Gesetz über das Zentrum für Labormedizin

und

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Nachtrags zur Verordnung über die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 5. Mai 2009

Inhaltsverzeichnis Seite

Zusammenfasssung ... 3

1. Ausgangslage ... 4
   - 1.1. Institut für klinische Mikrobiologie und Immunologie und Institut für klinische Chemie und Hämatologie ... 4
   - 1.2. Politische Vorgaben und Gutachterberichte ... 5
     - 1.2.1. Vorstösse aus Kantonsrat und Regierung ... 5
     - 1.2.2. Gutachterberichte: Zusammenfassung der Ergebnisse ... 6
     - 1.2.3. Beschluss des Kantonsrates in Zusammenhang mit dem Massnahmenpaket MP'04 ... 7
   - 1.3. Notwendige Neuausrichtung von IKMI und IKCH ... 7

2. Analyse des Marktumfeldes von IKMI und IKCH ... 8
   - 2.1. Gesamthaft verfügbarer Markt ... 8
   - 2.2. Konkurrenzsituation ... 8
     - 2.2.1. Struktur der Anbieter ... 8
     - 2.2.2. Geographisch relevanter Markt ... 9
     - 2.2.3. Direkte Konkurrenten von IKMI und IKCH im Raum Ostschweiz ... 9
     - 2.2.4. Stellung von IKMI und IKCH im Markt für Labormedizin ... 10
   - 2.3. Kundenanalyse ... 10
     - 2.3.1. Kundenstruktur von IKMI und IKCH ... 10
     - 2.3.2. Beurteilung aus Kundensicht ... 11
   - 2.4. Entwicklungen und Trends im Markt für Labormedizin ... 12
     - 2.4.1. Technologischer Fortschritt ... 12
     - 2.4.2. Rechtliche und gesundheitspolitische Rahmenbedingungen ... 12
     - 2.4.3. Gesamtwirtschaftliche Aspekte ... 13
     - 2.4.4. Demographische Entwicklung ... 13
     - 2.4.5. Fachliche Trends ... 14
     - 2.4.6. Veränderung von Marktstruktur und Kundenbedürfnissen ... 14
   - 2.5. Chancen und Risiken für IKMI und IKCH ... 15
     - 2.5.1. Marktchancen ... 15
     - 2.5.2. Risiken ... 16

3. Ordnungspolitische Zielsetzungen ... 16
   - 3.1. Sicherstellung der politisch erwünschten Leistungserbringung ... 16
     - 3.1.1. Strukturelle Aspekte einer flächendeckenden Versorgung ... 16
     - 3.1.2. Nutzung fachlicher Synergien durch die örtliche Nähe zum Kantonsspital St.Gallen ... 17
     - 3.1.3. Bereitstellung Gemeinwirtschaftlicher Leistungen ... 17
   - 3.2. Sicherstellung der unternehmerischen Freiheit in einem dynamischen Markt ... 18
   - 3.3. Trägerschaft: Effektive und effiziente Steuerung durch den Kanton («Corporate Governance») ... 18
   - 3.4. Organisationsstruktur ... 19

3.4.1. Ausgangslage ... 19
3.4.2. Prüfung einer Integration der beiden Institute in das Kantonsspital St.Gallen ... 19
3.4.3. Zusammenfassung von IKMI und IKCH zu einem Zentrum für Labormedizin ... 20
3.5. Führungssystem ... 20
3.5.1. Führungsebenen ... 20
3.5.2. Führungsinstrumente ... 21
3.6. Rechtsform ... 21
3.7. Gesamtbeurteilung und Fazit ... 22
3.7.1. Notwendigkeit einer Beibehaltung der kantonalen Trägerschaft ... 22
3.7.2. Ausgestaltung des Zentrums für Labormedizin als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ... 23

4. Fusion von IKMI und IKCH zu einem Zentrum für Labormedizin als selbständige Anstalt öffentlichen Rechts ... 23
4.1. Anlehnung an das Gesetz über die Spitalverbunde ... 23
4.2. Organisations- und Führungsmodell ... 24
4.3. Leistungsauftrag ... 24
4.4. Regelung des Finanzhaushalts ... 25
4.4.1. Anforderungen an ein geeignetes Finanzierungsmodell ... 25
4.4.2. Anwendung der Mechanismen eines Globalkreditsystems ... 25
4.4.3. Reservenbildung sowie Gewinn- und Verlustregelung ... 26
4.4.4. Dotationskapital ... 26
4.5. Personalrecht ... 26
4.6. Immobilien ... 27
4.6.1. Nutzung der Gebäude und Liegenschaften ... 27
4.6.2. Investitionen in die bauliche Sanierung ... 28

5. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln ... 29
5.1. Gesetz über das Zentrum für Labormedizin ... 29
5.2. Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Nachtrags zur Verordnung über die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte ... 31

6. Referendum ... 31

7. Antrag ... 31

Beilagen:
1. Beurteilungsmatrix ... 32
2. Nachtrag zur Verordnung über die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte ... 33

Entwürfe:
– Gesetz über das Zentrum für Labormedizin ... 36
– Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Nachtrags zur Verordnung über die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte ... 41

Zusammenfassung

Das Institut für klinische Mikrobiologie und Immunologie (IKMI) und das Institut für klinische Chemie und Hämatologie (IKCH) bilden als zentrale Anbieter labormedizinischer Untersuchungen wichtige Elemente der Gesundheitsversorgung im Kanton St.Gallen. Neben dem Zentrumsspital sowie weiteren Spitälern und Kliniken gehören auch freipraktizierende Ärztinnen und Ärzte zum Kundenkreis. Dabei stehen IKMI und IKCH in Konkurrenz zu privaten Anbietern. Die beiden Institute werden vom Gesundheitsdepartement als unselbständige Verwaltungsbereiche geführt.

IKMI und IKCH verfügen aufgrund ihres Leistungsangebots über unterschiedliche finanzielle Voraussetzungen: Während das IKCH regelmässig Ertragsüberschüsse erwirtschaftet, wies das IKMI bis vor kurzem beständig ein Defizit aus. Diese Diskrepanz führte seit Mitte der 1990er-Jahre zu verschiedenen politischen Vorstössen, die insgesamt auf eine Beseitigung des Defizits im IKMI ausgerichtet waren. Dies sollte über eine Optimierung des Laborbereichs unter Einbezug des IKCH erfolgen. Mit der Motion 42.00.04 «IKMI (Institut für Mikrobiologie und Immunologie)» wurde die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat einen Bericht und Antrag zu unterbreiten, wie das IKMI und der dazugehörende Verwaltungsbereich in Zukunft zweckmässig und gewinnbringend geführt werden kann. Das Kantonsparlament hat zwischenzeitlich eine Weichenstellung vorgenommen, indem das IKMI im Rahmen des Massnahmenpakets MP'04 auf dem Budgetweg zu einer ausgeglichenen Rechnung verpflichtet wurde. Diese Vorgabe hat zu einschneidenden Massnahmen im IKMI geführt und bewirkt, dass das Institut seither regelmässig Ertragsüberschüsse erzielt.

Mit der vorliegenden Botschaft und den Antragsentwürfen erfüllt die Regierung den noch ausstehenden Auftrag aus der Motion 42.00.04. Die zukünftige Ausrichtung von IKMI und IKCH muss sich sowohl an den bisherigen Beschlüssen von Kantonsrat und Regierung als auch an einer eingehenden Analyse des Marktes für Labormedizin unter Berücksichtigung der ordnungspolitischen Zielsetzungen des Kantons orientieren.

Das Marktumfeld der Labormedizin ist stark in Bewegung, sowohl in Bezug auf die Marktteilnehmer als auch hinsichtlich der sich abzeichnenden Trends und Entwicklungen. Die Marktstruktur wird wesentlich geprägt durch eine grössere Zahl an privaten Anbietern, die sich in einem eigentlichen Verdrängungswettbewerb befinden. Diese Entwicklung wird durch neu eintretende private Anbieter verstärkt, wodurch in näherer Zukunft mit gegenseitigen Übernahmen und insgesamt mit einer Marktbereinigung zu rechnen ist. Dies erfolgt vor dem Hintergrund einer rasanten Entwicklung insbesondere beim technologischen Fortschritt und bei den rechtlichen sowie gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen. Neue Analysemethoden – insbesondere die bevorstehende Einführung von DNA-Chips – sowie veränderte Anforderungen an Erfüllungsort und Form der Leistungserbringung zwingen die Anbieter labormedizinischer Leistungen zu einer Standortbestimmung und Neuausrichtung. In diesem dynamischen Umfeld ergeben sich für IKMI und IKCH Chancen und Risiken. Insgesamt verfügen die beiden Institute jedoch über gute Voraussetzungen, um auch in Zukunft ein bedarfsgerechtes Leistungsspektrum bei ausreichenden wirtschaftlichen Grundbedingungen anbieten zu können. Voraussetzung dafür sind jedoch eine geeignete Rechtsform und eine Führungsorganisation, das es den beiden Instituten erlauben, sich in diesem Marktumfeld behaupten zu können. Die Schaffung dieser Voraussetzungen hängt im Wesentlichen von den ordnungspolitischen Zielsetzungen des Kantons in diesem Bereich ab.

Für die Gesundheitsversorgung der st.gallischen Bevölkerung ist die Führung von IKMI und IKCH unter Beibehaltung der kantonalen Trägerschaft von zentraler Bedeutung. Die beiden Institute sind im Bereich der labormedizinischen Untersuchungen die massgeblichen Dienstleister für die medizinischen Haupt-Leistungserbringer wie Spitäler und Kliniken. Darüber hinaus erfüllen IKMI und IKCH eine wichtige Aufgabe bei der Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Eine Auslagerung der Aufgaben der beiden Institute an Private ist vor allem unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit nicht sinnvoll. Ein solcher Schritt führt nicht zu einer Verbesserung der qualitativen und quantitativen Versorgung der Bevölkerung. Die Beibehaltung der kantonalen Trägerschaft muss jedoch begleitet werden von einer sinnvollen Ausgestaltung der Organisations- und Führungsstruktur sowie der Rechtsform. Die Abwägung verschiedener Vor- und Nachteile führt zum Schluss, dass IKMI und IKCH zu einem Zentrum für Labormedizin zusammengefasst und als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt geführt werden sollen. Auf diese Weise können die geeigneten Voraussetzungen geschaffen werden, die den beiden Instituten die Bewältigung der bevorstehenden Herausforderungen auf dem Markt für Labormedizin ermöglichen.

Die Ausgestaltung des Zentrums für Labormedizin als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt orientiert sich massgeblich am Gesetz über die Spitalverbunde. Da die wesentlichen Verfahrensabläufe und Mechanismen den politischen Entscheidungsträgern vertraut sind, ermöglicht dies eine vereinfachte Steuerung über die unterschiedlichen Führungsebenen und -instrumente. Das Führungssystem des Zentrums für Labormedizin unterscheidet zwischen der politisch-strategischen Führung durch Kanton und Gesundheitsdepartement, der unternehmensstrategischen Führung durch einen Laborrat und der operativen Führung durch die Geschäftsleitung. Als Führungsinstrument dienen der Leistungsauftrag, die Ausgestaltung eines Finanzierungsmodells auf der Grundlage des Globalkreditsystems sowie das Statut. Das Personal bleibt dem geltenden kantonalen Personalrecht unterstellt. Mit der Gründung des Zentrums für Labormedizin als Betriebsgesellschaft verbleiben die Immobilien und festen Betriebseinrichtungen beim Kanton. Die Abgeltung von Nutzungsentschädigung, baulichen und betrieblichen Unterhalt sowie Bauten und Renovationen entspricht dem Modell, das sich bereits bei den Spitalverbunden bewährt hat.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf eines Gesetzes über das Zentrum für Labormedizin.

Im Weiteren unterbreiten wir Ihnen den Kantonsratsbeschluss zur Genehmigung des Nachtrags zur Verordnung über die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte.

1. Ausgangslage

1.1. Institut für klinische Mikrobiologie und Immunologie und Institut für klinische Chemie und Hämatologie

Institut für klinische Mikrobiologie und Immunologie (IKMI) und Institut für klinische Chemie und Hämatologie (IKCH) sind zentrale Anbieter von labormedizinischen Untersuchungen und erfüllen damit eine wichtige Funktion in der Gesundheitsversorgung des Kantons St.Gallen. Zu den Kunden der beiden Institute zählen Spitäler, Kliniken, freipraktizierende Ärztinnen und Ärzte sowie weitere Leistungsbeziehende innerhalb und ausserhalb des Kantons St.Gallen. Als unselbständige Anstalten des öffentlichen Rechts werden IKMI und IKCH auf politisch-strategischer Ebene direkt durch das Gesundheitsdepartement des Kantons St.Gallen geführt.

Das IKMI bietet ein breites Spektrum an Leistungen in den Bereichen Diagnostik, epidemiologische Abklärung und der Überwachung von Infektionskrankheiten an – sowohl im Bereich der Human- wie auch der Veterinärmedizin. Die vom IKMI erbrachten Dienstleistungen beziehen sich auf alle Sparten der Mikrobiologie in den dazugehörenden Fachbereichen (Bakteriologie, Parasitologie, Mykologie und Hygiene, Immunologie und Infektserologie, Molekularbiologie, Virologie, Veterinärmikrobiologie). Neben den Routinedienstleistungen zur Sicherung der medizinischen und veterinärmedizinischen Grundversorgung betreibt das IKMI zur Gewährleistung und Weiterentwicklung eines angemessenen Wissensstandes auch Forschung und Entwicklung; diese Tätigkeit befähigt das Institut, Spezialuntersuchungen zur Lösung kritischer diagnostischer Probleme anbieten zu können.

Das IKCH führt Analysen in den Fachbereichen klinische Chemie, Hämatologie, Hämostaseologie, Immunologie und Molekulargenetik durch. Davon entfallen rund zwei Drittel auf klinisch-chemische Untersuchungen, wobei auch Spezialverfahren (wie beispielsweise die Tumormarkerbestimmung) angeboten werden. Die Dienstleistungen umfassen einen gemeinsam mit dem IKMI und dem Institut für Pathologie organisierten Abholdienst und stützen sich darüber hinaus zunehmend auf die Nutzung der Informationstechnologie (IT) ab, insbesondere bei der elektronischen Übermittlung von Laborbefunden. Eine weitere Angebotsleistung besteht in der

Durchführung von wissenschaftlichen Studien. Das IKCH setzt seine Forschungsschwerpunkte in den Bereichen Fettstoffwechsel, Endokrinologie, Onkologie, Hämatologie und Hämostaseologie. IKMI und IKCH sind anerkannte Aus- und Weiterbildungsstätten für das nichtakademische medizinische Personal, für Ärztinnen und Ärzte sowie für Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaftler, die einen FAMH-Titel (FAMH für Foederatio Analyticorum Medicinalium Helveticum) als Fachspezialistin/Fachspezialist in Labormedizin anstreben. Auf diese Weise leisten die beiden Institutionen – ergänzt durch die enge Kooperation mit dem Ausbildungsverbund für biomedizinische Analytikerinnen und Analytiker HF (HF für Höhere Fachschule) – einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung und Optimierung des spezifischen Wissens und damit zur medizinischen Grundversorgung der Bevölkerung im Kanton St.Gallen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die finanzielle und personelle Entwicklung der beiden Institute über die vergangenen sechs Jahre:

IKMI	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Aufwand (in Fr.)	12'030'853	10'760'594	10'692'441	10'394'271	10'434'311	12'148'048
Ertrag (in Fr.)	11'940'703	11'646'454	11'683'180	10'939'929	11'589'921	14'103'519
Aufwandüberschuss (in Fr.)	90'150					
Ertragsüberschuss (in Fr.)		885'860	990'739	545'658	1'155'610	1'955'471
Kostendeckungsgrad (Ertrag in Prozent des Aufwands)	99,3 %	108,2 %	109,3 %	105,2 %	111,1 %	116,1 %
Durchschnittliche effektive Stellenbesetzung	62,4	58,2	53,4	53,4	52,0	52,0

IKCH	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Aufwand (in Fr.)	10'378'976	11'121'954	12'447'673	11'966'908	11'716'228	12'646'075
Ertrag (in Fr.)	12'853'626	13'483'668	14'739'783	14'351'875	13'739'795	14'594'029
Ertragsüberschuss (in Fr.)	2'474'650	2'361'714	2'292'110	2'384'967	2'023'566	1'947'954
Kostendeckungsgrad (Ertrag in Prozent des Aufwands)	123,9 %	121,2 %	118,4 %	119,9 %	117,3 %	115,4 %
Durchschnittliche effektive Stellenbesetzung	42,0	45,0	43,7	44,7	42,8	42,8

1.2. Politische Vorgaben und Gutachterberichte

1.2.1. Vorstösse aus Kantonsrat und Regierung

Die Regierung verabschiedete am 10. Oktober 1995 – in Ausführung des kantonsrätlichen Auftrags in Zusammenhang mit der Genehmigung der zweiten Tranche eines Projektierungskredits für einen Neubau des IKMI – ihren Bericht über die Zukunft des IKMI. Darin wird festgehalten, dass das IKMI sein Angebot in den Bereichen Human- und Veterinärmedizin, Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie Funktionen in der Aus- und Weiterbildung aufrechterhalten soll. Die Regierung kommt darüber hinaus zum Schluss, dass unter dem Aspekt der grösstmöglichen Flexibilität und der notwendigen Ausrichtung auf die Wirtschaftlichkeit eine Trägerschaft in der Rechtsform des Privatrechts mit entsprechender Beteiligung des Kantons der Vorzug zu geben ist. Die Regierung werde dieses Modell prüfen und dem Kantonsrat Bericht und Antrag unterbreiten. Bei der Festlegung neuer Strukturen für das IKMI sei auch dessen Verhältnis zu den übrigen kantonalen Laboratorien zu klären.

Der Kantonsrat nahm am 20. Februar 1996 vom Bericht der Regierung Kenntnis und gab den beantragten Projektierungskredit frei. Die vorberatende Kommission anerkannte die Bedeutung und Unverzichtbarkeit der Aufgaben des IKMI für den Kanton St.Gallen. In der Stellungnahme des Kantonsrates wurde im Weiteren von einer allfälligen Auslagerung der Aufgaben des IKMI Abstand genommen, da die räumliche Nähe zum Kantonsspital St.Gallen (KSSG) notwendig sei. Begrüsst wurde zudem die von der Regierung beabsichtigte Teilprivatisierung, da der höhere unternehmerische Spielraum den Anforderungen des Marktes besser entgegenkomme. Unbestritten war schliesslich auch die Notwendigkeit zur Abgeltung der erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen.

Im Rahmen der Beratungen zum Massnahmenpaket MP'97 im März 1998 lud der Kantonsrat die Regierung ein, die Angebotsstrukturen im Bereich der Labordienste der öffentlichen Spitäler zu optimieren und die überbetriebliche Koordination unter Einbezug der kantonalen Laboratorien sicherzustellen.

Mit der Motion 42.00.04 «IKMI (Institut für Mikrobiologie und Immunologie)» wurde die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat einen Bericht und Antrag zu unterbreiten, wie das IKMI und der dazugehörende Verwaltungsbereich in Zukunft zweckmässig und gewinnbringend geführt werden kann. Die Motionäre bemängelten die schlechte Ertragslage des IKMI. Die Regierung beantragte Nichteintreten auf die Motion mit der Begründung, dass der Kantonsrat bereits mit dem Beschluss zum Massnahmenpaket MP'97 entsprechende Aufträge erteilt habe, im Laborbereich die Angebotsstrukturen zu optimieren und überbetrieblich zu koordinieren. Die Regierung führte weiter aus, dass sie am 21. März 2000 einen Projektauftrag «Leistungsauftrag und Trägerschaft IKMI» verabschiedet habe. Der Kantonsrat lehnte den Antrag der Regierung auf Nichteintreten zur Motion 42.00.04 ab.

1.2.2. Gutachterberichte: Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Laufe der politischen Diskussion zur zukünftigen Ausrichtung des IKMI und einer allfälligen Zusammenfassung von IKMI und IKCH wurden mehrere Gutachterberichte mit zum Teil unterschiedlichen Aufträgen verfasst. Gleichwohl standen in der Regel Fragen hinsichtlich der Ausgestaltung des Leistungsangebotes, der Trägerschaft und der Rechtsform beider Institute im Zentrum der Untersuchungen.

Aufgrund der Kernaussagen der Gutachterberichte lassen sich die aus Sicht der Fachexperten notwendigen Rahmenbedingungen für die zukünftige Ausrichtung des IKMI im Wesentlichen wie folgt festhalten:

– *Leistungsauftrag IKMI:* Das IKMI soll zu einer kostendeckenden Leistungserbringung verpflichtet werden, das Leistungsangebot ist entsprechend zu bereinigen. Die Erbringung Gemeinwirtschaftlicher Leistungen muss separat abgegolten werden.

– *Leistungsangebot IKMI:* Nicht kostendeckende Angebote sollen gestrichen werden (vergleiche dazu auch die Ausführungen zu den Bereinigungen im Leistungsangebot in Abschnitt «1.2.3 Beschluss des Kantonsrates in Zusammenhang mit dem Massnahmenpaket MP'04»). Untersuchungen, die über den Leistungsauftrag hinausgehen – dies bezieht sich auf Aufträge vom Bund und von der Privatindustrie – sind zu kostendeckenden Preisen zu verrechnen.

– *Trägerschaft:* Träger müsste weiterhin der Kanton bleiben.

– *Rechtsform:* IKMI und IKCH sollen zu einem «Zentrum für Labormedizin» zusammengefasst werden, welches grundsätzlich das Angebot für den Kanton St.Gallen sicherstellt, darüber hinaus aber auch Leistungen für den Raum Ostschweiz erbringt. Das Zentrum müsste entweder als unselbständige Anstalt – erweitert um Elemente des «New Public Management (NPM)» wie Globalkredit und Leistungsauftrag – direkt dem Gesundheitsdepartement unterstellt bleiben oder in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt überführt werden. Die Eingliederung des Zentrums in eine bestehende Organisationsstruktur – im Vordergrund steht dabei das Kantonsspital St.Gallen – wird nicht als sinnvoll erachtet (vergleiche dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 3.4.2).

– *Bauvorlage IKMI:* Die Bauvorlage soll auf eine Zusammenführung von IKMI und IKCH sowie auf die örtliche Nähe zum KSSG ausgerichtet werden.

1.2.3. Beschluss des Kantonsrates in Zusammenhang mit dem Massnahmenpaket MP'04

Der Kantonsrat verpflichtete im Rahmen des Massnahmenpakets MP'04 das IKMI auf dem Budgetweg, ab dem Voranschlag 2004 eine wenigstens ausgeglichene Rechnung vorzulegen. In der Folge wurden im IKMI zur Realisierung der erforderlichen Einsparungen verschiedene Massnahmen ausgearbeitet, eingeleitet und mittlerweile mehrheitlich umgesetzt:

– *Strukturelle Massnahmen:* Der bisherige Institutsleiter des IKMI ist per 31. Juli 2004 in den Ruhestand getreten, seine Stelle wurde nicht neu besetzt. Bereits seit Anfang des Jahres 2004 obliegt die operative Führung des IKMI dem Leiter des IKCH. Mit der Zusammenführung der operativen Leitung beider Institute konnten erhebliche Kosteneinsparungen realisiert und weitere notwendige Anpassungen im strukturellen Bereich umgesetzt werden.

– *Personelle Massnahmen:* Da die Besoldungsaufwendungen mehr als die Hälfte des Gesamtaufwandes des IKMI verursachen, konnte eine Beseitigung des Aufwandüberschusses nicht ohne Kürzungen im Personalbereich erreicht werden. Über natürliche Fluktuationen erfolgte eine Einsparung von 3,2 Stelleneinheiten. Über zusätzliche Bereinigungen wie den Verzicht auf geplante Stellenbesetzungen oder die Reduktion bei Teilzeitpensen bzw. eine Verschiebung von Bereichen in das Kantonsspital St.Gallen wurden 2,1 Stelleneinheiten gestrichen. Die einschneidendsten Massnahmen erfolgten im Kaderbereich und beim Sekretariat, wo notwendige organisatorische Umstrukturierungen die Kündigung von drei Mitarbeitenden im Umfang von 2,7 Stelleneinheiten erforderlich machten.

– *Bereinigungen im Leistungsangebot:* Die Bereinigung des Leistungsangebots konnte bei denjenigen Untersuchungen und Analysen vorgenommen werden, welche eine finanzielle Unterdeckung verursachten und deren Eliminierung somit zu einer Reduktion des Aufwandüberschusses führte. Vor diesem Hintergrund wurden vor allem personal- und kostenintensive Techniken eruiert und überprüft. Vom Analysespektrum getrennt betrachtet wurden Aufträge für den Bund und die Privatindustrie: In diesem Bereich musste ein Projekt des Bundesamtes für Gesundheit zur Einrichtung eines nationalen Referenzzentrums für hämorrhagische und importierte gefährliche Viren aufgrund mangelnder Kostendeckung eingestellt werden. Zudem wurde festgelegt, dass Industrieaufträge künftig nur dann angenommen werden, wenn auf Basis einer Vollkostenrechnung ein kostendeckender Preis verrechnet werden kann und die für die Bearbeitung notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Die vorgängig aufgezeigten Massnahmen führten zu saldowirksamen Einsparungen von rund 1,1 Mio. Franken. Dies hatte zur Folge, dass das IKMI seit dem Jahr 2004 positive Rechnungsabschlüsse vorweisen kann.

1.3. Notwendige Neuausrichtung von IKMI und IKCH

Die Gesamtbetrachtung der politischen Vorgaben und Gutachterberichte zur zukünftigen Ausrichtung des IKMI und zur Zusammenführung von IKMI und IKCH verdeutlicht einen umfangreichen Meinungsbildungsprozess. Die intensive Lösungssuche ist vorrangig auf das Spannungsfeld zwischen Markt und staatlicher Steuerung zurückzuführen, in dem sich die Leistungsbereiche der beiden zentralen Laboratorien bewegen. Die finanzielle Situation des IKMI konnte aufgrund der vorgenommenen Einsparungen verbessert werden. Auf lange Sicht müssen zur Sicherung dieser Entwicklung jedoch auf übergeordneter Ebene geeignete strukturelle Rahmenbedingungen gesetzt werden. Zudem haben die stetige Verschlechterung der baulichen und räumlichen Situation im IKMI sowie die zunehmende Verunsicherung in den beiden Institutionen bezüglich der zukünftigen Ausrichtung ein Ausmass erreicht, das dringend eine definitive Weichenstellung erfordert. Dabei liefern die Schlüsse aus den Gutachterberichten wichtige Hinweise auf die notwendige Stossrichtung in den grundlegenden Fragen. Gleichzeitig müssen der Markt für Labormedizin genau beleuchtet und die ordnungspolitischen Zielsetzungen des Kantons angemessen in die Gesamtbetrachtung miteinbezogen werden.

2. Analyse des Marktumfeldes von IKMI und IKCH

2.1. Gesamthaft verfügbarer Markt

Der gesamthaft verfügbare Markt ist durch die Anzahl labormedizinischer Analysen und den damit erzielten Umsatz definiert. Eine exakte quantitative Bestimmung von Marktvolumen und Marktanteilen der einzelnen Anbieter sind jedoch aus folgenden Gründen nur erschwert möglich:

– Ein Spital erhält für die stationäre Behandlung einer Patientin oder eines Patienten von Seiten der Versicherer eine Pauschale, die im Rahmen des Behandlungsprozesses erfolgten labormedizinischen Untersuchungen werden somit nicht separat abgerechnet und können dadurch nur geschätzt werden;
– Ein Teil der privaten Anbieter veröffentlicht keine betriebswirtschaftlichen Zahlen und ist aufgrund der jeweiligen Rechtsform auch nicht dazu verpflichtet;
– Es existiert keine branchenbezogene Datenbank, aus welcher Auswertungen zur Bestimmung des Marktumfangs erstellt werden können;
– Obwohl die Krankenversicherer über einen Datenpool in Bezug auf die abgerechneten labormedizinischen Untersuchungen verfügen, gäbe eine Auswertung dieses Pools kein verlässliches Bild über den Marktumfang, da auch hier Zahl und Umfang der im Rahmen des stationären Aufenthalts von Spitalpatientinnen und -patienten erbrachten labormedizinischen Untersuchungen geschätzt werden müssten.

Als Fazit ist festzuhalten, dass sich eine Analyse des Marktumfelds vorrangig auf qualitative Beurteilungen abzustützen hat und verbindliche quantitative Aussagen nur dort gemacht werden können, wo verlässliche Daten vorliegen.

2.2. Konkurrenzsituation

2.2.1. Struktur der Anbieter

Die Anbieter im Bereich der Labormedizin in der Schweiz lassen sich in die Kategorien universitäre, kantonale (nicht-universitäre) und private Leistungserbringende einteilen.

Universitäte Laboratorien

Universitäre Laboratorien verfügen – neben einem in der Regel vorhandenen diagnostischen Bereich – auch über aufwendige Forschungsabteilungen, welche durch kantonale Forschungskredite oder mittels externer Drittbeteiligung (Industrie, Nationalfonds usw.) finanziert werden. Eine klare Ausscheidung des finanziellen Erfolgs ist in der Regel kaum möglich, da Spital- und Universitätsbetrieb stark ineinander greifen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die in den Untersuchungsabteilungen erwirtschafteten Erträge nicht direkt den Laboratorien gutgeschrieben werden, sodass der Forschungsbereich insgesamt defizitär arbeitet. Zudem ist das Angebot in der Spezialdiagnostik auf die aktuellen Forschungsprojekte ausgerichtet, die angebotenen Leistungen variieren deshalb stark und können häufig auch nicht zeitgerecht erbracht werden.

Kantonale Laboratorien

Als kantonale Laboratorien gelten öffentliche oder öffentlich subventionierte Laboratorien, welche einen Dienstleistungsauftrag im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens haben, im Gegensatz zu den universitären Laboratorien aber keinen ausdrücklichen Forschungsauftrag erfüllen. Viele kantonale Laboratorien betreiben jedoch im Rahmen ihrer begrenzten finanziellen Möglichkeiten angewandte Forschung. Da üblicherweise keine kantonalen Forschungskredite zur Verfügung stehen, verbleibt zu diesem Zweck nur eine externe Drittbeteiligung. Sofern die Vergütung ihrer Leistungen zu einem gültigen Tarif erfolgt, arbeiten einige der kantonalen Laboratorien zumindest kostendeckend. Sobald jedoch ein Leistungsangebot verlangt wird, das deutlich über die herkömmlichen Routineleistungen hinausgeht (beispielsweise in den Bereichen

Molekularbiologie und Virologie), können negative Rechnungsergebnisse resultieren. Zu berücksichtigen sind bei den kantonalen Laboratorien auch die Kosten für die zu erbringenden Leistungen im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Leistungen.

Private Laboratorien

Private Laboratorien sind in der Regel gewinnorientiert. Sie leisten – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keine Forschungstätigkeit und beschränken sich auf Untersuchungsbereiche, die eine Gewinnspanne garantieren. Neben dem Bereich der freipraktizierenden Ärzteschaft haben vereinzelte private Laborbetreiber auch die Untersuchungstätigkeit für kleinere Spitallaboratorien übernommen, wobei häufig ein wesentlicher Teil der Untersuchungen in das private Hauptlabor ausgelagert wird. Ein weiteres Kennzeichen privater Laboratorien ist die Gewährung namhafter Rabatte bzw. Rückvergütungen an den Auftraggeber. Dies wird durch die Gründung von Laborgenossenschaften ermöglicht, welche eine Umsatzbeteiligung abwerfen.

2.2.2. Geographisch relevanter Markt

Aufgrund der bestehenden Kundenstruktur kann der für IKMI und IKCH relevante Markt geografisch abgegrenzt werden. Er umfasst neben dem Standortkanton die Kantone AI, AR, GR, GL und teilweise das Fürstentum Liechtenstein. Vereinzelte Kunden stammen aus den Kantonen ZH, SH und TG, diese Gebiete gehören allerdings nicht zum Kernmarkt der beiden Institute.

2.2.3. Direkte Konkurrenten von IKMI und IKCH im Raum Ostschweiz

Im unmittelbaren Umfeld des Marktes Ostschweiz können die folgenden direkten Hauptkonkurrenten identifiziert werden, wobei es sich durchwegs um Laboratorien mit privater Trägerschaft handelt (in Klammer sind allfällige Standorte der jeweiligen Unternehmung im Kanton St.Gallen bzw. in nächster Umgebung aufgeführt):

– Unilabs SA (Labor Dr. Weber St.Gallen);
– Viollier AG (Bad Ragaz);
– Labormedizinisches Zentrum Dr. Risch AG (Schaan FL);
– labor team w ag (Goldach);
– Futurelab Holding GmbH (Frauenfeld TG, Chur GR).

Die einzelnen Anbieter unterscheiden sich sowohl in der Anzahl der Mitarbeitenden und dem erwirtschafteten Umsatz als auch in der geographischen Marktausrichtung und der Anzahl Standorte in der Schweiz. Hauptkonkurrent ist derzeit die Unilabs SA mit insgesamt 1'500 Mitarbeitenden und einem Umsatz von gegen 300 Mio. Franken, die Firma verfügt mit dem Unilabs Dr. Weber auch über einen Standort in St.Gallen. Mit der Futurelab Holding GmbH drängt seit kurzem ein österreichischer Konzern auf den Markt, der sich durch eine extreme Wachstumsstrategie auszeichnet. Erklärtes Ziel der Futurelab ist es, innerhalb von zwei Jahren nach Markteintritt im jeweiligen Land durch organisches Wachstum und insbesondere Übernahme anderer Unternehmen oder einzelner Geschäftsbereiche zu den drei grössten Anbietern von labormedizinischen Dienstleistungen zu gehören. Das Unternehmen ist erst seit dem Jahr 2005 in der Schweiz tätig, trotzdem werden bereits mehr als 40 Prozent des Gesamtumsatzes in der Schweiz erzielt. Gemäss Angaben von Futurelab sind in der Schweiz weitere Beteiligungen geplant, um das bestehende Netz von derzeit 10 Standorten zu erweitern. Neben der Akquisition kleinerer, eigenständiger Labors wird Futurelab wohl auch die Zusammenarbeit mit Spitälern über shop-in-shop-Lösungen weiter intensivieren. Insgesamt ist damit zu rechnen, dass der sich abzeichnende Verdrängungswettbewerb auf dem Markt für Labormedizin unter den privaten Anbietern zu erheblichen Strukturveränderungen führt, welche durch Akquisition und Abstossung von betriebswirtschaftlich weniger lukrativen Geschäftsbereichen geprägt sein werden.

2.2.4. Stellung von IKMI und IKCH im Markt für Labormedizin

Im Vergleich mit anderen nicht-universitären mikrobiologischen Instituten verfügt das IKMI über das mit Abstand breiteste Leistungsspektrum. Die Ursache dafür liegt einerseits in einem über die Jahre aufgebauten, innovativen Angebot, andererseits in den Bestrebungen der Institutsleitung, dem KSSG als Hauptkunden der Nachfrage angepasste Leistungen vor Ort anbieten zu können. Aufgrund seines umfangreichen Angebots ist das IKMI ein begehrter Unterauftragnehmer für viele öffentliche und private Laboratorien in der Schweiz. Das Institut ist zudem in allen von ihm angebotenen Fachbereichen, besonders in der Virologie und der Immunologie, ein gefragtes Ausbildungsinstitut in den Bereichen FAMH Mikrobiologie und FMH Infektiologie sowie Immunologie/Allergologie. Das IKMI betreibt darüber hinaus – über das kantonale Netzwerk – die zentrale Laborlösung INTELIS auf dem System LAB400 für die Labors der Spitalverbunde, mit welchem die Untersuchungsergebnisse schnell vorgelegt werden können.

Das IKCH hat in den vergangenen Jahren eine nachhaltige Verbesserung seiner Dienstleistungen erreicht, wobei die Aspekte Kosten, Geschwindigkeit, Zuverlässigkeit, Prozessqualität und Wissenschaft im Vordergrund standen. Dank dieser Entwicklung hat sich das Angebot des IKCH vom einfachen Analysenspektrum hin zu einem umfassenden Dienstleistungspaket rund um die Laboranalyse gesteigert. Dabei unterscheidet sich das Institut bezüglich Beratung, Präsentation und elektronischer Übermittlung erheblich von der Konkurrenz. Die bestehenden Zusatzdienstleistungen – wie beispielsweise 24-Stunden-Betrieb (Pikettdienst), Abholdienst und Ärztemailbox – tragen zur verstärkten Konkurrenzfähigkeit gegenüber den Privatlaboratorien bei.

2.3. Kundenanalyse

2.3.1. Kundenstruktur von IKMI und IKCH

Vom Gesamtumsatz des IKMI im Bereich der humanmedizinischen Leistungen entfallen mehr als 50 Prozent auf die vier Spitalverbunde des Kantons St.Gallen. Weitere 30 Prozent des Umsatzvolumens im Humanbereich werden mit Spitälern ausserhalb des Kantons sowie freipraktizierenden Ärztinnen und Ärzten erarbeitet. Darüber hinaus zählen Privatlabors, Blutspendedienste, Spitäler im Ausland und – über Studien und Forschungsaufträge – auch der Bund sowie Privatunternehmen zum Kundenkreis. Von den jährlich vom IKMI durchgeführten rund 500'000 Analysen entfallen rund 100'000 Proben auf veterinärmedizinische Routineuntersuchungen.

Hauptkunde des IKCH, das jährlich rund 2'500'000 Analysen durchführt, ist die Spitalregion Kantonsspital St.Gallen mit einem Anteil von über 75 Prozent am Gesamtumsatz. Darüber hinaus führt das Institut als Kompetenzzentrum im Raum Ostschweiz Spezialanalysen für die übrigen öffentlichen Spitäler und Kliniken des Kantons St. Gallen sowie der angrenzenden Kantone durch. Das IKCH ist zudem für private Spitäler sowie niedergelassene Ärztinnen und Ärzte in der übrigen Schweiz tätig. Zum Kundenkreis zählen schweizweit auch Universitäten und Industriefirmen, für die das IKCH wissenschaftliche Studien durchführt.

Aufgrund der kumulierten Zahlen von IKMI und IKCH stellt sich die Aufteilung des Gesamtumsatzes nach Kundensegmenten folgendermassen dar:

Kunden	*Prozentanteil am Gesamtumsatz*
Kantonsspital St.Gallen	70 Prozent
Übrige Spitäler und Kliniken Kanton SG	6 Prozent
Freipraktizierende Ärztinnen und Ärzte	6 Prozent
Blutspendezentren im Raum Ostschweiz	5 Prozent
Veterinärdiagnostik	4 Prozent
Spitäler und Kliniken in den umliegenden Kantonen	3 Prozent
Hygiene- und Lebensmitteluntersuchungen	3 Prozent
Andere Kunden	3 Prozent

2.3.2. Beurteilung aus Kundensicht

Aus der Befragung der massgeblichen Leistungsbeziehenden labormedizinischer Untersuchungen im Kanton St.Gallen können – aufgeteilt nach Kundensegmenten – Schlussfolgerungen bezüglich Umfang und Qualität des Angebots von IKMI und IKCH gezogen werden.

Spitäler und Kliniken im Kanton St.Gallen

Der Grossteil der labormedizinischen Untersuchungen der Spitäler und Kliniken im Kanton St.Gallen, welche von diesen nicht selbst durchgeführt werden, erfolgen bei IKMI und IKCH. Für das KSSG und das Bürgerspital St.Gallen gelten die beiden Institute als eigentliches «Hauslabor», da sie sich in unmittelbarer Nähe befinden und dadurch logistische Vorteile genutzt werden können. Die überwiegende Mehrheit der Kunden ist mit den Leistungen von IKMI und IKCH sehr zufrieden, auch wenn die Spitalverbunde über Grundvereinbarungen mit dem Kanton St.Gallen zum Bezug bei den beiden Instituten für diejenigen Leistungen verpflichtet sind, die sie nicht selber vor Ort im eigenen Labor erbringen können. Die Spitäler und Kliniken gehen zudem davon aus, dass Art und Umfang ihres Bezugs labormedizinischer Leistungen bei IKMI und IKCH auch in den kommenden Jahren unverändert bleibt.

Freipraktizierende Ärztinnen und Ärzte

Nur einige wenige freipraktizierende Ärztinnen und Ärzte beziehen ihre labormedizinischen Leistungen vollumfänglich bei IKMI und IKCH. Die Mehrheit lässt ihre externen Untersuchungen bei einem der privaten Konkurrenzlaboratorien durchführen. Die Gründe dafür liegen hauptsächlich in Vorbehalten gegenüber staatlich subventionierten Unternehmen und einer Gleichstellung von IKMI und IKCH mit Laboratorien von Spitälern, die über ihre Ambulatorien die freipraktizierende Ärzteschaft teilweise konkurrenzieren. Es kann damit gerechnet werden, dass die freipraktizierenden Ärztinnen und Ärzte bisher selbst erbrachte Laboruntersuchungen vermehrt an externe Labors auslagern, da infolge Senkung des Analysetarifs die Führung eines eigenen Praxislabors zunehmend unrentabler wird.

Spitäler und Kliniken in den umliegenden Kantonen

Analysen, die zur Grundversorgung gehören, werden von den Spitälern und Kliniken in den umliegenden Kantonen in der Regel selbst durchgeführt. Alle anderen labormedizinischen Untersuchungen werden grösstenteils an IKMI und IKCH vergeben. Die überwiegende Mehrheit der Kunden beurteilt die Qualität der von den beiden Instituten durchgeführten labormedizinischen Untersuchungen als gut bis sehr gut.

Andere Kunden

Unter den restlichen Kunden sind vor allem die Blutspendezentren des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) von Bedeutung. Die im Raum Ostschweiz angesiedelten Blutspendezentren – hier vor allem dasjenige am KSSG – bezieht die extern vergebenen labormedizinischen Untersuchungen mehrheitlich von IKMI und IKCH. Das SRK plant jedoch, in naher Zukunft die Blutspendeuntersuchungen schweizweit an einen einzigen Anbieter zu vergeben, der die Analysen an ein oder zwei Orten in der Schweiz zentralisieren wird. Die Entwicklung im technologischen Bereich führt dazu, dass die von den Blutspendezentren angeforderten Untersuchungen in hohem Mass automatisiert werden können. Sollte das SRK diesen Schritt vollziehen, muss damit gerechnet werden, dass der Auftrag für die Blutspendeuntersuchungen an ein schweizweit tätiges Grosslabor vergeben wird, das neben den benötigten Kapazitäten auch über die erforderlichen logistischen Verteilmöglichkeiten verfügt.

2.4. Entwicklungen und Trends im Markt für Labormedizin

2.4.1. Technologischer Fortschritt

Die Labormedizin steht in Bezug auf die technologische Entwicklung bei den Analysemethoden an der Schwelle zu einer neuen Ära: Mittels so genannter DNA-Chips können DNA-Sequenzen analysiert, Krankheiten in einem frühen Stadium erkannt und – abgestimmt auf die Ergebnisse – auf den einzelnen Patienten bzw. auf die einzelne Patientin zugeschnittene Medikations- und Therapiekonzepte festgelegt werden. Verglichen mit der klassischen Analytik bringt diese neue Technologie verschiedene Vorteile: Zeitgewinn, höhere Präzision, günstigere Untersuchungen und insbesondere die Möglichkeit einer individuelleren Behandlung. Somit steigen auch Stellung und Bedeutung der Labormedizin im Diagnose- und Behandlungsprozess. Darüber hinaus können durch präventive Untersuchungen Krankheiten bereits im Anfangsstadium erkannt werden, dies führt zu besseren Heilungschancen und Vermeidung von teuren Behandlungsmethoden, wenn beispielsweise durch die Diagnose einer Krebserkrankung zu einem frühen Zeitpunkt ein Tumor noch operativ entfernt werden kann. Dies verstärkt die Rolle der Analytik als wirtschaftlicher Hebel. Bereits heute verursacht der labormedizinische Bereich lediglich rund ein Prozent der Gesundheitskosten. Mit der anstehenden technologischen Entwicklung kann die Labordiagnostik auf die restlichen 99 Prozent der Gesundheitsausgaben kostensenkend wirken.

Der zeitliche Aspekt nimmt in der Labormedizin stetig zu. Die Auftraggeber verlangen, dass die Analysenresultate möglichst schnell vorliegen. Zudem stehen die Laboranalysen – wie auch die übrigen Bereiche des Gesundheitswesens – unter einem stärker werdenden Kostendruck. Vor diesem Hintergrund zeichnen sich zwei weitere technologische Trends ab: Einerseits werden einfache Analysen, die zeitlich dringend benötigt werden, so nahe wie möglich an den Patientinnen und Patienten und somit dezentral durchgeführt. Die dazu notwendigen Reagenzien sind jedoch teuer und das mit dieser Aufgabe betraute Personal bereits mit anderen Tätigkeiten ausgelastet. Andererseits werden Analysen, deren Resultate nicht unmittelbar zur Verfügung stehen müssen, und Spezialanalysen zunehmend an einer zentralen Stelle durchgeführt. Die Labormedizin entwickelt sich dadurch immer mehr zu einem Kompetenzzentrum für Beratung (auch hinsichtlich Therapie), dezentrale Untersuchungen und Spezialanalytik.

2.4.2. Rechtliche und gesundheitspolitische Rahmenbedingungen

Zentrale Bestandteile der im Dezember 2007 vom Parlament verabschiedeten Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) bilden die Spitalfinanzierung über diagnosebezogene Pauschalen sowie die Förderung alternativer Versicherungsmodelle. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass durch die Förderung leistungsfinanzierter Systeme der Kostendruck auf die Leistungserbringer erhöht werden soll, wodurch auch die Nachfrage nach unterstützenden medizinischen Nebenleistungen wie labormedizinische Untersuchungen eingedämmt wird. Um bei einer fixen Entschädigung die Behandlung möglichst kostengünstig ausgestalten zu können, werden medizinische Nebenleistungen kritisch überprüft. Dies hat zur Folge, dass labormedizinische Untersuchungen eher zurückhaltend und nur im zwingend erforderlichen Umfang nachgefragt werden. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass der Druck auf die Laboratorien zur Gewährung von Preisnachlässen und Rabatten zunimmt.

Auch auf der Ertragsseite von auf dem Labormarkt tätigen Unternehmen wird die Situation schwieriger: Der Kostendruck im Gesundheitswesen und zunehmend standardisierte Untersuchungsmethoden haben zur Folge, dass die Einnahmen je Einzeluntersuchung weiter sinken. Laborleistungen werden nach den Tarifen der Analysenliste abgerechnet: Jede Einzeluntersuchung ist mit einer bestimmten Anzahl an Taxpunkten bewertet, welche multipliziert mit dem Taxpunktwert die Entschädigung je Einzeluntersuchung festlegt. Auf den 1. Januar 2006 hat das Eidgenössische Departement des Innern den Taxpunktwert von Fr. 1.– auf Fr. –.90 gesenkt, um auf diese Weise einen Beitrag zur Eindämmung der Gesundheitskosten zu leisten. Mit Gültigkeit ab Mitte des Jahres 2009 wurde bereits eine weitere tarifarische Anpassung beschlossen: Die Anzahl Taxpunkte je Einzelleistung im Bereich der häufigsten klinisch-chemi-

schen und hämatologischen Reihenuntersuchungen wird reduziert, im Gegenzug erhöht sich die Anzahl Taxpunkte bei Spezialuntersuchungen. Mit dieser Massnahme soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Reihenuntersuchungen zunehmend standardisiert werden konnten und der damit zusammenhängende Aufwand gesunken ist. Die umgekehrte Entwicklung führt demzufolge zu einer Aufwertung der Spezialuntersuchungen. IKMI und IKCH profitieren zwar von den höher bewerteten Spezialuntersuchungen, werden jedoch durch die absehbare Entwicklung auf der Ertragsseite insgesamt unter Druck geraten, weil vor allem das IKMI aufgrund der restriktiven Budgetvorgabe sein Angebot in den vergangenen Jahren vermehrt auf weniger kosten- und personalintensive Reihenuntersuchungen ausgerichtet hat.

Insbesondere der Einbruch bei den Erträgen für klinisch-chemische und hämatologische Reihenuntersuchungen zwingt die Marktteilnehmer zu noch effizienterer Produktion und Optimierung der Kosten, was in der Regel nur durch eine Erhöhung des Analysenvolumens zu erreichen ist. Als Folge muss mit einer Konzentration auf der Angebotsseite gerechnet werden, bei der kleinere Laboratorien aufgeben oder übernommen werden und nur noch einige wenige, dafür grosse labormedizinische Leistungserbringende den Markt unter sich aufteilen. Gleichzeitig führt diese Entwicklung dazu, dass die Marktbarriere erhöht und der Eintritt neuer Konkurrenten erschwert wird. Eine ausschliessliche Konzentration oder verstärkte Verlagerung hin zu den aufgewerteten Spezialuntersuchungen muss aus Rentabilitätsgründen ausgeschlossen werden, weil dadurch die bestehenden Anlagen zu wenig ausgelastet wären. Eine solche Strategie ist nur für ein kleines Labor lohnend, das sich auf einen ausgewählten Bereich spezialisieren kann. Wahrscheinlicher ist, dass diese Spezialuntersuchungen einen wirtschaftlich vertretbaren Anteil an der gesamten Leistungspalette der Anbieter einnehmen werden.

Die regulatorischen Vorschriften in Bezug auf die Analyse- und Untersuchungsmethoden stehen zwar nicht unmittelbar vor einer Verschärfung. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass weitere Investitionen und Innovationen im Bereich der biotechnologischen Produkte zu einer Erhöhung der Anforderungen an die Sterilität des Arbeitsumfeldes und an den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führen. Dies kann die Streichung sicherheitskritischer Untersuchungen oder deren Verlagerung in Billiglohnländer zur Folge haben, in welchen die Regulatorien nicht mit dem hohen Standard in der Schweiz vergleichbar sind.

2.4.3. Gesamtwirtschaftliche Aspekte

Die steigenden Gesundheitsausgaben in vergangenen Jahre bei über lange Zeit stagnierender Wirtschaftslage haben gezeigt, dass die Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz grundsätzlich nur geringen Einfluss auf den Bezug von Gesundheitsleistungen im allgemeinen und Laborleistungen im speziellen hat. Der Gesundheitsmarkt, der offenbar eigenen Regeln und Parametern unterliegt, wird vor diesem Hintergrund – und unter Berücksichtigung der im nachfolgenden Abschnitt 2.4.4. beschriebenen demographischen Entwicklung – auch in den kommenden Jahren aller Voraussicht nach deutlich wachsen. Entsprechend steigt somit die Nachfrage nach labormedizinischen Leistungen. Diese zunehmende Nachfrage kann nur durch regulatorische Eingriffe und Anreize von gesetzgeberischer Seite her gebremst werden und hängt somit direkt von den Entwicklungen auf der rechtlich-gesundheitspolitischen Ebene – wie in Abschnitt 2.4.2. beschrieben – ab.

2.4.4. Demographische Entwicklung

Bereits heute liegt der Anteil der über 65-Jährigen in der Schweiz bei 18,3 Prozent (bei Frauen) bzw. 13,6 Prozent (bei Männern). Dieser Anteil wird in den kommenden Jahren und Jahrzehnten weiter steigen. Gleichzeitig hat auch die Bedeutung chronischer Erkrankungen (die mittlerweile Infektionskrankheiten als häufigste Todesursache abgelöst haben), zugenommen: Je älter ein Mensch wird, umso höher steigt statistisch gesehen sein Risiko, chronisch krank zu werden. Dies führt zwangsläufig dazu, dass ein grosser Anteil an den Gesundheitskosten gegen Ende der Lebensdauer eines Menschen anfällt. Mit der Zunahme der Bevölkerungsgruppe

der über 65-Jährigen und der steigenden Zahl von chronischen Krankheiten in dieser Altersgruppe verstärken sich zwei Trends gegenseitig, dadurch bleibt das Gesundheitswesen weiterhin ein Wachstumsmarkt für alle beteiligten Akteure.

2.4.5. Fachliche Trends

Analysen werden – wo immer möglich – vermehrt zentralisiert. Dies betrifft in erster Linie Proben, die nicht dringlich sind, deshalb gesammelt und als Serie untersucht werden können. Die fortschreitende Entwicklung einfach zu bedienender und leistungsstarker Analysegeräte wird diesen Trend noch verstärken. Dies hat zur Folge, dass Basisuntersuchungen zunehmend zu Routineanalysen werden und somit durch weniger spezialisiertes Personal durchgeführt werden können. Gleichzeitig steigt der Bedarf an Spezialistinnen und Spezialisten für komplexe Analysen, die Beurteilung neuer Methoden, Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und den Betrieb von IT-Netzwerken. Die eigentliche Analysetätigkeit als bisheriger Kernbereich wird zusehends durch Dienstleistungsbereiche wie Beratung und IT-Unterstützung abgelöst.

Die kommenden Herausforderungen in Bezug auf Kostendruck, Automatisierung und neue technologische Möglichkeiten erfordern eine gute Vernetzung im Rahmen des Diagnose- und Behandlungsprozesses von Patientinnen und Patienten. Labormedizinisches Analysepersonal muss dabei verstärkt mit Vertretern aus anderen Berufsgruppen wie Medizin und IT zusammenarbeiten. Die Einrichtung von sogenannten «Boards» ist dabei eine vielversprechende Plattform, um den notwendigen Informationsaustausch sicherzustellen.

Weiter zunehmen wird auch die Bedeutung der Zoonosen: Diese Krankheitserreger können vom Tier auf den Menschen oder auch umgekehrt übertragen werden. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung verfügen Laboratorien, die den fachlichen Austausch zwischen human- und veterinärmedizinischer Diagnostik unterstützen und bereits institutionalisiert haben, im Markt über einen Wettbewerbsvorteil.

2.4.6. Veränderung von Marktstruktur und Kundenbedürfnissen

Der logistische Aspekt wird bei der Erbringung labormedizinischer Leistungen zunehmend wichtiger, da die Kundenerwartungen in Bezug auf die Schnelligkeit der Ergebnisse steigen. Dies erfordert eine gewisse räumliche Nähe zwischen Leistungserbringenden und Kundschaft, die jedoch auch durch den Ausbau von Service-Dienstleistungen (beispielsweise durch IT-gestützte Befundübermittlung oder einen regelmässigen Abhol- und Lieferservice) unterstützt werden kann.

Der Markt für labormedizinische Untersuchungen wird in Zukunft härter umkämpft und der Wettbewerb nimmt an Intensität zu. Die Nachfragenden werden die labormedizinischen Analyseangebote kritischer auf Notwendigkeit, Kosten und Serviceleistungen durchleuchten. Das zwingt die Laborinstitute zu einem kundenorientierten Auftreten auf dem Markt und zu einer Stärkung der Fähigkeit, flexibel und rasch auf Änderungen im Markt reagieren zu können. Damit öffentliche Anbieter in dieser Frage gegenüber privaten Laboratorien nicht benachteiligt sind, sollte ihre Rechtsform auf eine Weise ausgestaltet sein, die einen ausreichend grossen Grad an unternehmerischer Freiheit gewährleistet.

Die Anbietenden labormedizinischer Leistungen werden mit einer erhöhten Automatisierung und Volumenausdehnung auf den zunehmenden Kostendruck und Zwang zu schnelleren Analyseergebnissen reagieren. Als Folge davon wird sich der Markt auf einige wenige grosse Laboratorien konzentrieren: Kleinere Anbieter werden vom Markt verdrängt oder durch grössere übernommen.

Bei den privaten Anbietern im Markt für Labormedizin spielt das Rabattsystem eine wichtige Rolle. Die Rabatte an grössere Kundinnen und Kunden können sich zwischen 30 Prozent und 40 Prozent bewegen. Diese Rabatte müssten von den Leistungsbeziehenden direkt an die Patientinnen und Patienten bzw. deren Kostenträger (Kranken, Unfall- und Invalidenversicherer

sowie Kantone) weitergegeben werden. Die Höhe der Rabatte wird in Zukunft jedoch kaum zunehmen können, da sich durch sinkende Tarife auch die Margen auf den Untersuchungen reduzieren. Unklar sind derzeit die Auswirkungen der Entwicklungen auf der Kostenseite: Obwohl durch eine zunehmende Automatisierung die Analysen tendenziell kostengünstiger durchgeführt werden können, wird dieser Effekt durch zusätzliche Kostenfaktoren aufgehoben. Einerseits nehmen die Qualitätsanforderungen ständig zu, dies erfordert den Einsatz zusätzlicher, meist kostspieliger Massnahmen wie beispielsweise die Akkreditierung nach ISO-Normen. Mit zunehmender Stärkung der Diagnostik gewinnt andererseits auch die Aufbewahrungspflicht aus haftpflichtrechtlichen Überlegungen an Bedeutung. Die dafür erforderlichen Investitionen führen wiederum zu einem erheblichen Kostenschub.

2.5. Chancen und Risiken für IKMI und IKCH

Aus der Analyse des Marktumfeldes lassen sich – basierend auf den spezifischen Stärken und Schwächen von IKMI und IKCH – Marktchancen und Risiken ableiten.

2.5.1. Marktchancen

IKMI und IKCH weisen im Vergleich zur Konkurrenz verschiedene Stärken auf (wie bereits in Abschnitt 2.2.4. beschrieben): Die beiden Laborinstitute verfügen mit der unmittelbaren Nähe zu den Spitälern und Kliniken in der Stadt St.Gallen über eine gute geographische Lage. Ihr Angebot stützt sich ab auf fortschrittliche Anwendungen im IT-Bereich, gut qualifizierte Mitarbeitende mit hoher Beratungskompetenz und einem Pikett-Dienst rund um die Uhr. Durch ein kontinuierliches Wachstum in kleinen Schritten über die vergangenen Jahre und Jahrzehnte haben IKMI und IKCH eine Grundlage der Konstanz, Verlässlichkeit und Berechenbarkeit geschaffen. Dies drückt sich in einem grossen Vertrauen von Seiten der Kundschaft in die Fähigkeiten und Qualität der beiden Institute aus. Hervorzuheben ist nicht zuletzt auch die schweizweit einmalige Kombination von Human- und Veterinärdiagnostik bei einem Anbieter.

Die Anwendung der Stärken auf die Ergebnisse der Analyse des Marktumfeldes eröffnen IKMI und IKCH verschiedene Marktchancen: Bei der Erschliessung der Kundengruppen bietet sich ein grosses Potential in Bezug auf freipraktizierende Ärztinnen und Ärzte, indem durch den Aufbau eines professionellen Aussendienstes sowie der Ausgestaltung einer eigenständigen Rechtsform sowie des entsprechenden Auftrittes gegen aussen emotionale Barrieren abgebaut und die Kundenbeziehungen gestärkt werden können. In Bezug auf die vom SRK geplante Zentralisierung der Blutuntersuchungen an ein oder zwei Orten in der Schweiz (vgl. Abschnitt 2.3.2.) können IKMI und IKCH im Rahmen einer allfälligen öffentlichen Ausschreibung aufgrund ihrer hohen Kompetenz bei der Automatisierung von Untersuchungen ein kostengünstiges Angebot unterbreiten.

Der technologische Fortschritt und die fachlichen Entwicklungen unterstützen die Bestrebungen, die bestehende Vereinigung von IKMI und IKCH unter gemeinsamer Führung zu einem Kompetenzzentrum für labormedizinische Versorgung vorrangig im Kanton St.Gallen, aber auch mit Wirkungsgrad über die Kantonsgrenzen hinaus auszubauen. Voraussetzung dafür ist eine Zusammenlegung auch auf operativer Ebene. Die Trends zur Dezentralisierung und zur Stärkung der Beratung erhöhen die Bedeutung von IT-Anwendungen sowie von hochqualifizierten Spezialistinnen und Spezialisten, welche in einem Kompetenzzentrum gezielt gefördert werden können. Gleichzeitig kann das aus Routineuntersuchungen bestehende Tages- bzw. Massengeschäft soweit automatisiert werden, dass auf diese Weise genügend Kapazitäten für die zunehmende Beratungstätigkeit zur Verfügung stehen. Mit der Stärkung der intellektuellen Kapazitäten kann die Spezialisierung von einzelnen Mitarbeitenden auf bestimmte Fachgebiete und Technologien bzw. Verfahren gefördert werden. Im Rahmen von internen Boards wird der regelmässige Wissenstransfer gewährleistet.

Die Veterinärdiagnostik als Teilbereich des vom IKMI angebotenen Leistungsspektrums ist als klarer Wettbewerbsvorteil anzusehen und sollte deshalb zwingend beibehalten werden. Der

Fokus liegt dabei auf dem Forschungsaspekt und zielt auf eine nationale Koordination ab. Gegebenenfalls ist ein Ausbau dieses Bereichs in Richtung eines nationalen Referenzlabors denkbar, falls für die entsprechenden Leistungen zumindest kostendeckende Preise erhoben werden können und die Aussicht auf Folge- bzw. Koppelgeschäfte besteht. Die Vorteile in diesem Bereich sind auch unter dem Gesichtspunkt zu sehen, dass im Zuge der Strukturreform im Kanton St.Gallen das Veterinäramt mit dem Amt für Lebensmittelkontrolle zum Amt für Gesundheits- und Verbraucherschutz zusammengefasst wurde und dieser Bereich somit neu ebenfalls zum Gesundheitsdepartement gehört.

Im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung von logistischen Aspekten wie Zeitgewinn und Kundenbetreuung muss die zentrale Lage von IKMI und IKCH in unmittelbarer Nähe zum Hauptkunden KSSG gefestigt werden. Für die Spitäler, Kliniken und weitere Kunden ausserhalb der Stadt St.Gallen muss eine Verkürzung der räumlichen und zeitlichen Distanz erreicht werden. Die Möglichkeiten dafür liegen in einer bereits erwähnten Stärkung des Aussendienstes (insbesondere im Abhol- und Lieferservice) und im Ausbau der IT in Richtung Telemedizin.

2.5.2. Risiken

Der Markt für Labormedizin steht vor tiefgreifenden Veränderungen: Technologischer Fortschritt, fachliche Trends, Kostendruck und ein absehbarer Verdrängungswettbewerb schaffen ein verschärftes Marktumfeld. In dieser Situation ist es für einen Anbieter im Markt wichtig, geeignete Massnahmen schnell treffen zu können. Tendenziell haben die privaten gegenüber öffentlichen Laboratorien Vorteile in Bezug auf den Grad an unternehmerischer Freiheit und an Gestaltungsmöglichkeiten. Während Privatlabors ungehindert auf dem Markt auftreten können, müssen sich öffentliche Anbieter in der Regel nach der Erfüllung ihres Leistungsauftrags zur Sicherstellung der Grundversorgung und der Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen richten. Hinzu kommt, dass Anbieter mit öffentlich-rechtlicher Trägerschaft in der Regel an kreditrechtliche Bestimmungen der politischen Entscheidungsebenen gebunden sind und ihre Ergebnisse häufig Gegenstand öffentlicher Beurteilung und Diskussion sind. Dies hat zur Folge, dass öffentliche Anbieter nicht im gleichen Umfang wie Privatlabors Marktsegmentierung und -bearbeitung betreiben und häufig nur unzureichend oder verspätet auf Veränderungen im Markt reagieren können. In ihrer derzeitigen Rechtsform riskieren IKMI und IKCH deshalb, gegenüber den Konkurrenten benachteiligt zu werden.

Die heutige Ausgestaltung von IKMI und IKCH als unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten hat einen weiteren Nachteil: Aufgrund der bestehenden Konstellation gibt es keine klare Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene. Ein unternehmensstrategisches Führungsorgan ist jedoch zwingend, um angesichts der bevorstehenden Marktveränderungen strategische Zielsetzungen vorzugeben, welche von der operativen Leitung von IKMI und IKCH umzusetzen sind.

3. Ordnungspolitische Zielsetzungen

3.1. Sicherstellung der politisch erwünschten Leistungserbringung

Der Kanton St.Gallen ist im Rahmen seiner Verantwortung für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung auch für die Sicherstellung des labormedizinischen Angebots zuständig. Ausschlaggebend ist dabei die Frage, auf welche Weise die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit labormedizinischen Leistungen – sowohl aus quantitativer auch aus qualitativer Sicht – bestmöglich gewährleistet werden kann.

3.1.1. Strukturelle Aspekte einer flächendeckenden Versorgung

Als Teil der medizinischen Gesamtversorgung im Kanton orientiert sich das labormedizinische Angebot grundsätzlich am kantonalen Gesundheitsversorgungssystem der medizinischen Haupt-Leistungserbringer. Dabei lassen sich im Sinne der gängigen Zuweisungsstruktur folgende Stufen unterscheiden: Die freipraktizierende Ärzteschaft bildet in der Regel die erste

Anlaufstation für Patientinnen und Patienten. Diese werden, falls notwendig, an ein Grundversorgungsspital überwiesen. Fälle, die dort nicht behandelt werden können, gelangen an das Zentrumsspital. Eine im Anschluss an die Akutbehandlung erforderliche Nachversorgung findet in Rehabilitationskliniken statt. Das Akut- und Rehabilitationsangebot wird ergänzt durch die psychiatrische Versorgung in den dafür spezialisierten Kliniken. Für die Analyse der labormedizinischen Leistungen können jedoch die Rehabilitations- und die psychiatrischen Kliniken vernachlässigt werden, da sie aufgrund ihres Behandlungsspektrums das labormedizinische Angebot nur in geringem Umfang in Anspruch nehmen müssen.

Hausärztinnen und Hausärzte verfügen in der Regel über eine Basisinfrastruktur, die ihnen zumindest Standardanalysen als Ergänzung zur Grundversorgung von Patientinnen und Patienten ermöglichen. Die sinkenden Erträge bei labormedizinischen Untersuchungen und zunehmende Kosten aufgrund steigender Qualitätsanforderungen machen das Betreiben einer eigenen Laborinfrastruktur für freipraktizierende Ärztinnen und Ärzte zunehmend unrentabler, weshalb bisher selbst erbrachte Untersuchungen vermehrt bei externen Labors in Auftrag gegeben werden. In Einzelfällen schliessen sich freie Praxen zu Laborgenossenschaften zusammen. Tendenziell ist jedoch davon auszugehen, dass die Nachfrage von Hausärztinnen und Hausärzten nach externen labormedizinischen Untersuchungen zunehmen wird.

Ähnlich wie die freipraktizierende Ärzteschaft weisen die Spitäler ein abgegrenztes Basisangebot an labormedizinischen Untersuchungen auf, das jedoch aufgrund der Dimension der Spitallaboratorien ein grösseres Spektrum an Untersuchungen zulässt. Infolge des Kostendrucks, welcher durch die zukünftige Spitalfinanzierung entsteht (vgl. Abschnitt 2.4.2), kann damit gerechnet werden, dass die Spitäler ihre eigene Laborinfrastruktur kaum ausbauen und sie gleichzeitig externe Analysen kritischer nachfragen. Folglich werden die Anforderungen der Spitäler an die Laborinstitute hinsichtlich Schnelligkeit der Resultate, Serviceleistungen und Qualität der Untersuchungen weiter steigen.

3.1.2. Nutzung fachlicher Synergien durch die örtliche Nähe zum Kantonsspital St.Gallen

Die räumliche Nähe zu IKMI und IKCH, die sich auf dem Areal des Kantonsspitals befinden bzw. daran angrenzen, führt dazu, dass das Kantonsspital praktisch sämtliche seiner labormedizinischen Untersuchungen bei diesen beiden Instituten durchführen lässt. Dieses Zusammenwirken hat eine zentrale Bedeutung, da auf diese Weise bedeutende fachliche Synergien genutzt werden können (beispielsweise durch Zeitvorteile bei der Leistungserbringung, Fachkonsilien auf den Kliniken, Zusammenarbeit im Forschungsbereich). Gleichzeitig macht dieser Umstand das Führen eines eigenen Analyselabors für das KSSG überflüssig. Solange IKMI und IKCH in unmittelbarer Nähe des KSSG verbleiben, können diese Synergien aufrechterhalten werden und das Zentrumsspital wird auch weiterhin als Hauptumsatzträger der beiden Laboratorien auftreten. Die geplanten Bauvorhaben für IKMI und IKCH müssen dem Aspekt der örtlichen Nähe zum KSSG soweit möglich Rechnung tragen, auch wenn ein endgültiger Standortentscheid noch nicht gefällt wurde (vgl. Abschnitt 4.6.2).

3.1.3. Bereitstellung Gemeinwirtschaftlicher Leistungen

Einen wichtigen Bestandteil der kantonalen Laborversorgung bildet die Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen (GWL): Als GWL gelten sogenannte Vorhalteleistungen im Bereich der Notfallversorgung rund um die Uhr oder im Bereich der Aus- und Weiterbildung, die nicht direkt einzelnen Kunden zugeordnet und somit auch nicht abgerechnet werden können. Da die GWL Bestandteil der Gesundheitsversorgung sind, müssen sie vom Kanton zur Verfügung gestellt bzw. den öffentlichen oder öffentlich subventionierten Laboratorien abgegolten werden. Nur auf diese Weise wird eine Gleichstellung mit privaten Leistungserbringenden – welche nicht zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben verpflichtet sind – gewährleistet. Der Kanton St.Gallen stellt die Bereitstellung der GWL derzeit über IKMI und IKCH sicher, die beiden Institute erbringen im Gegenwert von jährlich rund 0,5 Mio. Franken folgende Leistungen:

– Wochenenddienst technisches Personal (Laborpersonal);
– Wochenend-/Nachtdienst Ärzte;

– Fachkonsultationen für KSSG, Hygienekommissionen und Konsilien;
– Aus-, Weiter- und Fortbildung;
– Supervision der Spitallaboratorien.

Die aufgeführten GWL werden vom Kanton nicht separat entschädigt, da IKMI und IKCH auch ohne finanzielle Abgeltung für diesen Bereich ein positives Rechnungsergebnis erwirtschaften. Die Bereitstellung der GWL durch die beiden Institute schmälert allerdings ihre jährliche Gewinnspanne.

3.2. Sicherstellung der unternehmerischen Freiheit in einem dynamischen Markt

Damit öffentliche Anbieter angesichts der bevorstehenden Änderungen im Markt für Labormedizin gegenüber privaten Laboratorien nicht benachteiligt sind, sollte ihre Rechtsform auf eine Weise ausgestaltet sein, die einen ausreichend grossen Grad an unternehmerischer Freiheit gewährleistet. Nur auf diese Weise ist eine geeignete strategische Positionierung möglich, welche Voraussetzung für die Erfüllung des Leistungsauftrags innerhalb der gegebenen finanziellen Rahmenbedingungen bildet. Auf der anderen Seite bedeutet die Gewährleistung möglichst vergleichbarer Voraussetzungen für private und öffentliche Anbieter aber auch, dass der Wettbewerb für alle Marktteilnehmer unabhängig von Trägerschaft und Rechtsform möglichst fair ausgestaltet wird.

3.3. Trägerschaft: Effektive und effiziente Steuerung durch den Kanton («Corporate Governance»)

«Corporate Governance» beinhaltet das Setzen und Einhalten von Verhaltensregeln, die für die Mitarbeitenden eines Unternehmens oder das Unternehmen selbst gelten. In Bezug auf die Erfüllung staatlicher Aufgaben zielt eine wirkungsvolle «Corporate Governance» hauptsächlich auf die Frage ab, welche politische Entscheidungsebene die Verhaltensregeln setzt und auf welche Weise ein geeignetes Gleichgewicht zwischen Führung und Kontrolle eines bestimmten Aufgabenbereichs erreicht werden kann.

Im Zuge der kritischen Überprüfung von Art, Umfang und Finanzierung staatlicher Aufgaben auf ihre Effizienz erfolgten in den vergangenen Jahren sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene tief greifende Veränderungen im Angebot des öffentlichen Gemeinwesens. Unter dem Begriff des New Public Management (NPM) wurden Produkte und Dienstleistungen, deren Herstellung in Kompetenz und Verantwortung des Staates bis anhin als Selbstverständlichkeit galt, zunehmend dereguliert und privatwirtschaftlichen Verhältnissen angepasst. In letzter Zeit ist eine erneute Entwicklung in die Gegenrichtung feststellbar: Die Verantwortung des Staates für eine flächendeckende Grundversorgung zu erschwinglichen Preisen (Service Public) und die politische Steuerung des Gesundheitswesens sowie die Aufgabe als Arbeitgeber werden wieder vermehrt in den Vordergrund gerückt.

Die ambivalenten Ansprüche an die staatliche Leistungserbringung und -steuerung sind auch im Kanton St.Gallen unverkennbar. Am Beispiel der Reform der st.gallischen Spitalversorgung im Rahmen des Projekts QUADRIGA wird deutlich, dass der zunächst eingeschlagene Weg einer weitgehenden Deregulierung aus regionalpolitischen und volkswirtschaftlichen Gründen korrigiert und in Richtung einer übergeordneten kantonalen Steuerung und Koordination angepasst wurde.

Eine eindeutige Präferenz der politischen Entscheidungsträger für eine bestimmte Form der Trägerschaft bei staatlichen Aufgaben lässt sich nicht ohne weiteres ableiten. Allerdings kann aufgrund der jüngsten Entscheide der Schluss gezogen werden, dass insbesondere Aufgaben in Schlüsselbereichen wie dem Gesundheitswesen weiterhin unter Führung und Einbezug der massgeblichen staatlichen Entscheidungsträger verbleiben sollen.

3.4. Organisationsstruktur

3.4.1. Ausgangslage

Die administrativen, finanziellen und personellen Aufgaben des IKMI und IKCH werden schon seit längerem durch eine gemeinsame Verwaltung wahrgenommen. Seit dem 1. Januar 2004 stehen zudem beide Institute – obwohl als noch jeweils eigene unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten ausgestaltet – unter der operativen Gesamtführung des Institutsleiters IKCH. Bei einer Beibehaltung des status quo werden notwendige interne organisatorische Anpassungen, welche für eine langfristige wirtschaftliche Optimierung insbesondere im Leistungsangebot des IKMI-Bereichs und für eine unternehmerische Ausrichtung der Labormedizin auf den Markt notwendig sind, zunehmend erschwert. Zudem entspricht der jetzige Zustand einem Verharren auf halbem Weg. Entweder wird eine Zusammenführung beider Institute – sei es als selbständiges Rechtssubjekt oder als integraler Bereich einer schon bestehenden Organisationsform – konsequent umgesetzt, oder die bereits eingeleiteten Schritte in diese Richtung werden rückgängig gemacht. Allerdings hätte eine Rückkehr zum ursprünglichen Zustand mit zwei mehr oder weniger unabhängig voneinander agierenden Instituten den grossen Nachteil, dass die organisatorischen Änderungen, die eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des IKMI bewirkt haben, dahinfallen würden. Als Optionen für eine Prüfung der geeigneten Organisationsstruktur verbleiben daher nur die Integration in eine bestehende Organisationsform oder die Zusammenfassung beider Institute zu einem eigenständigen Gebilde.

3.4.2. Prüfung einer Integration der beiden Institute in das Kantonsspital St.Gallen

Die geografische Nähe, die Ablaufprozesse und die hohen Umsatzanteile des KSSG sprechen für eine Integration der beiden Institute in das KSSG. Ein solcher Schritt führt aber auch zu erheblichen Nachteilen:

– *Übergeordnete Koordination im Rahmen der kantonalen Laborversorgung:* Die Koordination durch den Kanton ist einfacher zu gewährleisten, wenn der massgebliche Leistungserbringer in der Laborversorgung ein eigenständiger Partner ist und nicht eine untergeordnete Abteilung innerhalb einer grösseren Organisationsstruktur.
– *Unternehmerische Freiheit:* Als Institutionen des Unternehmens Kantonsspital St.Gallen wären IKMI und IKCH der operativen Leitung der Geschäftsführung der Spitalregion und der unternehmensstrategischen Führung durch den Verwaltungsrat unterstellt. Es ist davon auszugehen, dass den beiden Instituten in dieser Organisation kaum das Mass an unternehmerischer Freiheit und Unabhängigkeit zugestanden werden könnte, welches für eine Behauptung auf dem Markt für Labormedizin notwendig ist.
– *Stellung als unabhängiger und neutraler Dienstleister:* IKMI und IKCH erfüllen im Rahmen der kantonalen Gesundheitsversorgung und als massgebliche Stützen des Laborangebots eine wichtige Aufgabe für alle vier Spitalverbunde. Die Stellung als unabhängiger und neutraler Dienstleister wäre mit einer Integration in das Unternehmen Kantonsspital St.Gallen nicht mehr glaubwürdig und könnte das Vertrauensverhältnis zu den anderen drei Spitalverbunden beeinträchtigen.
– *Kritische Betriebsgrösse:* Dem Aspekt von Grösse und Führbarkeit ist auch in einem Unternehmen wie dem Kantonsspital St.Gallen Rechnung zu tragen. Nach der erst vor einigen Jahren durchgeführten erfolgreichen Integration der Spitäler Rorschach und Flawil stösst der Spitalverbund diesbezüglich an Grenzen, weshalb – wenigstens zum jetzigen Zeitpunkt – von einer Übernahme weiterer Betriebe abzusehen ist.

Insgesamt überwiegen die aufgeführten Nachteile die Argumente für eine Überführung von IKMI und IKCH in das KSSG. Laboratorien mit öffentlicher Trägerschaft sind in anderen Kantonen und im Ausland zwar häufig in ein öffentliches Spital integriert (eine Ausnahme bilden die Laboratorien Neuenburg, deren Teilbetriebe in der Form selbständiger privatrechtlicher Stiftungen von kantonalen Spitälern unabhängig arbeiten). Die Regierung hat jedoch in Zusammenhang mit der Trägerschaft schon bei verschiedenen Gelegenheiten die Absicht geäussert, IKMI und IKCH zusammenzufassen und rechtlich zu verselbständigen. Diese Absicht wird durch die

überwiegenden Nachteile einer Integration der beiden Institute in das KSSG bestärkt. Die Stossrichtung einer Zusammenfassung von IKMI und IKCH zu einem rechtlich eigenständigen Zentrum für Labormedizin wird darüber hinaus von verschiedenen Expertenberichten (Bericht 1998 der BSG-Unternehmensberatung, Bericht 2001 der Projektgruppe Kompass, Bericht 2003 einer Expertengruppe zum IKMI und zu einem künftigen Zentrum für Labormedizin) gestützt.

3.4.3. Zusammenfassung von IKMI und IKCH zu einem Zentrum für Labormedizin

Eine Zusammenführung beider Institute zu einem Zentrum für Labormedizin entspricht einer folgerichtigen Weiterführung des bisher eingeschlagenen Weges, da auf diese Weise die eingeleiteten organisatorischen Massnahmen institutionalisiert werden können. Neben der Gewährleistung der labormedizinischen Versorgung im Rahmen der kantonalen Gesundheitsversorgung werden damit auch die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, um das Zentrum unternehmerisch auf den Markt auszurichten und dadurch auch langfristig sein wirtschaftliches Überleben zu sichern.

3.5. Führungssystem

Um bei einer vorgesehenen Zusammenführung von IKMI und IKCH zu einem Zentrum für Labormedizin den erforderlichen Aspekten eine effektiven und effizienten Steuerung durch den Kanton (siehe Abschnitt 3.3) gerecht zu werden, müssen verschiedene Führungsebenen definiert und unterschiedliche Führungsinstrumente festgelegt werden.

3.5.1. Führungsebenen

Für IKMI und IKCH als unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten sind die Möglichkeiten, marktwirtschaftlich zu agieren, begrenzt. Eine bessere Ausrichtung auf den Markt kann nur durch eine Erhöhung des Grades an Selbständigkeit erreicht werden. Gleichzeitig ist eine Entflechtung der Führungsebenen erforderlich, indem die verschiedenen Führungsstufen nach strategischen und operativen Kompetenzen getrennt werden:
– Politisch-strategische Ebene;
– Unternehmensstrategische Ebene;
– Operative Ebene.

Kantonsrat und Regierung bilden die politisch-strategische Ebene. Diese legt die gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen fest, die zur politischen Steuerung mit dem Ziel einer strategischen Sicherung der labormedizinischen Versorgung im Kanton St.Gallen erforderlich sind. Schwerpunkte und Vorgaben für die Geschäftsstrategie von IKMI und IKCH werden auf dieser Ebene keine gemacht.

Auf der unternehmensstrategischen Ebene führt ein Organ das aus IKMI und IKCH zusammengefasste Zentrum für Labormedizin. Dieses Gremium arbeitet die Geschäftsstrategie aus, mit der die Vorgaben der politisch-strategischen Ebene in Bezug auf den Versorgungs- bzw. Leistungsauftrag umgesetzt werden sollen. Das Gremium setzt Schwerpunkte und bestimmt die Vorgehensweise.

Aufgrund der durch die unternehmensstrategische Ebene festgelegten Gewichtungen und Prioritäten bestimmt die Geschäftsleitung auf der operativen Ebene den Einsatz der vorhandenen Ressourcen, um die Zielvorgaben erreichen zu können. Auf diese Weise wird die Geschäftsstrategie operationalisiert.

3.5.2. Führungsinstrumente

Das Führungssystem wird durch die Anwendung von spezifischen Führungsinstrumenten auf den unterschiedlichen Ebenen vervollständigt:
– Leistungsauftrag;
– Finanzielle Steuerung mit Elementen des Globalkreditsystems;
– Statut.

Im Leistungsauftrag wird bestimmt, welche Aufgaben durch das Zentrum für Labormedizin zu erfüllen sind. Der Kanton tritt somit als Leistungseinkäufer auf und bestimmt das «Was», das Zentrum für Labormedizin entscheidet autonom über das «Wie» der Leistungserbringung. Der Leistungsauftrag wird durch den Kantonsrat verabschiedet.

In den vergangenen Jahren wurden – zuerst in einzelnen Spitälern, seit dem Jahr 2003 in den Spitalverbunden – positive Erfahrungen mit dem Globalkreditsystem gesammelt. Dieses Finanzierungsmodell unterstützt die angestrebte Trennung von strategischer und operativer Ebene und verbindet gleichzeitig die notwendigen kreditrechtlichen Freiheiten mit einem sinnvollen Anreizsystem. Ein Globalkredit wird jedoch hauptsächlich bei nicht-kostendeckenden Tarifen und dualer Finanzierung – wie im Rahmen der Spitalfinanzierung über Versicherer und Kanton – angewendet. Für das Zentrum für Labormedizin steht bei einer Erhöhung der Selbständigkeit eine gleichzeitige Lockerung der kreditrechtlichen Vorschriften im Vordergrund: Als Steuerungsmechanismus des Kantonsrats tritt an Stelle der Voranschlagskredite gemäss Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1) ein Modell mit Anlehnung an das Globalkreditsystem. Die Grundlagen des Globalkreditsystems werden benötigt, um beispielsweise Transparenz über Kosten und Bereitstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie über die Entschädigung für die Nutzung der Gebäude und Liegenschaften zu erlangen. Im Falle des Zentrums für Labormedizin – das erwartungsgemäss weiterhin Gewinn erwirtschaftet, solange noch keine Erhöhung der marktwirtschaftlich berechneten Gebäudekosten infolge des geplanten Neubaus wirksam wird – dient dieses Instrument zudem zur Berechnung und Festlegung des jährlichen Gewinnanteils des Kantons. Mit einer solchen Finanzierungsregelung wird es dem Unternehmen ermöglicht, zielgerichtet und zeitgerecht auf Veränderungen im Markt zu reagieren. Gleichzeitig erlaubt es dem Kantonsrat – zusammen mit dem Leistungsauftrag – eine wirkungsvolle Steuerung der labormedizinischen Versorgung und die Wahrnehmung der Rolle als Leistungseinkäufer.

In den Statuten werden die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen von unternehmensstrategischer Ebene und Geschäftsleitung sowie die Beziehung dieser beiden Organe zueinander festgelegt. Das Statut des Zentrums für Labormedizin wird von der Regierung genehmigt.

3.6. Rechtsform

Eine geeignete Rechtsform muss folgende Kriterien erfüllen:
– *Rollenverteilung zwischen Kanton und Zentrum für Labormedizin:* Bei der Rollenverteilung muss die neue Rechtsform eine Trennung von politisch-strategischer, unternehmensstrategischer und operativer Ebene ermöglichen können. Der Kanton muss in der Lage sein, Rahmenvoraussetzungen in Bezug auf die Erteilung eines Leistungsauftrags, gesetzliche Rahmenbedingungen (Bestellerfunktion, Finanzierungsfunktion) und einen neuen Finanzierungsmechanismus (Lockerung der kreditrechtlichen Bestimmungen auf Grundlage eines Globalkreditsystems) zu schaffen;
– *Steuerungsmechanismen:* Die zu wählende Rechtsform muss dem Kanton ausreichende Einflussmöglichkeiten gewährleisten, insbesondere über die Erteilung des Leistungsauftrags;
– *Betriebliche Autonomie von IKMI/IKCH:* Die betriebliche Autonomie ist sicherzustellen. Dem Zentrum für Labormedizin muss die Freiheit zugestanden werden, selber entscheiden zu können, auf welche Art und Weise es den vorgegebenen Leistungsauftrag mit den zur Verfügung gestellten Mitteln erfüllt;

– *Transparenz:* Die Rechtsform soll die Festlegung einer Revisionsstelle und die Rechnungslegung nach allgemein gültigen Grundsätzen vorsehen;
– *Kooperationsmöglichkeiten:* Die Anstalt muss die Möglichkeit haben, Zusammenarbeitsverträge einzugehen. Im Vordergrund stehen dabei Kooperationen in unterstützenden Bereichen wie beispielsweise IT oder Aussendienst. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass auch im Kernbereich Zusammenarbeitsverträge abgeschlossen werden, wenn in Einzelfällen Untersuchungen aus Kostengründen (keine entsprechenden Einrichtungen bei seltenen Untersuchungen, da zu geringe Auslastung) oder fehlendem Spezialwissen nicht durch das Zentrum für Labormedizin selbst durchgeführt werden können;
– *Eignung für den Wettbewerb:* Die Notwendigkeit, sich auf einem zunehmend hart umkämpften Markt für Labormedizin behaupten zu müssen, erfordert für das Zentrum für Labormedizin ein bestimmtes Mass an unternehmerischer Freiheit, das durch eine optimale Ausgestaltung der Rechtsform gewährleistet werden kann;
– *Konvergenz mit bestehenden Rechtsformen unter kantonaler Trägerschaft:* Eine neue Rechtsform für IKMI und IKCH bzw. das neue Zentrum für Labormedizin sollte sich an den Varianten orientieren, die im Kanton St.Gallen bereits bestehen und sich bewährt haben.

Bei Beibehaltung der kantonalen Trägerschaft sind verschiedene rechtliche Varianten denkbar: Neben der bestehenden Form als unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt kommen dabei die Führung eines Zentrums für Labormedizin als Amt, die Integration in das Kantonsspital St.Gallen (Ausführungen zur Prüfung dieser Frage finden sich bereits in Abschnitt 3.4.2) und eine mögliche selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt in Frage. Die spezialrechtlichen Formen der öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft und der Stiftung öffentlichen Rechts sind im Kanton St.Gallen eher ungewöhnlich, weshalb diese Rechtsformen nicht detaillierter beleuchtet werden.

Bei Neuausrichtung unter einer privaten Trägerschaft kann grundsätzlich unterschieden werden, ob dies mittels eines Leistungsauftrags von Seiten des Kantons sichergestellt wird oder nicht. Erst in zweiter Linie relevant ist die Frage, in welcher privatrechtlichen Rechtsform (Aktiengesellschaft, Genossenschaft oder weitere mögliche Rechtsformen) dies erfolgen soll.

In Beilage 1 zu dieser Botschaft werden die verschiedenen Varianten von Trägerschaft und Rechtsform mit Blick auf den Grad der Erfüllung der ordnungspolitischen Zielsetzungen beurteilt.

3.7. Gesamtbeurteilung und Fazit

3.7.1. Notwendigkeit einer Beibehaltung der kantonalen Trägerschaft

Die Struktur des Marktes für Labormedizin mit einer relativ grossen Zahl an privaten Anbietern wirft zwangsläufig die Frage auf, ob IKMI und IKCH nicht ebenfalls privatisiert, verkauft oder deren Aufgaben im Rahmen der kantonalen Gesundheitsversorgung an einen privaten Konkurrenten vergeben werden sollten. Ein solcher Schritt macht jedoch nur Sinn, wenn die Veränderung in der Trägerschaft eine wesentliche Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung aus qualitativer, quantitativer oder finanzpolitischer Sicht ermöglicht.

Die Untersuchungen des Marktes für Labormedizin haben gezeigt, dass die Leistungen von IKMI und IKCH im Vergleich zu den privaten Konkurrenten als gleichwertig beurteilt werden. Eine Aufhebung beider Institute hätte somit keine Verbesserung der qualitativen Versorgung der Bevölkerung in diesem Bereich zur Folge. Im Weiteren muss festgehalten werden, dass das Marktumfeld vor grossen Veränderungen steht, sodass technologische und fachliche Neuerungen sowie wirtschaftlicher Druck zu Übernahmen und Konzentration der Anbietenden führen werden. In dieser Situation ist entscheidend, dass der Kanton die Versorgung in der Labormedizin über seine bewährten Institute IKMI und IKCH sicherstellen kann. Ein Vergleich mit ähnlich gelagerten Situationen in den Kantonen AG, LU und ZH zeigt zudem, dass öffentliche Laboratorien auch weiterhin eine kantonale Trägerschaft aufweisen und dadurch in die kanto-

nale Gesundheitsversorgung eingebunden bleiben. Der Vorteil dieser Lösung liegt unter anderem darin, dass in den genannten Kantonen auf diese Weise auf die Bedürfnisse der jeweiligen Zentrumsspitäler als Hauptkunden weitgehend eingegangen werden kann.

3.7.2. Ausgestaltung des Zentrums für Labormedizin als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt

Aufgrund der ordnungspolitischen Zielsetzungen eignet sich für das Zentrum für Labormedizin eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt am besten. Diese Rechtsform gibt dem Zentrum den Status eines eigenen Rechtssubjekts, das sich auf diese Weise von den für unselbständige Verwaltungseinheiten geltenden kantonalen Entscheidungsmechanismen lösen und auch eigenständig Verträge abschliessen kann. Dies sind wichtige Voraussetzungen für ein Unternehmen, welches sich auf dem Markt für Labormedizin behaupten und über eine entsprechende Agilität verfügen muss. Neben Institutionen im Bildungsbereich – Universität St.Gallen und Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen – sind auch die Spitalverbunde im Kanton St.Gallen als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert. Diese Rechtsform hat sich für die genannten Anstalten bewährt. Falls nun das Zentrum für Labormedizin als wichtiger Dienstleister für die Spitäler die gleiche Rechtsform wie die Spitalverbunde erhält, ist dies sowohl für die Kunden als auch für die politischen Steuerungsebenen im Kanton (Parlament und Regierung) von Vorteil.

Massgeblich für den Entscheid zur Ausgestaltung des Zentrums für Labormedizin als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt sind im Rahmen der ordnungspolitischen Zielsetzungen vor allem versorgungspolitische und fachliche Kriterien: In Anbetracht der sich abzeichnenden Veränderungen im Markt für Labormedizin ist es zwingend, dass der Kanton die Versorgung in diesem für das Gesundheitswesen wichtigen Bereich gewährleistet und auch über entsprechende Steuerungsmöglichkeiten – sowohl in Bezug auf Quantität wie auch auf Qualität – verfügt. Ausschlaggebend sind aber auch fachliche Synergien, die eine örtliche Nähe zum Kantonsspital als Hauptkunden notwendig machen und nur bei Beibehaltung des labormedizinischen Angebots von IKMI/IKCH unter kantonaler Trägerschaft garantiert werden können:

– *Zeitlicher Aspekt der Leistungserbringung:* IKMI/IKCH erfüllen für das KSSG die Funktion eines eigentlichen Hauslabors, wodurch Analysen in einer für die zeitgerechte Untersuchung und Behandlung von Patientinnen und Patienten notwendigen Geschwindigkeit vorliegen.
– *Zusammenarbeit mit der Forschungsabteilung am KSSG:* IKMI/IKCH arbeiten in relevanten fachspezifischen Fragestellungen eng mit der Forschungsabteilung am Kantonsspital zusammen, um gemeinsam Lösungen zum Wohle von Patientinnen und Patienten zu erarbeiten.
– *Konsiliartätigkeit:* Mitarbeitende von IKMI/IKCH leisten Konsiliardienste auf den Kliniken des KSSG und ermöglichen dadurch eine Optimierung der Behandlung.

Nicht zu unterschätzen ist auch der ausgezeichnete Ruf, den sich IKMI und IKCH erarbeitet haben: Das hohe Renommee zieht naturgemäss exzellente Mitarbeitende an, die insgesamt zu einem qualitativ hochstehenden labormedizinischen Angebot im Kanton St.Gallen beitragen.

4. Fusion von IKMI und IKCH zu einem Zentrum für Labormedizin als selbständige Anstalt öffentlichen Rechts

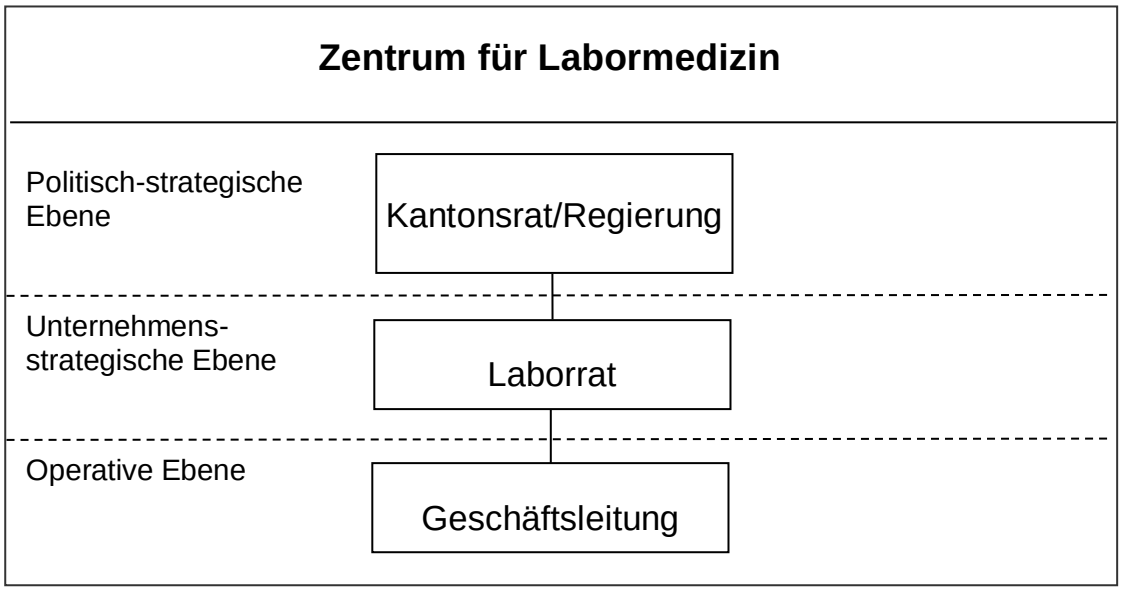
4.1. Anlehnung an das Gesetz über die Spitalverbunde

Die Wahl der gleichen Rechtsform für die Spitalverbunde wie für das Zentrum für Labormedizin ist nicht zufällig, sondern belegt auch die fachliche Nähe innerhalb des Behandlungsprozesses von Patientinnen und Patienten. Gleichzeitig ermöglicht die Vergleichbarkeit den politischen Entscheidungsgremien eine vereinfachte Steuerung über die unterschiedlichen Führungsebenen und -instrumente, da die wesentlichen Verfahrensabläufe und Mechanismen vertraut sind. Die Analogie hinsichtlich der Rechtsform lässt aufgrund der bisher gesammelten positiven Er-

fahrungen mit den Spitalverbunden auch zu, sich bei der Ausgestaltung eines Gesetzes zur Errichtung des Zentrums für Labormedizin weitgehend an den Bestimmungen im Gesetz über die Spitalverbunde zu orientieren. Die Regelung von Organisations- und Führungsmodell, Leistungsauftrag, Finanzierungsmechanismus, Personalrecht sowie Bestimmungen bezüglich Immobilien und baulichem/betrieblichem Unterhalt decken sich in grossen Teilen mit den entsprechenden Bereichen im Gesetz über die Spitalverbunde (sGS 320.2) und werden dort punktuell angepasst, wo spezifische Besonderheiten des Zentrums für Labormedizin berücksichtigt werden müssen.

4.2. Organisations- und Führungsmodell

Um die gewünschte Trennung in politisch-strategische, unternehmensstrategische und operative Ebene zu ermöglichen, muss zwischen Kanton bzw. Regierung einerseits und der operativen Geschäftsleitung andererseits ein zusätzliches Führungsorgan eingesetzt werden. Im Laborrat nehmen sowohl der Kanton wie auch Vertreterinnen und Vertreter weiterer Anspruchsgruppen Einsitz, wobei als Anforderungsprofil der Laborratsmitglieder neben Fachkompetenz unter leistungs-, finanz- und sozialwirtschaftlichen Aspekten auch unternehmerische Kompetenz und Erfahrung ausschlaggebend sind. Die Aufbauorganisation eines Zentrums für Labormedizin stellt sich somit folgendermassen dar:



Die definitive Ausgestaltung der operativen Ebene in Geschäftsbereiche fällt in die Kompetenz von Laborrat sowie Geschäftsleitung und wird über das Statut festgelegt, das wiederum von der Regierung genehmigt wird.

4.3. Leistungsauftrag

Die zu erfüllenden Aufgaben von IKMI und IKCH ergeben sich aus der Spitalorganisationsverordnung (sGS 321.11), beide Institutionen bilden somit Teil der Gesundheitsversorgung im Kanton St.Gallen. Mit dem bestehenden abgestuften Versorgungssystem zwischen den zentralen Laboratorien, den Laboratorien der Spitalverbunde und den Praxislaboratorien kann die erforderliche Versorgungssicherheit gewährleistet werden. Ausformulierte Leistungsaufträge – wie beispielsweise für die Akutspitäler und Psychiatrischen Kliniken – liegen für die beiden Institute derzeit nicht vor. Dennoch erbringen die zentralen Laboratorien gemeinwirtschaftliche Aufgaben und erfüllen die Funktion von Kompetenzzentren in der kantonalen Laborversorgung. Künftig müssen diese Aufgaben in einem Leistungsauftrag für das Zentrum für Labormedizin

festgehalten werden. Damit wird verdeutlicht, dass der Kanton als Leistungsbesteller auftritt, um auf diese Weise den Bedarf an Laborleistungen im Rahmen der Sicherstellung der Gesundheitsversorgung seiner Bevölkerung zu decken.

Die fachliche Nähe von IKMI und IKCH begünstigt die Zusammenfassung beider Angebote in einem gemeinsamen Leistungsauftrag. Hinzu kommt der Vorteil, dass beide Institute heute bereits in einem gewissen Umfang die geforderten gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemeinsam erbringen (beispielsweise im Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie bei Qualitätssicherung und -management). Insgesamt wird die Führung durch den Kanton vereinfacht, wenn Kantonsparlament und Regierung diesen Angebotsbereich über nur einen Leistungsauftrag steuern. Bei der Erteilung und Ausgestaltung des Leistungsauftrags an das Zentrum für Labormedizin ist sicherzustellen, dass dieser eine strategische Lenkung ermöglicht.

4.4. Regelung des Finanzhaushalts

4.4.1. Anforderungen an ein geeignetes Finanzierungsmodell

Die bei einem Wechsel von einer unselbständigen Einheit zur selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt angestrebte Erhöhung der unternehmerischen Freiheit kann nur dann erreicht werden, wenn gleichzeitig der Finanzierungsmechanismus entsprechend angepasst wird. In der Regel ist deshalb die Schaffung einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt auch mit der Lockerung der kreditrechtlichen Bestimmungen verbunden: Anstelle von Voranschlagskrediten je Kostenart wird ein Staatsbeitrag gesprochen.

Im Fall von IKMI und IKCH tritt die Besonderheit auf, dass derzeit beide Anstalten jährliche Ertragsüberschüsse generieren. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt eine Entschädigung für die Benützung der vom Kanton zur Verfügung gestellten Gebäude und Liegenschaften entrichten muss, welche notwendige Investitionen in die bauliche Infrastruktur sowie den erforderlichen baulichen und betrieblichen Unterhalt durch den Eigentümer berücksichtigt. Aufgrund der aktuellen Gebäude- und Liegenschaftswerte liefern IKMI und IKCH auch unter Anrechnung einer Nutzungsentschädigung noch positive Rechnungsabschlüsse. Die Höhe dieser Nutzungsentschädigung wird jedoch deutlich steigen, sobald für das aus IKMI und IKCH zusammengefasste Zentrum für Labormedizin ein Neubau erstellt werden muss. Dies hat zur Folge, dass ab diesem Zeitpunkt eine deutlich höhere Nutzungsentschädigung verrechnet wird und das Zentrum für die Dauer der Erhöhung voraussichtlich in die Verlustzone fällt. Es ist deshalb entscheidend, dass der Kanton schon von Beginn weg ein Finanzierungsmodell ausgestaltet, das auch die Möglichkeit abdeckt, dass sich die Finanzierungsverhältnisse ändern werden und das Zentrum für Labormedizin aufgrund dieses Umstandes vorübergehend einen Verlust erzielt. Dies wird dadurch gewährleistet, dass der Kanton für die nächsten Jahre Gewinnvorgaben macht, an denen die effektiven Jahresergebnisse des Zentrums für Labormedizin gemessen werden. Ändern sich die Finanzierungsvoraussetzungen in Richtung eines Verlusts, wird anstelle der Gewinnvorgabe eine Defizitvorgabe erteilt. Ein solcher Mechanismus ist dann mit dem heutigen Globalkredit bei den Spitalverbunden und weiteren Institutionen vergleichbar. Die Einzelheiten des Finanzierungsmodells werden in der Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton und dem Zentrum für Labormedizin geregelt.

4.4.2. Anwendung der Mechanismen eines Globalkreditsystems

Bei den Spitalverbunden bildet der Leistungsauftrag die Grundlage für die Festlegung von Produkten und Produktegruppen sowie deren Preise und Entschädigungen. Auch beim Zentrum für Labormedizin hält der Kanton diejenigen Leistungen fest, die er beim Anbietenden einkaufen will, diese enthalten auch die Entschädigungen für Gemeinwirtschaftliche Leistungen. Das Finanzierungssystem muss zudem die Kosten für die Benützung der Liegenschaften berücksichtigen. Auf der Grundlage eines Globalkredits erfolgt sowohl die Budgetierung als auch – im

Rahmen der Nachkalkulation aufgrund der effektiv erbrachten Leistungen – am Ende des Rechnungsjahres die Ermittlung des Erfolgs sowie dessen Aufteilung zwischen Kanton und Zentrum für Labormedizin.

Da das Zentrum für Labormedizin derzeit noch jährliche Ertragsüberschüsse generiert, wird vorderhand noch kein Globalkredit erteilt, sondern eine Gewinnvorgabe. Der Mechanismus zur Ermittlung des Erfolgs bleibt jedoch gleich: Am Ende des Rechnungsjahres werden im Rahmen der Nachkalkulation die geplanten Mengen den effektiv erbrachten Leistungen gegenübergestellt. Diese Abrechnung bildet die Grundlage für die Reservenbildung sowie die definitive Gewinn- und Verlustregelung.

4.4.3. Reservenbildung sowie Gewinn- und Verlustregelung

Die Regelung zur Bildung von Reserven sowie von Gewinn- und Verlustvorträgen richtet sich nach dem Obligationenrecht. Bei einem Gewinn ist zuerst ein allfälliger Verlustvortrag aus Vorjahren abzutragen, anschliessend müssen Pflichtreserven geäufnet werden. Erst danach kann über die Verwendung des Restgewinns beschlossen werden. Über die Gewinnverteilung entscheidet die Regierung. In Anlehnung an das in den Spitalverbunden geltende Globalkreditsystem sollen höchstens 50 Prozent des Restgewinns dem Kanton verbleiben. Der andere Teil des Gewinns geht an das Zentrum für Labormedizin. Die Gewinnverwendung darf lediglich Zwecken zur Erfüllung des Leistungsauftrags dienen.

Im Falle eines Verlusts geht dieser zu 100 Prozent zulasten des Zentrums für Labormedizin. Ein Verlust kann vorgetragen werden, sofern die Pflichtreserven noch nicht einen Fünftel des Dotationskapitals erreichen. Erreichen die Pflichtreserven einen Fünftel des Dotationskapitals, muss ein Verlust mit den Reserven (Pflichtreserven und freie Reserven) verrechnet werden, selbst wenn als Folge der Verlustverrechnung die Pflichtreserven unter einen Fünftel des Dotationskapitals fallen. Reichen die Reserven zur Verlustverrechnung nicht aus, wird die Differenz als Verlust vorgetragen. Die Verrechnung mit Pflichtreserven bedarf der Genehmigung durch die Regierung.

4.4.4. Dotationskapital

Das Zentrum für Labormedizin wird als Betriebsgesellschaft gegründet. Das Eigentum an den Immobilien verbleibt somit beim Kanton, in die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt werden aus IKMI und IKCH nur die übrigen Aktiven und Passiven sowie die gesamte Betriebstätigkeit eingebracht. Gleichzeitig muss das Zentrum für Labormedizin mit genügend Eigenkapital ausgestattet werden, um dem Unternehmen die Erfüllung von Verpflichtungen gegenüber Gläubigern, die Fortführung des Betriebs bei Verlusten und die Sicherung der Zahlungsfähigkeit zu ermöglichen. Der Kanton stellt dazu dem Unternehmen aber keine Geldmittel zur Verfügung, sondern bringt die Mobilien und medizinisch-technischen Geräte ein. Das Dotationskapital entspricht dabei dem betriebswirtschaftlich bemessenen Gegenwert der eingebrachten Mobilien und medizinisch-technischen Geräte.

4.5. Personalrecht

Die Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) enthält keine Bestimmungen darüber, in welcher Rechtsform das Personal öffentlich-rechtlicher Anstalten angestellt wird. Sie überlässt die entsprechende Regelung dem Gesetzgeber. Das Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) regelt in Art. 67 ff. den Staatsdienst. Als Staatsverwaltung im Sinne des Gesetzes gelten auch selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, soweit nicht besondere gesetzliche Vorschriften bestehen. Die dienstrechtlichen Bestimmungen des StVG gelten somit auch für das Zentrum für Labormedizin, wenn die Spezialgesetzgebung nichts anderes vorsieht.

Im Rahmen der Erarbeitung des Gesetzes über die Spitalverbunde wurden verschiedene Anstellungsmöglichkeiten geprüft: Anstellung durch privatrechtlichen Vertrag, Anstellung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag und Anstellung durch Verfügung. Die Anstellung durch Verfügung entspricht den Regelungen des öffentlichen Anstellungsverhältnisses im Sinne der Unterstellung unter das geltende kantonale Personalrecht. Regierung und Kantonsrat kamen nach Abwägung verschiedener Vor- und Nachteile zum Schluss, dass das Personal der Spitalverbunde dem geltenden kantonalen Personalrecht unterstellt sein soll. Diese Lösung hat sich seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Spitalverbunde bewährt. Das geltende kantonale Personalrecht lässt den Spitalverbunden ausreichend Spielraum für eine marktwirtschaftliche Ausrichtung. Gleichzeitig kann der Kanton bei dieser Anstellungsform seiner Verantwortung im Rahmen der übergeordneten Steuerung in angemessener Weise nachkommen.

Beim Zentrum für Labormedizin besteht keine Veranlassung, von der für die Spitalverbunde getroffenen Lösung abzuweichen. Auch in diesem Fall sind die Argumente, die für eine Unterstellung des Personals des Zentrums für Labormedizin unter das geltende kantonale Personalrecht sprechen, höher zu gewichten:
– Die öffentliche Gesundheitsversorgung betrifft eine Kernaufgabe des Staates, die einen der Verantwortung entsprechenden Einfluss der staatlichen Organe und eine dafür geeignete Rechtsform erfordert;
– Ein Wechsel der Anstellungsform ist keine zwingende Voraussetzung für eine marktwirtschaftliche Öffnung, da auch auf der Grundlage des geltenden kantonalen Personalrechts umfassende Anstellungskompetenzen delegiert werden können;
– Eine Anstellung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag ist eine zukunftsorientierte Lösung, die mittelfristig weiterverfolgt werden kann, aber sinnvollerweise auf gesamtkantonaler Ebene zu erarbeiten ist;
– Privatrechtliche Anstellungsverhältnisse entsprechen nicht der kantonalen ordnungspolitischen Stossrichtung, insbesondere nicht mit Blick auf die Pflege der Sozialpartnerschaft mit den Personalverbänden.

4.6. Immobilien

4.6.1. Nutzung der Gebäude und Liegenschaften

Mit der Gründung des Zentrums für Labormedizin als Betriebsgesellschaft verbleiben die Immobilien und festen Betriebseinrichtungen beim Kanton. Für die Nutzung der Gebäude und Liegenschaften entrichtet die Anstalt eine Entschädigung. Grössere Bauvorhaben über drei Mio. Franken werden wie bis anhin durch den Eigentümer über die Investitionsrechnung finanziert. Dadurch gelten für bauliche Erneuerungen über dem genannten Grenzwert auch in Zukunft die damit verbundenen Volksrechte (fakultatives und obligatorisches Referendum). Die Festlegung der Zuständigkeiten für den Unterhalt der Gebäude und Liegenschaften des Zentrums für Labormedizin orientiert sich an den Grundsätzen für Verwaltung, Betrieb und Unterhalt von Liegenschaften im Staatsvermögen, wobei folgende Unterscheidung zu treffen ist:
– *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 und bedeutende Umbauten.

In Grenzfällen ist die Abgrenzung zwischen baulichem und betrieblichem Unterhalt einerseits sowie Bauten und Renovationen andererseits im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses zwischen dem Gesundheitsdepartement und dem Baudepartement sowie dem Zentrum für Labormedizin vorzunehmen.

Baulicher und betrieblicher Unterhalt

Das Zentrum für Labormedizin erhält für den baulichen und betrieblichen Unterhalt einen Rahmenkredit im Umfang von einem Prozent des Neuwertes der Immobilien und festen Betriebseinrichtungen. Der Kredit darf nicht zweckentfremdet eingesetzt werden, es besteht jedoch die Möglichkeit, mit nicht beanspruchten Mitteln für baulichen und betrieblichen Unterhalt eine Investitionsreserve zu äufnen. Sobald die Investitionsreserve einen bestimmten Wert übersteigt, kann der Staat seine Leistungen für den baulichen und betrieblichen Unterhalt aussetzen. Das Zentrum für Labormedizin ist darüber hinaus bei der Verwendung des Rahmenkredits frei, sofern die Bauvorhaben unter drei Mio. Franken liegen, die Gebäudehülle nicht betroffen ist, keine Änderungen an statischen Gebäudestrukturen vorgenommen werden oder es sich nicht um eine bewilligungspflichtige Baute nach Baugesetz (sGS 731.1) handelt.

Bauten und Renovationen

Für Bauten und Renovationen bis drei Mio. Franken bleibt der Kanton als Eigentümer zuständig. Im Voranschlag des Baudepartements wird dafür ein Kredit eingestellt, der im längerfristigen Durchschnitt einem Prozent des Zeitwerts der Immobilien und festen Betriebseinrichtungen entspricht. Gesundheitsdepartement und Baudepartement legen die einzelnen Vorhaben unter Berücksichtigung der Investitionsplanung und der Dringlichkeit der Vorhaben in Absprache mit dem Zentrum für Labormedizin fest.

Nutzungsentschädigung

Die Gebäude und Liegenschaften werden dem Zentrum für Labormedizin gegen eine Entschädigung zur Nutzung überlassen. Die Nutzungsentschädigung ist als Abgeltung für 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 annäherungsweise Vollkosten auf marktwirtschaftlicher Basis abgebildet werden, wie sie bei einer Übertragung des Eigentums an das Zentrum für Labormedizin und der damit verbundenen Abschreibungen resultieren würden. Die Nutzungsentschädigung wird bei Änderung eines festzulegenden Referenzzinssatzes (jährlich) oder bei einer Neuschätzung des Gebäudes (alle zwei Jahre oder sobald wertvermehrende Investitionen von mehr als einer halben Mio. Franken getätigt werden) angepasst.

4.6.2. Investitionen in die bauliche Sanierung

Anstoss für Überlegungen zur zukünftigen Ausrichtung des IKMI bildete ein entsprechender Auftrag des Kantonsrates in Zusammenhang mit der Freigabe der zweiten Tranche eines Projektierungskredits für die Planung eines Neubaus infolge der prekären Situation hinsichtlich der baulichen Substanz und engen Platzverhältnisse. Die Detailplanungen wurden bis zum Vorliegen der strategischen Grundlagen sistiert. Im Sinne einer vorausschauenden Grobplanung sieht das aktuelle Investitionsprogramm[1] für den Zeitraum 2016 bis 2018 einen Erweiterungsbau für das IKMI (geschätzte Kosten von rund 26 Mio. Franken) und einen Ersatzbau für das IKCH (geschätzte Kosten von rund 26 Mio. Franken) vor. Das im Investitionsprogramm aufgeführte Bauvorhaben für das IKMI beruht noch auf dem bis zum Jahr 1997 erarbeiteten Vorprojekt und Raumprogramm. Für das IKCH hingegen gibt es bis heute weder ein Vorprojekt, noch ein Raumprogramm. Aufgrund der gemäss vorliegendem Botschaftsentwurf geplanten Zusammenlegung von IKMI und IKCH zu einem rechtlich selbständigen Zentrum für Labormedizin müssen die Geschäftsabläufe und Untersuchungsbereiche eingehend überarbeitet werden, wodurch auch das bisher erarbeitete Vorprojekt und das Gesamtraumprogramm anzupassen sind. Deshalb ist im Investitionsprogramm auch noch kein für das Gesamtprojekt geeigneter Standort festgelegt worden. Die entsprechenden Planungsarbeiten werden in die Wege geleitet, sobald das Gesetz über ein Zentrum für Labormedizin verabschiedet und in Vollzug ist.

1 Stand Investitionsprogramm 2010 – 2013: Grobkostenschätzung ohne Vorprojekt und Raumprogramm.

5. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Die geplanten Bestimmungen orientieren sich am Vorbild der Vorschriften über die Spitalverbunde. Um den notwendigen unternehmerischen Freiraum zu schaffen, beschränkt sich der Gesetzesentwurf auf die Regelung der minimal erforderlichen Rahmenbedingungen.

5.1. Gesetz über das Zentrum für Labormedizin

Art. 1. Organisation, Aufgaben und Finanzierung einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt bedürfen einer spezialgesetzlichen Grundlage.

Art. 2. Das Zentrum erfüllt einen Grundauftrag, weitere Aufgaben werden im Leistungsauftrag konkretisiert. Grundsätzlich soll das Zentrum für Labormedizin bei der Zusammenarbeit mit Dritten frei sein. Denkbar sind beispielsweise Kooperationen mit anderen labormedizinischen Einrichtungen oder die Bewerkstelligung der Reinigungsarbeiten durch Dritte. Wenn es übergeordnete kantonale Interessen zu wahren gilt, muss der Kanton aber ausnahmsweise den operativen Freiraum des Zentrums für Labormedizin einschränken können. Im finanziellen Gesamtinteresse des Kantons sind etwa einschränkende Vorgaben in der Informatik denkbar. Derartige Einschränkungen sind in den Leistungsauftrag aufzunehmen.

Art. 4 und 5. Als oberste Verwaltungsbehörde des Zentrums für Labormedizin wird nach dem Vorbild des Gesetzes über die Spitalverbunde (Verwaltungsrat der Spitalverbunde) ein Laborrat eingesetzt. Massgebend für die Wahl der Mitglieder sind Fachkompetenz – und zwar unter leistungs-, finanz- und sozialwirtschaftlichen Aspekten – sowie unternehmerische Kompetenz und Erfahrung. Eine Vertretung soll die Verbindung zum zuständigen Departement sicherstellen. Sie kann, muss aber nicht Mitglied der Regierung sein. Die Vertretung des zuständigen Departements übernimmt den Vorsitz im Laborrat. Um effizient arbeiten zu können, ist ein Gremium von höchstens sieben Mitgliedern vorgesehen. Die Laborrätinnen und -räte werden auf Amtsdauer gewählt (Art. 59 Abs. 1 Bst. a KV).

Der Aufgabenkatalog des Laborrates wurde dem Vorbild entnommen, der sich beim Verwaltungsrat der Spitalverbunde bewährt hat (Art. 5). Zu den Aufgaben des Laborrates gehören insbesondere:
– Regelung der Organisation in einem Laborstatut;
– Ausgestaltung des Rechnungswesens, der internen Revision und der Finanzplanung;
– Ernennung und Abberufung sowie Beaufsichtigung der mit der Geschäftsleitung und der Vertretung beauftragten Personen;
– Beschlussfassung über die Verwendung eines Gewinns, der dem Zentrum für Labormedizin nach Beschluss der Regierung verbleibt (Art. 8);
– Erstellung von Leistungs- und Geschäftsbericht.

Art. 6. Für die operative Führung des Zentrums für Labormedizin ist eine Geschäftsleitung vorgesehen. Dies gewährleistet eine Trennung der Rollen des Laborrates (unternehmensstrategische Führung) und der Geschäftsleitung (operative Führung). Die Aufgaben der Geschäftsleitung werden im Statut festgelegt.

Art. 7. Mit der Wahl der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt als Rechtsform für das Zentrum für Labormedizin wird die externe Revision der Kantonalen Finanzkontrolle übertragen. Eine interne Revision ist Sache des Zentrums für Labormedizin und durch den Laborrat zu regeln (Art. 5 Bst. b).

Art. 8 und 9. Die Aufgaben und Kompetenzen von Regierung sowie Kantonsrat müssen klar definiert und gegenüber denjenigen des Laborrates abgegrenzt werden. Neben der Festlegung des Leistungsauftrags und der Genehmigung des Status des Zentrums ist die Regierung auch zuständig für Wahl und Festsetzung der Entschädigung der Mitglieder des Laborrates. Auf diese Weise kann eine der Verantwortung und Aufgabenerfüllung in einer staatlichen Anstalt

entsprechende Regelung erfolgen. Die Regierung hat die Möglichkeit, Mitglieder des Laborrates auch während einer laufenden Amtsperiode abzuberufen, wenn dafür ein wichtiger Grund vorliegt.

Dem Kantonsrat obliegt die Oberaufsicht, die Genehmigung des Leistungsauftrages und die Festlegung der Vorgaben für die Finanzierung. Im Unterschied zu den Spitalverbunden wird beim Zentrum für Labormedizin aufgrund der gegebenen Finanzierungsverhältnisse zunächst kein eigentliches Globalkreditsystem etabliert. Bei den Spitalverbunden dient der Globalkredit teilweise dafür, Spitalleistungen abzugelten, für die Dritte keinen kostendeckenden Preis bezahlen. Namentlich nicht kostendeckend ist nach KVG die Abgeltung für stationäre Behandlungen; die Krankenversicherer haben hier höchstens die Hälfte der anrechenbaren Kosten zu übernehmen (Art. 47 KVG). Das Zentrum für Labormedizin wird ebenfalls Aufgaben erfüllen müssen, für die keine kostendeckende Entschädigungen bezahlt werden. In der Regel sind aber die Abgeltungen für Laborleistungen wenigstens kostendeckend, sodass ein Globalkredit für Deckungslücken nicht erforderlich ist, sondern mit dem im Bereich der Analysen erwirtschafteten Gewinn auch nicht kostendeckende Leistungen finanziert werden können. Vielmehr soll der Kantonsrat auch die Möglichkeit haben, dem Zentrum für Labormedizin gewinnstrebiges Verhalten vorzugeben (Art. 9 Abs. 1 Bst. c). Konkret setzt der Kanton eine Gewinnvorgabe: Wird diese mit dem effektiven Rechnungsergebnis überschritten, resultiert ein Gewinn, eine Unterschreitung hat einen Verlust zur Folge. Mittelfristig können sich die Finanzierungsverhältnisse für das Zentrum für Labormedizin vorübergehend ändern, wenn infolge des Neubaus eine höhere Nutzungsentschädigung verrechnet wird und das Zentrum in eine Verlustzone fällt. In dieser Situation hat der Kantonsrat die Möglichkeit, anstelle einer Gewinnvorgabe einen Globalkredit analog den Spitalverbunden zu erteilen (Art. 9 Abs. 2).

Art. 10. 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 des Laborrates entscheidet. Nicht ausgeschlossen soll sein, dass das Zentrum für Labormedizin Kredite aufnimmt. In der Praxis wird es sich indessen in der Regel einzig um Betriebskredite handeln, die vom Finanzdepartement gewährt werden. Eine Aufnahme von Investitionskrediten wird schon durch die Tatsache eingeschränkt, dass das Zentrum für Labormedizin nicht Eigentümer der Liegenschaften ist.

Art. 11. Die Bildung einer angemessenen Pflichtreserve muss der Gewinnverwendung, ähnlich wie im Aktienrecht, vorgeschaltet sein. Die Formulierung von Art. 11 Abs. 2 lehnt sich denn auch an Art. 671 des Schweizerischen Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR) an. Über die Verteilung eines nach der Bildung dieser Reserve verbleibenden Gewinns bzw. über die Verlustverteilung soll die Regierung auf Antrag des Laborrates entscheiden. Wie bei den Spitalverbunden sollen in der Leistungsvereinbarung zwischen der Regierung und dem Zentrum für Labormedizin Grundsätze der Gewinn- und Verlustverteilung festgehalten werden. Die Budgethoheit des Kantonsrates wird dadurch nicht tangiert. Er kann bei der Festlegung der Vorgaben (Art. 9) 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. 12 und 13. Siehe Abschnitt 4.6.

Art. 14. Das Zentrum für Labormedizin ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Die beiden bisherigen medizinischen Laboratorien werden also nicht mehr vom Kanton St.Gallen direkt geführt. Dementsprechend sind die medizinischen Laboratorien im Gesundheitsgesetz von der Auflistung der vom Kanton geführten Einrichtungen zu streichen.

Art. 15. IKMI und IKCH waren bisher zwei rechtlich unselbständige Anstalten. Sie werden in einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zusammengefasst.

Art. 16. Das Dotationskapital dient, wie bei der Aktiengesellschaft das Aktienkapital, als Risikokapital. Es umfasst im Wesentlichen den Gegenwert der vorhandenen Mobilien und der medizin-technischen Apparate, d.h. der Laborgeräte. 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 von einem Betrag von höchstens fünf Mio. Franken auszugehen.

Art. 17. Mit der rechtlichen Verselbständigung erhalten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der beiden unselbständigen Laboratorien 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 Bst. c StVG ergibt.

5.2. Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Nachtrags zur Verordnung über die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte

Im Nachtrag zur Verordnung über die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte ist der neuen Rechtsform der medizinischen Laboratorien Rechnung zu tragen. Gleichzeitig muss die Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal so ergänzt werden, dass das Personal des Zentrums für Labormedizin bei der bisherigen Einrichtung versichert bleibt.

6. Referendum

Das Gesetz über das Zentrum für Labormedizin führt durch die Ausstattung mit einem Dotationskapital zu Ausgaben von höchstens fünf Mio. Franken. Es untersteht daher nicht dem obligatorischen Finanzreferendum nach Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG). Das Gesetz untersteht nach Art. 5 Abs. 1 RIG dem fakultativen Gesetzesreferendum.

7. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:
1. den Entwurf des Gesetzes über das Zentrum für Labormedizin;
2. den Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über die Genehmigung des Nachtrags zur Verordnung über die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Heidi Hanselmann

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

Beilage 1

Beurteilungsmatrix

Kriterien		Kantonale Trägerschaft				Private Trägerschaft	
		Amt	Unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt	Integration in Kantonsspital St.Gallen	Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt	Privatisierung mit Leistungsauftrag	Privatisierung ohne Leistungsauftrag
1.	***Sicherstellung der politisch erwünschten Leistungserbringung***						
1.1	*Sicherstellung der flächendeckenden und zeitlich unmittelbaren Versorgung der Bevölkerung mit labormedizinischen Leistungen*	Erfüllt.	Erfüllt.	Erfüllt (Teil des Leistungsauftrags).	Erfüllt (Teil des Leistungsauftrags).	Teilweise erfüllt (Teil des Leistungsauftrags; dieser kann vom Auftragnehmer einseitig aufgehoben werden).	Nicht erfüllt (da ohne Leistungsauftrag die Sicherstellung von Seiten des Kantons nicht gewährleistet werden kann).
1.2	*Nutzung fachlicher Synergien durch die örtliche Nähe zum Kantonsspital St.Gallen*	Erfüllt.	Erfüllt.	Erfüllt.	Erfüllt.	Teilweise erfüllt (offen, ob privater Auftragnehmer wesentliche Teile von Produktion und Beratung zum KSSG verlegt).	Nicht erfüllt (Hauptstandort eines privaten Anbieters wird kaum zum KSSG verlegt).
1.3	*Bereitstellung von Gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL)*	Erfüllt.	Erfüllt.	Erfüllt (Teil des Leistungsauftrags).	Erfüllt (Teil des Leistungsauftrags).	Teilweise erfüllt (Teil des Leistungsauftrags; dieser kann vom Auftragnehmer einseitig aufgehoben werden).	Nicht erfüllt (da ohne Leistungsauftrag die Bereitstellung der GWL von Seiten des Kantons nicht gewährleistet werden kann).
1.4	*Effektive und effiziente Steuerung durch den Kanton ("Corporate Governance")*	Erfüllt.	Erfüllt.	Teilweise erfüllt (operative Eingriffe in die Kompetenzen des Kantonsspitals sind nur begrenzt möglich).	Erfüllt.	Teilweise erfüllt (im Leistungsauftrag entsprechend geregelt).	Nicht erfüllt (ohne Leistungsauftrag mit entsprechenden Relegungen ist eine Steuerung durch den Kanton nicht möglich).
2.	***Sicherstellung der unternehmerischen Freiheit in einem dynamischen Markt***						
2.1	*Flexible Rahmenbedingungen für rasche Reaktionen auf Veränderungen im Markt*	Teilweise erfüllt (sofern weiterhin kreditrechtliche Restriktionen).	Teilweise erfüllt (sofern weiterhin kreditrechtliche Restriktionen).	Teilweise erfüllt (Restriktionen wegen hierarchischer Unterordnungen in Organisation des Kantonsspitals St.Gallen).	Erfüllt.	Erfüllt.	Erfüllt.
2.2	*Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs zwischen den Anbietern*	Nicht erfüllt (unter dem Aspekt des verordneten Leistungsbezugs).	Nicht erfüllt (unter dem Aspekt des verordneten Leistungsbezugs).	Nicht erfüllt (unter dem Aspekt des verordneten Leistungsbezugs).	Nicht erfüllt (unter dem Aspekt des verordneten Leistungsbezugs).	Erfüllt (bei Aufhebung des verordnten Leistungsbezugs).	Erfüllt.
3.	***Finanzielles Engagement des Kantons***						
3.1	*Finanzielle Abgeltung durch den Kanton (direkt durch den Kanton oder indirekt)*	Eine Abgeltung durch den Kanton ist nötig (direkte wie auch indirekte finanzielle Abgeltung).	Eine Abgeltung durch den Kanton ist nötig (direkte wie auch indirekte finanzielle Abgeltung).	Eine Abgeltung durch den Kanton ist nötig (direkte wie auch indirekte finanzielle Abgeltung).	Eine Abgeltung durch den Kanton ist nötig (direkte wie auch indirekte finanzielle Abgeltung).	Eine Abgeltung durch den Kanton ist nötig (direkte finanzielle Abgeltung).	Keine Abgeltung durch den Kanton.

Hoher Erfüllungsgrad des Kriteriums:
Mittlerer Erfüllungsgrad des Kriteriums:
Tiefer bzw. kein Erfüllungsgrad des Kriteriums:

Beilage 2

Nachtrag zur Verordnung über die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte

vom 5. Mai 2009

Die Regierung des Kantons St.Gallen

beschliesst:

I.

Die Verordnung über die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte vom 19. September 2007[2] wird wie folgt geändert:

Geltungsbereich

Art. 1. Diese Verordnung regelt die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte der Spitalverbunde, der Psychiatrischen Dienste und **des Zentrums für Labormedizin**.

Kaderärztinnen und Kaderärzte

Art. 2. Kaderärztinnen und Kaderärzte sind Chefärztinnen und Chefärzte, Leitende Ärztinnen und Leitende Ärzte sowie Oberärztinnen und Oberärzte mit besonderen Funktionen.

Den Kaderärztinnen und Kaderärzten gleichgestellt sind die **Leiterin oder** der **Leiter des Zentrums für Labormedizin** sowie **ihre oder seine** Stellvertreterinnen und Stellvertreter.

Grundsatz

Art. 3. Für die Besoldung sind ausschlaggebend:
a) das Anforderungsprofil der Stelle;
b) die Leistung der Kaderärztin oder des Kaderarztes;
c) der Erfolg des Spitalverbundes, des Psychiatrischen Dienstes oder des **Zentrums für Labormedizin** oder von Teilen davon, namentlich von Kliniken, Instituten und Fachbereichen;
d) die Arbeitsmarktsituation.

Obergrenzen a) Vollzeitbeschäftigung

Art. 4. Die Besoldung einer Kaderärztin oder eines Kaderarztes darf insgesamt nicht überschreiten:
a) Fr. 700'000.– im Spitalverbund Kantonsspital St.Gallen;
b) Fr. 500'000.– in den übrigen Spitalverbunden und **im Zentrum für Labormedizin**;
c) Fr. 350'000.– in den Psychiatrischen Diensten.

2 sGS 320.41.

b) Teilzeitbeschäftigung

Art. 5. Geht die Kaderärztin oder der Kaderarzt mit der Bewilligung des Spitalverbundes, **des Zentrums für Labormedizin** oder, beim Psychiatrischen Dienst ____, des Gesundheitsdepartementes einer selbständigen Nebenerwerbstätigkeit nach, wird die Obergrenze im zeitlichen Umfang dieser Nebenerwerbstätigkeit herabgesetzt.

Bei der Kürzung entspricht eine Nebenerwerbstätigkeit im Umfang von sechs Wochenstunden einem Pensum von zehn Prozenten.

Voraussetzung

Art. 10. Die Kaderärztin oder der Kaderarzt kann am Erfolg des Spitalverbundes, des Psychiatrischen Dienstes oder des **Zentrums für Labormedizin** oder von Teilen davon, namentlich am Erfolg einer Klinik oder eines Fachbereiches beteiligt werden.

Die Erfolgsbeteiligung setzt voraus, dass Ziele, welche die Kaderärztin oder der Kaderarzt mit dem Spitalverbund**, mit dem Zentrum für Labormedizin** oder, beim Psychiatrischen Dienst ____, mit dem Gesundheitsdepartement vereinbart hat, erreicht werden.

Pools

Art. 15. Pools entstehen durch das gemeinsame Äufnen von Umsatzbeteiligungen durch mehrere Kaderärztinnen und Kaderärzte.

Der Spitalverbund**, das Zentrum für Labormedizin** oder, beim Psychiatrischen Dienst ____, das Gesundheitsdepartement legen fest, in welchen Organisationseinheiten Pools gebildet werden, welche Umsatzbeteiligungen gepoolt werden und wie die Poolmittel verteilt werden.

Zuständigkeit

Art. 16. Für die Festlegung und Änderung der Besoldung ist der Spitalverbund, **das Zentrum für Labormedizin** oder, beim Psychiatrischen Dienst ____, das Gesundheitsdepartement zuständig.

II.

Die Verordnung über die Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 5. September 1989[3] wird wie folgt geändert:

b) andere Arbeitnehmer

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**;**
g) *(neu)* das Personal des Zentrums für Labormedizin.

3 sGS 143.7.

Die Regierung kann durch Vereinbarung das Personal weiterer Institutionen in die Versicherung aufnehmen, wenn die versicherungstechnischen Grundsätze beachtet sind.

Die Vorschriften dieser Verordnung werden sachgemäss angewendet.

III.

Dieser Erlass wird ab Vollzugsbeginn des Gesetzes über das Zentrum für Labormedizin angewendet.

Gesetz über das Zentrum für Labormedizin

Entwurf der Regierung vom 5. Mai 2009

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 5. Mai 2009[4] Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I. Allgemeine Bestimmungen

Rechtsnatur und Sitz

Art. 1. Das Zentrum für Labormedizin (nachstehend Zentrum) ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons St.Gallen mit Sitz in St.Gallen.

Aufgaben

Art. 2. Das Zentrum erbringt nach Massgabe des Leistungsauftrags labormedizinische Leistungen für die Spitalverbunde, die psychiatrischen Dienste und die Veterinärbehörden.

Es erfüllt weitere Aufgaben, die ihm mit Leistungsauftrag übertragen werden.

Es kann Aufträge mit Dritten abschliessen, insbesondere mit:
a) frei praktizierenden Ärztinnen und Ärzten über labormedizinische Leistungen;
b) ausserkantonalen und privaten Spitälern über Leistungen im Bereich von humanmedizinischer und veterinärmedizinischer Labordiagnostik;
c) anderen labormedizinischen Einrichtungen.

II. Zuständigkeiten

1. Organe des Zentrums

Organe

Art. 3. Organe des Zentrums sind:
a) Laborrat;
b) Geschäftsleitung;
c) Revisionsstelle.

4 ABl *2009,* ●●.

Laborrat a) Zusammensetzung

Art. 4. Der Laborrat setzt sich zusammen aus:

a) höchstens sechs nach fachlichen Kriterien gewählten Mitgliedern und
b) einer Vertreterin oder einem Vertreter des zuständigen Departementes. Die Vertreterin oder der Vertreter des zuständigen Departementes kann die Vorsteherin oder der Vorsteher sein.

Die Vertreterin oder der Vertreter des zuständigen Departementes übernimmt den Vorsitz.

b) Zuständigkeit

Art. 5. Der Laborrat:

a) erlässt das Statut des Zentrums. Dieses regelt insbesondere:
   1. die Organisation des Zentrums;
   2. Aufgaben und Zuständigkeit der Geschäftsleitung;
b) organisiert das Rechnungswesen und die interne Finanzkontrolle;
c) beschliesst über Tarife für die Leistungen des Zentrums, soweit diese nicht in Gesetz oder Verordnung festgelegt sind;
d) wählt die Geschäftsleitung und deren Vorsitzende oder Vorsitzenden;
e) beaufsichtigt die Geschäftsleitung;
f) stellt Qualitätssicherung und Controlling sicher;
g) sorgt für die Finanzplanung;
h) beschliesst über Voranschlag und Jahresrechnung;
i) beschliesst über die Verwendung des dem Zentrum verbleibenden Gewinns. Die Verwendung des Gewinns ist auf Zwecke beschränkt, die der Erfüllung des Leistungsauftrags dienen;
j) erlässt Leistungsbericht und Geschäftsbericht;
k) schliesst Aufträge mit Dritten ab, soweit nicht nach dem Statut die Geschäftsleitung zuständig ist.

Geschäftsleitung

Art. 6. Die Geschäftsleitung:

a) stellt die operative Führung nach Massgabe des Statuts sicher;
b) erfüllt die Aufgaben, die ihr durch das Statut und ergänzende Anordnungen des Laborrates übertragen sind;
c) wählt die Mitarbeitenden, soweit nicht nach dem Statut der Laborrat zuständig ist;
d) erfüllt alle weiteren Aufgaben, die nicht dem Laborrat zugewiesen sind.

Revisionsstelle

Art. 7. Die Finanzkontrolle des Kantons St.Gallen ist Revisionsstelle.

2. Regierung und Kantonsrat

Regierung

Art. 8. Die Regierung:

a) legt den Leistungsauftrag fest;
b) genehmigt das Statut des Zentrums;
c) übt die Aufsicht über das Zentrum aus;
d) wählt den Laborrat;
e) kann Mitglieder des Laborrates aus wichtigen Gründen während der Amtsdauer abberufen;
f) bestimmt die Entschädigung der Mitglieder des Laborrates;

g) legt Vorgaben über Qualitätssicherung und Controlling fest;
h) genehmigt die Jahresrechnung und beschliesst über Gewinn- und Verlustverteilung;
i) genehmigt den Geschäftsbericht;
j) legt Vorgaben über die Erstattung des Leistungsberichts fest;
k) genehmigt den Leistungsbericht.

Kantonsrat

Art. 9. Der Kantonsrat:
a) übt die Oberaufsicht aus;
b) genehmigt den Leistungsauftrag;
c) legt im Rahmen des Staatsvoranschlags Vorgaben für die Erwirtschaftung von Überschüssen fest;
d) nimmt Kenntnis:
   1. vom Leistungsbericht;
   2. vom Geschäftsbericht.

Der Kantonsrat kann anstelle der Festlegung von Vorgaben für die Erwirtschaftung von Überschüssen im Rahmen des Staatsvoranschlags einen Globalkredit beschliessen. Die Bestimmungen des Gesetzes über die Spitalverbunde vom 22. September 2002[5] über den Globalkredit werden sachgemäss angewendet.

III. Betrieb

Haushalt a) Finanzierung

Art. 10. Das Zentrum finanziert die Erfüllung der Aufgaben durch:
a) Einnahmen nach Massgabe der Tarife;
b) Nutzung des Dotationskapitals;
c) Verwendung der vom Finanzdepartement gewährten Betriebskredite;
d) Globalkredit nach Art. 9 Abs. 2 dieses Erlasses.

b) Pflichtreserve

Art. 11. Erzielt das Zentrum einen Gewinn und ist ein Verlustvortrag abgetragen, weist es einen Fünftel des Gewinns der Pflichtreserve zu, bis diese einen Fünftel des Dotationskapitals erreicht.

Die Pflichtreserve dient der Deckung von Verlusten sowie der Finanzierung von Massnahmen, die geeignet sind, die Folgen eines schlechten Geschäftsganges zu mildern.

Immobilien a) Nutzung

Art. 12. Der Kanton stellt dem Zentrum die zu dessen Aufgabenerfüllung notwendigen Immobilien zur Verfügung.

Das Zentrum entrichtet eine Abgeltung für die Nutzung auf der Grundlage einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung.

Laborrat und zuständige Departemente vereinbaren die Höhe der Abgeltung. Die Regierung entscheidet bei Uneinigkeit.

5 sGS 320.2.

b) Unterhalt

Art. 13. Das Zentrum sorgt für den Unterhalt.

IV. Schlussbestimmungen

Änderung bisherigen Rechts

Art. 14. Das Gesundheitsgesetz vom 28. Juni 1979[6] wird wie folgt geändert:

Staatliche Einrichtungen a) Bestand

Art. 29. Der Staat führt:

a) ...
b) kantonale psychiatrische Dienste;
c) ...
d) das Kantonale Laboratorium;
e) ___.

b) Organisation

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

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.

Übergangsbestimmungen a) Errichtung des Zentrums

Art. 15. Der Kanton errichtet das Zentrum durch Verselbständigung und Zusammenführung des Instituts für Klinische Mikrobiologie und Immunologie sowie des Instituts für Klinische Chemie und Hämatologie.

Mit Errichtung des Zentrums gehen an dieses über:

a) als Aktiven die Betriebsmittel der Institute;
b) als Passiven die den Instituten zuzurechnenden Verpflichtungen des Kantons.

b) Dotationskapital

Art. 16. Der Kanton stattet das Zentrum mit einem Dotationskapital von höchstens fünf Millionen Franken aus.

Der Kantonsrat legt den Betrag im Voranschlag fest.

6 sGS 311.1.

c) Personal

Art. 17. Das bei den Instituten angestellte Personal tritt mit Errichtung des Zentrums in das Dienstverhältnis mit diesem über.

Die Anstellungsverhältnisse bleiben unverändert.

Das zuständige Departement regelt den Übergang.

Vollzugsbeginn

Art. 18. Die Regierung legt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses fest.

Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Nachtrags zur Verordnung über die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte

Entwurf der Regierung vom 5. Mai 2009

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 5. Mai 2009[7] Kenntnis genommen und

erlässt

gestützt auf Art. 84 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes vom 16. Juni 1994[8]

als Beschluss:

1. Der Nachtrag zur Verordnung über die Besoldung der Kaderärztinnen und Kaderärzte vom 5. Mai 2009 wird genehmigt.

2. Dieser Beschluss wird mit Rechtsgültigkeit des Gesetzes über das Zentrum für Labormedizin rechtsgültig.

3. Dieser Beschluss wird ab Vollzugsbeginn des Gesetzes über das Zentrum für Labormedizin angewendet.

7 ABl *2009,* ●●.
8 sGS 140.1.