



Weiterentwicklung der Strategie der St.Galler Spitalverbunde: Arbeitspaket Recht, Zuständigkeiten

Stellungnahme vom 7. Dezember 2018¹

1 Ausgangslage und Fragestellungen

Im Zusammenhang mit den gegenwärtigen Überlegungen betreffend Leistungs- und Strukturentwicklung der St.Galler Spitalverbunde stellen sich verschiedene rechtliche Fragen in Bezug auf die Zuständigkeiten, die im Rahmen des Arbeitspakets Recht zu bearbeiten sind. Dabei geht es insbesondere um:

- die Zuständigkeit für die Festlegung der Spitalstandorte nach Art. 2^{bis} des Gesetzes über die Spitalverbunde (sGS 320.1; abgekürzt GSV);
- die Zuständigkeiten für Beschlüsse betreffend Projektänderungen oder Projektverzicht bei den rechtsgültig beschlossenen Spitalbauprojekten;

2 Zuständigkeit für die Festlegung der Spitalstandorte

2.1 Grundlagen im Grossratsbeschluss über die Schaffung von Spitalverbunden und im Gesetz über die Spitalverbunde

Die heutige Struktur der st.gallischen Spitallandschaft geht im Wesentlichen auf den Grossratsbeschluss über die Schaffung von Spitalverbunden (sGS 320.20; nachfolgend GRB) zurück, der in der Volksabstimmung vom 22. September 2002 angenommen wurde. In Art. 1 Abs. 2 GRB heisst es:

² In je einen Spitalverbund werden überführt:

- a) das Kantonsspital St.Gallen und das kantonale Spital Rorschach;
- b) die kantonalen Spitäler Altstätten, Grabs und Walenstadt;
- c) das kantonale Spital Uznach;
- d) das kantonale Spital Flawil² und die Gemeindespitäler Wattwil und Wil.

Das GSV, das vom Kantonsrat zusammen mit dem GRB erlassen wurde, enthielt in seiner ursprünglichen Fassung aus dem Jahr 2002 (nGS 37-84) keine Aussage zu den Spitalstandorten. Es überträgt aber in Art. 6 dem Verwaltungsrat die Zuständigkeit, Organisation, Sitz und Firma der einzelnen Spitalverbunde durch Statut zu regeln. Dieses bedarf der Genehmigung durch die Regierung.

Mit der Vorlage zum Nachtrag zum Gesetz über die Spitalverbunde (22.05.03 / 23.05.02) plante die Regierung eine Zusammenführung der Spitalverbunde. Dazu kam es zwar nicht, mit dem Nachtrag zum GSV vom 22. November 2005 (nGS 41-7) wurden im Gesetz jedoch verschiedene Anpassungen des Gesetzes u.a. in Organisations- und Zuständigkeitsfragen vorgenommen. Insbesondere wurde der oben erwähnte Art. 2^{bis} GSV betreffend Zuständigkeit des Kantonsrates zur Festlegung der Spitalstandorte erlassen. In der Botschaft der Regierung vom 19. April 2005 (22.05.03 / 23.05.02, S. 25) heisst es dazu: «Neu bestimmt der

¹ Diese Stellungnahme entstand unter Mitwirkung von Dr. Markus Bucheli, Gossau.

² Anmerkung der Verfasser: Das Spital Flawil wurde auf den 1. Januar 2006 in die Spitalregion St.Gallen Rorschach überführt (vgl. den entsprechenden Kantonsratsbeschluss [sGS 320.21]).



Kantonsrat die Spitalstandorte; er befindet damit auch über allfällige Aufhebungen von Spitalstandorten. Änderungen bei [...] den Spitalstandorten werden als einfache Kantonsratsbeschlüsse nicht dem Referendum unterliegen.»³

Art. 2^{bis} GSV, der seit 1. Januar 2006 in Vollzug ist, sieht somit eine eindeutige und umfassende Zuständigkeit des Kantonsrates zur Festlegung der Spitalstandorte vor. Dass ein solcher Beschluss bisher aussteht, hängt wohl damit zusammen, dass eine formelle Beschlussfassung des Kantonsrates nur bei einer Änderung des Status quo als erforderlich erachtet wurde. In diesem Sinn lässt sich jedenfalls der letzte Satz der bereits zitierten Ausführungen aus der Botschaft der Regierung zum Nachtrag zum GSV verstehen, wonach ausschliesslich auf «allfällige Aufhebungen von Spitalstandorten» sowie «Änderungen bei den Spitalstandorten» abgestellt wird.

2.2 Status quo gemäss Statut der Spitalverbunde

Der Verwaltungsrat der Spitalverbunde hat am 11. Mai 2006 das Statut der Spitalverbunde des Kantons Gallen (sGS 320.30; abgekürzt SSV) erlassen. Art. 1 SSV lautet:

Art. 1 Rechtsform, Firma und Sitz

¹ Nach dem Gesetz über die Spitalverbunde vom 22. September 2002⁴ bestehen vier öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht auf Selbstverwaltung (Spitalverbunde), nämlich:

- a) das Kantonsspital St.Gallen mit den Betriebsstätten Kantonsspital St.Gallen, Spital Rorschach und Spital Flawil mit Sitz in St.Gallen;
- b) die Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland mit den Betriebsstätten Spital Altstätten, Spital Grabs und Spital Walenstadt mit Sitz in Rebstein;
- c) das Spital Linth mit der Betriebsstätte Spital Linth in Uznach mit Sitz in Uznach;
- d) die Spitalregion Fürstenland Toggenburg mit den Betriebsstätten Spital Wattwil und Spital Wil mit Sitz in Wil.

Diese Bestimmung ist seit dem (rückwirkenden) Vollzugsbeginn des SSV am 1. Januar 2006 unverändert. Die in den Bst. a bis d genannte Struktur der Spitalverbunde mit ihren Betriebsstätten kann als Status quo in Bezug auf die Spitalstandorte gelten. Es ist aber zu beachten, dass es sich bei der Nennung der Spitalstandorte / Betriebsstätten nur um eine *Beschreibung* des Status quo handelt und nicht um eine *autonome Festlegung* durch den Verwaltungsrat. Das SSV wurde auf Grundlage des GSV in der Form gemäss Nachtrag vom 22. November 2005 erlassen – und damit vor dem Hintergrund der gesetzlich verankerten Zuständigkeit des Kantonsrates zur Festlegung der Spitalstandorte.

³ Die ursprünglich von der Regierung vorgeschlagene Bestimmung hätte als Abs. 3 zu Art. 1 GSV hinzugefügt werden sollen und lautete: «Der Kantonsrat legt die Spitalregionen und die Spitalstandorte fest.». Die Festlegung der Spitalregionen wurde hier ebenfalls genannt, weil die Regierung wie ausgeführt eine Zusammenführung der Spitalverbunde vorschlug. Dies ist vorliegend aber nicht von Belang.

⁴ sGS 320.2.



2.3 Begriffsdefinitionen

Zur weitergehenden Klärung der Zuständigkeit für die Festlegung der Spitalstandorte nach Art. 2^{bis} GSV – namentlich in Bezug auf die Frage, was unter «Festlegung eines Spitalstandorts» genau zu verstehen ist – sind folgende sowohl in den Rechtsgrundlagen als auch in der allgemeinen Sprachpraxis nicht immer einheitlich verwendeten Begriffe zu unterscheiden:

Spital

Die Definition eines Spitals ergibt sich für das kantonale Recht aus Art. 2 Bst. a des Gesetzes über die Spitalplanung und -finanzierung (320.1; abgekürzt SPFG). In Anlehnung an Art. 39 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG) gilt als Spital die «Gesamtheit der Institutionen, einschliesslich Geburtshäuser, oder deren Abteilungen, die der stationären Behandlung akuter Krankheiten oder der stationären Durchführung von Massnahmen der medizinischen Rehabilitation dienen».

Nach Art. 16 SPFG können Spitäler zusätzlich zu den stationären Pflichtleistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung weitere Leistungen anbieten, soweit dadurch die Erfüllung des kantonalen Leistungsauftrags nicht beeinträchtigt wird. Als weitere Leistungen kommen gemäss Botschaft (ABI 2011, 1550) insbesondere in Frage:

- ambulante Pflichtleistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung;
- ambulante und stationäre Pflichtleistungen der Unfall-, Invaliden- und Militärversicherung;
- Leistungen, die nicht zu den Pflichtleistungen der Sozialversicherungsgesetzgebung des Bundes gehören;
- gemeinwirtschaftliche Leistungen;
- Leistungen für ausserkantonale oder für ausländische Patientinnen und Patienten.

Spitalverbund

Nach Art. 1 GSV verfügt der Kanton St.Gallen über vier Spitalverbunde. Der Spitalverbund ist nach Art. 2 GSV eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Als juristische Person verfügt ein Spitalverbund über einen Sitz. Dieser wird nach Art. 6 Abs. 1 GSV durch den Verwaltungsrat im Statut geregelt. Der Sitz eines Spitalverbundes ist von den Standorten der Betriebsstätten eines Spitalverbundes zu unterscheiden.

Spitalregion

Nach Art. 6 Abs. 1 GSV regelt der Verwaltungsrat die Firma des Spitalverbunds durch Statut. In Art. 1 SSV werden als Firma der Spitalverbunde folgende Bezeichnungen eingeführt. «Kantonsspital St.Gallen» mit den Betriebsstätten Kantonsspital St.Gallen, Spital Rorschach und Spital Flawil; «Spitalregion Rheintal Werdenberg Sarganserland» mit den Betriebsstätten Spital Altstätten, Spital Grabs und Spital Walenstadt; «Spital Linth» mit der Betriebsstätte Spital Linth in Uznach; «Spitalregion Fürstenland Toggenburg» mit den Betriebsstätten Spital Wattwil und Spital Wil.

Mit Spitalregion wird teilweise auch das Einzugsgebiet der einzelnen Spitalverbunde bezeichnet. Die Spitalregion ist jedoch keine territorial eindeutig abgegrenzte Einheit und keine Gebietskörperschaft.

Betriebsstätten der Spitalverbunde

Die Betriebsstätten bilden eine organisatorische Untereinheit eines Spitalverbundes. Die Betriebsstätten der einzelnen Spitalverbunde werden in Art. 1 SSV aufgeführt.



Spitalstandort (Standort einer Betriebsstätte eines Spitalverbundes)

Jede Betriebsstätte eines Spitalverbundes verfügt über einen Standort, an dem die stationäre Behandlung akuter Krankheiten erfolgt. Aufgrund der Systematik bezieht sich Art. 2^{bis} GSV lediglich auf diese Standorte der Betriebsstätten der Spitalverbunde.

Nach Art. 9 Abs. 2 Bst. c SSV obliegt grundsätzlich dem Verwaltungsrat die Sicherstellung der Umsetzung des erteilten Leistungsauftrags sowie der Entscheid über das Leistungsangebot der einzelnen Spitalstandorte unter Berücksichtigung der Einschränkungen nach Art. 4 Abs. 2 GSV. Nach Art. 4 Abs. 2 GSV kann die Regierung durch Leistungsauftrag das Leistungsangebot an den einzelnen Spitalstandorten festlegen. Durch diese Bestimmung sollte die politische Ebene ausdrücklich ermächtigt werden, mit dem Leistungsauftrag Vorgaben über die Leistungserbringung an einzelnen Spitalstandorten zu machen. Bisher werden die Leistungsaufträge allerdings gesamthaft einem Spitalverbund und nicht einem Spitalstandort erteilt (vgl. Anhang 1 und 2 des Regierungsbeschlusses über die Spitalliste Akutsomatik [sGS 331.41]).⁵ Dabei ist darauf hinzuweisen, dass durch die Festlegung der Spitalstandorte der Spielraum der Regierung und des Verwaltungsrates, nach Art. 4 Abs. 2 GSV und Art. 9 Abs. 2 Bst. c SSV die (räumliche) Struktur des Leistungsangebots zu steuern, eingeschränkt wird. Ein bestehender oder neu bezeichneter Spitalstandort muss einen Leistungsauftrag im stationären Bereich erhalten bzw. es muss ein Teil des Leistungsauftragspakets im stationären Bereich, das übergreifend an den zugehörigen Spitalverbund vergeben wird, am bezeichneten Spitalstandort umgesetzt werden.

2.4 Festlegung Spitalstandort

In Frage steht nun, wann von einer vom Status quo abweichenden Festlegung der Spitalstandorte auszugehen ist, die nach Art. 2^{bis} GSV durch den Kantonsrat zu erfolgen hat. Namentlich ist zu klären, ob der Verwaltungsrat gestützt auf Art. 9 Abs. 2 Bst. c SSV oder die Regierung gestützt auf Art. 4 Abs. 2 GSV bei einzelnen Spitalstandorten das Leistungsangebot auf nicht-stationäre Leistungen beschränken kann.

Einerseits könnte argumentiert werden, dass ein Spital neben den stationären Leistungen auch weitere Leistungen erbringen kann und es daher möglich ist, dass ein Spitalverbund z.B. die ambulanten Leistungen an einer Betriebsstätte zusammenlegt oder an einzelnen Betriebsstätten lediglich ambulante Leistungen erbringt. Diese Betriebsstätte erfüllt dann zwar nicht mehr die Definition von Art. 2 SPFG, die Betriebsstätte bildet aber nach wie vor einen Teil des Spitalverbundes als juristischer Person. Nach dieser Auffassung wäre auch ein reines Ambulatorium nach wie vor als Spitalstandort zu qualifizieren, soweit es organisatorisch in den Spitalverbund eingegliedert bleibt.

Andererseits kann argumentiert werden, dass sämtliche «Betriebsstätten» selbst die Definition für ein Spital i.S.v. Art. 2 SPFG zu erfüllen und insbesondere der *stationären* Behandlung akuter Krankheiten zu dienen haben. Andernfalls könnte die Entscheidkompetenz des Kantonsrates nach Art. 2^{bis} GSV durch Leistungsverlagerungen innerhalb der Spitalverbunde weitgehend unterlaufen werden.

⁵ Mit Blick auf die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) zur Spitalplanung vom 25. Mai 2018 erscheint eine entsprechende Anpassung der Praxis im Kanton St.Gallen als angezeigt. Gemäss Empfehlung 7 sollten Mindestfallzahlen grundsätzlich je Spital gelten. In gewissen Kantonen (z.B. Kanton Zürich) werden die Mindestfallzahlen teilweise gar auf Stufe der Operateurin oder des Operateurs definiert. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Entscheid vom 14. September 2018 Mindestfallzahlen je Operateurin oder Operateur und eine entsprechende Anpassung der Leistungsaufträge ausserhalb einer umfassenden Spitalplanung als zulässig qualifiziert (C-5603/2017).



Aufgrund des Wortlauts von Art. 2^{bis} GSV und den Materialien ist klar der zweiten Argumentationslinie zu folgen. In den Materialien, namentlich in der Botschaft der Regierung vom 19. April 2005 zum Nachtrag zum Gesetz über die Spitalverbunde (22.05.03/ 23.05.02, S. 25) werden die Begriffe «Spital» und «Spitalstandort» nicht auseinandergelassen. Vielmehr geht aus der Verwendung der Begriffe hervor, dass die Spitalstandorte die einzelnen Betriebsstätten der Spitalverbunde mit Blick auf die stationäre Versorgung bezeichnen. Die Einführung der Zuständigkeit des Kantonsrates, die Spitalstandorte festzulegen, erfolgte im Jahr 2005 gerade vor dem Hintergrund der Strategien der Spitalregionen, Betriebsstätten zu schliessen oder in andere Leistungserbringer (z.B. Kompetenzzentrum Akutversorgung) umzuwandeln.

Aufgrund der vorstehenden Auslegung bezieht sich Art. 2^{bis} GSV auf Standorte der Betriebsstätten der Spitalverbunde im stationären Bereich. Damit ist zugleich gesagt, dass sich die Bestimmung nicht auf sämtliche Standorte von Leistungserbringern im stationären Bereich bezieht und ebenso wenig auf Betriebsstätten der Spitalverbunde, an denen keine stationären Leistungen erbracht werden. Demnach wäre Art. 2^{bis} GSV wie folgt zu verstehen: «Der Kantonsrat legt die Standorte der Betriebsstätten der Spitalverbunde zur stationären Behandlung akuter Krankheiten fest.»

2.5 Fazit

Der Kantonsrat ist gesetzlich für jegliche Änderung bei den Spitalstandorten abschliessend zuständig (vorbehältlich finanzhaushaltsrechtlicher Zuständigkeiten). Aus der Tatsache, dass der Kantonsrat die Spitalstandorte bisher nicht ausdrücklich festgelegt hat, kann nicht abgeleitet werden, dass ein anderes Organ bis zum Erlass eines solchen Beschlusses Änderungen am Status quo vornehmen könnte. Damit würde die Zuständigkeit des Kantonsrates unterlaufen. So ist eine Änderung von Art. 1 SSV in Bezug auf die Betriebsstätten der Spitalverbunde nur möglich, wenn der Kantonsrat auf Grundlage von Art. 2^{bis} GSV einen entsprechenden Beschluss fasst. Der Beschluss untersteht nach Art. 4 ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) e contrario keinem Referendum. Nach Art. 2 Bst. g des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS131.11; abgekürzt GeschKR) beschliesst der Kantonsrat über Gegenstände, für die der Kantonsrat abschliessend zuständig ist, durch einfachen Kantonsratsbeschluss.

Aus den vorstehenden Überlegungen ergibt sich auch, dass die Regierung oder der Verwaltungsrat nach geltendem Recht keine Möglichkeit hat, von sich aus eine Änderung bei den Spitalstandorten zu beschliessen. Strebt die Regierung eine solche an, muss sie dem Kantonsrat eine diesbezügliche Vorlage mit Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses unterbreiten.

Von der Änderung und Aufhebung einzelner Spitalstandorte ist die Änderung des Leistungsangebots je Standort zu unterscheiden. Grundsätzlich bestimmt der Verwaltungsrat sowie die Regierung über den Leistungsauftrag bzw. das Leistungsangebot der einzelnen Standorte. Die Einschränkung des Leistungsangebots an einem Spitalstandort auf nicht-stationäre Leistungen wäre jedoch als Aufhebung des Spitalstandorts zu qualifizieren und daher durch den Kantonsrat zu beschliessen.



3 Zuständigkeiten für Beschlüsse betreffend Projektänderungen oder Projektverzicht bei den rechtsgültig beschlossenen Spitalbauprojekten

Mit den Kantonsratsbeschlüssen über die Investitionen in die Infrastruktur der öffentlichen Spitäler⁶ (nachfolgend KRB Investitionen) hat die Stimmbevölkerung am 30. November 2014 die Kredite für die aktuellen Spitalbauprojekte bewilligt. Hinzu kommt der Umbau und die Erweiterung des Spitals Wil (Notfall, Labor und Verwaltung); der entsprechende Kantonsratsbeschluss wurde nach unbenütztem Ablauf der Frist für das fakultative Referendum am 27. Januar 2015 rechtsgültig (sGS 321.971.2; nachfolgend KRB Wil). Mit dem III. Nachtrag zum Gesetz über die Spitalverbunde (nGS 2016-077) und dem Kantonsratsbeschluss über die Übertragung der Spitalimmobilien [sGS 320.201; nachfolgend KRB Übertragung]) hat der Kanton den Spitalanlagengesellschaften der Spitalverbunde die entsprechenden Spitalgrundstücke bzw. -gebäude zu Eigentum übertragen. Nach Ziff. 4 KRB Übertragung setzen die Spitalanlagengesellschaften die in den genannten Kantonsratsbeschlüssen enthaltenen Spitalbauprojekte in St.Gallen, Altstätten, Grabs, Uznach, Wattwil und Wil auf eigene Rechnung um. Die Regierung kann den Spitalanlagengesellschaften hierfür Darlehen gewähren (Ziff. 5 KRB Übertragung).

Für den Fall, dass in Aussicht genommen werden sollte, von den aktuellen Spitalbauprojekten in St.Gallen, Altstätten, Grabs, Uznach, Wattwil und Wil abzuweichen oder auf ein solches Projekt zu verzichten, sind die Zuständigkeiten des Verwaltungsrates der jeweiligen Spitalanlagengesellschaft, des Verwaltungsrates der Spitalverbunde, der Regierung, des Kantonsrates sowie der Stimmberechtigten zu klären.

3.1 Charakter von Kreditbeschlüssen

Um die sich stellenden Zuständigkeitsfragen beantworten zu können, ist es zentral, den rechtlichen Gehalt der Kreditbeschlüsse zu klären:

«Im politischen Alltag wird das Finanzreferendum oft als Sachreferendum wahrgenommen. Rechtlich gesehen ist es aber zunächst ein Kreditreferendum. Der Bürger soll bei Ausgaben, die ihn als Steuerzahler betreffen, mitsprechen können. Folglich bedeutet seine Zustimmung an der Urne nur, dass der bewilligte Kredit ordnungsgemäss verwendet werden muss, nicht aber, dass die Verwaltung in allen Einzelheiten an das Projekt gebunden wäre (BGE 125 I 87 Erw. 4c/bb S. 95, Anjuska Weil; 123 I 78 Erw. 2b S. 81, Werner Scherrer). In einzelnen Entscheiden scheint sich das Gericht immerhin ein Stück weit der politischen Perspektive anzunähern: Neben der fiskalpolitischen Mitsprache ermögliche das Finanzreferendum auch «die Mitbestimmung über die Art und Weise des die Ausgabe verursachenden Projekts» (ZBI 2010 693 Erw. 6.2 S. 698, 1990 121 Erw. 3c S. 123).»⁷

⁶ Kantonsratsbeschluss über den Neubau der Häuser 07A/07B des Kantonsspitals St.Gallen (sGS 321.916.3), Kantonsratsbeschluss über die Erneuerung und Erweiterung des Spitals Altstätten (sGS 321.941.2), Kantonsratsbeschluss über die Erneuerung und Erweiterung des Spitals Grabs (sGS 321.951.3), Kantonsratsbeschluss über die Erneuerung und Erweiterung des Spitals Linth (2. Etappe) (sGS 321.961.2), Kantonsratsbeschluss über die Erneuerung und Erweiterung des Spitals Wattwil (sGS 321.971.1).

⁷ P. Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011, S. 659. Vgl. auch Urteil des Bundesgerichtes 1C_773/2013 vom 7. März 2014, in dem festgehalten wird, dass die Stimmbevölkerung mit der Bewilligung eines Kredits zwar nur einen Vorentscheid für ein Bauvorhaben fälle. Die für die Realisierung zuständige Exekutivbehörde sei indes nicht völlig frei in der Umsetzung. Namentlich könne der Vorentscheid nicht in ein ganz anderes Projekt umgewandelt werden, z.B. der Bau einer Schule in einen solchen eines Altersheims (Erw. 3.3.2).



Die kantonale Ausgestaltung kann für die Auslegung von entscheidender Bedeutung sein, weil das Finanzreferendum gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts ist und damit je nach Kanton gewissen Eigenheiten unterliegt.⁸

Für die st.gallische Rechtstradition und Ausgestaltung des Finanzreferendums hat Yvo Hangartner darauf hingewiesen, dass das Finanzreferendum nicht nur auf die Ausgaben-seite, sondern auf den gesamten Beschluss ziele.⁹ Diese Auffassung entspricht auch dem Grundsatz von Art. 53 Abs. 1 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG), wonach ein Kredit nur seiner Bestimmung gemäss und im vorgesehenen zeitlichen Rahmen verwendet werden darf. In die gleiche Richtung geht Art. 19 Abs. 1 der Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1; abgekürzt FHV). Danach gibt ein Sonderkredit¹⁰ die «Ermächtigung, bis zu einer bestimmten Summe für einen bestimmten Zweck finanzielle Verpflichtungen einzugehen».

In der Tat werden in der jeweiligen Ziff. 1 der KRB Investitionen das Projekt und der Kostenvoranschlag genehmigt – und in Ziff. 2 ein entsprechender Kredit für das konkrete Projekt gewährt. Mit der Bewilligung des Kredits durch den Kantonsrat wird demnach nicht nur über die Ausgabe, sondern auch über ein bestimmtes Projekt und dessen Ausgestaltung entschieden. Dies trifft im gleichen Mass auf die Beurteilung der Vorlage im Rahmen des Finanzreferendums zu.

Daraus lässt sich folgender Grundsatz ableiten: Wenn Bauprojekte grundlegend geändert werden, sind – auch unabhängig von der Frage zusätzlicher Kosten – die Kreditbeschlüsse tangiert und damit die Zuständigkeiten der ursprünglich erlassenden Behörden und allenfalls der Stimmberechtigten. Die konkreten Implikationen dieses Grundsatzes in Bezug auf die rechtsgültig beschlossenen Spitalbauprojekte sind im Folgenden näher zu prüfen.

3.2 Kantonsratsbeschlüsse über die Investitionen in die Infrastruktur der öffentlichen Spitäler

Die Zuständigkeiten für die Änderung der Spitalbauprojekte wurden jeweils im entsprechenden Kantonsratsbeschluss definiert. In den KRB Investitionen¹¹ findet sich folgende Formulierung, die für Kreditbeschlüsse zu Bauprojekten im st.gallischen Recht weit verbreitet ist:

⁸ Vgl. exemplarisch und mit weiteren Hinweisen auf die einschlägige Rechtsprechung das Urteil des Bundesgerichtes 1C_609/2016 vom 8. März 2018 Erw. 4.2: «Das Finanzreferendum ist ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts. Es bestehen für die Kantone keine verbindlichen bundesrechtlichen Begriffe der gebundenen und neuen Ausgaben. Es darf daher von der bundesgerichtlichen Umschreibung abgewichen werden, wenn sich nach der Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt. [...]»

⁹ Y. Hangartner, Bemerkungen zu Begriff, Gegenstand und bundesgerichtlicher Rechtsprechung zum Finanzreferendum, in: ders. (Hrsg.), *Ausgewählte Fragen des Finanzreferendums*, St.Gallen 1992, S. 20.

¹⁰ Bei den fraglichen Kreditbeschlüssen handelt es sich regelmässig um solche Sonderkredite im Sinn von Objektkredite für bestimmte Vorhaben (Art. 18 Abs. 1 FHV).

¹¹ Der KRB Wil weist eine leicht abweichende Regelung betreffend Projektänderungen auf – insbesondere aufgrund der Tatsache, dass es sich um ein kleineres Projekt handelt, das nicht wie die KRB Investitionen dem obligatorischen, sondern nur dem fakultativen Finanzreferendum unterstand. Für die nachstehenden Überlegungen ist dies im Wesentlichen ohne Belang, weil seit der Übertragung der Spitalimmobilien auch für das Spitalbauprojekt in Wil die Regelung gemäss dem KRB Übertragung gilt (siehe Abschnitt 3.3).



Ziff. 3

¹ Die Regierung beschliesst im Rahmen des Kostenvoranschlags über Änderungen am Projekt, die aus betrieblichen oder architektonischen Gründen notwendig sind und das Gesamtprojekt nicht wesentlich umgestalten.

² Der Kantonsrat beschliesst:

- a) abschliessend über Nachtragskredite für Mehrkosten, die infolge ausserordentlicher, nicht vorhersehbarer Umstände entstehen;
- b) über Nachtragskredite für Mehrkosten, die infolge Änderungen am Projekt entstehen, soweit nicht die Regierung zuständig ist:
 1. abschliessend bis Fr. 3'000'000.–;
 2. unter Vorbehalt des fakultativen Finanzreferendums von mehr als Fr. 3'000'000.–.

³ Mehrkosten infolge ausgewiesener Teuerung sind nicht zustimmungsbedürftig.

Unwesentliche Umgestaltungen

Gemäss Ziff. 3 Abs. 1 der KRB Investitionen ist die Regierung für so genannte unwesentliche Umgestaltungen (im Rahmen des Kostenvoranschlags; betrieblich oder architektonisch notwendig; keine wesentliche Umgestaltung des Gesamtprojekts) zuständig.

Zu den Zuständigkeiten der Regierung in solchen Konstellationen hat die Regierung im Bericht 40.13.03 «Neugestaltung des Immobilienmanagements des Kantons St.Gallen» vom 17. Dezember 2013 festgehalten:

«Die Kompetenzen der Regierung sind in finanzieller Hinsicht soweit geregelt, als dass für eine Erhöhung des Sonderkredits der Kantonsrat zuständig ist. Eine von der Regierung genehmigte Projektänderung bei der Quantität oder Qualität erfolgt somit immer im Rahmen des genehmigten Sonderkredits und kann wie folgt präzisiert werden:

- Qualitative Projektänderungen sind möglich, wenn aufgrund der Projektbearbeitungsdauer der «Stand der Technik» nicht mehr erfüllt wird (z.B. für Fenster mit besseren Wärmedämmwerten).
- Quantitative Projektänderungen sind möglich, wenn Veränderungen innerhalb des genehmigten Raumprogrammes erfolgen und zu keiner Projektvergrößerung führen.»

Unwesentlich können Umgestaltungen in diesem Sinn nur dann sein, wenn sie die mit dem Kreditbeschluss getroffenen sachlichen, strategischen und politischen Abwägungen beachten.¹² Eine Abweichung vom beschlossenen Projekt mit Bezug auf Argumente, die bereits vor der Kreditbewilligung bekannt waren und in die Abwägung eingeflossen sind, scheidet deshalb aus. Der Regierung kommt lediglich die Zuständigkeit zu, Abweichungen aufgrund neuer Tatsachen zu beschliessen. Neu ist eine Tatsache dann, wenn sie sich aufgrund neuer oder veränderter betrieblicher Bedürfnisse bzw. aufgrund von Erkenntnissen aus den in der Zwischenzeit durchgeführten weiteren Planungs- und Umsetzungsarbeiten ergeben haben oder wenn sie vor dem Kreditbeschluss bereits vorhanden waren, aber trotz zumutbarer Sorgfalt nicht vorher vorgebracht werden konnten.

Die Bedeutung bzw. Wesentlichkeit der Projektänderung ist in Bezug auf die bereits mit dem entsprechenden Kantonsratsbeschluss vorgenommenen Abwägungen zu beurteilen. Die Zuständigkeit der Regierung zum Beschluss einer durch neue Tatsachen begründeten Projektänderung findet ihre Grenzen dort, wo die mit dem bewilligten Projekt verbundene Interessenabwägung in Frage gestellt wird. Die Wesentlichkeit ist deshalb mit Blick auf das konkrete Projekt und die ihm

¹² Vgl. hierzu und zum Folgenden Staatskanzlei des Kantons St.Gallen (Dienststelle Recht und Legistik), Kompetenzen der Regierung in Bezug auf den Beschluss von Projektänderungen, Stellungnahme vom 6. Februar 2012.



zu Grunde liegende Interessenabwägung zu beurteilen. Präjudizien (vgl. z.B. Urteil des Bundesgerichtes vom 17. August 2004 [1P.59 / 2004] Erw. 5.4; GVP 1983 Nr. 82) sind in Bezug auf die Frage der Wesentlichkeit nur beschränkt aussagekräftig.

Projektänderungen aufgrund von Mehrkosten

Für Projektänderungen aufgrund von Mehrkosten legt Ziff. 3 Abs. 2 der KRB Investitionen eine Zuständigkeitskaskade fest (und Ziff. 3 Abs. 3 einen Vorbehalt für teuerungsbedingte Mehrkosten). Im Grundsatz sind auch bei Projektänderungen aufgrund von Mehrkosten die mit dem Beschluss des Projekts getroffenen sachlichen, strategischen und politischen Abwägungen zu beachten. Ansonsten wären auch die wesentlichen Umgestaltungen, die über Mehrkosten finanziert werden sollen, keinem Nachtragskreditbeschluss zugänglich, sondern es müsste eine Änderung des ursprünglichen Kreditbeschlusses ins Auge gefasst werden.¹³

Die Bestimmungen nach Ziff. 3 der KRB Investitionen enthalten keine ausdrückliche Regelung in Bezug auf Änderungen, die das Gesamtprojekt sehr wohl wesentlich umgestalten, aber nicht zu Mehrkosten führen. Dieser Änderungstypus führt zu einer Änderung der materiellen Grundlagen des entsprechenden Kantonsratsbeschlusses. Daraus folgt die Notwendigkeit, den Kantonsratsbeschluss selbst anzupassen (vgl. Abschnitt 3.3.2).

3.3 Kantonsratsbeschluss über die Übertragung der Spitalimmobilien

3.3.1 Unwesentliche Umgestaltungen und weitere Änderungen

Mit der Übertragung der Spitalimmobilien auf die Spitalanlagengesellschaften wurde die Zuständigkeitsregelung für den Beschluss von Projektänderungen bei den aktuellen Spitalbauprojekten geändert.

Der III. Nachtrag¹⁴ zum GSV vom 28. Juni 2016 bildete die rechtliche Grundlage für die Übertragung der Spitalimmobilien. Im Rahmen der Übergangsbestimmungen des III. Nachtrags wurde in Art. 23 GSV festgehalten, dass der Kantonsrat den Vollzug der Eigentumsübertragung durch Beschluss regelt. Er legt dabei nach Art. 23 Abs. 2 Bst. a GSV die ins Eigentum der Spitalanlagengesellschaften übergehenden Grundstücke und deren Übertragungswert fest und regelt nach Bst. b dieser Bestimmung die Übertragung und Finanzierung beschlossener Bauprojekte auf die Spitalanlagengesellschaften und die Zuständigkeiten für Projektänderungen.

Im KRB Übertragung wird in Bezug auf die Zuständigkeitsverteilung in Ziff. 4 Abs. 1 festgehalten: «Die Spitalanlagengesellschaften setzen die in folgenden Kantonsratsbeschlüssen genehmigten Projekte auf eigene Rechnung um: [...]». Durch diese Formulierung wird klargestellt, dass die Umsetzung der mit den genannten Kantonsratsbeschlüssen genehmigten Projekte von den Spitalanlagengesellschaften zwingend anzugehen ist. Es liegt demnach nicht in der Kompetenz der Spitalanlagengesellschaften, auf einzelne Projekte zu verzichten.

In Ziff. 4 Abs. 3 KRB Übertragung werden die Zuständigkeiten in Bezug auf Projektänderungen konkretisiert. Nach dieser Bestimmung beschliesst der Verwaltungsrat der Spitalanlagengesellschaft über Änderungen an einem Projekt nach Abs. 1 jener Bestimmung, die aus betrieblichen

¹³ Für einen Nachtragskreditbeschluss kommt in jedem Fall «höchstens» das fakultative Finanzreferendum zur Anwendung (Ziff. 3 Abs. 2 Bst. b Ziff. 2 der KRB Investitionen). Bei einer Änderung des ursprünglichen Kantonsratsbeschlusses ist auch eine weitere obligatorische Volksabstimmung nicht per se ausgeschlossen. Sie ist namentlich dann vorzusehen, wenn die Änderung zulasten des Staates eine neue Ausgabe von mehr als 15 Mio. Franken zur Folge hat (Art. 7 Abs. 2 RIG).

¹⁴ nGS 2016-077.



oder architektonischen Gründen notwendig sind und das Gesamtprojekt nicht wesentlich umgestalten. Weitere Änderungen an den Projekten bedürfen der Genehmigung durch die Regierung.

Kein Genehmigungsvorbehalt durch die Regierung ist vorgesehen für spätere Vorhaben, denen kein Beschluss des Kantonsrates zugrunde liegt.

Ziff. 4 Abs. 3 KRB Übertragung enthält im Übrigen mit Blick auf die Zuständigkeiten für den Beschluss von Projektänderungen keine Differenzierung mehr nach dem finanziellen Umfang dieser Änderungen (wie noch jeweils in Ziff. 3 der KRB Investitionen [siehe oben Abschnitt 3.2]). Grund dafür ist, dass die finanzielle Verantwortung für die Umsetzung der rechtsgültig beschlossenen Spitalbauprojekte nach Ziff. 4 Abs. 1 Ingress KRB Übertragung ohnehin bei den Spitalanlagengesellschaften liegt («setzen [...] auf eigene Rechnung um»). Vor diesem Hintergrund können die so bezeichneten «weiteren Änderungen» nach Ziff. 4 Abs. 3 Satz 2 KRB Übertragung auch wesentlicher Natur sein¹⁵; es wird aber noch zu prüfen sein, ab wann solche Änderungen nicht mehr von den Beschlüssen zum ursprünglichen Projekt gedeckt sind (siehe Abschnitt 3.3.2).

Festzuhalten ist, dass durch Ziff. 4 Abs. 3 KRB Übertragung gestützt auf die entsprechende gesetzliche Grundlage in Art. 23 Abs. 2 Bst. b GSV die in den KRB Investitionen definierten Zuständigkeiten von Regierung und Kantonsrat für Projektänderungen im Zusammenhang mit den aktuellen Spitalbauprojekten angepasst wurden. Die Zuständigkeiten sind nun einzig den Spitalanlagengesellschaften und der Regierung zugeordnet; Stimmberechtigte, Kantonsrat¹⁶ und Verwaltungsrat der Spitalverbunde sind nicht zuständig. Im Überblick stellt sich die Zuständigkeit für Projektänderungen (unwesentliche Umgestaltungen und weitere Änderungen) gemäss KRB Übertragung wie folgt dar:

	Projektänderungen, die aus betrieblichen oder architektonischen Gründen notwendig sind und das Gesamtprojekt nicht wesentlich umgestalten	weitere Änderungen (= bis und mit wesentliche Umgestaltungen des Gesamtprojekts)
Spitalanlagengesellschaften	Beschluss	Beschluss
Regierung		Genehmigung

3.3.2 Projektverzicht

3.3.2.a Formeller und materieller Projektverzicht

Ziff. 4 Abs. 3 KRB Übertragung bezieht sich auf unwesentliche Umgestaltungen und weitere Änderungen des Gesamtprojekts. Ein Projektverzicht hingegen geht über eine weitere (wesentliche) Änderung hinaus und kann daher nicht unter die Zuständigkeitsregeln für Projektänderungen subsumiert werden. Im Gegensatz zum Fall von (unwesentlichen und wesentlichen) Projektänderungen ist ein Projektverzicht nicht Gegenstand von Zuständigkeits- und Verfahrensregeln des KRB Übertragung (und auch nicht der KRB Investitionen). Auch den Materialien ist hierzu soweit ersichtlich nichts zu entnehmen. Gleiches gilt für die Frage, was genau unter einem Projektverzicht zu verstehen ist. Zu unterscheiden sind dabei der formelle und der materielle Projektverzicht

¹⁵ Vgl. Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission 22.15.18 / 23.15.02 «III. Nachtrag zum Gesetz über die Spitalverbunde und Kantonsratsbeschluss über die Übertragung der Spitalimmobilien» vom 25. Januar 2016, S. 39 f.

¹⁶ Eine mögliche Zuständigkeit des Kantonsrates wurde in der vorberatenden Kommission 22.15.18 / 23.15.02 erwogen, aber nicht weiterverfolgt. Vgl. Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission 22.15.18 / 23.15.02 vom 25. Januar 2016, S. 39 f.



Von einem *formellen Projektverzicht* ist auszugehen, wenn das ursprüngliche Projekt überhaupt nicht an die Hand genommen wird, wenn es also in keiner Weise umgesetzt und keines der geplanten Projektergebnisse realisiert wird.

Von einem *materiellen Projektverzicht* ist auszugehen, wenn zwar einzelne Elemente des ursprünglichen Projekts realisiert werden, die Änderungen aber derart einschneidend sind, dass das Projekt, das Gegenstand der politischen Beschlussfassung war, in seiner Substanz nicht mehr besteht oder erkennbar ist. Bei einem materiellen Projektverzicht wird das Projekt grundsätzlich neu ausgerichtet. Wenn z.B. zwar mit der Umsetzung eines Projekts begonnen wird, aber grundlegende und massgebliche Teile nicht umgesetzt werden sollen, liegt ein materieller Projektverzicht und nicht eine wesentliche Änderung vor. Damit sind die Bestimmungen des KRB Übertragung zu unwesentlichen Umgestaltungen und weiteren Änderungen nicht anwendbar, weil der KRB Übertragung implizit davon ausgeht, dass ein Projekt im Grundsatz umgesetzt wird.

Ob es sich in einem konkreten Fall um eine unwesentliche Umgestaltung des Projekts, weitere Änderungen oder einen materiellen Projektverzicht handelt, muss jeweils in Bezug auf verschiedene Einzelaspekte eines Projekts geprüft werden (siehe unten Abschnitt 3.4).

Im Übrigen gilt grundsätzlich und unabhängig von den konkreten Bestimmungen in den KRB Investitionen und im KRB Übertragung: Indem die zuständigen Behörden bzw. die Stimmbevölkerung auf der operativen Ebene die Zuständigkeit zum Beschluss über unwesentliche Umgestaltungen und allenfalls weitere Änderungen (bzw. zum Beschluss über Mehrkosten) delegieren, geben sie gerade nicht die Zuständigkeit über den ursprünglichen Beschluss bzw. das zugrundeliegende Projekt als solches aus der Hand. Eine Ermächtigung an eine bestimmte Behörde zu entscheiden, ob sie ein Projekt gar nicht oder im Ergebnis ein ganz anderes Projekt realisieren möchte, ist in entsprechenden Kantonsratsbeschlüssen zu Bauprojekten nicht enthalten. Sie wäre wohl auch rechtlich bedenklich, weil die zuständigen Behörden damit ihre eigenen verfassungsrechtlich definierten Zuständigkeiten unterlaufen und damit das Gefüge der Gewaltenteilung beeinträchtigen würden.¹⁷ Daraus folgt, dass im Fall eines formellen oder materiellen Projektverzichts nur eine ordentliche Änderung des ursprünglichen Kantonsratsbeschlusses in Frage kommt.

3.3.2.b Allfällige legislative Umsetzung

Bei einem *formellen Projektverzicht* könnte mit einem Nachtrag sinngemäss eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach das Projekt mit Rechtsgültigkeit des Kantonsratsbeschlusses über die Festlegung der Spitalstandorte nicht weiterverfolgt wird. Falls das Projekt bereits begonnen und erste Ausgaben getätigt wurden, könnte im selben Zuge auch geregelt werden, wie diese Kosten verbucht werden.

Bei einem *materiellen Projektverzicht* könnte:

- Ziff. 1 des jeweiligen KRB («Projekt und Kostenvoranschlag von Fr. X für die Erneuerung und Erweiterung des Spitals Y werden genehmigt.») angepasst werden, namentlich mit Blick auf die Höhe des Kostenvoranschlags und die Art des inhaltlich grundlegend neu ausgerichteten Projekts (z.B. «für den Umbau des Spitals Y in ein ambulantes Gesundheitszentrum»), oder
- eine neue Bestimmung im jeweiligen KRB hinzugefügt werden, in der die Abweichungen (Kosten, Art) vom bisherigen Projekt nach Ziff. 1 KRB aufgeführt werden.

¹⁷ Vgl. allgemein zu den Schranken der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen etwa Gächter, in: Biaggini / Gächter / Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich / St.Gallen 2011, § 22 Rz. 29 ff.; Häfelin / Haller / Keller / Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich / Basel / Genf 2016, Rz. 1870 ff.; Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, § 27 Rz. 19 ff.



Die Änderung eines KRB Investitionen müsste vom Kantonsrat beschlossen werden – und sie unterstünde nach Art. 7 Abs. 2 Satz 1 RIG dem fakultativen Finanzreferendum («Dem fakultativen Finanzreferendum unterstehen [...] Änderungen von Kantonsratsbeschlüssen, die dem Finanzreferendum unterstanden haben.»).

Dies trägt auch zu einer angemessenen Wahrung der Volksrechte bei. Der vollständige Verzicht auf ein Spitalbauprojekt oder eine grundlegende Neuausrichtung im Sinn eines materiellen Projektverzichts ohne Mehrkosten führt für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler nicht zu einer Ausgabe, so dass im Sinn einer wenigstens primär auf die Kreditgewährung abstellenden Konzeption des Finanzreferendums eine obligatorische Abstimmung nicht gerechtfertigt wäre. Andererseits bedeutet der Abbruch oder die Neuausrichtung eines Projekts, dessen Kreditbeschluss dem obligatorischen oder fakultativen Finanzreferendum unterstellt war, eine sehr weit reichende Änderung, die eine fakultative Beteiligung der Stimmbevölkerung angezeigt erscheinen lässt.¹⁸ Dabei ist zu beachten, dass aufgrund der Immobilienübertragung die Auslösung eines solchen Verfahrens zur Änderung eines KRB Investitionen grundsätzlich durch die zuständige Spitalanlagengesellschaft erfolgen müsste – mittels Antragstellung an das zuständige Departement bzw. die Regierung, die dann eine Vorlage an den Kantonsrat ausarbeiten kann.

Der KRB Übertragung unterstand bei Erlass nicht dem Finanzreferendum, weil mit ihm keine neue Ausgabe verbunden war. Bei einem formellen oder materiellen Projektverzicht wären allenfalls eine Änderung von Ziff. 4 KRB Übertragung sowie des Anhangs zu jenem Erlass (Grundstücke) erforderlich. Die Änderungen können über einen einfachen Kantonsratsbeschluss erfolgen, der nicht dem Finanzreferendum untersteht.

3.4 Übersicht Zuständigkeiten

Die vorstehenden Ausführungen führen zu folgender Ergänzung des Schemas zu den Zuständigkeiten aus Abschnitt 3.3.1:

	Projektänderungen, die aus betrieblichen oder architektonischen Gründen notwendig sind und das Gesamtprojekt nicht wesentlich umgestalten	weitere Änderungen (bis und mit wesentliche Umgestaltungen des Gesamtprojekts)	formeller oder materieller Projektverzicht
Spitalanlagengesellschaften	Beschluss	Beschluss	Antragstellung
Regierung		Genehmigung	Vorlage an den Kantonsrat
Kantonsrat			Beschluss
Stimmrechtigte			fakultatives Referendum

¹⁸ In ihrer Botschaft zum Gesetz über Referendum und Initiative vom 25. Januar 1966 bezog sich die Regierung zwar nicht auf einen Projektverzicht. Sie stellte aber in Bezug auf die Änderung von Beschlüssen, die dem Finanzreferendum unterstanden haben, im Ergebnis ähnliche Überlegungen in Bezug auf die Verhältnismässigkeit einer Unterstellung des Änderungsbeschlusses unter das fakultative Referendum an (ABI 1966, 166 f.).



3.5 Anhaltspunkte zur Ermittlung des Änderungsumfangs

Die durch die KRB Investitionen genehmigten und hier in Frage stehenden Spitalbauprojekte werden durch die entsprechende Botschaft der Regierung «Spitalversorgung im Kanton St.Gallen, Kantonsratsbeschlüsse über die Investitionen in die Infrastruktur der öffentlichen Spitäler» (ABI 2013, 2755 ff. [35.13.04]) umschrieben. In der Botschaft werden zu jedem Bauprojekt insbesondere das Bauvorhaben, die Baukosten, die Flächen und die Termine dargelegt. Diese Aspekte können als die wesentlichen Elemente der mit den Kantonsratsbeschlüssen genehmigten Projekte bezeichnet werden. Dies entspricht auch Art. 17 Abs. 2 der Immobilienverordnung (sGS 733.1; abgekürzt ImmoV), wonach die Projektdefinition, auf die sich der Kreditbeschluss bzw. die zugehörige Botschaft stützt (Art. 22 ImmoV), folgende Angaben umfasst: Standort; Eigentumsform; Raumprogramm; Kosten; Termine; Alternativen.

Die Frage, ob es sich in einem bestimmten Fall um eine unwesentliche Umgestaltung, weitere (wesentliche) Änderungen oder einen materiellen Projektverzicht handelt – von welchem Änderungsumfang also auszugehen ist –, kann nicht abstrakt beantwortet werden. Es kann z.B. sein, dass einzelne Elemente einer vorgesehenen Änderung für eine unwesentliche Umgestaltung (und die damit verbundene, in Abschnitt 3.3.1 dargestellte Zuständigkeitsregelung) sprechen, andere hingegen für das Vorliegen weiterer Änderungen. Es muss im Rahmen einer *übergreifenden Beurteilung* des jeweiligen Projekts ermittelt werden, welcher Änderungsumfang insgesamt anzunehmen ist. Aus dem Änderungsumfang ergeben sich dann die Zuständigkeiten gemäss der in Abschnitt 3.3 entwickelten Systematik.

Für die Ermittlung des Änderungsumfangs lassen sich in Anlehnung an die Angaben aus den Botschaften zu den Bauprojekten lediglich einige Indizien und Anhaltspunkte definieren. Für einen materiellen Projektverzicht sprechen zum Beispiel folgende Massnahmen:

- Umsetzung des Projekts auf einer anderen Parzelle;
- substanzielle Erweiterung oder Reduktion des Gebäudevolumens;
- Durchführung eines neuen Projektwettbewerbs;
- Mehr- oder Minderausgaben von grosser Tragweite;
- Anpassungen am Zeitplan eines rechtskräftigen Projekts von mehreren Jahren.

Für eine unwesentliche Umgestaltung des Gesamtprojekts spricht, wenn:

- lediglich ein Gebäude auf einer Parzelle verschoben wird;
- kleinere Mehr- oder Minderausgaben anfallen;
- der Zeitplan eines rechtskräftigen Projekts um wenige Monate angepasst wird.

Eine wesentliche Projektänderung im Sinn eines mittleren Änderungsumfangs schliesslich ist anzunehmen, wenn die Anhaltspunkte zwar so weit gehen, dass nicht mehr von einer unwesentlichen Umgestaltung ausgegangen werden kann, diese aber auch noch nicht auf einen materiellen Projektverzicht hinauslaufen.