



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 4. Juli 2017 / aje

4000.55

Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVARG), Teilrevision

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 4. Juli 2017

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Der 2012 als öffentlich-rechtliche Anstalt verselbständigte Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) leistet als Arbeitgeber von über 1'100 Mitarbeitenden einen wichtigen Beitrag zur Gesundheitsversorgung der Ausserrhoder Bevölkerung des Vorder-, Mittel- und Hinterlands. Von Gesetzes wegen hat er in Heiden und Herisau je ein akutsomatisches Spital und in Herisau ein psychiatrisches Zentrum (Psychiatrisches Zentrum Appenzell Ausserrhoden; PZA) zu betreiben. In Herisau bietet er sowohl stationäre als auch ambulante Psychiatrieleistungen an. Zudem führt er unter dem Dach des PZA zwei psychiatrienaher Betriebe: das Wohn- und Pflegezentrum im Bereich der spezialisierten psychogeriatrischen Pflege (WPZ) sowie das Wohnheim und die Beschäftigungsstätte für Menschen mit einer psychischen Behinderung (WOB).

Bereits im Frühjahr 2015 stellte der Regierungsrat aus der Praxiserfahrung einen Anpassungsbedarf des Gesetzes über den Spitalverbund (Spitalverbundgesetz; SVARG; bGS 812.11) fest und nahm eine Teilrevision in seine Sach- und Terminplanung auf. Im Rahmen der Ausarbeitung der Eignerstrategie wurden weitere Revisionsthemen identifiziert.

Der SVAR erwirtschaftete 2015 einen Verlust von rund 9.7 Mio. Franken. Rund die Hälfte davon fiel am Spital Heiden an. 2016 resultierte nochmals ein Verlust von rund 8.8 Mio. Franken.

Angesichts des negativen Jahresergebnisses 2015 reichte die Finanzkommission des Kantonsrates am 7. Juli 2016 eine Motion mit dem Titel „Für einen starken und handlungsfähigen Spitalverbund“ (Motion FiKo) ein, die



der Kantonsrat am 21. September 2016 für erheblich erklärte. Der Regierungsrat wird darin im Allgemeinen beauftragt, gesetzgeberische Massnahmen zu ergreifen, die den unternehmerischen Handlungsspielraum des SVAR vergrössern. An derselben Sitzung beantwortete der Regierungsrat die von Kantonsrat Urs Alder, Teufen, und Kantonsrätin Katrin Alder, Herisau, am 27. Mai 2016 eingereichte Interpellation „Zum Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden“. Ausserdem ersuchte die Kantonsratsfraktion der Sozialdemokratischen Partei Appenzell Ausserrhoden (SP) mit Postulat vom 18. November 2016 (Postulat SP) um „fundierte Entscheidungsgrundlagen für die Revision des Spitalverbundgesetzes“. Der Kantonsrat hat das Postulat am 20. Februar 2017 für erheblich erklärt. Darüber hinaus lancierte eine „Aktionsgruppe Zukunft des Spitals Heiden“ Ende Januar 2017 eine Petition, die sich für den Erhalt des Spitals am Standort Heiden einsetzt. Die Petition wurde dem Regierungsrat am 3. April 2017 überreicht. Schliesslich widmete sich die Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrates in ihrem Bericht 2016 ausschliesslich den Geschehnissen in und um den SVAR. Der Kantonsrat nahm diesen Bericht am 8. Mai 2017 nach intensiver Debatte zur Kenntnis.

Diese Ausgangslage macht eine Revision des SVARG dringend notwendig. Der hier vorgeschlagene Gesetzesentwurf ist – wie bereits das bestehende Gesetz – eingebettet in verschiedene Spannungsfelder sowie Ziel- und Rollenkonflikte, die sich nicht vollständig beseitigen lassen. So hat der Kanton im Rahmen der Spitalplanung und der Genehmigung bzw. Festsetzung von Spitaltarifen von Bundesrechts wegen darauf zu achten, dass der Wettbewerb möglichst nicht verzerrt wird. Auf der anderen Seite hat der Kanton in seiner Rolle als Spitaleigentümer Interessen (z.B. Kapitalerhaltung), die sich nicht mit dem Gebot der Wettbewerbsneutralität decken. Es ist letztlich die schwierige Aufgabe der kantonalen Behörden, hier einen praktischen Ausgleich zu schaffen und die verschiedenen, teils gegensätzlichen Interessen im Rahmen der Rechtsordnung auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.

B. Erwägungen

1. Wichtigste Neuerungen

Die zentralste Änderung betrifft die Struktur gemäss Art. 1 Abs. 2 (die Betriebe, deren Standorte und die Versorgungsbereiche) sowie die Definition der Aufgaben des SVAR nach Art. 2. Vorwegzunehmen ist, dass mit dieser Revision die bestehenden Betriebe nicht geschlossen werden. Eine solcher Entscheidung, der künftig vom Regierungsrat zu fällen wäre, soweit es sich um Betriebe der stationären medizinischen Versorgung handelt (neu Art. 12 lit. i), kann nicht mittels eines generell-abstrakten Erlasses erfolgen. Eine allfällige Betriebsschliessung wäre nachgelagert, aufgrund der konkreten Umstände, unter Abwägung sämtlicher Vor- und Nachteile sowie unter Wahrung der Angestelltenrechte zu treffen. Das heutige Gesetz ist zu starr und lässt dem SVAR zu wenig unternehmerischen Handlungsspielraum. Deshalb wird vorgeschlagen, die heutigen Betriebe und deren Standorte sowie die jeweiligen Versorgungsbereiche (somatisches Spital Heiden, somatisches Spital Herisau, PZA) nicht mehr im Gesetz zu nennen (Aufhebung von Art. 1 Abs. 2). Stattdessen werden in allgemeiner Weise Aufgaben definiert, die der SVAR im Minimum erfüllen muss (Art. 2). Darüber hinaus ist der SVAR wie bisher frei, Leistungen im Gesundheitswesen anzubieten. Zu den gesetzlichen Aufgaben gehört die Pflicht, Leistungen der stationären medizinischen Grundversorgung anzubieten. Insoweit soll der SVAR als Listenspital auf der kantonalen Spitalliste figurieren und seine Leistungen im Rahmen der



obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abrechnen. Der Regierungsrat konkretisiert diese allgemeinen Vorgaben im Rahmen der Spitalplanung sowie über Leistungsvereinbarungen (Art. 12 lit. d und e). Im Sinne der Motion FiKo werden weitere gesetzliche Restriktionen abgebaut. So sollen neu der Erlass bzw. die Änderung des Organisationsstatuts und des Finanzreglements in der alleinigen Kompetenz des Verwaltungsrates liegen. Die heute bestehende Pflicht, im Rahmenvertrag die Grundzüge der Organisation zu regeln (Art. 29 Abs. 1) und das Finanzreglement vom Regierungsrat genehmigen zu lassen (Art. 12 Abs. 1 lit. e), fallen weg. Auch die Regeln zum Erlass und zur Genehmigung von Personalleitbild und Personalreglement werden gestrichen (Art. 6 lit. r). Im Rahmen des neuen Personalrechts soll sich der SVAR diesbezüglich autonom organisieren.

Darüber hinaus wird die Gelegenheit genutzt, die Steuerung und Aufsicht punktuell zu verbessern und bestehende Unklarheiten zu beseitigen. Das SVARG hat in erster Linie die Aufgabenauslagerung aus der kantonalen Zentralverwaltung an den SVAR und die Organisation desselben zum Gegenstand. Themen der Fachaufsicht (gesundheitsspolizeiliche Aufsicht und sog. Gewährleisterrolle im Rahmen der kantonalen Versorgungsplanung) kommen bereits in anderen Gesetzen zum Ausdruck und sollen nach Möglichkeit nicht wiederholt werden.

Nichtsdestotrotz lassen sich die organisationsrechtlichen Aspekte von den Aspekten der Gewährleistung einer staatlichen Aufgabe nie scharf trennen. Auch aus einem Organisationserlass selbst fliesst eine Art Gewährleistungsverantwortung des jeweiligen Gemeinwesens, da einem verselbständigten öffentlichen Unternehmen stets ein Zweck bzw. Aufgaben mitgegeben werden müssen (Aufgabenauslagerung aus der Zentralverwaltung), deren Erfüllung zu überwachen ist (vgl. Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, BBl 2006 8245 f.).

Abschliessend wird darauf hingewiesen, dass weder die gesamte Gesundheitsversorgung der Ausserrhoder Bevölkerung noch die Unternehmensstrategie des SVAR Gegenstand dieser Teilrevision sein kann. Die Gesetzesrevision ebnet aber den Weg hin zu einer Anpassung der Unternehmensstrategie. Die heutigen Vorschriften geben dem SVAR ein zu enges Korsett vor. Die im Rahmen des SP-Postulats geforderten Antworten werden – soweit möglich – bei der ersten Lesung dieses Gesetzes dem Parlament unterbreitet.

2. Vernehmlassung

a. Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat eröffnete am 7. März 2017 das Vernehmlassungsverfahren. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis zum 10. Mai 2017. Es gingen 36 Antworten ein. Stellung bezogen haben 18 Gemeinden sowie der Bezirk Oberegg (auf dessen Ersuchen hin), die Gemeindeschreiberkonferenz, die Landeskirchen, sechs kantonale Parteien, zwei kantonale Wirtschaftsverbände, eine Gewerkschaft, zwei Berufsverbände, der Verein Appenzellerland über dem Bodensee (AüB), der SVAR, der Verein Leitender Spitalärzte Appenzell Ausserrhoden (VLAR) und die Verbändekonferenz der Personalverbände Appenzell Ausserrhoden (Verbändekonferenz).

Eine detaillierte Auswertung der Vernehmlassung findet sich in Beilage 1.3. Nachfolgend soll in erster Linie ein Überblick Platz greifen.



b. Zu den einzelnen Vernehmlassungsantworten

Der Vernehmlassungsentwurf wurde kontrovers diskutiert und teils grundsätzlich kritisiert, teils grundsätzlich begrüsst. Folgende Themen gaben am meisten zu reden:

Streichung der Nennung der Betriebsstandorte / Versorgungsbereiche (Aufhebung von Art. 1 Abs. 2):
Erwartungsgemäss findet dieser Vorschlag bei den Vorderländer Gemeinden keine Unterstützung (inkl. AüB und Bezirk Obereggen). Ebenfalls abgelehnt wird die ersatzlose Streichung von der CVP, der EVP, den pu AR (alle mit Anträgen auf Modifizierung des geltenden Rechts) sowie der SP (Beibehaltung des geltenden Rechts). Ebenfalls gegen die Streichung der Nennung der Betriebsstandorte / Versorgungsbereiche sprechen sich die Vertretungen der Angestellten sowie die Berufsverbände der Pflegenden und der Ärztinnen und Ärzte aus. Ausdrücklich begrüsst wird die Streichung der Betriebsstandorte / Versorgungsbereiche von diversen Mittel- und Hinterländer Gemeinden, der FDP, Die Liberalen sowie dem SVAR selbst.

Anzahl Verwaltungsratsmitglieder (Art. 5 Abs. 1):

In verschiedenen Stellungnahmen wurde die Anzahl Verwaltungsratsmitglieder thematisiert und vorgeschlagen, sie auf fünf zu reduzieren oder zumindest eine Bandbreite (fünf bis sieben) festzulegen.

Anforderungskriterium mind. eines Verwaltungsratsmitglieds: Wohnsitz im Appenzellerland (Art. 5 Abs. 1):

Diverse Vernehmlassungsteilnehmende fordern, dass mindestens ein Verwaltungsratsmitglied aus dem Appenzellerland stammt bzw. hier Wohnsitz hat.

Regierungsratsmitglied im Verwaltungsrat (Art. 5 Abs. 2):

Der Vorschlag des Regierungsrates, den heute geltenden Delegationszwang mit einer „Kann-Bestimmung“ zu ersetzen, wird ebenfalls kontrovers diskutiert. Die einen fordern eine zwingende Einsitznahme des Regierungsrates, die andern begrüssen die vorgeschlagene Flexibilisierung. Eine Stellungnahme schliesst demgegenüber auf eine gänzliche Streichung dieser Bestimmung, da die Einsitznahme eines Regierungsratsmitglieds den Grundsätzen der Public Corporate Governance widerspreche.

Streichung der Vorgaben zur Zusammensetzung der Geschäftsleitung (Aufhebung von Art. 8 Abs. 2):

Der Vorschlag des Regierungsrates, die Vorgaben im Gesetz betreffend Zusammensetzung der Geschäftsleitung aufzuheben und diese in die alleinige Kompetenz des Verwaltungsrates zu stellen, stösst allgemein auf grossen Widerstand. Einzig die FDP, Die Liberalen spricht sich für dieses Vorhaben aus.

Genehmigung von Jahresrechnung und Geschäftsbericht durch den Kantonsrat (Art. 11 lit. c):

Vereinzelt wird beantragt, dass die Jahresrechnung und der Geschäftsbericht nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern genehmigt werden soll.

Zuständigkeit des Regierungsrates bei allfälligen Betriebsschliessungen (Art. 12 Abs. 1 lit. i):

Von mehreren Gemeinden wird die Ansicht vertreten, dass dieser Entscheid vom Kantonsrat zu fällen sei.

Gesetzliche Verankerung der Eignerstrategie:

Vereinzelt wird beantragt, den Erlass der Eignerstrategie im Gesetz zu verankern.



c. Anpassung des Gesetzesentwurfs an die Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Vernehmlassungsentwurf vom 7. März 2017 wurde aufgrund der eingegangenen Antworten nochmals eingehend geprüft und in drei Punkten wie folgt angepasst:

Anzahl Verwaltungsratsmitglieder (Art. 5 Abs. 1):

Die Bestimmung wird – wie verschiedentlich beantragt – dahingehend angepasst, dass der Verwaltungsrat neu aus fünf bis sieben Mitgliedern bestehen soll. Diese Flexibilisierung ist sinnvoll und gibt dem Regierungsrat genügend Spielraum bei der Besetzung dieses Gremiums.

Zusammensetzung Geschäftsleitung (Art. 8 Abs. 2):

Aufgrund des allgemein grossen Widerstands wird darauf verzichtet, Art. 8 Abs. 2 aufzuheben. Die geltende Bestimmung, wonach die medizinischen und pflegerischen Fachbereiche sowie die Verwaltung in der Geschäftsleitung angemessen vertreten sein müssen, wird beibehalten. Diese Zusammensetzung hat sich bewährt.

Wahlturnus Revisionsstelle (Art. 12 Abs. 1 lit. b):

Die Pflicht zur jährlichen Wahl der Revisionsstelle soll gestrichen werden. Das gibt dem Regierungsrat Spielraum, die Revisionsstelle für eine längere Amtsperiode zu wählen.

d. Nicht aufgenommene Anträge/Vorschläge aus der Vernehmlassung

Nicht aufgenommen wurden sämtliche Anträge und Vorschläge betreffend Art. 1 Abs. 2. Um dem SVAR mehr unternehmerischen Handlungsspielraum zu verschaffen, hält der Regierungsrat an der Streichung der Nennung der Betriebsstandorte / Versorgungsbereiche fest. Des Weiteren sind Anforderungskriterien für die Wahl der Verwaltungsratsmitglieder weiterhin nicht gesetzlich festzulegen. Die sachlich richtige Zusammensetzung dieses Gremiums ist eine Führungsaufgabe des Regierungsrates und soll nicht durch gesetzliche Vorgaben eingeschränkt werden. Ferner lehnt der Regierungsrat den Antrag ab, die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht des SVAR durch den Kantonsrat genehmigen zu lassen. Ein kantonsrätlicher Genehmigungsvorbehalt wäre mit der Rollenverteilung zwischen selbständigem Unternehmen, Regierungsrat (Aufsicht) und Kantonsrat (Oberaufsicht) unvereinbar. Aus demselben Grund soll der Kantonsrat nicht für allfällige Betriebsschliessungen zuständig sein. Der Entscheid darüber muss vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Aufgaben von Regierungsrat und Kantonsrat in der Kompetenz der Exekutive liegen (vgl. Kommentar zu Art. 12 Abs. 1 lit. i). Schliesslich wird auch der Erlass einer Eignerstrategie nicht gesetzlich geregelt, da es hierfür keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedarf.

3. Erläuterung zu den einzelnen Artikeln

a. Rechtsform und Sitz (Art. 1)

Der vorgeschlagene Art. 1 soll nur mehr die Rechtsform und den Sitz erwähnen. Die Struktur des SVAR, sprich die gesetzliche Verankerung der Standorte, die ausdrückliche Erwähnung von einzelnen Betrieben und der Versorgungsbereiche, die an diesen Standorten geführt werden müssen, sind aufzuheben (Abs. 2). Damit werden die bestehenden Betriebe allerdings nicht von Gesetzes wegen geschlossen. Vielmehr erhält der



SVAR unter Wahrung der gesetzlichen Aufgaben (vgl. unten) mehr unternehmerische Möglichkeiten, an den jeweiligen Standorten bedarfsgerechte sowie volks- und betriebswirtschaftlich sinnvolle Leistungen anzubieten.

b. Aufgaben (Art. 2)

Die heutige Formulierung ist sehr allgemein gehalten und gibt wenig Auskunft darüber, was die Aufgaben des SVAR im Einzelnen sind. Grundsätzlich können diese aus dem bei der damaligen Verselbständigung verankerten Status quo abgeleitet werden (Spital Heiden, Spital Herisau, PZA). Der heutige Gesetzeswortlaut lässt es gleichwohl offen, ob beispielsweise unter dem Dach des PZA zwingend ein WPZ zu führen sei, oder ob das Spital Heiden auf ein Spital mit einer minimalen medizinischen Versorgung reduziert werden könnte. Der Vernehmlassungsentwurf sieht daher im Gegenzug zur Aufhebung von Art. 1 Abs. 2 vor, in Art. 2 ein Minimum an Aufgaben zu definieren. Im Zentrum steht dabei die Grundausrichtung des SVAR: Mit dessen Verselbständigung wurde die stationäre medizinische Versorgung aus der kantonalen Verwaltung ausgelagert und dem SVAR übertragen. Dieser soll insofern gemäss geändertem Art. 2 Abs. 1 im Kanton stationäre Leistungen der Grundversorgung nach Massgabe der Vorgaben der Spitalplanung anbieten.

Was Grundversorgungsleistungen sind, lässt sich nicht abschliessend definieren. Im Allgemeinen geht die medizinische Grundversorgung (vgl. Art. 117a der Bundesverfassung [SR 101]) über die minimale medizinische Hilfe in Notlagen hinaus. Demgegenüber beinhaltet sie nicht sämtliche Leistungen der Gesundheitsversorgung. Rechtsvergleichend darf unter Grundversorgung im Spitalbereich grundsätzlich Folgendes verstanden werden: Medizinische Leistungen, welche von der breiten Bevölkerung oder einzelnen Bevölkerungsgruppen regelmässig, in einem nicht unbedeutenden Umfang bezogen werden, einer Spitalinfrastruktur bedürfen und in der Regel ohne Einsatz aufwändiger technischer oder apparativer Mittel sowie spezialisierter Arbeitsteams erfolgen können (vgl. die Erläuterungen zum bundesrätlichen Gegenentwurf in der Botschaft zur Volksinitiative „Ja zur Hausarztmedizin“, BBl 2010 7553; § 2 des Spitalgesetzes des Kantons Aargau; Art. 8 der Verordnung über das Kantonsspital Glarus). Unter spitalplanerischem Blickwinkel sei im Versorgungsbereich Akutsomatik beispielsweise das Basispaket nach dem vom Kanton Zürich entwickelten Konzept der Spitalplanungs-Leistungsgruppen (SPLG) erwähnt. Ist ein Spital hierfür gelistet, stellen die unter diesem Titel erbrachten Leistungen stationäre Grundversorgungsleistungen der inneren Medizin und der Chirurgie dar. Notwendige Bedingung hierfür ist u.a. der Betrieb einer 24h-Notfallstation. Vor diesem Hintergrund wäre das gemäss Art. 2 Abs. 1 geforderte Minimum erfüllt, wenn der SVAR an einem seiner Spitalstandorte (z.B. in Herisau) eine Abteilung für innere Medizin und Chirurgie betreibt (Basispaket nach SPLG). Darüber hinaus kann er sich unternehmerisch frei betätigen. D.h. der SVAR wäre von Gesetzes wegen nicht weiter verpflichtet, stationäre Psychiatrieleistungen anzubieten oder eine Geburtenabteilung zu führen. Ungeachtet dessen hat dies nicht zur Folge, dass der SVAR die heute bestehenden Betriebe, soweit sie der stationären medizinischen Versorgung dienen, ohne weiteres schliessen könnte. Hierfür bedarf es gemäss Gesetzesentwurf eines Entscheids des Regierungsrates (vgl. Erläuterungen zum neuen Art. 12 lit. i).

Zur Pflicht nach Art. 2 Abs. 1 kommen – wie bisher – allfällige vom Kanton zusätzlich übertragene Aufgaben, insbesondere gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL). Diese sind systematisch in einem neuen Abs. 1^{bis} separat erwähnt. Zusätzliche Aufgaben können dem SVAR übertragen werden, wenn diese im öffentlichen Interesse liegen.

Eine allgemein gültige Definition, was unter GWL zu verstehen ist, existiert nicht. Dies lässt sich nur ansatzweise aus dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und der Rechtsprechung des



Bundesverwaltungsgerichts ableiten. Nach Art. 49 Abs. 3 KVG gehören zu den GWL insbesondere die Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen sowie die Forschung und universitäre Lehre. Als weitere Beispiele können die Spitalseelsorge und der Betrieb eines Sozialdienstes genannt werden. Das Bundesverwaltungsgericht wiederum qualifizierte den Betrieb einer Notfallstation und die damit verbundenen Mehrkosten (Aufnahmekapazitäten) als eine KVG-Pflichtleistung und damit als nicht gemeinwirtschaftlich (Urteil C-2283/2013). In der Lehre gab es bislang – soweit ersichtlich – nur einen Versuch, die GWL zu definieren (vgl. Druey Just, Was sind gemeinwirtschaftliche Leistungen?, in: Jusletter vom 26. Januar 2015). Nach dieser Lehrmeinung bedarf es zum einen eines Austauschverhältnisses zwischen Staat und Leistungserbringer. D.h. die vom Staat bestellte Leistung und die hierfür ausgerichtete Abgeltung müssen gleichwertig sein. Zum andern muss an der vom Staat bestellten Leistung ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehen, um als gemeinwirtschaftlich zu gelten.

Die Entscheidung über die Finanzierung von GWL liegt weiterhin beim Kantonsrat (vgl. Art. 11 lit. a).

c. Verwaltungsrat; allgemeine Aufgaben (Art. 4)

Das SVARG regelt insbesondere das Verhältnis zwischen dem Kanton und seiner öffentlich-rechtlichen Anstalt. Der Begriff des Leistungsauftrags stammt aus der Spitalplanung und ist im Kontext von Art. 4 zu eng. Der Verwaltungsrat als oberstes Leitungsorgan ist dafür verantwortlich, die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben nach Art. 2 generell sicherzustellen.

d. Verwaltungsrat; Zusammensetzung (Art. 5)

Der Verwaltungsrat soll aus fünf bis sieben Mitgliedern bestehen (Art. 5 Abs. 1), wobei eine ungerade Zahl zu bevorzugen ist. Gestützt auf grundsätzliche Überlegungen im Zusammenhang mit Public Corporate Governance soll zudem eine Möglichkeit bestehen, auf eine regierungsrätliche Vertretung im Verwaltungsrat zu verzichten. Dementsprechend wird in Art. 5 Abs. 2 eine „Kann-Bestimmung“ vorgeschlagen. Es ist sinnvoll, diese Vertretungsmöglichkeit nicht vollumfänglich zu streichen, damit der Regierungsrat seine Interessen – je nach Situation – direkt im Unternehmen wahrnehmen kann.

e. Verwaltungsrat; Zuständigkeit (Art. 6)

Die Auflistung in Art. 6 wurde präzisiert sowie auf Redundanzen hin überprüft und entsprechend angepasst. Insbesondere ist auch hier – wie schon in Art. 4 – der Begriff des Leistungsauftrags zu streichen (Art. 6 lit. c). Die Regelung von personalrechtlichen Zuständigkeiten liegt seit dem 1. Januar 2017 (Inkrafttreten der teilrevidierten Personalgesetzgebung) in der Kompetenz des SVAR, weshalb die Vorgaben zum Personalreglement und Personalleitbild aufgehoben werden können (Art. 6 lit. r).

Eine Lücke füllt der neue lit. v von Art. 6. Bei der Ausarbeitung des Sozialplans, den der Verwaltungsrat kürzlich auszuarbeiten hatte, zeigte sich, dass das Personalgesetz nicht auf Fälle ausgerichtet ist, in denen Sozialpläne im SVAR als selbständige Anstalt erarbeitet werden müssen. Art. 6 lit. v in Verbindung mit Art. 12 lit. f^{bis} hält nun fest, dass der Verwaltungsrat einen Sozialplan gemäss Personalgesetz festzulegen hat, der dann vom Regierungsrat zu genehmigen ist. Damit wird die bestehende Praxis gesetzlich verankert.



f. Geschäftsleitung; Aufgaben (Art. 7 lit. e)

Vgl. die vorstehenden Erläuterungen zum Personalleitbild und zum Personalreglement (Aufhebung von Art. 6 lit. r).

g. Kantonsrat (Art. 11)

Die Regelung über die Kreditbewilligung wird präzisiert und differenziert (Art. 11 lit. a und b). Die jährlichen Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen sowie weitere Beiträge für den Betrieb des SVAR spricht der Kantonsrat abschliessend im Rahmen des Voranschlags. Diese Regelung entspricht der geltenden Praxis. Aus Gründen der Planungssicherheit für den SVAR ist das Finanzreferendum in diesem Bereich ausgeschlossen. Das Ausserrhoder Verfassungsrecht lässt dies ausdrücklich zu (vgl. Art. 76 Abs. 2 der Kantonsverfassung [KV; bGS 111.1]). Für Beiträge an Investitionen gelten hingegen die ordentlichen Regeln über die Ausgabenkompetenzen. Für Investitionsbeiträge sind Verpflichtungskredite nach Art. 17 ff. des Finanzhaushaltsgesetzes (bGS 612.0) zu sprechen, sofern sie die Ausgabenkompetenz des Regierungsrates überschreiten. Grössere Kredite über 2.2 Mio. Franken unterstehen demnach dem obligatorischen Finanzreferendum (Art. 76 Abs. 2 lit. a KV).

Es wird vorgeschlagen, Art. 11 lit. b aufzuheben und in Art. 11 lit. c zu überführen. Die Kenntnisnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts ist Teil der kantonsrätlichen Oberaufsicht. Analoge Bestimmungen finden sich beispielsweise in den Gesetzgebungen über die Pensionskasse AR und die Ausgleichskasse und IV-Stelle.

h. Regierungsrat (Art. 12)

In Art. 12 Abs. 1 lit. b wird das Wort „jährlich“ gestrichen. So kann die Revisionsstelle für eine längere Amtsperiode gewählt werden. In Anlehnung an Art. 730a des Obligationenrechts (SR 220) empfiehlt sich eine Wahl für ein bis drei Geschäftsjahre.

Der bisherige Art. 12 Abs. 1 lit. d gibt eine Selbstverständlichkeit wieder, weswegen er inhaltlich geändert werden kann. In Anknüpfung an und Ergänzung zu Art. 2 klärt Art. 12 Abs. 1 lit. d neu, dass der Regierungsrat im Rahmen der Spitalplanung festlegt, welche Leistungen der SVAR in der Grundversorgung erbringt. Dabei gilt das übliche Verfahren der Spitalplanung nach KVG. D.h. der SVAR bewirbt sich für bestimmte Leistungen, welche dann im Rahmen der Spitalplanung beschlossen werden. Die Übernahme von zusätzlichen Aufgaben, insbesondere von gemeinwirtschaftlichen Leistungen, wird mittels Leistungsvereinbarungen zwischen Regierungsrat und SVAR geregelt (Art. 12 Abs. 1 lit. e). Entsprechende Betriebsbeiträge sind dann durch den Kantonsrat zu genehmigen (Art. 11 lit. a).

Das Finanzreglement muss dem Regierungsrat nicht mehr zur Genehmigung unterbreitet werden (Art. 12 Abs. 1 lit. e). Die interne Organisation des SVAR ist Sache des Verwaltungsrates. Das Finanzreglement gehört zu dieser internen Organisation. Interventionen des Regierungsrates sind auf das Wesentliche zu reduzieren. Die Kenntnis der mehrjährigen Aufgaben- und Finanzplanung des SVAR ist für die eigene finanzpolitische Planung des Regierungsrates relevant. Daher soll sie weiterhin im Gesetz verankert bleiben (vgl. Art. 6 lit. e).

Zu Art. 12 Abs. 1 lit. f^{bis} vgl. die Ausführungen oben zu Art. 6 lit. v und zu den Sozialplänen.



Weil die Betriebe, deren Standorte sowie die Versorgungsbereiche nicht mehr gesetzlich verankert sein sollen (vgl. aufgehobener Art. 1 Abs. 2), erhält der Regierungsrat neu die Kompetenz bestehende Betriebe auf Antrag des Verwaltungsrates zu schliessen (neuer Art. 12 Abs. 1 lit. i). Ein solcher Entscheid ist von grosser politischer Bedeutung und soll nicht vom Unternehmen allein getroffen werden. Die eingangs erwähnten unterschiedlichen Interessen versorgungspolitischer, finanzieller (Eigner), regionalpolitischer und aufsichtsrechtlicher Art laufen im Regierungsrat zusammen. Er ist daher berufen aber auch geeignet, in diesen Fragen den notwendigen Ausgleich zu schaffen.

Es sind nicht sämtliche Betriebsschliessungen dem Regierungsrat zu unterbreiten, sondern nur jene, bei denen ein der stationären medizinischen Versorgung dienender Betrieb als Ganzes geschlossen wird. Mit anderen Worten, der Verwaltungsrat kann bestehende Betriebe oder Betriebsbereiche, in denen z.B. ambulante Leistungen oder Leistungen der stationären pflegerischen Versorgung angeboten werden, in alleiniger Kompetenz schliessen. Insofern wird der unternehmerische Handlungsspielraum gestärkt.

Der Regierungsrat hat bei seinem Entscheid über eine allfällige Betriebsschliessung die nötigen Analysen zu treffen, so u.a. die volks- und betriebswirtschaftlichen Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen und Alternativen zu prüfen. Kann ein Betrieb nicht mehr wirtschaftlich geführt werden, so könnte der Regierungsrat alternativ dessen Weiterführung aus regionalpolitischen Gründen vorschreiben (Art. 2 Abs. 1^{bis} i.V.m. Art. 12 lit. e). Der Kantonsrat müsste dann die entsprechenden Beiträge sprechen, um den Betrieb aufrechterhalten zu können (vgl. Art. 11 lit. a). Diese übergeordnete Gesamtsicht kann der Verwaltungsrat nicht einnehmen, weshalb ein solch weitreichender Entscheid – wie dargelegt – durch eine politische Behörde vorzusehen ist.

i. Department Gesundheit und Soziales (Art. 13)

Die Aufsicht über den SVAR wird gemäss Art. 12 Abs. 2 vom Regierungsrat wahrgenommen. Seine diesbezüglichen Aufgaben kann er an die zuständigen Departemente, insbesondere an das Departement Finanzen und an das Departement Gesundheit und Soziales delegieren. Die bei der Fachaufsicht wahrzunehmenden Aufgaben des Departments Gesundheit und Soziales ergeben sich bereits aus den einschlägigen Bestimmungen der Gesundheitsgesetzgebung (vgl. Art. 8 GG). Im Sinne einer Präzisierung soll Art. 13 daher geändert werden.

j. Rahmenvertrag (Art. 29)

Die bestehende Regelung sieht vor, dass im Rahmenvertrag die Organisation in den Grundzügen zu regeln ist. Diese Verpflichtung wird zwecks Stärkung der unternehmerischen Freiheit aufgehoben (Art. 29 Abs. 1). Für die Unternehmensorganisation ist der Verwaltungsrat als oberstes Leitungsorgan im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben allein zuständig. Zusätzliche Regelungen im Rahmenvertrag sind hier unnötig einengend.

k. Nicht aufgenommene Anpassungen

Die Bestimmungen in Art. 19 ff. haben in erster Linie den Charakter von Übergangsbestimmungen anlässlich der Verselbständigung des SVAR. Sie werden im Rahmen dieser Teilrevision nicht angepasst. Insbesondere Art. 19 und 20, welche die Spitäler in Herisau und Heiden sowie das PZA erwähnen, sind nicht so zu deuten, dass der SVAR die entsprechenden Infrastrukturen zu betreiben hat. Die beiden Artikel stehen damit nicht im



Widerspruch zur Aufhebung von Art. 1 Abs. 2. Vielmehr bilden sie den Status quo im Zeitpunkt der Verselbständigung des SVAR ab.

Weitere Anpassungen sind derzeit – aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit – im Rahmen einer Teilrevision nicht angezeigt. Die Revisionsvorlage beinhaltet die wesentlichen materiellen Punkte; insbesondere ist auf rein redaktionelle Änderungen zu verzichten. Auch der Rahmenvertrag kann im jetzigen Zeitpunkt nicht aufgehoben werden. Mittels Rahmenvertrag wurden diverse Rechtstatsachen geschaffen, die im Rahmen der Verselbständigung notwendig waren und insofern nicht rückgängig gemacht werden können (Baurechtsübertragung, Inventarisierung der Mobilien zwecks Eigentumsübertragung etc.). Für das heutige Verhältnis zwischen Kanton und SVAR sind hauptsächlich noch die Rahmenvertragsbestimmungen zu den Darlehensmodalitäten, zur Miete für das PZA und zum Entgelt für das Dotationskapital von Bedeutung.

C. Auswirkungen

1. Auf die bestehenden Betriebe

Mit der Aufhebung der Nennung der Betriebe, deren Standorte und der Versorgungsbereiche entfällt zwar eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung. Gleichwohl werden die Betriebe nicht von Gesetzes wegen geschlossen. Der Regierungsrat hat in seiner Eignerstrategie vom 22. November 2016 bekräftigt, dass er vom SVAR am Standort in Heiden die Aufrechterhaltung eines medizinischen Angebotes zugunsten der Vorderländer Bevölkerung erwartet. Die vorgeschlagene Teilrevision des SVARG ermöglicht dem Unternehmen nun eine zukunftsgerichtete, volks- und betriebswirtschaftlich sinnvolle Anpassung des dortigen Leistungsangebots.

Wie der Regierungsrat an der Kantonsratssession vom 20. Februar 2017 ausgeführt hat, können die im Postulat der SP gestellten Fragen im jetzigen Stadium des Gesetzgebungsprozesses nicht beantwortet werden, da eine Vielzahl an möglichen Szenarien denkbar sind. Aufgrund der neuen Unternehmensstrategie werden konkrete Szenarien erstmals erkennbar. Der Regierungsrat wird gestützt darauf die für den Gesetzgebungsentscheid sinnvollen Grundlagen erarbeiten und dem Kantonsrat bis zur ersten Lesung unterbreiten.



2. Finanziell

Die Gesetzesrevision hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Hingegen erwartet der Regierungsrat, dass vor allem der Verzicht auf die Nennung der Versorgungsbereiche in Verbindung mit den neu definierten gesetzlichen Aufgaben es dem SVAR ermöglicht, künftig ein positives Betriebsergebnis zu erzielen. Ziel ist es, dass er sich hauptsächlich am Gesundheitsmarkt finanzieren kann. Über kantonale Betriebsbeiträge sollen lediglich zusätzliche Aufgaben, die der SVAR im öffentlichen Interesse übernimmt, abgegolten werden.

Im Voranschlag 2017 und im Finanzplan sind für den SVAR jährliche Betriebsbeiträge von rund 3.25 Mio. Franken für gemeinwirtschaftliche Leistungen eingestellt. 1.25 Mio. Franken sind für die Weiterbildung der Assistenzärzte und Assistenzärztinnen (Fr. 15'000.– pro Vollzeitstelle), die Spitalseelsorge und den Rettungsdienst im SVAR eingestellt. Die restlichen 2 Mio. Franken sind im Verlauf des Jahres 2017 zu substantiiieren (z.B. Verwendung dieser Gelder zur Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen). Darüber hinaus enthalten Voranschlag und Finanzplan Gelder in der Höhe von jährlich 1.5 Mio. Franken für Beiträge an ungedeckte Kosten in der ambulanten Psychiatrie (Ambulatorium und Tagesklinik) des SVAR.

Die zurzeit noch nicht näher definierten Betriebsbeiträge in der Höhe von jährlich 2 Mio. Franken erachtet der Regierungsrat als vorübergehende Unterstützung, bis der SVAR soweit organisiert ist, dass er zumindest ein ausgeglichenes Betriebsergebnis erreichen kann.

Investitionsbeiträge sind derzeit im Finanzplan keine vorgesehen.

Die Risiken der Schliessung von bestehenden Betrieben können zum jetzigen Zeitpunkt nicht im Detail beschrieben werden, da dies nicht allgemein abschätzbar ist. Dies ist aus der konkreten Situation heraus zu beurteilen und zu beschreiben. Entsprechend sind zur Abfederung allfälliger umfassenderer Umstrukturierungen, zu denen eine Betriebsschliessung gehören würde, keine Gelder im Finanzplan eingestellt.

D. Weiteres Vorgehen

Ziel ist es, die Teilrevision des SVARG per 1. Januar 2019 in Kraft zu setzen. Die zweite Lesung im Kantonsrat ist im Frühjahr 2018 geplant.



E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Gesetzes über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVARG) in erster Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	Auswertung Vernehmlassung