



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 21. Dezember 2021

0100.112

Postulat der Kommission Gesundheit und Soziales; Evaluation des Spitalverbundgesetzes

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. Dezember 2021

Sehr geehrter Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Einleitung

1. Postulat

Die Kommission Gesundheit und Soziales (KGS) reichte am 31. August 2020 das Postulat "Evaluation des Spitalverbundgesetzes (SVARG)" ein. Die KGS beantragte, dass der Regierungsrat beauftragt werde, das SVARG im Sinne der Erwägungen umfassend zu evaluieren und dem Kantonsrat Bericht zu erstatten.

Die KGS begründete ihr Postulat zusammenfassend damit, dass das SVARG vor fast neun Jahren in Kraft getreten sei und 2018 die letzte Teilrevision erfahren habe. Die Spitallandschaft Ostschweiz sei nun in Bewegung geraten und stehe unter erheblichem Veränderungsdruck, was Auswirkungen auf den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) habe. Es stelle sich die Frage, ob der SVAR dafür zweckmässig organisiert sei und ob die politische Steuerung, die finanzielle Ausstattung, die strategische und operative Führung und die Personalpolitik richtig ausgerichtet seien. Der gesetzgeberische Handlungsbedarf müsse analysiert werden. Die KGS stellte die nachfolgenden fünf Fragen:

- *"Stimmt die Organisation des SVAR, namentlich mit Bezug auf die politische Steuerung und die strategische und operative Führung? Ist die Aufsicht zweckmässig organisiert?"*
- *Ist der Spitalverbund finanziell ausreichend ausgestattet? Ist das Dotationskapital hinreichend sichergestellt?"*
- *Wie hat sich die Personalsituation unter der grösseren personalrechtlichen Eigenständigkeit des SVAR entwickelt?"*



- *Wie beurteilt der Regierungsrat die Konkurrenzfähigkeit des SVAR hinsichtlich der angekündigten gemeinsamen Spitalplanung mit den umliegenden Kantonen?*
- *Wo sieht der Regierungsrat weiteren Handlungsbedarf?"*

Vor der Beratung im Kantonsrat klärten die Präsidentin der KGS und der Vorsteher des Departments Gesundheit und Soziales am 9. September 2020 die Erwartungen zur Beantwortung des Postulats. Die KGS beabsichtigte mit dem Postulat nicht eine wissenschaftliche Gesetzesevaluation, sondern in erster Linie die Beantwortung der erwähnten Fragen. Der Regierungsrat habe daraus resultierend aufzuzeigen, ob er aus seinen Antworten einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf ableitet. Vor diesem Hintergrund beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat die Erheblicherklärung. Der Kantonsrat folgte diesem Antrag an der Sitzung vom 7. Dezember 2020 mit 51:2 Stimmen bei 5 Enthaltungen.

Durch das erheblich erklärte Postulat ist der Regierungsrat beauftragt, innert Jahresfrist Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen (Art. 59 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes; bGS 141.1). Aufgrund der hohen Geschäftslast im Departement Gesundheit und Soziales – namentlich wegen der Bewältigung der Covid-19-Epidemie, den laufenden Gesetzgebungsverfahren sowie nicht zuletzt den weiteren Arbeiten für den SVAR – erfolgt der Bericht mit einer kleinen zeitlichen Verzögerung.

2. Inhalt und Abgrenzung

Der vorliegende Bericht fokussiert auf die fünf Fragen, die die KGS in ihrem Postulat formuliert. Der Bericht behandelt daher die Organisation des SVAR, dessen finanzielle Ausstattung, die personelle Situation und das Marktumfeld. Daraus folgt eine Beurteilung des Regierungsrates zum SVARG und ein Ausblick.

Der vorliegende Postulatsbericht ist kein allgemeiner Lagebericht zur aktuellen Situation des SVAR. Er hat deshalb nicht alle Themen und Geschäfte zum Gegenstand, die Kanton und Regierungsrat in der Rolle als Eigner des SVAR derzeit beschäftigen und pendent sind. Am 11. November 2021 fand indes ein Anlass für die Mitglieder des Kantonsrates statt, um deren Informationsbedürfnis zur aktuellen Situation des SVAR nachzukommen.

3. Gesetzliche Grundlagen

Namentlich folgende gesetzliche Grundlagen sind im Zusammenhang mit dem SVAR und für den vorliegenden Bericht relevant:

- Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) mit den entsprechenden Ausführungsbestimmungen,
- Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVARG; bGS 812.11),
- Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrates des Spitalverbundes Appenzell Ausserrhoden (bGS 812.111.3),
- Personalgesetz (PG; bGS 142.21) mit den entsprechenden Ausführungsbestimmungen,
- Gesundheitsgesetz (GG; bGS 811.1).



Das SVARG wurde letztmals 2018 einer Teilrevision unterzogen, der die Ausserrhoder Stimmberechtigten im Rahmen eines dagegen ergriffenen Referendums zustimmten. Anlass dazu gab unter anderem die Motion der Finanzkommission "Für einen starken und handlungsfähigen Spitalverbund". Sie forderte eine Anpassung des SVARG, um die unternehmerische Handlungsfreiheit des SVAR zu stärken und gesetzliche Beschränkungen abzubauen. Die daraus folgende Teilrevision umfasste diverse Aspekte; übergeordnet war aber ein klarer politischer Wille von Regierungsrat und Kantonsrat, den Handlungsspielraum und die Autonomie des SVAR zu vergrössern und entsprechend den politischen Einfluss des Eigners zu verringern. So wurde etwa die Nennung der Betriebsstandorte im Gesetzestext aufgehoben und damit die Schliessung eines Betriebsstandorts einem allfälligen Referendum entzogen; diese Kompetenz wurde dem Regierungsrat übertragen, der auf Antrag des Verwaltungsrats abschliessend darüber entscheiden kann. Weiter wurden Genehmigungsvorbehalte zugunsten des Regierungsrates abgeschafft (bspw. für das Finanzreglement), gesetzliche Vorgaben über die Organisation des SVAR gelockert und der Geltungsbereich des Rahmenvertrags zwischen Regierungsrat und Verwaltungsrat des SVAR eingeschränkt.

Der eben erwähnte Rahmenvertrag zwischen dem Kanton und dem SVAR ist als Vereinbarung ebenfalls in der Gesetzessammlung publiziert (bGS 812.112). Er regelt die Nutzungs- und Eigentumsverhältnisse an Immobilien, Mobilien und Fonds. Im Hinblick auf die Übernahme der Liegenschaft des Spitals Heiden durch den Kanton per 31. Dezember 2021 wurde der Rahmenvertrag revidiert.

4. Eignerstrategie

Neben den gesetzlichen Bestimmungen und dem Rahmenvertrag hat der Regierungsrat mit der Eignerstrategie ein weiteres Steuerungsinstrument für den SVAR zur Verfügung. Der Eignerstrategie kommt keine unmittelbare rechtliche Wirkung zu. Sie enthält die strategischen Ziele des Regierungsrates und definiert im Rahmen der übergeordneten gesetzlichen Bestimmungen die Leitplanken für die Unternehmensstrategie. Die Eignerstrategie ist öffentlich.

Die Eignerstrategie ist derzeit in Überarbeitung. Der Regierungsrat hatte am 22. November 2016 die aktuelle Eignerstrategie verabschiedet. Ihre Gültigkeit ist bis 31. Dezember 2021 beschränkt. Eine Verlängerung ist ausgeschlossen, weil die Eignerstrategie nicht mehr der rechtlichen und tatsächlichen Situation entspricht. So sind etwa noch regionalpolitische Überlegungen enthalten, die mit dem Entscheid zur Schliessung des Spitals Heiden hinfällig geworden sind. Ausserdem ist die erwähnte Teilrevision des SVARG, die per 1. Januar 2019 in Kraft trat, in der Eignerstrategie noch nicht nachvollzogen. Es ist daher ab 2022 eine neue Eignerstrategie zu erlassen. Der Regierungsrat wird diese voraussichtlich im Januar 2022 verabschieden und öffentlich machen.

Die neue Eignerstrategie soll in erster Linie auf die Stabilisierungsphase des SVAR ausgerichtet sein und daher für einen Zeitraum von drei Jahren gelten. Gleichwohl sind Zielsetzungen enthalten, die aufzeigen, wohin sich die selbständige Anstalt mittelfristig entwickeln soll. Im Übrigen sollen in der neuen Fassung möglichst wenig Inhalte des SVARG und des Rahmenvertrags wiederholt werden. Die neue Eignerstrategie muss indes im Einklang mit den übergeordneten gesetzlichen Grundlagen stehen und die tatsächlichen Gegebenheiten korrekt abbilden.



B. Organisation

1. Grundlagen

Der SVAR ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Sitz in Herisau. Er besteht aus zwei Betrieben in Herisau: dem akutsomatischen Spital und dem "Psychiatrischen Zentrum Appenzell Ausserrhoden" (PZA). Alleiniger Eigentümer des Unternehmens ist der Kanton Appenzell Ausserrhoden.

Bis Ende 2011 war der SVAR organisationsrechtlich eine Verwaltungsabteilung des Kantons mit Globalkredit und beschränkten Handlungsmöglichkeiten (unselbständige Anstalt). Als Dienststelle des damaligen Departements Gesundheit war der SVAR von der Zentralverwaltung ausgegliedert und – verglichen mit den Organisationseinheiten der Zentralverwaltung – mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet. Per 1. Januar 2012 trat eine folgenschwere Revision des KVG in Kraft: Die Spitalfinanzierung wurde grundlegend geändert von der Objekt- zur Subjektfinanzierung und vom Kostenrückerstattungsprinzip zur Leistungsfinanzierung. Die Spitaltarife sollten sich an jenen Spitälern orientieren, welche die Leistungen in der notwendigen Qualität effizient und günstig erbringen. Gleichzeitig wurde die freie Spitalwahl in der ganzen Schweiz eingeführt. Mit der Umsetzung der Reform wurde eine stärkere Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Wettbewerbselemente im Spitalwesen verlangt.

Der Regierungsrat kam 2010 zur Auffassung, dass der SVAR in diesem Umfeld nur mit grösseren unternehmerischen Freiräumen bestehen könne. Der Kanton war bis dahin einerseits Planer, Leistungseinkäufer, Aufsichtsbehörde und andererseits Spitalbetreiber. Der Regierungsrat unterbreitete dem Kantonsrat daher mit Bericht und Antrag vom 30. November 2010 die Vorlage zur Verselbständigung des SVAR. Per 1. Januar 2012 trat das SVARG in Kraft, durch welches der SVAR als öffentlich-rechtliche Anstalt installiert und mit welchem als Organe des SVAR der Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle festgelegt wurden (Art. 1 und 3 SVARG). Strategisches Führungsorgan der Betriebe war nunmehr nicht mehr der Regierungsrat, sondern der Verwaltungsrat. Das SVARG sollte als Organisationsgesetz ermöglichen, dass der SVAR seine Aufgaben in der öffentlichen Gesundheitsversorgung leistungsstark, eigenständig und wenn möglich eigenwirtschaftlich erfüllen kann. Mit Blick auf die finanzielle Entwicklung des SVAR muss aus heutiger Sicht festgestellt werden, dass die wirtschaftlichen Ziele nicht erreicht werden konnten.

2. Strategische und operative Führung

Strategisches Führungsorgan des SVAR ist der Verwaltungsrat. Er legt die Grundsätze der Unternehmensführung und die Strategie des SVAR fest (Art. 6 Abs. 1 lit. b SVARG). Den Rahmen für die Strategie bilden die gesetzlichen Aufgaben (Grundversorgungsauftrag gemäss Art. 2 SVARG). Der Verwaltungsrat wird vom Regierungsrat gewählt, welcher ausserdem eines seiner Mitglieder in den Verwaltungsrat delegiert (Art. 12 Abs. 1 lit. a und Art. 5 Abs. 2 SVARG).

Die operative Unternehmensführung wird durch die Geschäftsleitung wahrgenommen (Art. 7 Abs. 1 lit. a SVARG). Sie organisiert sich durch Reglemente, wobei die Direktorin oder der Direktor (CEO) den Vorsitz innehat und die medizinischen Fachbereiche, der Fachbereich Pflege und die Verwaltung angemessen in der Geschäftsleitung vertreten sein müssen (Art. 7 Abs. 1 lit. d und Art. 8 SVARG).



3. Politische Steuerung

Grundsätzlich ist eine politische Steuerung des SVAR nur sehr beschränkt möglich und vorgesehen. Der SVAR ist als selbständige Anstalt eigenständig. Gerade diese gesetzlich statuierte Selbständigkeit und Unabhängigkeit von politischen Eingriffen war vom Gesetzgeber beabsichtigt. Die Steuerungsmöglichkeiten des Regierungsrates beschränken sich somit auf die gesetzlich vorgesehenen Instrumente und die Eignerstrategie, der wie erwähnt keine unmittelbare rechtliche Wirkung zukommt. Den kantonalen politischen Behörden sind gemäss SVARG folgende Rollen zugewiesen:

Gemäss Art. 11 SVARG bewilligt der Kantonsrat im Rahmen des Voranschlags die jährlichen Betriebsbeiträge an den SVAR (lit. a) und beschliesst unter Vorbehalt der Rechte der Stimmberechtigten über Investitionsbeiträge an den SVAR (lit. b).

Der Regierungsrat nimmt die Aufgaben gemäss Art. 12 Abs. 1 SVARG wahr, unter anderem wählt er den Verwaltungsrat und dessen Präsidentin oder Präsidenten (lit. a), bestimmt die vom SVAR zu erbringenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen und andere zusätzliche Aufgaben (lit. e), genehmigt personelle Erlasse (lit. f), genehmigt Beschlüsse des Verwaltungsrates über die Verselbständigung oder die Veräusserung einzelner Betriebsbereiche oder über die Beteiligung an oder die Übernahme von anderen Unternehmen (lit. g) und entscheidet auf Antrag des Verwaltungsrates über die Schliessung bestehender Betriebe, die der stationären medizinischen Versorgung dienen (lit. i).

4. Aufsicht

Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten und damit ausdrücklich auch über den SVAR aus (Art. 72 Abs. 2 Kantonsverfassung [bGS 111.1]; Art. 11 Abs. 1 lit. c SVARG). Dem Regierungsrat obliegt gemäss Art. 12 Abs. 2 SVARG die Aufsicht des Kantons über den SVAR. Hier ist ausdrücklich die Aufsicht des Kantons in der Rolle als Eigner kodifiziert. Der Kanton hat jedoch mehrere Rollen inne und deshalb noch weitere Aufsichtsaufgaben: Leistungserbringer wie der SVAR, die auf der Spitalliste von Appenzell Ausserrhoden fungieren und damit einen Leistungsauftrag des Kantons haben, werden in diesem Rahmen vom Amt für Gesundheit in der Leistungserbringung beaufsichtigt. Weiter werden alle Institutionen des Gesundheitswesens, die ihren Sitz in Appenzell Ausserrhoden haben, gestützt auf kantonalrechtliche Grundlagen – ebenfalls durch das Amt für Gesundheit – gesundheitspolizeilich überwacht.

Nachfolgend finden sich vertiefte Ausführungen zur Aufsicht über selbständige Anstalten, wobei als Quellen Publikationen zum Thema "Public Governance" herangezogen wurden:

Der SVAR untersteht als Ganzes der Aufsicht des Eigners. Mit der Verselbständigung des SVAR fand ein Übergang von der Aufsicht über Dienststellen (Dienstaufsicht) zur Aufsicht über den "Trägerverband" SVAR (Verbandsaufsicht) statt. Bei der Dienstaufsicht hat das Leitungsorgan (beispielsweise der Departementsvorsteher gegenüber den ihm unterstellten Organisationseinheiten oder der Regierungsrat gegenüber den Departementen) grundsätzlich uneingeschränkte Weisungs- und Kontrollrechte (Selbsteintritts- oder Evokationsrechte). Diese Rechte bestehen für eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt wie den SVAR nicht im gleichen Ausmass wie bei der Dienstaufsicht. Der Umfang der Aufsicht und die diesbezüglichen Kompetenzen der Aufsichtsorgane sind durch das entsprechende Organisationsstatut definiert.



Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten verfügen gegenüber der Exekutive (Regierungsrat und kantonale Verwaltung) über eine weitgehende Autonomie. Der Umfang der Autonomie wird durch die Art und die Intensität der Einwirkungs- und Kontrollrechte des Trägergemeinwesens – vorliegend also des Kantons – bestimmt. Die Anstaltsautonomie kann nicht abstrakt beschrieben werden, sondern ergibt sich aus den Rechtsgrundlagen, die der betreffenden Anstalt zu Grunde liegen (Andreas Stöckli, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen, Bern 2012, Seite 240 f.). Für den SVAR ist diese Rechtsgrundlage das SVARG. Im Rahmen der Auslegung der gesetzlichen Grundlagen sind die Gründe für die Verselbständigung des Aufgabenträgers (SVAR) und die finanzielle Ausstattung der Verwaltungseinheit durch das Trägergemeinwesen (Kanton) zu beachten. Nach Ansicht der herrschenden Lehre sind Weisungen des Trägergemeinwesens (Kanton) durch seine Vertretungen im Autonomiebereich ausgeschlossen. Sie kommen gegenüber verselbständigten Verwaltungseinheiten nur in Frage, wenn eine gesetzliche Grundlage dies explizit vorsehen würde.

Die Exekutive übt in der Regel eine indirekte Aufsicht über die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt aus. Im Gegensatz zur Aufsicht über die Kernverwaltung kann nämlich die Exekutive – wie oben erwähnt – keine Dienstaufsicht über das öffentliche Unternehmen geltend machen. Mit anderen Worten: Die Exekutive muss die Autonomiebereiche der öffentlichen Unternehmen respektieren (Kuno Schedler, Roland, Müller, Roger W. Sonderegger, Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen, 3. Auflage, Bern 2016, Seite 163).

Die spezifischen Regeln zur Aufsicht des Eigners über den SVAR sind somit dem SVARG zu entnehmen. Der Regierungsrat wählt die Mitglieder des Verwaltungsrates (Art. 12 Abs. 1 lit. a SVARG) und beschliesst allenfalls über deren Abwahl aus wichtigen Gründen (Art. 5 Abs. 3 SVARG). Er delegiert ein Mitglied des Regierungsrates in den Verwaltungsrat (Art. 5 Abs. 2 SVARG) und übt die gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. a–l SVARG einzeln aufgezählten Befugnisse aus. Demnach wählt der Regierungsrat die Revisionsstelle, schliesst den Rahmenvertrag ab, beschliesst im Rahmen der Spitalplanung über die vom SVAR zu erbringenden Leistungen der Grundversorgung, bestimmt im Rahmen von Leistungsvereinbarungen über die vom SVAR zu erbringenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen und anderen zusätzlichen Aufgaben, genehmigt die Ausführungsvorschriften zum Personalgesetz und zur Besoldungsverordnung, genehmigt notwendige Sozialpläne, genehmigt Beschlüsse über die Verselbständigung oder die Veräusserung einzelner Betriebsbereiche oder die Beteiligung an oder die Übernahme von anderen Unternehmen, schliesst für den SVAR Vereinbarungen mit anderen Kantonen über die Übernahme und Abgeltung von Spitalleistungen ab und entscheidet auf Antrag des Verwaltungsrates über die Schliessung bestehender Betriebe, die der stationären medizinischen Versorgung dienen. Eine weitergehende Aufsicht ist gesetzlich nicht verankert und somit nicht möglich. Der Regierungsrat hat als Eigner – mit Ausnahme der explizit zugewiesenen Kompetenzen – keine Möglichkeit, die Geschäftstätigkeit der eigenständigen Anstalt direkt und unmittelbar zu beeinflussen oder zu steuern.

Neben der Aufsicht des Kantons als Eigner wird der SVAR wie erwähnt auch als Leistungserbringer auf der Spitalliste und als Institution des Gesundheitswesens beaufsichtigt. Als Leistungserbringer auf der Spitalliste ist der SVAR gleich zu behandeln wie die weiteren Leistungserbringer in diesem Bereich. Einzelheiten sind im jeweiligen Leistungsauftrag geregelt. Als Aufsichtsmittel stehen insbesondere die in Art. 52i GG vorgesehene Berichterstattung und Evaluation an und durch das Departement Gesundheit und Soziales zur Verfügung. Ausserdem kann der Regierungsrat in begründeten Fällen nach vorausgehender Mahnung an den Leistungserbringer einen laufenden Leistungsauftrag einschränken oder mit sofortiger Wirkung aufheben (Art. 52g GG). Weiter hat der Kanton gestützt auf Art. 8 Abs. 2 lit. d GG eine generelle Aufsichtspflicht über alle Spitäler und



Institutionen in Appenzell Ausserrhoden – unabhängig davon, ob sie einen kantonalen Leistungsauftrag erfüllen oder nicht. Namentlich geht es dabei um die Einhaltung von Berufsvorschriften, die sorgfältige Berufsausübung oder die Wahrung von allgemeinen gesundheitspolizeilichen Vorschriften.

5. Exkurs: Rechtsformen

Spitalbetriebe, die im Eigentum des Kantons sind, müssen nicht zwingend öffentliche-rechtliche Anstalten sein. So zeigen sich in der Schweiz verschiedene Beispiele von öffentlich-rechtlichen sowie privatrechtlichen Rechtsformen für öffentliche Spitäler:

- unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt: Kantonsspital Obwalden, Center da sandà Val Müstair
- selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt: Kantonsspital St. Gallen, Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland, Spital Linth, Spitalregion Fürstenland Toggenburg, Spitäler Schaffhausen, Universitätsspital Zürich
- Aktiengesellschaft: Spitäler Zug und Thurgau
- Stiftung: Kantonsspital Graubünden, Spital Thusis

6. Beurteilung

Frage der KGS: "Stimmt die Organisation des SVAR, namentlich mit Bezug auf die politische Steuerung und die strategische und operative Führung? Ist die Aufsicht zweckmässig organisiert?"

Die Rechtsform ist zwar massgebend für die Organisation und die Führungsorgane eines öffentlichen Spitals; es gibt jedoch keine Hinweise darauf, dass die Rechtsform ein entscheidender Faktor für die Qualität der Gesundheitsversorgung oder die Rentabilität der erbrachten Leistungen ist. Auch wenn sich der SVAR finanziell seit der Verselbständigung nicht so entwickelt hat, wie das politisch gewünscht oder erhofft wurde, so deuten keine Anzeichen darauf hin, dass dies an der grundsätzlichen rechtlichen Organisation des SVAR als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit einem Verwaltungsrat als strategischem Führungsorgan und einer Geschäftsleistung als operatives Leitungsorgan liegt. Die weitere Organisation des SVAR im Sinne der operativen Strukturierung des Unternehmens – beispielsweise durch eine Departementalisierung der medizinischen Fachbereiche – liegt bei einer selbständigen Anstalt in der Autonomie der Führungsorgane (Verwaltungsrat und Geschäftsleitung).

Solange ein Spital im öffentlichen Eigentum ist, wird immer wieder auszutarieren sein, inwieweit dem Unternehmen Autonomie und Handlungsspielraum eingeräumt wird, um im Markt zu bestehen, und dies zu Gunsten politischer Steuerung und Gewährleistung des Grundversorgungsauftrags durch Kompetenzen der Aufsichts- und Oberaufsichtsbehörden eingeschränkt wird. Würde die Aufsicht des Kantons als Eigner und dessen Aufsichtsmittel ausgeweitet, würde damit mittelbar die Wettbewerbsfähigkeit des SVAR eingeschränkt, weil Mitkonkurrenten ohne politische Einflussnahme auf dem Markt agieren können. Aus Sicht des Regierungsrates ist dies abzulehnen und sind derzeit keine gesetzlichen Anpassungen bei der rechtlichen Organisation des SVAR oder der Aufsicht nötig, auch wenn bei einer nächsten Revision des SVARG zu prüfen sein wird, ob die Aufsichtsmittel zu spezifizieren sind. Sollte der SVAR in den nächsten Jahren neue Formen von Kooperationen und Partnerschaften eingehen, ist nicht auszuschliessen, dass dadurch organisatorische Anpassungen nötig sind, die einer entsprechenden Gesetzesrevision bedürfen. Nach dem Prinzip "structure follows strategy" ist die Revision des SVARG der Auslegeordnung nachgelagert.



C. Finanzielle Ausstattung

1. Allgemeines

Der SVAR erhielt vom Kanton auf den Zeitpunkt der Verselbständigung ein Dotationskapital (Art. 22 Abs. 1 SVARG). Ausserdem kann der Regierungsrat dem SVAR Darlehen gewähren (Art. 24 Abs. 1 SVARG).

Bei der Verselbständigung wurden dem SVAR per 1. Januar 2012 die Immobilien und die Sachwerte gemäss Übergabebilanz zu Dotationskapital (Eigenkapital) und als Darlehen (Fremdkapital) übergeben. Dabei wurde der SVAR mit einem Dotationskapital von 45.0 Millionen Franken ausgestattet. Für die restlichen Werte der Übergabebilanz wurde dem SVAR ein Darlehen des Kantons in Höhe von 30.447 Millionen Franken gewährt.

2. Dotationskapital

Grundsätzlich verändert sich das Dotationskapital nicht. Durch die Übertragung der Liegenschaften PZA per 1. Januar 2018 wurde es jedoch um 8,869 Millionen Franken erhöht, weil die PZA-Immobilien in gleicher Weise wie die akutsomatischen Betriebe übertragen wurden (zu 58% als Dotationskapital und zu 42% als Darlehen / Finanzierung in bar).

Es ist vorgesehen, dass auch die aufgelaufenen Investitionskosten zur Optimierung des PZA jeweils im Folgejahr analog an den SVAR übergeben werden. Im Rechnungsjahr 2020 sind die aufgelaufenen Investitionsausgaben der Jahre 2018 und 2019 übertragen worden, was eine weitere Erhöhung des Dotationskapitals um Fr. 320'000 zur Folge hatte.

Datum	Vorgang (Beträge in TCHF)	Betrag	Dotationskapital
01.01.2012	Vselbständigung mit Übergabebilanz	45'000	45'000
01.12.2018	Übertrag Immobilien PZA mit Erhöhung Dotationskapital	8'869	53'869
12.05.2020	Übertrag der im 2018 und 2019 angefallene Investitionen PZA	320	54'189



3. Eigenkapital

Zum Eigenkapital gehören nebst dem Dotationskapital auch weitere Positionen, die sich jeweils mit dem Ergebnis des Jahresabschlusses verändern. So setzt sich das Eigenkapital des SVAR per 31. Dezember 2020 wie folgt zusammen:

– Dotationskapital	54'189 TCHF
– Kapitalreserven	8'612 TCHF
– Pflichtreserve	– TCHF
– kumulierte Verluste	<u>-30'731 TCHF</u>
– Eigenkapital:	32'069 TCHF

Datum	Vorgang (Beträge in TCHF)	Betrag	Dotationskapital	Übriges Eigenkapital	Total Eigenkapital
01.01.2012	Verselbständigung	45'000	45'000	8'612	53'612
31.12.2012	Jahresgewinn 2012	4'148	45'000	12'760	57'760
31.12.2013	Jahresgewinn 2013	1'693	45'000	14'454	59'454
31.12.2014	Jahresgewinn 2014	398	45'000	14'852	59'852
31.12.2015	Jahresverlust 2015	-9'661	45'000	5'190	50'190
31.12.2016	Jahresverlust 2016	-8'788	45'000	-3'598	41'402
31.12.2017	Jahresverlust 2017	-3'967	45'000	-7'565	37'435
01.12.2018	Übertrag Immobilien PZA	8'869	53'869	-7'565	46'304
31.12.2018	Jahresverlust 2018	-659	53'869	-8'224	45'645
31.12.2019	Jahresverlust 2019	-6'687	53'869	-14'911	38'958
12.05.2020	PZA Investitionen 2018 & 2019	320	54'189	-14'911	39'278
31.12.2020	Jahresverlust 2020	-7'208	54'189	-22'119	32'069

4. Bewertung im Verwaltungsvermögen

Der SVAR wird in der Staatsrechnung im Verwaltungsvermögen unter "Beteiligungen an öffentlichen Unternehmen" geführt (Kto. 1454.00, Anlage ANL00021). Ursprünglich wurde diese Beteiligung zum Nominalwert von 45.0 Millionen Franken bewertet, was auch dem Dotationskapital des SVAR entsprach. Wie erwähnt hat sich mit der Übertragung der PZA-Liegenschaften und der Übertragung nach Baufortschritt bei der Optimierung des PZA das Dotationskapital laufend erhöht und beträgt per Ende 2020 nun 54.19 Millionen Franken.

Nachdem das Eigenkapital des SVAR durch die Verluste der vergangenen Jahre unter diesen Wert gefallen ist, musste auf Seiten des Kantons die Beteiligung am SVAR jeweils wertberichtigt werden. Der Regierungsrat hat dabei festgelegt, dass für die Bewertung des SVAR in der Bilanz des Kantons dessen Eigenkapital massgebend sein soll. Demzufolge ist beim Kanton eine Wertberichtigung zwingend, sobald das Eigenkapital des SVAR unter den Nominalwert (Stand Dotationskapital) fällt. Da Verwaltungsvermögen nach Rechnungslegung HRM2 nicht höher als der Anschaffungswert bewertet werden darf, kann hingegen bei einem höheren Eigenkapital des SVAR die Beteiligung nicht höher als das Dotationskapital bewertet werden.



Eine Wertberichtigung der Beteiligung SVAR (Abwertung) führt in der Staatsrechnung jeweils zu einer entsprechenden Belastung des operativen Ergebnisses.

Datum	Vorgang (Beträge in TCHF)	Betrag	Bewertung Verwaltungsvermögen
01.01.2012	Verselbständigung mit Übergabebilanz	45'000	45'000
01.12.2018	Übertrag Immobilien PZA mit Erhöhung Dotationskapital	8'869	46'271
31.12.2018	Jahresverlust SVAR 2018	-659	45'645
31.12.2019	Wertberichtigung Verlust 2019	-6'687	38'958
12.05.2020	Übertrag 2018 und 2019 angefallene Investitionen PZA	320	39'278
31.12.2020	Wertberichtigung Verlust 2020	-7'208	32'069

5. Darlehen

Im Jahr 2018 hat sich der SVAR entschieden, das Darlehen des Kantons in Höhe von 38.447 Millionen Franken zurückzuzahlen und bei Dritten neue Darlehen im Umfang von 40.031 Millionen Franken aufzunehmen.

Jahr	Vorgang (Beträge in TCHF)	Betrag	Darlehen von Kanton	Darlehen von Dritten	Total Darlehen
2012	Verselbständigung	30'447	30'447	-	30'447
	Erhöhung Darlehen	8'000	38'447	-	38'447
2013	Teilrückzahlung	-3'947	34'500	-	34'500
2017	Erhöhung des Darlehen	3'947	38'447	-	38'447
2018	Aufnahme bei Dritten / Rückzahlung Kanton	40'031	-	40'031	40'031
2019	Reduktion Darlehen Dritter	-8	-	40'023	40'023
2020	Reduktion Darlehen Dritter	-7	-	40'016	40'016

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass der SVAR zur Stärkung seiner Liquidität im Jahr 2020 beim Kanton zusätzlich einen Kontokorrent-Kredit in Höhe von 9 Millionen Franken aufnahm.

6. Beurteilung

Frage der KGS: "Ist der Spitalverbund finanziell ausreichend ausgestattet? Ist das Dotationskapital hinreichend sichergestellt?"

Die obigen Aufstellungen zeigen, dass die kumulierten Verluste des SVAR ein grosses Ausmass angenommen haben. Nach rein privatrechtlichen Kriterien wäre der SVAR in einer sehr besorgniserregenden finanziellen Situation. Auch wenn der SVAR eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons ist und nicht in Konkurs geraten kann, muss die Situation ernst genommen werden. Der Regierungsrat hat daher für die finanzielle Stabilisierung des SVAR ausserordentliche Betriebsbeiträge im Voranschlag 2022 von 3.9 Millionen Franken sowie im Aufgaben- und Finanzplan (2023: 2.0 Millionen Franken; 2024 1 Million Franken) vorgesehen. Die finanzielle Situation des SVAR ist nicht zufriedenstellend. Aus Sicht des Regierungsrates ist dafür ursächlich aber nicht die finanzielle Ausstattung des SVAR durch den Kanton. Es sind vielmehr andere Fakto-



ren, die dazu beigetragen haben, dass der SVAR nicht rentabel wurde. Zu nennen sind etwa die starke Konkurrenz in nächster geografischer Nähe, die topografische Situation (kein natürliches Monopol wie andere Kantonsspitäler) und ein geringer Anteil an Zusatzversicherten im Kanton. Appenzell Ausserrhoden hielt sich an die Vorgaben des KVG und reduzierte die Subventionierung der eigenen Betriebe durch ausserordentliche Beiträge über die Jahre.

D. Personalsituation

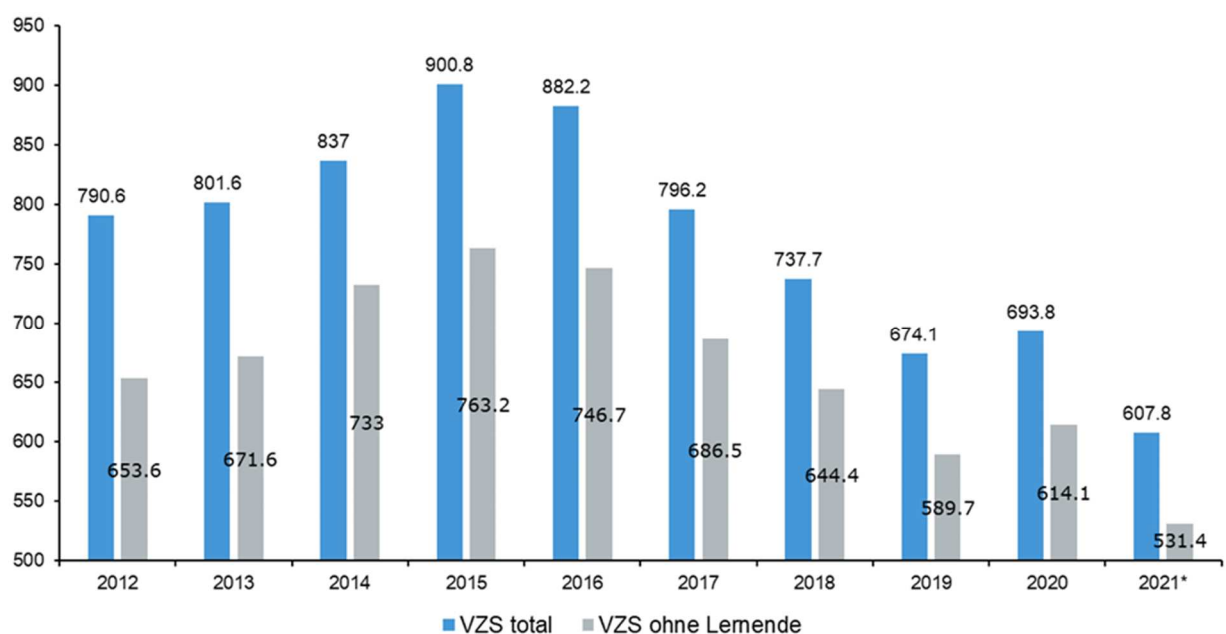
1. Rahmenbedingungen

Die Arbeitsverhältnisse im SVAR bestimmen sich nach dem Personalgesetz und der Besoldungsverordnung. Der Verwaltungsrat erlässt die Ausführungsvorschriften dazu (Art. 14 Abs. 1 SVARG). Der Regierungsrat genehmigt die vom Verwaltungsrat erlassenen Ausführungsvorschriften zum Personalgesetz und zur Besoldungsverordnung sowie auf Antrag des Verwaltungsrates notwendige Sozialpläne gemäss Art. 12 Abs. 1 lit. f und f^{bis} SVARG. Gestützt auf Art. 70 Abs. 3 PG ist er Rekursinstanz bei Verfügungen der Anstellungsbehörde.

In den letzten fünf Jahren (2017–2021) wurden total 19 Rekurse beim Regierungsrat eingereicht, die sich gegen Verfügungen des SVAR richteten. Dabei sind auch Forderungen aus Sozialplan umfasst (Schliessung Wohn- und Pflegezentrum Herisau 2018 sowie Schliessung Spital Heiden 2020).

2. Personalbestand

Seit der Verselbständigung des SVAR entwickelte sich der Personalbestand (umgerechnet auf Vollzeitstellen [VZS]) gemäss nachfolgender Grafik (Stand Oktober 2021). Die Entwicklung zeigt die Wachstumsstrategie, die der Verwaltungsrat in den ersten Jahren nach der Verselbständigung – ähnlich wie viele andere öffentliche Spitäler – verfolgte und die nachfolgenden Einschnitte, die aufgrund der hohen finanziellen Defizite notwendig wurden.





3. Beurteilung

Frage der KGS: "Wie hat sich die Personalsituation unter der grösseren personalrechtlichen Eigenständigkeit des SVAR entwickelt?"

Der finanzielle Druck des SVAR wirkte sich in den vergangenen Jahren auf die Mitarbeitenden aus. Die hohen Defizite wurden zeitweise politisch und medial stark kritisiert. Der Spardruck beim SVAR zur Reduktion des Defizits wirkte sich damit unmittelbar und mittelbar auf die Mitarbeitenden aus.

Eine umfassende Beurteilung der Personalsituation ist dem Regierungsrat aufgrund seiner Rolle und Kompetenzen in diesem Rahmen nicht möglich. Um eine Personalsituation objektiv und repräsentativ zu beurteilen, wären Instrumente nötig, deren Einsatz nicht für das Aufsichtsorgan vorgesehen sind, sondern vom strategischen Führungsorgan angewandt werden müssen. Da die Mitarbeitenden aus Sicht des Regierungsrates die wichtigste Ressource des SVAR sind, wird deren Situation jedoch regelmässig an den ordentlichen Eigengesprächen zwischen Kanton und SVAR thematisiert.

Dass die geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen des Kantons für die Mitarbeitenden negativ sind, ist zu bezweifeln, da die Mitarbeitenden des SVAR nach wie vor im öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis sind und damit beispielsweise ein besserer Kündigungsschutz gilt als im Privatrecht. Auch hier ist der SVAR gegenüber privaten Mitkonkurrenten eher benachteiligt, deren Anstellungsverhältnisse dem Privatrecht unterstehen.

E. Konkurrenzfähigkeit

1. Grundlagen und Umfeld

Der Wille des Gesetzgebers zur Stärkung des Wettbewerbs im Schweizer Gesundheitswesen wird im KVG sowie in den gesundheitspolitischen Reformvorhaben der letzten Jahre sichtbar. Mit der erwähnten KVG-Revision von 2007 wurde ab 2012 die neue Spitalfinanzierung mit Fallpauschalen eingeführt. Die Spitäler müssen mit den Erträgen durch den Fallpreis pro Patientin und pro Patient sowohl den Betriebsaufwand als auch die nötigen Investitionen decken. Die Konkurrenz unter den Leistungserbringern wird zunehmend durch die kantonsübergreifende Spitalwahlfreiheit der Patientinnen und Patienten und den steigenden Qualitätsanspruch (beispielsweise Mindestfallzahlen, Anforderung an Fachpersonal) bei anhaltendem Kostendruck sowie Trends – wie etwa Digitalisierung – verstärkt. Darum hängt der langfristige Erfolg eines Spitals heute wesentlich stärker als früher von einem bedarfsgerechten medizinischen Angebot, effizienter Organisation, qualifiziertem Personal, zweckmässiger Infrastruktur, verlässlichen regionalen Kooperationen und einem ausreichenden Bekanntheitsgrad und guten Ruf ab. Nicht zuletzt sind es auch die Anzahl Fälle, welche auf der Ertragsseite das Überleben eines Spitals sichern.

Vorhalteleistungen, strukturelle Defizite, die fortschreitende Spezialisierung der medizinischen Leistungserbringung und die Schwierigkeit aufgrund des sich abzeichnenden Fachkräftemangels das notwendige Fachpersonal zu stellen, erschweren es zunehmend, dass ein stationäres medizinisches Grundangebot in der geforderten Qualität und Sicherheit rund um die Uhr dezentral angeboten werden kann. Expertinnen und Experten gehen davon aus, dass Vernetzung, Kooperationen und Netzwerke im Spitalbereich eine zunehmend wichtige Rolle spielen werden (PricewaterhouseCoopers AG: Zukunft der Versorgungslandschaft Schweiz, 2020). Ne-



ben verschiedener Spitalverbundlösungen in der Akutsomatik ist dies in der Ostschweiz auch im Versorgungsbereich Rehabilitation festzustellen. Beispielsweise haben die Klinken Valens verschiedene Standorte in der Ostschweiz unter einem gemeinsamen Dach fusioniert und zusammengeführt.

2. Entwicklung Ostschweiz

Die Spitallandschaft in der Ostschweiz ist stark in Bewegung und die Spitalstrukturen ändern sich erheblich. So stimmte der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden Ende April 2021 dem Antrag des Verwaltungsrates des SVAR zur Schliessung des Spitals Heiden spätestens per 31. Dezember 2021 zu. Das Spital Heiden hat per 31. Juli 2021 das stationäre Angebot eingestellt. Der St. Galler Kantonsrat beschloss im Dezember 2020 die Schliessung der Spitäler Rorschach, Altstätten, Wattwil und Flawil. In Appenzell Innerrhoden genehmigten die Stimmberechtigten am 9. Mai 2021 den Verzicht auf den Neubau des Spitals Appenzell als ambulantes Versorgungszentrum plus, was die Stilllegung des stationären Spitalbetriebs per Ende Juni 2021 bedeutete.

Damit steigt der Druck auf die Kantone, die Gesundheitsversorgung und insbesondere die Spitalplanungen auch in der akutsomatischen Grundversorgung verstärkt zu koordinieren. Dies wurde von den Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, St. Gallen und Thurgau frühzeitig erkannt und am 26. Februar 2020 mit einer gemeinsamen Absichtserklärung der Wille unterstrichen, mit dem Projekt Spitalversorgung Modell Ost Schritte in diese Richtung zu unternehmen.

3. Projekt Spitalversorgung Modell Ost

Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden und St. Gallen unterzeichneten am 26. Februar 2020 eine Absichtserklärung zur verstärkten Zusammenarbeit in der Planung der stationären Gesundheitsversorgung. Der Kanton Thurgau trat im Dezember 2020 bei. In einem ersten Schritt wurde im Herbst 2020 das Projekt gestartet, das zum Ziel hat, im Bereich der Akutsomatik eine Bedarfsanalyse in Form eines gemeinsamen Versorgungsberichts zu erarbeiten, die Möglichkeit gemeinsamer Planungskriterien zu eruieren sowie Varianten von möglichen Weiterentwicklungen der bestehenden Versorgungsstrukturen auszuarbeiten. Die Resultate werden bis im Sommer 2022 vorliegen. Eine Spitalplanung, die sich nicht nach den Grenzen des Kantons richtet, sondern überkantonale Versorgungsräume betrachtet, hat auf verschiedenen Ebenen Vorteile. Ziel ist letztlich die Verbesserung der Versorgungsqualität für Patientinnen und Patienten, die Berücksichtigung der effektiven Patientenströme und ein ausgeglichener Wettbewerb unter den Leistungserbringern. Die Frage nach der konkreten Auswirkung auf einzelne Spitäler oder die kantonale Spitalplanung ist derzeit offen und kann daher auch für den SVAR noch nicht beantwortet werden.

4. Beurteilung

Frage der KGS: "Wie beurteilt der Regierungsrat die Konkurrenzfähigkeit des SVAR hinsichtlich der angekündigten gemeinsamen Spitalplanung mit den umliegenden Kantonen?"

Die Spitallandschaft in der Ostschweiz befindet sich in einer Phase des Umbruchs; mehrere Betriebe mit stationärem Angebot haben ihre Leistungen eingestellt oder werden in naher Zukunft schliessen. Diese laufende Konsolidierung der Spitallandschaft birgt für den SVAR sowohl einmalige Marktchancen als auch Risiken.



Sowohl das Spital Herisau wie auch das PZA stellen die regionale Versorgung der Grundversorgung in den beiden Bereichen Akutsomatik sowie Psychiatrie sicher. Beide Standorte sind für Appenzell Ausserrhoden sowie weitere Kantone versorgungsrelevant. Der SVAR konkurriert jedoch mit anderen öffentlichen und privaten Leistungserbringern und muss sich gegenüber diesen behaupten. Dies erfordert laufende Anpassungen, wobei zusätzlich weitere übergeordnete Entwicklungen auf ihn einwirken; neben dem allgemeinen stetigen medizinischen Fortschritt sind dies namentlich die Trends zur Ambulantisierung, zur Spezialisierung, zur integrierten Versorgung, zu vermehrter interprofessioneller Zusammenarbeit, zur Digitalisierung sowie zur zunehmenden Kompetenz der Patienten und Patientinnen.

Der SVAR befindet sich aktuell in einer Stabilisierungsphase. Erfolgsentscheidend für die langfristige Stärkung der Konkurrenzfähigkeit des SVAR mit den beiden Standorten Spital Herisau und PZA sind verschiedene Aspekte: Erstens müssen die Fallzahlen auf eine kritische Grösse erhöht werden können, um die Ertragslage zu verbessern. Dafür muss der SVAR die Bevölkerung in der Region in ausreichendem Masse von seiner Qualität überzeugen. Zweitens geht es darum, die Wirtschaftlichkeit durch eine gute Bettenbelegung und einen rentablen Schweregrad der Fälle sicherzustellen. Beides bedingt im stark kompetitiven Gesundheitsmarkt eine ausgeprägte regionale Vernetzung sowie weitsichtige und zuverlässige Kooperationen.

Nach der Schliessung des Spitals Heiden per Ende Juli 2021 fokussiert sich der SVAR mit der Anpassung seiner Unternehmensstrategie auf das Akutspital Herisau und PZA. Um langfristig in der Region erfolgreich zu sein, schärft der SVAR sein Leistungsangebot in der Akutsomatik und in der Psychiatrie.

Nebst den genannten allgemeinen Trends im Gesundheitswesen, stellt der SVAR die Grundversorgung in den zwei sehr unterschiedlichen Versorgungsbereichen der Akutsomatik sowie der Psychiatrie sicher. Diese Kombination wird den SVAR wegen der zunehmenden Komplexität vor grosse Herausforderungen stellen. Für den SVAR werden erheblichen Anstrengungen notwendig sein, um langfristig eine qualitativ hochstehende und wirtschaftliche Leistungserbringung in beiden Versorgungsbereichen Akutsomatik und Psychiatrie sicherstellen zu können.

Weiter stellt der grosse Investitionsbedarf für den SVAR – wie für viele Schweizer Spitäler – eine grosse Herausforderung dar. Dies gilt insbesondere für das Spital Herisau. Die Studie der PricewaterhouseCoopers AG "Schweizer Spitäler: so gesund waren die Finanzen 2019" zeigt beispielsweise, dass sich die EBITDA¹-Marge zwischen 2015 bis 2019 zwischen 5.9 bis 6.5 % bewegen. Zur langfristigen Finanzierbarkeit von Investitionen ist gemäss Expertinnen und Experten eine EBITDA(R)-Marge² von rund 10 % nötig. Der SVAR genügt diesen Anforderungen derzeit nicht. Ohne Investitionen in die Infrastruktur, die Medizinaltechnologie und Digitalisierung könnte das Spital Herisau wegen Wettbewerbsnachteilen nicht zu vernachlässigende Marktanteile verlieren. Der SVAR muss – um über genügend Planungssicherheit zu verfügen sowie den Betrieb zu finanzieren und Ergebnisschwankungen mittelfristig ausgleichen zu können – eine robuste finanzielle Basis aufweisen. Die Schliessung des Spitalstandortes Heiden ermöglicht eine gewisse Konzentration von Prozessen. Die Erwirtschaftung dieser Mittel und die Kapitalbeschaffung wird für den SVAR in den nächsten Jahren erfolgsentscheidend sein. Ohne diese Mittel und eine genügende Profitabilität ist längerfristig ein Spital im Fortbestand gefährdet.

¹ EBITDA: Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization; Betriebsergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen auf Sachanlagen und immaterielle Vermögensgegenstände

² EBITDAR: Earnings before Interest, Taxes, Depreciation, Amortization and Restructuring or Rent costs, Ergebnis vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen auf Sachanlagen und Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände und Mieten oder Restrukturierungskosten



Durch das Projekt Spitalversorgung Modell Ost eröffnet sich für den SVAR allenfalls die Möglichkeit, mit gewissen Leistungen auf die Spitalliste des Kantons St. Gallen aufgenommen zu werden. Andererseits könnten sich übergeordnete Vorgaben – wie Mindestfallzahlen – ohne tragfähige Kooperationen nachteilig auswirken. Aus Sicht des Regierungsrates ist klar, dass einige Entwicklungen im Marktumfeld derzeit historisch vorteilhaft sind und gleichzeitig auch nach wie vor erhebliche Risiken für den SVAR bestehen, wenn er sich unter diesen Gegebenheiten nicht dauerhaft stabilisieren und weiterentwickeln kann. Das SVARG bildet dabei die rechtliche Grundlage und setzt die Leitplanken für den SVAR. Das SVARG ist nach Auffassung des Regierungsrates in der geltenden Fassung ausreichend offen ausgestaltet, um eine erfolgreiche Unternehmenswicklung zu ermöglichen. Ausschlaggebend für Erfolg oder Misserfolg des SVAR in diesem hochkompetitiven Umfeld sind damit die oben beschriebenen Faktoren und Entwicklungen und nicht in erster Linie das rechtliche Fundament im SVARG.

F. Ausblick

Frage der KGS: "Wo sieht der Regierungsrat weiteren Handlungsbedarf?"

Die aktuellen Herausforderungen des SVAR liegen auf operativer und strategischer Ebene. Für die operativen Herausforderungen ist in erster Linie die Geschäftsleistung mit dem Verwaltungsrat gefordert. Zu nennen ist hier – neben der ordentlichen Schliessung des Betriebsstandorts Heiden per Ende 2021 – insbesondere die Personalpolitik. Die Stabilisierung und die erfolgreiche Weiterentwicklung des SVAR mit den verbleibenden Standorten akutsomatisches Spital Herisau und PZA – vor dem Hintergrund einer historischen Chance auf dem Markt – hängt wesentlich davon ab, ob gute Fachkräfte (vor allem Ärztinnen und Ärzte sowie Pflegende der Akutsomatik und Psychiatrie) erhalten und neu für eine Anstellung im SVAR gewonnen werden können.

Eine weitere, grosse Herausforderung ist strategischer Art. Strategisches Organ des SVAR ist der Verwaltungsrat. Es wird nun eine breite Auslegeordnung vertiefter Kooperationen priorisiert. Der Regierungsrat unterstützt dabei den Verwaltungsrat in nächster Zeit – im Rahmen der ihm zugewiesenen Rolle – enger als üblich. Ergebnisse dieser Auslegeordnung und Verhandlungen werden zu gegebener Zeit dem Kantonsrat und der Öffentlichkeit kommuniziert.

G. Fazit

Der SVAR steht zweifellos vor grossen Herausforderungen – diese sind jedoch auf strategischer und operativer Ebene zu verorten und nicht in den geltenden gesetzlichen Grundlagen. Die vorliegende Analyse gibt keine Hinweise darauf, dass die grundsätzliche Organisation des SVAR als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit einem unabhängigen Verwaltungsrat als Strategieorgan für die aktuellen Herausforderungen ursächlich ist. Auch die finanzielle Ausstattung des SVAR durch den Kanton kann nicht als unzureichend beurteilt werden, wenn sich auch der SVAR seit der Verselbständigung wirtschaftlich nicht so entwickelt hat wie es der Eigner anstrebt. Es sind vielmehr das Umfeld und spezifische Rahmenbedingungen, die die Rentabilität des SVAR negativ beeinflussen – so etwa die starke Konkurrenz in nächster geografischer Nähe, die topografische Lage und ein geringer Anteil an Zusatzversicherten im Kanton.



Der Regierungsrat sieht daher derzeit keinen Handlungsbedarf für die Anpassung des SVARG oder anderer gesetzlicher Grundlagen. Eine Revision des SVARG drängt sich allenfalls dann auf, wenn der SVAR vertiefte Kooperationen mit Partnern eingehen will. Bevor die umfassende Auslegeordnung im SVAR und auf Stufe Regierungsrat erfolgt ist, wäre ein Gesetzgebungsprozess verfehlt. Der Fokus liegt nun für die Jahre 2022–2024 klar auf der Stabilisierung und Neuausrichtung des SVAR. Der Regierungsrat wird den Verwaltungsrat des SVAR – im Rahmen der ihm zugedachten Rolle als Eigner – unterstützen und begleiten.

H. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. von der Berichterstattung Kenntnis zu nehmen und
2. das Postulat der KGS abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1

Postulat der KGS vom 31. August 2020