

Regierungsratsbeschluss

vom 10. Januar 2023

Nr. 2023/29

KR.Nr. A 0176/2022 (DDI)

Auftrag fraktionsübergreifend: Grundlagen für die Pandemiebekämpfung verbessern Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die kantonale Gesetzgebung anzupassen, um alle Leistungserbringer im Gesundheitswesen in die Bekämpfung einer Epidemie, Pandemie oder einer vergleichbaren Situation einbeziehen zu können und ihre Abgeltung im Gesetz zu regeln. Entschädigungen durch den Kanton sind subsidiär zu Kostenbeteiligungen von Dritten wie Bund oder Krankenversicherern zu leisten.

2. Begründung (Vorstosstext)

Als einziger Kanton stimmte der Kanton Solothurn mehrmals über Zahlungen an die eigenen Spitäler und Kliniken, die aufgrund der hoheitlichen Beanspruchung ihrer Ressourcen (Intensivpflegestation [IPS]-Plätze, Geräte für die extrakorporale Membranoxygenierung, Bereitstellung von Schutzmaterial, Einschränkung von nicht dringend angezeigten medizinischen Eingriffen und Zurverfügungstellung von Personal der Privatspitäler zu Gunsten der öffentlichen Spitäler und vieles mehr) nötig wurden, ab. Die geführten Debatten zeigten die Wichtigkeit und Bedeutung der Gesundheitsversorgung im Kanton Solothurn auf, aber auch dass die Entschädigungsfrage gesetzlich im Unterschied zu nahezu allen anderen Kantonen nicht gelöst ist. Im Rahmen der Pandemiebewältigung ist dies durchaus als Mangel in der kantonalen Gesetzgebung zutage getreten. Die kantonalen Behörden können keine Zusagen machen und sind wohl mindestens teilweise auf den Goodwill der Spitäler angewiesen. Die fehlende gesetzliche Grundlage führt dazu, dass Massnahmen immer zuerst «ausgehandelt» werden müssen. Es fehlt an Planungssicherheit für die Spitäler wie auch für die Behörden. Der Kanton Solothurn ist diesbezüglich ein merkwürdiger Sonderfall. Wenn aber der Kanton auf externe Ressourcen zugreift, dann muss er für sein Handeln auch hinstehen, andernfalls ist, wie dargelegt, das Planen unmöglich und es werden einzelne Leistungserbringer eingeschränkt oder gar Teile der Gesundheitsversorgung gefährdet. Eine Leistung, welche (hoheitlich) verlangt wird, ist auch angemessen zu entschädigen. Ansonsten steht der Vorwurf der Leistungserschleichung im Raum und ist wohl für die Glaubwürdigkeit und das Ansehen des Kantons sehr abträglich. Wo sinnvoll, können dabei auch die Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Leistungserbringern berücksichtigt werden. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage bietet Gewähr für Verlässlichkeit.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie hat das Departement des Innern diverse Vorgaben für die Solothurner Spitäler und Kliniken zur Sicherstellung der Versorgung und zur Bewältigung des Patientenaufkommens verfügt. Unter anderem wurde die Solothurner Spitäler AG zeitweise angewiesen, die Anzahl der elektiven Behandlungen und den Operationsbetrieb zu reduzieren.

Zudem musste die Pallas Kliniken AG dem Kantonsspital Olten und die Privatklinik Obach dem Bürgerspital Solothurn vorübergehend personelle Ressourcen für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie zur Verfügung stellen. Durch diese Vorgaben sind den Spitälern und Kliniken Ertragsausfälle sowie Mehrkosten entstanden, welche zumindest teilweise bereits durch den Kanton abgegolten wurden resp. abgegolten werden sollen. Der Abgeltung für 2020 hat die Solothurner Stimmbevölkerung in zwei Volksabstimmungen am 25. April 2021 (vgl. SGB 0003/2021) und am 13. Februar 2022 (vgl. SGB 0195/2021) zugestimmt. Über die Abgeltung für 2021 entscheidet voraussichtlich wiederum die Solothurner Stimmbevölkerung (vgl. SGB. 0133/2022).

In etlichen anderen Kantonen erfolgte ebenfalls eine Abgeltung von Covid-19-bedingten Mehrkosten und/oder Ertragsausfällen, zumeist war dafür jedoch kein Volksentscheid nötig, wodurch die entsprechende Abgeltung zeitnaher erfolgen konnte. Anders als im Vorstosstext vermutet, liegt dies jedoch nicht an einer fehlenden materiell-rechtlichen Grundlage im Kanton Solothurn. Diese ist mit § 49 Abs. 2 und 3 des Gesundheitsgesetzes vom 19. Dezember 2018 (GesG; BGS 811.11) ausreichend gegeben. Vielmehr ergeben sich die Unterschiede durch je nach Kanton unterschiedliche Ausgabekompetenzen, welche auf Verfassungsebene festgelegt sind.

3.2 Kantonale Gesetzgebung

Jede staatliche Ausgabe setzt eine Rechtsgrundlage, einen Voranschlagskredit sowie eine Ausgabenbewilligung des zuständigen Organs voraus (§ 52 Abs. 1 Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 [WoV-G; BGS 115.1]).

Das für eine Ausgabenbewilligung jeweils zuständige Organ wird in der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) festgelegt und bestimmt sich nach Art und Höhe der Ausgabe. Dabei ist sowohl zwischen einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben (§ 53 und § 54 WoV-G) als auch zwischen gebundenen und neuen Ausgaben zu unterscheiden. Der Begriff der gebundenen Ausgabe wird in § 55 WoV-G definiert. Eine Ausgabe gilt insbesondere dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist (§ 55 Abs. 1 Bst. a WoV-G). Liegt keine gebundene Ausgabe im Sinne von § 55 Abs. 1 WoV-G vor, handelt es sich um eine neue Ausgabe. Eine Ausgabe gilt im Übrigen als neu, wenn dem für die Ausgabenbewilligung zuständigen Organ bezüglich der Höhe, dem Zeitpunkt der Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht (§ 55 Abs. 2 WoV-G).

Neue einmalige Ausgaben in der Höhe von bis zu 250'000 Franken können durch den Regierungsrat beschlossen werden (Art. 80 Abs. 1 KV), solche in der Höhe von bis zu einer Million Franken vom Kantonsrat. Neue einmalige Ausgaben in der Höhe von mehr als einer Million Franken unterliegen der fakultativen Volksabstimmung (Art. 36 Abs. 1 Bst. a KV), solche in der Höhe von mehr als fünf Millionen Franken der obligatorischen Volksabstimmung (Art. 35 Abs. 1 Bst. e KV).

Gemäss § 49 Abs. 2 und 3 des GesG kann der Kanton die Durchführung von bestimmten Massnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen an die Gemeinden, an Personen, die eine Tätigkeit im Bereich des Gesundheitswesens ausüben, bewilligungspflichtige Einrichtungen des Gesundheitswesens, öffentlich-rechtliche oder private Institutionen, Organisationen und Einrichtungen sowie an weitere Personen übertragen und an die in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten Beiträge leisten. § 49 Abs. 3 GesG stellt somit eine hinreichende materiell-rechtliche Rechtsgrundlage für die Abgeltung von Mehrkosten und Ertragsausfällen der Solothurner Spitäler und Kliniken dar. Es handelt sich um eine sogenannte «Kann-Vorschrift», welche es in das pflichtgemässe Ermessen des Kantons stellt, den Spitälern entsprechende Kosten bzw. zumindest gewisse Kostenanteile zu vergüten. Eine rechtliche Pflicht des Kantons zur Vergütung von Kosten besteht gemäss § 49 Abs. 3 GesG nicht.

In finanzrechtlicher Hinsicht ergibt sich daraus, dass es sich bei Beiträgen des Kantons, die gestützt auf § 49 Abs. 3 GesG ausgerichtet werden, schon allein deshalb um keine gebundenen Ausgaben handeln kann, weil solche Beiträge durch die Bestimmungen des GesG weder grundsätzlich, geschweige denn dem Umfang nach vorgeschrieben sind. Dazu ist allerdings festzuhalten, dass sich an diesem Ergebnis auch dann nichts ändern würde, wenn in § 49 Abs. 3 GesG anstelle der «Kann-Formulierung» ein grundsätzlicher Entschädigungsanspruch für beauftragte Leistungserbringer verankert würde. Da dem für die Ausgabenbewilligung zuständigen Organ generell in Bezug auf die Vornahme der Ausgabe und insbesondere auf die Festlegung von deren Höhe nach wie vor eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zustehen würde, müssten auch solche Beiträge gestützt auf § 55 Abs. 2 WoV-G als neue Ausgaben eingestuft werden.

Der Kanton Solothurn verfügt zusammengefasst somit über eine ausreichende materiell-rechtliche Grundlage, um Leistungserbringer im Rahmen der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten mit der Durchführung bestimmter Massnahmen zu beauftragen. Eine Entschädigung der beauftragten Leistungserbringer steht aufgrund der in der Kantonsverfassung festgelegten Finanzbefugnisse freilich stets unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Kantonsrates (neue einmalige Ausgaben von mehr als 250'000 Franken) sowie gegebenenfalls der fakultativen oder obligatorischen Volksabstimmung (neue einmalige Ausgaben von mehr als einer Million bzw. von mehr als fünf Millionen Franken). Daran würde auch eine Änderung von § 49 Abs. 3 GesG (Verankerung eines grundsätzlichen Entschädigungsanspruchs für beauftragte Leistungserbringer) nichts ändern, weil die Ausgaben aufgrund des verhältnismässig grossen Ermessensspielraums des finanzkompetenten Organs weiterhin als neue einmalige Ausgaben eingestuft werden müssten. Erforderlich wäre neben der Pflicht zur Entschädigung eine weitgehende Konkretisierung der Modalitäten und der Höhe, was angesichts der Unsicherheit über die Form und die finanziellen Auswirkungen künftiger Ereignisse nicht zielführend wäre und den finanziellen und politischen Ermessensspielraum zu sehr einschränken würde.

3.3 Situation in anderen Kantonen

In zahlreichen anderen Kantonen erfolgte wie im Kanton Solothurn ebenfalls eine Abgeltung von Covid-19-bedingten Mehrkosten und/oder Ertragsausfällen an die Spitäler und Kliniken. Jedoch war diesbezüglich zumeist kein Volksentscheid erforderlich. Dies ist unter anderem auf die im Vergleich zum Kanton Solothurn höheren Ausgabekompetenzen des Regierungsrats bzw. des Kantonsrats zurückzuführen. Zudem ist die massgebende Ausgabenhöhe für die Durchführung einer obligatorischen Volksabstimmung in den meisten Kantonen ungleich höher als im Kanton Solothurn. Des Weiteren sehen vereinzelte Kantone in ihren Verfassungen vor, dass auf Gesetzesstufe punktuell höhere Ausgabenbefugnisse des Kantonsrats und/oder des Regierungsrats vorgesehen werden können. Teilweise erfolgt die Festlegung der betreffenden Ausgabenbefugnisse und der Schwelle für das fakultative Referendum gänzlich auf Gesetzesstufe.

Konkret zeigt der Vergleich der Ausgabekompetenz gemäss kantonaler Verfassungen auf, dass in den beiden Kantonen Solothurn und Thurgau bereits ein vergleichsweise niedriger Betrag zu einem obligatorischen Referendum führt (5 Mio. bzw. 3 Mio. Franken). Ein vergleichbarer Automatismus besteht bei den betrachteten Kantonen ausserdem bei den Kantonen Graubünden und Luzern, wobei dieser aber erst bei neuen einmaligen Ausgaben ab 10 Mio. Franken bzw. 25 Mio. Franken zur Anwendung gelangt. Keine entsprechenden Automatismen bestehen bei den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Schwyz und Aargau.

Des Weiteren sehen die Verfassungen der Kantone Basel-Stadt und Luzern vor, dass die Ausgabenkompetenzen des kantonalen Parlaments und des Regierungsrats sowie (im Falle von Basel-Stadt) die Schwelle für das fakultative Referendum auf Gesetzesstufe, zumeist in der kantonalen Finanzhaushaltsgesetzgebung, festgelegt werden. Überdies sieht die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft die Möglichkeit vor, auf Gesetzesstufe von der Verfassung abweichende Kompetenzen festzulegen.

3.4 Schlussfolgerungen

Der Kanton Solothurn verfügt bereits über eine ausreichende materiell-rechtliche Grundlage, um Leistungserbringer im Rahmen der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten mit der Durchführung bestimmter Massnahmen zu beauftragen. Die entsprechenden Ausgabenkompetenzen sind jedoch nicht auf Gesetzesstufe, sondern in der kantonalen Verfassung geregelt. Eine Präzisierung der gesetzlichen Regelungen, damit die Entschädigung verbindlich und auch in der Höhe definiert ist, erachten wir angesichts der Unsicherheit über die Form und die finanziellen Auswirkungen künftiger Ereignisse («Epidemien, Pandemien oder einer vergleichbaren Situation») als nicht zielführend und hinsichtlich finanziellen und politischen Ermessensspielraums als zu einschränkend.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommissionen

Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEKO)
Finanzkommission (FIKO)

Verteiler

Departement des Innern
Gesundheitsamt
Aktuariat Kommissionen
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat