

8779

Bericht der Gesundheitskommission

zu

**einer Änderung des Gesetzes über die
Geschäftsordnung des Grossen Rates vom
24. März 1988**

vom 28. August 1997 / 975600

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt
zugestellt am 19. September 1997

Mit der Beratung über den "12. Zwischenbericht der Grossratskommission 3. Baustappe Kantonsspital" zur Sanierung des Klinikum 1 West wurde am 16.2.1994 vom Grossen Rat einer Aenderung des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 zugestimmt, welche die Schaffung einer ständigen „Gesundheitskommission“ beinhaltet. So war die Möglichkeit geschaffen worden, über den Inhalt reiner Spitalbauvorlagen gesundheitspolitische Fragen unseres Kantons zu behandeln. Mit dem 1. Zwischenbericht der Gesundheitskommission vom 26. Juni 1996 hat die Kommission Ende der letzten Legislatur ihre Vorschläge zum baselstädtischen Gesundheitswesen vorgelegt. Darin wurden wichtige aktuelle gesundheitspolitische Themenbereiche unseres Kantons besprochen wie zB: die Entwicklung der Kosten im Gesundheitswesen, die regionale Spitalplanung, die Zukunft der medizinischen Fakultät etc.

Anfang dieser Legislatur hat sich die Gesundheitskommission die Mühe genommen, sich über den Aufgabenbereich und über die Kompetenzen der Kommission Gedanken zu machen. Ganz besonders im Kanton Basel-Stadt haben Fragen zum Gesundheitswesen an Bedeutung gewonnen. Die extreme Zunahme der Krankenkassenprämien stehen exemplarisch für die Grenzen einer Entwicklung unseres Gesundheitswesens der letzten Jahre. Alle politischen Funktionen sind gefordert, die Kostenentwicklung unseres Gesundheitswesens zu bremsen. Es gibt aber kaum ein Bereich des Gemeinwesens, welches so komplexe Entscheidungs- und Finanzierungswege aufweist wie das Gesundheitswesen: Zuständig sind Bund, Kantone, Gemeinden, Sozialwerke, Krankenkassen und Private. Auch ist es nicht immer einfach, zwischen dem Zuständigkeitsbereich der Exekutive und des Parlamentes, insbesondere der Gesundheitskommission, klare Grenzen zu ziehen. Mit den hiermit vorgelegten Ergänzungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 sollen die Aufgaben und die Kompetenzen der Gesundheitskommission, analog den Ausführungen im Gesetz zu den anderen ständigen Kommissionen (§ 46 - § 52), spezifiziert werden.

Entsprechend § 45 Abs. 2 der Geschäftsordnung fällt der „Gesundheitskommission“ des Grossen Rates in erster Linie eine begleitende Aufgabe zu: „Die ständigen Kommissionen begleiten die Arbeit der Verwaltung in ihrem Kompetenzbereich.“ Auf Initiative der Regierung oder auf Eigeninitiative kann die Gesundheitskommission Themen, die in ihrem Kompetenzbereich fallen, aufgreifen und beraten und dem Grossen Rat darüber berichten. Begleiten heisst sicher auch, dem Regierungsrat oder der Verwaltung bei politisch heiklen Geschäften beratend zur Verfügung zu stehen. Im ersten Abschnitt von § 52 b schlagen wir ihnen eine breite Definition unseres Kompetenzbereiches vor: Die Bereitstellung einer bedarfsgerechten, qualitativ guten und den wirtschaftlichen Gegebenheiten des Kantons angepassten Gesundheitsversorgung unserer Bevölkerung. Damit soll der Tätigkeitsbereich unserer Kommission die gesamte Gesundheitsversorgung unserer Bevölkerung beinhalten. Gleichzeitig geben wir uns mit diesem „Grundsatzartikel“ ein Ziel, nämlich, dass diese Gesundheitsversorgung bedarfsgerecht, qualitativ gut und wirtschaftlich sein soll. Laut Abs. 1 von § 45 ist die Tätigkeit der Kommission auf diesen Kompetenzbereich begrenzt: „Die einer Kommission erteilten Aufträge dürfen ohne Zustimmung des Grossen Rates nicht erweitert werden.“

Eine im Grossen Rat immer wiederkehrende Frage ist, welche Geschäfte einer ständigen Kommission zur Vorberatung und Berichterstattung überwiesen werden und welche direkt im Plenum beraten werden sollen. In der Geschäftsordnung des Grossen Rates § 45 Abs. 2 und 3 steht dazu: „Geschäfte, die zu den Aufgaben einer

ständigen Kommission gehören, werden ihr in der Regel schon bei der Entgegennahme der neuen Geschäfte zur Vorberatung und Berichterstattung überwiesen. In diesen Fällen entscheidet der Grosse Rat nach Entgegennahme des Berichts der beauftragten Kommission, ob es auf das Geschäft eintreten will. Vorbehalten bleiben die Geschäfte, für die das Eintreten nach Verfassung oder Gesetz obligatorisch ist.“ Die Praxis der Regierung und des Grossen Rates der letzten Jahre war, möglichst viele Geschäfte, auch komplexe, im Plenum zu beraten, um somit die Effizienz des Grossen Rates zu verbessern. Aus der Regel des Gesetzes wurde eher eine Ausnahme. Im Gegensatz dazu werden im Landrat alle Geschäfte von den ständigen Kommissionen vorberaten. Im Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz) vom 21. November 1994 heisst es im § 17 Abs. 1: „Der Landrat setzt ständige Kommissionen ein. Diese beraten die Geschäfte vor, erstatten Bericht und stellen Antrag.“ Immer mehr Geschäfte der Gesundheitskommission betreffen beide Kantone: So zB. die gemeinsame Spitalliste und die Planung eines gemeinsamen Kinderspitals an zwei Standorten. Im Landratsgesetz ist eine interkantonale Zusammenarbeit vorgesehen § 23: „ Betrifft ein Geschäft interkantonale Probleme, so können Kommissionen mit den entsprechenden Parlamentskommissionen anderer Kantone gemeinsam beraten.“ Es ist ein Anliegen der Gesundheitskommission mit der „Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission“ des Landrats enger zusammenzuarbeiten. Partnerschaftliche Geschäfte müssten ihr in diesem Fall entsprechend den Geschäftsordnungen beider Räte zur Vorberatung vom Grossen Rat direkt überwiesen werden. In den Ausführungen zu den Kompetenzen der Gesundheitskommission schlagen wir ihnen in Abs 2 und 4, entsprechend der Praxis der letzten Jahre, eine enge Definition der Geschäfte, die uns direkt überwiesen werden sollen, vor: Spitalbauvorlagen werden ihr in der Regel schon bei der Entgegennahme der neuen Geschäfte zur Vorberatung und Berichterstattung überwiesen. Sie erledigt spezielle Geschäfte, die ihr vom Grossen Rat zugewiesen werden. Diese Formulierung ist von der Gesundheitskommission als eine Minimalbedingung gedacht. Es ist die Aufgabe des Grossen Rates und dessen Büros zu entscheiden, ob in Zukunft die Praxis eher wieder der im § 45 aufgestellten Regel angeglichen werden soll.

Beim Umbau des Klinikums 1 West des Kantonsspitals hat die Regierung der Gesundheitskommission vorgeschlagen, einen Vertreter oder eine Vertreterin in die regierungsrätliche Baukommission zu delegieren, um die Fortschritte beim Bau des K I Westes des Kantonsspitals zu begleiten. Aufgrund der guten Erfahrungen, welche die Gesundheitskommission mit der Baukommission K 1 West gemacht hat, schlagen wir ihnen einen entsprechenden Abs. 3 vor: Sie begleitet vom Grossen Rat bewilligte Spitalbauvorlagen.

Diese Gesetzesänderung wurde sowohl dem Sanitätsdepartement wie dem Justizdepartement zur Prüfung vorgelegt. Die redaktionellen Aenderungsvorschläge wurden von der Kommission übernommen. Beide Departemente kommen zum Schluss: „Der Entwurf für einen neuen § 52b Geschäftsordnung von Guy Morin geht nicht über das geltende Gesetz hinaus, er spezifiziert den genauen Aufgabenbereich der Gesundheitskommission. Das Sanitätsdepartement behält die volle Verantwortung für sein Handeln. Begleiten im Sinne des Oberaufsichtsrechts ist kein Mitverwalten.“ (siehe Beilage 1 und 2)

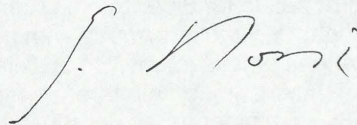
Die Gesundheitskommission hat an ihrer Sitzung vom 28. August 1997 mit 11 gegen 0 Stimmen einstimmig dem Bericht und dem Beschlussesentwurf zugestimmt.

Als Referent wurde der Präsident der Gesundheitskommission bestimmt.

Basel, 28. August 1997

Namens der Gesundheitskommission

Dr. Guy Morin, Präsident



Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates
Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag seiner Gesundheitskommission, beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 wird wie folgt geändert:

Es wird ein neuer § 52 b eingefügt:

Gesundheitskommission

§ 52 b. Die Gesundheitskommission begleitet die Verwaltung bei der Bereitstellung einer bedarfsgerechten, qualitativ guten und den wirtschaftlichen Gegebenheiten des Kantons angepassten Gesundheitsversorgung unserer Bevölkerung.

² Spitalbauvorlagen werden ihr in der Regel schon bei der Entgegennahme der neuen Geschäfte zur Vorberatung und Berichterstattung überwiesen.

³ Sie begleitet vom Grossen Rat bewilligte Spitalbauvorlagen.

⁴ Sie erledigt spezielle Geschäfte, die ihr vom Grossen Rat zugewiesen werden.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und wird mit Eintritt der Rechtskraft wirksam.



Beilage 1

Sanitätsdepartement des Kantons Basel-Stadt

St. Alban-Vorstadt 25, Postfach, CH-4006 Basel

Telefon 061 / 267 95 22

Fax 061 / 267 95 09

Herrn

Dr. Guy Morin

Präsident Gesundheitskommission

Murbacherstrasse 34

4056 Basel

Unsere Referenz: Sch/dc
(bitte in der Korrespondenz angeben)

Basel, 21. April 1997

P:\WORK\WORD\SD\SDS1\GESORD.DOC

Gesundheitskommission, Änderung der Geschäftsordnung (Ihr Entwurf vom 05.03.97)

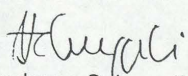
Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben einen Entwurf betreffend Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates vorgelegt und gemäss Protokoll der Sitzung vom 5. März 1997 um eine Stellungnahme des Sanitätsdepartementes gebeten. Wir haben unsererseits beim Justizdepartement eine rechtliche Prüfung veranlasst, deren Ergebnis wir Ihnen in der Beilage gerne zukommen lassen. Wir können uns den materiellen Schlussfolgerungen, wie sie im Schreiben des Justizdepartementes vom 3. April 1997 zum Ausdruck kommen, anschliessen. In formaler Hinsicht müsste der von Ihnen vorgeschlagene Gesetzestext wohl noch redaktionell bereinigt werden (Abs. 1: „*qualitative ... Gesundheitsversorgung*“?; Abs. 3: „*den Bau des Projektes überprüfen*“?).

Gerne hoffen wir, Ihnen mit diesen Hinweisen dienen zu können, und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

SANITÄTSDEPARTEMENT
Der Departementssekretär I


Andreas Schuppli

Beilage:
Schreiben Vorsteher JD vom 3. April 1997

Kopie z. K. an:
Departementsvorsteherin



Beilage 2

Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt

SD	8. APR. 1997	
GNR		
BEH	DV	
FF	DS 1	
Vis.:	Ahl	
		SAKT RD
ZK an: DV, HM, DJ 2		

Rheinsprung 16/18, Postfach
CH-4001 Basel
Sekretariat: 061 / 267 80 47
Telefax: 061 / 267 81 37

Frau Regierungsrätin
Veronica Schaller, Vorsteherin
Sanitätsdepartement Basel-Stadt
St. Alban-Vorstadt 25
4006 Basel

(ohne Weiteres)

Basel, 3. April 1997 LH/mr

Entwurf Guy Morin vom 5. März 1997 betreffend die Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates (Gesundheitskommission)

Sehr geehrte Frau Kollegin, *liebe Veronica*

Sie haben uns mit Fax vom 20. März 1997 gebeten, den Entwurf eines neuen § 52 b der Geschäftsordnung des Grossen Rates rechtlich zu prüfen. Gerne kommen wir diesem Auftrag nach und unterbreiten Ihnen das folgende Ergebnis.

1. Rechtliche Grundlage

In der Geschäftsordnung des Grossen Rates werden die Kompetenzen der ständigen Kommissionen in § 45 Abs. 2 allgemein umschrieben:

Die ständigen Kommissionen begleiten die Arbeit der Verwaltung in ihrem Kompetenzbereich. Geschäfte, die zu den Aufgaben einer ständigen Kommission gehören, werden ihr in der Regel schon bei der Entgegennahme der neuen Geschäfte zur Vorberatung und Berichterstattung überwiesen.

Somit hat die Gesundheitskommission bereits heute die Kompetenz, die Arbeit der Verwaltung im Gesundheitswesen zu begleiten.

Es ist zunächst zu prüfen, ob der Entwurf eines neuen § 52 b im Widerspruch zu § 45 steht.

2. § 52 b Abs. 1 bis 3 des Entwurfes

Abs. 1 geht inhaltlich nicht über den Wortlaut von § 45 hinaus. Er steckt aber den genauen Kompetenzbereich der Gesundheitskommission ab.

Abs. 2 ist eine Wiederholung von § 45 Abs. 2 Satz 2, beschränkt diesen aber auf Spitalvorlagen.

Abs. 3 ist wiederum eine Spezifizierung des Abs. 1.

Der Begriff des Begleitens steht im Zentrum der beiden Bestimmungen. Zu prüfen ist, welche Bedeutung diesem Begriff zukommt.

3. Zwischenbericht vom 5. April 1973 (6989) und Bericht vom 13. März 1975 (7147) der Grossratskommission betreffend Totalrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates

Erst in der Geschäftsordnung vom 22. April 1976 taucht der Begriff der *begleitenden* Kommission zum ersten Mal auf. Die Berichte der Grossratskommission, die den Entwurf auszuarbeiten hatte, sprechen eine klare Sprache:

Zwischenbericht, S. 8: "...[wir] kommen [...] immer wieder in Versuchung, die Grenzen der Gewaltentrennung zu überschreiten und Aufgaben der Exekutive an uns zu ziehen. ... Diese Lösung ist aber nicht nur verfassungswidrig, sondern ... auch arbeitsbelastend."

Bericht, S. 11 über parlamentarische Instrumente: "Falsch wäre der Gebrauch der Mittel in erster Linie dann, wenn er zu einer Verwischung der Gewaltentrennung führte. In unserem Kanton ist diese Trennung sauber durchgeführt. Wir haben feststellen können, dass es auch dem Regierungsrat sehr daran gelegen ist, dass in dieser Hinsicht keine Einbrüche erfolgen."

Bericht, S. 16, 17 betreffend ständige Kommissionen: "Ständigen Kommissionen kann ausser der Vorberatung von Vorlagen auch die *Begleitung* der Exekutive in ihrem Aufgabenbereiche übertragen sein. Das gibt dem Parlament die Möglichkeit, frühzeitig Einfluss auf die Planung zu nehmen, ..."

"Zweckmässigkeit und Notwendigkeit dieser Neuerung waren in der Kommission umstritten. ... Es wird sogar ein Einbruch in den Aufgabenbereich der Exekutive befürchtet. ... Die anfänglich positive Einstellung unserer Kommission ... hat sich zum Schluss deutlich gewandelt. ... Die Kommission für das Wohnungswesen und die Spitalkommission wurden klar abgelehnt. Der Regierungsrat legt Wert darauf zu betonen, dass er jeder Vermehrung der ständigen Kommissionen ablehnend gegenübersteht."

"Falls der Grosse Rat auf unseren Vorschlag zur Vermehrung der ständigen Kommissionen eingeht, bleibt dieser Entscheid für Basel doch vorerst ein gewisses Experiment."

Diese Zitate belegen, dass sich die Kommission der Gefahren für die Gewaltentrennung bewusst war, und nicht die Absicht hatte, ein verfassungswidriges Gesetz zu schaffen.

Somit bleibt auch die Begleitung der Verwaltung durch ständige Kommissionen ein Instrument der Oberaufsicht, das zwar erlaubt, Einfluss auf die Planung zu nehmen, aber nicht in den Exekutivbereich hineingreifen soll. Der Begriff der *Begleitung* ist eng auszulegen.

- 3 -

Zu bemerken ist, dass sich der Grosse Rat damals gescheut hat, weitere ständige Kommissionen in den Katalog des § 40 der Geschäftsordnung aufzunehmen.

4. Literatur

KURT EICHENBERGER, Aktuelle Fragen des parlamentarischen Oberaufsichtsrechts im Kanton Basel-Landschaft, Liestal 1982

EICHENBERGER unterscheidet verschiedene Arten von Oberaufsicht, und erwähnt die mitschreitende bzw. begleitende Kontrolle als einen besonderen Anwendungsfall der vorgängigen Kontrolle. Die Ausübung der Aufsicht bestehe darin, dass das Kontrollorgan das handelnde Organ während dessen Tätigkeit beobachte und bewerte, aber von der Absicht geleitet sei, die Tätigkeit des Handlungsorgans zu beeinflussen. Deshalb verwandle sich begleitende Oberaufsicht gerne zur direkten Mitgestaltung, Mitentscheidung und Mitverantwortung.

Die inneren Grenzen der Oberaufsicht sind gemäss EICHENBERGER folgende: Das Oberaufsichtsrecht sei nicht ausersehen, das Parlament selbst verwalten zu lassen. Das kontrollierende Parlament dürfe sich nicht an die Stelle der Verwaltung setzen. Selbst da, wo die kontrollierte Gewalt versage, könne das Parlament nicht vormundschaftlich an ihre Stelle treten. Handlung und Verantwortung für das Handeln bleibe bei der Exekutive. "Demzufolge beruht die Ausübung des Oberaufsichtsrechts wesentlich auf der Kunst des Parlaments, eine *spezifische Distanz* innezuhalten, eine Selbstzügelung zustandezubringen, sich nicht auf dem Weg über das Oberaufsichtsrecht zum dominierenden Suprematieorgan aufzuwerfen."

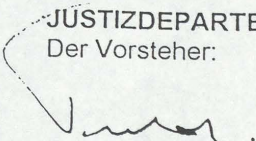
5. Zusammenfassung

Der Entwurf für einen neuen § 52b Geschäftsordnung von Guy Morin geht nicht über das geltende Gesetz hinaus, er spezifiziert den genauen Aufgabenbereich der Gesundheitskommission.

Das Sanitätsdepartement behält die volle Handlungskompetenz und die volle Verantwortung für sein Handeln. Begleiten im Sinne des Oberaufsichtsrechts ist kein Mitverwalten.

Mit freundlichen Grüssen

JUSTIZDEPARTEMENT
Der Vorsteher:


Dr. H.M. Tschudi