



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 12. Dezember 2017 / aje

4000.55

Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden, Teilrevision; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. Dezember 2017

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 30. Oktober 2017 den Entwurf für eine Teilrevision des Gesetzes über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVARG; bGS 812.1) behandelt und bis zum 1. Dezember 2017 der Volksdiskussion unterstellt (vgl. Amtsblatt Nr. 44 vom 3. November 2017, S. 1373). Innerhalb dieser Frist sind zwei Beiträge eingegangen.

Der Regierungsrat hat die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen und Anliegen sowie die Volksdiskussionsbeiträge aufgenommen und nimmt nachfolgend dazu Stellung. Zudem hat er die Vorlage im Lichte der Ergebnisse der 1. Lesung im Kantonsrat nochmals eingehend beraten und macht einen Präzisierungsvorschlag.



B. Erwägungen

1. Volksdiskussion

Gemeinde Heiden

Soweit die Gemeinde Heiden bzw. deren Exekutive sich gegen eine Streichung der Nennung des Betriebsstandortes Heiden ausspricht, ist davon Kenntnis zu nehmen. Es ist nicht näher darauf einzugehen bzw. es kann auf die nachfolgende Stellungnahme verwiesen werden.

Ritter Hansjörg, Heiden

Hansjörg Ritter beantragt, auf die Aufhebung von Art. 1 Abs. 2 und damit auf die Streichung der Nennung des Betriebsstandortes Heiden zu verzichten. Zusammengefasst führt er aus, dass die Aufhebung dieser Bestimmung den Druck in Richtung einer destruktiven Lösung fördere (Schliessung des Spitals Heiden). Zudem würde eine Spitalschliessung dazu führen, dass sich die bestehende Kluft zwischen dem Vorderland und dem übrigen Kantonsteil noch weiter vergrössere. Es müsse jedoch das Bestreben aller politischen Entscheidungsträger sein, sich dafür einzusetzen, dass sich alle Regionen ernstgenommen fühlen.

Das Anliegen ist insoweit berechtigt, als sich die Politik für die Bedürfnisse sämtlicher Kantonseinwohnerinnen und -einwohner einzusetzen hat. Es ist allerdings erneut zu betonen, dass die Streichung der Nennung der Betriebsstandorte keine automatische Schliessung des Spitals Heiden zur Folge hat. Auch das Spital Herisau wird künftig nicht mehr im Gesetz genannt. Im Rahmen der Beantwortung der Petition «Zukunft für Spital Heiden» hat der Regierungsrat nochmals bekräftigt, dass er vom SVAR ein medizinisches Angebot zugunsten der Vorderländer erwarte. Die Aufhebung von Art. 1 Abs. 2 ermöglicht in diesem Zusammenhang eine zukunftsgerichtete, volks- und betriebswirtschaftlich sinnvolle Anpassung des dortigen Leistungsangebots. Der Antrag von Hansjörg Ritter ist abzulehnen.

2. Beantwortung der Fragen und Anliegen aus der 1. Lesung

a) Bezeichnung «Spitalrat» statt «Verwaltungsrat»

Kantonsrat Markus Brönnimann, Herisau, stellte den Antrag, in Art. 3 lit. a die Bezeichnung «Verwaltungsrat» mit «Spitalrat» zu ersetzen. Nachdem der Regierungsrat dieses Anliegen zur Prüfung auf die 2. Lesung hin entgegengenommen hatte, zog Kantonsrat Markus Brönnimann seinen Antrag zurück.

Das Anliegen ist verständlich. Es trifft – wie Kantonsrat Markus Brönnimann im Rat ausführte – zu, dass in erster Linie das Leitungsorgan von Aktiengesellschaften als Verwaltungsrat bezeichnet wird. Das Obligationenrecht (OR; SR 220) gibt dies u.a. in Art. 707 OR so vor. Auch bei Genossenschaften ist diese Bezeichnung geläufig (vgl. Raiffeisen, die Mobiliar). Bei öffentlich-rechtlichen Organisationsformen gibt es im Unterschied zu jenen des Privatrechts keine einheitliche Ordnung. Die Gemeinwesen sind diesbezüglich freier. Die Pensionskasse und die Sozialversicherungen Appenzell Ausserrhoden beispielsweise verfügen beide über eine Verwaltungskommission; die Assekuranz demgegenüber – ebenso wie der SVAR – über einen Verwaltungsrat.

Im schweizerischen Spitalwesen existiert ebenfalls kein einheitliches Bild. Teils wird das oberste Leitungsorgan von den als öffentlich-rechtlichen Anstalten organisierten Spitälern Spitalrat (z.B. Luzerner Kantonsspital, Spitäler Schaffhausen, Kantonsspital Winterthur), teils aber auch Verwaltungsrat genannt (z.B. Spitalverbund



St.Gallen, Psychiatrieverbund St.Gallen, öffentliche Spitäler des Kantons Basel-Stadt, Kantonsspital Baselland, Psychiatrie Baselland, Psychiatrische Dienste Graubünden). Beide Bezeichnungen haben sich bewährt.

Damit besteht – weder mit Blick auf die kantonalen Anstalten noch aufgrund der schweizerischen Spitallandschaft – Handlungsbedarf, den Verwaltungsrat des SVAR anders zu benennen. Im Übrigen besteht der Zweck der vorliegenden Teilrevision darin, wichtige materielle Weichenstellungen vorzunehmen. Rein redaktionelle Anpassungen sollen nicht ohne Not erfolgen, ziehen sie doch – wie hier – einen erheblichen Aufwand nach sich, indem nicht nur in sämtlichen Rechtserlassen die Bezeichnung überprüft und geändert, sondern auch das Corporate Design bzw. der gesamte interne und externe Auftritt des Verwaltungsrats angepasst werden müsste.

b) Begriff «Betriebsschliessung»

Die vorbereitende parlamentarische Kommission (PK) erwartet auf die 2. Lesung hin, eine Klärung zum Begriff «Betriebsschliessung».

Gemäss dem Ergebnis der 1. Lesung soll der Regierungsrat künftig «auf Antrag des Verwaltungsrates über die Schliessung bestehender Betriebe, die der stationären medizinischen Versorgung dienen» entscheiden (Art. 12 Abs. 1 lit. i). Der Begriff des Betriebs ist dem schweizerischen Recht nicht fremd; insbesondere das OR nennt ihn im Zusammenhang mit dem Übergang von Arbeitsverhältnissen bei Übernahmen von Betrieben und Betriebsteilen. Danach und unter einem betriebswirtschaftlichen Blickwinkel kann hier Folgendes als Betrieb verstanden werden: eine auf Dauer gerichtete, in sich geschlossene organisatorische Leistungseinheit, die mit einer gewissen Selbständigkeit am Wirtschaftsleben teilnimmt (vgl. BGE 129 III 335). Die rechtliche Selbständigkeit ist demgegenüber kein notwendiges Begriffsmerkmal; d.h. der Betrieb und das Unternehmen (als Rechtsträger) sind keine synonymen Begriffe. Bezogen auf den SVAR (Unternehmen und Rechtsträger) gilt z.B. das Spital Heiden als Betrieb. Die Entscheidzuständigkeit des Regierungsrates im Sinne des neuen Art. 12 Abs. 1 lit. i greift allerdings nur dort, wo der Zweck des fraglichen Betriebs in einer «stationären medizinischen Versorgung» liegt (sprich: Spitalleistungen angeboten werden). Eröffnet der SVAR beispielsweise in Teufen eine Hausarztpraxis, die er später wieder schliesst, dann kann das Unternehmen dies in eigener Kompetenz tun.

Mit Schliessung ist eine gänzliche Einstellung der Versorgungstätigkeit im stationären medizinischen Bereich gemeint. Bietet ein bestehender Betrieb einzelne stationäre medizinische Leistungen nicht mehr an oder baut er das Angebot wesentlich um, dann stellt dies keine Betriebsschliessung im hier verstandenen Sinn dar. Dies, solange im verbleibenden Teil weiterhin stationäre Leistungen der Akutsomatik, Rehabilitation oder Psychiatrie angeboten werden. Wird beispielsweise eine Abteilung in einem der beiden somatischen Spitäler oder im Psychiatrischen Zentrum Appenzell Ausserrhoden (PZA) geschlossen, bedarf es keines Entscheides des Regierungsrates. Ebenso wenig, wenn sich der SVAR an einem bestehenden Standort neu nur mehr auf eine einzige Spitalleistung fokussieren würde.

c) Betriebsschliessungszuständigkeit

Kantonsrat Hannes Friedli, Heiden, zog den PK-Minderheitsantrag, einen kantonsrätlichen Genehmigungsvorbehalt bei Betriebsschliessungen vorzusehen, vorläufig zurück.

Der Regierungsrat hält in inhaltlicher Hinsicht weiterhin an der Regelung gemäss Art. 12 Abs. lit. i fest (Fassung 1. Lesung), wonach er auf Antrag des Verwaltungsrates über allfällige Betriebsschliessungen zu ent-



scheiden hat. Wie bereits im Bericht und Antrag vom 4. Juli 2017 (Ziff. 2.d. und Ziff. 3.h.) ausgeführt, ist er als Exekutive dazu berufen, einen entsprechenden Entscheid zu fällen. Bei ihm laufen die diversen Interessen versorgungspolitischer, finanzieller (Eigner), regionalpolitischer und aufsichtsrechtlicher Art zusammen, weshalb er besser geeignet ist, den diesbezüglich notwendigen Ausgleich zu schaffen. Ein kantonsrätlicher Genehmigungsvorbehalt würde zudem den Rahmen der Oberaufsicht sprengen, indem operative Entscheide gefällt werden müssten.

d) Gesetzliche Verankerung der Eignerstrategie

Kantonsrätin Katrin Alder, Herisau, regte an, nochmals zu prüfen, ob die Eignerstrategie gesetzlich verankert werden müsste.

Davon kann weiterhin abgesehen werden. Eine gesetzliche Verankerung ist nicht notwendig. Der Regierungsrat hat aufgrund seiner verfassungsmässigen Rolle als oberste leitende und planende Behörde sowie als Aufsichtsorgan ohne Weiteres die Kompetenz, die strategischen Eignerziele gegenüber dem Verwaltungsrat zu formulieren und diese zu überprüfen. Auch die aktuell gültige Eignerstrategie konnte bzw. wurde ohne ausdrückliche gesetzliche Erwähnung erlassen. Eine Verankerung im SVARG bringt insofern keinen Mehrwert.

3. Anpassung des Entwurfs an das Ergebnis der 1. Lesung

Art. 11 lit. c und d

Der Kantonsrat hiess den Antrag von Kantonsrätin Monica Sittaro, Teufen, gut, die Oberaufsicht des Kantonsrates sowie die Kenntnisnahme von Jahresrechnung und Geschäftsbericht weiterhin in zwei separaten Buchstaben zu regeln (Beibehaltung des geltenden Art. 11 lit. c / neuer lit. d).

Es ist verständlich, der Oberaufsicht des Kantonsrates über den SVAR im Gesetzeswortlaut den nötigen Raum zuzugestehen und diese in Art. 11 wie bis anhin für sich alleine aufzulisten. Der ursprüngliche Vorschlag des Regierungsrates, beide Punkte in einem Litera zusammenzuführen, hätte durchaus einengend (miss-)interpretiert werden können. Der Ratschreiber hat denn auch im Ratsplenum ausgeführt, dass rechtlich beide Varianten möglich seien, es letzten Endes eine Frage der Betonung sei. Nichtsdestotrotz wird mit der Fassung gemäss 1. Lesung – genauso wie mit dem geltenden Wortlaut – der Anschein erweckt, die Kenntnisnahme von Jahresrechnung und Geschäftsbericht erfolge ausserhalb der Oberaufsicht. Deswegen soll der neue lit. d insoweit präzisiert werden, als verdeutlicht wird, dass die Kenntnisnahme ein Teilaspekt der Oberaufsicht ist bzw. in diesem Rahmen stattfindet.

C. Auswirkungen

Die Aussagen im Bericht und Antrag vom 4. Juli 2017 zuhanden der 1. Lesung gelten weiterhin.



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

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

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

- | | |
|-------------|--------------------------|
| Beilage 1.1 | Gesetzesentwurf |
| Beilage 1.2 | Synopse |
| Beilage 1.3 | Volksdiskussionsbeiträge |