und 2 verwiesen. Wenn die entsprechenden Rahmenbedingungen erfüllt sind respektive eingehalten werden, stellt eine Beteiligung am Abstimmungskampf keine Zweckentfremdung von Geldern dar.

Die öffentlichen Spitäler haben sich vor allem mit Informationen wie Entscheidungsgrundlagen für die Parlamente, Komitees und andere Interessierte beteiligt. Zudem sind im Oktober 2018 drei Standaktionen durchgeführt worden, bei denen die Bevölkerung in Laufen, Liestal und Basel über das USNW informiert wurde. Die Kosten beliefen sich auf 9'500 Franken und wurden je hälftig vom USB und dem KSBL getragen. Im Januar 2019 werden die Standaktionen wiederholt mit nochmaligen Kosten von rund 9'500 Franken. Die beiden Spitäler werden sich überdies mit einem Beitrag von voraussichtlich 25'000 Franken pro Spital an den Kosten des Pro-Komitees beteiligen.

4. *Wie begründet der Regierungsrat eine allfällige Ungleichbehandlung öffentlicher und privater Spitäler bei einer allfälligen Mitfinanzierung der Abstimmungskampagne.*

Das Bundesgericht äussert sich zur Involvierung von Behörden in Abstimmungskämpfen folgendermassen: Für die behördliche Information seitens der Zentralverwaltung gelten noch strengere Voraussetzungen als für öffentliche Unternehmen insbesondere bezüglich der Sachlichkeit (Ausgewogenheit) der Information. Der Grundsatz der Transparenz besagt, dass behördliche Information als solche erkennbar sein muss; eine verdeckte Einflussnahme ist unzulässig. Aus diesem Grundsatz wird auch ein Verbot der behördlichen Unterstützung von privaten Abstimmungskomitees abgeleitet, da Behörden und Private stets getrennt voneinander informieren müssen. Weiter dürfen sich die Behörden bei ihren Interventionen im Abstimmungskampf nur verhältnismässiger Mittel bedienen.

Die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion BL (VGD) und das Gesundheitsdepartement BS (GD) engagieren sich nicht in Abstimmungskomitees. Sie haben zwischen Dezember 2015 bis September 2017 insgesamt sieben gemeinsame öffentliche Veranstaltungen durchgeführt. Die Kosten beliefen sich auf durchschnittlich gerundet 5'000 Franken pro Anlass für Inserate im Vorfeld, Flyer, Saalmiete, Technik, etc. Die Totalkosten für alle Anlässe betrug rund 35'000 Franken. Die Anlässe in Basel übernahm das GD, diejenigen in Baselland die VGD.

Ausserdem wurde die Webseite [www.chance-gesundheit.ch](http://www.chance-gesundheit.ch) im September 2015 online gestellt. Die Kosten für das Programmieren der Webseite betragen 3'700 Franken, diejenigen für das Newsletter-Tool 500 Franken. Die initialen Textarbeiten, das seither regelmässige Aktualisieren der Webseite sowie das Verfassen der Newsletter werden intern von den Kommunikationsverantwortlichen des Projektes seitens GD BS und VGD BL wahrgenommen.

Die beiden Gesundheitsdirektoren nehmen zum jetzigen Zeitpunkt, wenige Wochen vor der Abstimmung, in beiden Kantonen lediglich noch Einladungen an Podiumsdiskussionen, Medienauftritte oder andere Veranstaltungen von Dritten wahr.

Den beiden Regierungen ist hingegen zur Kenntnis gebracht worden, dass in Eingangshallen und weiteren öffentlich zugänglichen Räumen einzelner Privatspitäler sehr prominent Abstimmungsplakate und –broschüren zur Spitalfusion („Nein zur Spitalfusion“) aufliegen und an alle Mitarbeitende mit dem Lohnausweis verschickt wurden. Sie erachten den in einzelnen Privatspitälern erfolgten Aushang von Propagandamaterial im öffentlich zugänglichen Spitalbereich und dessen Versand an Mitarbeitende als problematisch. Sie erwarten von allen Spitalern, die einen Leistungsauftrag gemäss Spitalliste haben, d.h. von den öffentlichen und den privaten Spitalern gleichermaßen, dass sie angemessen informieren und namentlich auf die Auflage und den Aus-

hang von Propagandamaterial der Ja- oder Nein-Kampagne im für Patienten und Besuchende zugänglichen Spitalareal konsequent verzichten.

Liestal, 22. Januar 2019

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich