

**Zeitschrift:** Gallus-Stadt : Jahrbuch der Stadt St. Gallen

**Band:** - (1972)

**Artikel:** Koordination der Gesundheitspolitik in Stadt und Kanton St. Gallen

**Autor:** Hoby, Gottfried

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-952168>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 21.12.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Koordination der Gesundheitspolitik in Stadt und Kanton St.Gallen

Die Sorge um die körperliche und seelische Gesundheit des Menschen mit präventiven und kurativen Mitteln ist eine Aufgabe zentraler Bedeutung. Entsprechend dieser allgemein anerkannten Wertung ist die Gesundheit erstrangiger Gegenstand und Nutzniesser der naturwissenschaftlich-medizinischen Forschung und Technik, zugleich aber auch gefährdetes Objekt schädlicher Umwelteinflüsse.

Trotz der weltweiten Verflechtung der Probleme um die menschliche Gesundheit ist doch jeder Staat für sich gehalten, in seinem Hoheitsgebiet eine seinen Bürgern gemässe optimale Gesundheitspolitik zu verwirklichen. Im *schweizerischen Bundesstaat* ist die Gesundheitspolitik zum weit überwiegenden Teil als Aufgabe den Kantonen zugeschrieben. Der Bund hat lediglich Gesetzgebungskompetenzen zur Bekämpfung übertragbarer und stark verbreiteter Krankheiten und über den Verkehr mit Lebensmitteln und gesundheitsgefährdenden Gebrauchsgegenständen (Art. 69 und 69bis BV). Neben dieser beschränkten Bundeskompetenz haben die Kantone den gesamten übrigen Bereich des Gesundheitswesens weitgehend selbständig zu betreuen und innerstaatlich zu organisieren, so insbesondere die Krankenanstalten, die berufliche Ausbildung, die Überwachung der Medizinal- und Pflegeberufe, die Heilmittelkontrolle usw. Sodann sind kantonalen Initiativen auf den Gebieten der Krankheitsverhütung und Gesundheitserziehung praktisch keine Grenzen gesetzt. Art. 11 der sanktgallischen Kantonsverfassung bezeichnet die öffentliche Gesundheitspflege ausdrücklich als Zweig der Staatsverwaltung.

55 Heute sind wir geneigt, die Segnungen eines hochentwickelten Wohlfahrtsstaates als selbstverständlich hinzuneh-

men, und sind uns dabei kaum bewusst, dass es Heilkunde und Krankenpflege zwar seit Jahrtausenden gibt, dass aber

### *Gesundheitspflege als Staatsaufgabe*

nicht viel mehr als hundert Jahre alt ist. Bis weit in das 19. Jahrhundert hinein ist der Staat kaum auf seine Verantwortung bzw. Mitverantwortung für die Gesundheit seiner Bürger angesprochen worden. Heilkunde und Krankenpflege wickelten sich ausschliesslich unter Mitarbeit des Arztes in der Familiengemeinschaft ab. Im Mittelalter begannen kirchliche Gemeinschaften für arme, von der Gesellschaft gemiedene und verstossene Menschen zu sorgen. Die öffentlichen Gemeinwesen sind nur zögernd an die Pflichten einer öffentlichen Gesundheitspflege herangetreten. Noch im Jahre 1867 musste der sanktgallische Gesundheitspflegepionier Dr. med. Jakob Laurenz Sonderegger in seiner Streitschrift «Der arme Lazarus im Kulturstaat» feststellen, dass sich unsere öffentliche Krankenpflege nur mit dem neapolitanischen Schulwesen vergleichen lasse, das lediglich auf dem Papier existiere. Seit diesem Streitruf haben sich entscheidende Wandlungen vollzogen. Die medizinischen Erkenntnisse und Eingriffsmöglichkeiten haben eine ungeahnte Entwicklung erfahren. Aus der durch ein rein personelles Arzt-Patient-Verhältnis geprägten individuellen Heilkunst wird mehr und mehr eine gemeinschaftsorientierte Medizin. Dies gilt nicht nur für Massnahmen auf dem Gebiet der Sozial- und Präventivmedizin, sondern ergibt sich auch aus der Unmöglichkeit einer rein privaten Finanzierung der enormen Kosten der modernen kurativen Medizin. Aus dieser Situation heraus und vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung muss die ausserordentliche Tragweite der Bestimmung von Art. 11 Abs. 1 der sanktgallischen Kantonsverfassung von 1890 gesehen werden, wonach die öffentliche Gesundheitspflege einen Zweig der Staatsverwaltung bildet.

Dass der Staat nicht der ausschliessliche Träger der Gesundheitspflege sein soll, wird mit der Beschränkung auf die öffentliche Gesundheitspflege ausgedrückt und ebenso mit

dem Verzicht auf einen Aufgabenkatalog für diesen «Zweig» der Staatsverwaltung.

Für die öffentliche Krankenpflege statuiert Art. 11 Abs. 2 der Kantonsverfassung die unterstützende Funktion des Staates sowie dessen Verpflichtung, sich am Bau und Betrieb von Krankenhäusern zu beteiligen.

Wir stehen somit vor der rechtlichen Situation, dass in der Gesundheits- bzw. Krankenpflege der Staat, Gemeinden und Private tätig sein können. Daraus erwachsen den Beteiligten Koordinationsprobleme, die nicht immer einfach zu lösen sind.

#### *Die Koordinationsbereiche*

beschlagen das breite Spektrum sowohl der kurativen als auch der präventiven Medizin. Die kurative Medizin umfasst den therapeutischen Teil der ärztlichen Tätigkeit, bei der es in erster Linie um die Wiederherstellung gestörter Gesundheit geht. Unter Präventivmedizin im engeren Sinn sind jene medizinischen Massnahmen zu verstehen, die der Verhütung von Krankheiten dienen. Im weiteren Sinne will Präventivmedizin aber auch Massnahmen ergreifen, die in irgendeiner Weise die Förderung der Gesundheit zum Ziele haben. Die Krankheitsprophylaxe soll individuell spezifisch, aber auch kollektiv wirksam sein.

Die folgende Zusammenstellung will anhand einiger Beispiele Aufschluss geben über die Zusammenarbeit bzw. Aufgabenteilung zwischen Kanton und Stadt St.Gallen in finanzieller, materieller und ideeller Hinsicht.

#### *Stadt und Kantonsspital*

Anfang Januar 1867 konnte die Stadt St.Gallen ihr eigenes Gemeindekrankenhaus eröffnen, nachdem sie schon am 10. März 1860 vergeblich an den Regierungsrat gelangt war, es möchten Kanton und Politische Gemeinde zusammenwirken, um ein den allseitigen Interessen hinreichend entsprechendes Krankenhaus zu gründen. Mittlerweile war dann auch beim Kanton die Dringlichkeit eines Kantonsspitals erkannt worden. Am 8. Juni 1869 stimmte der Grosse

Rat praktisch einhellig einem Projekt zu, das die Erweiterung des städtischen Krankenhauses um 150 Betten und den Übergang desselben in das ausschliessliche Eigentum des Kantons vorsah. Die Stadt war in der Lage, bei dieser Übergabe gewisse Bedingungen zu «diktieren», so die Priorität der Stadtbewohner für 120 Betten. Im Jahre 1953 wurde die Bettenzahl vertraglich auf 360 erhöht. Aufgrund dieser Bestimmung hat das Kantonsspital also auch die Funktion eines Stadtspitals.

In der Folge hat sich die Stadt ohne rechtliche Verpflichtung an den Neubauten des Kantonsspitals in angemessener Weise beteiligt und rund 25 Prozent der jeweiligen Baukosten übernommen.

Neubauten der letzten Jahre	Beitrag Stadt Kanton	
	Fr.	Fr.
1958: Mehrzweckgebäude	2 661 000.—	9 159 000.—
1960: Chirurgie-Hochhaus	4 942 300.—	16 843 057.—
1963: Schwesternhaus	300 000.—	1 376 000.—
1964: Zentralgebäude/Bau VII	8 154 25.—	3 233 209.—
im Bau: Hochhaus II	7 500 000.—	25 986 500.—

#### *Bürgerspital St.Gallen und Kanton*

Das Bürgerspital wird von der Ortsbürgergemeinde Sankt Gallen getragen. Nach kantonaler Terminologie hat es den Status eines Gemeindespitals und wird entsprechend dem «Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeindekrankenhäuser» vom 16. April 1967 durch den Staat subventioniert. Der Kanton gewährt in Anwendung dieses Gesetzes Baubeiträge zwischen 65 und 85 Prozent, und vom Ausgabenüberschuss der Betriebsrechnung übernimmt er 90 Prozent. Für das Personal gelten die Anstellungsbedingungen, wie sie für die kantonalen Spitäler aufgestellt werden, und für die Patienten gelten die Ansätze der kantonalen Verordnung über die Spitaltaxen. In medizinischen Belangen besteht eine rege Zusammenarbeit und Koordination zwischen dem Bürger- und dem Kantonsspital, die sich auch auf die jetzige Ausbau- und Erweiterungsplanung erstreckt. Am Bürgerspital soll ein geriatrisches Spitalzentrum geschaffen werden,

das der Aufnahme schwer alterskranker Patienten dienen wird. Das Kantonsspital wird sich für diesen medizinischen Fachbereich nicht spezialisieren.

#### *Ostschweizerisches Säuglings- und Kinderspital St.Gallen*

Das Ostschweizerische Säuglings- und Kinderspital ist eine Stiftung gemäss Art. 80 ff. ZGB mit dem Zwecke, kranke Kinder aus den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Ausserrhoden, St.Gallen und Thurgau sowie aus dem Fürstentum Liechtenstein zu behandeln und zu pflegen. Die genannten Kantone, das Fürstentum Liechtenstein, die Stadt Sankt Gallen sowie der eigentliche Stifter, der Verein Initiativkomitee Ostschweizerisches Säuglings- und Kinderspital haben seinerzeit die Baukosten aufgebracht. Das jährliche Betriebsdefizit wird von den genannten Gemeinwesen gedeckt. Die Ortsbürgergemeinde und der Verein für Säuglings- und Kinderfürsorge leisten ebenfalls jährliche Zuwendungen. Die Betriebsdefizitdeckung erfolgt zur Hälfte nach einem vorbestimmten Verteilerschlüssel und zur Hälfte nach Anzahl Krankentagen. Stadt und Kanton St.Gallen, aus deren Gebieten am meisten Kinder hospitalisiert werden, tragen demzufolge auch den Hauptanteil am jährlichen Betriebsdefizit. (Rechnungsjahr 1970: Betriebsdefizit Franken 1 414 687.22; Anteil Kanton St.Gallen: Fr. 756 150.22, Anteil Stadt St.Gallen: Fr. 245 378.-.)

#### *Geplantes Schulspital für die St.Gallische Krankenschwesternschule*

Die im April 1971 eröffnete St.Gallische Krankenschwesternschule braucht für die Ausbildung der Schülerinnen im ersten Lehrjahr ein eigenes Schulspital. Bis zur Fertigstellung dieser auf die speziellen Ausbildungsbedürfnisse ausgerichteten Klinik behilft sich die Schwesternschule mit der von der Vorgängerin (Schwesternschule am Notkerianum St.Gallen) übernommenen Klinik Notkerianum. In die Trägerschaft des kommenden Schulspitals werden sich Stadt und Kanton St.Gallen sowie private Institutionen und Ärzte teilen. Das Schulspital wird als Belegspital mit freier Ärzteswahl konzipiert werden, was frei praktizierenden Spezialisi-

sten der Stadt die Möglichkeit gibt, ihre Patienten in der neuen Klinik selbst zu behandeln. Diese Aussicht auf eine kombinierte Tätigkeit in freier Praxis und Spital wird sich für die Ansiedlung junger, tüchtiger Ärzte und somit für die ärztliche Versorgung der Stadt und ihrer Umgebung positiv auswirken.

#### *Bau von Pflegeheimen*

Der Bau von Pflegeheimen, die nicht mit Akutspitälern verglichen werden dürfen und können, ist gemäss geltender Kompetenz und Aufgabenverteilung Sache der Gemeinden oder privater gemeinnütziger Institutionen. Der Kanton hat im «Gesetz über die öffentliche Fürsorge» vom 18. Mai 1964 eine grosszügige Subventionsgrundlage geschaffen. In der Stadt St.Gallen kommen die neuen Pflegeheime St.Otmar und St.Gallen-West in den Genuss dieser kantonalen Beihilfe. Die Stadt fördert mit finanzieller Unterstützung den Bau dieser Pflegeheime und trägt so ihren Anteil bei.

#### *Amtsärztliche Tätigkeit*

St.Gallen verfügt nicht wie andere grössere Schweizer Städte über einen eigenen stadtärztlichen Dienst. Die amts- und gerichtsärztlichen Aufgaben werden durch das vom Regierungsrat gewählte Bezirksphysikat, bestehend aus einem Bezirksarzt und zwei Physikatsadjunkten, besorgt. Dem Bezirksphysikat steht als Fachorgan auch das Gerichtsmedizinische Institut des Kantonsspitals zur Verfügung. Die öffentliche Gesundheitspflege mit Einschluss der Lebensmittelkontrolle wird in der Stadt durch ein

#### *selbständiges Gesundheitsinspektorat*

ausgeübt. In eigener Initiative werden durch diese Amtsstelle allgemein hygienische und krankheitsprophylaktische Massnahmen erörtert und ergriffen, etwa auf dem Gebiet der Zahnkariesprophylaxe, Kontrolle der Luftverunreinigung durch Ölfeuerung usw. Milch-, Trinkwasser- und Lebensmittelproben können in eigenen städtischen Laboratorien untersucht werden. Der kantonale Lebensmittel-

inspektor führt dementsprechend auf Stadtgebiet keine Inspektionen durch, und das kantonale Laboratorium muss nur in Sonderfällen beigezogen werden.

#### *Schularzt- und Schulzahnarztendienst*

Ein vollamtlicher Schularzt und eine moderne und bestausgerüstete Schulzahnklinik stehen in St.Gallen als verantwortliche städtische Organe im Einsatz, die finanzielle Unterstützung seitens des Kantons erfahren. In andern Gemeinden und Regionen muss der schulzahnärztliche Dienst durch fahrende Schulzahnkliniken zum Teil vom Kanton organisiert werden.

#### *Der schulpsychologische Dienst*

ist eine auf Psychohygiene ausgerichtete Institution, die in den breiten Bereich der Präventivmedizin einzustufen ist. In der Stadt wird dieser Dienst mit kantonaler Finanzhilfe in eigener Regie geführt. In einer weiteren, grösseren Anzahl

#### *privater Institutionen und Einrichtungen*

helfen Stadt und Kanton, zum Teil nur finanziell, zum Teil auch durch aktive Mitarbeit ihrer Organe und Vertreter, mit gesundheitspolitische Aufgaben zu erfüllen. Der ostschweizerische Jugend- und Kinderpsychiatrische Dienst erhält wesentliche Geldmittel. Die Kinderheime Tempelacker und Birnbäumen, die gleichzeitig auch Schulen für die Ausbildung von Kinderpflegerinnen führen, werden ebenfalls mit städtischen und kantonalen Subventionen unterstützt. Der Kanton führt mit Unterstützung der Stadt und in Zusammenarbeit mit dem gemeinnützigen Frauenverein eine Vorschule für Pflegeberufe, in der Anwärterinnen für eine Schwesternausbildung allfällige Lücken in ihrer bisherigen Ausbildung ausfüllen können. Nicht unerwähnt bleiben dürfen schliesslich Institutionen wie etwa Pro Infirmis und Pro Juventute und viele andere, mit denen Stadt und Kanton immer wieder in erfreulicher und erspriesslicher Zusammenarbeit wirken können. Ein jüngstes Beispiel ist die Einschaltung des Bezirkssekretariates Pro Juventute St.Gallen in die



Beratung und Betreuung drogengefährdeter Jugendlicher.  
Von den

*besonders aktuellen Aufgaben,*

die noch einer Lösung harren, stehen zwei im Vordergrund. Im Zuge der aktiven Gesundheitspolitik hat der sanktgallische Regierungsrat die Errichtung sozialpsychiatrischer Beratungsstellen als vordringlich bezeichnet. Es geht nicht nur um Fürsorge, sondern die sozialpsychiatrischen Behandlungsmethoden und Einrichtungen haben eine therapeutische Lücke zu schliessen und sollen sodann auch für psychiatrische Konsultationen im weitesten Sinn zur Verfügung stehen.

Die Frauenberufsschule Sternacker, die seit 1918 Hausbeamtinnen und Hauspflegerinnen ausbildet, kann den Betrieb in den überalterten Räumlichkeiten und Einrichtungen nicht mehr aufrechterhalten. Der gemeinnützige Frauenverein als Träger der Institution sucht gemeinsam mit der Stadt und dem Kanton St.Gallen eine zweckdienliche Neukonzipierung der dringlich benötigten Schule.

*Die vielschichtige Zusammenarbeit,*

die im Bereich der Gesundheitspolitik zwischen Stadt und Kanton eingespielt ist, hat sich weitgehend aus der nach und nach gewonnenen Einsicht entwickelt, dass bestehende und neu auftauchende Probleme am besten durch gemeinsames Vorgehen und durch sinnvolles Zusammenwirken bewältigt werden können. Insbesondere zwischen Gesundheits- und Fürsorgeaufgaben – jene grundsätzlich, aber nicht ausschliesslich dem Kanton, diese den Gemeinden zugeordnet – bestehen enge Zusammenhänge, und es sind die teils sich überschneidenden und ineinandergreifenden Probleme, die laufend nach Koordination und Aufgabenteilung rufen. Mit Genugtuung darf festgehalten werden, dass sich Stadt und Kanton in diesen Belangen immer wieder gefunden haben. Wir sind überzeugt, dass auch künftighin viele Problemlösungen in gemeinsamem Gespräch und Handeln erarbeitet werden können.