

Bericht
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
zum Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission
Schulzahnklinik des Kantons Schaffhausen vom 12. Juni 2020

20-72

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. November 2018 hat der Kantonsrat eine Parlamentarische Untersuchungskommission zur Abklärung mutmasslich unzulässiger Vorkommnisse in der Schulzahnklinik (PUK SZK) eingesetzt. Die PUK SZK unterbreitet ihren schriftlichen Bericht vom 12. Juni 2020 mit dem Titel "Unzulässige Vorkommnisse in der Schulzahnklinik?" gemäss Art. 41 Abs. 1 Kantonsratsgesetz (KG; SHR 171.100) dem Kantonsrat. Der Regierungsrat kann in einem eigenen Bericht an den Kantonsrat zur Angelegenheit Stellung nehmen (Art. 41 Abs. 3 KG). Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat hiermit seine Stellungnahme zum erwähnten PUK Bericht vom 12. Juni 2020 wie folgt:

I. Vorbemerkungen

Der Regierungsrat hatte im Vorfeld der Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Abklärung mutmasslich unzulässiger Vorkommnisse in der Schulzahnklinik erkannt, dass in einzelnen Bereichen der Schulzahnklinik Handlungsbedarf besteht. Er hatte vorgeschlagen, zur Klärung der nicht bestrittenen offenen Fragen eine externe, unabhängige Fachperson oder Kommission zu beauftragen, um schnell und zu verhältnismässigen Kosten zu Erkenntnissen zu gelangen. Obwohl der Regierungsrat die Einsetzung einer PUK als unnötig ablehnte, hat er sich im Rahmen der Untersuchung loyal und kooperativ verhalten und der PUK sämtliche von ihr eingeforderten Akten des Regierungsrates und der Verwaltung zur Verfügung gestellt und auch sonst die Arbeit der PUK in gewünschtem Mass unterstützt.

Der Regierungsrat nimmt zur Kenntnis, dass sich die PUK nicht nur umfassend mit der Schulzahnklinik und den für diese verantwortlichen Personen und Behörden auseinandergesetzt hat (vgl. dazu nachfolgend Ziffer II.), sondern sich auch eingehend und kritisch mit der Rolle und dem Verhalten der Geschäftsprüfungskommission (GPK), die den Antrag auf Einsetzung einer PUK stellte, befasst hat. Dass sich nach Auffassung der PUK die GPK in diesem Zusammenhang mehrfach pflichtwidrig bzw. rechtswidrig verhalten hat, erachtet der Regierungsrat als bemerkenswert (vgl. dazu nachfolgend Ziffer III.).

II. Würdigung der Ergebnisse

Aufwendige Untersuchung mit sehr hohen Kosten

Die Untersuchung zur Abklärung mutmasslich unzulässiger Vorkommnisse in der Schulzahnklinik durch die PUK wurde mit grossem Aufwand betrieben, hat eineinhalb Jahre gedauert und sehr hohe Kosten von rund Fr. 470'000 verursacht. Der Regierungsrat anerkennt, dass die PUK mit 90 Sitzungen und 1'250 Seiten protokollierter Befragungen eine grosse Arbeit geleistet hat und dass sie diese Aufgabe mit Augenmass und ausgewogen erfüllt hat. Die PUK hält nicht mit Kritik zurück, wo solche angezeigt ist, zeigt aber auch auf, wenn sich ein Vorwurf nicht erhärten liess. Indessen hatte die Arbeitsweise der PUK etwas Schwerfälliges an sich, weil alle wesentlichen Punkte im Gremium besprochen und alle Befragungen im Beisein aller Mitglieder durchgeführt wurden. Die Befragungen waren teilweise ausufernd, was den Aufwand sehr erhöht hat, ohne bessere Resultate zu liefern.

Der PUK Bericht steht unter dem fragenden Titel "*Unzulässige Vorkommnisse in der Schulzahnklinik?*". Gemäss den Erkenntnissen der PUK kann diese Frage zusammengefasst wie folgt beantwortet werden: *Unzulässig* waren die Abwerbungen von Patienten eines teilzeitlich in der Schulzahnklinik angestellten Kieferorthopäden in seine eigene Privatklinik im Zeitraum von 2007 - 2018. Ebenso unzulässig war die teilweise Nichteinhaltung der vorgeschriebenen Arbeitszeiten von einzelnen Mitarbeitenden. Schliesslich wurden die Submissionsvorschriften für den Bezug von Material punktuell nicht eingehalten. Alle diese Unzulässigkeiten sind in erster Linie vom damaligen Klinikleiter Dr. Peter Kerschot zu verantworten. Alle weiteren, teilweise gewichtigen Vorwürfe – insbesondere die Vorwürfe, es würden an der Schulzahnklinik medizinisch unnötige, qualitativ ungenügende oder gar gesundheitsschädigende Behandlungen durchgeführt – wurden von der PUK nicht bestätigt bzw. widerlegt.

Es stellt sich aus Sicht des Regierungsrates die Frage, ob der (finanzielle) Aufwand für die Untersuchung mit Blick auf die gewonnenen Erkenntnisse in einem vernünftigen Verhältnis steht. Der Regierungsrat ist – ohne die Arbeit der PUK schmälern zu wollen – auch nachträglich der Auffassung, dass die Einsetzung einer PUK nicht nötig war und dass dieser Weg sehr viel mehr Kosten verursachte, als wenn eine unabhängige externe Fachperson oder Kommission mit der Klärung der unbestrittenen offenen Fragen beauftragt worden wäre.

Wesentliche Vorwürfe nicht bestätigt

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse der PUK kann festgehalten werden, dass sich – mit Ausnahme der Abwerbungen – wesentliche Vorwürfe, welche zur Einsetzung der PUK führten, nicht bestätigt haben.

Es fanden keine medizinisch nicht notwendigen Behandlungen in der SZK statt. Auch der Vorwurf, es seien qualitativ mangelhafte Kariesbehandlungen durchgeführt worden, liess sich nicht erhärten. Es sind sodann beim Einsatz von Oralscannern keine unrechtmässigen Zahlungen an Drittfirmen

erfolgt. Was die kritisierten Myobrace-Behandlungen betrifft, fand die PUK zwar, dass die Zahl dieser Behandlungen an der SZK sehr hoch war und die damit zusammenhängenden Röntgenuntersuchungen in ihrer flächendeckenden Anwendung unangebracht waren, doch sei nicht von einer unmittelbaren Gesundheitsschädigung der Kinder auszugehen. Die PUK konnte auch feststellen, dass in diesem Bereich zwischenzeitlich bereits wesentliche Änderungen umgesetzt wurden (PUK Bericht S. 161, Kap. 7.2.1).

Abwerbungen bestätigt – pauschale Nichtwahrnehmung der Führung wird bestritten

Im Themenbereich der "Abwerbungen" nimmt der Regierungsrat zur Kenntnis, dass gemäss der Untersuchung der PUK auffallend viele Patienten von der SZK in die Privatpraxis des an der SZK teilzeitlich angestellten Kieferorthopäden Dr. Shidiak wechselten und diese von ihm teilweise aktiv und pflichtwidrig abgeworben wurden. Ebenso räumt der Regierungsrat ein, dass in diesem Zusammenhang die organisatorischen Rahmenbedingungen an der SZK und insbesondere Führungsversagen und Pflichtverletzungen des Klinikleiters Dr. Kerschot dieses Verhalten begünstigten (PUK Bericht S. 81 ff., Kap. 4.4.). In diesem Zusammenhang aber von einer generellen "*Nichtwahrnehmung der Führung aller Vorgesetzten im Bereich der Aufsicht und der Kontrolle*" zu sprechen, ist aus Sicht des Regierungsrates zu pauschal und zu wenig differenziert (PUK Bericht S. 135, Kap. 6.4). Die Führung der und die Aufsicht über die SZK war und ist gestuft und hierarchisch: Klinikleitung, direkter Vorgesetzter, Departementsvorsteher, Gesamtregierungsrat. Vor diesem Hintergrund wäre eine differenziertere und abgestufte Beurteilung durch die PUK sachlich notwendig gewesen. Die in diesem Bereich eingetretene Schädigung des Kantons konnte nicht beziffert werden. Beide involvierten Personen, der damalige Klinikleiter und der Kieferorthopäde, sind seit längerem nicht mehr an der SZK tätig.

Schulzahnklinik als WoV-Betrieb mit grosser Autonomie und ungenügender Aufsicht

Mit dem Ziel, die SZK als Arbeitgeberin für Zahnärzte und Kieferorthopäden attraktiver zu machen und Fachpersonal besser an die SZK binden zu können, hat der Regierungsrat dem damaligen Leiter der SZK am 14. Januar 2003 die Bewilligung zum Nebenerwerb im Rahmen einer privaten Zahnarztpraxis erteilt. Die PUK anerkennt, dass es dem damals zuständigen Departementsvorsteher wie auch dem Gesamtregierungsrat dabei um die Stärkung der personellen Situation an der SZK ging (PUK Bericht, S. 99). Aus heutiger Sicht ist es tatsächlich schwer verständlich, dass diese Bewilligung ohne konkrete Auflagen erteilt wurde. Offenbar wurde dem damaligen Klinikleiter ein sehr grosses Vertrauen geschenkt, so dass ihm keinerlei Missbrauch zugetraut wurde. Nachvollziehbar ist auch die Kritik der PUK, dass es in der Folge nicht zu einer periodischen Überprüfung der Bewilligung durch den damaligen direkten Vorgesetzten kam (PUK Bericht, S. 102). Dem Beschluss war sodann zu entnehmen, dass der Praxisbewilligung eine eingehende «Abwägung verschiedener anderer Varianten» vorausgegangen war und es wurde festgehalten, dass mit dem Klinikleiter Massnahmen besprochen worden seien, damit der Klinikbetrieb «weder führungsmässig noch administrativ oder gar in Bezug auf die zu behandelnden Schülerinnen und Schüler nachteilig tangiert» werde. Der Regierungsrat durfte also davon ausgehen, dass Rahmenbedingungen festgelegt worden waren, die eine negative Auswirkung auf

die SZK verhindern sollten. Unter all diesen Umständen wirkt es weltfremd, wenn vom Gesamteregierungsrat erwartet wurde, dass er die Bewilligung, die ja am 31. Juli 2003 bereits ausgelaufen war, periodisch hätte überprüfen sollen.

Der Regierungsrat nimmt zur Kenntnis, dass nach Auffassung der PUK die im Jahr 2003 erteilte Bewilligung zur Führung einer privaten Praxis des damaligen Klinikleiters den "*Grundstein für die offensichtliche Interessenkollision zwischen der Schulzahnklinik und der Privatpraxis*" legte. Allerdings ortet der Regierungsrat den Grundstein für die von der PUK untersuchten Sachverhalte vielmehr im Umstand, dass die SZK als WoV-Betrieb (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) eine selbständige Verwaltungseinheit mit relativ grosser Autonomie war, und bei der nie eine Aufsicht installiert wurde, die auch das operative Geschäft betraf. Es gab kein institutionalisiertes Reporting zwischen der Klinikleitung und dem direkten Vorgesetzten (Departementssekretär bzw. dem Dienststellenleiter Primar- und Sekundarstufe I) und dem Departementsvorsteher. Diesem Aspekt wurde von der PUK zu wenig Rechnung getragen. Mithin kann auch die von der PUK aus dem Umstand, dass die im Jahr 2003 erteilte Bewilligung von allen Vorgesetzten nie hinterfragt wurde, abgeleitete "*Nichtwahrnehmung der Führung aller Vorgesetzten*" in dieser pauschalen Form nicht anerkannt werden. Der Regierungsrat räumt jedoch ein, dass die Beaufsichtigung der SZK durch die Verwaltung ungenügend war. Dieser Umstand wurde in der Zwischenzeit behoben.

Keine Amtspflichtverletzungen von amtierenden oder früheren Regierungsmitgliedern

Die Untersuchungen der PUK haben keine Amtspflichtverletzungen von amtierenden oder früheren Regierungsmitgliedern zu Tage gefördert. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die SZK ein zu autonomes Dasein führen konnte und die Beaufsichtigung durch die Verwaltung ungenügend war. Nur so ist zu erklären, dass der Klinikleiter eine zu grosse Autonomie hatte, was auch Missbrauch und die Verletzung der arbeitsrechtlichen Treuepflichten nicht ausschloss. Der Regierungsrat begrüsst es, dass durch den PUK Bericht jetzt zusätzliche Erkenntnisse vorliegen, und er wird dafür besorgt sein, dass die Folgerungen aus diesen Erkenntnissen auch umgesetzt werden.

Empfehlungen werden umgesetzt

Die Empfehlungen an den Gesamteregierungsrat (PUK-Bericht S. 163 f., Kap. 8.2) lassen sich aus dem Bericht herleiten und werden zur Kenntnis genommen. Der Regierungsrat wird diese – sofern sie nicht ohnehin bereits umgesetzt sind – umsetzen. Mit Bezug auf die SZK kann sodann festgestellt werden, dass in den letzten Monaten schon einiges geändert worden ist in der SZK und dieser Prozess fortgeführt werden wird. Zusätzliche Erkenntnisse sind zu erwarten von der in der Zwischenzeit in Auftrag gegebenen Überprüfung der strukturellen und organisatorischen Belange der SZK.

III. Rolle der Geschäftsprüfungskommission (GPK)

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) unter dem Präsidium vom Kantonsrat Marcel Montanari hatte ihren Antrag auf Einsetzung einer PUK im Wesentlichen damit begründet, dass der GPK

Informationen und Unterlagen über unzulässige Patientenabwerbungen und über medizinisch nicht notwendige Behandlungen vorlägen, für deren Überprüfung die Kompetenzen der GPK nicht ausreichend seien und daher eine PUK mit erweiterten Untersuchungsbefugnissen einzusetzen sei (Protokoll Kantonsrat vom 5. November 2018, S. 800, Votum Marcel Montanari).

Gemäss dem PUK Bericht handelte es sich dabei um Informationen und diverse Unterlagen zu verschiedenen Themen, die Kantonsrat Mariano Fioretti anonym zugestellt erhielt und über die er als GPK-Mitglied die GPK (mündlich) informierte. Diese Unterlagen begründeten offenbar die Einreichung einer Strafanzeige durch die GPK am 9. April 2018 (PUK-Bericht, S. 2 und S. 9) und eben auch den Antrag auf Einsetzung einer PUK.

Wie nun dem PUK-Bericht allerdings zu entnehmen ist, konnte die PUK die an Mariano Fioretti übergebenen Unterlagen weder einsehen noch zu sich nehmen. *"Die PUK hatte weder Einsicht in die Unterlagen erhalten, welche Mariano Fioretti zu einem früheren Zeitpunkt anonym zugestellt worden waren, noch Kenntnis der Unterlagen, die der GPK zur Entscheidungsfindung vorgelegen hatten. Die PUK wusste daher nicht, um welche Art Unterlagen es sich handelte, die Mariano Fioretti und der GPK zur Verfügung standen."* (PUK-Bericht S. 10). Weiter hält der PUK Bericht fest: *"Die GPK kannte nur die mündlichen Ausführungen eines GPK-Mitgliedes und prüfte die anonymen Dokumente weder auf ihre Echtheit noch auf ihren Inhalt. Insbesondere klärte sie auch nicht vertieft ab, welches strafbare Verhalten allenfalls Mitarbeitenden vorgeworfen werden könnte."* (PUK-Bericht S. 151). Gleichwohl reichte die GPK – pflichtwidrig – eine Strafanzeige ein und stellte – ohne dass weitere konkrete Vorwürfe vorlagen – den Antrag auf Einsetzung einer PUK.

Weiter hält der PUK-Bericht fest, dass Mariano Fioretti – obwohl er zuständiger Referent der GPK für das Erziehungsdepartement war – die Unterlagen und sein Wissen dem Erziehungsdepartement pflichtwidrig vorenthielt. Ebenso hat *"die GPK ihre Rolle als Oberaufsichtsbehörde verkannt"* und pflichtwidrig den zuständigen Regierungsrat über die erhaltenen Informationen nicht informiert (PUK-Bericht S. 149 f.). Die PUK hält dazu lapidar fest: *"Wie soll die Aufsichtsinstanz einen Sachverhalt abklären, wenn die Oberaufsichtsinstanz ihr die für die Aufklärung nützlichen Dokumente vorenthält?"* (PUK Bericht, S. 149).

Schliesslich hat die GPK gegen das Kantonsratsgesetz verstossen, indem sie sämtliche Sitzungen und Voten zur Thematik Schulzahnklinik nicht protokolliert hat und die einschlägigen Unterlagen nicht zu den Akten genommen hat (PUK-Bericht S. 151 f.). Aufgrund dieser Rechtsverletzungen sind nun die Entscheidungen der GPK und der Antrag auf Einsetzung einer PUK nicht nachvollziehbar.

Die Erkenntnisse der PUK können somit wie folgt zusammengefasst werden: Die Unterlagen, bzw. die darin enthaltenen Informationen, welche exklusiv im Besitz von Kantonsrat Mariano Fioretti waren und die Ausgangspunkt der Vorwürfe und Diskussionen über die SZK waren und mit denen die GPK die Einreichung einer Strafanzeige und die Einsetzung einer PUK begründete, hatte die GPK gar nicht erhalten und demnach auch nicht auf ihre Echtheit und auf ihren Inhalt überprüft. Die Unterlagen wurden zudem sowohl dem zuständigen Vorsteher des Erziehungsdepartementes wie

auch dem Regierungsrat vorenthalten, sodass diese ihre Aufsichtspflicht nur beschränkt wahrnehmen konnten. Gleichwohl beantragte die GPK mit der Begründung, die Brisanz der Dokumente verlange die Untersuchung durch eine mit Sonderbefugnissen ausgestattete PUK, die Einsetzung einer PUK. Im Rahmen der PUK-Untersuchung wurden die Unterlagen von Mariano Fioretti – selber Mitglied der PUK – sodann selbst der PUK vorenthalten. Damit wurde der PUK jedenfalls teilweise das Fundament entzogen, auf das sie sich hätte abstützen sollen. Die GPK hat ihre Rolle als Oberaufsichtsbehörde verkannt und sich teilweise pflicht- und rechtswidrig verhalten.

Der Regierungsrat nimmt erstaunt Kenntnis vom Ergebnis der PUK betreffend dem nicht korrekten Verhalten der Geschäftsprüfungskommission. Der Regierungsrat hofft, dass die Erkenntnisse der PUK zu einer vertieften Diskussion im Kantonsrat über die Rolle der GPK als Oberaufsichtsbehörde führen werden.

IV. Gegenbemerkungen des Regierungsrates zum vorläufigen PUK-Bericht

Die vom Regierungsrat gestützt auf Art. 41 Abs. 2 KG eingereichten Gegenbemerkungen des Regierungsrates vom 26. Mai 2020 zum vorläufigen PUK-Bericht sind integral im PUK-Bericht, S. 251 ff., enthalten.

V. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beantragen Ihnen, von der vorliegenden Stellungnahme Kenntnis zu nehmen.

Schaffhausen, 30. Juni 2020

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Martin Kessler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger