



RRB-2013-373

Vgl. Protokoll-Nr.:
RRB-2011-177
RRB-2011-266
RRB-2011-297
RRB-2012-75
RRB-2013-211

Im Ausstand von:
Regierungsrat Köbi Frei

Entschädigungen des Verwaltungsrates des Spitalverbunds Appenzell Ausserrhoden (SVAR): Kenntnisnahme von der Stellungnahme des Verwaltungsrates; weiteres Vorgehen; Erlass der Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrates des Spitalverbunds Appenzell Ausserrhoden

A. Ausgangslage

a) Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden wählte an seiner Sitzung vom 7. Juni 2011 die Mitglieder sowie das Aktuariat des Verwaltungsrates des SVAR (RRB-2011-266, Beilage 1). Gleichzeitig legte er die Entschädigungen fest. Das Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden vom 19. September 2011 (SVARG, bGS 812.11), welches dem SVAR eigene Rechtspersönlichkeit verschafft und die Rechtsgrundlage für den Verwaltungsrat und dessen Tätigkeit bildet, ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Die vorgezogene Wahl des Verwaltungsrates erfolgte in der Absicht, dass dieser sich in die Aufgaben einarbeiten und die Übernahme der Geschäfte des SVAR auf den Zeitpunkt der Rechtskraft des SVARG vorbereiten kann.

Die vom Regierungsrat beschlossene Entschädigungsregelung sieht ein nach Massgabe der Funktionen der einzelnen Verwaltungsratsmitglieder und des Aktuariats differenziertes Fixum pro Jahr sowie einen einheitlichen Tagesansatz von Fr. 1'000.– vor. Der vom Regierungsrat erlassenen Entschädigungsregelung lag das Ziel einer aufwandorientierten Abgeltung zugrunde: Mit dem Fixum sollen die Mitarbeit im Verwaltungsrat sowie die damit verbundene Verantwortung und Arbeitsbelastung abgegolten werden, einschliesslich Vor- und Nachbereitung von Sitzungen. Mit dem Tagesansatz wird die Teilnahme an den Sitzungen des Verwaltungsrates und seiner Ausschüsse entschädigt. Der Regierungsrat ging davon aus, dass sich die Entschädigungen insgesamt auf jährlich rund Fr. 235'000 belaufen dürften.

b) Am 6. März 2013 fand ein Gespräch zu den Entschädigungen des Verwaltungsrates zwischen der Staatwirtschaftlichen Kommission (StwK) sowie Landammann Hans Diem und den Herren Regierungsräten Köbi Frei und Dr. Matthias Weishaupt statt. In der Folge gelangte die StwK an den Regierungsrat mit dem Anliegen, mit oberster Priorität von der Stabsstelle Controlling eine Einhalteprüfung über die Bezüge des Verwaltungsrates durchführen zu lassen.

c) Nachdem die Aufwendungen des Verwaltungsrates im Jahr 2012 erheblich höher als erwartet ausgefallen waren, beauftragte der Regierungsrat am 12. März 2013 die Stabsstelle Controlling, eine Einhalteprüfung über die Bezüge des Verwaltungsrates durchzuführen und dem Regierungsrat den Prüfungsbericht zur Kenntnis zu bringen (RRB-2013-211).



d) Aufgrund ihrer Sachverhaltsabklärungen stellt die Stabsstelle Controlling in ihrem Prüfungsbericht vom 10. April 2013 (Beilage 3) fest, dass sich die Entschädigungen im Jahr 2012 auf Fr. 661'423.– belaufen haben. Die Stabsstelle hält fest, dass 390 Sitzungen zum Tagesansatz abgerechnet worden seien, während der Regierungsrat bei Festsetzung der Entschädigungsregelung von 90 Sitzungen ausgegangen sei. In Bezug auf das Fixum hält die Stabsstelle Controlling fest, dass dieses nach dem Beschluss des Regierungsrates abgerechnet worden sei. In ihrer Gesamtbeurteilung äussert sich die Stabsstelle Controlling u.a. wie folgt:

"Das Fixum wird seit dem Beginn im Jahr 2011 entsprechend dem Entscheid RRB-2011-266 vergütet. In diesem ersten Jahr hat der Verwaltungsrat entschieden, dass der Tagesansatz ausschliesslich die Arbeitsleistung abdeckt und für die Anfahrt zu den Sitzungen Auto- bzw. Bahnspesen abgerechnet werden können. Ebenfalls sollen Telefonkonferenzen von über 45 Minuten Dauer als Sitzungen zum Tagesansatz abgegolten werden. Es wurde für jeden Sitzungstyp (VR, ENA, PA) und bei Beizug weiterer Personen je ein Tagesansatz auch innerhalb des gleichen Tages aufgeschrieben, was dazu führte, dass teilweise bis zu 3 Tagesansätze pro Tag entstanden."

Die Stabsstelle Controlling stellt fest, dass sich das Fixum bewährt habe, dass hingegen die als Entschädigung für die Teilnahme an Sitzungen verwendete Bezeichnung "Tagesansatz" zu einem falschen Schluss verleite, indem davon ausgegangen werde, dass eine Sitzung mindestens einen halben Tag dauert. Der Tagesansatz dürfe nach sozialversicherungsrechtlichen Vorgaben auch keine Reise- und Verpflegungsspesen enthalten. Die Stabsstelle Controlling empfiehlt, die Ursachen für den beträchtlichen Mehraufwand im Jahr 2012 abzuklären. Als Massnahme postuliert sie, dass die Entschädigung des Verwaltungsrates mit ausreichender Detaillierung praxistauglich geregelt wird.

e) Der Regierungsrat nahm an seiner Sitzung vom 23. April 2013 vom Prüfungsbericht der Stabsstelle Controlling Kenntnis. Er beauftragte das Departement Gesundheit, vom Verwaltungsrat eine Analyse über die Ursachen des beträchtlichen Mehraufwandes im Jahr 2012 mit Frist bis 31. Mai 2013 einzufordern sowie eine Stellungnahme zur Offenlegung der Verwaltungsratsprotokolle einzuholen. Die Stabsstelle Controlling wurde beauftragt, eine Änderung der Entschädigungsregelung vorzubereiten und dem Regierungsrat Antrag zu stellen. Das Departement Gesundheit wurde beauftragt, die Möglichkeit und den Umfang von Rückforderungen zu prüfen und dem Regierungsrat Bericht zu erstatten. Der Verwaltungsrat wurde eingeladen, die Revisionsstelle des SVAR zu beauftragen, im Revisionsbericht einen feststehenden Abschnitt zu Bezügen des Verwaltungsrates aufzunehmen (RRB-2013-211).

f) Mit Schreiben vom 26. April 2013 (Beilage 4) forderte das Departement Gesundheit vom Verwaltungsrat des SVAR bis 31. Mai 2013 eine Analyse über den beträchtlichen Mehraufwand im Jahr 2012 sowie eine Stellungnahme zu einer Offenlegung der Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrates ein.

g) Mit Schreiben vom 29. Mai 2013 (Eingang im Departement Gesundheit am 31. Mai 2013, Beilage 5) nahm der Verwaltungsrat des SVAR Stellung. Er hält fest, dass die Beanspruchung seiner Mitglieder und der zeitliche Aufwand erheblich höher gewesen seien, als je angenommen wurde, und Dimensionen erreicht hätten, die einige Mitglieder an die Grenze der persönlichen Ressourcen brachten. Dazu hätten verschiedene Faktoren beigetragen: Das Projekt "Spitalverbund Appenzellerland" habe zu einer Vielzahl zusätzlicher Sitzungen geführt. Sodann habe der Verwaltungsrat nach seiner Einsetzung zahlreiche Bereiche mit dringendstem Handlungsbedarf angetroffen, was zum Teil rasche Entscheidungen im Sinn von Weichenstellungen erforderlich gemacht habe. Der Verwaltungsrat weist in diesem Zusammenhang auf die Situation beim Wechsel des CEO



hin. Der Verwaltungsrat habe anfänglich selber dafür sorgen müssen, dass die Geschäftsleitung des SVAR ordnungsgemäss zu funktionieren begann. Weitere zu Entscheidungen Anlass gebende Handlungsfelder hätten sich auf die finanzielle Führung des SVAR sowie auf die Prozesse und Abläufe, das Personalwesen und die Kommunikation bezogen. Schliesslich habe der Verwaltungsrat die Strukturen für seine Aufgaben und jene der Ausschüsse erarbeiten müssen. Alles in allem habe dies zu einer überdurchschnittlichen Zahl von Sitzungen und zu Telefonkonferenzen geführt, was sich im Ausmass der Entschädigungen abbilde.

Der Verwaltungsrat hält die Offenlegung der Protokolle seiner Sitzungen gegenüber dem Departement Gesundheit für nicht opportun. Dem Departement komme die Aufsicht über die Aufgabenerfüllung im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Rechtmässigkeit zu. Gleichzeitig erteile es gestützt auf die Spitalliste einen Leistungsauftrag. Die Wahrnehmung von Aufsichtsfunktionen und die Eigenschaft als Leistungskäufer sollen bei einer Gesetzesrevision überdacht werden; jedenfalls bedinge diese Doppelfunktion wegen möglicher Interessenkollisionen eine hohe Sensibilisierung im Umgang mit Informationen. Überdies enthielten die Protokolle Inhalte, die den Charakter von Geschäftsgeheimnissen hätten, die bei einer allfälligen Zuleitung an das Departement entfernt werden müssten. Auch die Gleichbehandlung des SVAR mit den privaten Spitälern spreche gegen eine Offenlegung der Protokolle; letztere müssten andernfalls verpflichtet werden, ihrerseits die Verwaltungsratsprotokolle einzureichen. Der Verwaltungsrat regt institutionalisierte Kontakte zwischen einer Delegation des Verwaltungsrates, dem CEO des SVAR und dem Departement an. Damit erhalte das Departement denselben Informationsstand wie die StwK.

h) Der Leiter der Stabsstelle Controlling hat den Entwurf einer Entschädigungsregelung erarbeitet und mit E-Mail vom 29. Mai 2013 dem Departement Gesundheit zur Prüfung zugestellt. Das Departement hat auf der Grundlage dieses Entwurfs eine Verordnung ausgearbeitet, welche am 4. Juni 2013 mit dem Leiter der Stabsstelle Controlling besprochen wurde. Die Verordnung wurde vom 19. Juni bis 2. Juli 2013 von der Kantonskanzlei vorgeprüft (vgl. Beilage 7). Die Hinweise wurden grösstenteils übernommen. Auf einen Mitbericht des Verwaltungsrates wurde vorerst verzichtet.

B. Erwägungen

1. Rechtliches

Der Regierungsrat wählt die Mitglieder des Verwaltungsrates und legt deren Entschädigung fest (Art. 12 Abs. 1 lit. a SVARG). Er genehmigt das Finanzreglement des SVAR (Art. 12 Abs. 1 lit. e SVARG) und übt gemäss Art. 12 Abs. 2 SVARG die Aufsicht über den SVAR aus. Das Departement beaufsichtigt laut Art. 13 Abs. 2 SVARG zuhanden des Regierungsrates die Aufgabenerfüllung des SVAR insbesondere bezüglich Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmässigkeit der Tätigkeiten.

2. Sachbezogene Erwägungen

2.1. Genehmigung der Abrechnungen durch das Departement Gesundheit

a) Dass die Entschädigungen des Verwaltungsrates markant höher ausgefallen sind, als dies aufgrund der ursprünglichen Annahmen des Regierungsrates zu erwarten war, – wie der Bericht der Stabsstelle Controlling und die Stellungnahme des Verwaltungsrates zeigen – auf verschiedene Ursachen zurückzuführen. Bevor auf



diese eingegangen wird, bedarf es einer Klärung hinsichtlich der in der Stellungnahme des Verwaltungsrates enthaltenen Ausführungen, wonach die detaillierten Abrechnungen des Verwaltungsrates für das Jahr 2011 vom Leiter Spitalamt und vom Gesundheitsdirektor ohne Bemerkungen oder Kommentare visiert und somit genehmigt worden seien. Der Verwaltungsrat habe die Sitzungsgelder und die Spesen für das Jahr 2012 analog zum Abrechnungsmodus für das Jahr 2011 abgerechnet.

b) Der damalige Leiter des Spitalamts nahm – wie dies dem Bericht der Stabsstelle Controlling entnommen werden kann – mit dem Präsidenten des Verwaltungsrates und dem Finanzdirektor Kontakt auf, nachdem er die Abrechnungen für das Jahr 2011 geprüft und bereits in Bezug auf dieses Jahr hohe Abweichungen festgestellt hatte. Dabei wurden ihm die Gründe für die vom Verwaltungsrat gehandhabte Entschädigungspraxis dargelegt. Der Leiter des Spitalamts bewertete die Bezüge, unter Beachtung der intensiven Einarbeitung und der raschen Übernahme der Aufgaben durch den Verwaltungsrat, als gerechtfertigt. Nachdem der verantwortliche Amtsleiter die Entschädigungsabrechnung des Verwaltungsrates visiert und diese dem Gesundheitsdirektor ohne Kommentierung zur Zweitvisierung zugeleitet hatte, bestand für Letzteren kein Anlass, die Richtigkeit der Abrechnung zu bezweifeln. Vielmehr konnte er in gutem Glauben davon ausgehen, dass die Entschädigungen in Übereinstimmung mit der Entschädigungsregelung, wie sie der Regierungsrat am 7. Juni 2011 beschlossen hatte, ausgerichtet worden waren. Abgesehen davon kann der Visierung von Rechnungen durch den Departementsvorsteher nicht die Legitimierung einer allfällig unrechtmässig erfolgten Abrechnung gleichkommen. Würde von einem Departementsvorsteher verlangt, dass er Abrechnungen erst visiert, nachdem er sie auf ihre Richtigkeit überprüft hat, würde ihm eine Aufgabe übertragen, zu deren Erfüllung er bei weitem nicht über die entsprechenden Ressourcen verfügt. Er muss sich auf die vorangehende Prüfung des zuständigen Amtsleiters abstützen können. Mit anderen Worten: Übersieht der Departementsvorsteher allfällige Ungeheimheiten, genehmigt er mit dem Visum keinesfalls ein allenfalls vorhandenes widerrechtliches Verhalten.

2.2. *Vorgehen des Verwaltungsrates*

Von grösserer Bedeutung als diese formellen Aspekte ist vorliegend der Umstand, dass die vom Regierungsrat erlassene Entschädigungsregelung – auch wenn sie weitgehend vergleichbaren Regelungen anderer Kantone entspricht – relativ offen formuliert war, indem sie einzig ein funktionsbezogenes Fixum sowie einen auf die Anzahl Sitzungen des Verwaltungsrates und seiner Ausschüsse ausgerichteten Tagesansatz festlegte. Die verhältnismässig offene Formulierung hatte – dies in Abweichung zu den Bemerkungen im Bericht der Stabsstelle Controlling – nicht zur Folge, dass die Regelung "praktisch nicht umsetzbar" ist; vielmehr ergab sich ein Bedarf nach Auslegung bzw. Konkretisierung der Entschädigungsvorschriften. Indem der Verwaltungsrat neue Voraussetzungen für die Ausrichtung der Tagesansätze aufstellte, konkretisierte er die vorgegebene Entschädigungsregelung, so etwa in Bezug auf die Anrechnung von Telefonkonferenzen oder die Berücksichtigung von Reisespesen. Es stellt sich nun die Frage, wie diese Konkretisierung durch den Verwaltungsrat zu beurteilen ist.

2.2.1. *Gründe für den Mehraufwand*

a) Der Verwaltungsrat SVAR bringt in seiner Stellungnahme vom 29. Mai 2013 vor, dass seine Mitglieder ihr Amt im Juli 2011 in Unkenntnis des bereits von den beiden Regierungen gestarteten Projekts für einen gemeinsamen Spitalverbund Appenzellerland angetreten hätten, was für den gesamten Verwaltungsrat sowie für einzelne Mitglieder zu einem erheblichen Mehraufwand geführt habe.



Vorab muss festgehalten werden, dass sich alle Mitglieder des Verwaltungsrates in den mit Prof. Dr. Martin Hilb, Regierungsrat Dr. Matthias Weishaupt und dem ehemaligen Leiter des Spitalamts, Rolf Arnold, geführten Gesprächen im Vorfeld ihrer Wahl in den Verwaltungsrat nach grösseren Projekten, welche auf sie zukommen werden, erkundigt haben. Dr. med. Thomas Kehl, Ruth Metzler-Arnold, Christian Lienhard und Dr. med. Othmar Kehl wurden über die Idee einer Zusammenarbeit der kantonalen Spitäler der beiden Kantone Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden in Kenntnis gesetzt. Als Mitglied des Regierungsrates verfügte auch Regierungsrat Köbi Frei über diese Informationen. Politisch war das Projekt zu jenem Zeitpunkt – im Juni 2011 – noch nicht gestartet. Was die Tätigkeiten des Verwaltungsrates betrifft, wurde dieser mit Beschluss des Regierungsrates vom 28. Juni 2011 (RRB-2011-297) beauftragt, gemeinsam mit dem Spitalrat des Spitals Appenzell die von einer Arbeitsgruppe vorgeschlagenen möglichen Zusammenarbeitsformen unter Berücksichtigung von betriebswirtschaftlichen Überlegungen und unter Einbezug der Ärzteschaft bis Ende Oktober 2011 zu konkretisieren und bis Frühjahr 2012 zu prüfen, ob das Eingehen eines gemeinsamen Spitalverbunds angestrebt werden sollte.

Der Verwaltungsrat des SVAR und der Spitalrat des Spitals Appenzell erarbeiteten einen gemeinsamen Projektbericht, den sie mit Schreiben vom 10. Januar 2012 den Regierungen beider Kantone zuleiteten.

Es ist nicht zu bestreiten, dass die Arbeiten für den Projektbericht zusätzliche Sitzungen und somit einen gewissen Mehraufwand bewirkten. Dieser ist indessen zur Hauptsache im Jahr 2011 angefallen, weshalb er die auch im Jahr 2011 angefallenen markant höheren Entschädigungen in Teilen zu belegen vermag, nicht jedoch den erheblichen Mehraufwand im Jahr 2012.

b) Der Verwaltungsrat führt weitere Gründe für den Mehraufwand an. Im Zentrum stehen die vom Verwaltungsrat beschlossenen, eingeleiteten und umgesetzten Massnahmen im personellen, organisatorischen und betrieblichen Bereich des SVAR. Der Verwaltungsrat betont die Unumgänglichkeit dieser Massnahmen mit dem Hinweis darauf, er habe "im SVAR zahlreiche Bereiche angetroffen oder im Verlauf der ersten Monate erkannt, in welchen dringendster Handlungsbedarf bestand und zum Teil rasche Weichenstellungen notwendig waren". Es entspricht der allgemeinen Erfahrung, dass die Neuorganisation von Unternehmen, wozu auch der Übergang von einer unselbständigen zu einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zählt, mit Anpassungen sowohl auf organisatorischer wie auch auf betrieblicher Ebene und mit einem besonderen Aufwand hinsichtlich der Bildung einer neuen Unternehmenskultur verbunden ist. Der Regierungsrat hat die mit dem Systemwechsel verbundenen zusätzlichen Aufgaben des Verwaltungsrates nie in Abrede gestellt. Er hat bei Erlass der Entschädigungsregelung ausdrücklich auf die bevorstehende Aufbauarbeit und den dadurch entstehenden vermehrten Einsatz der Mitglieder des Verwaltungsrates mit zusätzlichen Sitzungen hingewiesen. Dass diese Aufbauarbeit ein markant überdurchschnittliches Ausmass annehmen und – wie vorliegend – auch auf personeller Ebene erhebliche Veränderungen auslösen würde, war nicht abzusehen und aufgrund der bisher erfolgreichen Tätigkeit des SVAR auch nicht zu erwarten. Mit der rechtlichen Verselbständigung des SVAR oblag es aber dem neu gewählten Verwaltungsrat, die seiner Einschätzung nach erforderlichen Entscheide in eigener Kompetenz und Verantwortung vorzubereiten und umzusetzen. Insofern kann auch offen bleiben, ob die vom Verwaltungsrat getroffenen, an eine Umstrukturierung grenzenden Massnahmen in allen Teilen notwendig gewesen sind. Festzuhalten ist, dass diese Aufgaben nach eigener Einschätzung des Verwaltungsrates zu einer Verdoppelung des Aufwandes des Verwaltungsrates im Jahr 2012 geführt.

c) Auch wenn die geschilderten Massnahmen in der Kompetenz und Verantwortung des Verwaltungsrates liegen, so stellt sich doch die Frage, ob die Prioritätensetzung des Verwaltungsrates in allen Teilen sachdien-



lich gewesen ist. So ist das für die Aufgabenerfüllung des SVAR bedeutsame Finanzreglement noch immer nicht erlassen und dem Regierungsrat zur Genehmigung vorgelegt worden.

Gestützt auf Art. 6 lit. g SVARG hat der Verwaltungsrat ein Finanzreglement zu erlassen, das namentlich die Ausgabenkompetenzen, die Grundzüge des Rechnungswesens und das interne Controlling bestimmt. Dieses Finanzreglement ist laut Art. 12 Abs. 1 lit. e SVARG vom Regierungsrat zu genehmigen. Das Departement Gesundheit hat am 12. August 2012 den vom Verwaltungsrat zur Vorprüfung eingereichten Reglementsentwurf zur gesetzeskonformen Überarbeitung zurückgewiesen. Die Einreichung eines bereinigten Entwurfs ist seither unterblieben. Dies bedeutet, dass der SVAR seit der Verselbständigung über kein den gesetzlichen Vorgaben entsprechendes Finanzreglement verfügt.

2.2.2 *Auslegung der Entschädigungsregelung durch den Verwaltungsrat*

Angesichts des beschriebenen Mehraufwandes des Verwaltungsrates legte dieser die Entschädigungsregelung in einer spezifischen Art und Weise aus.

a) Dass der Verwaltungsrat davon abgesehen hat, hinsichtlich der Spesenentschädigung das Reglement über die Entschädigung von Inkonvenienzen, Spesen, Pikettdienst und ausserordentliche Arbeitszeit (REIS, bGS 142.211.1) wenigstens sinngemäss anzuwenden, ist insofern nachvollziehbar, als sich weder aufgrund des Wortlauts der Entschädigungsregelung des Regierungsrates noch aufgrund der Umschreibung des Geltungsbereichs des REIS in dessen Art. 1 (in Verbindung mit Art. 1 des Personalgesetzes, bGS 142.21) ergibt, dass dieses im Rahmen der Entschädigung des Verwaltungsrates ebenfalls massgebend sein soll. Die Frage der Spesenentschädigung war damit schlicht offen.

b) Hinsichtlich der Abrechnung von Sitzungsgeldern weist der Prüfungsbericht der Stabsstelle Controlling auf Unregelmässigkeiten hin, insbesondere auf die Abrechnungen mehrerer Tagesansätze für Sitzungen, welche am gleichen Tag stattfanden. Während der Regierungsrat davon ausgegangen ist, dass aufgrund der Aufbauarbeit und der neuen Spitalfinanzierung für den Verwaltungsrat etwa acht und für die Ausschüsse etwa zwei bis vier Sitzungen anfallen werden, verzeichnet der Bericht der Stabsstelle Controlling insgesamt 390 angerechnete Sitzungen. Dabei handelt es sich gemäss Beilage 2 zum Bericht zu einem grossen Teil nicht um formell einberufene und durchgeführte Sitzungen des Verwaltungsrates oder von Ausschüssen, sondern es wurden auch Telefonkonferenzen als Sitzungen bewertet. Zu den Telefonkonferenzen wurden jedoch nicht nur über Telefon geführte Aussprachen des Verwaltungsrates oder seiner Ausschüsse gezählt. Vielmehr wurden offensichtlich auch telefonische Unterredungen mit Drittpersonen als Telefonkonferenzen und damit als Sitzungen abgerechnet. Dadurch wich der Verwaltungsrat von der Entschädigungsregelung ab, welche nur für Sitzungen des Verwaltungsrates und seiner Ausschüsse einen Tagesansatz vorsieht. Damit hat der Verwaltungsrat die Entschädigungsregelung – ohne Rücksprache mit dem Regierungsrat – neu interpretiert. Eine massgebende Ursache des erheblichen Mehraufwands für die Entschädigungen resultiert somit aus dieser Interpretation der Entschädigungsregelung.

c) Massgeblich ist nun, dass die Entschädigungsregelung vom 7. Juni 2011 auf die klassische Funktionsweise eines Verwaltungsrates ausgerichtet ist. Die Übernahme umfangreicher operativer Aufgaben durch den Verwaltungsrat war nicht vorgesehen. Insofern war die Regelung für die Art und Weise, wie der Verwaltungsrat seine Rolle im Jahr 2012 interpretierte, nicht angemessen. In dieser Situation hätte der Verwaltungsrat aber auf die veränderten Umstände hinweisen und auf eine Anpassung der Entschädigungsregelung hinwirken müssen. Stattdessen legte er die Entschädigungsregelung anders aus und passte die Entschädigungspraxis



seiner neuen Arbeitsweise und den veränderten Umständen an. Damit überschritt er den ihm zustehenden Interpretationsspielraum in dieser Frage.

2.2.3. *Rückforderung von ausbezahlten Entschädigungen*

a) In Anbetracht des erheblichen Aufwandes, den der Verwaltungsrat bewältigte und im Sinne einer Interessenabwägung zwischen dem Interesse des Kantons an einem gut funktionierenden SVAR und den beträchtlichen Mehrausgaben, erscheint es nicht als angezeigt, weitere rechtliche Schritte einzuleiten. Auf eine Rückforderung von Entschädigungen und Spesen, die der Verwaltungsrat für das Jahr 2012 in Rechnung stellte, soll daher verzichtet werden, auch wenn der Verwaltungsrat seinen Ermessensspielraum in der Auslegung der Entschädigungsregelung überschritten hat. Der Regierungsrat anerkennt die Leistungen des Verwaltungsrates beim Übergang in die neue Rechtsform. In Anbetracht des beträchtlichen Aufwands kann von einer Rückforderung abgesehen werden. Diesbezüglich ist auch in Betracht zu ziehen, dass die Revisionsstelle des SVAR den Geschäftsbericht ohne Aufnahme einer Bemerkung zu einem allenfalls unrechtmässigen Vorgehen des Verwaltungsrates beim Bezug der Entschädigungen verabschiedet hat.

b) Auch wenn auf Seiten des Verwaltungsrates kein rechtswidriges Vorgehen und auf Seiten des Departements Gesundheit keine unkorrekte Amtsführung vorliegt, ist es dennoch Tatsache, dass der Aufwand der Entschädigungen im Jahr 2012 in der Höhe von Fr. 661'400 die im Juni 2011 getroffene Annahme erheblich übersteigt. Die daraus resultierende unbefriedigende Situation ist durch den Erlass einer Verordnung über die Entschädigung und die Vergütung von Spesen der Mitglieder des Verwaltungsrates zu beheben.

2.4. *Kontakte zwischen den Organen des SVAR und der Regierung bzw. dem Departement Gesundheit*

Der Verwaltungsrat weist darauf hin, dass in den letzten Monaten angesichts der zahlreichen Herausforderungen und Probleme im SVAR weder seitens des Regierungsrates noch seitens der StwK das Gespräch mit dem Verwaltungsrat gesucht worden sei.

Hierzu ist anzumerken, dass der Gesundheitsdirektor den Präsidenten des Verwaltungsrates im Jahr 2012 dreimal zu einem Gespräch zwecks Besprechung von Halbjahresabschluss 2012 und Voranschlag 2013 eingeladen hat, was die Möglichkeit eröffnet hätte, auch auf weitergehende Themen einzugehen. Trotz der frühen Bekanntgabe der Termine hat der Präsident des Verwaltungsrates diesen Einladungen keine Folge geleistet. Aussprachen zwischen dem Gesundheitsdirektor und dem Präsidenten des Verwaltungsrates oder dem gesamten Verwaltungsrat sind immer möglich. Dasselbe gilt auch für den CEO des SVAR, der sich zudem jederzeit mit der Leiterin des Spitalamts in Verbindung setzen kann.

Im Übrigen steht der Regierungsrat dem Vorschlag des Verwaltungsrates, regelmässige und institutionalisierte Kontakte zwischen dem Departement Gesundheit und einer Delegation des Verwaltungsrates zu pflegen, positiv gegenüber. Bei Bedarf liessen sich diese Kontakte auch zwischen dem Regierungsrat und dem gesamten Verwaltungsrat herstellen.

2.5 *Offenlegung der Verwaltungsratsprotokolle*

Der Verwaltungsrat geht hinsichtlich einer Offenlegung seiner Protokolle gegenüber dem Departement Gesundheit davon aus, dass dieses Vorgehen zu Interessenkonflikten führe. Das Bestreben nach gleich langen Spiessen sowie die vom KVG verlangte Gleichbehandlung mit den Privatspitälern würden dadurch in Frage gestellt, weshalb die Offenlegung der Protokolle gegenüber dem Departement Gesundheit "nicht opportun" sei.



Mit Rücksicht darauf, dass keine Rechtsgrundlage für eine automatische Einsicht in Verwaltungsratsprotokolle besteht, ist auf eine Verpflichtung, diese dem Regierungsrat oder dem Departement Gesundheit zuzustellen, zu verzichten. Überdies wäre eine generelle Offenlegungspflicht kaum mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar. Es genügt, wenn der Regierungsrat oder das Departement Gesundheit bei der Abklärung von Sachverhalten im Rahmen der Aufsichtstätigkeiten nach Art. 12 und 13 SVARG Einsicht in Verwaltungsratsprotokolle nehmen oder deren Aushändigung verlangen.

2.6. *Ergebnis*

Zusammenfassend ergibt sich, dass der erhebliche Mehraufwand für die Entschädigungen des Verwaltungsrates 2012 darauf zurückzuführen ist, dass sich der Verwaltungsrat veranlasst sah, grundlegende Änderungen im personellen, betrieblichen und organisatorischen Bereich vorzunehmen, die zu einem intensiven Eingreifen des Verwaltungsrates auf der operativen Ebene führten. In dieser Hinsicht ist der erheblich grössere Entschädigungsaufwand als nicht mehr rückgängig zu machende Tatsache zu werten. Dieser Mehraufwand berechnete sich gestützt auf eine Entschädigungsregelung, welche auf ein solch intensives operatives Eingreifen des Verwaltungsrates und auf die damit verbundene veränderte Arbeitsweise nicht ausgerichtet ist. In dieser Situation hätte der Verwaltungsrat mit dem Departement Gesundheit Kontakt aufnehmen und auf eine Anpassung der Entschädigungsregelung hinwirken müssen. Stattdessen interpretierte er die Regelung eigenmächtig in einer Weise, die das ihm zukommende Ermessen in diesem Bereich überschritt – insbesondere in Bezug auf die Anrechnung von Telefonkonferenzen, die Geltendmachung von mehreren Tagesansätzen für mehrere Sitzungen je Tag oder die Spesenabrechnungen. Da nicht von einer eigentlichen Rechtsverletzung auszugehen ist, ist auf eine Rückforderung bereits ausbezahlter Entschädigungen zu verzichten. Für die Zukunft muss aber eine solide Entschädigungsregelung Platz greifen.

C. Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrates des Spitalverbundes Appenzell Ausserrhoden

1. Vorbemerkungen

Grundlage dieser Verordnung bilden der Beschluss des Regierungsrates vom 7. Juni 2011, der Bericht der Stabsstelle Controlling vom 10. April 2013 sowie der Entwurf der Stabsstelle Controlling vom 29. Mai 2013. Auf der Basis dieser Unterlagen unterbreitete das Departement Gesundheit, nach Rücksprache mit der Stabsstelle Controlling und nach der Vorprüfung durch die Kantonskanzlei, dem Regierungsrat einen Entwurf (Beilage 6).

2. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1. *Entschädigungsarten (Art. 1)*

Es werden in Abs. 1 drei Entschädigungsarten unterschieden: jährliche Entschädigungen, Taggelder und Spesen.

Nach Abs. 2 sind sämtliche Tätigkeiten ausserhalb von Sitzungen des Verwaltungsrates oder dessen Ausschüssen mit der jährlichen Entschädigung bzw. mit den Taggeldern abgegolten. Treffen ausserhalb dieser



Gremien, Einzelgespräche, Treffen mit Drittpersonen, Telefonate, Aktenstudium etc. berechtigen nicht zum Bezug zusätzlicher Taggelder.

Abs. 3 legt fest, dass das Mitglied des Regierungsrates, welches Einsitz im Verwaltungsrat hat, die jährliche Entschädigung nicht persönlich erhält. Der SVAR hat die jährliche Entschädigung für dieses Mitglied des Verwaltungsrates der Staatskasse des Kantons Appenzell Ausserrhoden zu überweisen. Im Unterschied dazu erhält das vom Regierungsrat Delegierte Mitglied des Verwaltungsrates Taggelder und Spesenentschädigungen. Dies entspricht der Regelung, die der Regierungsrat am 7. Juni 2011 (RRB-2011-266) festgelegt hat.

Abs. 4 bestimmt, dass die Pauschalen für die jährliche Entschädigung und die Taggelder keine Spesenentschädigungen enthalten. Spesen, wie beispielsweise Fahr- oder Telefonspesen, werden zusätzlich und separat abgerechnet (vgl. Bemerkungen zu Art. 3, 4 und 5 nachfolgend). Damit wird eine von der Stabsstelle Controlling identifizierte offene Frage in der Entschädigungsregelung vom 7. Juni 2011 geklärt.

Die Entschädigung des Sekretariats ist Sache des Verwaltungsrates und ist nicht Bestandteil der vorliegenden Verordnung.

2.2. *Jährliche Entschädigung (Art. 2)*

Präsident bzw. Präsidentin und Vizepräsident bzw. Vizepräsidentin erhalten ein höheres Fixum als die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrates. Wer als Mitglied des Verwaltungsrates einem Ausschuss des Verwaltungsrates vorsitzt und nicht Präsidentin bzw. Präsident oder Vizepräsidentin bzw. Vizepräsident des Verwaltungsrates ist, erhält zusätzlich zur Pauschale gemäss Abs. 2 einen Betrag in der Höhe von Fr. 2'000.– (Abs. 3).

2.3. *Taggelder (Art. 3)*

Das System der Abgeltung von Sitzungen mittels Pauschale soll beibehalten werden. Allerdings soll angesichts der bisherigen Erfahrungen auf ein System mit ganzen und halben Taggeldern für ganz- oder halbtägige Sitzungen umgestellt werden. Dieses System hat sich im Kantonsrat, in den regierungsrätlichen und departementalen Kommissionen sowie in anderen Verwaltungsräten bewährt. Es klärt die bisher offene Frage, wieviele Sitzungsgelder pro Tag abgerechnet werden können: Pro Tag kann höchstens ein Taggeld von Fr. 1'000.–, für einen halben ein solches von Fr. 500.– verrechnet werden. Am selben Tag kann damit beispielsweise eine halbtägige Sitzung des Verwaltungsrates sowie eine halbtägige Sitzung eines Ausschusses mit je einem halben Taggeld abgerechnet werden.

Taggelder werden nur für ordnungsgemäss einberufene und traktandierte Sitzungen des Verwaltungsrates und seiner Ausschüsse ausgerichtet. Sitzungen einzelner Mitglieder des Verwaltungsrates, Telefongespräche etc. berechtigen nicht zum Bezug von Taggeldern. Hingegen ist es durchaus denkbar, dass eine ordentliche Verwaltungsratssitzung in Form einer Video-, Online- oder Telefonkonferenz durchgeführt wird. In diesem Fall steht der Ausrichtung von Taggeldern nichts im Wege.

Gemäss Art. 1 Abs. 2 sind Vor- und Nachbearbeitungen von Sitzungen (vorbereitende Gespräche, Aktenstudium, Abklärungen nach einer Sitzung, Studium des Protokolls etc.) in der Taggeld-Pauschale mitenthalten.

Die Tagespauschale von Fr. 1'000.– ist im interkantonalen Vergleich als grosszügig zu qualifizieren. Auch wenn wie bisher davon ausgegangen wird, dass der Verwaltungsrat vorwiegend Halbtagesitzungen abhalten



wird, handelt es sich bei der vorgesehenen Pauschale, auch im interkantonalen Vergleich, noch immer um eine gute Entschädigung.

Die Taggelder enthalten keine Reise- oder Verpflegungsspesen. Diese werden über die Spesen separat abgerechnet.

2.4. *Spesen (Art. 4)*

Art. 4 verweist auf die einschlägigen Bestimmungen im Reglement über die Entschädigung von Inkonvenienzen, Spesen, Pikettdienst und ausserordentliche Arbeitszeit vom 20. November 2007 (REIS, bGS 142.211.1) sowie in der Besoldungsverordnung vom 30. Oktober 2006 (BVO, bGS 142.211).

Die Anfahrtskosten für Auto oder Bahn können je Mitglied recht unterschiedlich sein. Daher soll auf die Ausrichtung von Pauschalspesen verzichtet werden. Abs. 2 setzt Ansätze zur Abrechnung der effektiven Spesenaufwände in Anlehnung an die Regelung im REIS fest. Das REIS lässt nur Entschädigungen für Dienstfahrten zu. Dienstfahrten sind gemäss REIS Fahrten vom Dienstort aus. Wer ein privates Fahrzeug für Dienstfahrten ausserhalb des Kantons oder der umliegenden Gemeinden benutzt, benötigt laut Art. 8 Abs. 2 REIS die Bewilligung des Arbeitgebers. Da sich die Regelung im REIS nicht *tel quel* auf die Tätigkeit der Mitglieder eines Verwaltungsrates anwenden lässt, sieht Art. 5 Abs. 2 der vorliegenden Verordnung eine angepasste Lösung vor. Sämtliche Fahrten in der Funktion als Mitglied des Verwaltungsrates können als Spesen abgerechnet werden, unabhängig davon, ob diese Fahrten vom Dienstort ausgehen oder nicht.

Auch Mahlzeiten werden nach REIS abgerechnet. Es wäre systemwidrig, wenn der Regierungsrat mittels Verordnung die Vergütung von Spesen vorschriebe, davon aber die Vergütung von Verpflegungsspesen ausnahme würde.

2.5. *Offenlegungspflicht (Art. 5)*

Im Interesse von Transparenz und zur Vertrauensbildung sind im Geschäftsbericht des SVAR die Funktionen der Mitglieder des Verwaltungsrates sowie die jährliche Entschädigung und die im Berichtsjahr bezogenen Sitzungsgelder aufzuführen.

2.6. *Inkrafttreten*

Die neuen Regelungen sollen rückwirkend per 1. Januar 2013 in Kraft treten, um eine klare Regelung für das ganze Jahr 2013 sicherzustellen.

D. Kommunikation

Die StwK wird unverzüglich und aktiv über die Zwischenentscheide des Regierungsrates informiert. Diese regelmässige Information sicherte der Regierungsrat der StwK zu.

Die Kommunikation nach aussen soll zeitlich auf die Kommunikation über die Erhebung zu den Vergütungen der Delegationen des Regierungsrates erfolgen. Dies wird voraussichtlich nicht vor Anfang September der Fall sein.



E. Beschluss des Regierungsrates

1. Der Regierungsrat nimmt von der Stellungnahme des Verwaltungsrates SVAR im Sinn der Erwägungen Kenntnis. Von einer Rückforderung von Entschädigungen, die dem Verwaltungsrat SVAR im Jahr 2012 ausgerichtet wurden, wird abgesehen.
2. Das Departement Gesundheit wird beauftragt:
 - a) mit dem Verwaltungsrat SVAR Möglichkeiten und Formen einer regelmässigen institutionalisierten Kontaktpflege zwischen dem Departement und einer Delegation des Verwaltungsrates sowie zwischen dem Regierungsrat und dem gesamten Verwaltungsrat abzuklären und dem Regierungsrat Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen;
 - b) im Rahmen einer Revision des SVARG zu klären, ob Rechtsetzungsbedarf hinsichtlich des Verhältnisses des Regierungsrates bzw. des Departements Gesundheit zu den Organen des SVAR besteht.
3. Das Departement Gesundheit wird beauftragt:
 - a) zum Entwurf einer Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrates des Spitalverbundes Appenzell Ausserrhoden ein Mitbericht des Verwaltungsrates einzuholen;
 - b) nach Eingang des Mitberichts dem Regierungsrat zum definitiven Erlass der Verordnung Antrag zu stellen.
4. Die Kommunikation nach aussen erfolgt zeitlich abgestimmt auf die Kommunikation über die Erhebung zu den Vergütungen der Delegationen des Regierungsrates.

Auszug an Departement Gesundheit
 Departementssekretariat Gesundheit
 Spitalamt (mit allen Beilagen)
 Stabsstelle Controlling
 Kantonskanzlei
 Mitglieder der StwK (mit Begleitschreiben und Beilage 6)

Versandt am 16. Juli 2013