

Regierungsratsbeschluss

vom 13. Juni 2023

Nr. 2023/955

KR.Nr. A 0007/2023 (DDI)

Auftrag Fraktion SVP: Aktionärsrechte des Volkes an die Volksvertreter: Transparenz schon 2023 schaffen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Die Rechtsbeziehung zwischen dem Kanton und dem kantonalen Spital ist so auszugestalten, dass der Kantonsrat alle dem Kanton zustehenden Aktionärsrechte ausübt. Neu soll der Kantonsrat auch zuständig sein für die Genehmigung der Leistungsaufträge.

2. Begründung (Vorstosstext)

Die jüngsten Ereignisse rund um den Abgang der Direktorin des Bürgerspitals und eines weiteren Chefarztes haben einmal mehr gezeigt, dass die Spitalpolitik des Regierungsrates und die Personalpolitik des Verwaltungsrates des kantonalen Spitals gescheitert ist. Abgänge sind an der Tagesordnung. Offensichtlich erfolgen wiederholt kostspielige Freistellungen und Personalmutationen, welche nicht oder im Falle des Chefarztes der Klinik für Allgemeine Innere und Notfallmedizin sogar zugestanden falsch und die Öffentlichkeit bewusst irreführend kommuniziert werden, obwohl öffentliche Interessen tangiert sind. CEO, Verwaltungsrat und die zuständige Regierungsrätin hüllen sich in Schweigen. Die Direktorin erfährt erst aus den Medien von ihrer eigenen Freistellung. Zur Schaffung von Transparenz ist es erforderlich, dass die Aktionärsrechte der SoH neu vom Kantonsrat ausgeübt werden. Mindestens das sind wir der Belegschaft des Spitals, aber auch den 281'415 Eigentümerinnen und Eigentümern des Spitals schuldig. Zugunsten einer Kompetenz des Regierungsrates kann mittlerweile auch deshalb nicht ausgegangen werden, weil sich die Arbeit des Regierungsrates in den vergangenen Jahren durch Inkompetenz und offensichtlich fehlenden Willen, seine Aufsichtsfunktion wahrzunehmen, auszeichnete und sich ansonsten auf Unzuständigkeitserklärungen beschränkte.

Auch im Bereich der Leistungsaufträge nehmen Regierungsrat und das zuständige Departement ihre Verantwortung nicht wahr. Die bestehenden Leistungsaufträge sind derart dünn und nichtssagend, dass sie die Bezeichnung «Leistungsauftrag» nicht verdienen. Der Leistungsauftrag an das kantonale Spital sollte zumindest die Anforderungen betreffend Grundversorgung und erweiterter Grundversorgung eindeutig festlegen und die schleichende Verlagerung der SoH in Bereiche der Luxusmedizin zu Lasten der Grundversorgung Einhalt gebieten. Der heute bloss rudimentäre Leistungsauftrag, der den kantonalen Spitälern jedes Jahr rund 300 Millionen Franken an Steuergeldern zusichert, beweist, dass Regierungsrat und Departement auch hier sich durch kompletten Führungsunwillen auszeichnen. Der Kantonsrat soll deshalb hier neu eine Genehmigungsfunktion zukommen.

Zur Dringlichkeit: Es besteht ein akutes Führungs- und Kommunikationsproblem, das dringend nach Abhilfe verlangt. Wenn wir als gewählte Vertreter des Volkes nicht dringend die politische und aktionärsrechtliche Verantwortung für das Solothurner Spital übernehmen, wird es auch

2023 keine Besserung geben. Wir müssen jetzt ein Zeichen setzen, bevor die Bevölkerung und vor allem die unersetzliche Belegschaft des kantonalen Spitals jegliches Vertrauen in die politischen Institutionen verloren haben.

3. Dringlichkeit

Der Kantonsrat hat am 24. Januar 2023 die Dringlichkeit abgelehnt.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Auftrag verlangt zum einen, dass der Kantonsrat künftig alle dem Kanton Solothurn zustehenden Aktionärsrechte gegenüber der Solothurner Spitäler AG (soH) selbst wahrnimmt. Zum anderen verlangt der Auftrag, dass der Kantonsrat die Leistungsaufträge der soH genehmigt. Aus nachfolgenden Gründen lehnen wir beide Forderungen des Auftrags ab und beantragen dessen Nichterheblicherklärung.

Zu den in der Begründung des Vorstosstextes erwähnten Abgängen der ehemaligen Direktorin des Bürgerspitals Solothurn sowie des Chefarztes und des stellvertretenden Chefarztes der Klinik für Allgemeine Innere und Notfallmedizin haben wir am 25. Januar 2023 in unserer Beantwortung der beiden dringlichen Interpellationen KR-Nr. 0009/2023 (Dringliche Interpellation der Fraktion SP/Junge SP betreffend Situation im Bürgerspital Solothurn der Solothurner Spitäler AG) und KR-Nr. 0008/2023 (Dringliche Interpellation der Fraktion Die Mitte / EVP betreffend Ungeklärte wiederholte personelle Unruhen und Abgänge bei der Solothurner Spitäler AG) bereits ausführlich Stellung genommen (vgl. RRB Nr. 2023/86 sowie RRB Nr. 2023/87 vom 25. Januar 2023). Unter Verweis auf diese Stellungnahmen verzichten wir vorliegend auf weitere diesbezügliche Ausführungen.

4.1 Ausübung der Aktionärsrechte

Aus unserer Sicht hat sich die bisherige Aufgabenteilung bei der Steuerung und der Aufsichtsausübung über die soH zwischen Kantonsrat, Regierungsrat, Departement des Innern (DDI) und Gesundheitsamt (GESA) bewährt. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, wären Änderungen an dieser bewährten Aufgabenteilung für die Spitalversorgung der Solothurner Bevölkerung mit grossen Nachteilen verbunden.

4.1.1 Aktuelle Aufgabenteilung bei der Steuerung und Aufsicht über die soH

Die Solothurner Spitäler AG (soH) ist als Aktiengesellschaft nach Art. 620 Abs. 3 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR; SR 220) mit gemeinnützigem Zweck organisiert. Der Kanton Solothurn ist alleiniger Aktionär der soH. Die Selbstständigkeit des kantonalen Spitals wird in § 6 des Spitalgesetzes vom 12. Mai 2004 (SpiG; BGS 817.11) geregelt. Danach erfüllt die soH die ihr übertragenen Aufgaben selbstständig und der Kanton überträgt der soH die dazu nötigen Kompetenzen und Ressourcen. Die soH übernimmt die Ergebnisverantwortung für die ihr übertragenen Aufgaben und führt ihren Betrieb unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, der Koordination der Leistungsangebote, der Transparenz, der Vergleichbarkeit mit anderen Leistungserbringern und der Qualitätssicherung.

Die Beteiligungsstrategie (RRB Nr. 2023/13 vom 10. Januar 2023) und die Richtlinien zur Public Corporate Governance regeln den Umgang des Kantons Solothurn mit seinen Beteiligungen. Es bestehen bezüglich soH folgende Rollen und Zuständigkeiten:

- Der Regierungsrat übt alle dem Kanton zustehenden Aktionärsrechte aus. Sie umfassen insbesondere die Eigentümerstrategie des Kantons für die soH, die Anträge an die

Generalversammlung sowie die Wahl des Verwaltungsrats und der Revisionsstelle. Der Regierungsrat gibt dem Kantonsrat Kenntnis über die aktienrechtliche Jahresrechnung und den Jahresbericht und informiert den Kantonsrat über die Veräusserung von Aktien (§ 17 Abs. 2 SpiG).

- Dem Departement des Innern (DDI) obliegen die Aufgaben des Gewährleisters der öffentlichen Aufgabe Gesundheitsversorgung und die Federführung für die Beteiligung an der soH. Mehrmals jährlich finden Gespräche zu operativen, personellen und strategischen Themen zwischen der Vorsteherin des DDI und dem Verwaltungsratspräsidenten und des CEO der soH statt.
Das DDI ist zudem zuständig für die Leistungsaufträge gemäss Spitalliste und für die Leistungsaufträge gemäss Globalbudget (vgl. Kapitel 4.2). Im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion gemäss § 5 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes vom 19. Dezember 2018 (GesG; BGS 811.11) und gemäss SpiG überprüft das DDI bzw. das GESA zudem mindestens einmal jährlich die Erfüllung des Leistungsauftrags gemäss Spitalliste der soH anhand eines Leistungsauftragscontrollings, der Resultate diverser Qualitätsmessungen (auf Spital- und/oder Standortebene), anhand von Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie diverser weiterer Unterlagen (beispielsweise Nachweis der Kodierrevision zur Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden Codierung). Im Rahmen der jährlich stattfindenden Aufsichts- und Qualitätsgespräche mit der soH werden auch Betriebsrundgänge durchgeführt. Basierend auf den Vorgaben des Kantonsrates im Rahmen des Globalbudgets schliesst das DDI mit der soH eine «Vereinbarung für die Erfüllung der Leistungsaufträge gemäss Globalbudget Gesundheitsversorgung» ab und überwacht diese hinsichtlich Zielerreichung und Finanzen.
- Die Aufgaben des Eigentümers im finanziellen Bereich nimmt das Finanzdepartement wahr.
- Mindestens einmal pro Jahr findet ein Eigentümergespräch zwischen der Vorsteherin DDI, dem Vorsteher FD sowie Vertretungen des Verwaltungsrats der soH statt.
- Das strategische Leitungsorgan der soH ist der Verwaltungsrat. Er hat seine Aufgaben und Verantwortung gemäss den aktienrechtlichen Regelungen (Art. 620 ff. OR) sowie gestützt auf die Statuten der soH sorgfältig wahrzunehmen.
- Die operative Leitung liegt beim CEO und der Geschäftsleitung der soH. Die Geschäftsleitung von Beteiligungen wird durch das jeweilige oberste Führungsorgan (Verwaltungsrat) gewählt.
- Der Kantonsrat beaufsichtigt den Regierungsrat bei der Wahrnehmung der Interessen des Kantons im Rahmen der parlamentarischen Obergewalt über die Beteiligungen gemäss der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) und dem Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989 (BGS 121.1). Es gelten bezüglich Ausgaben des Kantons die allgemeinen finanziellen Kompetenzregelungen.

4.1.2 Änderungen hinsichtlich Ausübung der Aktionärsrechte

Mit der Verselbstständigung der Spitäler der soH wurde bezweckt, dass sich die kantonalen Behörden, wie insbesondere der Kantonsrat und der Regierungsrat, auf Entscheide im normativen und politischen Bereich der Spitalpolitik beschränken. Sowohl die strategische wie die operative Führung der Spitäler soll auf der Ebene der Spitäler selbst stattfinden; dies, da es sich bei der soH um ein komplexes Unternehmen mit hochqualifizierten Fachpersonen und direkter privatwirtschaftlicher Konkurrenz handelt. Die soH muss deshalb als Unternehmen mit juristischer Eigenständigkeit geführt werden können (vgl. RRB Nr. 2003/1275 vom 1. Juli 2003).

Die Ausübung der Aktionärsrechte durch den Kantonsrat würde die Übertragung diverser zusätzlicher und wiederkehrender Aufgaben an den Kantonsrat bedeuten. Unter anderem wäre

der Kantonsrat neu dafür zuständig, die regelmässigen Eigentümergespräche mit dem Verwaltungsrat der soH zu führen, die Eigentümerstrategie zu erarbeiten und zu genehmigen, die Anträge an die Generalversammlung vorzubereiten, inklusive aller dafür notwendigen Abklärungen sowie die Revisionsstelle und den Verwaltungsrat zu wählen.

Dies würde zu deutlich aufwändigeren und langwierigeren Entscheidungsprozessen führen und verunmöglichen, dass im Bedarfsfall rasch reagiert werden könnte, um die Versorgungssicherheit im Kanton und die finanzielle Stabilität der soH zu sichern. Dies würde auch dem Grundgedanken der Verselbstständigung der soH zuwiderlaufen. Auch in anderen Kantonen, in welchen die öffentlichen Spitäler als (gemeinnützige) Aktiengesellschaft ausgestaltet sind (beispielsweise Kantone Aargau, Luzern, Thurgau), werden die Aktionärsrechte ausschliesslich durch den Regierungsrat wahrgenommen. Dies ist auch im Kanton Solothurn der Fall, wobei der Kantonsrat den Regierungsrat im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Beteiligungen gemäss KV und dem Kantonsratsgesetz beaufsichtigt.

Aus all diesen Gründen – insbesondere um im Bedarfsfall die erforderliche (rasche) Reaktionsfähigkeit zu bewahren - lehnen wir die Ausübung der Aktionärsrechte durch den Kantonsrat ab.

4.2 Genehmigung der Leistungsaufträge

Bezüglich der Forderung, dass Leistungsaufträge zukünftig durch den Kantonsrat zu genehmigen seien, gilt es zwischen Leistungsaufträgen gemäss Spitalliste und Leistungsaufträgen gemäss Globalbudget zu unterscheiden.

4.2.1 Leistungsauftrag gemäss Spitalliste

Aus den folgenden Ausführungen wird ersichtlich, dass mit den Leistungsaufträgen gemäss Spitalliste – anders als im Vorstosstext suggeriert wird – die Anforderungen betreffend Grundversorgung detailliert definiert und den Spitälern keine finanziellen Mittel «zugesichert» werden.

Aktuelles Vorgehen für Genehmigung der Leistungsaufträge

Gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) sind die Kantone verpflichtet, eine bedarfsgerechte Spitalversorgung sicherzustellen (Art. 39 KVG). Dazu erstellen sie eine nach Kategorien gegliederte Spitalliste (Art. 39 Abs. 1 Bst. d und e KVG). Auf der Spitalliste sind jene inner- und ausserkantonalen Einrichtungen aufgeführt, welche notwendig sind, um das für die Kantonseinwohnerinnen und Kantonseinwohner erforderliche stationäre Angebot sicherzustellen (Art. 58a ff. Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 [KVV; SR 821.102]). Jedem Spital auf der Spitalliste wird ein Leistungsauftrag erteilt (Art. 58f Abs. 2 KVV). Die kantonalen Rechtsgrundlagen zur Ausführung und zum Vollzug der bundesrechtlichen Vorgaben zur Spitalplanung und -finanzierung sind im SpiG und in der Verordnung über die Spitalliste vom 27. September 2011 (SpiVO; BGS 817.116) verankert.

Das DDI erstellt als Grundlage für die Spitalplanung einen Spitalplanungsbericht, welcher vom Regierungsrat genehmigt wird. Die darauf basierende, nach Leistungsgruppen gegliederte Spitalliste wird durch den Regierungsrat erlassen (§ 3 Abs. 1-2 SpiG). Damit erteilt der Regierungsrat jeder auf der Spitalliste geführten Spitälern und Kliniken einen Leistungsauftrag (§ 3^{bis} Abs. 3 SpiG). Gemäss § 3^{ter} SpiG kann das DDI mit den auf der Spitalliste aufgeführten Spitälern und Kliniken Leistungsvereinbarungen abschliessen, welche die Bedingungen und Auflagen des Leistungsauftrags konkretisieren. Stand Mai 2023 hat das DDI mit 26 Spitälern und Kliniken entsprechende Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

Inhalt der Leistungsvereinbarungen

Das DDI konkretisiert in den Leistungsvereinbarungen bei allen auf der Spitalliste aufgeführten Einrichtungen folgende Themen:

- Versorgungsleistungen (Leistungsspektrum, Aufnahmepflicht, Sicherstellung Notfalldienst, ausserordentliche Lagen);
- Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung (Verzicht auf Kick-backs und fallzahlenabhängige Bonuszahlungen, Berücksichtigung von ambulant vor stationär, Prüfung hinsichtlich der Spitalbedürftigkeit bei Eintritt am Vortag);
- Qualität der Leistungserbringung (unter anderem mit Ausführungen und Vorgaben hinsichtlich Qualitäts- und Risikomanagement, System zur Meldung kritischer Ereignisse [Critical Incident Reporting-System; CIRS], Teilnahme an den nationalen Qualitätsmessungen des Vereins für Qualitätsentwicklung in Spitälern und Kliniken ANQ);
- Lagerhaltung Schutzmaterial; Aus-, Weiter- und Fortbildung; Arbeitsbedingungen; eHealth; Controlling/Berichtswesen/Datenlieferung (Vorgaben hinsichtlich Rechnungslegung und -kontrolle sowie hinsichtlich Datenlieferung für nationale Statistiken, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Krebsregister und hinsichtlich Datenschutz);
- Beendigung respektive Kündigung Leistungsauftrag und -vereinbarung.

Die Anforderungen hinsichtlich Grundversorgung werden nicht in der Leistungsvereinbarung, sondern bereits mit dem Leistungsauftrag gemäss Spitalliste spezifiziert. Im Bereich der Akutsomatik kommt das durch die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich entwickelte und von der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) zur schweizweiten Anwendung empfohlene Spitalplanungs-Leistungsgruppenkonzept (SPLG) zur Anwendung. Dieses definiert die Anforderungen, welche für die Vergabe der Leistungsgruppe «Basispaket Chirurgie und Innere Medizin» (= Grundversorgung) erfüllt sein müssen. Konkret sind die Leistungserbringer aufgrund dieses Leistungsauftrags dazu verpflichtet, die Erreichbarkeit einer Fachärztin oder eines Facharztes während 365 Tagen rund um die Uhr in weniger als 60 Minuten zu gewährleisten und eine Notfallstation sowie eine Überwachungsstation oder eine Intensivstation während 365 Tagen rund um die Uhr mit entsprechend qualifiziertem (ärztlichem) Personal zu betreiben.

Finanzielle Auswirkungen der Leistungsvereinbarungen

Weder der Leistungsauftrag gemäss Spitalliste noch die darauf basierende Leistungsvereinbarung sichert den Spitälern einen Frankenbetrag oder eine bestimmte Anzahl an möglichen Behandlungen oder Eingriffen zu.

Die Leistungsaufträge bzw. Leistungsvereinbarungen stellen sicher, dass die Solothurner Bevölkerung über ein bedarfsgerechtes, qualitativ hochwertiges und wirtschaftliches stationäres Versorgungsangebot verfügt und garantiert den Leistungserbringern im Gegenzug, dass allfällig erbrachte Leistungen gemäss dem zwischen Leistungserbringer und Krankenversicherern vereinbarten Tarif abgegolten werden.

Gemäss Art. 49a KVG ist im Rahmen der seit 1. Januar 2012 gültigen Spitalfinanzierung die Vergütung von stationären Leistungen von den Kantonen und den Krankversicherern anteilmässig zu übernehmen, wobei die Kantone 55 Prozent und die Krankenversicherer 45 Prozent dieser Leistungen tragen.

Der Kanton Solothurn hat für diese nach Bundesrecht definierten Leistungen im 2021 306.8 Mio. Franken und im 2022 327.4 Mio. Franken aufgewendet. Es handelt sich dabei um den Finanzierungsanteil des Kantons, welcher bei einer medizinisch notwendigen stationären Behandlung einer Solothurner Patientin oder eines Solothurner Patienten in einem Listenspital anfällt. Als Listenspital gilt jedes Spital in der Schweiz, welches auf der Spitalliste eines Kantons geführt wird. Rund die Hälfte der jährlich rund 320 Mio. Franken entfallen auf die soH. Der Rest verteilt sich im Wesentlichen auf die Inselspital AG, das Universitätsspital Basel und das Kantonsspital Aarau. Bei all diesen Einrichtungen handelt es sich um Listenspitäler des Kantons Solothurn mit entsprechendem Leistungsauftrag gemäss Spitalliste.

4.2.2 Leistungsauftrag gemäss Globalbudget

Der Leistungsauftrag mit der soH gemäss Globalbudget umfasst die Produktgruppen «Leistungsauftrag Notfälle und ausserordentliche Ereignisse» sowie «Leistungsaufträge spezifische medizinische Versorgung und Aus- und Weiterbildung» des Globalbudgets Gesundheitsversorgung. Gemäss §§ 18 f. des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 6. Juli 2004 (WoV-G; BGS 115.1) bestimmt der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates die Aufgaben, zu welchen Globalbudgets erstellt werden. Der Kantonsrat umschreibt die Produktgruppen der Globalbudgets, bestimmt deren Ziele und legt einen Saldo von Aufwand und Ertrag fest. Hinsichtlich der Leistungsaufträge zwischen Kanton und soH im Rahmen des Globalbudgets «Gesundheitsversorgung» obliegt die Oberaufsicht somit dem Kantonsrat.

Basierend auf den Vorgaben des Kantonsrates schliesst das DDI mit der soH eine «Vereinbarung für die Erfüllung der Leistungsaufträge gemäss Globalbudget Gesundheitsversorgung» ab. Für die Globalbudgetperiode 2021 bis 2023 enthält diese Vereinbarung unter anderem Ausführungen zum Betrieb des Rettungsdienstes, zu den vorgelagerten Notfallstationen, zur Sicherstellung der psychiatrischen Grundversorgung, zu Massnahmen zur Reduktion des Mangels an Hausärztinnen und -ärzten sowie zu Massnahmen im Zusammenhang mit der Aus- und Weiterbildung von Gesundheitsberufen.

4.2.3 Fazit hinsichtlich Genehmigung der Leistungsaufträge

Im Bereich der Leistungsaufträge gemäss Spitalliste werden die relevanten Rahmenbedingungen, insbesondere hinsichtlich des Umfangs der Mitfinanzierungsverpflichtung des Kantons, bereits übergeordnet im KVG definiert (Kostenanteil Kanton, medizinische Notwendigkeit, Finanzierung nur bei Listenspitälern). Überdies handelt es sich bei der Spitalplanung um eine sehr technische Materie, welche viel spezifisches Fachwissen voraussetzt. Eine entsprechende Genehmigungsfunktion des Kantonsrates für Leistungsaufträge gemäss Spitalliste erachten wir deshalb als nicht zielführend.

Hinsichtlich der mit vorliegendem Auftrag geforderten Genehmigungsfunktion bei Leistungsaufträgen gemäss Globalbudget ist festzustellen, dass der Kantonsrat mit der Genehmigung der Produkte, der Indikatoren und der finanziellen Mittel bereits alle relevanten inhaltlichen und finanziellen Steuerungsmöglichkeiten besitzt. Eine Genehmigung der aus dem Globalbudget resultierenden Leistungsvereinbarung mit der soH würde zu einem zusätzlichen aufwändigen parlamentarischen Prozess führen, ohne dass inhaltliche oder finanzielle Elemente gesteuert werden können, da diese bereits mit dem Globalbudget durch den Kantonsrat festgelegt wurden.

Aus all diesen Gründen lehnen wir eine zusätzliche Genehmigungsfunktion des Kantonsrates bei Leistungsaufträgen ab.

5. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEKO)

Verteiler

Departement des Innern
Gesundheitsamt: WET, EBE
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat