

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 1. Juni 2010

371

GRG NR.	08	MO 20	147
---------	----	-------	-----

**Motion von Marcel Schenker und Max Möckli vom 12. August 2009
„Genehmigung der Eckpunkte des Rahmenkontrakts zwischen dem Kanton
Thurgau und der Spital Thurgau AG durch den Grossen Rat auf der Basis einer
Eigentümerstrategie“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionäre und 67 Mitunterzeichner und Mitunterzeichnerinnen verlangen die Schaffung gesetzlicher Grundlagen, nach denen der Grosse Rat einerseits die Eckpunkte des Rahmenkontrakts zwischen dem Kanton und der Spital Thurgau AG und andererseits die Eigentümerstrategie betreffend dieser zu genehmigen hat.

Begründet wird die Motion damit, dass gemäss § 2 des Gesetzes über den Verbund der kantonalen Krankenanstalten vom 10. Februar 1999 (RB 811.31) die Betriebsgesellschaft nach Massgabe eines Rahmenkontraktes Aufgaben der medizinischen Versorgung der Bevölkerung erfüllt, der Rahmenkontrakt in jährlicher Überprüfung insbesondere die zu erbringenden Leistungen, die Finanzierungsgrundlagen und das Mietverhältnis regle, eine Eigentümerstrategie für die Spital Thurgau AG aber fehle. Namentlich die grundsätzlichen Aspekte der Tätigkeit der Spital Thurgau AG nach dem Gesetz über den Verbund der kantonalen Krankenanstalten, die Eigentümerstrategie sowie die Aufhebung oder die Schaffung neuer Spitalstandorte bzw. der Kauf von Privatspitälern stellten strategische Fragen von grosser politischer Tragweite dar, welche nicht durch den Verwaltungsrat der Spital Thurgau AG abschliessend entschieden werden könnten. Vor dem Hintergrund einer offensichtlich expansiven Unternehmensstrategie der Spital Thurgau AG gelte es in Bezug auf die weit über 1'000 Arbeitsplätze bei Spitälern mit privater Trägerschaft und deren Bedeutung für weitere private Betriebe sowie Zulieferer auch die volkswirtschaftlichen Interessen des Kantons zu wahren. Diese Aufgabe und Verantwortung müsse der Grosse Rat wahrnehmen. Es bestehe auch dringender Bedarf zur Schaffung von mehr Transparenz in grundsätzlichen Fragen der Spital Thurgau AG und der Holdingstruktur der thurmed AG.

Der Regierungsrat nimmt zum Vorstoss wie folgt Stellung:

I. Rahmenkontrakt

1. Rechtliche Grundlage

Der Rahmenkontrakt ist im Gesetz über den Verbund der kantonalen Krankenanstalten (RB 811.31) geregelt. Er bildet die Grundlage für die Erfüllung von Aufgaben der medizinischen Versorgung durch die Spital Thurgau AG (§ 2). Der Rahmenkontrakt stellt ein zentrales Führungs- und Kontrollinstrument dar, zumal darin der Kernauftrag der Spital Thurgau AG bzw. thurmed AG festgelegt wird, nämlich der medizinische Versorgungsauftrag für die Kantonsbevölkerung. Vertragspartner ist der Regierungsrat (§ 5), der auch das Aktienkapital des Kantons und somit die Eigentümerinteressen vertritt (§ 3 Abs. 2). Mit seiner unbestrittenen Annahme des Gesetzes über den Verbund der kantonalen Krankenanstalten hat der Grosse Rat der Funktion des Regierungsrates als Eigentümervertreter und Vertragspartner der Spital Thurgau AG bzw. thurmed AG zugestimmt. Diese Rollenteilung hat sich bis heute sehr gut bewährt. Dies zeigt sich aufgrund sämtlicher Kennzahlen, insbesondere aber auch der Kosten der öffentlichen Gesundheitsversorgung, die sich für den Kanton Thurgau erheblich unter den gesamtschweizerischen Werten entwickelt haben. Im Einzelnen sei dazu auf die Beantwortung der Interpellation „Einsitznahme des Regierungsrates in den Verwaltungsrat der Spital Thurgau AG“ (08/IN8/34) verwiesen.

2. Auswirkungen des revidierten Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10)

2.1. Allgemeines

Die neue Spitalfinanzierung betrifft den Bereich der stationären Spitalbehandlungen und ist am 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Die Einführung sowie die Anwendung der neuen Finanzierungsregelungen müssen spätestens am 31. Dezember 2011 abgeschlossen sein. Sie gelten ab 1. Januar 2012.

Die wichtigsten Änderungen umfassen die folgenden Punkte:

- Vollkostenprinzip unter Einbezug sämtlicher anrechenbarer Kosten inklusive Abschreibungen und Kapitalzinskosten: Statt der bisher angewandten Objektfinanzierung (bei den öffentlichen Spitälern nach dem Kostendeckungsprinzip über den ordentlichen Nettoaufwand) gilt künftig für alle Listenspitäler die Leistungsfinanzierung, basierend auf einer einheitlichen Tarifstruktur.
- Separate Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen.
- Gleichstellung der auf den kantonalen Spitallisten geführten öffentlichen und privaten Leistungserbringer: Die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Spitälern fällt weg und die auf der Spitalliste geführten Leistungserbringer (Listenspitäler) treten untereinander in einen verstärkten Wettbewerb.
- Freie Spitalwahl und damit Öffnung der Kantonsgrenzen.

2.2. Folgerungen

Die Gleichstellung der auf der kantonalen Spitalliste geführten öffentlichen und privaten Leistungserbringer und die damit einhergehende Leistungsfinanzierung führt zwingend dazu, dass der Kanton an alle Spitäler - seien sie öffentlich oder privat - Leistungsaufträge vergeben muss. Da jeder Leistungsauftrag gemäss Art. 39 Abs. 1 Bst. e KVG Bestandteil der Spitalliste ist, muss die Zuteilung der Leistungsbereiche und jede entsprechende Änderung in einem anfechtbaren Entscheid festgehalten werden, wobei als Rechtsmittelinstanz das Bundesverwaltungsgericht fungiert. Daraus ergibt sich, dass der Rahmenkontrakt als spezialgesetzlicher Leistungsauftrag mit dem Inkrafttreten der neuen KVG-Bestimmungen per 1. Januar 2012 dahinfällt; an seine Stelle tritt - wie dargelegt - ein Leistungsauftrag an die Spital Thurgau AG bzw. thurmed AG und an jedes Privatspital, das auf die kantonale Spitalliste aufgenommen wird. Die Entscheidkompetenz dafür liegt beim Regierungsrat, bestimmt doch Art. 53 KVG, dass „*gegen Beschlüsse der Kantonsregierungen* nach den Art. 39 ... beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden“ kann. Läge im Übrigen die Kompetenz zur Festlegung des Leistungsauftrages an die thurmed AG beim Grosse Rat, müsste dieser mit Rücksicht auf die Gleichbehandlung der Privatspitäler mit den öffentlichen auch die Leistungsaufträge an die Privatspitäler vergeben. Dies ist aber weder sinnvoll (das Parlament ist keine Instanz der Verwaltungsrechtsprechung) noch richtig, würde doch der Grosse Rat dadurch in die Rolle des Regulators gedrängt, der unmittelbar für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit der Kantonsbevölkerung zuständig wäre. Diese Rolle fällt aber gemäss KVG der Exekutive zu, die auch für die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben verantwortlich ist, nämlich für eine ausreichende medizinische Versorgung der Kantonsbevölkerung, wie sie § 4 des Gesundheitsgesetzes (GG; RB 810.1) vorschreibt. Eine Vermischung der Zuständigkeiten von Exekutive und Legislative wäre falsch und würde zu Kompetenzkonflikten führen.

2.3. Regelungsbedarf

Die rechtsgleiche Vergabe von Leistungsaufträgen an die auf der kantonalen Spitalliste geführten öffentlichen und privaten Spitäler führt zu verschiedenen Anpassungen des kantonalen Rechts. Derzeit ist noch offen, ob die Revisionspunkte in einem neuen Spitalgesetz oder durch die Anpassung bestehender Gesetze zu regeln sind. Der Grosse Rat wird jedenfalls im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz Gelegenheit haben, die Grundzüge der kantonalen Gesundheitspolitik festzulegen. Zur Kompetenzverteilung zwischen Grosse Rat und Regierungsrat wird auf die Ausführungen unter Ziff. II. verwiesen.

3. Zusammenfassung

Das revidierte KVG statuiert die Gleichstellung der auf der kantonalen Spitalliste geführten öffentlichen und privaten Leistungserbringer. Diese erhalten vom Kanton Leistungsaufträge. Der bisherige Rahmenkontrakt zwischen Kanton und Spital Thurgau AG bzw. thurmed AG wird durch einen Leistungsauftrag ersetzt, der - wie jene für die auf der Spitalliste geführten Privatspitäler - in Form eines rechtsmittelfähigen Entscheids vom Regierungsrat zu vergeben ist. Wird aber der Rahmenkontrakt obsolet, fällt auch der

entsprechende Motionsgegenstand dahin.

II. Eigentümerstrategie

1. Zuständigkeit

Gemäss § 46 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) vertritt der Regierungsrat den Kanton. Er sorgt im Rahmen des Gesetzes für eine wirksame und wirtschaftliche Organisation. Er beaufsichtigt die Gemeinden und die übrigen Träger staatlicher Aufgaben, soweit das Gesetz nicht andere Aufsichtsorgane vorsieht. Weiter verwaltet der Regierungsrat gemäss § 45 Abs. 2 KV die Staatsfinanzen. Das Gesetz über den Finanzhaushalt (RRB 611.1) konkretisiert diesen Verfassungsauftrag in den §§ 1 und 2. Der Grosse Rat übt die oberste Aufsicht im Kanton aus. Er genehmigt die Rechenschaftsberichte des Regierungsrates und der Gerichte, ebenso jene der selbständigen kantonalen Anstalten (§ 73 KV).

Wie unter Ziff. I dargelegt, sorgt der Kanton gemäss § 4 GG für eine ausreichende medizinische Versorgung der Kantonsbevölkerung. Er steuert die Gesundheitsversorgung über die im KVG und im kantonalen Recht vorgegebenen Instrumente und über seine Eigentümerfunktion. Für die stationäre Versorgung im Rahmen der KVG-Leistungen delegiert der Kanton Aufgaben an öffentliche und private Unternehmen. In diesem Rahmen betreibt er die thurmed AG.

Aufgrund der zitierten Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen liegt die Aufsichtskompetenz über sämtliche Träger staatlicher Aufgaben beim Regierungsrat. Diese Kompetenz ist unmittelbar, was die Zentralverwaltung und die unselbständigen Anstalten anbelangt. Träger von Staatsaufgaben, die über eigene Aufsichtsorgane verfügen (z. B. Verwaltungsrat, Stiftungsrat), also selbständige Institutionen wie die Kantonalbank, die Elektrizitätswerk AG, die Spital Thurgau AG bzw. thurmed AG, die Pensionskasse Thurgau, die Pädagogische Hochschule und die Gebäudeversicherung sind von dieser direkten Aufsicht zwar ausgeschlossen (vgl. Stähelin, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. überarbeitete Auflage, Weinfelden 2007, § 46 N 6). Befinden sich aber verselbständigte öffentliche Unternehmen im Allein- oder Mehrheitseigentum des Kantons, übt der Regierungsrat die Aufsicht durch eine für jede Institution festzulegende Eigentümerstrategie aus.

Mit Bezug auf die thurmed AG entspricht diese Kompetenzzuweisung der Grundabsicht, die seinerzeit mit der Verselbständigung der staatlichen Spitäler verfolgt wurde, nämlich der Entflechtung der politisch-strategischen von der betrieblichen Ebene. Der Regierungsrat soll im Sinn einer allgemeinen Aufsicht die Wahrung der Eigentümerinteressen und insbesondere die Einhaltung der kantonalen Eigentümerstrategie durch die Spitäler überwachen, ohne dabei direkt in das operative Geschäft einzugreifen. Auf diesem Weg lässt sich die erforderliche Trennung zwischen Unternehmensführung und Wahrnehmung der Eigentümerinteressen im Sinne der sog. „Good Corporate Governance“ (ausgewogene, sachbezogene Zuteilung von Kompetenzen, Aufgaben und Verantwortung an die einzelnen Führungsorgane) sicherstellen.

Innerhalb der politischen Organe ergibt sich die Kompetenzverteilung aufgrund der aufgezeigten Verfassungsgrundlagen, insbesondere aber auch der Gewaltenteilung. Demgemäss stehen bezüglich der Kompetenzen des Grossen Rates die Gesetzgebung und damit verbunden die Festlegung der Grundziele der Gesundheitspolitik, die Finanzkompetenz sowie die Aufsichtsfunktionen gegenüber der Regierung im Vordergrund.

2. Ausgestaltung

Mit Beschluss vom 11. Mai 2010 hat der Regierungsrat Richtlinien zur Public Corporate Governance erlassen. Es handelt sich dabei um allgemein gültige Grundregeln, wie Beteiligungen und ausgegliederte Aufgaben im Sinne der übergeordneten Zielsetzungen zu führen und zu überwachen sind. Es sei dazu im einzelnen auf die Beantwortung der Motion „Einführung eines systematischen Managements der Kantonsbeteiligungen (Beteiligungsstrategie)“ verwiesen.

Die Richtlinien bestehen aus Standards, darunter die Festlegung von Eigentümerstrategien für alle Institutionen des sog. zweiten Kreises, von Unternehmen also mit einer institutionalisierten Leistungsvorgabe und einer klar definierten Aufsicht.

Die thurmed AG gehört zu diesem zweiten Kreis, verfügt zudem über einen gesetzlichen Auftrag - die Sicherstellung der medizinischen Versorgung der Kantonsbevölkerung - und steht diesbezüglich unter der politisch-strategischen Aufsicht des Regierungsrates, der kraft Gesetz über den Verbund der kantonalen Krankenanstalten das Aktienkapital vertritt. Folgerichtig und entsprechend der vorstehend erläuternden rechtlichen Grundlagen ist es Sache des Regierungsrates, die Eigentümerstrategie für die thurmed AG festzulegen.

Der Regierungsrat hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und die Eigentümerstrategie für die thurmed AG mit Beschluss vom 1. Juni 2010 verabschiedet. Sie liegt der Motionsbeantwortung bei.

Die Eigentümerstrategie bestimmt Leistungsziele und hält darunter als Grundauftrag die Sicherstellung der medizinischen Versorgung fest. Diese wird in der Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und Spital Thurgau AG umschrieben. Sodann setzt die Eigentümerstrategie der thurmed AG insofern Schranken, als diese zwar weitere Aufgaben erfüllen kann, aber nur unter ganz bestimmten Prämissen und mit jeweiliger Zustimmung des Regierungsrates.

Die finanziellen Ziele beinhalten die im Vergleich mit anderen Anbietern kostengünstige Leistungserbringung durch die Spital Thurgau AG. Der thurmed AG wird sodann eine nachhaltige Werterhaltung ihrer Beteiligungen und Investitionen auferlegt. Was die Personalpolitik anbelangt, so hat die thurmed AG ihren Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen marktgerechte Arbeitsbedingungen anzubieten. Variable Lohnteile sind im Verhältnis zu den festen Gehältern relativ gering zu halten und haben sich am mittelfristigen Erfolg zu bemessen.

Die Eigentümerstrategie ist im Dialog mit dem Verwaltungsrat der thurmed AG entwi-

ckelt worden und geht von den heutigen Eigentumsverhältnissen aus, wonach der Kanton Thurgau Alleinaktionär der thurmed AG und diese Alleinaktionärin ihrer Tochtergesellschaft Spital Thurgau AG, RIWAG, Wäscherei Bodensee AG und Venenklinik Bellevue AG ist. Sollten sich an den Eigentumsverhältnissen Änderungen ergeben, ist die Eigentümerstrategie einer Überprüfung zu unterziehen.

Der Grosse Rat steht hinsichtlich der Eigentümerstrategie nicht abseits: Zum einen bringt ihm der Regierungsrat die Eigentümerstrategie zur Kenntnis, zum andern verpflichtet diese die thurmed AG, die Mitglieder des Grossen Rates direkt mit dem Geschäftsbericht zu bedienen. Ausserdem stehen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der thurmed AG der GFK jährlich und den Fraktionen bei Bedarf für detaillierte Auskünfte zur Verfügung.

3. Zusammenfassung

Die Zuständigkeit des Regierungsrates für den Erlass der Eigentümerstrategie für die thurmed AG ist Ausfluss seiner am 11. Mai 2010 verabschiedeten Richtlinien zur Public Corporate Governance sowie der auf der Kantonsverfassung und dem Gesundheitsgesetz beruhenden Aufsichts- und Vollzugskompetenzen des Regierungsrates im Bereich der Gesundheitsversorgung. Gleichzeitig ist sie das Ergebnis einer konsequenten Rollenenteilung zwischen der betrieblichen (Verwaltungsrat bzw. Geschäftsleitung) und der politisch-strategischen Ebene (Regierungsrat) einerseits sowie der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative andererseits. In diesem Kontext nimmt der Grosse Rat seine Verantwortung im Rahmen seiner Oberaufsicht über den Regierungsrat wahr, konkret durch die Rechenschaftsabnahme, aber auch - wenn nötig - durch parlamentarische Kontrollen und Untersuchungen (§ 37 KV). Aufgrund dieser Funktionen wäre es systemwidrig, wenn der Grosse Rat die Eigentümerstrategie genehmigen und dadurch - auch auf Kosten seiner unabhängigen Wahrnehmung der Oberaufsicht - auf die politisch-strategische Ebene Einfluss nehmen würde.

III. Fazit

Der Regierungsrat hat für das Grundanliegen der Motion, den Einfluss des Parlaments auf die Geschäftstätigkeit der thurmed AG bzw. Spital Thurgau AG zu stärken, ein gewisses Verständnis. Er ist aber überzeugt, dass die vorhandenen Instrumente vollausreichen, um die Erfüllung des gesetzlichen Grundauftrags - die ausreichende medizinische Versorgung der Kantonsbevölkerung - sicherzustellen. Dazu dient der Leistungsauftrag an die thurmed AG, der ab 1. Januar 2012 den heutigen Rahmenkontrakt ersetzen wird und der nach Massgabe des KVG vom Regierungsrat mit der neuen Spitalliste zu vergeben ist.

Sodann hat der Regierungsrat Richtlinien zur Public Corporate Governance erlassen und in deren Zug eine Eigentümerstrategie für die thurmed AG festgelegt. Auch diese verpflichtet die öffentlichen Spitäler zur Erfüllung ihres Versorgungsauftrags und stellt sicher, dass die thurmed AG weitere Aktivitäten nur entfalten darf, wenn der Grundauftrag dadurch nicht beeinträchtigt wird. Die Eigentümerstrategie enthält präzise formulierte

Zielsetzungen, deren Einhaltung vom Regierungsrat jederzeit überprüft und nötigenfalls auch durchgesetzt werden können. Sie schafft die von den Motionären geforderten transparenten Verhältnisse. Zuständig für die Bestimmung und Genehmigung der Eigentümerstrategie ist der Regierungsrat, der auch für die Umsetzung des gesetzlichen Versorgungsauftrags verantwortlich ist. Dem Grossen Rat obliegt seinerseits die Überprüfung der Auftragserfüllung kraft seiner Oberaufsicht über den Regierungsrat, die er üblicherweise im Rahmen der Rechenschaftsabnahme vornimmt. Weiter bestimmt er die Grundzüge der Gesundheitspolitik über die Gesetzgebung. Darüber hinaus stehen die Organe der thurmed AG der GFK und den Fraktionen direkt, also ohne Teilnahme des Regierungsrates, zur Verfügung. Für Transparenz ist somit auch in dieser Hinsicht gesorgt.

IV. Antrag

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen beantragt Ihnen der Regierungsrat, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilage: Eigentümerstrategie des Kantons Thurgau für die thurmed AG (vom Regierungsrat genehmigt am 1. Juni 2010)