

Regierungsratsbeschluss

vom 28. Januar 2008

Nr. 2008/127

KR.Nr. I 191/2007 (Ddl)

**Interpellation Fraktion FdP: Grundsätze der Corporate Governance im Bereich ausgelagerter kantonaler Aufgaben (05.12.2007);
Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird ersucht, folgende Fragen zu beantworten:

1. Verfügt der Regierungsrat über eine Strategie bezüglich rechtlicher Konzeption und Steuerung von verselbständigten Einheiten, die ausgelagerte staatliche Aufgaben wahrnehmen?
2. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass verselbständigte Einheiten, die staatliche Aufgaben erfüllen, insbesondere die Solothurner Spitäler AG, die Grundsätze der Corporate Governance für Unternehmen und Anstalten im öffentlichen Eigentum einhalten?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit von instruierbaren Staatsvertretern in Verwaltungsräten selbständiger Einheiten, z.B. in den Unternehmen des öffentlichen Verkehrs?
4. Verfügt der Verwaltungsrat der Solothurner Spitäler AG über ein entsprechendes Organisationsreglement, das auch die Einhaltung des Grundsatzes der Corporate Governance gewährleistet, wonach jedes Verwaltungsratsmitglied seine persönlichen und geschäftlichen Verhältnisse so zu ordnen hat, dass Interessenkonflikte mit der Gesellschaft möglichst vermieden werden?
5. Welches waren die Überlegungen des Regierungsrates bei der Wahl des Verwaltungsrates der Solothurner Spitäler AG bezüglich den Anforderungen der Corporate Governance an die Unabhängigkeit der einzelnen Verwaltungsratsmitglieder?

2. Begründung

Die Erfüllung von staatlichen Aufgaben in verselbständigten Einheiten nimmt u.a. im Rahmen von WoV und der Umsetzung der NFA des Bundes eine zunehmend bedeutsamere Rolle ein. Damit stellen sich Fragen bezüglich einer eigentlichen Auslagerungsstrategie, aber auch bezüglich der Kontrolle und Einflussnahme auf die verselbständigten Einheiten durch Regierung und Parlament. So hat auf Bundesebene der Bundesrat im Jahre 2006 dazu einen Corporate Governance-Bericht veröffentlicht, der 28 Leitsätze zu diesem Thema formuliert.

Durch die Beantwortung der gestellten Fragen soll einerseits der Stand der Diskussion zum Thema Auslagerung und Führung von ausgelagerten Einheiten auf kantonaler Ebene ermittelt werden. Andererseits stellen sich im Zusammenhang mit der Wahl der VR-Präsidentin der Solothurner Spitäler AG, Frau Verena Diener als Zürcher Ständerätin ganz konkret Fragen bezüglich allfälligen Interessenkonflikten, deren Beantwortung im Sinne der Schaffung grösstmöglicher Transparenz erforderlich scheint.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu Frage 1:

Corporate Governance beschäftigt sich mit den Strukturen und Prozessen der Entscheidungsfindung, Verantwortlichkeit, Kontrolle und Verhalten von Unternehmen. Ursprünglich für privatwirtschaftliche Unternehmen konzipiert, finden die Grundsätze von Corporate Governance in den letzten Jahren zunehmend auch im öffentlichen Bereich Beachtung (Public Corporate Governance). Corporate Governance ist kein international einheitliches Regelwerk, sondern bis auf einige wenige international anerkannte, gemeinsame Grundsätze, ein gebietsspezifisches Verständnis verantwortungsbewusster Unternehmensführung. Mit dem Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 über die Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) und den darin enthaltenen 28 Leitsätzen sind in der Schweiz erstmals Grundsätze des Public Corporate Governance konkret festgehalten worden.

Der Kanton Solothurn hat die Auslagerung von Aufgaben und die Steuerung von verselbständigten Einheiten im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung vom 7. Januar 1999 (RVOG, BGS 122.11) geregelt. Der Abschnitt 3.4 „Mittelbare Verwaltung; Aufsicht“ (§§ 26 und 27) enthält detaillierte Vorschriften sowohl für die mittelbare Verwaltung als auch für Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, in die der Kanton Vertreter und Vertreterinnen entsendet. Diese Vorschriften betreffen die Wahl der Leitungs- und Aufsichtsorgane bzw. der Staatsvertreter aufgrund spezifischer Anforderungsprofile, deren Pflichten, die Aufsicht durch den Regierungsrat und die Möglichkeit der Erteilung von Weisungen. Daneben gibt es in Spezialgesetzen spezifische Bestimmungen zu diesem Bereich (z.B. Spitalgesetz).

Ergänzend zu den Bestimmungen des RVOG ist in den Organisationen der mittelbaren Verwaltung gemäss der jeweiligen Spezialgesetzgebung das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G, BGS 115.1) anwendbar (z.B. § 12 des Spitalgesetzes vom 12. Mai 2004 [SpiG, BGS 817.11], § 12^{bis} des Fachhochschulgesetzes vom 28. September 1997, [BGS 415.211]).

Die Grundsätze des Corporate Governance haben im Kanton Solothurn noch keine eigentliche Tradition. Sie wären quasi als Vollzugsgrundsätze zu den Bestimmungen des RVOG (v.a. § 26) zu verstehen. Politisch finden sie ihren Ursprung auch in den Erfahrungen mit der Solothurner Kantonalbank. Erstmals sind diese Grundsätze bei der Solothurner Spitäler AG (soH) konsequent umgesetzt worden. Alle Leitsätze des Bundesrates sind, soweit sie für diesen Typus der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben und für die konkrete Rechtsform anwendbar sind, erfüllt. Die ersten Erfahrungen mit der soH sind positiv. Die Frage, ob die konsequente Anwendung der Leitsätze des Corporate Governance auf alle übrigen verselbständigten Organisationen angewendet werden soll, ist noch offen. Eine Entwicklung zur Ausdehnung auf andere Organisationen ist durchaus denkbar. Dabei wird hinsichtlich des Gegenstands der Auslagerung zu unterscheiden sein, d.h. ob es sich um die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben handelt oder um eine solche von öffentlichem Vermögen. Im Ergebnis müsste auch die Delegation von politischen Vertretungen in Führungsgremien überdacht werden. Es besteht kein akuter Änderungsbedarf an der heutigen Praxis, welche eine pragmatische Handhabung der verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen beinhaltet.

Die erwähnten bestehenden gesetzlichen Grundlagen betrachten wir als ausreichend, um die Prinzipien des Corporate Governance zu gewährleisten. Sowohl der Regierungsrat als auch der Kantonsrat haben genügend Instrumente, um die Interessen des Kantons sicher zu stellen.

3.2 Zu Frage 2:

Mit den erwähnten Instrumenten des RVOG (Wahl der Mitglieder der Leitungs- und Aufsichtsorgane bzw. der Staatsvertreter aufgrund spezifischer Anforderungsprofile, deren Pflichten, der Aufsicht durch den Regierungsrat und der Möglichkeit der Erteilung von Weisungen) kann sichergestellt werden, dass verselbständigte Einheiten die Grundsätze des Corporate Governance einhalten. Bei der Solothurner Spitäler AG kommt zusätzlich die Bestimmung von § 12 SpiG zum Tragen, wonach der Regierungsrat beim Abschluss der Leistungsvereinbarung die Grundsätze des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung berücksichtigt.

3.3 Zu Frage 3:

Sowohl bei der mittelbaren Verwaltung als auch bei der Vertretung in Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts besteht nach RVOG die Möglichkeit der Weisungserteilung. Bei der mittelbaren Verwaltung betrifft die Weisung die Leitungs- und Aufsichtsorgane, als Sanktion bei einer Widerhandlung besteht für den Regierungsrat die Möglichkeit der Aufhebung von Entscheiden. Aufgrund dieses starken Eingriffs in das Prinzip der paritätischen Verwaltung können diese Instrumente nur ergriffen werden, wenn wesentliche Interessen des Staates oder der Öffentlichkeit bedroht sind (§ 26 Abs. 3 RVOG).

Bei den übrigen Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts, in die der Kanton Vertretungen entsendet, betrifft die Weisung diese persönlich. Als Sanktion gegen die Nichtbeachtung der Weisung besteht die Möglichkeit der Abberufung (§ 27 Abs. 2 und 4 RVOG).

Die Stellung der Instruktion als subsidiäres bzw. ausserordentliches Instrument im RVOG entspricht auch Leitsatz 9 des Berichtes des Bundesrates, wonach der Bund mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch in Verwaltungs- oder Institutsräten verselbständigter Einheiten Einsitz nehmen soll, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungs- oder Institutsrates dies nahe legt.

3.4 Zu Frage 4:

Der Verwaltungsrat der Solothurner Spitäler AG verfügt seit Beginn seiner Tätigkeit über ein Organisationsreglement und ein Funktionendiagramm, welche die für börsenkotierte Unternehmen geschaffenen Richtlinien beinhalten.

Der Verwaltungsrat verfolgt die Weiterentwicklung der Grundsätze der Corporate Governance aufmerksam und stellt die Führung der Solothurner Spitäler AG gemäss dem geltenden Recht und der geltenden Rechtsprechung sicher. Auch die am 1. Januar 2008 neu in Kraft getretenen rechtlichen Vorgaben werden erfüllt.

Er hat zudem beschlossen, periodisch eine extern begleitete Überprüfung seiner Tätigkeit durchzuführen und die Reglemente entsprechend den Ergebnissen anzupassen. Eine erste solche Überprüfung hat im Frühherbst 2007 unter Beizug von wissenschaftlichen Experten der Universität St. Gallen stattgefunden. Diese hat gezeigt, dass der Verwaltungsrat seine gesetzlichen und statutarischen Aufgaben vollumfänglich erfüllt und die rechtlichen Vorgaben in befriedigender Weise erfüllt.

Vor der Wahl in den Verwaltungsrat der Solothurner Spitäler AG musste jedes Verwaltungsratsmitglied seine persönlichen Verhältnisse und die Mandate für andere Gesellschaften gegenüber dem Regierungsrat offen legen.

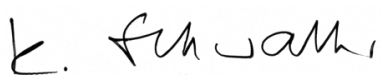
3.5 Zu Frage 5:

Unsere Überlegungen bezüglich den Anforderungen der Corporate Governance anlässlich der Wahl der einzelnen Verwaltungsratsmitglieder waren die folgenden:

- Der Freiraum, in welchem die soH ihre Aufgabe erfüllen kann, ist durch den Leistungsauftrag, das Globalbudget und die Vorgaben des Gesamtarbeitsvertrages vom 25. Oktober 2004 (GAV, BGS 126.3) ganz klar abgegrenzt.
- Vor der Wahl führte der Gesundheitsdirektor mit sämtlichen Kandidatinnen und Kandidaten ein persönliches Gespräch, Thema war unter anderem auch die Einhaltung der Corporate Governance Vorgaben des Kantons.
- Im Auswahlverfahren haben wir darauf geachtet, dass durch die VR-Mitglieder die Sachgebiete Spital- und Gesundheitswesen, Finanzwesen, Versicherungswesen, Jurisprudenz, Ökonomie, Politik, einweisende Ärzteschaft sowie Psychiatrie abgedeckt werden. Dabei haben wir der persönlichen Qualifikation der VR-Mitglieder grösstes Gewicht beigemessen. Weiter haben wir bei der Wahl des Verwaltungsrates den Grundsatz beachtet, dass zwischen dem Leistungsvertragsnehmer soH und dem Kanton als Leistungsvertragsgeber die personelle Unabhängigkeit gewahrt bleibt.
- Im VR der „verselbständigten“ soH bleiben die Kantonsinteressen gleichwohl weiterhin gewahrt. Wie vorher der leider frühzeitig verstorbene Alt-Regierungsrat Rolf Ritschard bietet auch Frau Verena Diener als ehemalige Zürcher Gesundheitsdirektorin Gewähr für die Umsetzung der mit dem Spitalgesetz anvisierten Solothurner Spitalpolitik. Zudem trägt alt Kantonsrat Peter Bossart als Präsident des VR-Ausschusses „Finanzen und Controlling“ dazu bei, dass die finanziellen Rahmenbedingungen des Kantons beachtet werden.

Ferner hat das Departement des Innern eine monatliche Informations- und Koordinationssitzung mit der soH institutionalisiert. An dieser Sitzung nehmen seitens der soH die VR-Präsidentin und der Direktionspräsident teil. Seitens des Departementes sind der Gesundheitsdirektor, der Chef sowie weitere Vertreter des Gesundheitsamtes anwesend. Sofern nötig, werden auch an dieser Sitzung Themen der Corporate Governance besprochen.

Frage 5 zielt auch darauf ab, die Unabhängigkeit der VR-Präsidentin Verena Diener nach der Wahl in den Ständerat in Frage zu stellen. Wir haben uns bereits vor der Wahl als VR-Präsidentin mit dieser damals durchaus möglichen Konstellation auseinandergesetzt. Zur Beantwortung dieser Frage ist es wichtig zu wissen, dass Verantwortlichkeit über interkantonale Zusammenarbeit im Gesundheitswesen in erster Linie Sache des Regierungsrates ist. Er entscheidet über Spitalliste und die Verträge über die Behandlung von Patientinnen und Patienten ausserhalb des Kantons. Eine institutionelle Verknüpfung des Ständeratsmandates und der Position als VR-Präsidentin der soH besteht nicht, weil weder in der soH noch im Ständerat diesbezüglich Entscheide anfallen werden. Interessenkollisionen sind nach heutigem Stand des Verfassungsrechtes und der Gesetzgebung keine ersichtlich.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

Departemente (5)

Staatskanzlei

Departement des Innern, Gesundheitsamt

Dr. Kurt Allematt, Direktionspräsident der Solothurner Spitäler AG (soH), Schöngrünstrasse 36a,
4500 Solothurn

Traktandenliste Kantonsrat

Parlamentsdienste