



## Gesetzesinitiative

### "Unser Kantonsspital ist Service public"

Bericht und Antrag des Regierungsrates  
vom 27. Oktober 2009

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 25. Mai 2009 reichten Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees unter der Führung von Josef Lang, Präsident Alternative Kanton Zug (neu Alternative-die Grünen Kanton Zug), die Gesetzesinitiative "Unser Kantonsspital ist Service public" ein. Die Staatskanzlei stellte mit Verfügung vom 26. Mai 2009 fest, dass die Initiative die Anforderungen gemäss § 35 Abs. 1 bis 3 der Kantonsverfassung erfüllt und somit formell richtig zustande gekommen ist. Der Kantonsrat nahm an der Sitzung vom 28. Mai 2009 vom Eingang Kenntnis.

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zur Gesetzesinitiative "Unser Kantonsspital ist Service public". Den Bericht gliedern wir wie folgt:

<b>1.</b>	<b>In Kürze</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Hintergrund</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>Inhalt der Initiative</b>	<b>3</b>
<b>4.</b>	<b>Argumente der Initiantinnen und Initianten</b>	<b>3</b>
<b>5.</b>	<b>Stellungnahme des Regierungsrates</b>	<b>3</b>
5.1	Demokratisch legitimierte und bewährte Rechtsform	3
5.2	Wirksame Einflussmöglichkeiten des Kantons	4
5.3	Gemeinnützige Ausrichtung	5
5.4	Flexible und zukunftsfähige Lösung	6
5.5	Soziale und attraktive Arbeitgeberin	7
5.6	Gleichwertige Haftung	8
<b>6.</b>	<b>Stellungnahme der Minderheitsaktionärin</b>	<b>9</b>
<b>7.</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>9</b>
<b>8.</b>	<b>Antrag</b>	<b>10</b>

#### 1. In Kürze

**Die Gesetzesinitiative "Unser Kantonsspital ist Service public" verlangt, dass das Zuger Kantonsspital wieder eine öffentlich-rechtliche Organisationsform hat. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.**

#### **Nicht gewinnorientierte, gemeinnützige Aktiengesellschaft**

Die Zuger Kantonsspital AG ist heute eine nicht gewinnorientierte, gemeinnützige Aktiengesellschaft im Besitz des Kantons Zug (rund 94 Prozent) und der Stiftung Pflegezentrum Baar (rund 6 Prozent). Sie ist als Betriebsgesellschaft für die Führung des Spitals zuständig, während die

Gebäude gänzlich im Besitz des Kantons sind. Die öffentlichen Interessen sind in dieser Konstellation vollumfänglich gewährleistet. Eine Änderung der Rechtsform würde keine Vorteile bringen.

### **Bewährte Rechtsform**

Bis 1999 war das Kantonsspital eine öffentlich-rechtliche Anstalt. Der Wechsel zur Aktiengesellschaft erfolgte beim Zusammenschluss mit dem Spital Baar. Die Stimmbewölkerung hat das entsprechende Gesetz mit einem Mehr von 64 Prozent gutgeheissen. Seither hat sich das Kantonsspital erfolgreich entwickelt. Die Marktstellung wurde gestärkt und das Leistungsangebot zeitgemäss ausgebaut. Auch das Personal hat profitiert, und zwar in Form von attraktiven Anstellungsbedingungen und einem Gesamtarbeitsvertrag. Die Rechtsform der Aktiengesellschaft hat sich also nicht nachteilig ausgewirkt. Das Gegenteil ist der Fall.

Wenn es Probleme gab, konnten diese immer im bestehenden Rahmen gelöst werden. Denn der Kanton verfügt über zahlreiche Einflussmöglichkeiten – als Eigentümer der Spitalliegenschaften, als Hauptaktionär, als gesundheitspolitische Steuerungsbehörde und seit 2009 über seinen offiziellen Vertreter im Verwaltungsrat.

### **Mehr Risiken als Chancen**

Bei einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform müssten die Entscheidungskompetenzen des Kantons gesetzlich geregelt werden. Massgebend wäre somit die konkrete Ausgestaltung der Bestimmungen. Die Erfahrungen aus der Zeit, als das Kantonsspital noch eine öffentlich-rechtliche Anstalt war, haben jedoch gezeigt, dass Schwierigkeiten mit der Kompetenzabgrenzung sowie eine Vermischung der politischen und unternehmerischen Verantwortlichkeiten kaum zu vermeiden sind.

Eine Änderung der Rechtsform wäre deshalb mit viel mehr Risiken als Chancen für die Gesundheitsversorgung im Kanton Zug und die Wettbewerbsfähigkeit des Kantonsspitals verbunden. Insbesondere würde ein solches Unterfangen zusätzliche Unruhe in den Betrieb bringen, und dies in einer Zeit, in der sich das Spital ganz auf die gesundheitspolitischen Herausforderungen der nächsten Jahre konzentrieren muss. Deshalb spricht sich der Regierungsrat gegen die Initiative und für die Beibehaltung der gemeinnützigen Aktiengesellschaft als Rechtsform aus. Diese Position vertritt auch die Stiftung Pflegezentrum Baar als Minderheitsaktionärin der Zuger Kantonsspital AG.

## **2. Hintergrund**

Das Kantonsspital ist 1981 aus der Übernahme des Bürgerspitals Zug durch den Kanton Zug hervorgegangen. Es hatte damals den Status einer Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Ende der Neunzigerjahre erfolgte eine Konsolidierung der Zuger Spitallandschaft. In der Folge sollten das Kantonsspital Zug und das Spital Baar in einer gemeinsamen Betriebsgesellschaft zusammengeführt werden, und zwar als privatrechtliche Aktiengesellschaft. Zu diesem Zweck verabschiedete der Kantonsrat am 27. August 1998 das neue Gesetz über das Kantonsspital (GS 27, 279; aufgehoben per 31. Dezember 2008). Dagegen wurde das Referendum ergriffen, doch haben die Stimmberechtigten der Vorlage am 7. Februar 1999 mit einem Mehr von rund 64 Prozent zugestimmt. Somit konnte am 20. April 1999 eine Aktiengesellschaft zum gemeinsamen Betrieb der Spitäler in Baar und Zug gegründet werden (Spitalbetriebe Baar-Zug AG; heute: Zuger Kantonsspital AG).

Schon damals bestand die Absicht, die beiden Spitäler in Zug und Baar in ein neu zu erstellendes Zentralspital zu überführen. Grundlage dafür bildete das Gesetz über das Zentralspital vom 25. März 1999 (BGS 826.12). Darin waren insbesondere der Standort (Baar), das Eigentum am neuen Spital (Kanton) und die Rechtsform der Betriebsgesellschaft (privatrechtliche Aktiengesellschaft) geregelt. Die Standortfrage war jedoch sehr kontrovers, so dass auch gegen diese Vorlage das Referendum ergriffen wurde. Schliesslich wurde das Gesetz über das Zentralspital in einer Volksabstimmung am 24. Oktober 1999 knapp angenommen.

Rund neun Jahre später konnte der Neubau des Zuger Kantonsspitals in Baar bezogen werden. Betreiberin ist die Zuger Kantonsspital AG (nachfolgend: Zuger Kantonsspital). 93.75 Prozent des Aktienkapitals gehören dem Kanton, die restlichen 6.25 Prozent gehören der Stiftung Pflegezentrum Baar.

### **3. Inhalt der Initiative**

Die Initiative ist in Form der allgemeinen Anregung gehalten und trägt folgenden Wortlaut:

*Das Gesetz über das Zentralspital vom 25. März 1999 ist so zu ändern, dass das Zuger Kantonsspital eine öffentlich-rechtliche Organisationsform hat.*

Hinweis: Der Titel des Gesetzes über das Zentralspital vom 25. März 1999 lautet neu "Gesetz über das Zuger Kantonsspital" (Änderung gemäss § 70 Ziff. 3 des Gesetzes über das Gesundheitswesen vom 30. Oktober 2008 [GesG, BGS 821.1]; in Kraft am 1. März 2009).

### **4. Argumente der Initiantinnen und Initianten**

Die Initiantinnen und Initianten argumentieren, dass der Kanton zwar praktisch Alleinbesitzer des Kantonsspitals sei und das finanzielle Risiko trage, aber keine unmittelbaren Mitbestimmungsrechte habe. Die Gesundheitsversorgung sei eine öffentliche Aufgabe und dürfe somit nicht den Profitmaximen und dem Renditedenken unterworfen werden. Zudem habe der Kanton eine soziale Verantwortung gegenüber dem Personal des Kantonsspitals, welches Anrecht auf faire Löhne und gute Arbeitsbedingungen habe. Schliesslich sollen betroffene Menschen in Haftungsfällen nicht den Weg über eine privatrechtliche Haftungsklage gehen müssen. Alle diese Forderungen liessen sich weitaus am besten mit der Rückkehr zu einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform erfüllen.

### **5. Stellungnahme des Regierungsrates**

Der Regierungsrat lehnt die Initiative ab und begründet dies wie folgt:

#### **5.1 Demokratisch legitimierte und bewährte Rechtsform**

Die Frage der Rechtsform wurde im Rahmen der Beratungen zum neuen Gesetz über das Kantonsspital vom 27. August 1998 intensiv diskutiert. Der Kantonsrat hat sich schliesslich klar für die Führung des Betriebs durch eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ausgesprochen und die Gesetzesvorlage mit 59 : 10 Stimmen gutgeheissen. Auch die Annahme durch die Stimmbevölkerung erfolgte bei der Referendumsabstimmung mit einem Mehr von fast zwei Dritteln überaus deutlich. Die geltende Regelung ist somit sehr breit abgestützt.

Für die bestehende Rechtsform spricht auch die positive Gesamtbilanz, welche sich aufgrund der Entwicklung des Kantonsspitals in den zehn Jahren als Aktiengesellschaft ergibt. Das Spital hat die stationäre Akutversorgung von kranken und verunfallten Menschen stets auf hohem Niveau gewährleistet. Die Marktstellung wurde gestärkt und das Leistungsangebot zeitgemäss ausgebaut. Zudem war in der gesamten Periode nur ein einziges Mal ein kleines Defizit zu verzeichnen, während in den übrigen Jahren stets schwarze Zahlen präsentiert werden konnten. Davon hat nicht zuletzt auch das Personal profitiert. Die Rechtsform der Aktiengesellschaft hat also weder dazu geführt, dass die Versorgung der Bevölkerung gelitten hat oder die Weiterentwicklung des Angebots vernachlässigt wurde, noch haben sich die finanziellen Risiken für den Kanton erhöht oder die Anstellungsbedingungen für das Personal verschlechtert. Das Gegenteil ist der Fall.

Damit sei nicht verschwiegen, dass es im Bereich der obersten Führung temporär schwierige Situationen gab und auch die Kostensituation als angespannt bezeichnet werden muss. Diese Probleme haben ihre Ursachen jedoch nicht in der Rechtsform, sondern in jeweils sehr spezifischen Umständen. Entsprechend braucht es gezielte Korrekturmassnahmen, wie sie bereits eingeleitet oder umgesetzt wurden. Es wäre hingegen verfehlt, die Organisation als Ganzes in Frage zu stellen, zumal das Zuger Kantonsspital seinen Auftrag über die letzten zehn Jahre zuverlässig erfüllt hat und für die Zukunft gut positioniert ist.

## 5.2 Wirksame Einflussmöglichkeiten des Kantons

Ob das Spital eine öffentlich-rechtliche oder eine privatrechtliche Organisationsform hat, sagt alleine noch wenig über die Einflussmöglichkeiten des Kantons aus. Entscheidend ist vielmehr die konkrete Ausgestaltung der Entscheidungsstrukturen bzw. die Nutzung der vorhandenen Mitwirkungsinstrumente.

Bei einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform besteht ein sehr grosser Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber. Denkbar wäre etwa die Integration in die Verwaltung oder eine öffentlich-rechtliche Anstalt (selbstständig oder unselbstständig). Die Initiative ist diesbezüglich offen formuliert.

Eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt kann über einen sehr hohen Autonomiegrad verfügen, wenn etwa ihr oberstes Organ mit unabhängigen Mitgliedern besetzt ist und über grosse Kompetenzen verfügt. Letztere können beispielsweise beinhalten, dass die Geschäftsleitung ohne Rücksprache mit dem Kanton angestellt oder entlassen werden darf. Umgekehrt sind auch sehr strikte Formen der staatlichen Kontrolle möglich, wie etwa vor 15 Jahren beim Zuger Kantonsspital, als der Regierungsrat selbst für die Wahl der Oberärztinnen und Oberärzte zuständig war.

Bei einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist die Kompetenzordnung hingegen vom Obligationenrecht (OR; SR 220) vorgegeben. Im Fall des Kantonsspitals bestimmt der Kanton als Haupt- und Mehrheitsaktionär an der Generalversammlung über die Zusammensetzung des Verwaltungsrates. Er kann dabei auch eigene Vertreterinnen und Vertreter delegieren, wie er dies mit der Wahl von Christof Gügler als offiziellem Kantonsvertreter gemacht hat. Zudem kann er die Statuten ändern, welche ebenfalls von der Generalversammlung bestimmt werden. Weitere wichtige Kompetenzen umfassen die Genehmigung des Jahresberichts und der Jahresrechnung sowie die Entlastung der Mitglieder des Verwaltungsrates.

Neben diesen aktienrechtlichen Steuerungsinstrumenten gemäss Art. 620 ff. OR stehen dem Kanton auch noch die gesundheitspolitischen Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Dazu zählt insbesondere die Vereinbarung über das Leistungsprogramm (das aktuelle datiert vom 7. November 2006 und wurde auf das neue Spital in Baar ausgerichtet) sowie die Kompetenzen, welche sich direkt aus dem Bundesrecht ableiten, namentlich die Bestimmungen zur Krankenversicherung (Bundesgesetz über die Krankenversicherung; KVG; SR 832.10). Damit verfügt der Kanton über eine breite Palette von Einflussinstrumenten, welche es erlaubt, die öffentlichen Interessen auch gegenüber einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft umfassend und wirkungsvoll zu vertreten.

Dass der Regierungsrat gewillt und in der Lage ist, die Verantwortung für das Kantonsspital sowie die Gesundheitsversorgung wahrzunehmen, haben die Massnahmen im Nachgang zur Freistellung des CEO per 19. November 2008 gezeigt. Bereits am 21. November 2008 liess sich eine Delegation des Regierungsrates zusammen mit einem Vertreter der Minderheitsaktionärin vom Verwaltungsrat über die Hintergründe informieren. Am 25. November 2008 befasste sich der Regierungsrat als Gesamtgremium mit der Angelegenheit. Zwei Tage später wurde an einer ausserordentlichen Sitzung des Regierungsrates eine Task-Force zur Unterstützung des Verwaltungsrates eingesetzt. Am 7. Dezember 2008 bot der Verwaltungsrat seinen Rücktritt per Ende Jahr an. Daraufhin nominierte der Regierungsrat einen Übergangs-Verwaltungsrat, welcher am 22. Dezember 2008 gewählt wurde. Am 5. März 2009 erfolgte die Ergänzung mit einem offiziellen Kantonsvertreter und am 18. Juni 2009 die Wahl des neuen, ordentlichen Verwaltungsrates. Aufgrund des erfolgreichen Krisenmanagements des Regierungsrates hat sich die Situation stark beruhigt, und die entscheidenden Korrekturmassnahmen wurden eingeleitet. Dies belegt, dass die Rechtsform der Aktiengesellschaft einer aktiven Einflussnahme keineswegs im Weg steht: Wenn der Kanton als Hauptaktionär handeln muss, kann er handeln.

Schliesslich darf nicht vergessen werden, dass die Spitalbauten in Baar zu 100 Prozent dem Kanton gehören (§ 3 Abs. 2 des Gesetzes über das Zuger Kantonsspital; BGS 826.12). Die Zuger Kantonsspital AG ist lediglich Mieterin und Betreiberin der Anlagen. Damit kann der Kanton auch als Vermieter Einfluss auf die Nutzung der Liegenschaften nehmen und die öffentlichen Interessen konsequent zum Tragen bringen.

### 5.3 Gemeinnützige Ausrichtung

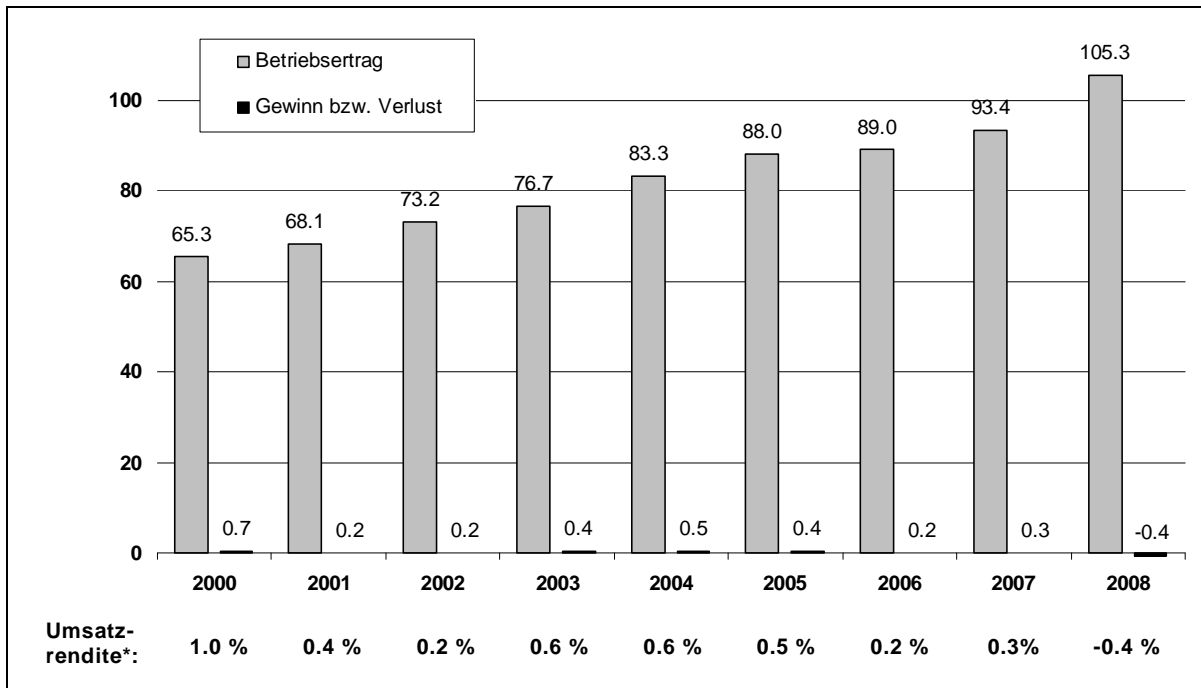
Es wird vorgebracht, dass bei einer privatrechtlichen Organisationsform das Profit- und Renditedenken dominiere. Das ist beim Zuger Kantonsspital nachweislich nicht der Fall. Art. 2 Abs. 5 der Statuten besagt unmissverständlich: "Die Gesellschaft verfolgt keinen Erwerbszweck; sie hat jedoch eine ausgeglichene Rechnung anzustreben." Es handelt sich somit um eine Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 Abs. 3 OR ("Die Aktiengesellschaft kann auch für andere als wirtschaftliche Zwecke gegründet werden."). Dieser Typus wird oft als gemeinnützige Aktiengesellschaft bezeichnet und findet insbesondere im Gesundheitswesen Anwendung (Beispiele: Solothurner Spitäler AG, bestehend aus dem Bürgerspital Solothurn, dem Kantonsspital Olten u. a.; REHAB Basel AG, Zentrum für Querschnittgelähmte und Hirnverletzte; Swiss DRG AG mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren sowie den Tarifpartnern als Aktionären).

Es ist somit kein Zufall, dass finanzielle Aspekte im Zweckartikel der Statuten des Zuger Kantonsspitals erst an fünfter Stelle kommen – hinter dem Betrieb des Spitals in Baar, der akuten medizinischen Schwerpunktversorgung der Bevölkerung, der Klinikorganisation und der Ausbildungstätigkeit. Folgerichtig sind renditebezogene Anreize für die Mitglieder des Verwaltungs-

rates vollständig ausgeschlossen. Art. 19 der Statuten besagt nämlich, dass die Vergütung vom Bilanzgewinn unabhängig sein muss und keine Tantiemen ausgerichtet werden dürfen.

Schliesslich sprechen auch die Zahlen eine klare Sprache. So bewegte sich die Umsatzrendite des Zuger Kantonsspitals stets im Bereich zwischen  $-0.4$  und  $+1.0$  Prozent, was kaum als übertrieben bezeichnet werden kann.

**Abbildung: Entwicklung Ertrag und Gewinn (Zuger Kantonsspital 2000 - 2008; Mio. Fr.)**



\*) Gewinn / Betriebsvertrag

Quelle: Zuger Kantonsspital

Die Rechtsform der Aktiengesellschaft kann folglich nicht generell gleichgesetzt werden mit Profitmaximierung. Vielmehr hat der Gesetzgeber mit Art. 620 Abs. 3 OR explizit die Möglichkeit vorgesehen, dass auch ein nicht wirtschaftlicher Zweck zulässig ist. Um eine solche gemeinnützige Aktiengesellschaft handelt es sich beim Zuger Kantonsspital. Dies wird auch von der Steuerverwaltung anerkannt, indem sie das Zuger Kantonsspital bei der Kantons- und Gemeindesteuer als auch bei der direkten Bundessteuer von der Steuerpflicht befreit hat (Entscheidung vom 3. Oktober 2000).

#### 5.4 Flexible und zukunftsfähige Lösung

Die Spitäler im Besitz der Kantone sind heute meistens als privatrechtliche Aktiengesellschaften oder als selbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts organisiert (**Beilage**). Nur noch in wenigen Fällen sind sie Teil der Verwaltung oder unselbstständige Anstalten und damit ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Im Kanton Zug sind alle Spitäler und Kliniken privatrechtlich organisiert – vier als Aktiengesellschaften (Zuger Kantonsspital, AndreasKlinik, Klinik Adelheid, Klinik Meissenberg) und eine als Verein (Psychiatrische Klinik Zugersee).

Vor 1999 wurde das Kantonsspital als öffentlich-rechtliche Anstalt geführt. In der Folge kam es oft zu Problemen mit der Kompetenzabgrenzung sowie zu einer Vermischung der politischen

und unternehmerischen Verantwortlichkeiten. Die Kommission für Spitalfragen zog in ihrem Bericht vom 13. Mai 1998 zum Gesetz über das Kantonsspital denn auch folgenden Schluss: "Mit der jetzt geltenden gesetzlichen Führungsstruktur lässt sich das Spital nicht effizient führen." (Vorlage Nr. 553.3 - 9541, S. 4)

Demgegenüber ist bei der Rechtsform der Aktiengesellschaft von Bedeutung, dass das Aktienrecht eine umfassende und durchdachte Organisationsstruktur bereitstellt. Diese Regelungen sind nicht nur klar und bewährt, sondern sorgen auch für eine saubere Trennung der Zuständigkeiten.

Ein weiterer Vorteil der Aktiengesellschaft besteht darin, dass auf einfache Art Kooperationen eingegangen werden können. Das zeigte sich beispielsweise bei der Zusammenführung des Kantonsspitals Zug und des Spitals Baar, als die Stiftung Spital Baar (heute: Stiftung Pflegezentrum Baar) auf einer beteiligungsfreundlichen Rechtsform beharrte und deshalb eine privatrechtliche Aktiengesellschaft befürwortete.

Schliesslich empfiehlt sich für Spitäler die Rechtsform der Aktiengesellschaft auch aus grundsätzlichen Überlegungen zur Organisation der Staatsaufgaben. Denn in Abgrenzung zur öffentlich-rechtlichen Anstalt hält der Bundesrat in seinem "Corporate-Governance-Bericht" fest, dass die privatrechtliche Aktiengesellschaft für Einheiten vorzusehen ist, "die mehrheitlich preisfinanziert am (allenfalls regulierten) Markt tätig sind, keine hoheitlichen Leistungen erbringen, die Voraussetzung für ihre wirtschaftliche Selbstständigkeit erfüllen und damit auch für die Beteiligung Dritter offen stehen." (Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben [Corporate-Governance-Bericht] vom 13. September 2006, BBI 2006 8268)

Ein Spital erfüllt diese Bedingungen geradezu idealtypisch. Dies gilt umso mehr, als sich die Konkurrenzsituation mit der neuen Spitalfinanzierung und der schweizweit freien Spitalwahl per Anfang 2012 intensivieren wird, so dass die Wettbewerbs-, Innovations- und Allianzfähigkeit weiter an Bedeutung gewinnt. Es wäre bedauerlich, wenn das Kantonsspital die entsprechenden Vorteile der Aktiengesellschaft durch eine Änderung der Rechtsform wieder verlieren würde.

## 5.5 Soziale und attraktive Arbeitgeberin

Bei der Diskussion um die Rechtsform wird oft die Befürchtung geäussert, dass bei einer privatrechtlichen Lösung das Personal schlechter gestellt würde und die Anstellungsbedingungen unter Druck kämen. Für das Zuger Kantonsspital trifft dies ganz klar nicht zu. Vorerst ist festzuhalten, dass auch in der Zeit als öffentlich-rechtliche Anstalt das Spitalpersonal auf privatrechtlicher Basis angestellt war. Der Geltungsbereich des kantonalen Personalrechts schliesst das Kantonsspital nämlich explizit aus (§ 1 Abs. 2 Personalgesetz, BGS 154.21: "Der Begriff «Kanton» wird in diesem Gesetz als Sammelbegriff für die Staatsverwaltung, die kantonalen Anstalten *mit Ausnahme des Kantonsspitals*, die Gerichte sowie die kantonalen Schulen verwendet.").

Mit der Überführung des Kantonsspitals in eine Aktiengesellschaft war der Druck gleichwohl gross, die bestehenden Konditionen weiterhin zu behalten bzw. langfristig festzuschreiben. Die nachfolgenden Verhandlungen mündeten in den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags (GAV) für das Personal des Zuger Kantonsspitals (ohne Ärzteschaft, Spitalleitung, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Auszubildende). Der GAV trat per 1. Oktober 2001 auf unbestimmte

Dauer in Kraft, wobei im Zusammenhang mit der Einführung eines neuen Gehaltsmanagements eine Anpassung per 1. Januar 2006 erfolgte.

Als Ergebnis des GAV profitierten die Angestellten nicht nur von der Sicherung der vorteilhaften Anstellungsbedingungen, sondern auch von zusätzlichen Verbesserungen (z. B. ausgebauter Kündigungsschutz bei Gründen, die von den Mitarbeitenden persönlich zu vertreten sind; Vorverlegung des Anspruchs auf eine fünfte Ferienwoche vom 50. auf das 45. Altersjahr; etc.). Zudem hat das Zuger Kantonsspital bei Gehaltsvergleichen mit anderen Zentralschweizer Spitälern in den letzten Jahren stets in der oberen Hälfte abgeschlossen. Schliesslich ist auch die grosszügige Regelung für die Nachtarbeit in der Zentralschweiz alles andere als üblich.

Das Zuger Kantonsspital kann somit zweifellos als fairer und sozialer Arbeitgeber bezeichnet werden. Die Anstellungsbedingungen sind attraktiv und durch einen GAV abgesichert. Dies ist ebenfalls eine Sonderlösung in der Zentralschweizer Spitallandschaft. Die Aktiengesellschaft hat sich also für das Personal keineswegs nachteilig ausgewirkt. Das wird auch in Zukunft so bleiben. Dafür sorgt alleine schon der Konkurrenzdruck. Denn ein Spital kann sich nur mit motivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfolgreich entwickeln.

## 5.6 Gleichwertige Haftung

Alle Spitäler und Kliniken im Kanton Zug müssen über eine angemessene Betriebshaftpflichtversicherung verfügen (§ 27 Abs. 1 Bst. e GesG). Damit ist sichergestellt, dass im Schadensfall eine ausreichende Deckung besteht – unabhängig von der Rechtsform.

Unterschiede gibt es hingegen bezüglich der gesetzlichen Grundlagen für die Haftung. Bei einem privatrechtlich organisierten Spital gelten grundsätzlich die Regeln der Haftung aus Vertrag (Art. 97 Abs. 1 OR in Verbindung mit Art. 398 Abs. 1 OR). Bei einer öffentlich-rechtlichen Trägerschaft können die Kantone hingegen auf dem Wege der Gesetzgebung abweichende Bestimmungen aufstellen (Art. 61 Abs. 1 OR). Massgebend sind dann die jeweiligen Staatshaftungsgesetze, im Kanton Zug das Verantwortlichkeitsgesetz (BGS 154.11).

Bei der Neuordnung der Zuger Verantwortlichkeitsgesetzgebung Ende der Achtzigerjahre wurden die Auswirkungen auf die öffentlich-rechtlichen Spitäler denn auch intensiv diskutiert. Schliesslich wurde festgelegt, dass der Staat nur dann für den Schaden aus der Spitalbehandlung haftet, "sofern er nicht nachweisen kann, dass seine Beamten kein Verschulden trifft" (§ 5 Abs. 4 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 1. Februar 1979, GS 21, 451; aufgehoben durch § 7 Abs. 2 des Gesetzes über das Zentralspital vom 25. März 1999). Materiell entspricht diese Bestimmung jedoch der privatrechtlichen Haftung von Art. 97 OR – ganz wie beabsichtigt: "Mit einer solchen Regelung erreichen wir, dass die Rechtsstellung des Patienten im öffentlichen Spital mit derjenigen des Patienten im privaten Spital weitestgehend identisch ist." (Ergänzungsbericht des Regierungsrates vom 4. Dezember 1978 zum Verantwortlichkeitsgesetz; Vorlage Nr. 4248, S. 2)

Selbstverständlich wäre bei einer Annahme der Initiative zu prüfen, ob die altrechtliche Regelung wieder in das Verantwortlichkeitsgesetz aufzunehmen ist oder für den Spitalbereich eine originäre staatliche Kausalhaftung gelten soll. Aber selbst im zweiten Fall würde sich für die Betroffenen nur wenig ändern. Dies belegen die Erfahrungen mit dem Haftungsgesetz des Kantons Zürich vom 14. September 1969, welche gezeigt haben, "dass die seinerzeit zur Verbesserung seiner prozess- und beweisrechtlichen Stellung eingeführte verschuldensunabhängige Kausalhaftung dem Geschädigten keine wesentlichen Vorteile gebracht hat im Vergleich



mit dem aus einem privaten Auftragsverhältnis klagenden Patienten." (Kuhn M. W.: Arzt und Haftung aus Kunst- bzw. Behandlungsfehlern, S. 622; in: Kuhn M. W. / Poledna T.: Arztrecht in der Praxis, 2. Auflage, Schulthess: 2007)

Schliesslich sind noch die Unterschiede beim Verfahren zu beachten. Während bei der Haftung nach Privatrecht das Spital die erste Anlaufstelle ist, müsste eine geschädigte Person bei einem öffentlich-rechtlich organisierten Kantonsspital ihr Begehren schriftlich bei der Sicherheitsdirektion einreichen (Vorverfahren gemäss § 20 des Verantwortlichkeitsgesetzes). Dass ein solcher Umweg nicht effizient ist und einer schnellen Einigung im Wege steht, erscheint offensichtlich. Zudem wird in beiden Fällen eine sehr enge Koordination mit den Spezialistinnen und Spezialisten der jeweiligen Haftpflichtversicherung erfolgen, so dass die materielle Beurteilung letztlich kaum abweichen würde. Folglich ergeben sich auch in dieser Hinsicht keine konkreten Vorteile für die Betroffenen.

## **6. Stellungnahme der Minderheitsaktionärin**

Die Stiftung Pflegezentrum Baar ist mit einem Anteil von 6.25 Prozent am Aktienkapital des Zuger Kantonsspitals beteiligt. Dieser Anteil könnte im Rahmen einer allfälligen Kapitalerhöhung bei Nichtausübung des Bezugsrechts auf rund 1 Prozent sinken (Vorlage Nr. 1848.1 - 13153). Gleichwohl wäre die Stiftung von einer Änderung der Rechtsform direkt betroffen. Die Gesundheitsdirektion hat deshalb die Minderheitsaktionärin um eine Stellungnahme gebeten. Mit Schreiben vom 20. Oktober 2009 äussert sich die Stiftung Pflegezentrum Baar wie folgt:

"Wir stellen uns gegen eine Änderung der Rechtsform. Die Betriebsgesellschaft in Form einer AG entstand vor etwas mehr als 10 Jahren aus der Fusion zwischen Kantonsspital und Akutspital Baar. Teil des Entscheids war, unsere Stiftung als Aktionärin mit "ins Boot" zu nehmen.

Neben dieser historischen Komponente ist zu beachten, dass ein Teil der Infrastruktur Zuger Kantonsspital / Pflegezentrum Baar von beiden Betrieben gemeinsam genutzt wird (z. B. Anlieferung, Aufbahrung, Warmwasserversorgung, Schutzräume, Heizung). Als Minderheitsaktionärin hat die Stiftung bessere Mitsprachemöglichkeiten bei der Regelung der gemeinsamen Nutzung als es dies bei einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform des Kantonsspitals wäre.

Schliesslich geht es auch um die Zukunft des "Gesundheitsbezirks Baar" (Spital, Pflegezentrum sowie weitere Angebote auf dem Areal unserer Stiftung). Bei der Weiterentwicklung dieses Gebiets kann die Stiftung ihre eigenen künftigen Interessen besser wahrnehmen, wenn sie als Aktionärin in der Zuger Kantonsspital AG vertreten ist."

## **7. Schlussfolgerungen**

Eine Rückführung des Zuger Kantonsspitals in eine öffentlich-rechtliche Form bringt keine Vorteile für die Gesundheitsversorgung im Kanton Zug sowie die Patientinnen und Patienten. Sie führt weder zu einer Senkung der Gesundheitskosten noch zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantonsspitals. Vielmehr würde ein solches Unterfangen zusätzliche Unruhe bringen in einer Zeit, in der sich das Kantonsspital ganz auf die gesundheitspolitischen Herausforderungen der nächsten Jahre konzentrieren muss.

Die Rechtsform des Zuger Kantonsspitals als nicht gewinnorientierte, gemeinnützige Aktiengesellschaft ermöglicht effiziente Strukturen und die nötige Flexibilität. Gleichzeitig hat der Kanton genügend Einflussmöglichkeiten – als Eigentümer der Spitalliegenschaften, als Hauptaktionär, als gesundheitspolitische Steuerungsbehörde sowie über seinen offiziellen Vertreter im Verwaltungsrat. Dadurch ergibt sich eine ausgeglichene Balance zwischen den öffentlichen Interessen des Kantons und den unternehmerischen Freiheiten des Spitals. Dieser Mix bietet die beste Gewähr für eine erfolgreiche Zukunft des Zuger Kantonsspitals, insbesondere im Interesse der Patientinnen und Patienten sowie des Personals.

## **8. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht stellen wir Ihnen folgenden Antrag:

Die Gesetzesinitiative "Unser Kantonsspital ist Service public" sei ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Zug, 27. Oktober 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio

## **Beilage**

- Tabelle 'Spitäler im Eigentum der Kantone (per Ende 2007)'