

# Bericht 2016

der Staatswirtschaftlichen Kommission (StwK)  
an den Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden

## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung .....	2
2.	Organisation und Arbeit der StwK .....	3
3.	Prüfziele und Methodik .....	4
4.	Zusammenarbeit mit der Finanzkommission.....	5
5.	Oberaufsicht über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden.....	6
5.1.	Rechtliche Grundlagen .....	7
5.2.	Departement Gesundheit und Soziales und Abteilung Spitalversorgung .....	10
5.3.	Organisation des SVAR.....	12
5.3.1.	Organisationsstruktur.....	12
5.3.2.	Organisationskultur .....	15
5.3.3.	Strategieentwicklung.....	16
5.4.	Finanzen .....	20
5.4.1.	Aufgaben- und Finanzplanung .....	20
5.4.2.	Ablösung Globalkredit PZA.....	21
5.4.3.	Mietzinsthematik .....	23
5.4.4.	Gemeinwirtschaftliche Leistungen und Beiträge an ungedeckte Kosten .....	24
5.4.5.	Unternehmenserfolg .....	27
5.4.6.	Wohn- und Pflegezentrum .....	29
5.5.	Risikomanagement .....	30
5.6.	Information und Kommunikation.....	31
5.6.1.	Kommunikation Ergebnis Geschäftsjahr 2015 .....	31
5.6.2.	Kommunikation Ergebnis Geschäftsjahr 2016 .....	32
5.6.3.	Interne und externe Kommunikation.....	33
5.7.	Fazit .....	34
6.	Anregungen und Beschwerden .....	36
7.	Rückblick auf den StwK-Bericht 2015 .....	36
8.	Anträge .....	37
9.	Abkürzungsverzeichnis .....	38

## 1. Einleitung

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

Nach Art. 8 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) ist die StwK zuständig für die Prüfung der Geschäftsführung des Regierungsrates und der gesamten Staatsverwaltung nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Nicht zuständig ist die StwK für das Rechnungswesen sowie die Organisation und die Geschäftsführung der Gerichte.

Gemäss Art. 8 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates unterbreite ich Ihnen die staatswirtschaftliche Kommission hiermit den schriftlichen Bericht über ihre Tätigkeit im Berichtsjahr 2016 und Resultate der durchgeführten Prüfung.

Anders als in vorangegangenen Jahren entschied sich die StwK, den diesjährigen Bericht einem einzigen Thema zu widmen: Der Oberaufsicht über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhodens (SVAR). Dies, obwohl auch in diesem Jahr zu anderen Themen in verschiedenen Departementen Gespräche geführt wurden. Die StwK bedankt sich an dieser Stelle bei allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern für den offenen Austausch. Diese Themen werden in späteren Berichten wieder aufgenommen.

Anlässlich des Treffens vom 19. Januar 2017 zwischen dem erweiterten Büro des Kantonsrates und der StwK sowie dem Präsidenten der Finanzkommission teilte die StwK die Absicht mit, den Bericht auf den SVAR zu fokussieren und begründete dies wie folgt: Bereits Anfang 2016 entschied sich die StwK, das Thema „Aufsicht über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhodens“ als Jahresthema zu setzen. Der Entscheid dazu wurde gefällt, nachdem die StwK im letzten Bericht die Spitalaufsicht mangels fehlender Personalressourcen als „zu wenig wahrgenommen“ beschrieb. Sie verlieh dabei ihrer Erwartung Ausdruck, der Regierungsrat müsse im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion über den SVAR dafür sorgen, dass dieser die Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben – insbesondere bezüglich der Aufgaben- und Finanzplanung – einhält. Die entsprechende Berichterstattung sei zu kontrollieren und bei Nicht-Einhaltung zu sanktionieren. Zudem hielt die StwK das Fehlen einer Eigentümerstrategie, in welcher die gesetzlichen Vorgaben zur Aufsicht über den SVAR zu präzisieren seien, als nicht länger verantwortbar, zumal bereits eine externe Evaluation die Erarbeitung einer solchen Strategie als dringlich bezeichnete.

Die Entwicklung des Spitalverbundes Appenzell Ausserrhodens im Jahr 2016 war nicht nur ereignisreich, vielmehr wurde sie auch durch eine intensive mediale Begleitung geprägt. Auch wenn für die StwK in der Regel keine begleitende Oberaufsicht im Fokus steht und es primär darum geht, rückblickend die Prozesse in der Aufsicht hinsichtlich Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit zu beurteilen, entschied sich die Kommission in diesem Fall, auch Stellung zu aktuellen Themenbereichen zu beziehen. Aus Gründen der Komplexität und des Umfangs dieses Schwerpunktes beschloss die StwK, ihre Ressourcen voll und ganz diesem wichtigen Thema zu widmen und so den von verschiedenen Anspruchsgruppen gestellten Forderungen möglichst nachzukommen. Die StwK dankt den Mitgliedern des erweiterten Büros, dem alle Fraktionspräsidien angehören, für das uneingeschränkte und einstimmig ausgesprochene Vertrauen sowie für die Unterstützung der Entscheidung, den Bericht klar auf dieses eine Thema zu fokussieren.

**Die Aufgabe der Oberaufsicht wurde eingangs konkretisiert und wird im Kapitel 5 vertieft. In Bezug auf den Spitalverbund Appenzell Ausserrhodens ist klar: Es ist nicht die Aufgabe der Oberaufsicht, die Arbeit der Geschäftsleitung oder diejenige des Verwaltungsrates zu beurteilen, der Fokus gilt eindeutig der Regierung und der kantonalen Verwaltung. Um jedoch auf der Ebene Verwaltung und Regierung Schlüsse ziehen zu können, war es wichtig, auch sehr operative Themen zu beleuchten. Die StwK erlaubt sich denn auch, diese Einblicke zu kommentieren, im Bewusstsein, dass sie damit hinsichtlich der Zuständigkeit auch Grenzen überschreitet.**

Der vorliegende Bericht soll die Komplexität der Thematik so darlegen, damit sie nachvollziehbar und verständlich wird. Es liegt dabei in der Natur der Sache, dass es auch Überschneidungen von Themenbereichen gibt, wenn diese aus einem neuen Fokus betrachtet als wichtig erscheinen. Aufgrund des zu erwartenden öffentlichen Interesses an diesem Bericht, hat die StwK zudem die Beschreibung der jeweiligen Sachverhalte informativer und ausführlicher gestaltet, als dies üblicherweise der Fall ist.

## 2. Organisation und Arbeit der StwK

Im Berichtsjahr 2016 arbeitete die StwK erstmals in der auf sieben Mitglieder reduzierten Besetzung. Zwei Mitglieder verliessen die Kommission per Ende Amtsjahr 2015/2016 und ein Mitglied kam neu dazu. Der StwK gehören folgende Mitglieder des Kantonsrates an:

- Sittaro-Hartmann Monica, Präsidentin
- Zeller Nussbaum Andrea, Vizepräsidentin
- Balmer Yves Noël
- Bodenmann-Odermatt Monika
- Näf Norbert
- Raschle Walter
- Wigger Annegret

Per 31. Juli 2016 kündigte die langjährige Aktuarin ihre Stelle. Die daraufhin folgende dreimonatige Vakanz bis zur Einstellung des neuen Aktuars konnte durch tatkräftige Unterstützung aller Kommissionsmitglieder gut überbrückt werden. Der per 1. Oktober 2016 neu eingestellte Aktuar kündigte seine Stelle ordnungsgemäss während der Probezeit per 31. Dezember 2016. Die Einarbeitung des neuen Aktuars war über alle Erwartungen anspruchsvoll und enorm zeitaufwändig, was einen grossen Mehraufwand für alle Kommissionsmitglieder mit sich brachte und allen Beteiligten unweigerlich die Grenzen des Milizsystems aufzeigte. Die gescheiterte Zusammenarbeit mit dem neuen Aktuar und die darauf erwartete Vakanz stellte für die Kommission erneut eine Belastungsprobe dar.

Per 1. Dezember 2016 konnte eine auf fünf Monate befristete Interimslösung für das Aktuarat gefunden werden. Diese Unterstützung war umgehend spürbar und erleichterte die Kommissionsarbeit in der Folge massgebend. Inzwischen wurde die Aktuarin ad interim im ordentlichen Bewerbungsverfahren für die definitive Besetzung der Stelle gewählt. Sie tritt ihre Stelle offiziell per 1. September 2017 an. Trotz der herausfordernden Umstände verlief die Kommissionsarbeit sehr konstruktiv, in kollegialer Atmosphäre und so effizient wie möglich.

Die Arbeit der StwK ist – unabhängig von dieser ausserordentlichen Situation – nach wie vor sehr zeitaufwändig. Somit steht auch die Frage nach möglicher Effizienzsteigerung, weiterer Standardisierung von Prozessen oder allfällig zusätzlich benötigter Ressourcen immer noch im Raum. Die auf Wunsch der StwK seit längerem geforderte und per 1. Januar 2017 eingerichtete virtuelle Datenplattform ermöglicht eine weitgehend papierlose, ortsunabhängige und wesentlich effizientere Arbeitsweise. Die StwK dankt in diesem Zusammenhang der Kantonskanzlei und der AR Informatik AG für die Unterstützung.

### 3. Prüfziele und Methodik

Die StwK prüft im Auftrag des Kantonsrates die Prozesse und Geschäfte von Regierung und Verwaltung nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit.

Zur Erfüllung ihres Prüfauftrages nutzte die StwK insbesondere folgende Instrumente:

- Protokolle des Regierungsrates
- Protokolle des SVAR-Verwaltungsrates
- Protokolle der SVAR-Geschäftsleitung
- Protokolle des SVAR-Strategieausschusses
- SVAR-Risikoberichte
- SVAR-Reportingauszüge
- Protokolle des SVAR-Prüfungsausschusses
- Zugestellte Schriftenwechsel zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen des SVAR
- SVAR-Eignerstrategie
- Protokolle des Kantonsrates
- Strukturierte Gespräche mit den Mitgliedern der Regierung und Mitarbeitenden aus unterschiedlichen Organisationseinheiten der Verwaltung inkl. Vertretern des SVAR
- Gutachten
- Informationsveranstaltungen und Podiumsdiskussionen
- Hinweise aus der Bevölkerung und von Angestellten des SVAR
- Medienberichterstattung

Für den Bericht wurden Protokolle und Vorkommnisse bis Anfang März 2017 berücksichtigt.

Zum Schwerpunktthema SVAR führte die StwK insgesamt 19 strukturierte Gespräche.

Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner waren alle fünf Regierungsräte, Mitarbeitende des Departementes Gesundheit und Soziales, Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltungsrat und Geschäftsleitung und Mitarbeitende des Spitalverbundes. Alle Gespräche wurden protokolliert. Die Gespräche wurden soweit möglich in Anwesenheit der ganzen Kommission geführt. Eine grosse Herausforderung in der Arbeit der StwK waren einerseits widersprüchliche Aussagen in den umfangreichen Unterlagen und Gesprächen und andererseits zum Teil wenig aussagekräftige oder gar fehlende Protokolle. Schliesslich überholten sich die Ereignisse bis zum Schluss der Berichtsphase permanent.

Die StwK bedankt sich bei allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern für die Offenheit und Bereitschaft, auch hinsichtlich sehr herausfordernder Themen Auskunft zu erteilen. Die StwK erhielt uneingeschränkte Einsicht in alle angeforderten Dokumente.

#### **4. Zusammenarbeit mit der Finanzkommission**

In Art. 10 der Geschäftsordnung des Kantonsrates heisst es:

„Die allgemeine Prüfungskompetenz der Staatswirtschaftlichen Kommission wird durch die Tätigkeit der Finanzkommission nicht berührt.“

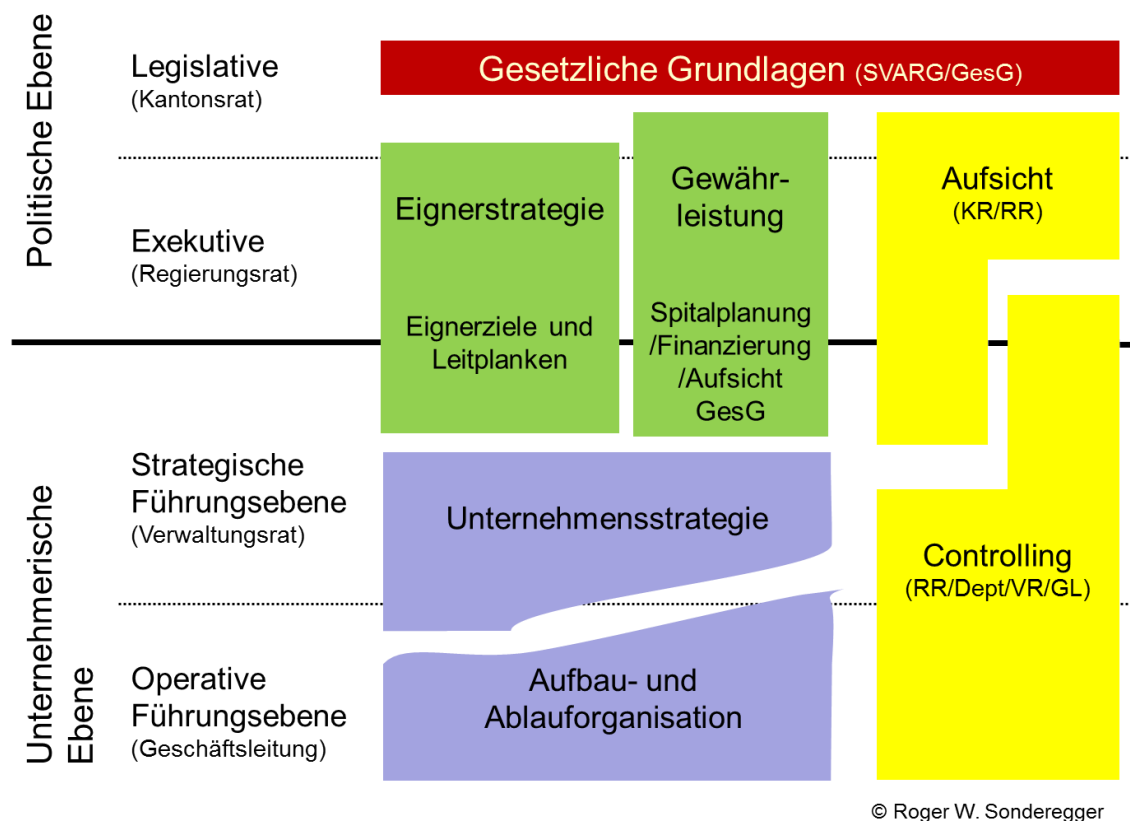
Die StwK nutzt hingegen ganz bewusst die Kompetenzen und das Wissen der Finanzkommission für ihre Aufgabenerfüllung. So wurden die diversen Schnittstellen zwischen StwK und Finanzkommission auch 2016 von beiden Seiten äusserst konstruktiv und unterstützend gepflegt. Die StwK erhält zudem regelmässig Unterstützung durch die Finanzkontrolle, in dem sie auf Wunsch Einsicht in deren Berichte nehmen kann.

Am 10. Januar 2017 erteilten die Präsidien der Finanzkommission und der StwK den Auftrag an die Finanzkontrolle, das Reporting und Controlling des SVAR auf Stand und Inhalt zu prüfen. Dies insbesondere deshalb, weil die beiden Kommissionen Klarheit hinsichtlich ausreichender Controllinginstrumente und in diesem Zusammenhang verlässliche Grundlagen für künftige Entscheide und Massnahmen haben wollen.

Leider waren für die Finanzkontrolle und damit auch für die Finanzkommission und die StwK bis Redaktionsschluss (18. März 2017) keine Rückmeldungen verfügbar, welche für den Bericht hätten verwendet werden können.

## 5. Oberaufsicht über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden

Die folgende Abbildung zeigt die Aufsichtsstruktur, in die der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) eingebettet ist. Der Kantonsrat übernimmt die Oberaufsicht. Diese Aufgabe erfüllt die StwK zuhanden des Kantonsrates.



Quelle: Präsentation der Regierung an die StwK und Fiko über die Eignerstrategie vom 23. November 2016

Konkret heisst das, es ist Aufgabe der StwK zu prüfen, ob der Regierungsrat und das zuständige Departement ihre Aufsichtsfunktion nach den Grundsätzen der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit verantwortungsvoll wahrgenommen haben. Diesem Auftrag folgend ist der vorliegende Bericht aufgebaut.

In der Struktur des Berichts wird jeweils die Sachlage erläutert, dann folgt die Beurteilung aus Sicht der StwK sowie gegebenenfalls eine Empfehlung.

## 5.1. Rechtliche Grundlagen

In Art. 48 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden (bGS 111.1) legt der Kanton die Grundzüge des Gesundheitswesens fest. Kanton und Gemeinden haben die Voraussetzungen für eine ausreichende, kostenbewusste medizinische und pflegerische Versorgung der Bevölkerung zu schaffen (Abs.1). Des Weiteren soll der Kanton die Zusammenarbeit der öffentlichen und privaten Einrichtungen im Kanton und in der Region fördern (Abs. 2) und die öffentlichen und privaten Einrichtungen des Gesundheitswesens beaufsichtigen (Abs.5).

Gestützt auf Art. 48 und Art. 74 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden wurde 2007 das kantonale Gesundheitsgesetz (bGS 811.1) erlassen.

Im Gesundheitsgesetz sind die Einflussmöglichkeiten des Kantons in Bezug auf den SVAR wie folgt geregelt:

### Der Kanton

- stellt die ambulante und stationäre Gesundheitsversorgung einschliesslich der Rettungsdienste sicher, soweit nicht die Gemeinden zuständig sind (Art. 4 Abs. 1 lit. a)
- finanziert insbesondere die stationäre medizinische Versorgung sowie die Akut- und Übergangspflege (Art. 4 Abs. 1 lit. a<sup>bis</sup>)
- fördert die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen im Kanton (...) und koordiniert die Tätigkeiten auf dem Gebiet des Gesundheitswesens (Art. 4 Abs. 1 lit. c)
- beaufsichtigt die Institutionen des Gesundheitswesens (Art. 4 Abs.1 lit. g)
- plant und regelt nach den Vorgaben des Bundes die Leistungen der Spitäler und ähnlicher Institutionen stationärer medizinischer und pflegerischer Versorgung (Art. 4 Abs. 1 lit. h<sup>bis</sup>)
- kann im Rahmen seiner Aufgaben Vorgaben zur Sicherstellung der Versorgung erlassen und Qualitätsvorgaben machen (...) (Art. 4 Abs. 2)
- finanziert und unterstützt in der Regel nur Tätigkeiten und Institutionen, die den Zielen der Gesundheitsplanung entsprechen (Art. 4 Abs. 3)

### Der Kantonsrat

- nimmt Kenntnis von der Spitalplanung und der Pflegeheimplanung (Art. 6 Abs. 1 lit. d)
- bewilligt im Voranschlag oder durch besondere Beschlüsse, unter Vorbehalt der Finanzkompetenzen der Stimmberechtigten, Kredite für die Leistungen, den Betrieb oder die Investitionen der Spitäler und ähnlicher Institutionen des Gesundheitswesens, die Spital- und Pflegeleistungen erbringen (Art. 6 Abs. 1 lit. e)
- nimmt im Rechenschaftsbericht Kenntnis von den Berichten der Spitäler (...), soweit sie vereinbarte Leistungen erbringen (Art. 6 Abs. 1 lit. f)
- hat die Oberaufsicht über die Gesundheitsversorgung (...) (Art. 6 Abs. 1 lit. g)

### Der Regierungsrat

- übt die Aufsicht über das Gesundheitswesen aus (Art. 7 Abs. 1 lit. a)
- erlässt im Rahmen seiner verfassungsmässigen Zuständigkeiten Verordnungen und schliesst Vereinbarungen ab (Art. 7 Abs. 1 lit. b)
- bestimmt über die Spital- und die Pflegeheimplanung sowie über die Spital- und die Pflegeheimliste (Art. 7 Abs. 1 lit. c<sup>bis</sup>)
- erteilt Leistungsaufträge an Spitäler und ähnliche Institutionen des Gesundheitswesens und regelt deren Finanzierung (Art. 7 Abs. 1 lit. d)
- legt nach Massgabe des KVG den für die Kantonseinwohner/innen geltenden kantonalen Anteil zur Abgeltung der stationären Leistungen fest (Art. 7 Abs. 1 lit. i)

### Das Departement Gesundheit und Soziales (DGS)

- vollzieht das Gesetz (Art. 8 Abs. 1)
- erfüllt auf dem Gebiet des Gesundheitswesens alle Aufgaben, die nicht ausdrücklich einem anderen Organ zugewiesen sind, insbesondere vollzieht es Bundesrecht und interkantonale Vereinbarungen (Art. 8 Abs. 2 lit. a), es erstellt die Gesundheitsplanung zuhanden von Regierungsrat und Kantonsrat (Art. 8 Abs. 2 lit. b), koordiniert sämtliche Tätigkeiten des Gesundheitswesens (Art. 8 Abs. 2 lit. c) und übt die Aufsicht über die Spitäler aus (...) (Art. 8 Abs. 2 lit. d).
- Im Bereich der stationären Versorgung durch Spitäler (...) obliegt dem Departement zudem (...) die Spital- und Pflegeheimplanung sowie die Spital- und Pflegeheimliste nach dem KVG zuhanden des Regierungsrates zu erstellen (Art. 8 Abs. 2 lit. a), Leistungsaufträge an Spitäler (...) zu

erteilen, soweit der Regierungsrat das Departement damit beauftragt (Art. 8 Abs. 3 lit. b), die Überprüfung, wie die Spitäler (...) die vereinbarten Leistungen erbringen, und darüber dem Regierungsrat Bericht zu erstatten (Art. 8 Abs. 3 lit. c), die Sicherheit und Wirksamkeit der stationären medizinischen Versorgung (...) zu überprüfen (Art. 8 Abs. 3 lit. d), die Einhaltung der Regeln über das Controlling bei den Leistungserbringern zu überwachen (Art. 8 Abs. 3 lit. e).

- Mittels Leistungsvereinbarungen kann das Departement Gesundheit und Soziales Vollzugsaufgaben an öffentliche oder private Leistungserbringer übertragen. Näheres dazu regelt die Verordnung (Art. 8 Abs. 4).
- erteilt Betriebsbewilligungen (Art. 49)
- wird vom Gesundheitsrat in Belangen des Gesundheitswesens beraten. Der Gesundheitsrat nimmt zu Fragen der Gesundheitspolitik Stellung (Art. 9 Abs. 1). Zu wichtigen Vorhaben des Departements Gesundheit und Soziales ist er anzuhören (Art. 9 Abs. 2).

Gestützt auf Art. 12 Abs. 2 des Spitalverbundgesetzes (SVARG, bGS 812.11) übt der Regierungsrat die Aufsicht über den SVAR aus. Fragt man nach den Mitteln der Aufsicht, so sind gemäss Art. 12 folgende Einflussmöglichkeiten vorgesehen:

- Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates (lit. a)
- Wahl der Revisionsstelle (lit. b)
- Abschliessen des Rahmenvertrages des Kantons mit dem SVAR (lit. c)
- Finanzielle Steuerung mittels Anträgen an den Kantonsrat für den Voranschlag und besondere Kredite des Kantons (lit. d)
- Genehmigung des Finanzreglements und Kenntnisnahme der mehrjährigen Aufgaben- und Finanzplanung (lit. e)
- Genehmigung von Beschlüssen des Verwaltungsrates über die Verselbständigung oder die Veräusserung einzelner Betriebsbereiche oder über die Beteiligung an oder die Übernahme von anderen Unternehmen (lit. g)
- Auf Antrag des Verwaltungsrates: Abschliessen von Vereinbarungen mit anderen Kantonen über die Übernahme und Abgeltung von Spitalleistungen (lit. h)

Der Rahmenvertrag zwischen dem Kanton Appenzell Ausserrhoden und dem Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (bGS 812.112) legt die Grundzüge der Organisation des SVAR fest:

- Der Verwaltungsrat erlässt ein Organisationsreglement und, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat, ein Finanzreglement (Art. 3 Abs. 2)
- Der SVAR informiert den Regierungsrat im jährlichen Geschäftsbericht insbesondere über
  - den Zustand der Bauten sowie deren Unterhalts- und Erneuerungsprobleme (Art. 23 Abs. 1 lit. a)
  - den anstehenden Investitionsbedarf im Rahmen der Aufgaben- und Finanzplanung (Art. 23 Abs. 1 lit. b)
  - allfällige Vorkommnisse mit Dritten, die an den Liegenschaften Rechte oder Pflichten haben (Art. 23 Abs. 1 lit. c)
  - aktuelle Fragen der Kapitalbeschaffung und Finanzverwaltung (Art. 23 Abs. 1 lit. d)

Der Gesetzgeber (Kantonsrat) hat sich im Rahmen der Verselbständigung des Spitalverbundes für eine öffentlich-rechtliche Anstalt entschieden. Damit soll der SVAR die Möglichkeit erhalten, sich im schnell wandelnden Gesundheitsmarkt – unabhängig von der politischen Steuerung durch den Kanton – möglichst flexibel zu positionieren.

### **Rolle des regierungsrätlichen Verwaltungsratsmitglieds**

Die gesetzlich zugestandene Unabhängigkeit des Spitalverbundes vom Kanton wird durch den Einsitz eines Regierungsrates mit Stimmrecht im Verwaltungsrat (Art. 5 SVARG) eingeschränkt. Als Verwaltungsratsmitglied hat er einerseits unmittelbar Kenntnis von allen wichtigen Geschäften, insbesondere dem finanziellen Geschäftsgang, und ist an der Ausarbeitung der Strategien beteiligt. Andererseits sollte er abschätzen können, was dies jeweils für die Finanz- und Gesundheitspolitik des Kantons bedeutet und inwieweit die getroffenen Massnahmen den Eigenerinteressen entsprechen.

Das Gesetz macht keine Aussagen dazu, wie die Rolle des regierungsrätlichen Verwaltungsratsmitglieds ausgestaltet werden soll und wie insbesondere auftretende Interessenskonflikte zu handhaben sind. Auch gibt es aus den Materialien zur Gesetzgebung keine Hinweise darauf, ob und wie der Informationsfluss zwischen dem regierungsrätlichen Verwaltungsratsmitglied und der Regierung zu regeln ist.

Das vom Regierungsrat 2009 in Auftrag gegebene Gutachten nennt für die Delegation eines Regierungsratsmitgliedes in den Verwaltungsrat folgende Gründe als entscheidend: „der hohe Finanzierungsanteil des Kantons und dadurch erhöhtes Mitwirkungs- und Kontrollinteresse“ sowie „ein früher Einbezug in die Planung von gewichtigen Investitionsentscheiden.“<sup>1</sup>

Somit kann davon ausgegangen werden, dass das regierungsrätliche Verwaltungsratsmitglied eine Doppelfunktion innehat, es ist nämlich „sowohl den Interessen des SVARS wie auch des Kantons verpflichtet, die aber in Widerspruch zu einander stehen können.“<sup>2</sup>

Daher geht die StwK von einer mindestens indirekten Aufsichtsfunktion des regierungsrätlichen Verwaltungsratsmitglieds aus. Vertreter der Regierung im Verwaltungsrat war vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2015 Regierungsrat Köbi Frei. Seit 1. Januar 2016 hat Regierungsrat Paul Signer diese Rolle inne.

### **Beurteilung**

Die StwK ist der Ansicht, das regierungsrätliche Verwaltungsratsmitglied sei nicht nur den Interessen des Spitalverbundes, sondern in seiner Rolle als Regierungsrat auch den kantonalen Interessen verpflichtet.

Nach Auffassung der StwK hat der Gesetzgeber (Kantonsrat) die Rolle des regierungsrätlichen Mitglieds im Verwaltungsrat zu wenig genau definiert.

Der Regierungsrat hat diesen Spielraum nicht genutzt, um klare und verständlich beschriebene Aufgaben zu definieren. Auf diese Weise hätte der Herausforderung, welche die Doppelrolle (Interessen des Eigentümers als Leistungseinkäufer und Spitalbetreiber) mit sich bringt, Rechnung getragen werden können. Diese Chance wurde aus Sicht der StwK mit der vorliegenden Formulierung in der Eigentümerstrategie verpasst.

---

<sup>1</sup> Aus dem Gutachten vom 29. Januar 2010 von Prof. Dr. Rainer J. Schweizer und lic. iur. Benedikt van Spyk an den Regierungsrat des Kantons AR, S. 53

<sup>2</sup> Aus dem Gutachten vom 29. Januar 2010 von Prof. Dr. Rainer J. Schweizer und lic. iur. Benedikt van Spyk an den Regierungsrat des Kantons AR, S. 54

## 5.2. Departement Gesundheit und Soziales und Abteilung Spitalversorgung

### Sachlage

Eine besondere Aufsichtsfunktion übernimmt das Departement Gesundheit und Soziales (DGS), weil das DGS die Geschäfte zuhanden des Regierungsrates vorbereitet (Art. 13 Abs. 1 SVARG) und die Aufgabenerfüllung des SVAR insbesondere bezüglich Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmässigkeit beaufsichtigt (Art. 13 Abs. 2 SVARG).

Es ist davon auszugehen, dass aufsichtsrelevante Themen durch das DGS in die Regierung gelangen. Verantwortlich für diesen Bereich der Aufsicht ist der Vorsteher des DGS, Regierungsrat Matthias Weishaupt.

Das DGS hat als Leistungsbesteller im Namen der Regierung die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Dabei darf es keine Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Spitälern geben. Gegenwärtig gibt es nur noch sogenannte Listenspitäler, zu denen die beiden somatischen Spitäler Heiden und Herisau sowie das Psychiatrische Zentrum Appenzell Ausserrhodens (PZA) gehören. Der Leistungsbesteller hat eine neutrale Position einzunehmen. Zuhanden des Regierungsrates übt er die Aufsicht darüber aus, ob die Listenspitäler ihre Aufgaben zur medizinischen Versorgung gemäss Gesundheitsgesetz und den erteilten Leistungsaufträgen erfüllen.

Die Aufgabenerledigung erfolgt überwiegend in der Abteilung Spitalversorgung (vor Reorganisation Spitalamt). Für den Bereich Wohn- und Pflegezentrum (WPZ) und Wohn- und Tagesstrukturangebot für Menschen mit psychischer Behinderung (WOB) im PZA ist in fachlicher Hinsicht das Amt für Soziales zuständig.

Bis Mitte 2015 waren die Informations- und Kommunikationskanäle im Bereich der Zusammenarbeit zwischen dem Spitalverbund, der Regierung und dem Departement zu wenig klar definiert. Dies wurde auch im Rahmen einer von der Regierung in Auftrag gegebenen Evaluation ersichtlich. Unter dem genannten Umstand litt die Zusammenarbeit zwischen DGS und SVAR im operativen Alltagsgeschäft. Die StwK hat Kenntnis davon, dass es bei der Bearbeitung von Geschäften, sei es auf Seite SVAR oder Seite DGS, teilweise sehr lange dauerte, bis eine Entscheidung gefällt wurde. Bei einzelnen Geschäften gab es eindeutige Hinweise, dass Anträge des Spitalverbundes an das DGS verspätet oder erst nach mehrmaligem Einfordern eingereicht, oder wegen Unvollständigkeit zurückgewiesen wurden.

Seit Ende 2014 muss die Behörde ausserordentliche, anspruchsvolle Aufgaben gleichzeitig bewältigen, die viele Personalressourcen gebunden haben:

- Rücktritt SVAR-Verwaltungsrat Ende 2014 → das damalige Spitalamt musste Grundlagen für die Besetzung des neuen Verwaltungsrates ausarbeiten.
- Bis zur Einsetzung des neuen Verwaltungsrates per 1. Juni 2015 gab es ein Vakuum, für laufende Prozesse zwischen SVAR und DGS waren zusätzliche Instruktionen durch das Spitalamt von Nöten.
- Reorganisation der kantonalen Verwaltung → Das DGS hat sehr grosse organisatorische Umstellungen erfahren. Aus dem Spitalamt wurde die Abteilung Spitalversorgung geschaffen und dem Amt für Gesundheit unterstellt. Die Amtsleitung ist neu auch für die Abteilungsleitung der Spitalversorgung zuständig. Gemäss Schlussbericht der Projektleitung zuhanden des Regierungsrates wird dies rückblickend als suboptimal beurteilt.
- Als Folge der vielen Personalwechsel beim SVAR, sei es beim Verwaltungsrat oder der Geschäftsleitung, musste das DGS in den letzten Jahren wiederholt fehlendes Wissen bezüglich Stand der Geschäfte an die neuen Entscheidungsträger im SVAR übermitteln.

### Beurteilung

Die Doppelrolle des DGS hinsichtlich Aufsicht und Leistungsbesteller ist aus Sicht der StwK problematisch. Sie führt unweigerlich zu einem Dilemma, welches in der neuen Eignerstrategie nun zusätzlich festgeschrieben ist.

Für die Ausübung der Aufsicht über den Spitalverbund gemäss Art. 13 Abs. 2 SVARG hat die Abteilung Spitalversorgung eine eigentliche Schlüsselfunktion inne. Aus Sicht der StwK wurde die Aufsicht bis anhin vorwiegend im Rahmen der Überprüfung der Erfüllung von Leistungsaufträgen gemäss Spitalliste wahrgenommen. Eine zusätzliche qualitative Aufsicht erfolgte einzelfallweise auf entsprechende Hinweise. Eine übergeordnete Aufsicht über den Spitalverbund, wie vom Gesetzgeber wohl beabsichtigt, wurde in der ersten Phase der Verselbständigung lediglich über die Kenntnisnahme des Ge-

schäftsberichtes und der Jahresrechnung sowie einzelne Gespräche zwischen Vertretern des DGS und dem SVAR wahrgenommen. Mit der Einsetzung des neuen Verwaltungsrates haben sich nun quartalsweise abgehaltene Eignergespräche etabliert. Besagte Eignergespräche sind Teil der Aufsicht. Die StwK bedauert, dass es die Regierung bei der Ausarbeitung der Eignerstrategie verpasst hat, die Aufsicht beziehungsweise Einsichtsrechte noch präziser zu formulieren. Als gutes Beispiel könnte die Eignerstrategie des Kantons Luzern für das Luzerner Kantonsspital dienen.

Aus Sicht der StwK wurde der gesetzliche Auftrag der Aufsicht gemäss Art. 13 Abs. 2 SVARG insbesondere bezüglich Wirtschaftlichkeit ungenügend wahrgenommen. Die Grundlagen dazu sind im Kapitel Finanzen beschrieben.

Im Berichtsjahr kam die Abteilung Spitalversorgung als Folge der ausserordentlichen Entwicklungen im SVAR enorm unter Druck. Permanent ändernde Ausgangslagen, zusätzliche Abklärungen, Stellungnahmen und Gespräche führten zu deutlicher Mehrarbeit.

Auf die Problematik Personalressourcen versus Aufgabenstellung ist die StwK bereits im Bericht 2015 eingegangen. Sie wies in der Beurteilung klar auf den Handlungsbedarf hin. Die StwK kann nicht abschliessend beurteilen, ob und inwiefern das DGS bei Courant normal unterdotiert wäre und ob die Kompetenzen angemessen auf die geforderten Aufgabestellungen zugeschnitten sind. Es ist jedoch eindeutig ersichtlich, dass für die seit dem Jahr 2014 anhaltende Ausnahmesituation im Bereich der Spitalversorgung und Spitalaufsicht die Personalressourcen nicht ausreichen, um die anstehenden Arbeiten adäquat erledigen zu können. Die Mitarbeitenden werden dadurch einem enormen Druck ausgesetzt, was notwendige Reflexionen verunmöglicht. In der Folge werden Aufgaben und Geschäfte trotz hohem Arbeitseinsatz zum Teil zurückgestellt. In der Abteilung Spitalversorgung sieht die StwK ein erhebliches Risiko, dass die Aufgaben mit dem jetzigen Personalbestand nicht in gewünschtem Umfang und zeitnah erledigt werden können.

Durch die Reorganisation wurde der Bereich Spitalversorgung von einem Amt in eine Abteilung ohne eigene Amtsleitung „abgewertet“. Ausgehend von der Bedeutung und dem Aufgabenvolumen ist dieser Entscheid rückwirkend sehr kritisch zu beurteilen.

#### **Empfehlung**

Die StwK ist der Meinung, dass der Regierungsrat die Organisation im DGS rasch überprüfen muss. Die Personalsituation in der Abteilung Spitalversorgung ist zu analysieren und gegebenenfalls sind konkrete Stellen zu beantragen. Die StwK erwartet, dass dem Kantonsrat zuhanden der Diskussion anlässlich des Voranschlags 2018 darüber Bericht erstattet wird.

## 5.3. Organisation des SVAR

### 5.3.1. Organisationsstruktur

#### Sachlage

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurde aufgrund der Änderung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) der Spitalverbund in eine öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt, welche zu hundert Prozent dem Kanton gehört. Im Gegensatz zu einzelnen anderen Kantonen wollte man den SVAR als Verwaltungseinheit herauslösen, damit sich die Unternehmung auf dem hart umkämpften Markt um Patienten agiler positionieren kann. Neu wurde ein Verwaltungsrat eingesetzt, welcher die strategischen Ausrichtungen des SVAR lenken sollte. Mit der operativen Führung der Unternehmung wurde eine Geschäftsleitung unter der Führung eines CEO (im Gesetz: Direktor) betraut.

Die schweizweite freie Spitalwahl der Patientinnen und Patienten gibt dem Wettbewerb stärkeren Antrieb. Die vergangenen Jahre zeigten die grossen Herausforderungen auf, die der freie Spitalmarkt für Appenzell Ausserrhoden mit sich bringt. Dies äussert sich im Wettbewerb um gute Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsmitglieder, Ärztinnen und Ärzte sowie gut ausgebildetem Pflegepersonal und im höchst herausfordernden Marktumfeld um Patientinnen und Patienten. Die verstärkte Ökonomisierung der öffentlichen Spitäler ist für das Personal eine neue Situation: Wo früher die kantonalen Spitäler mit einem Globalbudget finanziert wurden, müssen sie heute finanziell möglichst unabhängig und damit verbunden rentabel wirtschaften.

#### Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat wird nach dem Spitalverbundgesetz durch den Regierungsrat gewählt und ist für die strategische Führung des Spitalverbundes verantwortlich. Nach Gesetz übt der Regierungsrat die Aufsicht über den Verwaltungsrat aus. Die im Jahr 2012 deutlich über dem Budget bezogenen Entschädigungen einzelner Mitglieder des Verwaltungsrates waren mitverantwortlich für die Neubesetzung im Verwaltungsrat.

Nach dem Rücktritt des Verwaltungsratspräsidenten Thomas Kehl sowie weiterer Verwaltungsratsmitglieder Ende 2014 übernahm die Vizepräsidentin Ruth Metzler-Arnold diese Aufgabe interimistisch. Sie führte den Verwaltungsrat von Ende 2014 bis Mitte 2015 und trat danach ebenfalls zurück. Aufgrund dieser Rücktritte musste der Regierungsrat das Präsidium des Verwaltungsrates sowie weitere Verwaltungsratsmitglieder in einem Auswahlverfahren eruiieren und wählen.

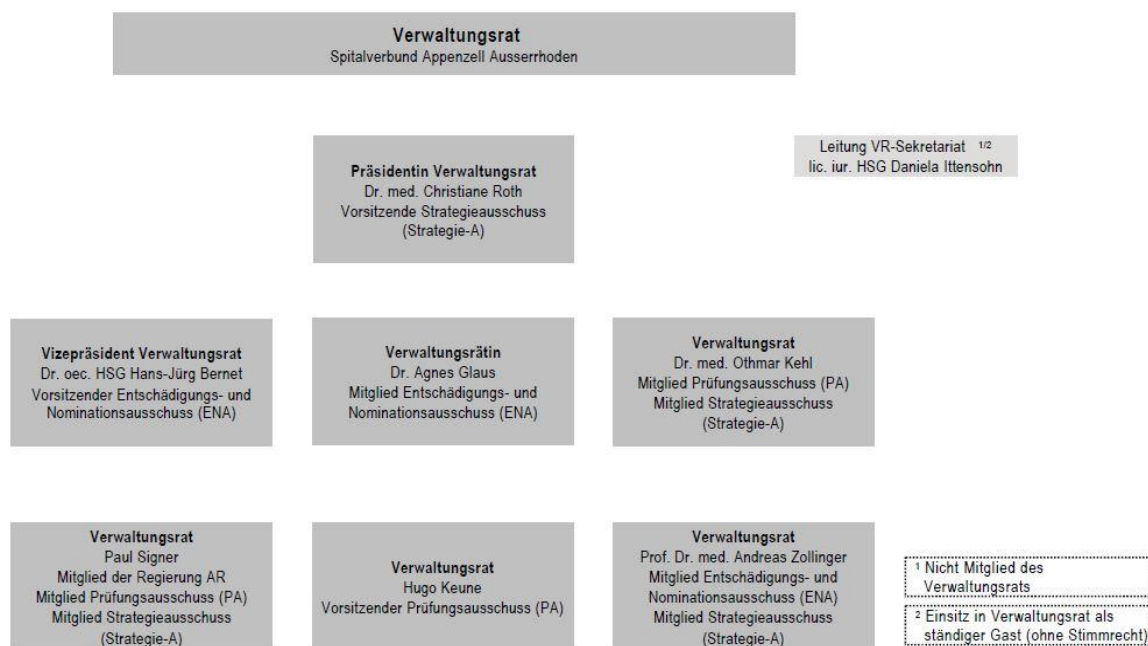
#### Personelle Besetzung des Verwaltungsrates seit der Verselbständigung am 1. Januar 2012

(Quellen: SVAR-Geschäftsberichte 2012 – 2015)

Verwaltungsratspräsidium	Thomas Kehl ausgeschieden per 31.12.2014 Ruth Metzler-Arnold a. i. ausgeschieden per 31.05.2015 <b>Christiane Roth<sup>3</sup></b> seit 01.06.2015
Vize-Verwaltungsratspräsidium	Ruth Metzler-Arnold ausgeschieden per 31.05.2015 <b>Hans Jürg Bernet</b> seit 01.06.2015
Mitglieder	<b>Othmar Kehl</b> seit 01.01.2012 <b>Agnes Glas</b> seit 01.01.2012 Marie Theres Hoffmann ausgeschieden per 25.11.2014 Christian Lienhard ausgeschieden per 31.12.2014 <b>Hugo Keune</b> seit 01.06.2015 <b>Andreas Zollinger</b> seit 01.06.2015 Köbi Frei ausgeschieden per 31.12.2015 <b>Paul Signer</b> seit 01.01.2016

<sup>3</sup>Namen in fett gedruckter Schrift sind Personen, die aktuell im Amt sind.

## Organigramm des SVAR-Verwaltungsrates per 1. März 2017



Quelle: [www.svar.ch](http://www.svar.ch)

### Beurteilung

Der Regierungsrat hat nach Einschätzung der StwK aus der Erfahrung in der Besetzung des ersten Verwaltungsrates gelernt und das Auswahlverfahren für die zweite Besetzung verbessert. So wurden beispielsweise einzelne Mitglieder des Verwaltungsrates vermehrt aufgrund fachspezifischer Kompetenzen rekrutiert. Die StwK kommt zum Schluss, dass insbesondere das Präsidium durch eine Person besetzt wurde, welche über viel Erfahrung im Change-Management und über ein gutes Netzwerk im Spital- und Gesundheitswesen verfügt. Zudem legte der Regierungsrat Wert darauf, eine kompetente Person für die Finanzthemen des Spitalwesens in den Verwaltungsrat zu wählen.

## Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung wird durch den Verwaltungsrat ernannt. Sie übt die operative Führung des Spitalverbundes aus. Seit der Verselbständigung des Spitalverbundes gab es in der Geschäftsleitung diverse Wechsel. Die Position des CEO wurde per 1. März 2017 bereits zum vierten Mal neu besetzt. Die Stelle des CFO wurde seit der Verselbständigung ebenfalls schon dreimal neu besetzt. Die personelle Konstanz innerhalb des Gremiums ist auf Grund der hohen Fluktuation entsprechend sehr gering.

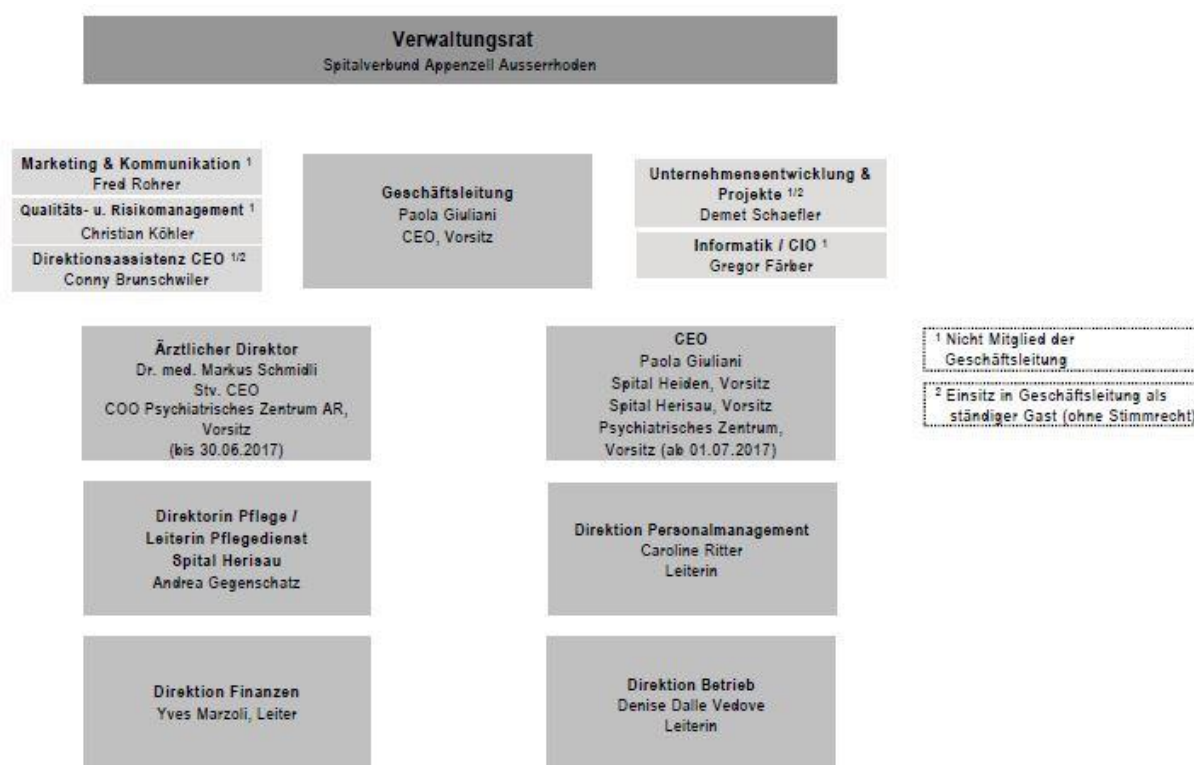
## Personelle Besetzung der Geschäftsleitung seit der Verselbständigung am 1. Januar 2012

(Quellen: SVAR-Geschäftsberichte 2012 – 2015)

CEO	Urs Kellenberger ausgeschieden per 31.12.2012 Jürg Nyfeler ausgeschieden per 31.10.2016 André Steiner a. i. ausgeschieden per 28.02.2017 <b>Paola Giuliani</b> seit 01.03.2017
CFO	Hannes Egli ausgeschieden per 31.05.2012 Thomas Küng ausgeschieden per 30.11.2015 Walter Lins a. i. ausgeschieden per 31.12.2015 Andreas Sütsch a. i. ausgeschieden per 31.08.2016 <b>Yves Marzoli</b> seit 01.09.2016
COO	Rainer Stelzer ausgeschieden per 31.12.2016
Ärztlicher Direktor	<b>Markus Schmidli</b> Austritt per 30.06.2017
Leitung Personal	Peter Büsser ausgeschieden per 31.07.2013 Mia Eugster a. i. ausgeschieden per 31.03.2014 Gianna Di Cello ausgeschieden per 30.11.2015 Gina Brucker a. i. ausgeschieden per 31.12.2016 <b>Caroline Ritter</b> seit 01.01.2017
Leitung PZA / Chefarzt	Axel Weiss ausgeschieden per 31.12.2014
Leitung Spital Herisau / Chefarzt	Marcel Schibli ausgeschieden per 31.12.2012 Markus Schmidli bis 31.12.2014
Leitung Spital Heiden / Chefarzt	Renato Waldburger ausgeschieden per 31.12.2014
Leitung Pflegedienste	Ursina Moser ausgeschieden per 31.12.2014 <b>Andrea Gegenschatz</b> seit 01.04.2014
Leitung Hotellerie	<b>Denise Dalle Vedove</b> seit 01.01.2012

Die Zusammensetzung der Geschäftsleitung nach Funktionen änderte seit der Verselbständigung 2012 dreimal.

## Organigramm der SVAR-Geschäftsleitung per 8. März 2017



Quelle: [www.svar.ch](http://www.svar.ch)

### Beurteilung

Die vielen Wechsel von Schlüsselpersonen in der Geschäftsleitung weisen auf viele Schwierigkeiten hin. Eine Kontinuität von Personen und Funktionen konnte in den ersten fünf Jahren seit der Verselbständigung des SVAR nicht gewährleistet werden, was sicher einen erheblichen Einfluss auf die Bewältigung der grossen Herausforderungen in der Aufbauphase hatte. Aus Sicht der StwK blockierte bzw. verhinderte dies eine vorausschauende Organisationsentwicklung.

### 5.3.2. Organisationskultur

#### Sachlage

Die Veränderung der Rechtsform und der Organisationsstruktur hatten direkten Einfluss auf die Organisationskultur. In der Theorie ermöglicht eine klar gezogene Trennlinie von Verwaltungsrat (strategische Führung) und Geschäftsleitung (operative Führung) im Zusammenspiel mit den Kontroll- und Aufsichtsinstanzen eine funktionierende Organisationskultur.

Gesamtheitlich betrachtet zeigt sich das Verhalten einiger Mitglieder der ersten Besetzung des Verwaltungsrates bezüglich Entschädigungen nicht nur als rein finanziell unschöner Teil in der jungen Geschichte der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt SVAR. Mindestens im gleichen Ausmass schädigte der dadurch entstandene Vertrauensverlust die Unternehmenskultur.

Das wohl wichtigste Kriterium für eine gute Unternehmenskultur ist und bleibt das gegenseitige Vertrauen zwischen den unterschiedlichen Gremien und eine proaktive, transparente Kommunikation an den Schnittstellen.

#### Beurteilung

Die Zusammenarbeit des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung war aus Sicht der StwK von Beginn an negativ belastet. Der erste Verwaltungsrat begründete seinen überhöhten Bezug von Entschädigungen mit aktiver Mitarbeit in der operativen Führung. Diese Erklärung lässt die Schlussfolge-

rung zu, dass die Geschäftsleitung zu Beginn der Verselbständigung mit den Aufgaben überfordert war und einzelne Mitglieder des Verwaltungsrates Aufgaben übernehmen mussten, welche eigentlich in der Verantwortung der Geschäftsleitung standen.

Die StwK stellt fest, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung im mehrheitlich neu besetzten Verwaltungsrat nicht verbesserte. Als besonders gravierend erachtet die StwK das gegenseitige Misstrauen. Auch in der Kommunikation, sowohl mit dem Personal als auch mit der Öffentlichkeit, erkennt die StwK grosse Mängel in der Organisationskultur.

Die erste Besetzung des Verwaltungsrates verhielt sich gegenüber dem Regierungsrat eher distanziert. Insbesondere zum DGS, welches die Aufsicht über den Spitalverbund ausüben musste, wurde seitens Verwaltungsrat ein teilweise unkooperatives Verhalten augenscheinlich. Nach der Neubesetzung des Verwaltungsrates (Mitte 2015) verbesserte sich der Kontakt zwischen Verwaltungsrat, Regierungsrat und Departement deutlich.

Die StwK beurteilt die hohe Fluktuation der Stelle des CFO mit Blick auf die finanziellen Herausforderungen der Unternehmung SVAR als besonders gravierend. Dies führte zwischen dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung zu Vertrauensfragen, da der Verwaltungsrat nicht sicher sein konnte, ob der Stand der jeweiligen finanziellen Situation, wie sie durch die Geschäftsleitung dargestellt wurde, auch der Realität entsprach. Die StwK stellt fest, dass die Geschäftsleitung ihren zentralen Aufgaben über längere Zeit nicht gewachsen war. Entsprechend erfreut nimmt die StwK die ausgewiesene Fachkompetenz des aktuellen CFO zur Kenntnis.

Die erfolgreiche Zusammenarbeit der beiden Gremien Verwaltungsrat und Geschäftsleitung ist ein wichtiger Bestandteil für einen qualitativ und wirtschaftlich erfolgreichen Spitalverbund. Eine auf Vertrauen basierende Organisationskultur wirkt sich positiv auf die Führungsgremien, die Ärztinnen und Ärzte sowie das Pflegepersonal aus. Wenn die interne Kultur stimmt, verbessert sich auch die öffentliche Wahrnehmung von Patientinnen und Patienten und nicht zuletzt der Medien. Dies war nicht der Fall.

Die Geschäftsleitung ist aktuell ausschliesslich mit Personen besetzt, welche ihre Büros in Herisau haben und das Spital Heiden ist demnach seit 2015 nicht mehr in der Geschäftsleitung vertreten. Aus Sicht der StwK ist die Achse Herisau – Heiden dadurch nicht mehr befriedigend sichergestellt, was sich in der mangelnden Zusammenarbeit zeigt. Es ist weder dem Verwaltungsrat noch der Geschäftsleitung gelungen, den Verbundgedanken zu implementieren.

Die Neubesetzung der CEO-Stelle per März 2017 bietet aus Sicht der StwK die grosse Chance, die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung neu zu stärken.

### 5.3.3. Strategieentwicklung

#### Sachlage

Mit der Verselbständigung des Spitalverbundes per 1. Januar 2012 ging die Verantwortung der strategischen Ausrichtung an den vom Regierungsrat gewählten Verwaltungsrat über (Art. 6 SVARG). Im Bericht und Antrag des Regierungsrates, der Parlamentarischen Kommission sowie aus den Kantonsratsprotokollen aus erster und zweiter Lesung des Spitalverbundgesetzes wurden an die gewählte Rechtsform folgende Erwartungen geknüpft:

1. Eine öffentlich-rechtliche Anstalt als relativ eigenständiges Unternehmen sei besser in der Lage, sich als kleine agile Einheit auf dem geöffneten Gesundheitsmarkt zu positionieren.
2. Der Kanton könne mit dieser Rechtsform die kantonale Grundversorgung sowie die Notfallversorgung sicherstellen und seine Eignerinteressen<sup>4</sup> absichern.
3. Der Kanton schaffe auf diese Weise auch für die volkswirtschaftlich ebenfalls wichtigen Privatkliniken im Kanton ein marktkonformes Umfeld.

Strategisches Ziel der Verselbständigung aus Sicht des Kantons war und ist, die Grundversorgung des Kantons im Rahmen einer effizienten Betriebsorganisation auf einer gesunden finanziellen Basis

<sup>4</sup>Die finanziellen Erwartungen sind allerdings erst in der Eignerstrategie vom 22.11.2016 explizit formuliert worden: „Der SVAR strebt im Grundversicherungsbereich KVG eine ausgeglichene Rechnung an und bereinigt dementsprechend sowohl Angebote als auch Strukturen“ und „erwirtschaftet im Zusatzversicherungsbereich einen branchenüblichen Gewinn (...). Die EBITDA-Quote soll 8 – 12% betragen.“

sicherzustellen. Auf dieser Grundlage, jedoch ohne ausformulierte Eignerstrategie, hat der neu eingesetzte Verwaltungsrat seine Aufgabe im Jahr 2012 übernommen. Fast zeitgleich mit der Verselbständigung des SVAR prüften die öffentlichen Spitäler der Kantone Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden einen möglichen Zusammenschluss. Beide Regierungen stimmten einem entsprechenden Antrag im Grundsatz zu und nahmen im Dezember 2012 von einem entsprechenden Businessplan Kenntnis. Gestützt auf die Empfehlung des Regierungsrates AR bewilligte im Frühling 2013 der Kantonsrat AR einen Rahmenkredit in der Höhe von Fr. 1.333 Mio. zur Umsetzung der Vorbereitungsarbeiten.

Im Herbst 2013 kamen die strategischen Organe des SVAR und des Spitals Appenzell Innerrhoden (SPAI) aufgrund einer Neubeurteilung der Chancen und Risiken zum Schluss, die angestrebte Verbundlösung nicht mehr weiterzuverfolgen. In Kenntnis der neuen Ausgangslage entschieden die Regierungen AR/AI das Projekt abzubrechen.

Parallel dazu initiierten der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung im Jahr 2013 einen internen Strategieentwicklungsprozess. Die „Strategie 2018“ mit dem Untertitel „Gemeinsam machen wir die Zukunft möglich“ verabschiedete der Verwaltungsrat Ende März 2014. Die „Strategie 2018“ hatte zum Ziel, möglichst in allen Leistungsbereichen die Fallzahlen zu steigern und das Leistungsangebot gezielt auszubauen. Ihre Umsetzung war als rollender Reviewprozess geplant und sollte jährlich zusammen mit dem Verwaltungsrat überprüft werden.

Bereits Ende 2014 stellte der Strategieausschuss (internes Gremium des Verwaltungsrates) die formulierte Wachstumsstrategie aufgrund zu tiefer Fallzahlen in Frage. Ende Mai 2015 beauftragte der Strategieausschuss im Rahmen des Reviewprozesses 2015 die Geschäftsleitung, die „Strategie 2018“ zu überarbeiten, um der besorgniserregenden Entwicklung im Kostenbereich entgegenzutreten. Die von der Geschäftsleitung beantragten Anpassungen wurden vom Strategieausschuss zur Kenntnis genommen. Die modifizierte „Strategie 2018“ wurde von der Geschäftsleitung dem neu zusammengesetzten Verwaltungsrat an seiner konstituierenden Sitzung im Juni 2015 zur definitiven Verabschiedung präsentiert. Der neue Verwaltungsrat erkannte in den Überlegungen der Geschäftsleitung zwar gute Ansätze, erwartete jedoch von der Geschäftsleitung weitere Präzisierungen und Grundlagen.

Gemäss den Protokollen des Verwaltungsrates sowie des Strategieausschusses wurden im Rahmen des Reviewprozesses folgende Problemfelder als Hindernisse zur Umsetzung der Strategie benannt:

- die vorhandene Infrastruktur bzw. der notwendige Investitionsbedarf
- die enorme Kostensteigerung
- die Schwierigkeit, geeignetes Fachpersonal zu rekrutieren (gerade auch im Hinblick auf anstehende Nachfolgeregelungen)
- eine zu optimistisch ausgelegte Wachstumsstrategie im sich verschärfenden Gesundheitsmarkt sowie
- Schwierigkeiten, die eng miteinander verwobenen Struktur-, Qualitäts- und Personalprobleme klar voneinander unterscheiden zu können.

Besonders deutlich zeigten sich diese Problemfelder am Standort Heiden.

Neben dem Standort Heiden, der seit 2014 vom SVAR als dringlichstes Problem identifiziert wird, beschäftigte sich der Verwaltungsrat parallel dazu auch mit der strategischen Ausrichtung des Standortes Herisau und mit dem PZA. Auch hier stehen Kooperationsmodelle im Vordergrund. Im PZA wird eine Steigerung der Fallzahlen angestrebt, einerseits durch die Wahrnehmung der ambulanten, teilstationären und stationären Grundversorgung und andererseits durch zusätzliche Spezialisierungen. Die Umsetzung der strategischen Ausrichtung beim PZA benötigt neben einer Kooperation mit der Psychiatrie Wil SG dringend zusätzlich bauliche Erneuerungen. Daher wurde dem Regierungsrat die Aufhebung des Baustopps beantragt.

### **Strategische Ausrichtung Standort Heiden**

In Heiden zeigte sich bereits Ende 2014 ein erhebliches Defizit sowie zu geringe Fallzahlen und damit verbundene Qualitätsprobleme in einzelnen Bereichen. Hinzu kamen Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu finden. In der zweiten Jahreshälfte 2015 beschloss der Verwaltungsrat, die Leistungen des Spitals Heiden neu auszurichten und damit die „Strategie 2018“ anzupassen.

Im Rahmen verschiedener Szenarien sprach sich der Verwaltungsrat im Herbst 2015 für eine Vertiefung der Kooperation mit der Klinik Am Rosenberg aus. So sollte insbesondere geprüft werden, welche Synergien im Bereich der Chirurgie möglich seien.

### **Kooperationsverhandlungen mit der Klinik Am Rosenberg**

Von Beginn der Verhandlungen bis zur tatsächlichen Unterzeichnung des Rahmenvertrages zwischen dem SVAR und der Hirslandengruppe am 1. September 2016 dauerte es fast ein Jahr. Im September 2016 wurden erstmals die Direktbetroffenen und die Öffentlichkeit über die Neuausrichtung des Standorts Heiden informiert. Schwerpunkte des Rahmenvertrages sind die Auslagerung der chirurgischen Grundversorgung an die Klinik Am Rosenberg, die Aufrechterhaltung der Geburtenabteilung und der Frauenklinik sowie die Sicherstellung von Notfall-Behandlungen durch eine von der Klinik Am Rosenberg bereitzustellende Vorhalteleistung für allfällige OP-Einsätze und Anästhesieleistungen. Die Abteilung Innere Medizin soll im bisherigen Rahmen erhalten bleiben und ein erweitertes ambulantes Angebot im benachbarten Dunant-Haus zur Verfügung gestellt werden. Der Verwaltungsrat geht davon aus, dass mit dieser Kooperation am Standort Heiden voraussichtlich Fr. 3 bis 3.5 Mio. pro Jahr eingespart werden können.

Nach den Erkenntnissen der StwK wurde die strategische Neuausrichtung ohne vorgängigem Einbezug der Chefärzte/Chefärztin des Standorts Heiden vorgenommen, obwohl ein Mitglied des Verwaltungsrates an einer Strategiesitzung darauf hingewiesen hat, dass es Pflicht sei, die Kaderärzte bei einem so einschneidenden Strategiewechsel zu integrieren. Ende September 2016 formulierten die Kaderärzte des Standorts Heiden in einem mehrseitigen Brief an den Verwaltungsrat ihre Bedenken gegenüber der eingeschlagenen Strategie und bezeichneten sie als unrealistisch und nicht umsetzbar, da durch diese Umstrukturierung die grundlegenden fachlichen Qualitätsstandards nicht eingehalten werden können.

Mit einer zeitlichen Verzögerung startete man im November 2016 mit den Umsetzungsarbeiten mit acht gemischt besetzten Teilprojektgruppen. Schnell stellte sich heraus, dass aus Sicht von Mitgliedern der Teilprojektgruppen namentlich die Zusammenarbeit zwischen Frauenklinik und der Klinik Am Rosenberg mit den vorgegebenen finanziellen Eckwerten nicht umsetzbar sei. Dieses Ergebnis wurde den Verantwortlichen des SVAR an der Sitzung Anfang Dezember 2016 mitgeteilt. Massive Differenzen zwischen dem ärztlichen Team der Gynäkologie und der Geschäftsleitung bzw. dem Verwaltungsrat in der Einschätzung, was zur Sicherstellung der Hebammengeburten notwendig sei, führte schliesslich zur Kündigung der Chefärztin Gynäkologie und ihrem Belegarztteam am Jahresende 2016.

Am 16. Januar 2017 informierte der Verwaltungsrat an seiner Medienkonferenz im Beisein des Gesundheitsdirektors und des regierungsrätlichen Verwaltungsratsmitglieds über die inzwischen neu ausgearbeitete Strategie mit Namen „Strategie 2017 plus“. Diese stellt im Unterschied zur „Strategie 2018“ nicht mehr das Wachstum ins Zentrum, sondern fokussiert auf Leistungen, die für die Grundversorgung notwendig sind und darüber hinaus nur noch auf Leistungen, mit denen sich positive Deckungsbeiträge erwirtschaften lassen. Dieser Grundsatz gilt für alle drei Standorte. Der Verwaltungsrat beabsichtigt den Standort Heiden in ein regionales Versorgungszentrum mit einem breiten ambulanten und einem verkleinerten stationären Angebot umzubauen. Die Aufrechterhaltung der Frauenklinik, speziell der Geburtenabteilung, ist, so der Verwaltungsrat an der Medienkonferenz vom 16. Januar 2017, davon abhängig, ob für die Frauenklinik geeignetes Personal gefunden werden kann, bzw. ob die bereits ausgesprochenen Kündigungen rückgängig gemacht werden können. Der Regierungsrat teilte an derselben Medienkonferenz mit, dass vom Verwaltungsrat bis Ende Februar 2017 ein definitiver Entscheid erwartet wird und Personal und Öffentlichkeit Anfang März 2017 orientiert werden sollen.

Am 8. März 2017 berichtete der Verwaltungsrat an seiner Medienkonferenz, man wolle nach wie vor am Standort Heiden als regionales Versorgungszentrum festhalten, es benötige jedoch noch mehr Zeit, um definitiv zu entscheiden, ob die Frauenklinik aufrechterhalten werden könne. Der Regierungsrat nahm diese Aussage zur Kenntnis, ohne sich dazu in der Öffentlichkeit kritisch zu äussern.

### **Beurteilung**

In der Vorbereitung auf die Verselbständigung wurden viele Faktoren einbezogen. Aus Sicht der StwK wurde jedoch in der strategischen Ausrichtung die veränderte Lage auf dem Gesundheitsmarkt sowie der veränderte Finanzierungsmodus (vom Globalbudget hin zur Fallpauschale) viel zu wenig berücksichtigt, was sich in der viel zu optimistischen, im Grunde unrealistischen Wachstumsstrategie bemerkbar machte. Zudem orientierte sich die Führungskultur immer noch am Globalbudget anstatt an Fallzahlen. So wurde das Personal nicht darauf vorbereitet, ihre Abteilungen neu auch über Kennziffern zu führen oder sich aktiv um die Zuweiser in der Region zu bemühen. Fehlende Reporting-, bzw. Controllinginstrumente erschwerten eine systematische Zielüberprüfung der Strategie.

Die StwK kommt zum Schluss, dass sich der Verwaltungsrat zwar seit Mitte 2013 intensiv mit der strategischen Ausrichtung befasst und Problemfelder des SVAR grundsätzlich frühzeitig identifiziert, jedoch die Wirkung der daraus abgeleiteten Massnahmen zu wenig im Blick hatte. Ausserdem haben nach Ansicht der StwK die Vorbereitungsarbeiten für einen gemeinsamen Spitalverbund von Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden auf den verschiedenen Ebenen Ressourcen gebunden, die für eine zügige Entwicklung und Umsetzung der eingeschlagenen „Strategie 2018“ fehlten.

Das regierungsrätliche Verwaltungsratsmitglied ist Mitglied des Strategieausschusses (Regierungsrat Köbi Frei von 2012 bis Ende 2015, Regierungsrat Paul Signer seit 2016). Damit hatte dieses Mitglied einen vertieften Einblick, vor welchen finanziellen und qualitativen Herausforderungen der SVAR seit der Einführung der Fallpauschalen steht.

Die strategische Neuausrichtung bzw. die Abkehr von der Wachstumsstrategie im Sommer 2015 wurde nach Ansicht der StwK auf der operativen Ebene (Geschäftsleitung) nur zögerlich vorgenommen. Im Frühling 2016 realisierte der Verwaltungsrat, dass die eingeleiteten Massnahmen (wie die Departmentalisierung der Chirurgie) nicht den finanziellen Erwartungen entsprachen. Trotzdem wurde keine breit abgestützte Neubewertung der Gesamtsituation des SVAR mit differenzierter Marktanalyse und auf Basis aussagekräftiger finanzieller Kennzahlen vorgenommen.

Aus Sicht der StwK gab es bis Mitte 2015 keinen institutionalisierten Informationsaustausch, weder zwischen dem Verwaltungsrat und dem DGS, noch zwischen dem regierungsrätlichen Verwaltungsratsmitglied und dem Regierungsrat. Im Rahmen seiner Gesamtverantwortung hätte der Regierungsrat früher über die sich abzeichnenden Probleme informiert werden müssen. Durch die finanziellen Entwicklungen und die Schwierigkeiten, das medizinische Angebot zu gewährleisten, wurden die Eignerinteressen des Kantons sowie die Grundversorgung im Vorderland in Frage gestellt. Die StwK erkennt, dass sich diese Praxis 2016 noch einmal deutlich verbessert hat.

Zusammenfassend stellt die StwK fest:

Bis Mitte 2015 herrschte auf allen Ebenen des SVAR bis hin zum Regierungsrat eine viel zu optimistische Sichtweise vor. Differenzen in den strategischen Einschätzungen zwischen Geschäftsleitung und Verwaltungsrat wurden nicht ausgetragen. Reporting- und Controllinginstrumente zur Ermittlung der grundlegenden Kennziffern als Basis für eine fundierte Strategie fehlten. In der Phase der Neupositionierung des SVAR absorbierten die Entschädigungsaffäre und die Neubesetzung des Verwaltungsrates Mitte 2015 erhebliche Ressourcen. Das von Beginn an gestörte Vertrauen zwischen dem neuen Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung führte zu einer faktischen Blockade in der Umsetzung der angepassten Strategie.

Die Verantwortung der Strategieentwicklung liegt beim Verwaltungsrat. Es ist jedoch aus Perspektive der StwK unverständlich, eine Neuausrichtung des Standorts Heiden zu beschliessen, ohne das Kaderpersonal vorgängig einzubeziehen. Dies widerspricht nicht nur den Führungsgrundsätzen einer Expertenorganisation, sondern auch explizit dem Arbeitsvertrag der betroffenen Chefärzte/ärztinnen. In diesen ist festgehalten, dass Chefärzte/ärztinnen bei Eingriffen in ihren Aufgabenbereich vorgängig anzuhören sind. Dieses Recht ist vom Verwaltungsrat als Anstellungsinstanz der Chefärzte offensichtlich missachtet worden. Eine Auswirkung zeigt sich in den unkontrollierbaren Personalabgängen seit Herbst 2016.

Kurz vor Redaktionsschluss des Berichtes verdichteten sich Anhaltspunkte, dass die geplante und im Rahmenvertrag mit Hirslanden festgehaltene Trennung der Chirurgie von der Inneren Medizin in Heiden rechtlich nicht zulässig sei. Die StwK wird in diesem Zusammenhang weitere Abklärungen vornehmen.

### **Empfehlung**

Laut Spitalverbundgesetz liegt die Verantwortung für die strategische Ausrichtung des SVAR beim Verwaltungsrat. Allerdings hat der Regierungsrat eine Aufsichtspflicht. Er muss prüfen, ob die eingeschlagene Strategie dem Auftrag der Grundversorgung Rechnung trägt, den Eignerinteressen entspricht und der volkswirtschaftlichen Bedeutung des SVAR gerecht wird. Die StwK erwartet, dass die Informationspflicht zwischen dem regierungsrätlichen Verwaltungsratsmitglied und der Regierung im Rahmen der Eignerstrategie präzisiert wird. Konkret stellt sich bei der Bedeutung des SVAR für den Kanton die Frage, ob eine Informationspflicht nur bei Interessenkonflikten gegenüber dem DGS bzw. dem Regierungsrat tatsächlich ausreicht, um die regierungsrätlichen Aufsichtspflichten wahrzunehmen. Strategische Entscheide müssen hinsichtlich ihrer Rechtmässigkeit überprüft werden. Bei Hinweisen auf Rechtswidrigkeit hat der Regierungsrat Einfluss zu nehmen.

## 5.4. Finanzen

### 5.4.1. Aufgaben- und Finanzplanung

#### Sachlage

Gemäss Art. 6 Abs. 1 lit. e SVARG beschliesst der Verwaltungsrat über den mehrjährigen Aufgaben- und Finanzplan (AFP) unter Kenntnisgabe an den Regierungsrat. Gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. e SVARG genehmigt der Regierungsrat das Finanzreglement und nimmt von der mehrjährigen Aufgaben- und Finanzplanung des SVAR Kenntnis. Dieses Erfordernis gilt seit 1. Januar 2012. Als mögliche Sanktionen bei Nichterfüllung dieser Aufgabe bleibt dem Regierungsrat einzig, durch Personalentscheide auf Stufe Verwaltungsrat zu handeln.

#### Entwicklung des Aufgaben- und Finanzplans in den Gremien

Anfang Januar 2015 forderte sowohl die Verwaltungsratspräsidentin a. i. Ruth Metzler-Arnold als auch der regierungsrätliche Verwaltungsrat Köbi Frei, die gesetzlich vorgesehene Aufgaben- und Finanzplanung sei zentral und müsse nun von der operativen Leitung verbindlich eingefordert werden. Eine weitere Verschiebung auf Ende 2015, wie sie CEO und CFO erneut vornehmen wollten, akzeptierte der Verwaltungsrat nicht.

Entgegen der ersten Absicht teilte der Verwaltungsrat dem Departement einen Monat später mit, eine aussagekräftige, mehrjährige Aufgaben- und Finanzplanung werde erst Anfang 2016 vorliegen.

Die StwK hat in ihrem Bericht 2015 ihre Erwartung zum Ausdruck gebracht, der Regierungsrat möge im Rahmen der Aufsichtsfunktion über den SVAR diesen mit Nachdruck anweisen, die Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben bezüglich AFP (Information über den Zustand der Bauten sowie deren Unterhalts- und Erneuerungsbedarf) einzuhalten, die Berichterstattung zu kontrollieren und bei Nicht-Einhaltung zu sanktionieren.

#### Beurteilung

Die StwK stellt fest, dass seit der Verselbständigung des SVAR im Jahr 2012 bis zur Drucklegung dieses Berichtes zu keinem Zeitpunkt eine aussagekräftige, gut fundierte mehrjährige Aufgaben- und Finanzplanung existiert. Diese Planung wurde durch das Aufsichtsorgan (DGS zuhanden des Regierungsrates) zwar mehrmals eingefordert, das Nichterfüllen der Aufgabe hatte aber keine Konsequenzen, weil für solche die rechtlichen Grundlagen fehlen (Ausnahme Personalentscheide auf Stufe Wahl/Abwahl Verwaltungsrat). Der regierungsrätliche Vertreter im Verwaltungsrat hat um das Versäumnis gewusst und es intern auch einverlangt. Es liegen der StwK bis Februar 2016 keine Hinweise vor, dass der regierungsrätliche Vertreter im Verwaltungsrat oder das für die Aufsicht zuständige DGS die Angelegenheit in den Regierungsrat getragen hätte, um den Druck auf den SVAR in dieser Sache zu erhöhen. Der Regierungsrat ist gemäss Gesetz in der Pflicht, die mehrjährige Aufgaben- und Finanzplanung zur Kenntnis zu nehmen. Seitens StwK gibt es keine Anhaltspunkte, dass der Regierungsrat den mehrjährigen Aufgaben- und Finanzplan je eingefordert hat, damit er ihn überhaupt zur Kenntnis nehmen kann. Wäre eine Aufgaben- und Finanzplanung vorgelegen, hätte eine solche unter Umständen geholfen, die Situation und die Zukunftsaussichten des SVAR kritischer zu betrachten und eine frühere und gemässigtere Richtungsänderung herbeizuführen.

Gemäss den Informationen der StwK fehlte jahrelang eine mittelfristige Finanzplanung. Es grenzt an Fahrlässigkeit, ein Unternehmen dieser Grösse ohne mittelfristige Finanzplanung zu führen. Dies ist umso unverständlicher im Wissen darum, dass der Finanzdirektor bis Ende 2015 Einsitz im Verwaltungsrat hatte.

#### Empfehlung

Die StwK bekräftigt ihre Erwartung gegenüber dem Regierungsrat, im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion vom Verwaltungsrat des SVAR sofort, das heisst innert Halbjahresfrist, die Vorlage der gesetzlich erforderlichen Aufgaben- und Finanzplanung einzufordern. Diese hat auch Aussagen über künftige Strategien und einen allfälligen Investitionsbedarf zu enthalten.

## 5.4.2. Ablösung Globalkredit PZA

### Sachlage

Bis Ende 2013 besass das PZA einen Globalkredit ohne Leistungsaufträge für die Kostenübernahme aller Bereiche. Der Globalkredit beinhaltete auch die vom SVAR an den Kanton geschuldete Miete für die Gebäulichkeiten des PZA. Damit war der Mietzins für beide Parteien kostenneutral.

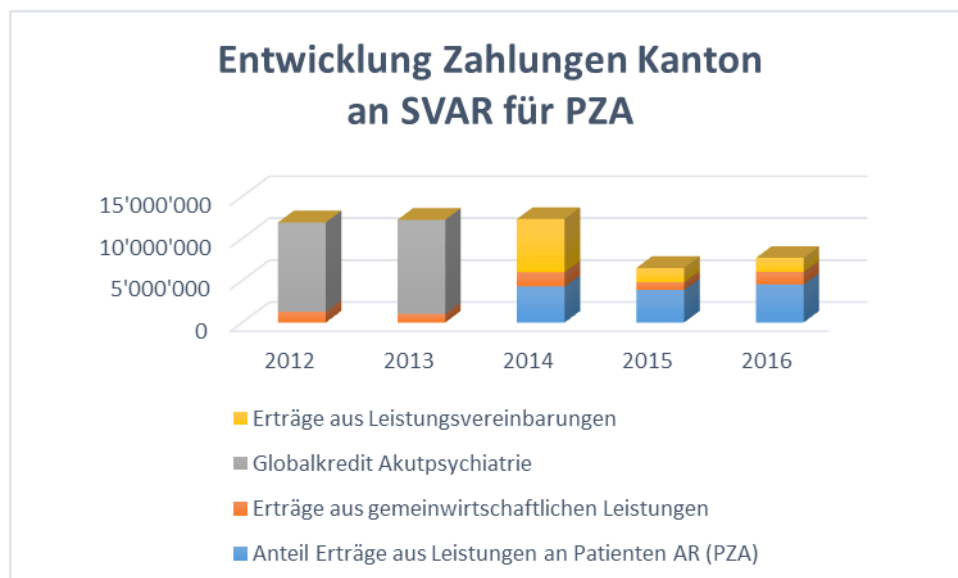
Im Sommer 2013 beschloss der Regierungsrat auch für die Akutpsychiatrie ab 1. Januar 2014 die Leistungsfinanzierung einzuführen. Entsprechend musste für die verschiedenen Betriebe die Finanzierung neu geregelt werden:

Betrieb	Finanzierung
Stationäre Psychiatrie	Spitalfinanzierung
Ambulatorium Psychiatrie	Tarmed
Ambulante Tagesklinik	Tarmed
Wohn- und Pflegezentrum	Pflegefinanzierung
Wohnheim- und Beschäftigungsstätte	IVSE

Im Voranschlag 2014 wurden trotz Wegfalls des Globalkredits finanzielle Mittel in identischer Höhe eingestellt. Im Rahmen der Umstellung auf die Leistungsfinanzierung forderte der Regierungsrat den SVAR auf, eine Deckungsbeitragsrechnung für die verschiedenen Betriebe einzuführen. Die eingeforderte Kostentransparenz in der geforderten Qualität konnte der SVAR bis heute nicht erbringen.

Erheblichen Einfluss auf die Kostenaufschlüsselung hatten insbesondere die Mieten der betriebsnotwendigen Gebäude. Ende 2014 stellte der SVAR dem Kanton ein Gesuch um Mietzinsreduktion und/oder um Übertragung im Baurecht. Nach Einsetzung eines Experten und erfolgter Mietzinsreduktion gilt bis Ende 2017 eine befristete Regelung.

Leistungsaufträge für das Ambulatorium Psychiatrie und die ambulante Tagesklinik sind noch ausstehend. Die ambulante Versorgung kann nicht kostendeckend geführt werden, auf der Grundlage von Leistungsaufträgen (Art. 7 Abs. 1 lit. d Gesundheitsgesetz) könnte der Kanton aber ausserordentliche Beiträge leisten.



Quelle: Zahlen aus SVAR-Jahresrechnungen 2012 – 2016

Die im Diagramm aufgelisteten Beträge stellen effektiv geleistete Zahlungen dar. Für die StwK ist bis Redaktionsschluss nicht abschliessend geklärt, inwiefern die im Jahr 2014 geleisteten Zahlungen rechtmässig erfolgt sind.

Im Mai 2014 befasste sich der Verwaltungsrat mit einem Konzept für die Zukunft des PZA. Gemäss Protokoll sollte Ziel des Traktandums sein, eine transparente Darstellung der strategischen, finanziellen und baulichen Situation des PZA zu erhalten. Zitat aus dem Protokoll dieser Verwaltungsratssitzung: „Der Wechsel vom Globalkredit zur separaten Finanzierung der einzelnen Betriebsteile auf den 1. Januar 2015 erfordert ein rasches, konsequentes und koordiniertes Angehen dieser Thematik.“ In der Ausgangslage wurde diese Aussage wiederholt. (Hinweis der StwK: Zu diesem Zeitpunkt befand sich der SVAR bereits im fünften Monat des ersten Geschäftsjahres nach Aufhebung des Globalkredites!) An dieser Sitzung nahmen alle Mitglieder des Verwaltungsrates teil. An der Verwaltungsratssitzung vom November 2014 war im Zusammenhang mit einem anderen Thema erneut von einem Wechsel vom Globalkredit zur separaten Finanzierung der einzelnen Betriebsteile auf den 1. Januar 2015 die Rede.

### **Beurteilung**

Aus Sicht der StwK wurde die Sorgfalt bei der Ablösung des Globalkredits per 1. Januar 2014 auf allen Ebenen, insbesondere beim Regierungsrat und dem Verwaltungsrat – wie schon bei der Einführung der neuen Spitalfinanzierung per 1. Januar 2012 – zu wenig wahrgenommen. Der Regierungsrat schätzte die Folgen des Wegfalls des Globalkredits nicht realistisch ein. Es wurden keine vorausschauenden Massnahmen eingeleitet. Aus Sicht der StwK bleibt unklar, ob sich der Regierungsrat dafür verantwortlich gefühlt hat, im Rahmen der rechtlichen Bedingungen eine finanziell tragbare Lösung zu finden.

Die StwK beurteilt es als grobfahrlässig, dass der damalige Verwaltungsrat im Mai 2014 und auch noch im November 2014 meinte, die Ablösung des Globalkredites für das PZA sei erst auf 2015 vorgesehen. In dieser Sache fehlte offensichtlich dem ganzen Verwaltungsrat die nötige Kenntnis der tatsächlichen Verhältnisse. Bemerkenswert ist für die StwK, dass das regierungsrätliche Verwaltungsratsmitglied nicht nachweislich interveniert hat, da der Regierungsrat selbst im Sommer 2013 die Ablösung des Globalkredits auf 1. Januar 2014 beschlossen hat.

### 5.4.3. Mietzinsthematik

#### Sachlage

Gemäss Art. 20 Abs. 2 SVARG vermietet der Kanton dem SVAR die betriebsnotwendigen Grundstücke und Bauten des PZA zu marktüblichen Bedingungen. Der Regierungsrat kann das PZA im Baurecht übertragen.

Im Mai 2014 setzte sich der Verwaltungsrat intensiv mit Szenarien für die Finanzierung der Gebäulichkeiten des PZA auseinander und diskutierte dabei zwei Varianten: Entweder Miete vom Kanton (wie bisher) oder Übertragung des Areals im Baurecht. Entscheide wurden keine gefällt.

Im September 2014 setzte der Verwaltungsrat eine Arbeitsgruppe des SVAR ein, welche Entscheidungsgrundlagen betreffend Übertragung der Immobilien des PZA im Baurecht (ohne WPZ, ohne nichtbetriebsnotwendige Immobilien) erarbeitete und dem Verwaltungsrat bis Dezember 2014 Bericht erstattete.

Anlässlich des Treffens des Verwaltungsrates mit dem Regierungsrat im September 2014 wurde der Verwaltungsrat aufgefordert, unverzüglich Antrag auf Verhandlungen zu einer Mietzinsreduktion aufzunehmen. Das Ziel der Verhandlungen sollte die Rückgabe von Liegenschaftsanteilen (Kapelle) und eine Preisreduktion WPZ sein.

An der ersten Sitzung des neugewählten Verwaltungsrates im Juni 2015 zeigte sich bei der Gesamtbetrachtung des 1. Quartals 2015, dass die Unklarheit betreffend Mietkosten für die betriebsnotwendigen Gebäude PZA eine grosse Herausforderung bedeutet. Gegenüberstellungen mit publizierten Mieten anderer Spitäler zeigten auf, dass der SVAR prozentual im Vergleich zum Umsatz deutlich mehr Miete bezahlt.

Gestützt auf den Rahmenvertrag beauftragten der Kanton und der SVAR schliesslich eine externe Fachperson mit der Erarbeitung von Grundlagen zur Gestaltung der kalkulatorischen Miete für die Liegenschaften des PZA. Aufgrund der Expertise beantragte der SVAR, den Mietzins rückwirkend ab 1. Januar 2015 gesamthaft auf Fr. 2.153 Mio. festzusetzen.

Für die Berechnung der Mietzinsen ist insbesondere von Bedeutung, wie die Abgeltung der mangelnden Effizienz der Gebäude für einen optimalen Betrieb erfolgt. Diese Abgeltung wird durch einen sogenannten „Ineffizienzabschlag“ sichergestellt. Im Antrag des SVAR ist dieser Abzug mit 12% berücksichtigt.

Der Regierungsrat legte im September 2015 den totalen Mietzins definitiv fest. Unter Berücksichtigung eines Ineffizienzabschlages von 8% wurde der Mietzins für die Grundstücke und Gebäude des PZA ab 1. Januar 2015 auf Fr. 2'287'858 festgesetzt. Dies ergab eine Mietzinsreduktion gegenüber der bei der Verselbständigung des SVAR festgelegten Mietzinses von Fr. 1'271'432.

**Empfehlung**

Die StwK hat Hinweise, dass der SVAR eine zukunftsgerichtete, tragfähige Strategie für künftige Angebote im PZA verfolgt. Für die Umsetzung dieser strategischen Vorhaben muss insbesondere der Planungs- und Baustopp auf dem Areal des PZA aufgehoben werden. Die StwK erwartet vom Regierungsrat, dass er den Strategieprozess für das PZA proaktiv begleitet und für bauliche Anpassungen Hand bietet. Anschliessend ist zeitnah die schon lange diskutierte und unerledigte Entscheidung zu treffen, ob das PZA dem SVAR weiterhin in Miete zur Verfügung gestellt wird oder ob lediglich die betriebsnotwendigen oder alle Bauten im Baurecht abgegeben werden sollen. Für den Fall der Miete sind beidseitig akzeptable und langfristig taugliche Berechnungsmodi für die Mietzinshöhe festzulegen. Die StwK wird dieser Thematik auch in Zukunft eine hohe Beachtung schenken.

**5.4.4. Gemeinwirtschaftliche Leistungen und Beiträge an ungedeckte Kosten****Sachlage**

Gemäss Art. 49 Abs. 3 KVG umfassen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) insbesondere die Leistungen zur Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen sowie die Forschung und universitäre Lehre. Sie werden nicht über die Vergütung der stationären Behandlung gedeckt und hauptsächlich vom Kanton übernommen. Der Begriff der GWL ist im KVG nicht abschliessend definiert, um einen gewissen Handlungsspielraum zu lassen, wobei präzisiert wird, diese Leistungen dürften keinesfalls zulasten des KVG gehen. Allerdings ist die Definition dieser Leistungen Gegenstand unterschiedlichster Auslegungen, je nachdem, wie die Krankenversicherer, die Kantone und der Bund sie für ihre jeweiligen Interessen instrumentalisiert haben.

Im Rahmen jüngerer Rechtsprechungen wurden die gemeinwirtschaftlichen Leistungen präziser definiert. Um als solche zu gelten, müssen sie insbesondere drei Kriterien erfüllen:

- der Gemeinschaft (öffentliches Interesse) und nicht bloss einem einzelnen Patienten dienen
- nicht von der Krankenversicherung oder vom Patienten übernommen werden (keine KVG-Leistungen)
- vom Kanton bestellt werden (Leistungsauftrag).

Einige KVG-Leistungen, die jedoch aufgrund einer Überkapazität aus regionalpolitischen Gründen oder wegen einer ungeeigneten Tarifstruktur defizitär sind, können vom Kanton nichtsdestotrotz als GWL eingestuft werden, wenn sie zu teuer werden und für das Spital einen Verlust darstellen. Ohne dies könnte das Spital bestimmte Leistungen, die für die Deckung des Versorgungsbedarfs nötig sind, nicht mehr anbieten. Das dafür häufig genannte Muster-Beispiel in der Schweiz ist das Spital im Val Müstair.

Zu den GWL können nach den bisherigen Erfahrungen seit Einführung der neuen Spitalfinanzierung insbesondere folgende Aufgaben zählen:

- Rettungsdienst
- Spitalseelsorge
- Ausbildung Assistenzärzte
- Notfall- und Bereitschaftsdienst („Notfallvorhalteleistungen“)
- Forschung und Transplantationskoordination (im Kanton AR keine)
- Spitalschulen (vornehmlich in Kinderspitälern)
- Mobiler Palliativdienst (z.B. im Kanton Wallis)
- Suizidprävention
- Gefängnismedizinischer Dienst
- Ambulante psychiatrische Konsultationen
- Geschützte Operationsstellen (GOPS)
- Telemedizin-Zentralen
- Anonyme Schwangerschaftssprechstunden
- Sprechstunde pränatale Untersuchungen
- Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Überlegungen

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist im Juni 2016 durch Regierungsratsbeschluss der interkantonalen Vereinbarung über die kantonalen Beiträge an die Spitäler zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und deren Ausgleich unter den Kantonen (WFV) beigetreten. Mit der WFV werden die bisher vom Kanton Appenzell Ausserrhoden im Rahmen der Ostschweizer Spitalvereinbarung geleisteten

Beiträge abgelöst. Die Beiträge an die universitäre Lehre beliefen sich von 2011 bis 2013 auf jährlich Fr. 507'000 und ab 2014 auf jährlich Fr. 253'500. Gemäss WFV dürfte der Beitrag des Kantons künftig rund Fr. 75'000 betragen.

Im kantonalen Recht stellt Art. 52j Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes die Rechtsgrundlage für die GWL dar. Demnach kann der Kanton gemeinwirtschaftliche Leistungen finanzieren. Der Regierungsrat bestimmt in den Leistungsaufträgen die Aufgaben der Leistungserbringer und deren Entschädigung. Gemäss Abs. 4 kann der Kanton zur Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung der Wohnbevölkerung den Leistungserbringern zusätzlich Beiträge an Investitionen und ausserordentliche Betriebsbeiträge gewähren.

Der Kanton richtet nebst dem SVAR auch dem Ostschweizer Kinderspital sowie der Hirslanden Klinik Am Rosenberg, der Klinik Gais und der Rheinburg-Klinik GWL aus. Die Privatkliniken erhalten lediglich Beiträge für die ärztliche Weiterbildung. Diese betragen in den letzten drei Jahren zwischen Fr. 130'000 und Fr. 185'000.

Gemäss Art. 52l Abs. 1 lit. a des Gesundheitsgesetzes kann der Kanton Listenspitälern Beiträge an die ungedeckten Kosten gewähren. Dies ist möglich, wenn die Tarife die Kosten einer wirtschaftlichen Leistungserbringung nicht decken und die ungedeckten Kosten nicht durch Gewinne aus Zusatzleistungen gedeckt werden können.

### **Behandlung der Thematik GWL und Beiträge aus ungedeckten Kosten in den Gremien**

An der Verwaltungsratssitzung vom Februar 2015 wurde darüber orientiert, dass an einer Sitzung im Januar 2015 mit Vertretern des DGS und des SVAR zum Thema „Beiträge an ungedeckte Kosten in der ambulanten Psychiatrie 2014“ folgendes festgehalten wurde: „Sobald der Jahresabschluss 2014 für den als Profitcenter geführten Rettungsdienst vorliegt, ist die Jahresrechnung wie in den Vorjahren zur Prüfung beim DGS einzureichen (vgl. den Leistungsauftrag zur Spitalliste 2013 Akutsomatik; im Voranschlag 2014 ist ein Maximalbetrag von Fr. 500'000 vorgesehen). Eine Mitfinanzierung des Kantons von nicht gedeckten Kosten des Rettungsdienstes, welche über den im Voranschlag 2014 eingestellten Betrag hinausgehen, ist zusätzlich zu beantragen.“

Die Finanzkontrolle hält in ihrem Bericht vom September 2015 fest, dass „der Prozess bis eine plausibilisierbare Deckungsbeitragsrechnung für das PZA des SVAR vorlag, für das Departement Gesundheit (Amt für Soziale Einrichtungen und Spitalamt) äusserst zeitaufwändig war. Dass Mitte 2015 endlich eine plausibilisierbare Deckungsbeitragsrechnung vorlag, war das Ergebnis intensiver beratender Unterstützung durch das Departement Gesundheit und Soziales. Der SVAR ist seit 2012 eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons und muss solche kantonalen Aufträge selbständig erfüllen können. Das Departement Gesundheit und Soziales hat in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, dass nachdem nun die zwingend erforderlichen Grundlagen vorhanden sind, eine Effizienzsteigerung erwartet wird. Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung werden im stationären Bereich geprüft. Wenn der Kanton Beiträge an ungedeckte Kosten leistet, so ist eine vertiefte Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung für die unterstützten Bereiche ebenfalls zwingend.“

Auf Seite des SVAR wies an der Verwaltungsratssitzung vom September 2015 ein Mitglied des Verwaltungsrates darauf hin, das System „GWL-rückwirkend“ sei verheerend und es müsse dringend ein verbindliches System mit dem Kanton erarbeitet werden, welches dem SVAR mehr Sicherheit in der Finanzplanung gebe. An der Verwaltungsratssitzung vom Oktober 2015 wurde die Verhandlungsposition des SVAR gegenüber dem DGS definiert und ein Vereinbarungsentwurf für die GWL erstellt. In der Vereinbarung sollen sämtliche GWL abschliessend aufgelistet, beschrieben und mit dem Kanton vereinbart werden. Die Entschädigung soll möglichst pauschal erfolgen und periodisch (alle 2 – 3 Jahre) angepasst werden. Damit hätte der SVAR Planungssicherheit und einen Anreiz, die Kosten möglichst unter der Pauschale zu halten.

Im Oktober 2016 setzte der Regierungsrat eine „Arbeitsgruppe Weiterentwicklung SVAR“ mit Vertretern aus Kanton und SVAR ein. Die Arbeitsgruppe sollte in erster Priorität die im Voranschlag 2017 eingestellten Mittel in der Höhe von Fr. 2 Mio. für weitere GWL konkretisieren. Weiter sollte sie die vertragliche Regelung der GWL vorbereiten und weitere Aufgaben ohne Bezug zu den GWL wahrnehmen. Als erstes erarbeitete die Projektgruppe eine „Vereinbarung betreffend GWL, ausserordentliche Beiträge, Beiträge an ungedeckte Kosten und Mietentschädigungen der Rechnungsjahre 2014, 2015 und 2016“ sowie eine „Vereinbarung betreffend provisorische Regelung für finanzielle Beiträge für das Rechnungsjahr 2017.“ Dabei waren die für die Vergangenheit geregelten Beiträge nicht präjudizierend für die Folgejahre. Der Regierungsrat führte in seinen Erwägungen aus, dass vor dem Hin-

tergrund der insbesondere in strategischer Hinsicht grossen Herausforderungen in der nahen und mittelfristigen Zukunft des SVAR und aufgrund der angespannten finanziellen Situation des Unternehmens per Ende 2016 mit der Vereinbarung eine Bereinigung und Entlastung erreicht werden sollte. Die Bereinigung und Entlastung sollte in finanzieller und personeller Hinsicht erfolgen, da wegen grosser personeller Veränderungen im SVAR die Bereitstellung der vom Kanton für die Jahre 2014 bis 2016 geforderten Unterlagen äusserst aufwändig wäre. Die Vereinbarung umfasst GWL für die Spitalseelsorge und den Rettungsdienst sowie Beiträge an ungedeckte Kosten für die ambulante Psychiatrie. Aufgrund früherer vorgenommenen Rückstellungen und der im Voranschlag 2016 eingestellten Mittel waren für die Finanzierung der gesprochenen Mittel lediglich zwei Kreditüberschreitungen zu Lasten der Jahresrechnung 2016 von Fr. 215'000 erforderlich.

### **Beurteilung**

Es ist in der Zusammenarbeit zwischen SVAR und Regierungsrat nicht gelungen, die GWL und die Beiträge an ungedeckte Kosten rechtzeitig und konkret in entsprechenden Verträgen zu regeln. Der Regierungsrat und der Spitalverbund waren auch in dieser Hinsicht schlecht auf die neue Spitalfinanzierung vorbereitet.

Die StwK hat zahlreiche Hinweise, dass die Geschäftsleitung des SVAR nicht in der Lage war (teilweise zeitlich, teilweise fachlich), das vom DGS geforderte Zahlenmaterial für eine sachgemässe Berechnung der GWL und der Beiträge an ungedeckte Kosten zu liefern. Dies hätte dem Regierungsrat Zeichen genug sein sollen, im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion die Arbeit des Verwaltungsrates in der Führung und Wahl der Geschäftsleitung zu hinterfragen und entsprechend Druck für eine Verbesserung der Situation auszuüben.

Aufgrund des grossen öffentlichen Drucks und einer verstärkten Sensibilität des Regierungsrates hat dieser aufgrund der Verhandlungen der eingesetzten Arbeitsgruppe kurz vor Jahresende 2016 eine Flurbereinigung und eine Vereinbarung mit dem SVAR genehmigt. Damit konnte ein erster Schlussstrich unter die vorangegangenen Auseinandersetzungen gezogen werden.

Die StwK begrüsst das lösungsorientierte Vorgehen des Regierungsrates, bezüglich Zahlungen für GWL und Beiträge an ungedeckte Kosten im Sinn einer pragmatischen Lösung reinen Tisch zu machen um dem SVAR für die Zukunft den Rücken zu stärken.

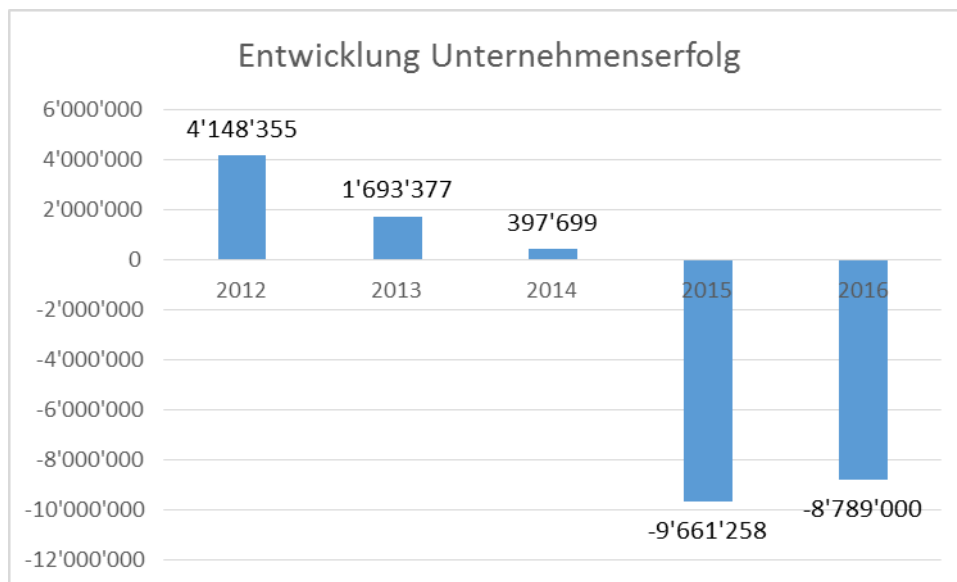
### **Empfehlung**

Die GWL und die Beiträge an ungedeckte Kosten stellen den rechtlich zulässigen Spielraum des Kantons im Rahmen der Spitalfinanzierung dar. Diesen gilt es im Interesse der Gesundheitsversorgung zu nutzen. Mit einer zukunftsgerichteten Vereinbarung über GWL und Beiträge an ungedeckte Kosten für mehrere Jahre soll dem SVAR eine prospektive Planungssicherheit gegeben werden.

## 5.4.5. Unternehmenserfolg

### Sachlage

Während die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt SVAR in den ersten beiden Geschäftsjahren beachtliche Gewinne erzielte, schloss das Geschäftsjahr 2014 mit einer schwarzen Null ab. In den Geschäftsjahren 2015 und 2016 resultierte ein hoher Verlust von jeweils über Fr. 8 Mio.



Quelle: Zahlen aus SVAR-Jahresrechnungen 2012 – 2016

### Jahresrechnung 2013

Bereits im November 2013 machte der damalige CFO darauf aufmerksam, dass der Betriebsertrag des SVAR die Spitze erreicht habe und man den sinkenden Betrag nur ausgleichen könne, wenn es gelinge, die Fallzahlen zu erhöhen. Er betonte, es müssten umgehend Massnahmen ergriffen werden, falls die Zahlen nicht so ausfallen würden wie geplant.

Der Verwaltungsrat vermerkte bei der Genehmigung der Jahresrechnung im März 2014, der SVAR dürfe auf das gute Ergebnis stolz sein. Nach der Genehmigung der Jahresrechnung informierte der CFO die Verwaltungsratsmitglieder, es müssten im Hinblick auf die finanzielle Zukunft des Unternehmens Sofortmassnahmen ergriffen werden.

### Jahresrechnung 2014

Anlässlich der Orientierung des Verwaltungsrates über den Halbjahresabschluss im September 2014 bekräftigte der Prüfungsausschuss seine Zufriedenheit mit der Führung des Finanzbereiches.

Im November 2014 stellte die Geschäftsleitung fest, der SVAR befände sich zum ersten Mal finanziell im Minus. Die finanzielle Lage des SVAR sei „wohl ernst zu nehmen“, es bestehe jedoch „kein Anlass zur Panikmache“. Im Dezember 2014 sagte der damalige Verwaltungsratspräsident, der SVAR stände „wirtschaftlich gut da.“

Als im Februar 2015 die Jahresrechnung 2014 präsentiert wurde, stellte der Verwaltungsrat das Versagen sämtlicher Kontrollen und Prognosen fest. Es seien dringend Sofortmassnahmen notwendig und die Erhebung von „relevanten Führungskennzahlen“ angezeigt.

Zwei Monate später wollte die Geschäftsleitung die Einführung der Deckungsbeitragsrechnung, welche auf allen Stufen auf 30. April 2014 geplant, aber nach wie vor nicht umgesetzt war, erneut auf Ende 2015 verschieben. Der Verwaltungsrat bestand auf eine rasche Einführung und akzeptierte den Antrag nicht.

### **Jahresrechnung 2015**

Bereits im Mai 2015 zeichnete sich der Budget-Verzug des SVAR ab. Im Juni 2015, anlässlich der ersten Sitzung des neugewählten Verwaltungsrates, wurde eine Prognose für das Ergebnis 2015 präsentiert, welche von einem Verlust von Fr. 3.635 Mio. ausging.

Zwei Monate später machte die Geschäftsleitung die Erkenntnis, dass die Kennzahlen extrem vom Budget abweichen und es „*in allen Bereichen in die falsche finanzielle Richtung laufe.*“ Im Dezember 2015 gingen Verwaltungsrat und Regierungsrat von einem Defizit von ca. Fr. 4.5 Mio. aus.

Anfang Februar 2016 musste der Verwaltungsrat vom Fr. 9.6 Mio.-Defizit Kenntnis nehmen. Dabei stellte man fest, dass die Forecast-Zahlen stets zu positiv waren, die Bereinigungen der GWL fehlten und die Kostensteigerung im Personalaufwand auch nach Abzug von begründeten Sonderaufwänden noch Fr. 3 – 4 Mio. betragen. Das „Management“ habe „versagt“.

### **Jahresrechnung 2016**

Bereits im April 2016 wurde im Verwaltungsrat von einer Defizit-Prognose in der Höhe von Fr. 8 Mio. gesprochen, was eine frühzeitige Information und Kommunikation bedinge. Die Hochrechnung aufgrund des ersten Trimesterabschlusses im Juni ergab dann einen möglichen Forecast von minus Fr. 4.5 Mio. Der Strategieausschuss bezeichnete die Wachstumsstrategie als gescheitert und der Prüfungsausschuss stellte fest, „*dass alle Massnahmen mit geringerem Erfüllungsgrad als 60% im Verzug*“ seien. An der Sitzung waren alle Mitglieder des Verwaltungsrates anwesend, der Regierungsrat neu durch Regierungsrat Paul Signer vertreten.

Im Dezember 2016 nahm der Verwaltungsrat den zweiten Trimesterabschluss und eine Hochrechnung 2016 mit einem Verlust von Fr. 7.728 Mio. zur Kenntnis.

### **Reporting**

Bis Mitte 2016 gab es beim SVAR keine taugliche Vollkostenrechnung einzelner Betriebe oder Disziplinen, kein formelles monatliches Stellenreporting und keine Monats- oder Trimesterberichte über die finanzielle Situation. Weder der Prüfungsausschuss noch der Verwaltungsrat beharrten wirksam auf solchen Kontrollinstrumenten. Dass Mitte 2015 wenigstens eine plausible Deckungsbeitragsrechnung vorlag, war das Ergebnis intensiver Unterstützung durch das DGS. Der SVAR war offensichtlich nicht in der Lage, diesen Auftrag selbständig erfüllen zu können. Der Regierungsrat stellte in seiner Aufsichtsfunktion die fehlenden Kontrollsysteme nicht fest, obwohl er im Verwaltungsrat vertreten war.

Wenn ein Unternehmen in der Grösse des SVAR nicht über die nötigen Instrumente verfügt, um in regelmässigen Abständen Auskunft über den finanziellen Stand zu geben, haben aus Sicht der StwK alle beteiligten Ebenen massiv versagt.

In der Geschäftsleitung gab es eine hohe Fluktuation. Einzelne Geschäftsleitungsmitglieder erbrachten offensichtlich ungenügende Leistungen, was durch das vorgelegte, unzuverlässige Zahlenmaterial augenscheinlich wurde. Aus heutiger Perspektive griffen die damaligen Verwaltungsratsmitglieder richtigerweise in den operativen Bereich ein, um grösseren Schaden abzuwenden.

### **Beurteilung**

Die Verantwortlichen haben seit dem Jahr 2013 offensichtlich bestehende und geäusserte Signale über eine zunehmend schlechte finanzielle Entwicklung des SVAR nicht genügend wahrgenommen.

Der regierungsrätliche Vertreter im Verwaltungsrat war zu jedem Zeitpunkt über die finanzielle Entwicklung und die entsprechenden Hochrechnungen für den jeweiligen Jahresabschluss informiert. Die StwK hat keine Hinweise gefunden, dass er den Regierungsrat frühzeitig und klar über die Risiken und deren negatives Potenzial orientiert hat. Hingegen forderte er seit 2013 im Verwaltungsrat wiederholt und mit Nachdruck eine Verbesserung der finanziellen Situation und entsprechende Massnahmen ein. Er verpasste es jedoch, diese Bedenken auch formell in den Regierungsrat zu tragen und dort Massnahmen zu fordern.

In Bezug auf die Beurteilung und Kommentierung des Geschäftsverlaufs des SVAR kann sich die StwK auch selber nicht ganz aus der Kritik nehmen. Im Bericht 2014 zu Händen der Kantonsratsitzung vom 11. Mai 2015 widmete sich die StwK richtigerweise den zu hohen Entschädigungen des SVAR-Verwaltungsrates. Zur finanziellen Situation des SVAR selbst äusserte sich die StwK in ihrer damaligen Zusammensetzung wie folgt: „Der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden behauptet sich nun seit bereits drei Jahren erfolgreich als selbständiges Unternehmen im anspruchsvollen Gesund-

heitsmarkt. Mit verschiedenen Veränderungen in der Führungsorganisation hat er seine Flexibilität eindrücklich unter Beweis gestellt und so die Effizienz und Wirkung laufend erhöht. Es gelang ihm auch seine Attraktivität im Markt zu stärken und sich weiter mit Dienstleistungen zu behaupten. Dies belegen auch die periodisch durchgeführten Patientenbefragungen.“ Offensichtlich liess sich auch die StwK von den bis dahin schwarzen Zahlen des SVAR zufriedenstellen und verzichtete auf tiefere Untersuchungen über Einhaltung von gesetzlich geforderten und fehlenden Führungsinstrumenten wie Aufgaben- und Finanzplanung und Finanzreglement.

Es ist unbestritten, dass der Spitalverbund bzw. seine Betriebe im Umfeld des Marktes und der freien Spitalwahl der Patienten grosse Herausforderungen zu bewältigen hat.

Die finanzielle Situation des SVAR ist schlecht. Es kann mit dem bestehenden Angebot und dem dafür notwendigen Aufwand keine ausgeglichene Rechnung, geschweige denn ein Ertrag erzielt werden. Wenn die Unternehmens(miss)erfolge so weitergehen, ist das als Dotationskapital zur Verfügung gestellte Volksvermögen innert Kürze verspielt.

#### **5.4.6. Wohn- und Pflegezentrum**

##### **Sachlage**

Mit der Ablösung des Globalkredits für das PZA wurde nebst der Mietzinsproblematik für den SVAR auch das Wohn- und Pflegezentrum zur Herausforderung. Das WPZ wurde über Jahre defizitär geführt.

An der Sitzung vom November 2013 hielt die Geschäftsleitung fest, die neue Finanzierung des WPZ sei ab 2015 für den SVAR essentiell. Das WPZ-Defizit müsse von den Gemeinden übernommen werden. Andernfalls seien einschneidende Massnahmen (z.B. Schliessung) einzuleiten.

Im Mai 2014 besprach der Verwaltungsrat an einer Sitzung die Thematik, dass der Kanton anstelle der Gemeinden das Defizit des WPZ finanziert habe. Regierungsrat Köbi Frei wies in der Diskussion darauf hin, die Gemeinden seien sich dieser Verpflichtung zwar nicht bewusst gewesen, aber die gesetzliche Regelung dafür hätte bestanden. Er sei überzeugt, es werde eine gute Lösung geben. Zum Zeitpunkt dieser Äusserung bestand für das WPZ kein Leistungsauftrag.

Für das Jahr 2014 erfolgte eine nachschüssige Zahlung des Kantons in der Höhe von Fr. 1'589'556 als ausserordentlichen Beitrag an das WPZ. Für das darauffolgende Jahr betrug die Zahlung Fr. 1'569'779.

Die Gemeinden wurden erst per 1. Januar 2016 zu höheren Abgeltungen von Leistungen des WPZ verpflichtet. Der Regierungsrat hat auf diesen Zeitpunkt von der Gelegenheit in der vorläufigen Verordnung über die Pflegefinanzierung Gebrauch gemacht, spezifische Höchstansätze für psychogeriatrische Pflege festzulegen (5% höher als die Höchstansätze der Pflegefinanzierung). Gemäss Leistungsauftrag zwischen dem DGS und dem SVAR betreffend WPZ ist der Aufwand für die Leistungen des WPZ seit 1. Januar 2016 mit den spezifischen Höchstansätzen für die Pflegekosten und den Finanzierungsmechanismen der geltenden Rechtsordnung für die Finanzierung der Pflege-, Betreuungs- und Pensionskosten zu decken.

Mit dem neuen Pflegefinanzierungsgesetz und der Langzeitpflegeverordnung wurde die Regelung der Festsetzung spezifischer Höchstansätze für psychogeriatrische Pflege in die ordentliche Gesetzgebung übernommen. Diese Gesetzgebung gilt ab 1. Januar 2017.

##### **Beurteilung**

Der Regierungsrat ging richtigerweise davon aus, die Gemeinden müssten über die Pflegefinanzierung mehr Mittel an die Pflege im WPZ als für andere Heime leisten. Hingegen fasste er erst auf 1. Januar 2016 den dafür erforderlichen Beschluss. Dieser hätte bereits auf die Ablösung des Globalkredits für das PZA per 1. Januar 2014 erfolgen können. Mangels eines solchen Beschlusses leistete der Kanton dem SVAR für die Jahre 2014 und 2015 einen ausserordentlichen Beitrag in siebenstelliger Höhe an das WPZ. Die Lösung mit höheren spezifischen Höchstansätzen für die psychogeriatrische Pflege wurde mittlerweile mit der Verordnung über die Pflegefinanzierung befriedigend in die ordentliche Gesetzgebung überführt.

## 5.5. Risikomanagement

### Sachlage

Gemäss Art. 13 des Finanzreglements des SVAR sorgt der Verwaltungsrat für ein wirksames und angemessenes Management der finanziellen und unternehmerischen Risiken. Er legt die Anforderungen an das Risikomanagement fest und überwacht dessen Wirksamkeit. Zudem wird gemäss Eignerstrategie (vorliegend erst seit November 2016) der Verwaltungsrat verpflichtet, ein angemessenes und systematisches Risikomanagement zu führen.

Innerhalb des SVAR initiierte der erste Verwaltungsrat den Aufbau eines Risikomanagements als Teil der Unternehmensstrategie. Für das Jahr 2014 wurde erstmals ein Risikobericht erstellt, 2015 folgte ein zweiter. In den Berichten wird zwischen klinischen und nicht-klinischen Risiken unterschieden. In der Rubrik der nicht-klinischen Risiken wird die kritische Grösse einzelner Betriebe als Top-Risiko dargestellt. Die Berichte benennen ebenfalls die Unsicherheiten der politischen Rahmenbedingungen, fehlende Vereinbarungen für die GWL und die teilweise nicht mehr zeitgemässe Infrastruktur als Top-Risiken.

Auf Stufe Regierungsrat existierten bisher keine Vorgaben für ein übergeordnetes institutionalisiertes Risikomanagement. Auch im Gesundheitsgesetz und im Gesetz über den Spitalverbund sind keine entsprechenden Artikel vorhanden.

### Beurteilung

Die Entwicklungen rund um den SVAR haben ein erhebliches volkswirtschaftliches Risikopotential und werden deshalb von der Öffentlichkeit mit grosser Sorge verfolgt. Aus Sicht der StwK wäre ein proaktives und strukturiertes Risikomanagement auf Stufe Regierungsrat auch ohne gesetzlichen Auftrag angezeigt gewesen. Das heisst die Vornahme einer Risikoanalyse und Risikobewertung sowie konkret daraus abgeleitete Massnahmen, welche regelmässig überprüft werden.

Der Regierungsrat plant zwar, das Risikomanagement im Rahmen des neu eingeführten Regierungscollings vorzunehmen. Dies wird der Situation des SVAR aus Sicht der StwK jedoch nicht gerecht.

### Empfehlung

Die StwK fordert den Regierungsrat als oberste leitende, planende und vollziehende Behörde dringend auf, eine übergeordnete, systematische Risikobewertung vorzunehmen, um den gesetzlichen Auftrag der Gesundheitsversorgung zu erfüllen.

## 5.6. Information und Kommunikation

### Regierungsrat

Der Regierungsrat ist im Rahmen seiner Funktion als Aufsichtsgremium über den SVAR verpflichtet, dem Kantonsrat den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung zur Kenntnis vorzulegen und Anträge für den Voranschlag und besondere Kredite des Kantons zu stellen (Art. 12 Abs. 1 lit. d SVARG).

Gemäss der Eignerstrategie tauscht sich der Verwaltungsrat des SVAR mit dem Eigner mindestens quartalsweise und davon mindestens einmal mit dem Regierungsrat an den sogenannten Eignerggesprächen aus.

### Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat informiert den Eigner insbesondere über wichtige Entscheide, Veränderungen und besondere Vorkommnisse, bevor sie öffentlich kommuniziert werden. Zudem sind der Regierungsrat und der Verwaltungsrat verpflichtet, die Öffentlichkeitsarbeit gegenseitig situationsgerecht abzustimmen.

Der Verwaltungsrat des SVAR ist verpflichtet, den Eigner (Regierungsrat oder Gesundheitsdirektor) mittels folgender Unterlagen über relevante Themen zu informieren und Rechenschaft abzulegen:

1. Geschäftsbericht und Jahresrechnung (inkl. Bericht der Revisionsstelle)
2. Bericht über den Stand und die Wirksamkeit der implementierten Risikomanagementprozesse
3. Bericht über die Erreichung der Ziele des Eigners und die strategische Planung
4. Beurteilung des Immobilienkonzepts (Art. 6 Abs. 1 lit. k SVARG)
5. Budget des SVAR
6. Anträge für den Voranschlag und allenfalls für besondere Kredite des Kantons

### 5.6.1. Kommunikation Ergebnis Geschäftsjahr 2015

#### Sachlage

An der Frühlingssitzung 2015 wurde der Prüfungsausschuss des Verwaltungsrates über den 1. Quartalsabschluss 2015 informiert. Mitglieder warnten, die Rechnung sei Fr. 5.5 Mio. hinter Budget und Beträge des Kantons in der Höhe von Fr. 3.3 Mio. würden fehlen. Die Situation wurde als „*äusserst beunruhigend*“ beurteilt.

An der ersten Sitzung des neu zusammengesetzten Verwaltungsrates unter der Leitung von Verwaltungsratspräsidentin Dr. Christiane Roth wurden einen Monat später die Zahlen der Hochrechnung präsentiert: Der Finanzdirektor erfuhr als Mitglied des Verwaltungsrates die Hochrechnung des Betriebsergebnisses mit einem voraussichtlichen Defizit in der Höhe von Fr. 3.635 Mio. Die StwK hat keinerlei Hinweise gefunden, dass der Finanzdirektor im Anschluss an diese Verwaltungsratssitzung den Gesundheitsdirektor oder den Regierungsrat über diese Gewinnwarnung in Kenntnis setzte. Auch im Verlaufe des Sommers 2015 – als Vorbereitung auf das Eignerggespräch im September – finden sich in den Unterlagen keine Hinweise, dass der Finanzdirektor seine Regierungsratskollegen über das zu erwartende Defizit und/oder über das mangelhafte Reporting beim SVAR orientiert hätte.

Am folgenden Eignerggespräch im Spätsommer 2015 setzte der Verwaltungsrat den Regierungsrat über den Halbjahresabschluss 2015 und über ein gemäss Forecast zu erwartendes Defizit ins Bild. Die Ertragssituation wurde als „*unbefriedigend*“ bezeichnet und man ortete im Bereich des Aufwands Handlungsbedarf.

An der Novembersitzung des Prüfungsausschusses des Verwaltungsrates wurde durch den CEO und den CFO der Forecast 2015 präsentiert. Dieser sah eine Verschlechterung gegenüber dem Budget und ein Defizit von Fr. 4.3 Mio. vor. Ein plausibler Nachvollzug dieser Entwicklung seitens Geschäftsleitung blieb aus. Der Prüfungsausschuss verlangte nach Massnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses, eine möglichst rasche Information zuerst an den Kanton und dann an die Öffentlichkeit sowie weitere Sofortmassnahmen.

Im Dezember 2015 fand ein nächstes Eignerggespräch zwischen dem Gesundheitsdirektor Matthias Weishaupt, Finanzdirektor Köbi Frei und dem Verwaltungsrat des SVAR statt, welches jedoch nicht protokolliert wurde. Die Verwaltungsratspräsidentin informierte, sie sei durch die Geschäftsleitung in Kenntnis gesetzt worden, dass man von einem Defizit von Fr. 4.5 Mio. ausgehe.

Im Februar 2016 orientierte der CEO die Verwaltungsratspräsidentin über das definitive Defizit des Geschäftsjahres 2015 in der Höhe von Fr. 9.6 Mio. Einen Monat später verabschiedete der Verwaltungsrat den Geschäftsbericht und den Revisionsbericht 2015 zuhanden des Regierungsrates.

An der Kantonsratssitzung vom 2. Mai 2016 gab der Gesundheitsdirektor zu Protokoll, es sei seit dem Einsetzen der neuen Verwaltungsräte im Juni 2015 aufgrund eines intensiven Dialogs zu einer merklichen Verbesserung im Verhältnis zwischen dem Kanton als Eigner und dem SVAR gekommen. Das Vertrauensverhältnis zwischen Verwaltungsrat und Regierungsrat bezeichnete er als „*äusserst gut*“, die Kommunikation sei immer offen. Gesundheitsdirektor Matthias Weishaupt bestätigte, „*die schwarzen Wolken im Herbst 2015 noch nicht gesehen zu haben*“. Erst im Spätherbst 2015 habe der Verwaltungsrat den Gesundheitsdirektor informiert, dass ein „*grosses Defizit*“ zu erwarten sei. Der Finanzdirektor, der bis Ende Dezember 2015 Mitglied des Verwaltungsrates war, äusserte sich an dieser Kantonsratssitzung nicht zu seinem Wissensstand zum Defizit und/oder zur mangelnden Qualität des Finanzreportings beim SVAR.

### **Beurteilung**

Nach Einschätzung der StwK war der Verwaltungsrat nicht rechtzeitig und in ausreichendem Masse über das aufkommende Defizit informiert. Die StwK kommt zum Schluss, dass die ungenügende Kommunikation dieses Defizits auf mangelhafte Qualität im Bereich des Finanzreportings zurückzuführen ist. Aus Sicht der StwK wäre es die Pflicht des Finanzdirektors als Verwaltungsrat gewesen, den Gesundheitsdirektor und den Regierungsrat über das mangelhafte Finanzreporting beim SVAR zu orientieren.

## **5.6.2. Kommunikation Ergebnis Geschäftsjahr 2016**

### **Sachlage**

Schon früh im Kalenderjahr 2016 gab es deutliche Hinweise auf ein vom Budget abweichendes Jahresergebnis. Als Konsequenz der sehr viel tieferen Kantonsbeiträge forderte der Verwaltungsrat im April vom CFO eine Korrektur des Budgets plus Einsparungen im Personalbereich. Die Hinweise auf ein stark negatives Geschäftsergebnis konkretisierten sich bis zum Herbst 2016.

Am Eignergespräch im September 2016 legte der neue CFO der Regierung ganz konkret und detailliert den Halbjahresabschluss und die Hochrechnung 2016 dar. Gemäss Forecast wurde das Defizit mit Fr. 7.55 Mio. beziffert.

An der Kantonsratssitzung vom 28. November 2016 nahm der Regierungsrat im Rahmen des Vorschlags 2017 Stellung zum erwartenden Geschäftsergebnis 2016. Finanzdirektor Köbi Frei bekräftigte mehrmals, er verfüge über keine „*offiziellen Informationen*“ über das zu erwartende Ergebnis 2016. Zitat: „*Wir verfügen über keinen Halbjahresabschluss oder Jahresabschluss. Der Regierungsrat kann die Verantwortung im Moment nicht übernehmen, denn wir kennen die Zahlen nicht.*“ Gesundheitsdirektor Matthias Weishaupt präziserte. Zitat: „*Der Regierungsrat wird im Rahmen der Eignergespräche jeweils über den aktuellen Stand der laufenden Jahresrechnung des SVAR informiert. Dieses Eignergespräch findet jeweils im September statt, an dem der Gesamtregierungsrat mit dem gesamten Verwaltungsrat zusammenkommt. Schon zu dieser Zeit hat uns der Verwaltungsrat eröffnet – das habe ich auch schon an anderer Stelle gesagt – dass der SVAR auch in diesem Jahr ein Defizit schreiben wird.*“

Mehrere Mitglieder des Kantonsrates – unter anderem auch die Finanzkommission – äusserten sich irritiert über die Aussagen des Finanzdirektors Köbi Frei, über keine „*offiziellen Zahlen*“ zum Jahresabschluss zu verfügen. Die Erwartung des Parlaments, dass insbesondere in einer Krise ein intensiver Dialog zwischen Verwaltungsrat und Regierungsrat stattfinden müsse, kam deutlich zum Ausdruck.

### **Beurteilung**

Dem Regierungsrat fehlte die Sensibilität, dass aufgrund der Brisanz des Themas das drohende Defizit und die finanzielle Lage des Spitals Heiden schon viel früher hätte kommuniziert werden müssen. Der Regierungsrat hat es verpasst, mit umsichtiger Kommunikation im richtigen Zeitpunkt über wichtige Problemfelder zu informieren und damit Vertrauen zu schaffen. Informationen flossen nur noch auf grossen Druck der Öffentlichkeit. Die Kommunikation reduzierte sich auf ein blosses Reagieren. Die

Medien haben die Themenführerschaft übernommen. Die Verantwortlichen liessen Spekulationen und das kontinuierliche Entstehen einer negativen Stimmung zu.

Für die StwK ist schwer nachvollziehbar, dass der Regierungsrat an der Novembersitzung 2016 der Kommunikation über die finanzielle Lage gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit nicht höchste Priorität eingeräumt hatte, obwohl ihm am Eignerggespräch eine realistische Hochrechnung präsentiert wurde.

#### **Empfehlung**

Die StwK erwartet bedingungslos, dass die Mitglieder der Regierung transparent informieren und wahrheitsgetreu auf Fragen des Parlaments antworten, damit eine vertrauensvolle Zusammenarbeit möglich ist.

### **5.6.3. Interne und externe Kommunikation**

#### **Sachlage**

Im September 2016 informierte der Verwaltungsrat die Mitarbeitenden über den Strategiewechsel in Heiden. Bei der Kommunikation des für das Personal einschneidenden Entscheides in Heiden – die Strategieanpassung hat ein Abbau von 45 Stellen zur Konsequenz – wurde um 9.00 Uhr zuerst das Personal und um 10.15 Uhr an einer Medienkonferenz die Öffentlichkeit informiert. Die Verwaltungsratspräsidentin musste nach dem Überbringen der schlechten Nachricht rasch weiter an die Medienkonferenz und hatte somit keine Zeit für die Fragen der Mitarbeitenden in dieser belastenden Situation.

Nach dem öffentlichen Bekanntwerden im Januar 2017 der Kündigungen von Dr. med. Monika Böhler an der Frauenklinik in Heiden und drei weiteren Belegärzten Ende Dezember 2016, lud der Verwaltungsrat zusammen mit dem Regierungsrat am Montagmorgen, 16. Januar 2017, um 8.00 Uhr in den Kursaal Heiden zu einer Personalinformation und anschliessend um 10.00 Uhr zu einer Medienkonferenz ein. Inhalt dieser Informationen war die Kommunikation zur zukünftigen Strategie des SVAR und insbesondere des Spital Heiden nach der Kündigung der vier Ärzte auf Ende Juni 2017.

#### **Beurteilung**

Die StwK ist sich bewusst, in dieser Sache tief in die operative Ebene einzutauchen. Trotzdem erlaubt sie sich an dieser Stelle einige Bemerkungen.

Es zeugt von fehlender Sensibilität, wenn Führungspersonen unmittelbar nach dem Überbringen von schlechten Nachrichten den Mitarbeitenden für Fragen nicht zur Verfügung stehen. Die Personalinformation im Januar 2017 fand aus Sicht des Spitalbetriebes zu einem denkbar ungeeigneten Zeitpunkt für das Personal statt.

Ein umsichtiger Führungsstil erfordert in sensiblen Bereichen der Kommunikation Fingerspitzengefühl. Eine Information der Mitarbeitenden an ihrem Arbeitsort und zu einem Zeitpunkt, an dem es in den Arbeitstag passt, hätte eindeutig grosse Symbolik gehabt.

In Bezug auf die Strategie Heiden ist es dem Verwaltungsrat leider bis heute nicht gelungen, so zu kommunizieren, dass in der Öffentlichkeit Klarheit darüber herrscht, welche Leistungen am Spital Heiden und welche an der Klinik Am Rosenberg angeboten werden. Somit ist bis Redaktionsschluss dieses Berichtes insbesondere für werdende Eltern unklar, ob sie ab Juli 2017 im Spital Heiden noch die Betreuung erhalten, die sie erwarten. In einer solch unsicheren Lage ist unvermeidlich, dass sich diese für ein anderes Spital entscheiden und dadurch noch mehr Ertragslücken beim SVAR entstehen, welche die Aufrechterhaltung der Geburtshilfe am Spital Heiden zusätzlich gefährden.

Die StwK fragt sich, ob der Regierungsrat bei der Neubesetzung des Verwaltungsrates die Bedeutung kommunikativer gegenüber anderer Kompetenzen zu wenig gewichtet hat.

## 5.7. Fazit

Der Gesetzgeber (Kantonsrat) hat aus Sicht der StwK Rahmenbedingungen für den Spitalverbund von Appenzell Ausserrhodon geschaffen, welche für die operative Umsetzung in mehreren Bereichen höchst herausfordernd sind und bei der anstehenden Gesetzesrevision zwingend überdacht werden müssen.

Der Regierungsrat, das Departement für Gesundheit und Soziales sowie das regierungsrätliche Verwaltungsratsmitglied stehen in der Verantwortung, die Aufgabenerfüllung des SVAR bezüglich Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmässigkeit zu prüfen.

Die aktuelle Situation des SVAR zeigt, dass die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens mit den ausgewiesenen Defiziten von 2015 sowie 2016 und die Wirksamkeit des bestehenden stationären Versorgungsangebots am Standort Heiden in Frage gestellt sind. Die leitende Untersuchungsperspektive der StwK richtet das Augenmerk auf folgende Frage: Inwieweit ist die Entwicklung des SVAR seit 2012 auch einer mangelnden Aufsicht der Regierung zuzuschreiben?

Die StwK kommt zum Schluss, dass die Aufsichtspflicht auf verschiedenen Ebenen zu wenig wahrgenommen wurde:

### 1. Regierungsrat

Aufgrund verschiedener Quellen geht die StwK davon aus, dass sich der Regierungsrat von 2012, dem Zeitpunkt der Verselbständigung, bis Ende 2014 nur rudimentär, nämlich durch die jährliche Kenntnisnahme des Geschäftsberichtes und der Jahresrechnung mit dem SVAR beschäftigt hat. Das zentrale Mittel zur Aufsicht, eine mehrjährige Aufgaben- und Finanzplanung, die gesetzlich gefordert ist, wurde vom Regierungsrat nicht mit genügend Nachdruck eingefordert. Auch geht aus den Quellen nicht hervor, dass der Regierungsrat bis Ende 2014 über das mangelnde Finanzcontrolling im SVAR informiert war. Offensichtlich wurden die entsprechenden Fragen nicht gestellt und die positiven Abschlüsse 2013 und 2014 nicht weiter hinterfragt. Wie der vorliegende Bericht aufzeigt, war die negative finanzielle Entwicklung schon frühzeitig erkennbar, ohne dass sich der Regierungsrat nachweislich damit beschäftigt hätte.

Schliesslich hat es der Regierungsrat verpasst, mit Beginn der Verselbständigung eine Eignerstrategie zu entwickeln, die als übergeordnetes Aufsichtsinstrument gegenüber dem SVAR hätte dienen können.

Erst im Rahmen der Entschädigungsaffäre sowie der Neubesetzung des Verwaltungsrates hat sich der Regierungsrat intensiver mit dem SVAR beschäftigt. Die nicht wahrgenommene Gesamtverantwortung hat sich erst mit der Neubesetzung des Verwaltungsrates Mitte 2015 deutlich verändert. Seitdem beschäftigt sich der Regierungsrat regelmässig mit den anstehenden Themen des SVAR.

### 2. Departement Gesundheit und Soziales

Das Departement Gesundheit und Soziales hat mit Blick auf die Aufsicht zwei verschiedene Rollen inne: Als Besteller von Gesundheitsleistungen prüft das Departement, ob die Leistungsangebote den Qualitätsvorgaben entsprechen und ob die Abrechnung der Leistungen gegenüber dem Kanton korrekt sind. Andererseits ist das Departement laut Eignerstrategie für die Wahrung der Eignerinteressen zuständig und damit erster Ansprechpartner für den SVAR und den Regierungsrat.

Die StwK stellt fest, dass wegen knappen Personalressourcen, der doppelten Aufsichtsfunktion des Amtes und einem offensichtlich anderem Aufsichtsverständnis die Interessen des Eigners ungenügend berücksichtigt wurden. So wurden weder die Rechnungsabschlüsse 2013 und 2014 kritisch hinterfragt, noch die Aufgaben- und Finanzplanung in den ersten drei Jahren genügend nachdrücklich eingefordert. Ob rechtliche Abklärungen im Zusammenhang mit der Strategie in Heiden vorgenommen wurden, ist zum heutigen Zeitpunkt noch offen.

Damit stellt sich auch die Frage, inwieweit der angestrebte Strategiewechsel im Rahmen der Eignerinteressen hätte kritischer begleitet werden müssen.

### 3. Rolle des regierungsrätlichen Verwaltungsratsmitgliedes

Vom 1. Januar 2012 bis 31. Dezember 2015 war Köbi Frei, Finanzdirektor, Mitglied im Verwaltungsrat. In dieser Rolle hatte er tieferen Einblick an den Geschäften und Problemstellungen des SVAR. Aus verschiedenen Unterlagen und Gesprächen geht hervor, dass sowohl Regierungsrat Köbi Frei wie auch andere Verwaltungsräte frühzeitig Probleme identifiziert und interne Massnahmen gefordert hatten. Aufgrund seines Rollenverständnisses fühlte er sich jedoch nicht ver-

pflichtet, den Gesundheitsdirektor bzw. den Regierungsrat darüber zu informieren. Die StwK kommt zum Schluss, dass sich der Finanzdirektor primär als Verwaltungsratsmitglied verstanden hat, der ausschliesslich die Interessen der Unternehmung zu vertreten hat. Die StwK hält dieses Rollenverständnis zur Wahrung der Eignerinteressen für absolut ungeeignet. Eine frühzeitige Aufsicht hat versagt. Die StwK ist der Meinung, dass hier zusätzliche Probleme in der Kommunikation im Regierungsrat bzw. zwischen Finanzdirektor und Gesundheitsdirektor mitspielen.

Die StwK kommt zum Schluss, dass in Anbetracht der volkswirtschaftlichen Bedeutung die Aufsicht hinsichtlich Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit auf allen drei Ebenen ungenügend ausgeübt wurde:

- Das Defizit des SVAR in den letzten Jahren ist weitgehend selbstverschuldet. Alle verantwortlichen Ebenen waren auf die Einführung des KVG und seine Folgen – insbesondere auf den Wegfall des Globalkredits – zu wenig vorbereitet. In diesem Zusammenhang wären bereits vor Jahren Restrukturierungspläne angezeigt gewesen.
- Die formulierte Eignerstrategie stellt keine geeignete Basis dar, ein funktionierendes Aufsichtsdreieck zwischen Regierungsrat, Departement Gesundheit und Soziales und regierungsrätlichem Verwaltungsratsmitglied zu etablieren. Dies ist jedoch unbedingt notwendig, wenn man der Aufsichtspflicht auch in Krisenzeiten gerecht werden will.
- Die Personalsituation im zuständigen Departement Gesundheit und Soziales wirkt äusserst kritisch und ist hinsichtlich Ressourcen sowie Aufgaben und Struktur rasch zu analysieren, um gegebenenfalls Massnahmen ergreifen zu können. Der Regierungsrat ist verpflichtet, diese Überprüfung vorzunehmen und zu klären, ob die Personalressourcen ausreichen, um die geforderten Aufgaben tatsächlich ausführen zu können. Ausserdem gilt es zu prüfen, inwiefern es hier – wenn dieselben Personen bzw. dasselbe Amt die Aufsicht innehaben – zu Interessenskonflikten kommen kann.
- Der Regierungsrat hätte wirksamer darauf bestehen müssen, dass im Unternehmen SVAR die notwendigen Reportinginstrumente vorhanden sind, um den Eignerinteressen entsprechen zu können.
- Die Art und Weise der Kommunikation (intern und extern) sowohl auf Seiten des Regierungsrates als auf Seiten des Verwaltungsrates wirkt bei den unterschiedlichen Adressaten seit längerer Zeit unglaubwürdig und hinterlässt dadurch nur weitere, grosse Verunsicherung. Dies ist aus Sicht der StwK schädigend und begünstigt die durch die Medien zusätzlich stark dynamisierte Negativentwicklung in der Innen- und Aussenwahrnehmung.
- Es ist höchst bedauerlich, wie auch gut funktionierende Einheiten des SVAR – wie beispielsweise das PZA – unter der aktuellen Entwicklung leiden.
- Allgemein ist von einem massiven Reputationsschaden auszugehen, der sich auch betriebs- und volkswirtschaftlich abzeichnen wird. Seitens Regierungsrates werden grosse Anstrengungen notwendig sein, um das getrübe Vertrauen zurückzugewinnen.

Die StwK anerkennt die Anstrengungen, die insbesondere in den letzten Monaten auf allen Ebenen stattgefunden haben und erwartet, dass der Regierungsrat im Rahmen seiner Funktion alles unternimmt, die zukunftsgerichtete Entwicklung des Spitalverbundes zu unterstützen.

## 6. Anregungen und Beschwerden

Ordnungsgemäss erstattet die StwK Bericht über eingegangene Anregungen und Beschwerden.

Im Jahr 2016 trafen drei ordentliche Beschwerden ein, die nicht den SVAR betreffen. Zwei davon lagen nicht im Zuständigkeitsbereich der StwK. Im dritten Fall stellte die StwK keine Rechtswidrigkeit fest.

## 7. Rückblick auf den StwK-Bericht 2015

Die Reorganisation der Kantonalen Verwaltung als Jahresthema im letztjährigen Bericht beurteilte die StwK damals als umsichtig geplant und erfolgreich umgesetzt. Trotz engem Zeitplan und unter hoher Arbeitsbelastung der Verwaltungsmitarbeitenden und der Regierungsräte erfolgte die definitive Umsetzung auf fünf Departemente planmässig auf den 1. Januar 2016. Im Jahr 2016 wurde als Hauptziel die Konsolidierung und Festigung der Organisation sowie Überführung in einen kontinuierlichen Prozess der Weiterentwicklung formuliert. Das Reporting, welches mittels Berichterstattung über die einzelnen Teilprojekte durch die Projektleitung und Statusberichten aus den Departementen erfolgte, gab inhaltlich über den Stand der Umsetzung der geplanten Aufgaben inklusive Einhaltung der Termine Auskunft.

Die StwK stellt fest, dass die Umsetzungsaufgaben weitgehend erfüllt werden konnten, der Kommunikation eine erhöhte Sensibilität beigegeben wird und Synergien in Ansätzen erkennbar sind. In einem Departement konnte der Organisationsentwicklungsprozess aufgrund von zu knappen Personalressourcen nicht wie geplant vorangetrieben werden (DGS). Im Schlussbericht der Projektleitung vom 16. Dezember 2016 wurde darauf hingewiesen, dass in zwei Departementen für zwingende Vollzugsaufgaben gewisse Stellen im Vorfeld falsch bewertet wurden, dementsprechend unterdotiert sind und die gesetzliche Aufgabenerfüllung aktuell nur zulasten anderer Bereiche stattfinden kann.

Aus Sicht der StwK ist es nach wie vor entscheidend, die neue Organisationsstruktur in allen Departementen auch wirklich zu leben, damit sich die neuen Kulturen entwickeln können und Ziele aus dem Regierungsprogramm abgeleitet werden. Die StwK beurteilt das Reporting als selbstkritisch und dementsprechend auch wirksam und zielführend. Sie wird im Auge behalten, ob und wie die angestrebten Synergien Wirkung zeigen. Gegebenenfalls müssen auch flexibel noch Anpassungen vorgenommen werden. Im personellen Bereich besteht aus Sicht der StwK dringender Handlungsbedarf. Die StwK begrüsst daher die im Jahr 2017 geplanten, seriösen Bedarfsabklärungen innerhalb der Departemente.

Als Steuerungselement wurde im Anschluss an die strukturelle Reorganisation das Regierungscontrolling entwickelt. Hinsichtlich der Steuerungsebenen erwartet die StwK, dass Ziele und auch Indikatoren abgebildet werden, wie die Zielerreichung überprüft werden kann. Den Entschluss des Regierungsrates, primär keine Wirkungs-, sondern vielmehr Leistungsziele zu formulieren, nimmt die StwK zur Kenntnis. Nach Ansicht der StwK ist es dennoch langfristig wichtig, auch die Wirksamkeit zu überprüfen.

Die StwK ist neben der auf Ende 2017 in Aussicht gestellt Aufgaben- und Finanzplanung insbesondere auch auf den 2018 erstmals zu erwartenden Steuerungsbericht gespannt und wird das Thema mit grossem Interesse weiterverfolgen.

## 8. Anträge

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

Wir unterbreiten Ihnen im Namen der Staatwirtschaftlichen Kommission folgende Anträge:

1. Vom vorliegenden Bericht der Staatwirtschaftlichen Kommission über das Berichtsjahr 2016 sei Kenntnis zu nehmen.
2. Dem Regierungsrat, den kantonalen Kommissionen, den Mitarbeitenden und allen für den Kanton tätigen Personen sei für die Erfüllung ihrer Aufgaben in der Berichtsperiode der Dank des Kantonsrates auszusprechen.

Namens der Staatwirtschaftlichen Kommission von Appenzell Ausserrhoden

Die Präsidentin  
Monica Sittaro-Hartmann

Die Vizepräsidentin  
Andrea Zeller Nussbaum

## 9. Abkürzungsverzeichnis

a. i.	Ad interim
AFP	Aufgaben- und Finanzplan
CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Financial Officer
COO	Chief Operating Officer
DBV	Departement Bau und Volkswirtschaft
DGS	Departement Gesundheit und Soziales
GesG	Gesundheitsgesetz
GL	Geschäftsleitung
GWL	Gemeinwirtschaftliche Leistungen
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen
KR	Kantonsrat
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
PZA	Psychiatrisches Zentrum Appenzell Ausserrhoden
RR	Regierungsrat
SPAI	Spitalverbund Appenzell Innerrhoden
SVAR	Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden
SVARG	Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden
VR	Verwaltungsrat
WFV	Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung
WOB	Wohn- und Tagesstrukturangebot für Menschen mit psychischer Behinderung
WPZ	Wohn- und Pflegezentrum