

Regierungsratsbeschluss

vom 7. März 2023

Nr. 2023/342

KR.Nr. I 0016/2023 (DDI)

Interpellation Samuel Beer (glp, Oberdorf): Too government to fail: Ist das soH-Firmenkonstrukt zielführend? Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die Solothurner Spitäler AG (soH) ist eine Aktiengesellschaft gemäss den Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts mit Sitz in Solothurn und zu 100 % im Besitz des Kantons Solothurn. Sie betreibt verschiedene Spitäler und hält Beteiligungen von Firmen im Gesundheitswesen. Gemäss Statuten ist der Zweck der Gesellschaft die Führung von Betrieben unter Beachtung des Spitalgesetzes des Kantons Solothurn. Die Gesellschaft verfolgt eine gemeinnützige Zweckbestimmung im Sinne von Art. 620 Abs. 3 des Obligationenrechts (OR).

Geführt wird die Firma wie üblich strategisch durch den Verwaltungsrat und operativ durch das Management. Als Revisionsstelle ist die Finanzkontrolle des Kantons Solothurn eingetragen. Der Kanton Solothurn als Alleinaktionär hat lediglich Einfluss via Generalversammlung, einen oder mehrere Verwaltungsräte stellt er nicht. Der Kanton Solothurn verfügt also über wenig Einfluss, obwohl die soH eine grosse und wichtige Organisation mit Grundversorgungsauftrag ist und zudem ein wesentliches finanzielles Asset des Kantons Solothurn darstellt. Diese Konstellation ohne direkten Einfluss im Verwaltungsrat ist speziell, ist der Kanton Solothurn doch alleiniger Eigentümer. Die Rolle als Aktionär muss der Kanton Solothurn selbstverständlich wahrnehmen: Bei schlechtem Geschäftsgang und/oder Krisen muss er finanziell einspringen und einen möglichen Konkurs verhindern, denn dieser ist für die Solothurner Bevölkerung nicht hinnehmbar. Ein funktionierendes Gesundheitswesen sicherzustellen ist eine grundlegende Staatsaufgabe: Too government to fail.

Die Oberaufsicht über die soH hat gemäss Statuten der Verwaltungsrat, wobei gemäss Spitalgesetz der Kanton die Aufsicht über alle privaten und öffentlichen Spitäler und Heime hat.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wer hat die Aufsicht bzw. Oberaufsicht über die soH?
2. Hat die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Kantonsrates die üblichen Kompetenzen? Darf die GPK z.B. Inspektionen im ordentlichen Rahmen bei der soH durchführen? Wenn nein, wie übt der Kanton die Aufsicht aus?
3. Gemäss Statuten ist die Ausrichtung von Dividenden und Tantiemen ausgeschlossen. Was passiert bei positivem Geschäftsgang mit dem Gewinn? Wird dieser an den Aktionär zurückgeführt? Reduziert sich der Leistungsauftrag?
4. Wie nimmt der Kanton Solothurn als Alleinaktionär Einfluss auf die strategische Führung? Wieso stellt er keine eigenen Verwaltungsräte?
5. Wer schreibt und genehmigt die Eignerstrategie der soH?
6. Wie sieht die finanzielle Mittelfristplanung der soH aus? Sind finanzielle Probleme erkennbar (z.B. Assetübertrag Neubau Bürgerspital Solothurn vom Kanton zur soH)?
7. Im Falle einer finanziellen Schieflage der soH: Ist der Regierungsrat bereit, die soH zu unterstützen? Wenn ja, unter welchen Bedingungen?

8. Ist die strukturelle Konstellation rund um die Firmen- und Organisationsstruktur für den Regierungsrat sinnvoll oder sieht er Korrekturmöglichkeiten? Will der Regierungsrat mehr Einfluss bei der soH auf strategischer Führungsebene?
9. Wie sind Spitäler in anderen Kantonen strukturiert und organisiert? Ist der Einfluss anderer Kantone vergleichbar oder gibt es Kantone, die mehr Einfluss auf ihre 100 %-eigenen Spitalorganisationen nehmen?
10. Kann das neue Solothurner Spital im aktuellen und zukünftigen Umfeld (Thema Arbeitskraftmangel) ausgelastet und rentabel betrieben werden?
11. Wer ist für die strategische Planung des neuen Spitals in Solothurn verantwortlich? Der Regierungsrat oder der Verwaltungsrat der soH?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

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 Selbständigkeit des kantonalen Spitals ist in § 6 des Spitalgesetzes vom 12. Mai 2004 (SpiG; BGS 817.11) festgelegt. In der seinerzeitigen Botschaft zum Spitalgesetz vom 1. Juli 2003 (RRB Nr. 2003/1275) betreffend die Verselbstständigung der soH wird denn auch ausgeführt, dass im Vernehmlassungsverfahren die Zustimmung zur Rechtsform der gemeinnützigen Aktiengesellschaft gegenüber jener der öffentlich-rechtlichen Anstalt sehr deutlich überwog. Das vom Regierungsrat bevorzugte Modell einer einzigen Aktiengesellschaft anstelle von vier einzelnen fand dabei grosse Zustimmung (vgl. Seite 24).

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 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 Verwaltungsrates und der Revisionsstelle.
- Dem Departement des Innern obliegen die Aufgaben des Gewährleisters der öffentlichen Aufgabe und die Federführung für die Beteiligung an der soH. Die Aufgaben des Eigentümers im finanziellen Bereich nimmt das Finanzdepartement wahr.
- 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 Sicherstellung der stationären Versorgung erfolgt, indem der Kanton gestützt auf die Spitalplanung Spitälern innerhalb und ausserhalb des Kantons mit Aufnahme auf die Spitalliste Leistungsaufträge mit entsprechendem Leistungsspektrum erteilt. Die diesbezüglichen Einzelheiten werden in Leistungsvereinbarungen geregelt. Das Departement des Innern, namentlich das Gesundheitsamt, beaufsichtigt die Berufe und Betriebe des Gesundheitswesens. Dazu gehört auch

die Kontrolle, ob die Spitäler auf der Spitalliste ihren Leistungsaufträgen vollumfänglich nachkommen und das definierte Leistungsspektrum wirtschaftlich und qualitativ einwandfrei erbringen.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wer hat die Aufsicht bzw. Oberaufsicht über die soH?

Bei der Aufsicht gilt es zu unterscheiden zwischen der soH als Aktiengesellschaft mit 100%-Beteiligung des Kantons, als Leistungserbringerin im Gesundheitswesen und als Leistungserbringerin im Rahmen des Globalbudgets «Gesundheitsversorgung»:

- Für die Zuständigkeiten als alleiniger Aktionär verweisen wir auf die Ausführungen in den Vorbemerkungen.
- Das Departement des Innern nimmt gemäss § 5 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes vom 19. Dezember 2018 (GesG; BGS 811.11) alle Aufgaben des Kantons im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens wahr, soweit diese nicht ausdrücklich anderen Behörden oder Organen übertragen sind. Es sorgt unter anderem für eine zweckmässige Aufsicht über alle Personen, die eine Tätigkeit im Bereich des Gesundheitswesens ausüben, und über die bewilligungspflichtigen Einrichtungen des Gesundheitswesens (§ 59 Abs. 1 GesG). Der Regierungsrat übt als übergeordnete Instanz die Aufsicht über das öffentliche Gesundheitswesen aus (§ 4 GesG). Die Aufsicht über die soH obliegt somit in erster Instanz dem Departement des Innern, namentlich dem hierfür zuständigen Gesundheitsamt, und sodann dem Regierungsrat des Kantons Solothurn.
- Gemäss §§ 18 und 19 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1) bestimmt der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates die Aufgaben, zu welchen Globalbudgets erstellt werden. Er umschreibt die Produktgruppen der Globalbudgets, bestimmt deren Ziele und legt einen Saldo von Aufwand und Ertrag fest. Hinsichtlich der Leistungsvereinbarung zum Globalbudget «Gesundheitsversorgung» (Produktgruppen 2 und 3) mit der soH obliegt die Oberaufsicht somit dem Kantonsrat.

3.2.2 Zu Frage 2:

Hat die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Kantonsrates die üblichen Kompetenzen? Darf die GPK z.B. Inspektionen im ordentlichen Rahmen bei der soH durchführen? Wenn nein, wie übt der Kanton die Aufsicht aus?

Im Rahmen seiner Aufsichtsbefugnisse ist das Departement des Innern resp. das Gesundheitsamt befugt, Inspektionen resp. Betriebskontrollen bei der soH durchzuführen. Das Gesundheitsamt überprüft mindestens einmal jährlich die Erfüllung des Leistungsauftrags gemäss Spitalliste anhand eines Leistungsauftragscontrollings, der Resultate diverser Qualitätsmessungen (auf Spital- und/oder Standortebeine), anhand von Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie diverser weiterer Unterlagen (bspw. Nachweis der Kodierrevision zur Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden Codierung). Im Rahmen der jährlich stattfindenden Aufsichts- und Qualitätsgespräche mit der soH werden auch Betriebsrundgänge durchgeführt.

Der Kantonsrat hingegen beaufsichtigt den Regierungsrat bei der Wahrnehmung der Interessen des Kantons im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht 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). Mit der Verselbstständigung der Spitäler der soH wurde

bezweckt, dass sich die kantonalen Behörden, wie insbesondere der Kantonsrat und der Regierungsrat, künftig auf Entscheide im normativen und politischen Bereich der Spitalpolitik beschränken und nicht bei der soH unmittelbar Inspektionen durchführen (vgl. RRB Nr. 2003/1275, S. 5, S. 19 f. und S. 23). Diese Aufgabe obliegt – wie ausgeführt – im Rahmen seiner Aufsichtsbefugnisse dem für die Beteiligung soH zuständigen Departement des Innern.

3.2.3 Zu Frage 3:

Gemäss Statuten ist die Ausrichtung von Dividenden und Tantiemen ausgeschlossen. Was passiert bei positivem Geschäftsgang mit dem Gewinn? Wird dieser an den Aktionär zurückgeführt? Reduziert sich der Leistungsauftrag?

Allfällige Gewinne werden zur nachhaltigen Vermögenssicherung in der Unternehmung soH belassen. Sie fliessen nicht zurück an den Aktionär. Der Leistungsauftrag reduziert sich infolge allfälliger Unternehmensgewinne nicht.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie nimmt der Kanton Solothurn als Alleinaktionär Einfluss auf die strategische Führung? Wieso stellt er keine eigenen Verwaltungsräte?

Der Kanton nimmt über die Eigentümerstrategie Einfluss auf die strategische Führung der soH. Im Rahmen der Eigentümerstrategie werden die Ziele (z.B. unternehmerische, versorgungspolitische) festgelegt, die der Kanton Solothurn mit seiner Beteiligung an der soH verfolgt. Sie definiert die Leitplanken (z.B. durch Vorgaben in Bezug auf Führung, Reporting und Controlling) für die strategische Führungsebene der soH, innerhalb derer sich die soH mittel- bis langfristig unternehmerisch entwickeln soll. Eine wichtige Bedeutung kommt dabei dem schriftlichen Reporting sowie dem regelmässigen direkten Austausch zwischen dem fachlich zuständigen Departement des Innern und der strategischen sowie operativen Führung der soH zu.

Der Regierungsrat regelt in seiner Beteiligungsstrategie den Grundsatz, dass sich der Kanton im obersten Führungsgremium einer Beteiligung nicht durch Mitglieder des Regierungsrats, Kantonsrats oder durch Verwaltungsangestellte vertreten lässt. Damit sollen Interessenskonflikte aufgrund der unterschiedlichen Rollen und Aufgaben des Kantons gegenüber seinen Beteiligungen vermieden werden. Er wählt jedoch durch eine von ihm delegierte Vertretung im Rahmen der Eigentümerversammlung das oberste Führungsorgan. Der Regierungsrat übt dieses Wahlrecht auf der Grundlage eines Anforderungsprofils aus, das die für eine eigenständige sowie sach- und fachgerechte Willensbildung nötigen Voraussetzungen des obersten Führungsorgans definiert.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wer schreibt und genehmigt die Eignerstrategie der soH?

In der Beteiligungsstrategie des Kantons Solothurn ist der Grundsatz festgelegt, wonach das fachzuständige Departement die Aufgabe des Gewährleisters der öffentlichen Aufgaben der Beteiligung wahrnimmt. Die fachliche Zuständigkeit und Federführung für die Beteiligung an der soH obliegt dem Departement des Innern. Dieses ist auch für die inhaltliche Erarbeitung und regelmässige Überprüfung der Eigentümerstrategie sowie deren operative Umsetzung (Reporting und Controlling) verantwortlich. Das Finanzdepartement verantwortet das Beteiligungsmanagement des Kantons Solothurn und ist zuständig für die Aufgaben des Eigentümers im finanziellen und personalrechtlichen Bereich. Der Regierungsrat erlässt resp. genehmigt die Eigentümerstrategie der soH und nimmt innerhalb dieser insbesondere eine Prioritätensetzung der unterschiedlichen Interessen des Kantons vor.

3.2.6 Zu Frage 6:

Wie sieht die finanzielle Mittelfristplanung der soH aus? Sind finanzielle Probleme erkennbar (z.B. Assetübertrag Neubau Bürgerspital Solothurn vom Kanton zur soH)?

Die soH verfügte gemäss genehmigter Rechnung per 31. Dezember 2021 über Reserven von insgesamt 55.1 Mio. Franken. Die bisherige Finanzplanung ging von leicht positiven Jahresergebnissen ab 2023 aus. Infolge der innert kürzester Zeit massiv gestiegenen Energiepreise, der Teuerung und den Massnahmen im Lohnbereich, denen keine entsprechende Anpassung auf der Tarifseite gegenübersteht, ist nun in den nächsten Jahren mit Defiziten zu rechnen. Gemäss aktueller Mittelfristplanung der soH müssen deshalb die Reserven für die nachhaltige Sicherstellung des Betriebs in den Jahren 2022 und 2023 vollständig aufgelöst werden. Dies unter der Annahme, dass das Stimmvolk am 12. März 2023 der Abgeltung der Ertragsausfälle und Mehrkosten an die Solothurner Spitäler und Kliniken aufgrund der Covid-19-Pandemie zustimmt, was eine Entlastung respektive Verbesserung des Rechnungsabschlusses 2022 um 7.2 Mio. Franken zur Folge haben wird. Der definitive Rechnungsabschluss 2022 wird anlässlich der Generalversammlung vom 25. April 2023 der Aktionärin präsentiert und zur Genehmigung vorgelegt. Die Reserven der soH werden unter Berücksichtigung der geschilderten Prämissen gemäss aktueller Planung spätestens 2024 aufgebraucht sein.

Die Assetübertragung Neubau Bürgerspital Solothurn führt zu einer jährlichen Mehrbelastung von rund 15 Mio. Franken für die soH. Eine Kompensation dieses Betrages durch z.B. Mehrleistungen und/oder Effizienzsteigerungen im Bürgerspital Solothurn ist nicht möglich. Damit wirken sich diese jährlich wiederkehrenden Mehraufwände zu einem grossen Teil direkt negativ auf die Rechnungsabschlüsse der soH ab 2022 aus.

In den Tarifverhandlungen mit den Versicherern konnte für stationäre Patienten eine höhere Baserate für die nächsten zwei Jahre ausgehandelt werden. Im ambulanten Setting ist die Finanzierung jedoch weiterhin nicht kostendeckend. Mit der zunehmenden Entwicklung in Richtung «ambulant vor stationär» und im Wissen um die insgesamt ungenügende Finanzierung ambulanter Leistungen – dies auch unter Berücksichtigung der möglichen Einführung von Tardoc als Nachfolgelösung von Tarmed und von ambulanten Fallpauschalen – kann zumindest im ambulanten Bereich kurz- bis mittelfristig nicht mit einer Entspannung der aktuellen Tarifsituation gerechnet werden.

3.2.7 Zu Frage 7:

Im Falle einer finanziellen Schieflage der soH: Ist der Regierungsrat bereit, die soH zu unterstützen? Wenn ja, unter welchen Bedingungen?

Der Regierungsrat wird in einem konkreten Fall genau prüfen, was die Gründe einer finanziellen Schieflage sind und entsprechend seiner Analyse entscheiden, ob und unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Mitteln die soH sinnvollerweise unterstützt werden soll. Die entsprechende Finanzkompetenz obliegt letztlich dem Kantonsrat des Kantons Solothurn resp. dem Volk.

3.2.8 Zu Frage 8:

Ist die strukturelle Konstellation rund um die Firmen- und Organisationsstruktur für den Regierungsrat sinnvoll oder sieht er Korrekturmöglichkeiten? Will der Regierungsrat mehr Einfluss bei der soH auf strategischer Führungsebene?

Die soH ist – wie in Vorbemerkungen dargelegt – als Aktiengesellschaft mit gemeinnützigem Zweck organisiert. Diese Organisationsstruktur kennen auch andere Kantone für ihre Spitäler. Der Regierungsrat erachtet diese Organisationsstruktur für die soH weiterhin als sinnvoll.

Der Regierungsrat nimmt – wie in den Antworten zu den Fragen 4 und 5 ausgeführt – gestützt auf seine Eigentümerstrategie Einfluss auf die strategische Führungsebene. Die soH ist verpflichtet, den Kanton über wichtige Entscheide, Veränderungen und Vorkommnisse zu informieren, bevor sie öffentlich kommuniziert werden. Ebenfalls verpflichten diverse wiederkehrende Berichterstattungen in mündlicher und schriftlicher Form (z.B. Beteiligungsreporting, Reporting über die Erfüllung der Leistungsaufträge sowie über die finanzielle Entwicklung) die soH, regelmässig über ihre Geschäftsaktivitäten zu berichten. Im Rahmen der aktuell laufenden Überarbeitung der Eigentümerstrategie für die soH ist vorgesehen, die Vorgaben zum Reporting und Controlling zusätzlich zu schärfen und die Transparenz der soH gegenüber der Regierung weiter zu erhöhen.

3.2.9 Zu Frage 9:

Wie sind Spitäler in anderen Kantonen strukturiert und organisiert? Ist der Einfluss anderer Kantone vergleichbar oder gibt es Kantone, die mehr Einfluss auf ihre 100 %-eigenen Spitalorganisationen nehmen?

Andere Kantone, wie beispielsweise die Kantone Thurgau, Luzern und Aargau haben ihre Spitäler ebenfalls als Aktiengesellschaften strukturiert. Einige Kantone kennen demgegenüber für ihre Spitäler die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt, unter anderem die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Schaffhausen. Über öffentlich-rechtliche Anstalten übt üblicherweise die Regierung die Aufsicht aus, während das kantonale Parlament die Oberaufsicht wahrnimmt. Bei Aktiengesellschaften obliegt nach Art. 698 OR die Aufsicht der Generalversammlung der Aktionäre (vgl. Vorbemerkungen), das kantonale Parlament beaufsichtigt den Regierungsrat im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht.

Unabhängig von der Rechtsform und der Organisationsstruktur der öffentlichen Spitäler nimmt der Regierungsrat in allen Kantonen über die Eigentümerstrategie Einfluss auf seine Spitalorganisationen, wobei die Einflussmöglichkeiten mit denjenigen im Kanton Solothurn vergleichbar sind.

3.2.10 Zu Frage 10:

Kann das neue Solothurner Spital im aktuellen und zukünftigen Umfeld (Thema Arbeitskraftmangel) ausgelastet und rentabel betrieben werden?

Die Situation im Gesundheitswesen ist aktuell schweizweit angespannt, einerseits als Folge der enormen Leistungen und Belastungen während der Covid-19 Pandemie und andererseits aufgrund der schwierig zu besetzenden Stellen sowie der aktuell zusätzlich hohen Energiekosten. Dies gilt auch für die Spitäler der soH. Gefordert sind nicht nur Massnahmen, wie beispielsweise die Umsetzung der Pflegeinitiative, zu welcher die kantonale Umsetzung bereits im Frühling 2023 eröffnet wird, sondern auch unternehmerische Massnahmen seitens der soH. Diese überprüft ihre Betriebsorganisation laufend und ergreift, wo nötig, die entsprechenden operativen Massnahmen, um die Versorgungssicherheit jederzeit zu gewährleisten und ihr Geschäft rentabel zu betreiben.

3.2.11 Zu Frage 11:

Wer ist für die strategische Planung des neuen Spitals in Solothurn verantwortlich? Der Regierungsrat oder der Verwaltungsrat der soH?

Der Regierungsrat nimmt im Rahmen seiner Eigentümerstrategie durch Definition von strategischen Zielen und Vorgaben auf die strategische Planung der soH Einfluss. Innerhalb dieser Ziele und Vorgaben liegt es in der Verantwortung des Verwaltungsrates der soH, die weiteren Leitlinien der operativen Geschäfte der soH im Rahmen der unternehmerischen Freiheit zu bestimmen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern
Gesundheitsamt
Amt für Finanzen
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat