

Herr Regierungsrat
Bruno Damann
Vorsteher Gesundheitsdepartement
Oberer Graben 32
9001 St.Gallen

St.Gallen, 31.08.2023

Vernehmlassungsantwort zur «V. Nachtrag zum Gesetz über die Spitalver- bunde»

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Namens der FDP des Kantons St.Gallen danken wir für die Möglichkeit, im Rahmen der bis 31. August 2023 dauernden Vernehmlassungsfrist zur «V. Nachtrag zum Gesetz über die Spitalverbunde» Stellung zu beziehen.

Die FDP hält fest, dass sie hinter der konsequenten Umsetzung der Beschlüsse im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Strategie der St.Galler Spitalverbunde sowie den bereits umgesetzten Integrationsvorhaben steht. Diese waren und sind dringend notwendig, um erste Schritte in Richtung finanzielle Stabilität und verbesserte medizinische Qualität machen zu können. Die Freisinnigen teilen zudem die Einschätzung der Regierung, dass weitere Entwicklungsschritte nötig sind, um die genannten Ziele langfristig und nachhaltig erreichen zu können. Das St.Galler Gesundheitssystem kann nur mit einer Anpassung der Organisationsstruktur der Spitalverbunde weiter verbessert werden. Die Entpolitisierung der Spitäler sowie die Erhöhung des unternehmerischen Spielraums stehen für die FDP dabei im Zentrum.

Bezugnehmend auf den Bericht und die Entwürfe des Gesundheitsdepartements vom 2. Mai 2023 legt die FDP folgend ihre Meinung zu einzelnen Abschnitten und den vorgeschlagenen Anpassungen dar.

I. Politische Vorstösse – Verbesserung der medizinischen Qualität

Die aufgeführten Massnahmen und Ziele politischer Vorstösse aus der Vergangenheit auf Seite 16 des Berichts bringen die zentralen Forderungen der FDP auf den Punkt und sprechen eine deutliche Sprache. Die angestrebten Gesetzesanpassungen müssen Betriebsoptimierungen strukturell ermöglichen, gleich lange Spiesse für alle Anbieter – nicht nur für die St.Galler Spitalverbunde – schaffen, die Handlungsfähigkeit stärken, die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen sowie die finanzielle Situation massgeblich verbessern beziehungsweise stabilisieren.

In der Übersicht gilt es jedoch unseres Erachtens die übergeordnete Zielsetzung der Verbesserung der medizinischen Qualität, die unter anderem durch die vorgeschlagene strukturelle Anpassung begünstigt würde, zu ergänzen. Die FDP-Fraktion hat, wie auf Seite 14 des Berichts richtig festgehalten, u. a. in der Interpellation 51.22.59 «St.Galler Spitäler jetzt entpolitisieren!» konkret darauf Bezug genommen.

II. Rechtsform – Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft

Die FDP spricht sich hinsichtlich der Rechtsform für die Umwandlung der vier beziehungsweise acht öffentlich-rechtlichen Anstalten in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft aus. Der Kanton St.Gallen muss als finanziell teuer gestrafter Nachzügler bei der Anpassung der Organisationsstruktur seiner Spitäler beurteilt werden. Mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft würde endlich ein Weg eingeschlagen, den bereits die Mehrheit der Schweizer Spitäler erfolgreich umgesetzt haben. Von 104 Spitälern, die als Grundversorger oder Zentrumsversorger im Bereich Akutsomatik (ohne Kinderspitäler) tätig sind, weisen 31 eine öffentlich-rechtliche und 73 eine privatrechtliche Rechtsform auf, 56 davon sind eine privatrechtliche Aktiengesellschaft. Die öffentliche Wahrnehmung der Spitäler mit dieser Rechtsform ist, wie es das Beispiel Thurgau zeigt, ausgezeichnet und insbesondere besser als die öffentliche Wahrnehmung der öffentlich-rechtlich organisierten St.Galler Spitalverbunde.

Der Einschätzung der Regierung, dass eine öffentlich-rechtliche Anstalt einer privatrechtlichen zu bevorzugen sei, gilt es aus weiteren gewichtigen Gründen zu widersprechen. Die finanzielle Situation der Spitalverbunde (vgl. Seite 10-11 des Berichts) ist desolat und kostet die Steuerzahlenden Millionen Franken pro Jahr. Die Defizite sind dabei insbesondere strukturell und politisch begründet. Ein Verzicht der Umwandlung der Rechtsform ist vor diesem Hintergrund unverständlich und nicht tragbar.

Die Abwägung der genannten Vor- und Nachteile der privatrechtlichen Aktiengesellschaft gegenüber einer öffentlich-rechtlichen Anstalt bestärkt die Forderung nach einer Umwandlung zusätzlich. Indem das OR mit dem Aktienrecht (Art. 620 ff. OR) eine überkantonale und etablierte Rechtsgrundlage bildet, wäre es für die St.Galler Spitalverbunde einfacher, Kooperationen einzugehen. Potenziellen Verbundpartnern wäre klar, nach welchen Regeln das Spitalunternehmen gegen innen und aussen agiert. Diesen Vorteil hätte der Kanton St.Gallen wohl in der Vergangenheit gut gebrauchen können, als es um das gescheiterte Kooperationsprojekt mit sechs weiteren Ostschweizer Kantonen ging. Die FDP erachtet es als Gebot der Stunde diese unmittelbaren Vorteile zu nutzen.

Neben den weiteren, eher spärlichen aufgeführten Vorteilen, u. a. in der Personal- und Lohnpolitik, sollten die Bestimmungen der privatrechtlichen Aktiengesellschaft im Hinblick auf Überschuldung und Konkurs nicht grundsätzlich als negativ, sondern insbesondere auch als Schutzinstrument für die Eigentümer eingeschätzt werden. Eine finanzielle Schiefelage der Spitalverbunde sowie weitere staatliche Eingriffe gilt es in Zukunft definitiv zu verhindern. Eine gewisse Sensibilität gilt es in diesem Zusammenhang zu wahren.

Die Gründung einer Aktiengesellschaft würde selbstverständlich Zeit in Anspruch nehmen, was bei strukturellen Anpassungen keinesfalls aussergewöhnlich ist. Unsicherheiten betreffend Ausgang des politischen Entscheidungsprozesses liegen sicherlich vor, sind jedoch primär den vorliegenden, starren Strukturen geschuldet. Es gilt hierbei stets anzumerken, dass die Anpassung der Organisationsstruktur der Spitalverbunde grosse und zeitintensive Entwicklungsschritte beinhalten muss. Andernfalls würde die jetzige desolante Situation höchstens marginal verbessert werden. Nur Leistungsanbieter, die ihre Strukturen und Strategien flexibel den sich verändernden Bedingungen anpassen können, können aufgrund der besseren Ausgangslage auch bessere finanzielle Ergebnisse erzielen und medizinische Leistungen mit höherer Qualität erbringen. Diese bessere Ausgangslage wird mit der Überführung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft in Kombination mit einer konsequenten Entpolitisierung bestmöglich gewährt.

III. Fusion & Standortwahl – Unternehmerische Freiheiten erhöhen

A. Fusion – Modell «Ein Unternehmen»

Die FDP unterstützt die Regierung in ihrer Haltung zur Organisationsstruktur und erachtet das Modell «Ein Unternehmen» ebenfalls als geeignete und beste Lösung, jedoch als privatrechtliche Aktiengesellschaft und nicht als öffentlich-rechtliche Anstalt. Die Organisations- und Führungsstrukturen werden dadurch verschlankt, die unternehmerische Verantwortung und die Handlungsautonomie an die Kliniken übertragen und die Entwicklung und Implementierung einer durchgängigen Strategie werden erleichtert. Das Modell schafft die besten organisatorischen Voraussetzungen, um die medizinische Kernwertschöpfung auf einem hohen Qualitätsstandard für alle Spitalstandorte sicherzustellen und innovativ weiterzuentwickeln. Das Spannungsfeld zwischen horizontaler Integration und regionaler Handlungsautonomie kann durch eine geeignete Konkretisierung des Modells weitestgehend aufgefangen werden.

Fraglich bleibt aus Sicht der Freisinnigen, ob die Ausgliederung der Immobilien in einer Spitalanlagengesellschaft beibehalten werden soll oder diese ebenfalls mit dem Spitalunternehmen fusioniert werden müsste. Auch wenn sich die Ausgliederung scheinbar als zweckmässig erwiesen hat, gilt es hier vertiefte Überprüfungen vorzunehmen und nötigenfalls das Modell «Ein Unternehmen» anzupassen. Insbesondere gilt es zu prüfen, ob die Ausgliederung der Immobilien dem Prinzip gleich langer Spiesse gerecht wird.

B. Standortwahl – Versorgung sichern, unternehmerische Entscheide ermöglichen

Die St.Galler Spitalverbunde sind bei der Festlegung von stationären Spitalstandorten stark eingeschränkt und vom politischen Prozess abhängig. Es gilt festzuhalten, dass Standortfragen keine politischen, sondern rein unternehmerische Fragen sein sollten, die alleine der Verwaltungsrat der Spitalverbunde zu beantworten hat. Die FDP fordert eine dahingehende Anpassung der Vorlage und betont gleichzeitig, dass die Versorgungssicherheit dadurch keinesfalls beeinträchtigt wird. Konkret fordern wir, dass auch die Schliessung bestehender Spitalstandorte in der ausschliesslichen Kompetenz des Verwaltungsrats liegen muss. Wir sehen nicht ein, weshalb solche unternehmerischen Entscheide weiterhin eines Parlamentsbeschlusses benötigen.

Dies widerspricht unserer Forderungen nach einer vollständigen Entpolitisierung der kantonalen Spitalunternehmen.

Die gleichen Voraussetzungen sollen, wie von der Regierung vorgeschlagen, für GNZ-Standorte gelten. Damit auch die öffentlichen St.Galler Spitäler flexibel auf die Bedürfnisse von Patientinnen und Patienten sowie auf Marktveränderungen reagieren können, sollte die Kompetenz für die Festlegung der vom Spitalverbund betriebenen GNZ-Standorte nicht beim Kantonsrat, sondern beim Verwaltungsrat der Spitalverbunde liegen. Die Versorgungssicherheit würde auch bei diesem Schritt nicht beeinträchtigt werden, weil die Regierung auf Basis von Art. 17 SPFG Spitäler im Kanton verpflichten kann, bestimmte Leistungen zu erbringen, soweit dies zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung notwendig ist.

IV. Ambulante Versorgung – Bestehende Angebote nicht gefährden

Die FDP anerkennt, dass die St.Galler Spitalverbunde bei der ambulanten Versorgung derzeit durch das Subsidiaritätsprinzip gegenüber ausserkantonalen und privaten Anbietern benachteiligt sind. Gleichzeitig gilt es jedoch festzuhalten, dass die Spitalverbunde in anderen Bereichen starke Vorzüge geniessen und in der Vergangenheit mehrfach finanzielle Unterstützung durch den Kanton erhalten haben. Vor diesem Hintergrund stimmen die Freisinnigen einer Aufhebung des Subsidiaritätsprinzips nur zu, sofern die Entpolitisierung und Verselbstständigung der St.Galler Spitalverbunde im Zuge der Anpassung der Organisationsstruktur weitgehend umgesetzt werden. Die Aufhebung des Subsidiaritätsprinzips würde andernfalls nur einseitig die bestehenden Ungleichheiten beheben.

V. Gesellschaftsorgane & Genehmigungsvorbehalte – Entpolitisierung umsetzen

Die Komplexität der Spitalversorgung ist hoch und steigt mit zunehmender medizinischer Entwicklung weiter an. Die Politik tut gut daran, dies zu akzeptieren und sich bestmöglich aus der Spitalpolitik herauszuhalten, um die Versorgungssicherheit der Bevölkerung nicht zu gefährden. Die FDP des Kantons St.Gallen fordert in ihrem Positionspapier «Gesundheit» konkret: «Die Spitäler werden mehr und mehr verselbständigt und entpolitisiert. Es sind saubere Corporate Governance Strukturen, die politische Unabhängigkeit und eine Entpolitisierung der Aufsichtsgremien und der Geschäftsleitung zu schaffen. Besteller, Erbringer und Bezahler von Gesundheitsleistungen dürfen nicht identisch sein. Dafür muss auch die Qualität der Leistungen vergleichbar sein.» In diesem Kontext begrüsst die Partei den Schritt, dass die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates durch die Regierung nicht mehr durch den Kantonsrat genehmigt werden muss. Der Prozess wird dadurch nicht nur beschleunigt, sondern teilweise entpolitisiert. Auch die weiteren Massnahmen mit Entpolitisierungs- und Professionalisierungsgrundsatz werden begrüsst. Der Verwaltungsrat des Spitalverbunds soll zudem auf fünf Personen reduziert und aus hochqualifizierten Fach- und Führungspersonen zusammengesetzt werden.

Gleiches gilt für die aufgeführten Genehmigungsprozesse, namentlich die Kompetenz für den Erwerb oder die Veräusserung von Beteiligungsrechten, die Gründung von Gesellschaften, den Erwerb oder die Veräusserung von Grundstücken sowie die Vermietung von Immobilien an Dritte, die neu beim Verwaltungsrat der St.Galler Spitalverbunde liegen sollten. Die Möglichkeiten des Kantons, in diese Prozesse einzugreifen, werden jedoch als kritisch beurteilt.

VI. Fazit

Die FDP begrüsst den «V. Nachtrag zum Gesetz über die Spitalverbunde» grundsätzlich und sieht diese als wirksames Mittel zur finanziellen Stabilisierung und der Verbesserung der medizinischen Qualität. Nichtsdestotrotz wünschen sich die Freisinnigen bei den ausgeführten Abschnitten weitere Änderungen oder Ergänzungen in Richtung Entpolitisierung und Verselbstständigung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen St.Gallen



Kantonsrat Raphael Frei
Kantonalpräsident



Kantonsrat Christian Lippuner
Fraktionspräsident