



Grundsätze des Inselvertrags gemäss Artikel 36 des Spitalversorgungsgeset- zes

Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat

Datum RR-Sitzung: 8. Mai 2019
Geschäftsnummer: 2018.GEF.506
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	3
2	Auslöser des Berichts	3
3	Regulatorische Rahmenbedingungen	4
4	Bezug zu anderen Vereinbarungen.....	4
4.1	Aktionärbindungsvertrag	5
4.2	Grundeigentümervereinbarung.....	5
5	Grundsätze des Inselvertrags	5
6	Weiteres Vorgehen.....	8
7	Antrag	8

1 Ausgangslage

Die Inselspital-Stiftung ist eine gemeinnützige privatrechtliche Stiftung¹. Sie ist Trägerin des Inselspitals Bern. Dieses erfüllt folgende Hauptaufgaben²:

- 1) Es versorgt als medizinisches Zentrum grundsätzlich das ganze Kantonsgebiet mit hoch spezialisierten Spitalleistungen.
- 2) Es erbringt zugunsten der Universität Bern Leistungen der Lehre und Forschung.
- 3) Es erbringt neben hoch spezialisierten Spitalleistungen auch Leistungen der umfassenden Grundversorgung, soweit dies für die Ausbildung, die Lehre, die Forschung oder die Versorgungssicherheit notwendig und wirtschaftlich ist.

Im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion erbringt das Inselspital darüber hinaus weitere Aufgaben, namentlich Aus- und Weiterbildungsleistungen in verschiedenen nichtuniversitären Gesundheitsberufen sowie ärztliche und pharmazeutische Weiterbildungsleistungen.

Der Kanton und die Inselspital-Stiftung regeln seit vielen Jahren ihre gegenseitigen Interessen insbesondere im Bereich der Führung, der Organisation und der Eigentumsverhältnisse des Inselspitals im Rahmen eines Vertrags. Der geltende Inselvertrag datiert vom 13. Dezember 2007 und wurde seinerzeit gestützt auf die Spitalversorgungsverordnung³ abgeschlossen. Da der Inselvertrag aber als öffentlich-rechtlicher Vertrag zu gelten hat und als solcher gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz⁴ einer gesetzlichen Grundlage bedarf, brachte der Regierungsrat anlässlich der Revision von 2013 eine entsprechende Regelung in das Spitalversorgungsgesetz ein.

Auf Antrag der vorberatenden Kommission ergänzte der Grosse Rat im Juni 2013 im Rahmen der Beratung des Spitalversorgungsgesetzes die Regelung des Regierungsrates und übertrug dem Parlament die Kompetenz zur Genehmigung der Grundsätze des Inselvertrags. Die rechtliche Grundlage für den Inselvertrag und für den vorliegenden Bericht im Spitalversorgungsgesetz lautet wie folgt:

Inselvertrag **Art. 36** ¹ Der Regierungsrat und das zuständige Organ der Inselspital-Stiftung regeln vertraglich insbesondere die Führung, die Organisation und die Eigentumsverhältnisse des Inselspitals.
² Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat die Grundsätze des Vertrags zur Genehmigung vor.

2 Auslöser des Berichts

Auslöser des Berichts waren die folgenden drei Vorgänge, die zu einer Änderung des geltenden Inselvertrags und damit zum vorliegenden Bericht geführt haben:

1. Der Systemwechsel der Spitalfinanzierung in der Folge der am 21. Dezember 2007 verabschiedeten und am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes⁵ hatte veränderte Zuständigkeiten bei der Finanzierung und damit verbunden bei der Planung und Realisierung von Bauvorhaben zur Folge, welche im Inselvertrag nachvollzogen werden mussten.

¹ Artikel 80ff des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210)

² Artikel 34 und 35 Spitalversorgungsgesetz vom 13. Juni 2013 (SpVG; BSG 812.11)

³ Artikel 73 Spitalversorgungsverordnung vom 30. November 2005 (SpVV; BSG 812.112)

⁴ Artikel 49 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (VRPG; BSG 155.21)

⁵ Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10)

2. Die im Projekt „Stärkung des Medizinalstandorts Bern“ (SMSB) vollzogene Bildung der Insel Gruppe AG führte zu Änderungen in der Organisation des Inselspitals und damit des Inselvertrags sowie zu zusätzlichen vertraglichen Regelungen zwischen dem Kanton und der Inselspital-Stiftung (Aktionärsbindungsvertrag).
3. In einem ebenfalls im Rahmen des Projekts SMSB von der Inselspital-Stiftung in Auftrag gegebenen stiftungsrechtlichen Gutachten wurden schliesslich gewisse Schwachstellen im Inselvertrag thematisiert, die so weit als möglich bereinigt wurden.

3 Regulatorische Rahmenbedingungen

Die sich seit 2012 in Kraft befindliche neue Spitalfinanzierung orientiert sich am Wettbewerb unter den Leistungserbringern. Dabei sind die Gleichbehandlung der Spitäler aus Finanzierungssicht durch die pauschale Vergütung der Spitalleistungen inklusive Anteil für die Finanzierung der Investitionen und die freie Spitalwahl der Patientinnen und Patienten zwei zentrale Elemente. Beide verstärken den Wettbewerbsdruck auf die Spitäler, generieren ein finanzielles Risiko und fördern betriebswirtschaftliches Handeln. Folglich bemühen sich die Spitäler zunehmend, ihre Leistungen kosteneffizient bereitzustellen. Sie gehen strategische Partnerschaften ein und investieren in die Optimierung der Infrastrukturen.

In Bezug auf die freie Spitalwahl gilt es zu verhindern, dass den Patientinnen und Patienten durch die Wahl einer Institution Nachteile beispielsweise finanzieller Natur erfahren. Bei der Gleichbehandlung der Leistungserbringer sollen neben der oben erwähnten Finanzierung ungeachtet der Trägerschaft möglichst gleiche regulatorische Rahmenbedingungen geschaffen werden. Im Kanton Bern ist die Situation besonders anspruchsvoll, weil die Spitalversorgung seit langem sowohl von starken privat getragenen Spitälern als auch von starken öffentlich getragenen Spitälern sichergestellt wird. Der Kanton steuert deshalb die bernische Spitalversorgung in erster Linie mit der Versorgungsplanung und der Spitalliste. Weiter definiert er die Bewilligungsvoraussetzungen und sorgt für die entsprechende Aufsicht.

Die Inselspital-Stiftung erfüllt ihre Aufgaben als rechtlich selbständiges Unternehmen grundsätzlich eigenverantwortlich. Entscheide über den Bau von Gebäuden und Anlagen sowie die Bestimmung über die Ausgestaltung und den Standort des medizinischen Angebots liegen im Zuständigkeitsbereich des Unternehmens. Diesen Zuständigkeiten muss bei der vertraglichen Regelung der Einflussnahme des Kantons auf die Inselspital-Stiftung gebührend Rechnung getragen werden, auch wenn unverkennbar ist, dass das Inselspital aufgrund seiner Bedeutung und seiner Funktion als Universitätsspital in einem besonderen Verhältnis zum Kanton steht. In diesem Kontext zu beachten ist, dass die einzelnen Gebäude und Anlagen, welche die Inselspital-Stiftung zur Erfüllung ihrer Aufträge bislang benötigte, vom Kanton bis Ende 2011 – analog zu jenen der Regionalen Spitalzentren – zumeist vollständig direkt aus Steuermitteln finanziert wurden. Weiter ist der Kanton Letztverantwortlicher sowohl für die Sicherstellung der kantonalen Spitalversorgung als auch für das universitäre Bildungsangebot.

Für die Beziehung zwischen dem Kanton und der Inselspital-Stiftung sei zudem daran erinnert, dass die Inselspital-Stiftung – im Gegensatz etwa zu den Regionalen Spitalzentren – rechtlich betrachtet nicht dem Kanton, sondern gewissermassen „sich selbst gehört“. Die Aufsicht über die Inselspital-Stiftung obliegt der bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht. Sie prüft das Geschäftsgebaren der Inselspital-Stiftung auf stiftungsrechtliche Konformität, deshalb wurde ihr der Inselvertrag zur Stellungnahme unterbreitet.

4 Bezug zu anderen Vereinbarungen

Neben dem Inselvertrag gibt es zwei weitere, untergeordnete Vereinbarungen zwischen dem Kanton und der Inselspital-Stiftung, in welchen gewisse Regelungen des Inselvertrags zur Führung, der Organisation und zu den Eigentumsverhältnissen des Inselspitals weiter konkretisiert werden bzw. konkretisiert werden sollen und für die ebenfalls die oben erwähnten Zu-

ständigkeiten gelten. Dabei handelt es sich um den bereits bestehenden Aktionärsbindungsvertrag sowie um die sich in Entwicklung befindliche Grundeigentümervereinbarung.

4.1 Aktionärsbindungsvertrag

Im Rahmen des Projekts SMSB wurden die operativen Spitalbetriebe des Inselspitals und der Spital Netz Bern AG per 1. Januar 2016 auf die Insel Gruppe AG übertragen. Als Folge davon führt die Inselspital-Stiftung das Inselspital und die ehemaligen Spitalstandorte der Spital Netz Bern Immobilien AG nicht mehr direkt, sondern indirekt über die Mehrheitsbeteiligung an der Insel Gruppe AG. Damit der Kanton trotzdem einen möglichst weitgehenden direkten und aktiven Einfluss auf die Betriebsgesellschaft, die Insel Gruppe AG, ausüben kann, hat er sich mit einer Minderheitsbeteiligung direkt an der Insel Gruppe AG beteiligt. In einem Aktionärsbindungsvertrag wurden die Zusammenarbeit der beiden Aktionäre der Gesellschaft, insbesondere die interne Willensbildung unter den beiden Aktionären (Mitspracherechte) sowie die Sicherstellung von erweiterten Minderheitsrechten für den Kanton festgeschrieben.

Der Inselvertrag und der Aktionärsbindungsvertrag stehen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander. Die grundlegenden Aspekte der Führung, der Organisation und der Eigentumsverhältnisse werden im Inselvertrag, die Ausführungsbestimmungen zur Führung der Insel Gruppe AG werden im Aktionärsbindungsvertrag geregelt.

Aus organisatorischen und ablauftechnischen Gründen zwecks fristgerechter Gründung der Insel Gruppe AG wurden die damit verbundenen Änderungen des Inselvertrags im zeitlichen Nachvollzug zur Erstellung des Aktionärsbindungsvertrags vorgenommen.

4.2 Grundeigentümervereinbarung

Zeitgleich mit der Erarbeitung des vorliegenden Berichts haben die Inselspital-Stiftung und der Kanton die Erarbeitung einer Grundeigentümervereinbarung zum Inselareal an die Hand genommen. Mit dieser Vereinbarung soll die zivilrechtliche Umsetzung der Überbauungsordnung UeO Insel Areal III sichergestellt werden.

Um die Bauvorhaben der Inselspital-Stiftung und des Kantons unabhängig voneinander realisieren zu können und um eine gegenseitige Blockierung in der Entwicklung und Umsetzung einzelner Projekte zu verhindern, soll mit der Grundeigentümervereinbarung eine langfristige Planungs- und Eigentumssicherheit auf dem Inselareal geschaffen werden.

Der Inselvertrag regelt die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien bezüglich Führung, Organisation und Eigentumsverhältnissen ganz grundsätzlich und nur bezogen auf die Spitalversorgung. Die Grundeigentümervereinbarung konkretisiert und ergänzt die Regelungen des Inselvertrags in geeigneter Weise bezogen auf die Aspekte des Grundeigentums. Die hierarchische Unterordnung schränkt inhaltlich den Umfang der Grundeigentümervereinbarung nicht ein und hat keinen Einfluss auf zusätzliche Elemente, welche Sachverhalte ausserhalb der Spitalversorgung regeln.

5 Grundsätze des Inselvertrags

Der Inselvertrag zwischen dem Kanton und der Inselspital-Stiftung basiert auf folgenden Grundsätzen:

Allgemeines

1. Der Kanton beachtet die Autonomie der Inselspital-Stiftung als juristische Person.

Als Stiftung gemäss Artikel 80 ff des Zivilgesetzbuches ist die Inselspital-Stiftung ein rechtlich selbständiges Unternehmen. Die Führungsorgane handeln eigenverantwortlich.

2. Die vertraglichen Regelungen zur Führung und Organisation der Insel Gruppe erfolgen nur insoweit, als dies im Interesse des Kantons geboten ist.

Aufgrund der rechtlichen Autonomie der Inselspital-Stiftung werden im Bereich der Führung und Organisation nur Vereinbarungen zu Sachverhalten getroffen, die direkt im Interesse des Kantons liegen.

Aufgrund der indirekten Führung des Inselspitals durch die Inselspital-Stiftung beziehen sich die vertraglichen Regelungen auf die Insel Gruppe. Unter Insel Gruppe werden in Bezug auf den Inselvertrag insbesondere die Inselspital-Stiftung, die Insel Gruppe AG und die Spital Netz Bern Immobilien AG verstanden.

3. ***Der Kanton hat keinerlei Berechtigung am Mobiliar der Insel Gruppe. Die vertraglichen Regelungen zu den Eigentumsverhältnissen der Insel Gruppe beschränken sich auf die Immobilien und erfolgen nur insoweit, als diese für Spitalleistungen im Sinne des SpVG verwendet werden oder vom Kanton in der Vergangenheit zu diesem Zweck mitfinanziert worden sind.***

Aufgrund der rechtlichen Autonomie der Inselspital-Stiftung und als Folge der Zuständigkeitsregelung der Spitalfinanzierung 2012 werden die Eigentumsverhältnisse nur insoweit geregelt, als die Gebäude und Anlagen für Spitalleistungen im Sinne des Spitalversorgungsgesetzes verwendet werden oder vom Kanton gemäss dem bis Ende 2011 geltenden Finanzierungssystem zu diesem Zweck mitfinanziert worden sind.

4. ***Der Vertrag wird ausschliesslich mit der Inselspital-Stiftung abgeschlossen. Der Verwaltungsrat hat sämtliche Pflichten aus dem Inselvertrag, sofern sie nicht oder nicht nur die Inselspital-Stiftung selber betreffen, an die betroffenen Rechtsträger der Insel Gruppe zu überbinden. Durch diese Überbindung wird die Inselspital-Stiftung selber nicht aus diesen Pflichten entlassen.***

Als Konsequenz daraus, dass das Inselspital mit der Umsetzung des Projektes SMSB nicht mehr ausschliesslich von der Inselspital-Stiftung geführt wird, werden die Pflichten, die dem Verwaltungsrat aus dem Inselvertrag erwachsen, auf sämtliche betroffenen Rechtsträger der Insel Gruppe überbunden.

5. ***Unter den Parteien nicht lösbare Streitigkeiten aus oder im Zusammenhang mit dem Vertrag sind vor ein Schiedsgericht zu bringen.***

Die beiden Parteien sind aufgerufen, im Fall eines Konflikts alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um die Differenzen zu bereinigen. Ist auf diesem Weg eine Einigung nicht möglich, können die Parteien ein Schiedsgericht anrufen.

6. ***Der Inselvertrag wird auf unbestimmte Dauer abgeschlossen.***

Eine erste Kündigungsmöglichkeit ist in vier Jahren vorgesehen. Die unbefristete Dauer dient der Planungssicherheit auf dem Inselareal.

Führung und Organisation

7. ***Der Regierungsrat ist Wahlorgan des Präsidiums und der übrigen Verwaltungsratsmitglieder der Inselspital-Stiftung. Er bestimmt zudem das Präsidium und die Mitglieder der Insel Gruppe AG.***

Die Kompetenz des Regierungsrates zur Wahl des Präsidiums und der Mitglieder des Verwaltungsrats der Inselspital-Stiftung sowie der Bestimmung des Präsidiums und der Verwaltungsratsmitglieder der Insel Gruppe AG ist das zentrale Instrument, mit welchem der Regierungsrat seinen Einfluss auf das Unternehmen ausüben kann. Grundsätzlich wäre es möglich, die Verwaltungsräte der Inselspital-Stiftung und der Insel Gruppe AG unterschiedlich zu besetzen. Allerdings ist dies aktuell aufgrund einer entsprechenden Regelung im Aktionärsbindungsvertrag nicht zulässig und auch nicht vorgesehen.

8. ***Als einzige Aktionäre schliessen die Inselspital-Stiftung und der Kanton einen Aktionärsbindungsvertrag ab, welcher insbesondere die Übertragungsbeschränkung der Aktien, die Minderheits- und Mitspracherechte des Kantons und die gegenseitigen Informationspflichten beinhaltet.***

Der Aktionärsbindungsvertrag erlaubt es dem Regierungsrat, im Rahmen von vertraglich vereinbarten erweiterten Minderheitsrechten direkt und aktiv auf die Insel Gruppe AG und damit auf den operativen Spitalbetrieb Einfluss auszuüben.

9. Der Regierungsrat legt die maximale Entschädigung des Verwaltungsrats fest.

Die vom Regierungsrat festgelegte maximale Entschädigung umfasst die Verwaltungsratstätigkeiten der gesamten Insel Gruppe, das heisst des Verwaltungsrats der Inselspital-Stiftung, der Insel Gruppe AG und der Spital Netz Bern Immobilien AG.

10. Der Verwaltungsrat der Inselspital-Stiftung erstattet dem Regierungsrat im Rahmen von strategischen Führungsgesprächen Bericht über die strategischen Planungen und Themen des Spitals.

Die Berichterstattung ermöglicht dem Regierungsrat eine zeitnahe Kenntnisnahme der strategischen Planungen und Themen des Verwaltungsrats aus der Optik des Gesamtunternehmens.

11. Die Finanzkontrolle ist befugt, subsidiär zu den kantonseigenen Kontrollsystemen und nach vorgängiger Rücksprache mit der Gesundheits- und Fürsorgedirektion zur Einsicht in die Geschäftsunterlagen der Insel Gruppe.

Die Kompetenz der Finanzkontrolle zur Einsichtnahme in die Geschäftsunterlagen der Insel Gruppe erfolgt analog zu jener der Regionalen Spitalzentren, wie sie in Artikel 22 des Spitalversorgungsgesetzes geregelt ist.

12. Im Übrigen ist die Organisation ausschliesslich Sache der Inselspital-Stiftung, sie hat jedoch dem Regierungsrat Änderungen in der Organisation zur Kenntnis zu bringen.

Entscheide zur Organisation des Unternehmens gehören in den Zuständigkeitsbereich der Unternehmensführung. Da solche Entscheide aber von erheblicher strategischer Bedeutung sein können, bringt der Verwaltungsrat diese dem Regierungsrat unmittelbar nach erfolgtem Beschluss zur Kenntnis.

Eigentumsverhältnisse

13. Die der Spitalversorgung gemäss SpVG dienenden, bestehenden Gebäude der Inselspital-Stiftung auf Grundstücken des Kantons befinden sich durch Einräumung von Baurechten im Eigentum der Inselspital-Stiftung.

Aufgrund der stiftungsrechtlichen Verpflichtung (Stiftungszweck) hat die Inselspital-Stiftung auf Dauer die Aufgabe, Spitalversorgungsleistungen zu erbringen. Sie benützt zur Erfüllung dieser Aufgabe sowohl Gebäude und Anlagen, die auf Grundstücken der Inselspital-Stiftung stehen, als auch solche, die auf Grundstücken des Kantons stehen. Der Kanton stellt der Inselspital-Stiftung die der Spitalversorgung dienenden Gebäude und Anlagen auf Grundstücken des Kantons durch Einräumung von Baurechten zur Verfügung.

14. Sofern und soweit die Gebäude nicht mehr der Spitalversorgung gemäss SpVG dienen, werden die finanziellen und eigentums-mässigen Rechte des Kantons situationsbezogen gewahrt. Die Insel Gruppe ist verpflichtet, dem Regierungsrat sämtliche Zweckentfremdungen der Gebäude mitzuteilen.

Werden vom Kanton mitfinanzierte Gebäude auf Grundstücken der Insel Gruppe nicht mehr für die Spitalversorgung verwendet, löst dies die Rückerstattungspflicht gemäss den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen aus. Sind die Investitionen des Kantons in dessen Büchern vollständig abgeschrieben, entfallen sämtliche damit zusammenhängenden Melde- und Entschädigungspflichten der Inselspital-Stiftung gegenüber dem Kanton.

Werden vom Kanton mitfinanzierte Gebäude auf Grundstücken des Kantons nicht mehr für die Spitalversorgung verwendet, muss die Regelung durch die Baurechte, mit denen der Kanton der Insel Gruppe die Gebäude zur Spitalnutzung zur Verfügung stellt, angepasst werden. Die Baurechte werden aufgelöst, sobald die Gebäude nicht mehr für die Spitalversorgung verwendet werden. An den Kanton durch Aufhebung der Baurechte übergehende Gebäude sind der Insel Gruppe zu entschädigen, soweit diese die Gebäude selber mitfinanziert hat.

Sofern Gebäude nur noch teilweise der Spitalversorgung dienen, erhält der Kanton den Anspruch auf die nicht mehr der Spitalversorgung dienenden Flächen. Dazu stehen zwei Modelle zur Verfügung: 1. Übergang des Gebäudes an den Kanton mit gleichzeitiger kostendeckender Vermietung der noch für die Spitalversorgung dienenden Räumlichkeiten an das Inselspital oder 2. Aufrechterhaltung des Baurechts und Bewirtschaftung der nicht mehr für die Spitalversorgung verwendeten Flächen gegen die Entrichtung eines marktkonformen Baurechtszinses.

Welches Modell zur Anwendung kommt, können die Parteien im Einzelfall grundsätzlich frei vereinbaren. Die Insel Gruppe soll das Modell wählen, die Räumlichkeiten mehrheitlich dem Zweck der Spitalversorgung dienen (> 50 %), der Kanton soll das Modell wählen, wenn dies nicht mehr der Fall ist (< 50 %).

Bestehende Gebäude und Flächen, die nicht mehr der Spitalversorgung dienen („Zweckentfremdung“), sind dem Kanton durch die Inselspital-Stiftung zu melden, damit die im Inselvertrag vorgesehenen Schritte ausgelöst werden können. Eine vertragswidrige Unterlassung der Meldung könnte eine Schadenersatzpflicht der Inselspital-Stiftung gegenüber dem Kanton auslösen.

15. Bei Eigentumsübergang von Gebäuden an den Kanton hat der Kanton die Insel Gruppe für deren Investitionen angemessen zu entschädigen.

Im Vordergrund für sämtliche finanziellen Regelungen zwischen den Parteien steht die Einigung über die Höhe einer allfälligen Entschädigung. Wenn sich die Parteien nicht einigen können, wird ein dreiköpfiges Expertengremium eingesetzt, welches endgültig entscheidet. Beide Parteien bezeichnen je eine Expertin oder einen Experten. Diese wählen gemeinsam eine Präsidentin oder einen Präsidenten. Können sie sich nicht einigen, bezeichnet das bernische Obergericht das Präsidium.

6 Weiteres Vorgehen

Nach der Genehmigung des Berichts durch den Grossen Rat wird der Inselvertrag durch einen Notar des Kantons Bern öffentlich beurkundet.

7 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat gestützt auf Artikel 52 Absatz 1 des Grossratsgesetzes⁶ die Genehmigung des vorliegenden Berichts.

⁶ Gesetz vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21)

Beilagen

- Inselvertrag (Version vom 8. Mai 2019)
- Aktionärsbindungsvertrag vom 29. April 2016 respektive vom 25. Mai 2016