

Gesundheits- und Sozialdepartement
des Kantons Luzern
Herr Regierungsrat Dr. Markus Dürr
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Luzern, 29. April 2004 ikb

Vernehmlassung zum Gesetz über die kantonalen Spitäler (Spitalgesetz)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Wir danken Ihnen, dass Sie uns Gelegenheit geben, eine Vernehmlassung zum Spitalgesetz einzureichen. Bei dieser Gelegenheit erneuern wir wiederum den Wunsch, bei sämtlichen Vernehmlassungen im Gesundheitsbereich in den Kreis der Adressaten zur Vernehmlassungsofferte aufgenommen zu werden. PULSUS ist eine in der gesamten Schweiz tätige Organisation im Bereich des Gesundheitswesens. PULSUS ist selber kein Leistungserbringer. PULSUS ist eine Organisation, die sich durch Veranstaltungen und vor allem auch durch Teilnahme an Vernehmlassungsverfahren seit mehr als zehn Jahren für eine freie, sozial verantwortbare Medizin einsetzt.

Wir werden zum Entwurf für ein Gesetz über die kantonalen Spitäler wie folgt Stellung nehmen:

A. Vorbemerkungen

1. Es ist unseres Erachtens entscheidend, dass vor der Ausgestaltung des Spitalgesetzes die Grundsatzfrage entschieden wird, welche Rechtsform gewählt wird. Wir favorisieren eine Lösung über eine Aktiengesellschaft. Der Regierungsrat wird von sämtlichen Führungstätigkeiten entlastet.

Dem Verwaltungsrat obliegt die oberste Unternehmensführung. Dabei ist es auch Sache des Verwaltungsrates, das Unternehmen zu organisieren und die operative Führung an einen Geschäftsführer oder eine Geschäftsleitung zu delegieren. Gewisse Grundentscheidungen können in den Statuten festgelegt werden. Bei einer Aktiengesellschaft sind der Regierungsrat, das Departement wie auch der Grosse Rat von Führungsaufgaben entlastet.

2. Eine künftige interkantonale Zusammenarbeit ist in der Rechtsform der Aktiengesellschaft viel einfacher zu verwirklichen als bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt.
3. Wir sind auch der Auffassung, dass die Grundentscheidung, ob ein einziges Unternehmen unter einer einheitlichen Führung geschaffen werden soll, oder ob verschiedene Unternehmen errichtet werden sollen, vor der Beratung über das Gesetz getroffen werden muss. Diese Frage beeinflusst verschiedene Bestimmungen des Gesetzes und können nicht ohne weiteres an den Regierungsrat delegiert werden. Wir sind der Meinung, dass das „Unternehmen Spital“ ein einziges Unternehmen und unter einer einheitlicher Führung sein soll.

Die Frage der Standorte bzw. der Betriebsstandorte (einzelne Spitäler) müsste bei einer ausschliesslich betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise konsequenterweise ebenfalls an die einheitliche Unternehmensführung delegiert werden. Wir verkennen aber die politische Dimension dieser Entscheidungen nicht und befürworten deshalb eine Lösung, wonach die Standorte bzw. Betriebsstätten im Leistungsauftrag des Unternehmens (sei es eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder sei es eine Aktiengesellschaft) vorgeschrieben werden. Die betriebswirtschaftlichen Einflüsse aus dem Betrieb von betriebswirtschaftlich ungünstigen Betriebsteilen oder von betriebswirtschaftlich nicht optimalen Betriebsgrössen werden dann eben Gegenstand der Abgeltung im Rahmen des Globalkredites und des Leistungsauftrages sein.

Zu Kapitel E. / Die einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs:**I. Allgemeines****1. Zu § 1 (Geltungsbereich)**

Keine Bemerkungen.

2. Zu § 2 (Bestand und Rechtsform)

- Abs. 1:

Es erscheint uns tauglich, dass die Kompetenz zur Detailausgestaltung des „Unternehmens Spital“ an den Regierungsrat delegiert wird. Hingegen sollte die Grundsatzfrage, ob alle Spitäler in einem einzigen Unternehmen zusammengefasst werden sollen oder nicht, vor der Diskussion über das Gesetz entschieden werden.

- Abs. 2:

Wir sind der Meinung, dass die Bestrebungen zur Verselbständigung des „Unternehmens Spital“ konsequent durchgeführt werden soll. Wir erachten die Errichtung einer selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts als zu wenig weitgehend. Wir schlagen die Gründung einer Aktiengesellschaft vor.

Damit wird auch klar dargetan, dass die Aktiengesellschaft die entsprechende Rechtsträgerin ist. Dies hat in vieler Hinsicht klare Konsequenzen. Es wird im Rechtsverkehr zwischen dem „Unternehmen Spital“ und Dritten jeder Zweifel behoben, dass die normale Konkurrenzsituation spielt und nicht öffentlich-rechtliche Rücksichten genommen werden müssen. Dies gilt auch insbesondere im Personalwesen.

Es kann auf die Kantone Aargau, Thurgau und Zug verwiesen werden. Andere Kantone prüfen den Weg über eine Aktiengesellschaft auch.

Auch im Hinblick der im Rahmen des Bundes (im KVG vorgesehene Änderungen) ins Haus stehende Neuregelung der Spitalfinanzierung würde der Weg über eine Aktiengesellschaft erhebliche Schwierigkeiten gar nicht entstehen lassen.

Wir schlagen ein zweistufiges Vorgehen vor, indem über das Gesetz erst beraten werden soll, wenn feststeht, welche Rechtsform gewählt werden soll.

3. Zu § 3 (Aufgaben)

Keine Bemerkungen.

4. Zu § 4 (Leistungsaufträge)

Keine Bemerkungen.

5. Zu § 5 (Leistungsvereinbarungen)

Die Leistungsvereinbarungen sollten längerfristigen Charakter haben. Die Unternehmensführung wird gemäss Entwurf zum Spitalgesetz nicht zu einer langjährigen Strategie angehalten, wenn jährlich mit dem „Hauptkunden“ die Leistungen vereinbart werden können. Sollte man sich für eine Aktiengesellschaft als Rechtsform für das „Unternehmen Spital“ entscheiden, müsste diese Frage ohnehin neu und wahrscheinlich anders geregelt werden.

6. Zu § 6 (Unternehmerische Tätigkeit)

Wir streben eine viel grössere unternehmerische Unabhängigkeit der Spitäler an; aus diesem Grund befürworten wir auch eine Aktiengesellschaft anstelle einer öffentlich-rechtlichen Anstalt.

II. Organisation

1. Kantonale Behörden

1. Zu § 7 (Grosser Rat)

- Für den Fall einer öffentlich-rechtlichen Anstalt: Keine Bemerkungen.
- Sofern die Rechtsform der Aktiengesellschaft gewählt wird, kann der Beschluss über die Höhe des Aktienkapitals ebenfalls in die Kompetenz des Grossen Rates gelegt werden. Hingegen ist die Genehmigung des Geschäftsberichtes der Generalversammlung vorbehalten. Zwangsläufig wird dies wohl in der Kompetenz des Regierungsrates sein, der den Kanton Luzern an der Generalversammlung der Aktiengesellschaft zu vertreten hat oder die entsprechende Vertretung organisieren muss.

2. Zu § 8 (Regierungsrat)

- Die vorgesehene Formulierung gibt für eine öffentlich-rechtliche Anstalt zu keinen Bemerkungen Anlass.
- Sofern eine Aktiengesellschaft gegründet wird, werden viele Tätigkeiten des Regierungsrates nicht mehr notwendig sein, weil eo ipso der Verwaltungsrat der Aktiengesellschaft dafür zuständig ist.

Es wird darauf hingewiesen, dass ausschliesslich für die oberste Unternehmensführung zuständig ist. Es handelt sich dabei um ein unentziehbares Recht des Verwaltungsrates, welches auch ein Delegationsverbot an das Aktionariat bzw. die Gemeindeversammlung beinhaltet. Letztlich würde die Rechtsform der Aktiengesellschaft den Regierungsrat von vielen Verpflichtungen entlasten.

3. Zu § 9 (Gesundheits- und Sozialdepartement)

Es kann auf das Vorstehende zum Gesamtregierungsrat verwiesen werden. Auch das Gesundheits- und Sozialdepartement würde massiv entlastet, sofern man sich für eine Aktiengesellschaft entscheiden würde.

4. Zu § 10 (Finanzkontrolle)

Es kann auf das Vorstehende zu §§ 8 und 9 verwiesen werden. Solange eine öffentlich-rechtliche Anstalt besteht, muss mindestens die Oberaufsicht der Revision der Spitalrechnung bei der Finanzkontrolle liegen. Diese ist das Fachorgan der Regierung für diesen Zweck. Es stellt sich aber die Frage, ob die Finanzkontrolle nicht auch Revisionsfirmen damit beauftragen kann. Bei einer Aktiengesellschaft ist es Sache der Generalversammlung, die Revisionsstelle zu bestimmen. Dies dürfte nicht mehr im Spitalgesetz geregelt werden.

2. Organe der kantonalen Spitäler

a. Spitalrat

5. Zu §§ 11 (Funktion und Aufgaben) und 12 (Zusammensetzung)

Mit der Einführung des Spitalrates wird der Versuch unternommen, die oberste Unternehmensführung an ein Gremium zu delegieren. Die vorgeschlagene Lösung scheint für eine öffentlich-rechtliche Anstalt eine gute Lösung zu sein.

Für den Fall, dass man sich für eine Aktiengesellschaft entscheiden würde, käme diese Aufgabe der obersten Unternehmensleitung, dem Verwaltungsrat der Aktiengesellschaft zu.

Die §§ 11 und 12 würden insgesamt überflüssig. Es stellt sich auch die Frage, ob man § 11 nicht analog den entsprechenden Bestimmungen im Obligationenrecht formulieren soll, indem man klar regelt, welche Minimalaufgaben der Verwaltungsrat haben soll, ohne sich allzu fest in die Details zu verlieren.

b. Spitaldirektorin / Spitaldirektor

6. Zu § 13 (Funktion und Aufgaben)

- Solange der Weg über eine öffentlich-rechtliche Anstalt gewählt wird und solange die Möglichkeit offen bleibt, anstelle eines einzigen „Unternehmens Spital“ sämtliche kantonalen Spitäler als mehrere eigenständige Unternehmen zu führen, gibt die vorgeschlagene Formulierung zu keinen Bemerkungen Anlass.
- Wird der Weg über eine Aktiengesellschaft gewählt, so kann § 13 im Gesetz vollumfänglich gestrichen werden. Es ist Sache des Verwaltungsrates der Aktiengesellschaft, wie er die Geschäftsführung organisiert und bestellt. Ebenso ist es Sache des Verwaltungsrates, die Geschäftsführung an einen Geschäftsführer oder eine mehrköpfige Geschäftsleitung zu delegieren. Er hat dabei lediglich die nicht delegierbaren Funktionen zu beachten.

III. Betriebsführung, Organisation und externes Controlling

1. Zu § 14 (Betriebsführung und Organisation)

- Der Vorschlag gibt für den Fall einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zu keinen Bemerkungen Anlass.
- Bei der Wahl der Rechtsform einer Aktiengesellschaft kann der gesamte Artikel gestrichen werden.

2. Zu § 15 (Externes Controlling)

- Für den Fall einer öffentlich-rechtlichen Anstalt:
Es ist sicher richtig, dass das Gesundheits- und Sozialdepartement die Einhaltung der vereinbarten Leistungsaufträge begleitet, überwacht und auswertet. So werden Überraschungen vermieden. Hingegen stellt sich die Frage, ob diese Kontrollen und diese Begleitung auch ein Controlling sein können und sein müssen.

Unter Controlling versteht man in der Regel eine Steuerungsfunktion. Sobald das Gesundheits- und Sozialdepartement Steuerungsfunktionen im Rahmen eines Controllings übernimmt oder an Dritte delegiert, wird in die Autonomie und Verantwortung der Unternehmungsleitung eingegriffen. Es stellt sich die Frage, ob dies tatsächlich gewünscht wird. Allenfalls ist der Begriff Controlling zu vermeiden und eben mit Überwachung zu ersetzen.

- Aktiengesellschaft:
Es erscheint uns undenkbar, dass ausserhalb der aktienrechtlichen Verantwortung eine Kontrolle eingerichtet wird. Ein externes Controlling (sei es durch Departement oder durch Dritte) erscheint uns als Führungsinstrument ausgeschlossen zu sein.

Hingegen ist es selbstverständlich möglich, im Rahmen der aktienrechtlichen Revisionsstelle eine permanente Begleitung zu organisieren. Hingegen ist ausdrücklich auch darauf hinzuweisen, dass die Unabhängigkeit dieser Revisionsstelle gewahrt werden muss. Diese darf nicht in die operative Führung eingreifen. Damit fällt sie als Controlling-Instrument ausser Betracht.

IV. Finanzierung

1. Zu § 16 (Dotationskapital)

Die Höhe des Dotationskapitals bzw. des Aktienkapitals muss aufgrund der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten errechnet werden. Grundsätzlich soll das Unternehmen mit genügend Dotations- oder Aktienkapital ausgestattet sein. Insbesondere ist zu vermeiden, dass das „Unternehmen Spital“ mit zu wenig Eigenkapital ausgestattet wird. Es kann nicht sein, dass zur Abwendung von Liquiditätsproblemen oder zur Beseitigung von Symptomen der Unterkapitalisierung der Weg über die Freigabe von grundsätzlich bewilligtem Dotationskapital für die Lösung von betriebswirtschaftlichen Sonderproblemen gesucht wird. Im Übrigen ist es auch für die öffentlich-rechtliche Lösung bedenklich, einen Rahmen von mindestens drei bis höchstens zwanzig Millionen Dotationskapital dem Regierungsrat zur Verfügung zu stellen. Der Kapitalbedarf kann genauer ermittelt werden.

Die betriebswirtschaftlichen Erfordernisse müssen das Eigenkapital festlegen und dieses muss der Kanton zur Verfügung stellen. Weiter ist davon abzusehen, dass das Dotationskapital „zu den Selbstkosten“ zur Verfügung gestellt werden soll. Als Eigenkapital ist die Bedienung des Dotationskapitals unseres Erachtens vom Erfolg der Unternehmung abhängig. Der Unternehmensleitung sind Renditeziele vorzugeben.

Das Dotationskapital muss entweder vom Regierungsrat festgelegt werden, oder es wird im Gesetz für jede öffentlich-rechtliche Anstalt ein Dotationskapital festgelegt. Unter Hinweis auf das Vorstehende muss deshalb darauf hingewiesen werden, dass wahrscheinlich die Struktur von verschiedenen öffentlich-rechtlichen Anstalten oder verschiedenen Aktiengesellschaften nicht tauglich ist. Es muss eine einheitliche Unternehmensführung sämtlicher kantonalen Spitäler angestrebt werden. Dem „Unternehmen Spital“ ist ein betriebswirtschaftlich definiertes Kapital zur Verfügung zu stellen. Es ist Sache der Unternehmensleitung, die betriebswirtschaftlich notwendige Verteilung innerhalb der verschiedenen Unternehmensteile vorzunehmen.

Bei der Aktiengesellschaft legt das statutarische Grundkapital die Höhe des Aktienkapitals fest.

Die Höhe des Aktienkapitals oder Dotationskapitals wird auch massgeblich davon beeinflusst, welche Lösung für die betriebsnotwendigen Liegenschaften getroffen wird. Es kann dazu zu unseren Ausführungen unter dem Abschnitt VI. nachstehend verwiesen werden.

2. Zu § 17 (Finanzierung der Aufgaben)

Keine Bemerkungen. Es wird darauf verwiesen, dass der Globalkredit letztlich die Defizitgarantie beschränkt bzw. die von der öffentlichen Hand geforderten, aber nicht durch Leistungen einzubringenden Kosten zu decken hat.

3. Zu § 18 (Tarife)

Die vorgesehene Tarifgestaltung bedingt transparente und korrekte Kostenrechnungen.

Die Frage, ob letztlich ein Kostentarif anzuwenden ist, oder ob nicht auch die Marktbedingungen bei der Tarifgestaltung berücksichtigt werden müssen, ist unseres Erachtens zu diskutieren. Letztlich hat sich das Unternehmen (egal in welcher Rechtsform) nach den Marktbedingungen zu richten. Die vorgeschlagene Lösung enthebt letztlich die Unternehmensführung, die eigenen Kosten im Griff zu halten. Die Tarife sollen mindestens kostendeckend bemessen werden. Dies bedeutet, dass sämtliche anfallenden Kosten einfach bei der Bemessung der Tarife auf die wenigen nicht dem Sozialversicherungsrecht unterstellten Leistungsempfänger überbunden werden sollen. Dies wird rasch dazu führen, dass die Bilanz zwischen Qualität und Kosten zu Ungunsten der Kosten ausgehen wird. Die Befürchtung, dass gutzahlende Privatpatienten letztlich ihre Leistungen anderswo suchen, ist vorhanden.

4. Zu § 19 (Globalkredit)

- Abs. 1:
Keine Bemerkungen.

- Abs. 2:
Die vorgeschlagene Formulierung verpflichtet den Kanton, Defizite bzw. Kreditüberschreitungen zu übernehmen. Damit wird die Verantwortung der Unternehmensführung (egal ob Spitalrat oder Verwaltungsrat) verwässert bzw. aufgehoben. Es soll wohl die Möglichkeit bestehen, nicht vermeidbare Kreditüberschreitungen bzw. Fehlbeträge zu Lasten der Staatsrechnung zu übernehmen. Hingegen soll die Unternehmensführung gezwungen werden, innerhalb der betrieblichen Führung die Kosten und die Tätigkeit des Unternehmens den Möglichkeiten anzupassen und nicht hinterher vom Staat als Träger der öffentlichen Anstalt oder als Aktionär jedes Jahr Sanierungsbeiträge fordern zu können.

- Über die Verteilung eines nicht bezogenen Globalkredites:
Der vorgeschlagenen Lösung können wir zustimmen. Es soll ein Anreiz geschaffen werden.

5. Zu § 20 (Fremdmittel)

Einer Aktiengesellschaft muss es gestattet sein, mindestens für Investitionen fremde Mittel aufzunehmen.

V. Finanzhaushalt und Rechnungsführung

1. Zu § 21 (Finanzhaushalt)

- Für den Fall einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung: Keine Bemerkungen.
- Auch hier wäre die Unternehmensführung im Rahmen einer Aktiengesellschaft einfacher, weil keine besonderen Reglemente und Bestimmungen aufgestellt werden müssten. Die Rechnungslegungsvorschriften für die Aktiengesellschaft sind bekannt.

2. Zu § 22 (Entwicklungs- und Finanzplan)

- Für den Fall einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung des Unternehmens: Keine Bemerkungen.
- Für eine Aktiengesellschaft: Der Verwaltungsrat hat im Rahmen von Statuten und Gesetz die Führungsinstrumente festzulegen und zu überwachen.

3. Zu § 23 (Jahresrechnung)

Es kann sinngemäss auf das Vorstehende verwiesen werden.

VI. Gebäulichkeiten und Betriebseinrichtungen

1. Zu § 24 (Gebäulichkeiten)

Die Teilung zwischen Betriebseinrichtungen und Immobilien erscheint uns wenig zweckmässig. Das Anliegen des Kantons, das Eigentum an den Grundstücken nicht zu verlieren, mag in einem gewissen Sinn gerechtfertigt zu sein. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Grundstücke im Eigentum des Kantons bleiben können, für die Gebäulichkeiten aber Baurechtsgrundstücke errichtet werden, sodass der Betrieb bzw. das Unternehmen Eigentümerin der Gebäude sind. Es soll auch unter betriebswirtschaftlichen Grundsätzen gelten, dass das Unternehmen für den Bestand, die Erneuerung wie auch den Ersatz der Gebäude selbst verantwortlich ist. Die vorgeschlagene Lösung verwischt die unternehmerische Verantwortung. Es kann auch nicht sein, dass ein marktgerechter Mietzins alle Risiken des Grundeigentümers abdecken soll.

Zu gross dürfte bei einer Miete die Versuchung der Spitalleitung sein, beim Kanton hohe Anforderungen an Gebäulichkeiten zu stellen, die dann nicht mit kostendeckenden Mietzinszahlungen abgegolten werden können. Uns erscheint eine Lösung, die Grundstücke zu einem angemessenen (er kann durchaus wohlwollend und relativ tief sein) Baurechtszins zur Verfügung zu stellen, und die Verantwortung für die Gebäude aber durch Baurechtsgrundstücke dem Unternehmen zu übertragen. Das Unternehmen soll die Gebäude finanzieren, unterhalten, bewirtschaften, erneuern und die entsprechenden Kosten tragen. Dies hat dann auch einen Einfluss auf die Höhe des Dotations- oder Aktienkapitals. Es muss eine gesunde Finanzierung möglich sein, d.h. es muss ein ausgewogener Mix zwischen verzinsbarem Fremdkapital und Eigen- bzw. Risikokapital sein.

Es ist letztlich Sache der Unternehmensleitung, ihre Gebäude zu transformieren oder neu zu machen. Es macht wenig Sinn, wenn der Kanton als Investor auftritt und nach Wünschen des „Unternehmens Spital“ Gebäude errichtet, ohne die betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten zu erfüllen.

2. Zu § 25 (Betriebseinrichtungen)

Keine Bemerkungen.

VII. Personal

1. Zu §§ 26 (Grundsätze) und 27 (Rechte / Pflichten der Ärztinnen und Ärzte)

Wir befürworten vor allem auch mit Bezug auf die Personalführung eine aktienrechtliche Lösung. Die Aktiengesellschaft wäre im Verkehr mit ihren Angestellten dem privaten Recht unterstellt. Dieses erscheint wesentlich flexibler als die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen des Personalgesetzes. Die Unternehmensführung muss vor allem auch in Personalfragen, die sehr entscheidende Einflüsse auf die Betriebsrechnung haben, volle Führungsfreiheit erhalten. Dies ist nicht der Fall, solange die Unternehmensführung des „Unternehmens Spital“ die Bestimmungen des Personalgesetzes einhalten muss. Aus diesem Grund befürworten wir, wie bereits mehrfach erwähnt, eine Aktiengesellschaft.

Selbst für den Fall einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ist diese Frage neu zu regeln. Auch die öffentlich-rechtliche Anstalt soll in Personalfragen unabhängig von der öffentlich-rechtlichen Personalführung sein. Grundsätzlich soll das „Unternehmen Spital“ seine Rechtsbeziehung zum Personal selbständig und unabhängig regeln. Es wird darauf hingewiesen, dass die Mitarbeiter der Luzerner Kantonalbank nie dem Personalgesetz unterstellt waren. Die Bank hatte ihre Angestellten stets privatrechtlich angestellt.

VIII. Rechtsbeziehungen, Haftung und Rechtsschutz

1. Zu §§ 28 - 31

Es kann auf die grundsätzlichen Überlegungen zur Frage der öffentlichen Anstalt oder einer Aktiengesellschaft verwiesen werden. Sobald die Rechtsform einer Aktiengesellschaft gewählt wird, erübrigen sich hier spezielle Regelungen.

IX. Schluss- und Übergangsbestimmungen

1. Zu § 32 (Betriebsübernahme)

Es kann auf das Vorstehende betreffend Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlicher Anstalt und Aktiengesellschaft verwiesen werden.

2. Zu §§ 33 (Weitergeltendes Recht) und 34 (Inkrafttreten)

Keine Bemerkungen.

Wir danken Ihnen, dass Sie uns Gelegenheit geboten haben, im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen.

Mit freundlichen Grüssen
PULSUS

Dr. med. Walter Häcki
Vizepräsident PULSUS

Marco Bazzani
Geschäftsstelle