

Beschluss der Ratsleitung

vom 03.09.2024

KR.Nr. A 0056/2024 (KR)

Auftrag Geschäftsprüfungskommission: Parlamentarische Aufsicht über verselbstständigte Einheiten stärken (27.03.2024) Stellungnahme der Ratsleitung

1. Vorstosstext

Die Ratsleitung und – soweit in ihrem Zuständigkeitsbereich liegend – der Regierungsrat werden aufgefordert, die Rechtsgrundlagen dahin gehend anzupassen, dass die Rechenschafts- und Geschäftsberichte aller wichtigen verselbstständigten Organisationen und Unternehmen, insbesondere der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO), der Solothurner Spitäl AG (soH) und weiteren Beteiligungen der Kategorie A, durch die Geschäftsprüfungskommission (GPK) geprüft werden. Im Rahmen der Behandlung der Geschäftsberichte soll der Regierungsrat zudem Rechenschaft über den Erfüllungsgrad der strategischen Ziele und den Verlauf der Eigergespräche ablegen.

2. Begründung

Gemäss Art. 76 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung i.V.m. § 46 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes überwacht die GPK die Geschäftsführung der gesamten Verwaltung «einschliesslich von Organen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen». Insoweit sind auch verselbstständigte Einheiten im Bereich der Erfüllung kantonaler Aufgaben der Oberaufsicht des Kantonsrats unterstellt. In diesem Sinn bestimmt § 1 Abs. 2 des Pflichtenhefts für die Geschäftsprüfungskommission, dass die Kommission Rechenschaftsberichte des Regierungsrats und Geschäftsberichte der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) prüft.

Das genannte Pflichtenheft wurde am 1. Januar 2001 letztmals revidiert. Zwischenzeitlich verfügt der Kanton Solothurn neben der SGV über weitere wichtige verselbstständigte Einheiten. Die zunehmende Bedeutung von diesen Verwaltungsträgern sowie Erfahrungen und Entwicklungen der letzten Jahre zeigen, dass die parlamentarische Kontrolle in diesem Bereich auszubauen ist. Analog dem Prüfungsstandard der parlamentarischen Kontrolle auf Stufe Bund ist es Aufgabe der GPK, die Vertretung der Eigernerinteressen durch den Regierungsrat zu beurteilen und den Allgemeinzustand der Aufgabenträger zu kontrollieren und zu prüfen, ob Anzeichen für schwerwiegende Mängel, welche das ordnungsgemässe Funktionieren der Einheit gefährden könnten, vorhanden sind.

Aus diesem Grund ist es angezeigt, dass die GPK sich bei ihrer Aufsicht über die verselbstständigten Verwaltungseinheiten nicht nur auf die Prüfung des Geschäftsberichts der SGV beschränkt, sondern künftig sämtliche Rechenschafts- und Geschäftsberichte aller wichtiger verselbstständigten Träger und Trägerinnen von öffentlichen Aufgaben einer vertieften Prüfung unterzieht. Dazu gehören die Berichte der AKSO und der soH sowie weiterer Beteiligungen der Kategorie A. Im Rahmen der Prüfung der Geschäftsberichte soll der Regierungsrat zudem Rechenschaft über den Erfüllungsgrad der strategischen Ziele und den Verlauf der Eigergespräche ablegen.

3. Stellungnahme der Ratsleitung

3.1 Zuständigkeit der Ratsleitung und Zulässigkeit des Gegenstands

Nach § 10 Absatz 1 Buchstabe d) sowie § 35 Absatz 1 des Kantonsratsgesetzes¹ ist die Ratsleitung zuständig für die Behandlung von Vorstössen in ratseigenen Angelegenheiten. Der vorliegende Auftrag hat Massnahmen zum Gegenstand, die im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht liegen. Die Oberaufsicht ist gemäss Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe a) der Kantonsverfassung² eine exklusive Aufgabe des Kantonsrats. Folglich betrifft der vorliegende Vorstoss eine ratseigene Angelegenheit des Kantonsrats im Sinne von § 35 Absatz 1 des Kantonsratsgesetzes.

3.2 Umfang der parlamentarischen Oberaufsicht

Grundsätzlich kann beim Umfang der parlamentarischen Oberaufsicht auf die Ausführungen der Ratsleitung zu «AD 109/2024 Dringlicher Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Fragwürdige Vorgänge bei der soH prüfen und allenfalls ahnden» vom 20. August 2024 sowie auf jene von «K 033/2024 Kleine Anfrage Fraktion FDP.Die Liberalen: Kompetenzen und Funktionsweise der Geschäftsprüfungskommission (GPK)» vom 8. Mai 2024 verwiesen werden. An dieser Stelle sollen noch einmal einige Grundlagen hervorgehoben werden.

Die Verantwortung für die Aufsicht und die Steuerung von öffentlichen Unternehmen trägt der Regierungsrat. Aus diesem Grund ist er die direkte Aufsichtsbehörde. Zu dieser direkten Aufsicht des Regierungsrats kommt die Oberaufsicht des Parlaments hinzu. Dieser zentrale Grundsatz ist sowohl in § 26 Abs. 3 RVOG³ als auch in der vom Regierungsrat ausgearbeiteten Richtlinie zur Beteiligungsstrategie festgehalten⁴.

Mit der parlamentarischen Oberaufsicht soll zunächst sichergestellt werden, dass der Regierungsrat seine Aufsichts- und Führungsverantwortung gegenüber der ihm unterstellten Einheiten wahrnimmt. Sie dient aber auch dazu, das Vertrauen der Bevölkerung in die Staatstätigkeit (wieder)herzustellen.

Zur Frage, inwieweit die dezentrale Verwaltung dieser parlamentarischen Oberaufsicht untersteht, gibt die Verfassung Auskunft. Gemäss Art. 66 Absatz 1 Kantonsverfassung ist der Kantonsrat die oberste aufsichtsführende Behörde des Kantons und gemäss Art. 76 Abs. 1 Bst. a Kantonsverfassung übt er die Oberaufsicht über alle Behörden und Organe, welche kantonale Aufgaben wahrnehmen, aus. Solange es sich somit bei den Leistungen der AKSO und der soH also um staatliche Aufgaben handelt, unterstehen diese der parlamentarischen Oberaufsicht.

Der Fakt, dass es sich dabei teilweise um privatrechtliche Aktiengesellschaften handelt, spielt nur insofern eine Rolle, als dass dies in der Art und Weise der Aufgabenerfüllung eine gewisse Unabhängigkeit von der kantonalen Verwaltung bringen soll. Es ändert aber nichts an der Tatsache, dass diese auch der parlamentarischen Oberaufsicht unterstehen. Dies ergibt sich insbesondere aus der Kantonsverfassung selbst: Gemäss Art. 85 Absatz 2 KV⁵ muss bei sämtlichen Trägern öffentlicher Aufgaben der Rechtsschutz und die Aufsicht des Regierungsrats sowie die angemessene Mitwirkung des Kantonsrates sicher gestellt sein.

Die Ausgleichskasse ist gemäss § 30 Abs. 1 Sozialgesetz (SG)⁶ eine von der kantonalen Verwaltung unabhängige Anstalt des öffentlichen Rechts mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit. Die AKSO nimmt gemäss § 29 Abs. 1 SG staatliche Aufgaben wahr, indem sie sowohl Teile des Bundesrechts (Bst. a) als auch kantonales Recht (Bst. b) vollzieht. Die fachliche Aufsicht obliegt

¹ BGS 121.1

² BGS 111.1

³ BGS 122.111

⁴ § 4 der Richtlinien zur Public Corporate Governance; wiedergegeben in Kapitel 12 des WoV-Handbuchs

⁵ BGS 111.1

⁶ BGS 831.1

gemäss § 30 Abs. 2 SG dabei grundsätzlich dem Bund: Die Aufgabenerfüllung erfolgt grösstenteils gestützt auf die Bundesgesetzgebung und die Weisungen der Bundesorgane.

Wie bei anderen kantonalen Behörden, die Bundesrecht vollziehen, ändert dies jedoch nichts an der grundsätzlichen Unterstellung unter die Oberaufsicht des Kantonsrats: Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht ist die allgemeine Geschäftsführung, insbesondere die Zweckmässigkeit und Effizienz bezüglich eingesetzter (kantonaler) Mittel, Organisations- und Führungsstrukturen⁷. Insoweit ist bezüglich der Frage der Unterstellung unter die Oberaufsicht des Kantonsrats ausschliesslich das formelle Kriterium massgebend, dass es sich um eine öffentlich-rechtliche Anstalt des *kantonalen* Rechts handelt.

Die soH ist gemäss § 1 Abs. 1 Statuten Solothurner Spitäler AG⁸ eine Aktiengesellschaft nach den Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts. Die soH unterstützt den Kanton bei der Wahrnehmung der Schaffung der Voraussetzungen für eine medizinische Versorgung und das Führen von Spitälern und Heimen gemäss Art. 100 f. Kantonsverfassung. Zur Sicherstellung muss der Kanton gemäss § 17 Abs. 1 Spitalgesetz (SpiG)⁹ mindestens 67 % des Aktienkapitals und der Aktienstimmen der soH halten.

Bezüglich der Frage, wieso die soH verselbstständigt wurde, kann festgehalten werden, dass sich die Aufgaben der Spitäler stark von denen der Zentralverwaltung unterscheiden. Es handelt sich dabei um komplexe Unternehmen mit hochqualifizierten Fachpersonen. Nicht zuletzt stehen die erbrachten Leistungen auch in Konkurrenz zu privaten Unternehmen. Aus diesen Gründen war man der Meinung, dass die Spitäler auch als Unternehmen geführt werden sollen. Ein weiterer Vorteil, den man bei der Gründung sah, war die Trennung der Aufgaben zwischen dem Kanton und dem Spital. Vor der Verselbstständigung war der Kanton zugleich der Auftraggeber und der Ausführer des Auftrags. Dies ist mit der Organisation als Aktiengesellschaft nicht mehr der Fall.¹⁰ Es wird somit also klar, dass die soH über eine gewisse Unabhängigkeit vom Kanton als Auftraggeber verfügen soll.

Zur Aufsicht wird in der Botschaft und dem Entwurf festgehalten, dass die soH der Aufsicht durch den Regierungsrat untersteht. Dies jedoch nicht unbegrenzt: Demnach ist ein Befassen mit operativen Führungsentscheiden durch den Regierungsrat nicht in Ordnung. Die direkte Aufsicht durch den Regierungsrat ist somit auch bei der soH nach dem Willen des damaligen Gesetzgebers eingeschränkt.¹¹

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sowohl die soH als auch die AKSO eine staatliche Aufgabe wahrnehmen. Dadurch sind sie der Oberaufsicht des Kantonsrats unterstellt. Da beide Akteure jedoch nicht Teil der Zentralverwaltung sind, gibt es punktuelle Einschränkungen in Bezug auf die Aufsicht des Regierungsrats. Dieser Aspekt ist auch im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht zu berücksichtigen – insbesondere in Bezug auf die Frage, inwieweit der Regierungsrat als direkte Aufsichtsbehörde seiner Verantwortung nachgekommen ist.

Die letzte Änderung des Pflichtenhefts für die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Kantonsrates von Solothurn¹² trat am 1. Januar 2001 in Kraft. Seither wurde sowohl die AKSO als auch die soH gegründet. Beim Erlass des Pflichtenhefts der GPK konnte beim Legiferieren somit noch nicht bedacht werden, dass die GPK auch für den Kantonsrat die Oberaufsicht über die beiden vorhin genannten Akteure wahrnehmen muss. Allerdings wird in § 46 Absatz 1 KRG nicht nur von der Verwaltung, sondern auch von «anderen Trägern öffentlicher Aufgaben» gesprochen, was zeigt, dass die Oberaufsicht unabhängig von der Organisationsform bestehen soll.

⁷ § 30bis Abs. 3 des Geschäftsreglements des Kantonsrates von Solothurn; BGS 121.2

⁸ BGS 817.112

⁹ BGS 817.11

¹⁰ Botschaft und Entwurf des Regierungsrats zum Spitalgesetz vom 1. Juli 2003 (RRB Nr. 2003/1275), S. 16 ff.

¹¹ Ebenda, S. 36 ff.

¹² BGS 121.212

3.3 Bisherige Praxis im Kanton Solothurn

Die bisherige Praxis sah in Bezug auf die soH so aus, dass im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichts jeweils über die Beteiligungen (soH, AKSO) rapportiert wird. Vertreter und Vertreterinnen der soH oder AKSO nahmen ebenfalls an Ausschuss- und/oder Kommissionssitzungen teil. Eine institutionalisierte Prüfung des Geschäftsberichts wie etwa bei der Solothurnischen Gebäudeversicherung fand jedoch nicht statt.

3.4 Vergleich mit anderen Kantonen und dem Bund

Mit den nachfolgenden Vergleichen soll aufgezeigt werden, wie die beiden Kantone Bern und Basel-Stadt sowie der Bund die Oberaufsicht über die dezentralisierten Verwaltungseinheiten, insbesondere ihre Spitäler, gelöst haben. Anhand dieses Vergleichs kann ein Verständnis über die parlamentarische Oberaufsicht gegenüber verselbstständigten Einheiten entwickelt werden.

3.4.1 Kanton Bern

Als Vergleichsobjekt dient das Inselelspital von Bern, das in der Vergangenheit auch teilweise in der Kritik stand. Dieses ist Teil der Insel Gruppe AG. Davon trägt der Kanton 0.9 % der Aktien und 99.1 % die Inselstiftung. Der Verwaltungsrat der Stiftung wird durch den Regierungsrat gewählt und besteht aus den gleichen Personen wie jener der Insel Gruppe AG.

Gemäss Art. 95 Verfassung des Kantons Bern¹³ unterstehen diese Unternehmen der Aufsicht des Regierungsrats. Bei dieser Aufsicht handelt es sich um eine Fachaufsicht. Gegenstand ist die Wahrnehmung der Oberleitung der Unternehmen, die den strategischen Führungsorganen als unübertragbare und unentziehbare Aufgabe obliegt. Der Grosse Rat übt dabei die Oberaufsicht aus, was in Art. 78 Abs. 1 Verfassung des Kantons Bern ausdrücklich festgehalten wird. Gegenstand ist die Wahrnehmung der Aufsichtsaufgabe durch den Regierungsrat, sie richtet sich aber nicht direkt an das Unternehmen. Bei der Oberaufsicht des Grossen Rates über den Regierungsrat handelt es sich um eine politische Kontrolle. Die Inselelspitalstiftung untersteht schliesslich gleichzeitig der bernischen BVG und Stiftungsaufsicht. Weiteres Aufsichtsorgan ist die Finanzkontrolle.¹⁴ Soweit ersichtlich ist deshalb eine jährliche vertiefte Behandlung der Berichterstattung der Inselgruppe durch ein parlamentarisches Organ nicht vorgesehen. Die Interventionen der parlamentarischen Oberaufsicht erfolgen vielmehr punktuell.

3.4.2 Kanton Basel-Stadt

Als Vergleichsobjekt dient das Universitätsspital Basel. Bei diesem handelt es sich um eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Der Verwaltungsrat wird vom Regierungsrat gewählt. Dieser nimmt auch die Eigentümerinteressen wahr und beaufsichtigt gemäss § 108 Abs. 1 Verfassung des Kantons Basel-Stadt¹⁵ die Träger öffentlicher Aufgaben in deren Ausübung. Er stellt sicher, dass die kantonalen Unternehmen ihre Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen und ihre Leistungsfähigkeit erhalten.¹⁶

Dem Grossen Rat obliegt gemäss § 90 Verfassung des Kantons Basel-Stadt die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben. Er stellt somit sicher, dass der Regierungsrat seine Leistungs- und Aufsichtsfunktion im Einklang mit den Verfassungs- und Gesetzesvorgaben erfüllt. Da er zudem die Gesetzgebungskompetenz hat, legt er den Rahmen zur Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben fest und kann dann, als oberstes

¹³ BSG 101.1

¹⁴ Aufsichtskonzept der Inselgruppe vom 15. Dezember 2022

¹⁵ SG 111.100

¹⁶ Regierungsratsbeschluss vom 24. August 2010 zum Ratschlag für das Gesetz über die öffentlichen Spitäler des Kantons Basel-Stadt, Kap. 6.4

Aufsichtsgremium überprüfen, ob diese eingehalten wurden. Er darf aber nicht direkt in die Leitung von Trägern öffentlicher Aufgaben eingreifen, indem er sich z.B. in die strategische und operative Geschäftsführung einschaltet. Er würde damit den Gewaltenteilungsgrundsatz durchbrechen aber auch dem Regierungsrat die Wahrnehmung seiner Aufgabe als Leitungs- und Aufsichtsgremium erschweren. Es wird deshalb als wichtig angesehen, dass die Vollzugsaufgaben und die Wahrnehmung der Eigentümerrolle sowie die damit zusammenhängenden Kompetenzen beim Regierungsrat belassen werden.¹⁷ Die Jahresberichte der Spitäler bilden Gegenstand der Beratungen in den Kommissionen und der Rechenschaftsablage.

3.4.3 Eidgenössische Räte

Bei den Eidgenössischen Räten ist die Oberaufsicht über die verselbstständigten Einheiten, verbunden mit einer regelmässigen Prüfung des allgemeinen Geschäftsgangs dieser Unternehmen, institutionalisiert: So gehört die Berichterstattung verschiedener verselbstständigter Einheiten (namentlich SNB, FINMA, Post, SBB, Swisscom, RUAG, ETH) zum ordentlichen Prüfungsprogramm der Geschäftsprüfungskommissionen. Die Kommissionen legen dabei zudem jeweils fest, welche Geschäftsberichte dieser Unternehmen sie einer vertieften Prüfung unterziehen. Zusätzlich nimmt sich die Geschäftsprüfungskommission auch verschiedener Themen von verselbstständigten Einheiten an und führt diesbezüglich Abklärungen und Untersuchungen durch (z.B. Prüfungen in Zusammenhang mit Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG). Der Fokus der parlamentarischen Oberaufsicht liegt im Allgemeinen darauf, wie der Bundesrat diese Einheiten steuert und beaufsichtigt und inwieweit die strategischen Ziele erfüllt werden.

3.5 Schlussfolgerungen und Empfehlung der Ratsleitung

Es ist zentral, dass das Parlament seine verfassungsmässige Aufgabe der Oberaufsicht «flächendeckend» wahrnimmt – bei der parlamentarischen Oberaufsicht darf es keine Lücken geben. Die Bestimmung von Art. 85 Abs. 2 KV sowie § 46 Absatz 1 KRG ist klar: Die Oberaufsicht bezieht sich auf sämtliche Träger und Trägerinnen öffentlicher (kantonalen) Aufgaben. Entsprechend muss die parlamentarische Oberaufsicht wirksam ausgeübt werden, unabhängig von der konkreten Organisationsform des Aufgabenerbringers. Oder anders ausgedrückt: Die Organisationsform darf keinen Einfluss haben auf die Möglichkeit, die korrekte staatliche Aufgabenerfüllung einer parlamentarischen Kontrolle unterziehen zu können. Die Auslagerung einer staatlichen Tätigkeit führt nicht zum Ende der parlamentarischen Oberaufsicht. Staatliches Handeln muss stets (parlamentarisch) kontrollierbar bleiben.

Wie bereits im Vorstosstext erwähnt wurde, liegt die letzte Anpassung des Pflichtenhefts der GPK mehr als 20 Jahre zurück. Seither hat sich einiges getan: Die Gründung der soH liegt in dieser Zeit, aber auch die AKSO ist in ihrer heutigen Form entstanden. Es sind damit weitere kantonale Träger von öffentlichen Aufgaben hinzugekommen, die in § 46 des Kantonsratsgesetzes explizit als von der Geschäftsprüfungskommission zu beaufsichtigende Einheiten aufgeführt sind. Zudem hat der Regierungsrat die Richtlinien zur Public Corporate Governance erlassen und damit neue Regeln in Bezug auf den Umgang mit kantonalen Beteiligungen geschaffen.

Dass im Zuge der Ausgliederung von staatlichen Aufgaben, der Schaffung neuer verselbstständigter Einheiten und dem Erlass neuer Regelwerke die Bestimmungen des Pflichtenhefts der Geschäftsprüfungskommission nicht angepasst wurden, ist nicht auf einen bewussten gesetzgebenden Entscheid zurückzuführen, sondern ein Unterlassen. Dass angesichts der Entwicklungen somit Handlungsbedarf bei der parlamentarischen Oberaufsicht besteht, ist unbestritten. Das Pflichtenheft der GPK ist in seiner heutigen Form lückenhaft.

¹⁷ Ebenda Kap. 10.9.2 f.

Damit das Parlament und in seinem Auftrag die GPK ihre Aufsichtsaufgaben wahrnehmen können, brauchen sie die entsprechenden Instrumente. Insbesondere in der aktuellen Situation, bei der an diesen beiden Akteuren anhaltende Kritik herrscht, ist dies besonders wichtig. Wie ein Blick auf die Bundesbehörden zeigt, ist die regelmässige Prüfung des Rechenschafts- bzw. der Geschäftsberichte ein geeignetes Mittel, damit sich die Aufsichtskommissionen des Parlaments periodisch ein Bild über den Allgemeinzustand der verselbstständigten Einheiten verschaffen können und die korrekte Erfüllung öffentlicher Aufgaben prüfen können. Dies zeigen die Erfahrungen beim Bund, wo ein entsprechender Prüfungsprozess bereits etabliert ist.

Mit der Prüfung der Geschäftsberichte der verselbstständigten Einheiten ist es jedoch nicht getan: Diese ergeben zwar einen Eindruck über den Allgemeinzustand der Unternehmen und Anstalten und lassen Rückschlüsse über die Erfüllung von staatlichen Aufgaben zu. Im Fokus der parlamentarischen Aufsicht steht jedoch, wie der Regierungsrat die Eigenerinteressen vertritt und seiner Aufsichtstätigkeit nachkommt. Entsprechend ist es auch notwendig, dass zusätzlich zum Geschäftsbericht der Regierungsrat jeweils Rechenschaft gegenüber der Geschäftsprüfungskommission über den Erfüllungsgrad der strategischen Ziele und den Verlauf der Eigergespräche ablegt – wie dies im Auftragstext verlangt wird.

Durch die im Auftragstext verlangte Anpassung des Pflichtenhefts wird somit die parlamentarische Aufsicht gestärkt. Dies liegt auch im eigenen Interesse der verselbstständigten Einheiten: Bei der parlamentarischen Oberaufsicht handelt es sich um eine Prüftätigkeit – und nicht etwa um operative Eingriffe. Die Ergebnisse der Prüftätigkeit liefern wiederum wertvolle Inputs für die relativ jungen Einheiten für Optimierungen und Entwicklungen im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses. Sie geben eine wertvolle Aussensicht für die (autonom handelnden) Führungsorgane der Einheiten.

Aus den genannten Gründen beantragt die Ratsleitung die Erheblicherklärung des Vorstosses.

4. Antrag der Ratsleitung

Erheblicherklärung

Im Namen der Ratsleitung



Marco Lupi
Kantonsratspräsident



Markus Ballmer
Ratssekretär

Verteiler

Regierungsrat
Staatskanzlei
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat