

Bericht der Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission an den Landrat

betreffend Diverse Vorstösse zur strategischen Ausrichtung des Kantonsspitals Baselland KSBL

2017/537

vom 2. Januar 2018

1. Ausgangslage

In den letzten Jahren wurden im Landrat diverse Vorstösse eingereicht, die sich mit der strategischen Ausrichtung des Kantonsspitals Baselland KSBL auseinandersetzen. Auf zwei dieser Vorstösse – «Privatisierung der Spitäler Basel-Landschaft» (2015/313) und «Mut zu kreativen Lösungen – auch im Gesundheitsbereich (2017/084) – wird im Bericht des Regierungsrats konkret Bezug genommen. In beiden wird zur Debatte gestellt, ob das kantonseigene Spital KSBL die bisherigen bzw. neu geplanten Leistungen an seinen drei Standorten weiter erbringen soll, oder ob diese nicht auch durch Dritte erbracht werden könnten. Während es im ersten Vorstoss um die Frage geht, ob der Kanton den Standort Bruderholz privatisieren sollte, geht es im zweiten um die Frage, ob der Standort Laufen an Dritte veräussert werden könnte. Der Regierungsrat prüfte im Folgenden die drei Varianten «Alleingang», «Zusammenschluss mit einem Dritten» und «Verkauf» und zeigte aus Eigentümer- und Versorgungssicht Chancen und Risiken dieser strategischen Stossrichtungen auf.

Die Variante «Zusammenschluss mit einem Dritten» entspricht der von den beiden Regierungen BL und BS angestrebten Integration von KSBL und Universitätsspital Basel (USB) in eine gemeinsame Spitalgruppe, deren Ziele im Rahmen der Vernehmlassung ausführlich dargestellt wurden. Es ist die Variante, die vom Regierungsrat favorisiert wird. Sie bietet die Chance, dank einer gemeinsamen Planung bestehende Kapazitäten substantiell abzubauen: Bis 2026 werden damit rund 120 Betten weniger benötigt als im Falle eines Alleingangs der beiden Spitäler. Dank dem Zusammenschluss wird die Rechnung der Spitalgruppe um rund CHF 70 Mio. pro Jahr günstiger ausfallen, zudem wird der Kanton pro Jahr mit rund CHF 6.5 Mio. entlastet (v.a. GWL). Der Regierungsrat geht davon aus, dass nur mit der Spitalgruppe, nebst dem Ziel einer optimierten Gesundheitsversorgung der Bevölkerung mit klaren Angebotsprofilen an allen drei Standorten, auch das Ziel der Sicherung der Hochschulmedizin in der Region erreicht werden kann.

Mit der Variante «Optimierung im Alleingang» würden alle drei Standorte weiter betrieben werden. Im Ergebnis würde das Leistungsangebot an den BL-Standorten weitgehend jenem der «Spitalgruppe» entsprechen. Das Investitionsvolumen betrüge bis 2025 rund CHF 500 Mio., und bis 2036 CHF 800 Mio. Wie im Szenario Spitalgruppe geht das KSBL von der Wandlung der beiden Darlehen des Kantons im Umfang von rund CHF 153 Mio. aus. Als Chance kann das KSBL Strukturen an den einzelnen Standorten unternehmensintern dem Bedarf bzw. den wirtschaftlichen Möglichkeiten anpassen. Im Unterschied zur Variante Spitalgruppe gäbe es keine «universitäre Verpflichtung». Als Risiko drohen dem KSBL während einer mehrjährigen Transformationsphase weitere erhebliche Patientenverluste an Private und an das USB. «Worst case» wäre eine Nachschusspflicht durch den Kanton oder die Schliessung der Standorte Bruderholz und/oder Laufen.

Mit der Variante «Verkauf des KSBL» müsste, um den Rollenkonflikt zwischen dem Kanton als Eigentümer und dem Kanton als Planer, Regulator, Beaufsichtiger und Besteller zu lösen,

konsequenterweise das gesamte KSBL veräussert werden, was verschiedene Fragen und Unklarheiten bezüglich der strategischen Ziele des Käufers nach sich ziehen würde.

Der Regierungsrat gibt zu bedenken, dass ohne Kenntnis des Käufers und der wirtschaftlichen Situation des KSBL zum Zeitpunkt des Kaufs es schwierig zu prognostizieren sei, ob der Kanton vom bisher eingesetzten Kapital in der Höhe von CHF 86 Mio. bzw. rund CHF 153 Mio. (Höhe der Darlehen des Kantons an das KSBL exkl. Zinsen) überhaupt einen Teil sichern kann oder ob mit einem endgültigen Abschreiber in der Höhe von CHF 239 Mio. gerechnet werden muss. Die Wahrscheinlichkeit für letzteres Szenario beurteilt der Regierungsrat als hoch.

Letztlich seien Chancen und Risiken einer Privatisierung auch eine ordnungspolitische Glaubensfrage. Für den Kanton eignet sich der derzeitige wirtschaftliche Zustand des KSBL nicht für einen Verkauf. Er ist überzeugt, mit der Variante Spitalgruppe den richtigen Weg zur Sicherung des eingesetzten Kantonsvermögens eingeschlagen zu haben.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Vorlage wurde an den Sitzungen vom 24. November und 8. Dezember 2017 jeweils im Beisein von Regierungsrat Tomas Weber und VGD-Generalsekretär Olivier Kungler behandelt.

2.2. Eintreten

Eintreten auf die Vorlage war in allen Fraktionen unbestritten. Es wurde anerkannt, dass eine mehr oder weniger tiefe Evaluation der Optionen, wie in den Postulaten verlangt, erfolgt ist und darüber berichtet wurde. Der Inhalt des Berichts, so wurde erkannt, unterscheidet sich diesbezüglich nicht von den Feststellungen aus der Vernehmlassungsvorlage über die gemeinsame Spitalgruppe. Ein Fraktionsvertreter erkannte darin eine Schwäche des Berichts, der eine zu wenig fundierte Sicht z.B. auf die Möglichkeit einer Privatisierung biete. Zusätzliche Abklärungen, die zu neuen Erkenntnissen hätten führen können, seien nicht erfolgt. Die Bedenken, dass der eingeschlagene Weg möglicherweise nicht der richtige ist, konnten damit nicht aus dem Weg geräumt werden. Der Grossteil der Kommission war aber der Meinung, dass der Zeitpunkt, sich im Detail diesen Planspielen zu widmen, schon lange verstrichen und es nun geboten sei, dem KSBL und seinen Mitarbeitenden endlich Sicherheit über seine Zukunft zu geben.

2.3. Detailberatung

– Kritik der Alternativlosigkeit

Ein Teil der Kommission fand, dass die Vor- und Nachteile einer Privatisierung auch mit dieser Vorlage nicht seriös genug geprüft worden seien. Eine Aussage dazu wurde unter diesen Umständen als kaum möglich erachtet. Ein Kommissionsmitglied blickte zurück und kritisierte, dass bei den Planungen die Privaten unberücksichtigt geblieben und stattdessen die Weichen schon sehr früh in Richtung einer Fusion gestellt worden seien. Dabei wäre ein Verkauf die einfachste Option. Allerdings sei das KSBL in der Vergangenheit fortlaufend aufgerüstet und um neue (auch universitäre) Disziplinen erweitert worden, was einen Verkauf des gesamten Unternehmens erschwere. Eine andere Möglichkeit sei die Veräusserung einzelner Bereiche im Sinne eines «Gesundshrumpfens» bzw. die Vergabe von Leistungsaufträgen an private Anbieter (z.B. für die Orthopädie).

Die Direktion gab zu bedenken, dass die Zukunft insbesondere für die beiden Standorte Bruderholz und Laufen ausserhalb der Spitalgruppe unsicher sei. Eine Privatisierung würde die weniger rentablen bzw. defizitären Standorte in Bedrängnis oder sogar um deren Existenz bringen. Dies würde aber nicht dem Willen der Bevölkerung entsprechen, die eine geographisch gut abgedeckte Gesundheitsversorgung gewohnt ist und dies zuletzt mit der Ablehnung der Bruderholzspital-Initiative zum Ausdruck gebracht hatte. Eine Mehrheit der Kommission sah zudem ein, dass es aus Verfahrensgründen nicht möglich gewesen sei, parallel zur Erkundung

eines bikantonalen Zusammengehens in derselben Tiefe eine Privatisierungsstrategie mit Businessplänen und konkreten Standortkonzepten inkl. Verhandlungen zu verfolgen. Es brauchte einen klaren Kurs und ein sauberes Vorgehen ohne Seitenblicke, an dessen Ende nun eine ausserordentlich fundierte Vorlage zur Spitalgruppe vorliege (bzw. im Anschluss an die Vernehmlassung derzeit auf der Direktion überarbeitet wird), die es verdiene, den Parlamenten von Baselland und Basel-Stadt vorgelegt zu werden.

Ungeachtet der offenen Fragen sprach sich die Kommission mit jeweils 12:1 Stimmen für die Abschreibung der beiden Postulate 2015/313 und 2017/084 aus.

– *Herstellung von Parität*

Als einer der Schwachpunkte des Vorhabens wird allgemein das unterschiedliche Beteiligungsverhältnis der beiden Partner an der Spitalgruppe gesehen. Nach heutigem Stand bringt Basel-Stadt via USB 71.5 Prozent Eigenkapital ein, Baselland via KSBL 28.5 Prozent. Obschon für wichtige Entscheide (z.B. Änderung des Gesellschaftszwecks oder Wahl des Verwaltungsratspräsidenten) ein Quorum von 75% der Stimmen gilt, das nur gemeinsam erreicht werden kann, gibt es Bedenken, dass der Juniorpartner letztlich dominiert werden könnte. Ein Kommissionsmitglied stellte deshalb die Frage, ob der Kanton BL nicht zusätzlich Aktienanteile erwerben könne, um eine Stimmrechtsparität und somit gleiche Höhe wie BS zu erreichen. Ein anderes Kommissionsmitglied brachte den Vorschlag einer Konstruktion analog zur Universität ein, an der beide Kantone zu 50% beteiligt wären. Lediglich im Falle eines Verkaufs würden den Partnern die tatsächlichen Werte entsprechend der eingebrachten Substanz gutgeschrieben.

Die Direktion liess wissen, dass ein Einschliessen den Kanton im günstigsten Fall CHF 171 Mio. kosten würde. Zum jetzigen Zeitpunkt wäre dies kaum verkraftbar und würde zu einer Vergrösserung des Schuldenstands und somit zu einer Reduktion der Bonität führen. Auch die zweite Variante würde eine entsprechend hohe Einlage nach sich ziehen, da kaum anzunehmen sei, dass Basel-Stadt stattdessen einen Abschreiber von mehreren hundert Millionen Franken hinnehmen würde, nur um Baselland mit der Parität zu erfreuen. Einzelne Stimmen in der Kommission meinten, dass es manchmal grössere Investitionen brauche, um am Ende günstiger wegzukommen. Schliesslich könnte damit erfolgreich eine Diskussion ausgeschaltet werden, die das gesamte Projekt zu gefährden droht.

– *Antrag auf Streichung von Ziffer 1*

Hauptgegenstand der Diskussion war der Antrag eines Fraktionsmitglieds, Ziffer 1 des Landratsbeschlusses («Auf einen Verkauf des Kantonsspitals Baselland KSBL ist zu verzichten») ersatzlos zu streichen. Im Falle eines Scheiterns der Spitalgruppe, spätestens bei der möglichen Volksabstimmung, müsste man sich wieder mit den zuvor verworfenen Alternativen beschäftigen. Ein dezidiertes Nein zu einem Verkauf würde den Handlungsspielraum am Punkt Null zu sehr einschränken.

Die Direktion argumentierte, dass die Aufnahme von Ziffer 1 in den Landratsbeschluss das dringend benötigte Zeichen sei, das man vom Eigentümer zu diesem Zeitpunkt erwarte. Es wäre auch zeitsparend hinsichtlich einer möglichen Ablehnung der Staatsverträge, da in diesem Fall nur noch eine Option von ursprünglich drei Optionen übrigbliebe: der Alleingang als Kantonsspital, analog zur heutigen Situation. Wird dieser Grundsatzentscheid umgangen, bräuchte es erneut eine langwierige Meinungsbildung und zusätzliche Verhandlungen, bis man wüsste, in welche Richtung es gehen soll. Ein Beschluss zu Ziffer 1 (egal ob ablehnend oder zustimmend) würde hingegen einige dieser Unsicherheiten zumindest verringern.

Als Gegenantrag zum Streichungsantrag schlug ein Kommissionsmitglied vor, Ziffer 1 wie folgt zu ergänzen: «Auf einen Verkauf des Kantonsspitals Baselland KSBL ist bis nach den Volksabstimmungen über die beiden Staatsverträge zu verzichten». Damit würde der Bevölkerung sowie den Angestellten klar signalisiert, dass die Spitalgruppen-Option im Moment Priorität genieesse, was zur nötigen Beruhigung beitrüge. Erst für den Fall eines Scheiterns der Spitalgruppe wäre der Kanton frei, sich mit anderen Alternativen zu beschäftigen. Der Mehrheit der Kommission

schien dieser Zusatz keinen Mehrwert zu bringen.
Mit 8:5 Stimmen sprach sich die VGK für Streichung von Ziffer 1 aus.

– *Einladung zur Grundsatzdebatte*

Mit dem vorliegenden Bericht lädt die Kommission den Landrat zu einer Grundsatzdebatte über den weiteren Umgang mit der kantonalen Beteiligung am KSBL ein. Es geht dabei um den Entscheid, ob die Gesundheitsversorgung im Spitalbereich als Service Public weiterhin durch den Staat erbracht werden soll, oder ob er sich im Gegenteil dazu aus dem Spitalgeschäft zurückziehen und den Einfluss auf seine Rolle als Regulator beschränken solle. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die versorgungspolitischen Ziele nur über ein eigenes Spital erreicht werden können. Käme der Landrat jedoch mehrheitlich zur gegenteiligen Auffassung, müsste das Projekt der «gemeinsamen Gesundheitsregion» (GGR) abgebrochen werden.

3. Antrag an den Landrat

Die Kommission beantragt dem Landrat mit 6:1 Stimme bei sechs Enthaltungen, gemäss dem von ihr geänderten Landratsbeschluss zu beschliessen.

02.01.2018 / mk

Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission

Rahel Bänziger, Präsidentin

Beilage/n

- Landratsbeschluss (von der Kommission geändert)

Entwurf (von der Kommission geändert)

Landratsbeschluss

über diverse Vorstösse zur strategischen Ausrichtung des Kantonsspitals Baselland KSBL

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Landrat bis Ende Februar 2018 die Staatsverträge zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft betreffend die Planung, Regulation und Aufsicht der Gesundheitsversorgung sowie die gemeinsame Spitalgruppe vorzulegen.
2. Das Postulat [2015-313](#), Privatisierung der Spitäler Basel-Landschaft vom 27. August 2015, wird abgeschrieben
3. Das Postulat [2017-084](#), Mut zu kreativen Lösungen – auch im Gesundheitsbereich vom 23. Februar 2017, wird abgeschrieben

Liestal,

Im Namen des Landrates

Der/die Präsident/in:

Der/die Landschreiber/in: