
Grossratsbeschluss über die Schaffung von Spitalverbunden

Gesetz über die Spitalverbunde

V. Nachtrag zur Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal (Genehmigung)

Nachtragsbotschaft und Entwürfe der Regierung vom 20. November 2001

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>Seite</i>
Zusammenfassung.....	2
I. Ausgangslage.....	3
1. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 8. Januar 2001	3
2. Beschlüsse des Grossen Rates vom 8. Mai 2001	4
3. Postulat 43.01.08 der vorberatenden Kommission.....	4
4. Weitere Beschlüsse und Empfehlungen der vorberatenden Kommission	4
4.1 Ziele der Spitalreform.....	4
4.2 Spitalverbunde	4
4.3 Personalrecht.....	4
4.4 Leistungsaufträge.....	5
4.5 Eigentum an den Immobilien	5
4.6 Mitsprache des Grossen Rates bei der Wahl der Aufsichtsorgane	5
II. Unveränderte Zielsetzungen der Spitalreform.....	5
1. Ziele	5
2. Instrumente und Mittel	5
3. Offene Fragen	6
III. Neue Rechtsform: Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt.....	6
1. Charakterisierung der Rechtsform „selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt“	6
2. Regelungsbedarf	6
3. Autonomie und Steuerung der Anstalten	7
3.1 Zielkonflikt	7
3.2 Organisationskompetenz.....	7
3.3 Mittel	7
3.4 Immobilien.....	7
3.5 Vertragsautonomie	8
3.6 Personalpolitik.....	8
IV. Organisation der Spitalverbunde	8
1. Organe	8
2. Verwaltungsrat.....	9
2.1 Aufgaben.....	9
2.2 Zusammensetzung.....	9
2.3 Wahl.....	10
2.4 Verantwortlichkeit.....	10

3.	Geschäftsleitung.....	11
3.1	Aufgaben.....	11
3.2	Zusammensetzung.....	11
4.	Revisionsstelle.....	11
5.	Steuerung und Aufsicht durch den Grossen Rat und die Regierung	11
6.	Rechtspflege und Haftung	11
7.	Verhältnis zwischen Spitalverbund und Benutzerinnen und Benützern	12
V.	Personalrecht	12
1.	Anstellungsformen.....	12
1.1	Rechtliche Ausgangslage.....	12
1.2	Anstellung durch privatrechtlichen Vertrag	13
1.3	Anstellung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag.....	13
1.4	Anstellung durch Verfügung	14
2.	Unterstellung der Spitalverbunde unter das geltende kantonale Personalrecht.....	14
3.	Anstellung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag.....	14
4.	Berufliche Vorsorge	14
VI.	Immobilien.....	15
1.	Regelung des Eigentums.....	15
2.	Grössere Bauvorhaben.....	16
3.	Unterhalt von Spitalgebäuden.....	16
3.1	Definition	16
3.2	Baulicher und betrieblicher Unterhalt.....	16
3.3	Bauten und Renovationen	17
4.	Nutzungsentschädigung	17
VII.	Bemerkungen zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses und zum Gesetzesentwurf	17
1.	Grossratsbeschluss über die Schaffung von Spitalverbunden	17
2.	Gesetz über die Spitalverbunde.....	18
3.	X. Nachtrag zur Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal....	21
VIII.	Finanzielle Auswirkungen.....	21
1.	Übernahme der Gemeindespitäler Wattwil und Wil.....	21
2.	Aktiven und Passiven	21
IX.	Referendum	22
X.	Antrag	22
	Entwürfe:	
1.	Grossratsbeschluss über die Schaffung von Spitalverbunden	23
2.	Gesetz über die Spitalverbunde	25
3.	V. Nachtrag zur Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal (Genehmigung)	31

Zusammenfassung

Am 8. Januar 2001 unterbreitete die Regierung dem Grossen Rat Entwürfe eines Grossratsbeschlusses über die Schaffung von Spitalverbunden und eines V. Nachtragsgesetzes zum Gesundheitsgesetz. Der Grosse Rat trat am 8. Mai 2001 auf die Vorlage ein, beschloss aber, dass die vorgesehenen Spitalverbunde nicht wie vorgeschlagen die Rechtsform von Aktiengesellschaften haben sollen, sondern jene selbständiger, öffentlich-rechtlicher Anstalten. Mit dieser Nachtragsbotschaft wird dieser Beschluss umgesetzt.

Die Organisation der Spitalverbunde wird in einem Gesetz über die Spitalverbunde geregelt; die Überführung der Spitäler als einmaliger Akt wie schon in der Botschaft vom 8. Januar 2001 in einem Grossratsbeschluss. Gegenüber der ersten Botschaft unverändert geblieben sind insbesondere die Zusammensetzung der Spitalverbunde und die Finanzierung mit Globalkrediten.

Der neue Organisationserlass sieht vor, dass die Regierung die Aufgaben jedes Spitalverbundes in einem vom Grossen Rat zu genehmigenden Leistungsauftrag vorgibt. Wie die Aufgaben umgesetzt werden, bestimmt der Verwaltungsrat des Spitalverbundes. Der Verwaltungsrat regelt die Organisation des Verbundes in einem Spitalstatut. Das Statut unterliegt der Genehmigung durch die Regierung. Der Verwaltungsrat wählt weiter die Geschäftsleitung. Die Finanzierung erfolgt durch einen Globalkredit.

Das Personal der Spitalverbunde bleibt öffentlich-rechtlich angestellt. Die Anstellungsbedingungen für das Personal werden also nicht tangiert. Neu ist einzig, dass das Personal nicht mehr vom Staat, sondern vom Spitalverbund angestellt sein wird, und dass die bisherigen Wahlkompetenzen der Regierung (Chefärzte, Leitende Ärzte, Verwaltungsleiter, Pflegedienstleiter) auf die Spitalverbunde übergehen. Damit wird der Spitalverbund neu sämtliches Personal wählen.

Die Spitalverbunde werden als Betriebsgesellschaften bzw. -anstalten ausgestaltet. D.h.: Das Eigentum an den Immobilien bleibt beim Staat. Er überlässt sie den Verbunden im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gegen eine Nutzungsentschädigung.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Nachtragsbotschaft und Entwürfe eines Grossratsbeschlusses über die Schaffung von Spitalverbunden sowie eines Gesetzes über die Spitalverbunde. Die Nachtragsbotschaft beschränkt sich im Wesentlichen auf ergänzende Ausführungen zur Botschaft vom 8. Januar 2001 zu den Bereichen Organisation, Personalrecht und Immobilien.

Im Weiteren unterbreiten wir Ihnen den V. Nachtrag zur Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal zur Genehmigung.

I. Ausgangslage

1. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 8. Januar 2001

Mit Botschaft vom 8. Januar 2001 (ABI 2001,195) unterbreitete die Regierung die Entwürfe eines Grossratsbeschlusses über die Schaffung von Spitalverbunden und eines V. Nachtragsgesetzes zum Gesundheitsgesetz. Die vier Spitalverbunde sollten die Rechtsform einer Aktiengesellschaft erhalten, wobei der Staat die Aktienmehrheit behalten und die Regierung die Aktionärsrechte des Staates wahrgenommen hätte. Das Eigentum an den Immobilien wäre beim Kanton verblieben (Modell der Betriebsgesellschaft). Die Spitalverbunde wären verpflichtet worden, ihrem privatrechtlich anzustellenden Personal in einer dreijährigen Übergangsphase mindestens gleich gute Anstellungsbedingungen zu gewähren wie dem übrigen Staatspersonal und anschliessend einen Gesamtarbeitsvertrag auszuhandeln.

2. Beschlüsse des Grossen Rates vom 8. Mai 2001

Auf Antrag der vorberatenden Kommission fasste der Grosse Rat am 8. Mai 2001 folgende Beschlüsse (ABI 2001, 1175 f.):

1. Der Grosse Rat tritt ein auf:
 - a) 23.01.01 Grossratsbeschluss über die Schaffung von Spitalverbunden;
 - b) 22.01.01 V. Nachtragsgesetz zum Gesundheitsgesetz.
2. Der Grosse Rat lädt die Regierung ein:
 - a) für die Spitalverbunde die Rechtsform der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt vorzusehen;
 - b) die Entwürfe gemäss Ziff. 1. entsprechend anzupassen;
 - c) ihm eine Nachtragsvorlage mit einem Bericht und den angepassten Entwürfen zu unterbreiten.
3. Die Spezialdiskussion wird bis zum Vorliegen der Nachtragsvorlage gemäss Ziff. 2 ausgesetzt.

3. Postulat 43.01.08 der vorberatenden Kommission

Am 6. April 2001 reichte die vorberatende Kommission das Postulat 43.01.08 „Erweiterung der Spitalverbunde?“ ein, das am 8. Mai 2001 mit folgendem Wortlaut gutgeheissen wurde (ABI 2001, 1182): „Nach der Überführung der sieben kantonalen und zwei kommunalen Akutspitäler in die vier Spitalverbunde: Sollen weitere, über einen Leistungsauftrag des Staates verfügende Spitäler, *insbesondere* die Geriatriische Klinik des Bürgerspitals St.Gallen und das Ostschweizer Kinderspital St. Gallen, sowie Rehabilitationskliniken und Psychiatrische Dienste in die neuen Spitalverbunde integriert werden? Die Regierung wird eingeladen, die Frage zu prüfen, dem Grossen Rat Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.“

Der Auftrag wird seinem Wortlaut entsprechend erst nach der Überführung der Spitäler in Spitalverbunde bearbeitet. Er bildet deshalb nicht Gegenstand der vorliegenden Nachtragsbotschaft.

4. Weitere Beschlüsse und Empfehlungen der vorberatenden Kommission

4.1 Ziele der Spitalreform

Die Ziele der Spitalreform werden von der vorberatenden Kommission mitgetragen.

4.2 Spitalverbunde

In der Spezialdiskussion stimmte die vorberatende Kommission Artikel 1 des Grossratsbeschlusses (Überführung der kantonalen Spitäler sowie der Gemeindespitäler Wattwil und Wil in vier Spitalverbunde) einhellig zu. Ein Antrag, die Gemeindespitäler Wattwil und Wil unabhängig von der Spitalreform auf den 1. Januar 2002 durch den Staat zu übernehmen, wurde abgelehnt.

4.3 Personalrecht

In einer Konsultativabstimmung sprach sich eine Mehrheit der Kommission dafür aus, auch unter der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt privatrechtliche Anstellungsverhältnisse vorzusehen.

Einzelne Kommissionsmitglieder wünschten die nähere Prüfung folgender Anliegen:

- In Zukunft soll das gesamte Spitalpersonal, einschliesslich Kaderärztinnen und -ärzte, durch die Spitalverbunde direkt angestellt werden.
- Eine Mitwirkung des Personals, insbesondere der Pflege, in den Spitalverbunden ist sowohl auf der operativen als auch auf der strategischen Ebene anzustreben.
- Verhandlungen über Gesamtarbeitsverträge sind von Anfang an zu führen und abzuschliessen.

4.4 Leistungsaufträge

Die vorberatende Kommission erwartet von der Regierung, dass im Zusammenhang mit der Erteilung von Leistungsaufträgen ein von den Spitalverbunden unabhängiges Controlling geschaffen wird, das dem Grossen Rat eine Kontrolle über die Einhaltung des Leistungsauftrages ermöglicht.

4.5 Eigentum an den Immobilien

In einer Konsultativabstimmung sprach sich die Mehrheit der Kommission für die Übertragung des Eigentums an den Immobilien auf die Spitalverbunde und damit gegen das Modell der Betriebsgesellschaft aus.

4.6 Mitsprache des Grossen Rates bei der Wahl der Aufsichtsorgane

Eine Mehrheit der Kommission wünschte in einer Konsultativabstimmung eine Regelung, welche die Mitverantwortung und Mitsprache des Grossen Rates bei der Wahl der Aufsichtsorgane sicherstellt.

II. Unveränderte Zielsetzungen der Spitalreform

1. Ziele

Im Wesentlichen unverändert bleiben die Ziele der Spitalreform. Dazu gehören:

- Gewährleistung der Versorgungssicherheit in einem abgestuften Versorgungsmodell;
- flexible Strukturen, um sich rasch ändernden Verhältnissen anzupassen
- eine schrittweise Entflechtung der verschiedenen Rollen des Kantons als Spitalplaner, Eigentümer, Leistungserbringer, Leistungseinkäufer und Finanzierer von Spitälern;
- konsequente Trennung der drei Führungsebenen politisch-strategische Gesamtsteuerung, strategische Unternehmensführung und operative Spitalführung;
- eine Rechtsform, welche den notwendigen Freiraum für unternehmerisches Handeln gewährt;
- ein Finanzierungssystem, das transparent und leistungsorientiert ausgestaltet ist und das Anreize zur Optimierung der betrieblichen Strukturen enthält.

Mit der Wahl der Anstalt an Stelle der Aktiengesellschaft als Rechtsform entfällt aus unternehmerischer Sicht der Freiraum für Zusammenschlüsse. Kooperationen sind unter der neuen Rechtsform nur erschwert möglich.

2. Instrumente und Mittel

Instrumente und Mittel zur Erreichung der Reformziele sind unverändert:

- Zusammenfassung von Spitälern in Spitalverbunden;
- rechtliche Verselbständigung;
- Leistungsauftrag: Der Kanton als Leistungseinkäufer bestimmt das „Was“, der Verbund entscheidet grundsätzlich autonom über das „Wie“ und das „Wo“;

- Definitive Einführung und Weiterentwicklung des Globalkreditsystems.

3. Offene Fragen

Unabhängig von den unveränderten Zielsetzungen sind mit dem Entscheid für die Rechtsform der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt folgende Fragen neu zu prüfen:

- Organisation der Anstalt und Aufsicht;
- Personalrecht: Privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Anstellung;
- Immobilien: Betriebsgesellschaft oder Eigentumsübertragung auf die Spitalverbunde.

III. Neue Rechtsform: Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt

1. Charakterisierung der Rechtsform „selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt“

Die öffentlich-rechtliche Anstalt entspricht einer ausgelagerten Verwaltungseinheit, der die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe obliegt. Mit ihrer Schaffung wird ein Verwaltungsbereich dezentralisiert. Dieser kann nach wie vor zahlreichen staatlichen Aufsichts- und Mitbestimmungsrechten unterstellt sein, beispielsweise der Wahl von Anstaltsorganen und Angestellten, der Prüfung von Budget und Rechnung, der Einsicht in die Geschäfte oder als Rechtsmittelinstanz. Der Grad der tatsächlich gewährten Autonomie wird durch das Gesetz bestimmt.

Unterschieden werden die unselbständige und die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt.

- Die unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt hat keine eigene Rechtspersönlichkeit und kein eigenes Vermögen.
- Die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist eine betrieblich und wirtschaftlich autonome Organisationseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit und, in der Regel, mit eigenem Vermögen. Sie wird durch ein formelles Gesetz errichtet. Dieses legt, in Analogie zu den gesellschaftsrechtlichen Normen des Privatrechts, die wesentlichen Elemente der Anstalt als Unternehmen fest. Zusätzlich zu regeln sind, anders als bei privaten Unternehmen, die Kompetenzabgrenzung zwischen der Anstalt und dem Staat sowie das Verhältnis zwischen der Anstalt und ihren Benützern.

2. Regelungsbedarf

Aus rechtlicher Sicht müssen zur Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt folgende Bereiche geregelt werden:

- der Zweck;
- die Organisation;
- die Mittel und die Mittelverwendung;
- die Verantwortlichkeit der Organe;
- die Haftung;
- die Kompetenzabgrenzung zwischen der Anstalt und dem Staat;
- das Verhältnis zwischen der Anstalt und ihren Benützern;
- die Überführung in die Verselbständigung.

Die Regelungen erfolgen auf Gesetzes- oder, soweit durch das Gesetz delegiert, auf Verordnungsstufe.

Aus betrieblicher Sicht gilt es, folgende Bereiche zu regeln:

- die Organisationsstruktur;
- die Führungsstruktur;
- das Personalwesen;
- die Budgetierung und Verwendung der Mittel;

- die Leistungsprozesse;
- die Strategie- und Kulturentwicklung.

Die Regelungen erfolgen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben durch innerbetriebliche Reglemente oder Beschlüsse der zuständigen Organe.

3. Autonomie und Steuerung der Anstalten

3.1 Zielkonflikt

Bei der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt stehen sich Autonomie und die Aufsichts- und Mitbestimmungsrechte des Staates als Gegensätze gegenüber. Eine hohe Autonomie bedeutet den weitgehenden Verzicht auf staatliche Mitwirkungsrechte – und umgekehrt. Der Zielkonflikt kann nicht aufgelöst, sondern muss politisch entschieden werden.

Für die Autonomie und Steuerung sind folgende Bereiche von Bedeutung:

- Organisation;
- Mittel;
- Immobilien;
- Vertragsautonomie;
- Personalpolitik.

3.2 Organisationskompetenz

Festlegung und Änderung von Organisations- und Führungsstrukturen sind wesentliche Autonomie-Elemente. Es geht beispielsweise um die Frage, wer über die Struktur der Geschäftsleitung, die Führungsorganisation der Kliniken, die Umstrukturierung oder Auslagerung von zentralen Diensten wie Informatik, Hotellerie usw. befindet.

Es entspricht der Zielsetzung der Spitalreform, den Organen der Spitalverbunde im Organisationsbereich weitestgehende Autonomie zu gewähren. Unternehmensstrategische und operative Führung sind Sache der Spitalverbunde.

3.3 Mittel

Über die zur Verfügung gestellten Mittel und die Kompetenz zu deren Verwendung wird die Autonomie der Verbunde wesentlich mitgeprägt. Neben Umfang und Zusammensetzung der Globalkredite und der zugehörigen Verfügungskompetenzen stellen sich weitere Fragen: Bereitstellung eines Dotationskapitals (Risikokapital), Umgang mit Gewinnen und Verlusten, Zulässigkeit von Fremdfinanzierungen beispielsweise für Investitionen, Forschung und Entwicklung.

Im Rahmen der Spitalreform gilt es, die mit Einführung des Globalkreditsystems in den st.gallischen Spitälern erreichte Autonomie zu festigen, das Globalkreditsystem schrittweise weiter zu entwickeln und die Kostentransparenz sicherzustellen.

3.4 Immobilien

Die Verfügungsgewalt über die Immobilien erhöht die betriebliche Autonomie. Umgekehrt behält sich der Staat mit der Verfügungsgewalt über die Immobilien einen direkten Einfluss auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Anstalten. Unabhängig davon, ob das Eigentum an den Immobilien beim Staat bleibt oder an die Anstalten übertragen wird, sind die Zuständigkeiten

für Unterhalt und Reparaturen sowie Um- und Erneuerungsbauten zu regeln. Bleiben die Immobilien beim Staat, stellt sich die Frage einer Nutzungsentschädigung durch die Anstalten.

Im Rahmen der Spitalreform ist eine Lösung zu treffen, die einerseits das Mitbestimmungsrecht des Staates für referendumpflichtige Investitionsvorhaben und andererseits die betriebliche Autonomie der Spitalverbunde sicherstellt.

3.5 Vertragsautonomie

Aufgrund der eigenen Rechtspersönlichkeit und der daraus abgeleiteten Rechts- und Vertragsfähigkeit kann die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt grundsätzlich beliebige vertragliche Bindungen eingehen. In Frage kommen beispielsweise Beschaffungen, Kooperationsvereinbarungen, Leistungskontrakte mit anderen Gemeinwesen oder privaten Anbietern usw. Im Anstaltsgesetz kann dieser Autonomiebereich aber zugunsten staatlicher Einflussnahme eingeschränkt werden.

Im Interesse einer effektiven und effizienten Leistungserbringung ist den Spitalverbunden für die operative Umsetzung des Leistungsauftrages möglichst viel Freiraum zu gewähren. Dazu gehört insbesondere auch die Kompetenz, Tarifverträge abzuschliessen bzw. Tarife festzulegen. Leistungsauftrag und Globalkredit sichern die erforderliche Begrenzung der Vertragsautonomie.

3.6 Personalpolitik

Für Dienstleistungsbetriebe mit einem hohen Anteil an Personalkosten stellt die eigene Personalpolitik ein wesentliches Element der unternehmerischen Autonomie dar. Dabei geht es nicht nur um die Frage, ob das kantonale öffentliche Dienstrecht oder das private Arbeitsvertragsrecht bevorzugt wird. Ebenso wichtig sind die Regelung der Anstellungskompetenzen und der Zuständigkeit für die Stellenpläne.

Inhaltlich bestehen zwischen dem kantonalen öffentlichen Dienstrecht und der privatrechtlichen Anstellung nach Obligationenrecht keine grossen Unterschiede. Die Frage, welches Personalrecht in den Spitalverbunden gelten soll, ist daher politisch zu entscheiden. Die Zielsetzungen der Spitalreform lassen sich mit beiden Varianten erreichen. Aus unternehmerischer Sicht spielt der mit der Einführung des Globalkreditsystems gewonnene Freiraum in bezug auf die Stellenpläne eine zentrale Rolle. Dieser Freiraum ist auf jeden Fall beizubehalten.

IV. Organisation der Spitalverbunde

1. Organe

Für die Organisation der Spitalverbunde ist die Zielsetzung wegleitend, wonach die politisch-strategische Gesamtsteuerung, die strategische Unternehmensführung und die operative Spitalführung klar zu trennen sind. Die politisch-strategische Steuerung ist Aufgabe des Grossen Rates und der Regierung. Organe des Spitalverbundes sind, in Anlehnung an die Regelung im Aktienrecht,

- der Verwaltungsrat als unternehmensstrategisches Organ und
- die Geschäftsleitung als operatives Organ.

Hinzu kommt die Finanzkontrolle als Revisionsstelle.

2. Verwaltungsrat

2.1 Aufgaben

Um ein Unternehmen auf strategischer Ebene wirksam führen zu können, sind fünf Funktionen erforderlich:

- Die Vorschaufunktion: Es ist nicht nur eine begleitende und nachträgliche Kontrolle der Geschäftsführung erforderlich, sondern die vorsteuernde und lenkende Einflussnahme.
- Die Gestaltungsfunktion: Durch eine aktive Gestaltung der Beziehungen zu den Anspruchsgruppen der Versorgungsregion unterstützt der Verwaltungsrat die Geschäftsleitung im Erkennen der Ansprüche und Erwartungen dieser Gruppen.
- Die Organisationsfunktion: Die Einflussnahme des Verwaltungsrates auf die Organisation der Geschäftsleitung, die Geschäftsverteilung und die Geschäftsordnung schafft die Rahmenbedingungen für die operative Führung.
- Die Personalführungsfunktion: Durch die Wahl und Abberufung von Mitgliedern der Geschäftsleitung, die Verabschiedung von Personalentwicklungskonzepten und andere Massnahmen nimmt der Verwaltungsrat wirksam Einfluss auf den Betrieb.
- Die Aufsichtsfunktion: Neben der Bewertung des Geschäftsergebnisses beurteilt der Verwaltungsrat auch die qualitative Umsetzung des Leistungsauftrages, die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit und des Vermögensschutzes, die Innovationsleistungen usw.

In Anlehnung an die Regelung im Aktienrecht (Art. 716a OR) bzw. jene der Post - einer jungen selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes (Art. 9 Postorganisationsgesetz; SR 783.1) - sollen die wichtigsten Aufgaben des Verwaltungsrates gesetzlich festgelegt werden.

Als solche sind insbesondere zu betrachten:

- Regelung der Organisation in einem Spitalstatut, das der Genehmigung durch die Regierung bedarf;
- Oberleitung der Anstalt;
- Ausgestaltung des Rechnungswesens, der internen Revision sowie der Finanzplanung;
- Beschlussfassung über die Verwendung eines Gewinns;
- Erstellung des Geschäftsberichtes;
- Ernennung und Abberufung sowie Beaufsichtigung der mit der Geschäftsführung und der Vertretung beauftragten Personen.

2.2 Zusammensetzung

Das Anforderungsprofil für den Verwaltungsrat kann, den Aufgaben und der Verantwortung dieses Organs entsprechend, mit drei Schlüsselkriterien umschrieben werden:

- Fachkompetenz: Die Fachkompetenz des einzelnen Mitglieds sowie die Zusammensetzung des gesamten Verwaltungsrates bilden einen wichtigen Erfolgsfaktor für die fachliche Führung des Spitalverbunds. Mit „Fachkompetenz“ ist nicht nur Kompetenz im Spitalbereich gemeint. Fachkompetenz umfasst das ganze Spektrum der leistungs-, finanz- und sozialwirtschaftlichen Aspekte.
- Unternehmerische Kompetenz und Erfahrung: Um die strategischen Aufgaben erfüllen zu können, sind Kenntnisse und praktische Erfahrung in Belangen der Unternehmensführung und Unternehmensgestaltung unabdingbar.
- Zeitliche Verfügbarkeit: Die dem Verwaltungsrat übertragenen Funktionen lassen sich nur erfolgreich wahrnehmen, wenn seine Mitglieder die hierfür erforderliche Zeit zu investieren bereit sind.

Insgesamt entscheidend ist das unmittelbare, persönliche Interesse jedes Verwaltungsrates am Wohlergehen und Erfolg des Spitalverbunds.

Um effizient arbeiten zu können, darf der Verwaltungsrat nicht zu gross sein. Er soll deshalb höchstens sieben Mitglieder umfassen.

Zur Unterstützung der gegenseitigen Information kann die Regierung vorsehen, dass eine Vertreterin oder ein Vertreter der kantonalen Verwaltung an Sitzungen des Verwaltungsrates teilnimmt (ohne Stimmrecht).

2.3 Wahl

Angesichts der Aufgabenstellung und des Anforderungsprofils ist zunächst festzuhalten, dass dem Verwaltungsrat keine „politischen“ Vertreterinnen oder Vertreter anzugehören haben. Die Spitalverbände erfüllen im Gegensatz zu anderen selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten keine hoheitlichen Aufgaben. Der Verwaltungsrat des Spitalverbandes hat daher auch keine politischen Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen. Hinzu kommt die mit der Zielsetzung der Spitalreform angestrebte klare Rollenteilung zwischen politisch-strategischer Gesamtsteuerung einerseits und strategischer Unternehmensführung andererseits. Aus diesen Gründen soll die Wahlkompetenz nicht beim Grossen Rat, sondern bei der Regierung liegen.

Die notwendigen politischen Rahmenbedingungen für die Arbeit der Verwaltungsräte werden mit anderen Instrumenten sichergestellt: Spitalplanung, Leistungsauftrag, Globalkredit, Personalrecht, Reporting und Finanzaufsicht.

Für die erstmalige Wahl können die Spitalleitungen Vorschläge für die personelle Zusammensetzung des Verwaltungsrates ihres zukünftigen Verbandes unterbreiten.

2.4 Verantwortlichkeit

Da der Verwaltungsrat und die von ihm eingesetzte Geschäftsleitung im Bereich der operativen Tätigkeit erhebliche Freiräume haben werden, besteht die Gefahr, dass der Staat oder Dritte zu Schaden kommen. Eine spezielle Regelung der Verantwortlichkeit ist indessen entbehrlich. Denn das kantonale Verantwortlichkeitsgesetz (sGS 161.1, abgekürzt VG) sieht bereits eine persönliche Haftung der Mitglieder von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung vor. Für Schäden Dritter haftet die Anstalt (Art. 1 Abs. 1 VG); Geschädigte können schädigende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht direkt belangen (Art. 1 Abs. 3 VG), die Anstalt kann aber auf die schädigende Person Rückgriff nehmen (Art. 8 VG). Für Schäden, welche die schädigende Person der Anstalt (und damit mittelbar dem Staat) zufügt, haftet sie der Anstalt: Nach Art. 7 Verantwortlichkeitsgesetz sind Behördemitglieder und Angestellte für den Schaden verantwortlich, den sie der öffentlich-rechtlichen Anstalt durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung der Dienstpflicht zufügen. Die Haftung ist beschränkt auf vorsätzliche und grobfahrlässige Verletzungen von Dienstpflichten. Die aktienrechtliche Verantwortlichkeit greift zwar auch bei leichter Fahrlässigkeit (Art. 754 OR). Dieser verschärfte Haftungsmaßstab ist indessen bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes und des Kantons St. Gallen nicht übernommen worden: Wie im kantonalen Verantwortlichkeitsgesetz ist auch beim nach den Art. 8 und 19 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (SR 170.32) die Haftung beschränkt. Auf weiter gehende Haftungsnormen wurde z.B. in folgenden neueren Erlassen über öffentlich-rechtliche Anstalten verzichtet: Post (Bundesgesetz über die Organisation der Postunternehmung des Bundes; SR 783.1), Institut für Geistiges Eigentum (Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum; SR 172.010.31); Heilmittelinstitut (Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte; BBl 2000 6115). Auch die kantonale Gebäudeversicherungsanstalt (Gesetz über die Gebäudeversicherungsanstalt; sGS 873.1), die Universität (Gesetz über die Universität St.Gallen; sGS 217.11) und die Pädagogische Fachhochschule Rorschach (Gesetz über die Pädagogische Fachhochschule Rorschach; sGS 216.1) kennen nur eine Haftung für grobe Fahrlässigkeit.

3. Geschäftsleitung

3.1 Aufgaben

Für die operative Führung eines Unternehmens von der Grösse eines Spitalverbunds ist eine Geschäftsleitung unabdingbar. Die angestrebte klare Rollenteilung zwischen dem Verwaltungsrat als unternehmensstrategischem und der Geschäftsleitung als operativem Spitalführungsorgan wird auf diese Weise gewährleistet.

Es wird Sache des Verwaltungsrates sein, die Aufgaben der Geschäftsleitung im Spitalstatut festzulegen. Praktisch wird es sich im Wesentlichen um jene Aufgaben handeln, die heute von den Spitalleitungen erfüllt werden.

Im Rahmen des Projekts QUADRIGA haben die regionalen Projektteams ihre Vorstellungen über die künftige Organisations- und Führungsstruktur erarbeitet. Auf diesen Grundlagen werden die Verwaltungsräte der vier Verbunde aufbauen können.

3.2 Zusammensetzung

Die vier Spitalverbunde unterscheiden sich in Bezug auf Leistungsauftrag, Grösse des Einzugsgebiets, Immobilien, Personalbestand, Anzahl Betriebsstätten usw. zum Teil ganz erheblich. Die interne Organisation und damit auch die Zusammensetzung der Geschäftsleitungen haben darauf Rücksicht zu nehmen.

4. Revisionsstelle

Mit der Wahl der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt als Rechtsform für die Spitalverbunde liegt die Übertragung der Revisionsaufgabe an die Kantonale Finanzkontrolle auf der Hand. Eine Änderung von Art. 37 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes, wie sie in der Vorlage vom 8. Januar 2001 vorgesehen war, erübrigt sich damit.

5. Steuerung und Aufsicht durch den Grossen Rat und die Regierung

Die staatliche Steuerung im Bereich der Spitalversorgung wird mit der rechtlichen Verselbständigung der Spitalverbunde nicht eingeschränkt. Sämtliche Steuerungsinstrumente wie Spitalplanung, Leistungsauftrag und Globalkredit, die gegenüber beliebigen vom Staat subventionierten Spitälern und Kliniken greifen, bleiben auch bei einer grösstmöglichen Autonomie der Spitalverbunde bestehen.

Im Fall der Spitalverbunde kommen weitere Instrumente wie Personalrecht, bauliche Investitionen, Controlling und Reporting, Geschäftsbericht und Finanzkontrolle dazu.

6. Rechtspflege und Haftung

Nach Art. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) ist dieses Gesetz auch für den Rechtsschutz in den öffentlich-rechtlichen Anstalten anwendbar. Eine besondere Regelung im Gesetz über die Spitalverbunde ist daher nicht notwendig.

Ebensowenig ist eine Bestimmung über die Haftung in das Gesetz über die Spitalverbunde aufzunehmen, weil das Verantwortlichkeitsgesetz (sGS 161.1) auch für die öffentlich-rechtlichen Anstalten gilt (vgl. Ziff. 0. hievor).

7. Verhältnis zwischen Spitalverbund und Benutzerinnen und Benützern

Das Verhältnis zwischen dem Spitalverbund und seinen Benutzerinnen und Benützern kann öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltet werden. Bisher war dieses Verhältnis öffentlich-rechtlicher Natur. Die Taxen, welche Patientinnen und Patienten für die Behandlung und den Aufenthalt in den bestehenden öffentlichen Spitälern zu entrichten haben, sind Benützungsgebühren (vgl. Klaus A. Vallender, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart, 1976, S. 55; Art. 36 Gesundheitsgesetz, sGS 311.1). Werden Rechnungen nicht bezahlt, so können die Gebühren auf dem verwaltungsrechtlichen Weg (durch Verfügung) eingetrieben werden. Probleme entstehen, wenn eine Patientin oder ein Patient Wohnsitz im Ausland hat. Denn anders als zivilgerichtliche Urteile sind Verfügungen und Entscheide über öffentlich-rechtliche Forderungen (z.B. Steuerforderungen oder eben Spitalbenützungsgeldern) im Ausland nicht vollstreckbar. Trotzdem drängt sich kein Wechsel zu einem rein privatrechtlichen Vertragsverhältnis auf. Es sind keine grösseren Vorteile eines Wechsels erkennbar. Der Problematik von Forderungen gegen ausländische Patientinnen und Patienten kann begegnet werden, indem Kostenvorschüsse verlangt werden; solche Depots werden denn auch in der Regel heute schon gefordert. Zudem müsste sich konsequenterweise auch die Haftpflicht der Spitalverbunde nach privatrechtlichen Bestimmungen richten, also nicht nach dem Verantwortlichkeitsgesetz. Dies wäre für die Patientin oder den Patienten nachteilig, weil das Verantwortlichkeitsgesetz eine Kausalhaftung vorsieht, die allgemeinen Bestimmungen des Privatrechts dagegen von einer Verschuldenshaftung ausgehen. Beim öffentlich-rechtlichen Vertragsverhältnis sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Spitalverbundes besser geschützt. Denn Geschädigte können nach Art. 1 Abs. 3 VG anders als im Privatrecht (Art. 50 f. OR) nicht gegen die schädigende Person direkt vorgehen; sie müssen sich an die Anstalt, den Spitalverbund halten, der dann auf die Schädigerin oder den Schädiger Rückgriff nehmen kann.

V. Personalrecht

1. Anstellungsformen

1.1 Rechtliche Ausgangslage

Das Bundesrecht überlässt es den Kantonen zu bestimmen, ob ihr Personal und das Personal ihrer Anstalten privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich angestellt wird. Bei privatrechtlicher Anstellung sind die Bestimmungen des Obligationenrechts über den Arbeitsvertrag zu beachten. Öffentlich-rechtliche Anstellungen richten sich nach dem öffentlichen Recht des Kantons.

Der Kanton kann auch Mischformen verwirklichen. Er kann eine öffentlich-rechtliche Anstellung vorsehen, aber das Arbeitsvertragsrecht des Obligationenrechts mehr oder weniger ausgedehnt als subsidiär anwendbar erklären. Ist das öffentlich-rechtliche Personalrecht lückenhaft, wird in der Rechtsanwendung auch ohne besonderen gesetzlichen Auftrag sachgemäss auf das privatrechtliche Arbeitsvertragsrecht zurückgegriffen.

Andererseits ist mit dem (nicht zwingenden) Arbeitsvertragsrecht des Bundes vereinbar, dass den privatrechtlichen Arbeitsverträgen, die der Kanton oder seine Anstalten abschliessen, kantonale Vorschriften vorgeschaltet sind. Solche Vorschriften beziehen sich auf die Zuständigkeit und das Verfahren zum Abschluss des privatrechtlichen Arbeitsvertrages, können aber auch inhaltliche Vorgaben machen.

Die neue Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 überlässt dem Gesetzgeber in organisatorischen Fragen erhebliche Gestaltungsfreiheit. In Bezug auf öffentlich-rechtliche Anstalten bestimmt Art. 67 lit. b, dass das Gesetz lediglich die Grundzüge von Organisation und

Verfahren ordnet. Der Gesetzgeber ist frei darüber zu bestimmen, in welcher Rechtsform das Personal der Spitalverbunde angestellt wird.

Das Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994 regelt in Art. 67 ff. den Staatsdienst. Als Staatsverwaltung im Sinne des Gesetzes gelten auch die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, soweit nicht besondere gesetzliche Vorschriften bestehen. Die dienstrechtlichen Bestimmungen des Staatsverwaltungsgesetzes gelten somit auch für die Spitalverbunde, wenn die Spezialgesetzgebung nichts anderes vorsieht.

1.2 Anstellung durch privatrechtlichen Vertrag

Für die privatrechtliche Anstellung spricht, dass die Spitalverbunde trotz ihrer öffentlich-rechtlichen Organisation und trotz des öffentlichen Interesses an ihrer Leistung nicht typisch hoheitlich tätig sind. Sie erbringen Leistungen in Konkurrenz zu privaten und ausserkantonalen öffentlichen Spitälern. Die privatrechtliche Anstellung des Personals erlaubt eine flexible und marktorientierte Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse.

Eine privatrechtliche Anstellung befreit die Spitalverbunde nicht von der für den Staat und seine Einrichtungen geltenden Bindung an die Grundrechte. Für den Staat gilt ein Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot. Da unterschiedliche Behörden unterschiedliche Massstäbe anlegen dürfen, fordert das Rechtsgleichheitsgebot hingegen nicht, dass das Personal aller vier Spitalverbunde nach grundsätzlich gleichen Bedingungen angestellt wird.

Ein möglicher Nachteil der privatrechtlichen Anstellung besteht darin, dass die Leitfunktion, die von öffentlichen Arbeitgebern durch politisch geprägte Vorgaben auf dem Arbeitsmarkt ausgeübt wird, eingeschränkt wird. An die Stelle obrigkeitlicher Fürsorge für das Staatspersonal tritt bei privatrechtlicher Anstellung das Aushandeln von Gesamtarbeitsverträgen. Dies stärkt die Sozialpartnerschaft und fördert die politisch erwünschte Einheitlichkeit der Anstellungsbedingungen in den vier Spitalverbunden.

Streitigkeiten aus dem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis sind vor dem Arbeitsgericht auszutragen.

1.3 Anstellung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag

Die Gesetzgebung über die Spitalverbunde kann in Abweichung vom Staatsverwaltungsgesetz auch vorsehen, dass das Personal durch öffentlich-rechtlichen Vertrag angestellt wird. Dieses Modell entspricht der Lösung, die der Bund im Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 getroffen hat. Notwendig wäre eine eigenständige Regelung mit den Grundzügen des öffentlich-rechtlichen Vertrages. Ein blosser Verweis auf Art. 86 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes (Abweichungen in Einzelfällen durch Vertrag möglich) oder auf die sachgemässe Anwendung des Bundespersonalgesetzes würde nicht genügen.

Der Vorteil dieser Variante besteht darin, dass der Gesetzgeber einen Ausgleich zwischen den kantonalen personalpolitischen Vorgaben einerseits und unternehmerisch erwünschter Autonomie der Spitalverbunde andererseits verwirklichen könnte.

Im Streitfall sind vermögensrechtliche Ansprüche aus dem Anstellungsverhältnis vom Verwaltungsgericht zu beurteilen (Art. 79bis des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, abgekürzt VRP). Nicht vermögensrechtliche Ansprüche werden in erster Instanz von der Regierung und in zweiter Instanz vom Verwaltungsgericht entschieden (Art. 79 Abs. 1 lit. a VRP).

1.4 Anstellung durch Verfügung

Die Anstellung durch Verfügung aufgrund des hoheitlich erlassenen Personalrechts entspricht der bisher üblichen Regelung der öffentlichen Anstellungsverhältnisse. Sie schliesst vertragliche Abmachungen aus, soweit nicht im Sinn von Art. 86 des Staatsverwaltungsgesetzes besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Der Staat hat die Möglichkeit, vor dem Erlass personalrechtlicher Vorschriften die Vertretungen des Personals zu konsultieren. Das Staatsverwaltungsgesetz verpflichtet dazu (Art. 73). Das Vorgehen kann in der Praxis dem Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages materiell nahekommen.

Der politische Einfluss ist bei dieser Variante im Vergleich zu den Vertragslösungen, namentlich zur privatrechtlichen Anstellung, stärker. Dies könnte sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht vor allem deshalb negativ auswirken, weil die Spitalverbände die Anstellungsbedingungen mit dem Personal nicht selbst aushandeln können und dafür auch die Verantwortung nicht zu übernehmen haben. Andererseits stärken Erlasse von Parlament und Regierung die demokratische Legitimation. Sie stellen auch die politisch gewünschte grundsätzliche Übereinstimmung der Anstellungsbedingungen in den vier Spitalverbänden sicher.

Der Rechtsweg führt über das Gesundheitsdepartement an das Verwaltungsgericht (Art. 40, 43bis und 59bis VRP).

2. Unterstellung der Spitalverbände unter das geltende kantonale Personalrecht

Mit dieser Vorlage wird beantragt, für die Spitalverbände grundsätzlich das geltende kantonale Personalrecht anwendbar zu erklären. Folgende Überlegungen führen zu diesem Antrag:

- Vorberatende Kommission und Grosser Rat haben die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft unter anderem mit der Begründung abgelehnt, die öffentliche Spitalversorgung betreffe eine Kernaufgabe des Staates, die einen der Verantwortung entsprechenden Einfluss der staatlichen Organe und ein dafür geeigneteres Rechtskleid erfordere. Mit einer privatrechtlichen Lösung für das Spitalpersonal würde diese Einflussnahme und Verantwortung teilweise wieder aufgehoben.
- Die Variante „Anstellung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag“ erweist sich insgesamt als zukunftsorientierte Lösung, die mittelfristig weiterverfolgt werden muss. Sie erfordert die Ausarbeitung einer entsprechenden spezialgesetzlichen Regelung, die sinnvollerweise nicht allein für die Spitalverbände, sondern allenfalls für andere selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten oder Teile des Staatspersonals angewendet werden könnte.
- Für die Spitäler steht ein Wechsel der Anstellungsform nicht im Vordergrund. Sie legen in erster Linie Wert auf umfassende Anstellungskompetenzen, die durch eine geringfügige Anpassung des Staatsverwaltungsgesetzes erreicht werden können.
- Die Personalverbände sprechen sich einhellig und entschieden gegen privatrechtliche Anstellungsverhältnisse aus.

3. Anstellung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag

Die Anstellung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag soll als mittelfristige Option, aber nicht im Rahmen der dringend notwendigen Spitalreform, geprüft und allenfalls eingeführt werden. Bereits heute besteht die Möglichkeit, in Einzelfällen oder allenfalls für einzelne Kategorien von Arbeitsverhältnissen gestützt auf Art. 86 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vom hoheitlich festgelegten Personalrecht abzuweichen.

4. Berufliche Vorsorge

Die berufliche Vorsorge des Personals der Spitalverbunde soll bei der Versicherungskasse für das Staatspersonal erfolgen. Die Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal ist entsprechend anzupassen.

VI. Immobilien

1. Regelung des Eigentums

Unter der Rechtsform der Aktiengesellschaft war vorgesehen, die Spitalverbunde als Betriebsgesellschaften auszugestalten, das heisst das Eigentum an den Immobilien nicht an die Verbunde zu übertragen. Mit Blick auf die gesetzliche Regelung der Spitalverbunde als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten ist die Eigentumsfrage erneut zu prüfen.

Eine Übertragung des Eigentums hätte zur Folge, dass Zuständigkeit und Verantwortung für die Nutzung der Immobilien und für die Investitionspolitik auf die Spitalverbunde übergehen würden. Eine derartige Lösung wurde beispielsweise für die Gebäudeversicherungsanstalt und die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen getroffen.

Für eine Übertragung des Eigentums an die Verbunde sprechen folgende Argumente:

- Die Verbunde erhalten die direkte Verfügungsgewalt über ihre für den Betrieb notwendigen Immobilien. Sie entscheiden selbst über Investitionsvorhaben.
- Eine Miete oder Nutzungsentschädigung entfällt. Entsprechend entfallen auch Diskussionen über deren Festsetzung und Anpassung.
- Allfällige Kompetenzkonflikte mit dem Kanton betreffend Unterhalt der Immobilien entfallen.
- Abbildung der tatsächlichen Vollkosten in den Rechnungen der Verbunde, indem Immobilien und feste Betriebseinrichtungen nach in der Privatwirtschaft üblichen und anerkannten Richtlinien abgeschrieben werden.

Für ein Verbleiben des Eigentums beim Kanton sprechen folgende Argumente:

- Der Grosse Rat hat beschlossen, die Spitalverbunde als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten auszugestalten. Die Wahl dieser Rechtsform erfolgte auf dem Hintergrund, dass die Spitalversorgung als Kernaufgabe des Staates zu betrachten ist. Es ist deshalb folgerichtig, dass der Staat auch die Immobilien in der Hand behält und auf diese Weise die Einflussnahme des Grossen Rates und die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes sichergestellt werden.
- Den Spitalverbunden fehlen die finanziellen Möglichkeiten, um grössere Investitionen zu finanzieren, es sei denn, man würde ihnen ein weit höheres Dotationskapital zur Verfügung stellen.
- Das Verwaltungsvermögen des Staates besteht zu einem grossen Teil aus Spitalliegenschaften. Werden diese aus der Hand gegeben, riskiert der Staat, dass seine Finanzpolitik, insbesondere seine Bemühungen zur Verschuldensbegrenzung, unterlaufen werden kann.
- Eine Eigentumsübertragung mit entsprechend aufwändigen Handänderungen im Grundbuch entfällt.
- Der Kanton trägt die Verantwortung und das Risiko für grössere Vorhaben und für grosse Unterhalts- und Reparaturarbeiten.
- Für die Spitäler steht weniger die Frage im Vordergrund, wem die Immobilien formaljuristisch gehören. Sie sind primär an einer zeitgemässen Infrastruktur interessiert und an der Frage, wie viele Mittel der Kanton in Unterhalt und Erneuerung der Immobilien investieren kann und will.

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen wird mit dieser Vorlage beantragt, dass das Eigentum an den Immobilien beim Kanton verbleibt. Dies hat überdies zum Vorteil, dass die beim Baudepartement vorhandene Fachkompetenz im Spitalbaubereich weiter beansprucht werden kann und die Koordination aller staatlichen Bauvorhaben besser möglich ist.

2. Grössere Bauvorhaben

Grössere Bauvorhaben der Spitalverbunde, d.h. Vorhaben ab 3 Mio. Franken, werden vom Staat wie bis anhin über die Investitionsrechnung finanziert. Die damit verbundenen Volksrechte (fakultatives und obligatorisches Referendum) bleiben auch in Zukunft gewährleistet.

3. Unterhalt von Spitalgebäuden

3.1 Definition

Die Festlegung der Zuständigkeiten für den Unterhalt von Spitalgebäuden soll sich an den Grundsätzen für Verwaltung, Betrieb und Unterhalt von Liegenschaften im Staatsvermögen orientieren. Der Begriff "Unterhalt" wird dabei wie folgt definiert:

- Baulicher und betrieblicher Unterhalt: kleinere und grössere Reparaturen, laufende Aufwendungen, die für einen ordnungsgemässen Betrieb notwendig sind, Malerarbeiten, Bodenbeläge, Installationen, kleine bauliche Anpassungen usw.
- Bauten und Renovationen: grosse Reparaturen, ausserordentliche Instandhaltungsarbeiten, bedeutende betriebliche Anpassungen, grosse Erneuerungen, bedeutende Umbauten.

In Grenzfällen ist die Abgrenzung zwischen baulichem und betrieblichen Unterhalt einerseits und Bauten und Renovationen andererseits im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses zwischen dem Gesundheitsdepartement und dem Baudepartement sowie den Spitalverbunden vorzunehmen.

Die Bemessung der finanziellen Mittel für den Unterhalt der Spitalbauten soll sich an einem Normwert orientieren, der gemäss gängigen Lehrmeinungen längerfristig notwendig ist. In der Praxis ist es üblich, je nach Komplexität der Immobilien zwischen 1 und 3.5 Prozent des Gebäudewertes für den Unterhalt vorzusehen. Für Spitalbauten soll der Wert bei 2 Prozent festgelegt werden, unter der Voraussetzung, dass periodisch Erneuerungen im Zusammenhang mit grösseren Investitionsvorhaben erfolgen.

3.2 Baulicher und betrieblicher Unterhalt

Für den baulichen und betrieblichen Unterhalt der Immobilien und festen Betriebseinrichtungen ist - wie bereits in der Botschaft vom 8. Januar 2001 festgehalten - der Nutzer zuständig. Jeder Verbund erhält einen Rahmenkredit im Umfang von einem Prozent des Neuwertes der Immobilien und festen Betriebseinrichtungen, der nicht zweckentfremdet werden darf. Die Verbunde sind im übrigen bei der Verwendung dieses Rahmenkredites frei, sofern es sich um Bauvorhaben unter 3 Mio. Franken handelt, die Gebäudehülle nicht betroffen ist und keine Änderungen an statischen Gebäudestrukturen vorgenommen werden. Derartige Vorhaben dürfen nur in Absprache mit dem Baudepartement ausgeführt werden. Eine Investitionsobergrenze von Fr. 200'000.- je Einzelmassnahme, wie dies in der Botschaft vom 8. Januar 2001 noch vorgesehen war, entfällt. Eine Investitionsobergrenze hätte die betriebliche Flexibilität der Spitalverbunde zu stark eingeschränkt und wäre mit Abgrenzungsproblemen verbunden gewesen.

Neu ist der Vorschlag, dass die Verbunde mit nicht beanspruchten Mitteln für baulichen und betrieblichen Unterhalt eine Investitionsreserve äufnen. Damit wird sichergestellt, dass die für den Unterhalt vorgesehenen finanziellen Mittel auch gemäss ihrem Zweck verwendet werden. Sobald die Investitionsreserve einen bestimmten Wert übersteigt, kann der Kanton seine Leistungen für baulichen und betrieblichen Unterhalt aussetzen.

3.3 Bauten und Renovationen

Für Bauten und Renovationen bis 3 Mio. Franken bleibt - wie bereits in der Botschaft vom 8. Januar 2001 vorgesehen - der Eigentümer zuständig. In den Staatsvoranschlag wird dafür ein Kredit eingestellt, der im längerfristigen Durchschnitt einem Prozent des Zeitwertes der Spitalbauten entspricht. Das Gesundheitsdepartement und das Baudepartement legen die einzelnen Vorhaben unter Berücksichtigung der Investitionsplanung und der Dringlichkeit der Vorhaben in Absprache mit den Verbunden fest. Aus Sicht des einzelnen Verbundes kann deshalb der Wert der geplanten Bauvorhaben ein Prozent des Zeitwertes der jeweiligen Spitalgebäude unter- bzw. überschreiten.

4. Nutzungsentschädigung

Die Immobilien und festen Betriebseinrichtungen sollen den Spitalverbunden gegen eine Entschädigung zur Nutzung überlassen werden. Die Nutzungsentschädigung ist als Abgeltung für die Verzinsung und Amortisation des vom Kanton investierten Kapitals zu betrachten und wird in Abhängigkeit vom Zeitwert der Immobilien und festen Betriebseinrichtungen festgelegt. Mit der Nutzungsentschädigung können in den Rechnungen der Verbunde annäherungsweise dieselben Vollkosten abgebildet werden, wie sie bei einer Übertragung des Eigentums an die Verbunde und der damit verbundenen Abschreibung resultieren würden.

Die Nutzungsentschädigung soll bei Änderung eines festzulegenden Referenzzinssatzes (jährlich) oder bei einer Neuschätzung des Gebäudes (alle zwei Jahre oder sobald wertvermehrnde Investitionen von mehr als 0.5 Mio. Franken getätigt werden) angepasst werden. Sie wird in einem Nutzungsvertrag geregelt, welcher für eine feste Vertragsdauer von fünf Jahren abgeschlossen wird.

Um eine einheitliche Bewertung aller Spitalgebäude zu gewährleisten, muss von einer ausgewiesenen Fachstelle für Grundstückschätzungen eine aktuelle Neu- und Zeitwertschätzung vorgenommen werden.

Die Verpflichtung der Spitalverbunde, sich an der Nutzung finanziell beteiligen zu müssen, betont die finanzielle Mitverantwortung der Verbundorgane für die Immobilien und wird deren Entscheidungen beeinflussen.

VII. Bemerkungen zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses und zum Gesetzesentwurf

1. Grossratsbeschluss über die Schaffung von Spitalverbunden

Art. 1.

Gegenüber dem Entwurf vom 8. Januar 2001 unveränderte Fassung.

Art. 2.

Vgl. Ziff. 0. hienach. Das Dotationskapital dient, wie bei der Aktiengesellschaft das Aktienkapital, als Risikokapital. Es umfasst im wesentlichen den Gegenwert der vorhandenen Mobilien und medizin-technischen Apparate. Nachdem keine lückenlosen Anlagebuchhaltungen vorhanden sind, kann dieser Gegenwert nur annäherungsweise, aufgrund der vorhandenen Zahlen und von Quervergleichen, bestimmt werden. Nach den angestellten Berechnungen ist für alle Spitalverbunde zusammen von einem Betrag von höchstens 40 Mio. Franken auszugehen.

Art. 3. bis 5.

Vgl. Ziff. 0. hienach. Gegenüber Art. 5 Abs. 1, Art. 6 und Art. 7 des Entwurfs vom 8. Januar 2001 unveränderte Fassungen. Die Regelung des Eigentums an den Immobilien (Art. 5 Abs. 2 des Entwurfs vom 8. Januar 2001) kann hier entfallen, da sich die entsprechende Bestimmung in Art. 17 des Gesetzesentwurfs findet. Die Betriebsmittel, welche den Spitalverbunden übertragen werden (Art. 3. lit. a), umfassen neben den vorhandenen medizin-technischen Apparaturen und Mobilien insbesondere auch die Klinikpools und die Fortbildungsfonds. Die Vorschrift, dass Schulden des Spitals Schulden des Spitalverbundes werden (Art. 4.) ist bei privatrechtlichen Schulden für den Gläubiger nicht verbindlich. Denn ein Schuldnerwechsel ist nur mit dem Einverständnis des Gläubigers möglich (Art. 175 ff. OR). Dieser Rechtslage wird durch den zweiten Satz von Art. 4. Rechnung getragen. Im Innenverhältnis zwischen Staat und Spitalverbund ist die Regelung dagegen von Bedeutung. D.h. der Staat kann vom Spitalverbund zurückfordern, was er einem Dritten leisten muss, der von seinem Recht Gebrauch macht, eine nach Art. 4. auf den Spitalverbund übergangene Verpflichtung beim Staat statt beim Spitalverbund geltend zu machen.

Art. 6.

Mit der rechtlichen Verselbständigung der Spitalverbunde erhalten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Spitäler neue Arbeitgeber. Die Übernahmeverpflichtung garantiert dem Personal den Übertritt und die vorbehaltlose Weiterbeschäftigung beim neuen Arbeitgeber. Die Anstellungsbedingungen entsprechen denjenigen des Staatspersonals, was sich ohne gegenteilige Regelung direkt aus Art. 1 Abs. 2 lit. c des Staatsverwaltungsgesetzes ergibt.

Art. 7.

Gegenüber Art. 9 des Entwurfs vom 8. Januar 2001 unveränderte Fassung. Die Übernahmevereinbarungen mit den politischen Gemeinden Wattwil und Wil sind bereinigt. Die Volksabstimmungen in Wattwil und Wil sind im Frühjahr 2002 vorgesehen.

Art. 8.

Materiell gegenüber Art. 10 des Entwurfs vom 8. Januar 2001 unveränderte Fassung. Anstelle eines V. Nachtragsgesetzes zum Gesundheitsgesetz ist ein Gesetz über die Spitalverbunde als Spezialgesetz zu erlassen.

Art. 9. und 10.

Gegenüber Art. 11 und 12 des Entwurfs vom 8. Januar 2001 unveränderte Fassungen.

2. Gesetz über die Spitalverbunde

Art. 1. und 2.

Organisation, Aufgaben und Finanzierung einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt bedürfen einer spezialgesetzlichen Grundlage. Um den notwendigen unternehmerischen Frei- raum zu schaffen, beschränkt sich das Spezialgesetz auf die Regelung der minimal erforderlichen Rahmenbedingungen.

Art. 3.

Art. 3. umschreibt die Kernaufgaben der Spitalverbunde. Für deren Konkretisierung verweist Art. 4. auf den Leistungsauftrag. Mit Art. 3. Abs. 1 lit. c wird zum Ausdruck gebracht, dass die Verbunde sich weiterhin massgeblich an der Aus- und Weiterbildung beteiligen, ohne selbst Ausbildungsstätten zu führen.

Art. 4.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Spitalverbund den erteilten Leistungsauftrag selbst erfüllt. Eine Übertragung einzelner Teilaufgaben an Dritte (beispielsweise urologische Versorgung durch Belegärzte) soll nicht von vornherein ausgeschlossen werden, kann aber

über das Instrument des Leistungsauftrages gegebenenfalls eingeschränkt werden. Nicht vorgesehen ist ein Recht des Spitalverbands, sich selbst über den Leistungsauftrag hinausgehende Aufgaben zu geben (z.B. Angliederung eines Hotelbetriebs oder eines Pflegeheims) oder Dritte damit zu beauftragen. Auch solche Aufgaben müssten durch den Leistungsauftrag abgedeckt sein. Auf operativer Ebene ist der Spitalverbund in der Zusammenarbeit mit Dritten hingegen frei. Er kann beispielsweise die Reinigung, die Wäscheversorgung oder die Verpflegung durch einen Dritten bewerkstelligen lassen. Durchaus denkbar, aber vorderhand nicht vorgesehen ist die Übertragung des Managements für den Gesamtbetrieb oder einzelne Betriebsteile an einen Dritten. Wenn es übergeordnete kantonale Interessen zu wahren gilt, muss der Staat aber ausnahmsweise den operativen Freiraum der Spitalverbunde einschränken können. In Frage kommen etwa der Bezug von Laborleistungen bei den Instituten für klinische Chemie und Hämatologie sowie für klinische Mikrobiologie und Immunologie. Im finanziellen Gesamtinteresse des Staates sind auch einschränkende Vorgaben in der Informatik denkbar. Derartige Einschränkungen sind in die Leistungsaufträge aufzunehmen. Der vom Grossen Rat genehmigte Leistungsauftrag wird, ebenso wie der Globalkredit, Bestandteil der Leistungsvereinbarung bilden, die gestützt auf Art. 2. Abs. 2 des Gesetzes zwischen der Regierung und dem Spitalverbund abgeschlossen wird. Diese Leistungsvereinbarung enthält Rahmen- und Jahresvorgaben. Die Rahmenvorgaben enthalten allgemeine Regeln, Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung, Regeln für Leistungsbezüge sowie Controlling und Reporting. Die Jahresvorgaben enthalten die zu erbringenden Leistungen, die Messgrössen und den damit verbundenen Globalkredit.

Art. 5.

Siehe Ziff. 0. hiavor. Die Entschädigung der Verwaltungsräte soll von der Regierung und nicht wie im Aktienrecht - wenn die Statuten nichts anders vorsehen - vom Verwaltungsrat selbst festgelegt werden. Auf diese Weise kann eine der Verantwortung und Aufgabenerfüllung in einer staatlichen Anstalt entsprechende Regelung erfolgen. Die Verwaltungsräte werden auf Amtsdauer gewählt (Art. 59 Abs. 1 lit. a Kantonsverfassung). Die Regierung muss aber die Möglichkeit erhalten, Verwaltungsräte auch während einer laufenden Amtsperiode abzuberufen, wenn dafür ein wichtiger Grund vorliegt.

Art. 6.

Siehe Ziff. 0. und 0. hiavor.

Art. 8.

Siehe Ziff. 0. hiavor. Die externe Finanzkontrolle, für welche das Aktienrecht eine unabhängige Revisionsstelle verlangt, kann bei öffentlich-rechtlichen Anstalten durch die Kantonale Finanzkontrolle wahrgenommen werden. Die interne Revision ist hingegen Sache der Verbunde und durch den Verwaltungsrat zu regeln (Art. 6. Abs. 2 lit. b).

Art. 9.

Vgl. Ziff. 0. hienach. Das Dotationskapital ist vergleichbar mit dem Aktienkapital einer Aktiengesellschaft. Es wird daher nicht fest verzinst. Ob das Kapital indirekt verzinst werden soll, ist eine Frage der Gewinn- bzw. Verlustbeteiligung, über welche die Regierung auf Antrag der Verwaltungsrates entscheidet.

Art. 10.

Die gewählte Formulierung schliesst nicht aus, dass sich der Spitalverbund bei Dritten verschulden kann. In der Praxis wird es sich einzig um Betriebskredite handeln. Auch der Staat soll zweckgebundene verzinsliche Kredite gewähren können. Eine Aufnahme von Investitionskrediten wird schon durch die Tatsache begrenzt, dass die Verbunde nicht Eigentümer der Liegenschaften sind.

Art. 11.

Die mit dem Grossratsbeschluss über das Globalkreditsystem im Spitalbereich (sGS 320.10) eingeführte bewährte Regelung kann übernommen werden. Ein Teil des Globalkredites soll

Spitalleistungen abgelten, für die Dritte aufgrund gesetzlicher Vorschriften keinen kostendeckenden Preis bezahlen. Damit ist beispielsweise die in Art. 49 Abs. 1 KVG enthaltene Regelung angesprochen, nach der die Krankenversicherer für den Aufenthalt von Patienten in der allgemeinen Abteilung höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Kosten zu bezahlen haben. Mit dem Globalkredit wird der andere, weit über 50 Prozent der Gesamtkosten liegende Teil abgedeckt. Die Entschädigungen der Krankenversicherer für ambulante Behandlungen müssten zwar nach dem Krankenversicherungsgesetz kostendeckend sein. Wenn Streitigkeiten entstehen, bestimmt aber letztinstanzlich der Bundesrat den Tarif (Art. 47 und 53 KVG). Der so hoheitlich festgelegte Entschädigung deckt also die tatsächlichen Kosten nicht zwingend; um solche Unterdeckungen aufzufangen, wurde der Passus "aufgrund behördlicher Anordnung" eingefügt.

Am bestehenden Globalkreditsystem wird auch in Art. 11. Abs. 3 festgehalten. Ziff. 1 trägt dem Umstand Rechnung, dass der Globalkredit in einigen Leistungsgruppen auf einem Mengengerüst beruht und Abweichungen zwischen der budgetierten Menge und der tatsächlich erbrachten Menge entstehen. Exogene Faktoren im Sinn von Art. 11 Abs. 3 Ziff. 2 sind beispielsweise die Anpassung bestehender Tarife oder geänderte Anstellungsbedingungen des Personals.

Art. 12. und 13.

Die Bildung einer angemessenen Pflichtreserve muss der Gewinnverwendung, ähnlich wie im Aktienrecht, vorgeschaltet sein. Die Formulierung von Art. 12. Abs. 2 lehnt sich denn auch an Art. 671 OR an. Über die Verteilung eines nach der Bildung dieser Reserve verbleibenden Gewinns bzw. über die Verlustverteilung soll die Regierung auf Antrag des Verwaltungsrates entscheiden können. In Anlehnung an das geltende Globalkreditsystem ist vorgesehen, dass der Staat vorderhand höchstens die Hälfte eines Gewinnes beansprucht. Entsprechende Regelungen sind in der Leistungsvereinbarung zu treffen. Die Budgethoheit des Grossen Rates wird dadurch nicht tangiert. Er kann bei der Festlegung des Globalkredites eine im Vorjahr gewährte Gewinnbeteiligung korrigieren oder einen für die Tilgung einer Verlustbeteiligung erforderlichen Nachtragskredit verweigern und so auf die Gewinn-/Verlustverteilung Einfluss nehmen.

Art. 14. und 15.

Siehe Ziff. 0. hiavor. Die Reporting-Berichte der Spitalverbunde an die Regierung stehen den Mitgliedern der zuständigen Kommissionen des Grossen Rates auf Verlangen selbstverständlich zur Einsicht offen.

Art. 16.

Siehe Ziff. 0. hiavor.

Art. 17. und 18.

Siehe Ziff. 0. Die Nutzungsvereinbarung ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung, also ein Anwendungsfall von Art. 2. Abs. 2 des Entwurfes.

Art. 19.

Die Wahl von Kaderpersonen gehört in die operative Zuständigkeit der Spitalverbunde. In Art. 90 Abs. 1 lit. e des Staatsverwaltungsgesetzes ist deshalb die Wahlkompetenz der Regierung für Chefärzte und Leitende Ärzte aufzuheben. Anzupassen sind in diesem Zusammenhang auch Art. 6 Abs. 2 und Anhang 3 der Verordnung über den Staatsdienst (sGS 143.20), wonach Verwaltungs- und Pflegedienstleiter von der Regierung gewählt werden. Welches Organ innerhalb des Spitalverbunds inskünftig die Kaderpersonen wählt, ist im Spitalstatut zu regeln.

Art. 20.

Die hier vorgesehenen Änderungen des Gesundheitsgesetzes ergeben sich zwingend als Folge der Spezialgesetzgebung über die Spitalverbunde. Alle Änderungen waren bereits in der Vorlage vom 8. Januar 2001 vorgesehen.

Art. 21.

Schaffung von Spitalverbunden als Gründungsbasis und Gesetz über die Spitalverbunde als Organisationserlass.

3. X. Nachtrag zur Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal

vgl. Ziff. 0. Die Änderung der Verordnung über die Versicherungskasse für das Spitalpersonal, mit der das Personal der Spitalverbunde bei der bisherigen Einrichtung versichert bleibt, werden von der Regierung erlassen, sind aber vom Grossen Rat zu genehmigen.

VIII. Finanzielle Auswirkungen

1. Übernahme der Gemeindespitäler Wattwil und Wil

Es kann auf die Botschaft vom 8. Januar 2001, Ziff. V. 1., verwiesen werden. Die Globalkredite 2002 der Gemeindespitäler belaufen sich auf 22.1 Mio. Franken. Die nachkalkulierten Globalkredite 2000 der beiden Spitäler lagen bei 21.2 Mio. Franken. Als Folge der Übernahme durch den Staat erhöht sich der jährliche Kantonsanteil von 90 auf 100 Prozent, das heisst um rund 2.2 Mio. Franken.

2. Aktiven und Passiven

Mit dem Modell der Betriebsgesellschaft werden die Spitalbetriebe gesamthaft, d.h. mit allen Aktiven und Passiven, ausgenommen die Immobilien und festen Betriebseinrichtungen, in die Verbunde eingebracht. Die Verbunde müssen mit genügend Eigenkapital ausgestattet werden. Zum Eigenkapital gehören das Dotationskapital und die Reserven.

Das Dotationskapital entspricht dem betriebswirtschaftlich angemessenen Gegenwert der eingebrachten Mobilien und medizin-technischen Apparate. Für alle vier Spitalverbunde zusammen dürfte es sich um einen Betrag von 30 bis 40 Mio. Franken handeln.

Vorhandene Globalkreditreserven werden den Reserven der jeweiligen Spitalverbunde zugewiesen. Für alle neun Spitäler zusammen erreichten diese Reserven am 31. Dezember 2000 den Betrag von rund 7.8 Mio. Franken. Die Mittel der Klinikpools und Fortbildungsfonds sind ebenfalls den Reserven der jeweiligen Spitalverbunde zuzuweisen. Am 31. Dezember 2000 erreichten diese Mittel den Betrag von rund 8.9 Mio. Franken.

Bei den Patientenfondern, welche unter Wahrung der bisherigen Zweckbindung ebenfalls in die Betriebsgesellschaften einzubringen sind, handelt es sich gemäss Richtlinien der schweizerischen Spitalvereinigung H+ nicht um Eigenkapital.

IX. Referendum

Das Gesetz über die Spitalverbunde untersteht gemäss Art. 5 lit. a des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1, abgekürzt RIG) dem fakultativen Gesetzesreferendum. Der Grossratsbeschluss über die Schaffung von Spitalverbunden untersteht nach Art. 6 RIG dem obligatorischen Finanzreferendum, da die Vorlage sowohl einmalige neue Ausgaben von über 15 Mio. Franken (Dotationskapital) als auch wiederkehrende neue Ausgaben von mehr als 1,5 Mio. Franken (Übernahme der Gemeindespitäler Wattwil und Wil) zur Folge hat.

X. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf die Entwürfe eines Grossratsbeschlusses über die Schaffung von Spitalverbunden und eines Gesetzes über die Spitalverbunde einzutreten.

Im Weiteren beantragen wir Ihnen, den V. Nachtrag zur Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal zu genehmigen.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
lic.phil. Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer

Grossratsbeschluss über die Schaffung von Spitalverbunden

Entwurf der Regierung vom 20. November 2001

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 20. November 2001¹ Kenntnis genommen und erlässt

als Beschluss:

I. Spitalverbunde

Bildung

Art. 1. Der Staat gründet vier Spitalverbunde.

In je einen Spitalverbund werden überführt:

- a) das Kantonsspital St.Gallen und das kantonale Spital Rorschach;
- b) die kantonalen Spitäler Altstätten, Grabs und Walenstadt;
- c) das kantonale Spital Uznach;
- d) das kantonale Spital Flawil und die Gemeindespitäler Wattwil und Wil.

Die Gemeindespitäler Wattwil und Wil werden in den Spitalverbund überführt, wenn die Übernahme nach Art. 7. dieses Beschlusses zustandekommt.

Vermögen und Schulden

a) Dotationskapital

Art. 2. Der Staat stattet die Spitalverbunde mit einem Dotationskapital von gesamthaft höchstens 40 Mio. Franken aus.

Der Grosse Rat legt den Betrag für den Spitalverbund fest.

b) Betriebsmittel

Art. 3. Der Staat überträgt dem Spitalverbund die im Zeitpunkt der Überführung vorhandenen Betriebsmittel und Patientenfonde.

¹ ABI 2001.

c) Verpflichtungen

Art. 4. Die im Zeitpunkt der Überführung vorhandenen Verpflichtungen des Staates, die einem Spital zugerechnet werden können, werden zu Verpflichtungen des Spitalverbundes, in den das Spital überführt wird. Vorbehalten bleiben die zivilrechtlichen Regelungen über die Schuldübernahme.

d) Globalkreditreserven und -fehlbeträge

Art. 5. Die im Zeitpunkt der Überführung vorhandenen Globalkreditreserven oder -fehlbeträge eines Spitals werden zu Globalkreditreserven oder -fehlbeträgen des Spitalverbundes, in den das Spital überführt wird.

Personal

Art. 6. Das im Zeitpunkt der Überführung angestellte Personal wird mit den bestehenden Anstellungsverhältnissen Personal des Spitalverbundes.

II. Übernahme von Gemeindespitalern

Gemeindespitäler Wattwil und Wil

Art. 7. Der Staat übernimmt die Gemeindespitäler Wattwil und Wil, wenn die Übertragung unentgeltlich erfolgt.

Die Regierung wird ermächtigt, mit den politischen Gemeinden Wattwil und Wil die Übernahme zu vereinbaren.

III. Schlussbestimmungen

Rechtsgültigkeit

Art. 8. Dieser Beschluss wird mit dem Gesetz über die Spitalverbunde rechtsgültig.

Vollzugsbeginn

Art. 9. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Beschlusses.

Referendum

Art. 10. Dieser Beschluss untersteht dem obligatorischen Finanzreferendum².

² Art. 5 RIG, sGS 125.1.

Gesetz über die Spitalverbunde

Entwurf der Regierung vom 20. November 2001

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 20. November 2001³ Kenntnis genommen und erlässt

in Anwendung von Art. 15 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001⁴

als Gesetz:

I. Gegenstand, Stellung und Aufgaben

Gegenstand

Art. 1. Der Staat hat vier Spitalverbunde.

Dieses Gesetz regelt die Organisation des Spitalverbundes.

Stellung

Art. 2. Der Spitalverbund ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit Rechtspersönlichkeit.

Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, regeln Staat und Spitalverbund ihr Verhältnis durch Vereinbarung.

Aufgaben

a) Allgemein

Art. 3. Der Spitalverbund stellt sicher:

- a) die bedarfsgerechte Spitalversorgung;
- b) die Notfallversorgung bei Krankheiten und Unfällen;
- c) die Aus- und Weiterbildung in den verschiedenen Berufen im Gesundheitswesen.

Dem Spitalverbund können durch Leistungsauftrag weitere Aufgaben übertragen werden.

³ ABI 2000,

⁴

b) Leistungsauftrag

Art. 4. Die Regierung konkretisiert die Aufgaben des Spitalverbundes im Leistungsauftrag. Der Leistungsauftrag bedarf der Genehmigung des Grossen Rates.

II. Organe

Verwaltungsrat

a) Zusammensetzung

Art. 5. Die Regierung wählt für jeden Spitalverbund einen Verwaltungsrat mit höchstens sieben Mitgliedern und legt deren Entschädigung fest. Sie kann Verwaltungsratsmitglieder aus wichtigen Gründen jederzeit abberufen.

Das Präsidium wird von der Regierung aus der Mitte der Mitglieder des Verwaltungsrates ernannt. Im Übrigen konstituiert sich der Verwaltungsrat sel

b) Aufgaben

Art. 6. Der Verwaltungsrat regelt Organisation, Sitz und Firma des Spitalverbundes durch Statut. Das Statut bedarf der Genehmigung durch die Regierung.

Der Verwaltungsrat führt die Geschäfte des Spitalverbundes, soweit er die Geschäftsführung nicht übertragen hat, insbesondere:

- a) hat er die Oberleitung der Anstalt, und erteilt er die nötigen Weisungen;
- b) gestaltet er das Rechnungswesen, die interne Finanzkontrolle sowie die Finanzplanung;
- c) stellt er der Regierung Antrag über die Gewinn- und Verlustverteilung und bestimmt er über die Verwendung eines dem Spitalverbund verbleibenden Gewinns;
- d) erstellt er den Geschäftsbericht;
- e) wählt er den Vorsitzenden und die übrigen Mitglieder der Geschäftsleitung;
- f) hat er die Oberaufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, des Statuts, der Reglemente und Weisungen;
- g) legt er die Tarife für die Leistungen des Spitalverbundes fest.

Geschäftsleitung

Art. 7. Die Geschäftsleitung besorgt die Geschäftsführung nach Massgabe des Statuts und nimmt alle Aufgaben wahr, die ihr der Verwaltungsrat überträgt.

Revisionsstelle

Art. 8. Die kantonale Finanzkontrolle ist Revisionsstelle.

Sie prüft Rechnungswesen und Jahresrechnung des Spitalverbundes.

III. Finanzhaushalt

Dotationskapital

Art. 9. Der Spitalverbund verfügt über ein Dotationskapital des Staates.

Finanzierung

Art. 10. Der Spitalverbund finanziert seine Ausgabe durch:

- a) Entgelt für Dienstleistungen;
- b) Staatsbeitrag;
- c) weitere Einnahmen.

Der Staatsbeitrag wird als Globalkredit gewährt.

Der Staat kann dem Spitalverbund verzinsliche Kredite gewähren.

Globalkredit

Art. 11. Der Globalkredit dient dem Spitalverbund:

- a) zur Mitfinanzierung der mit dem Leistungsauftrag übertragenen gemeinwirtschaftlichen Aufgaben;
- b) zur Abgeltung von Spitalleistungen, für die Dritte aufgrund gesetzlicher Vorschriften oder behördlicher Anordnung keinen kostendeckenden Preis bezahlen.

Der Grosse Rat beschliesst den Globalkredit mit dem Voranschlag.

Eine Nachkalkulation des Globalkredites erfolgt jährlich:

1. auf Grund der tatsächlich erbrachten Spitalleistungen;
2. wenn exogene Faktoren bei gemeinwirtschaftlichen Leistungen oder bei der Abgeltung von Spitalleistungen zu Abweichungen von den veranschlagten Kosten oder Erträgen führen.

Pflichtreserve

Art. 12. Bleibt nach der Nachkalkulation ein Gewinn, wird ein Fünftel davon der Pflichtreserve zugewiesen, bis diese einen Fünftel des Dotationskapitals erreicht.

Die Pflichtreserve dient der Deckung von Verlusten und für Massnahmen, die geeignet sind, die Folgen schlechten Geschäftsganges zu mildern.

Gewinn- und Verlustverteilung

Art. 13. Die Regierung beschliesst mit der Rechnungsabnahme über die Gewinn- und Verlustverteilung.

Der dem Spitalverbund verbleibende Gewinn darf nur für Zwecke, die der Erfüllung des Leistungsauftrags dienen, verwendet werden.

IV. Aufsicht

Controlling

Art. 14. Die Regierung stellt sicher, dass die Erfüllung des Leistungsauftrages nach Quantität und Qualität sowie Effektivität und Effizienz überprüft werden kann.

Reporting

Art. 15. Der Spitalverbund erstattet periodisch nach den Vorgaben der Regierung nach Art. 11 dieses Gesetzes Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrages und die Verwendung der Mittel.

Geschäftsbericht

Art. 16. Der Spitalverbund erstattet über jedes Geschäftsjahr Bericht.

Der Geschäftsbericht umfasst Jahresrechnung und Jahresbericht.

Die Regierung genehmigt den Geschäftsbericht. Der Grosse Rat nimmt ihn zur Kenntnis.

V. Immobilien

Nutzung

Art. 17. Der Staat stellt dem Spitalverbund die dem Spitalbetrieb dienenden Immobilien zur Verfügung.

Der Spitalverbund entrichtet eine angemessene Abgeltung für die Nutzung.

Unterhalt

Art. 18. Der Spitalverbund sorgt für den Unterhalt der Immobilien.

Die Unterhaltskosten werden bei der Bemessung des Globalkredites angemessen berücksichtigt.

VI. Schlussbestimmungen

Änderung bisherigen Rechts

a) Staatsverwaltungsgesetz

Art. 19. Das Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994⁵ wird wie folgt geändert:

Wahlbehörden

Art. 90. Die Regierung wählt:

- a) die Generalsekretäre;
- b) die Leiter von Ämtern und Anstalten;
- c) den Leiter der Finanzkontrolle. Die Wahl bedarf der Genehmigung durch das Präsidium des Grossen Rates;
- d) den Leiter des Dienstes für Verwaltungscontrolling;
- e) Chefärzte und Leitende Ärzte der kantonalen _____ **psychiatrischen Dienste** und Laboratorien.

Sie kann sich weitere Wahlen vorbehalten.

⁵ sGS 140.1.

b) Gesundheitsgesetz

Art. 20. Das Gesundheitsgesetz vom 28. Juni 1979⁶ wird wie folgt geändert:

Organe des Staates a) Regierung

Art. 2. **Der Regierung** steht die oberste Leitung und Aufsicht zu.

Sie wählt:

- a) den Gesundheitsrat;
- b)⁷
- c) die Spitalkommissionen der kantonalen _____ psychiatrischen **Dienste**.
- d) **die Vertretungen des Staates in Aufsichtsorganen von Spitälern und psychiatrischen Diensten, wenn eine Vertretung durch Beschluss des Grossen Rates, Stiftungsurkunde oder Vereinbarung vorgesehen ist.**

h) Kantonsapotheker

Art. 11. Der Kantonsapotheker _____ berät das zuständige Departement in Arzneimittelfragen.

Durch Verordnung können ihm selbständige Befugnisse übertragen werden, insbesondere in der Heilmittelkontrolle und in der Aufsicht über:

- a) Apotheken und Drogerien;
- b) Spitalapotheken;
- c) Privatapotheken der Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte.

Staatliche Einrichtungen a) Bestand

Art. 29. Der Staat führt:

- a) _____
- b) _____ kantonale psychiatrische _____ Dienste;
- c) _____
- d) das Kantonale Laboratorium;
- e) medizinische Laboratorien.

b) Organisation

Art. 30. Die Regierung regelt durch Verordnung die medizinische und betriebliche Organisation **der kantonalen psychiatrischen Dienste und der medizinischen Laboratorien**.

Diese ordnet:

- a) _____
- b) die Aufteilung der Befugnisse zwischen ärztlicher, administrativer und pflegerischer Leitung;
- c) die fachliche Gliederung der medizinischen Bereiche;
- d) die Aufsichtsbefugnisse der Spitalkommissionen und des zuständigen Departementes.

Die Ärzte bestimmen und vollziehen die medizinische Behandlung im Rahmen der ihnen vom Staat zur Verfügung gestellten Mittel.

⁶ sGS 311.1.

⁷ Aufgehoben durch Abschnitt II Ziff. 8 des III. NG zum VRP, nGS 31-27 (sGS 951.1).

Spitalkommissionen

Art. 32. Den Spitalkommissionen der ____ psychiatrischen **Dienste** sollen auch freipraktizierende Ärzte ____ und Betriebswirtschafter oder Kaufleute angehören.

Patientenrechte und -pflichten

Art. 32bis (neu). **Die Regierung regelt durch Verordnung Rechte und Pflichten der Patienten von staatlichen und vom Staat durch Bau- oder Betriebsbeiträge unterstützten Spitälern und psychiatrischen Diensten.**

Rechtsgültigkeit

Art. 21. Dieses Gesetz wird mit dem Grossratsbeschluss über die Schaffung von Spitalverbunden rechtsgültig.

Vollzugsbeginn

Art. 22. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Gesetzes.

V. Nachtrag zur Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal

vom 20.November 2001⁸

Die Regierung des Kantons St.Gallen

beschliesst:

I.

Die Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 15. September 1989⁹ wird wie folgt geändert:

Art. 4. Soweit es sich um Arbeitnehmer im Sinn von Art. 2 Abs. 1 dieser Verordnung handelt, umfasst die Versicherung auch:

- a) das Personal der **Sozialversicherungsanstalt** des Kantons St.Gallen;
- b) das Personal der Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen;
- c) das Personal der Universität St.Gallen;
- d) das Personal des Rheinunternehmens;
- e) die Angestellten der Forstreviere;
- f) **das Personal der Spitalverbunde.**

II.

1. Dieser Nachtrag wird mit dem Grossratsbeschluss über die Schaffung von Spitalverbunden rechtsgültig.
2. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
lic.phil. Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer

⁸ In Vollzug ab

⁹ sGS 143.7.