

Regierungsratsbeschluss

vom 3. Dezember 2024

Nr. 2024/1972

KR.Nr. A 0056/2024 (KR)

Auftrag Geschäftsprüfungskommission: Parlamentarische Aufsicht über verselbstständigte Einheiten stärken Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

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 Eignerggespräche ablegen.

2. Begründung (Auftragstext)

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 Eignerinteressen 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 Eignerggespräche ablegen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Betroffene Organisationen

Der Auftrag betrifft die Berichterstattung der Beteiligungen des Kantons Solothurn der Kategorie A. Dabei handelt es sich um verselbständigte Organisationen und Unternehmen, welche (mit einer Ausnahme) öffentliche Aufgaben des Kantons Solothurn wahrnehmen und die entsprechenden Kriterien gemäss der Beteiligungsstrategie des Kantons Solothurn erfüllen (RRB Nr. 2023/13, § 3). Sie können in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsform ausgestaltet sein. Aktuell zählen zu diesen Organisationen die Folgenden:

- Die Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 30 Abs. 1 Sozialgesetz [SG; BGS 831.1]). Ihre öffentlichen Aufgaben ergeben sich aus dem Bundesrecht sowie aus § 29 SG. Sie nimmt sowohl bundesrechtliche als auch kantonale rechtliche Vollzugsaufgaben wahr.
- Die Solothurnische Gebäudeversicherung (SGV) als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 1 Gebäudeversicherungsgesetz [GVG; BGS 618.111]). Ihre öffentlichen Aufgaben bestehen in der Versicherung der im Kanton Solothurn gelegenen Gebäude gegen Brand- und Elementarschäden sowie im Präventions- und Feuerwehrwesen.
- Die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) als interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, welche gemeinsam mit den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt geführt wird (§ 1 Abs. 2 Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz [FHNW-Vertrag; BGS 415.219]). Sie erbringt als öffentliche Aufgabe die im mehrjährigen Leistungsauftrag festgelegten Bildungs- und Forschungsleistungen (§ 6 FHNW-Vertrag).
- Die Solothurner Spitäler AG (soH), Solothurn, als Aktiengesellschaft (§ 7 ff. Spitalgesetz [SpiG; BGS 817.11]). Der Kanton muss mindestens 67 Prozent des Aktienkapitals und der Aktienstimmen der Aktiengesellschaft halten (§ 17 Abs. 1 SpiG). Die soH betreibt aktuell das Kantonsspital Olten, das Bürgerspital Solothurn, das Spital Dornach und die psychiatrischen Dienste des Kantons Solothurn (§ 16 Abs. 1 SpiG). Aktuell ist der Kanton Alleinkaktionär der soH. Wir üben alle dem Kanton zustehenden Aktionärsrechte aus und geben dem Kantonsrat Kenntnis über die aktienrechtliche Jahresrechnung und den Jahresbericht (§ 17 Abs. 2 SpiG).

3.2 Grundsätzliche Beurteilung des Auftrags

Wir stimmen den Ausführungen in der Auftragsbegründung wie auch der Stellungnahme der Ratsleitung zum Auftrag A 0056/2024 (KR) vom 3. September 2024 nur teilweise zu. Die Grundlagen in der Verfassung des Kantons Solothurn (KV; BGS 111.1) zur Aufsicht des Regierungsrates und zur Oberaufsicht des Kantonsrates über Organisationen, die öffentliche Aufgaben des Kantons wahrnehmen, sind klar. Insbesondere trifft zu, dass gemäss Artikel 85 Absatz 2 KV bei sämtlichen Trägern öffentlicher Aufgaben (bzw. «Verwaltungsaufgaben», wie Art. 85 Abs. 1 Bst. c KV es ausdrückt) neben dem Rechtsschutz für die Bürgerinnen und Bürger auch die Aufsicht des Regierungsrates und die angemessene Mitwirkung des Kantonsrates gewährleistet sein müssen. Dies muss von Verfassungs wegen unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung der verselbständigten Trägerschaft der öffentlichen Aufgabe gelten. Es gilt namentlich auch dann, wenn öffentliche Aufgaben des Kantons, gestützt auf eine genügende gesetzliche Grundlage, ausnahmsweise privatrechtlichen Organisationen übertragen werden (Art. 85 Abs. 1 Bst. c KV). In Bezug auf die parlamentarische Oberaufsicht ist dasselbe aus Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe a KV abzuleiten. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die Verantwortung für die Aufsicht und die

Steuerung von öffentlichen Unternehmen der Regierungsrat trägt und mit der parlamentarischen Oberaufsicht sichergestellt werden soll, dass der Regierungsrat seine Aufsichts- und Führungsverantwortung gegenüber den ihm unterstellten Einheiten wahrnimmt. Eine direkte Aufsicht des Kantonsrates über diese Einheiten ist nicht vorgesehen.

Den vom Auftrag geforderten Ausbau der parlamentarischen Oberaufsicht durch die regelmässige Prüfung der jährlichen Geschäftsberichte der verselbständigten Aufgabenträger lehnen wir ab. Wir sind aber bereit, die Geschäftsprüfungskommission über den Erfüllungsgrad der strategischen Ziele zu informieren.

Bereits heute ist vorgesehen, dass wir den Kantonsrat im Rahmen des Rechenschaftsberichtes über unsere Aufsichtstätigkeit und deren Ergebnisse orientieren (§ 26 Abs. 4 RVOG). Wie in Ziffer 3.3 von der Ratsleitung korrekt wiedergegeben, rapportierten wir bisher bei der soH und der AKSO jeweils im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichts des Kantons Solothurn über die Beteiligungen. Anders war es bereits bisher bei der Solothurnischen Gebäudeversicherung, deren Geschäftsbericht wir jährlich mit unserem Antrag dem Kantonsrat zur Genehmigung weiterleiten (§ 11 Abs. 2 GVG).

Das Pflichtenheft der Geschäftsprüfungskommission, das letztmals am 1. Januar 2001 angepasst wurde, ist nicht mehr aktuell. Es muss revidiert werden. In diesem Punkt gehen wir mit der Ratsleitung und der Geschäftsprüfungskommission einig.

3.3 Beurteilung im Einzelnen

Im Folgenden halten wir fest, wie der Auftrag sich bei den vier betroffenen Organisationen umsetzen lässt und welche Rechtsgrundlagen hierfür anzupassen sind.

3.3.1 Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO)

Wie von der Ratsleitung erwähnt, handelt es sich bei der Ausgleichskasse um eine von der kantonalen Verwaltung unabhängige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 30 Abs. 1 SG). Sie nimmt Vollzugsaufgaben sowohl im Bereich des Bundesrechts als auch des kantonalen Rechts wahr (§ 29 Abs. 1 SG). Der von uns gewählte Verwaltungsrat für die AKSO und die IV-Stelle beaufsichtigt die Ausgleichskasse, IV-Stelle und Familienausgleichskassen und überwacht deren Geschäftsführung (§ 31 Abs. 3 Bst. e SG). Er genehmigt auch die Vorschläge, Jahresrechnungen und Jahresberichte der Ausgleichskasse und der kantonalen Familienausgleichskasse (§ 31 Abs. 3 Bst. f SG) und kann der Leitung der Ausgleichskasse und der IV-Stelle Weisungen erteilen (§ 31 Abs. 3 Bst. j SG). Die Aufsicht des Verwaltungsrats betrifft die Art und Weise der Geschäftsführung und der Organisation (Verwaltungsorganisation, Personalfragen, Infrastruktur), soweit sich nicht der Bund die Aufsicht vorbehalten hat (§ 10 Abs. 1 SV). In Bezug auf die Aufsicht des Regierungsrates über den Verwaltungsrat der AKSO kommen § 26 Absätze 3 und 4 RVOG zur Anwendung. Wir sind gerne bereit, die Rechtsgrundlagen bezüglich Berichterstattung der AKSO an uns sowie von uns an die GPK klarer auszugestalten. Dies kann durch eine Anpassung von § 31 SG erfolgen.

3.3.2 Solothurnische Gebäudeversicherung (SGV)

Hier besteht kein Anpassungsbedarf bei den Rechtsgrundlagen. Bereits aufgrund von § 11 Absatz 2 des geltenden Gebäudeversicherungsgesetzes unterbreiten wir den Geschäftsbericht der SGV jährlich mit unserem Antrag dem Kantonsrat zur Genehmigung. Dies ist im gerade vom Kantonsrat beschlossenen neuen Gebäudeversicherungsgesetz vom 20. März 2024 noch immer so vorgesehen (§ 12 Abs. 2).

3.3.3 Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)

Gemäss § 6 Absatz 1 des FHNW-Vertrages erteilen die Vertragskantone der FHNW einen mehrjährigen Leistungsauftrag. Die FHNW erstattet den Vertragskantonen über die Erfüllung des Leistungsauftrages, die Verwendung der Finanzierungsbeiträge und den Rechnungsabschluss jährlich Bericht (§ 6 Abs. 5 FHNW-Vertrag). Die Oberaufsicht über die FHNW obliegt den Parlamenten der Vertragskantone (§ 15 FHNW-Vertrag). Diese genehmigen den mehrjährigen Leistungsauftrag und die Berichterstattung zum Leistungsauftrag (§ 15 Abs. 1 Bst. a und c FHNW-Vertrag). Zudem besteht in diesem Bereich eine Interparlamentarische Kommission, bestehend aus je fünf Parlamentsmitgliedern pro Vertragskanton, welche die Berichterstattung zu Händen der kantonalen Parlamente vorprüft (§ 16 FHNW-Vertrag). Der Beschluss über den mehrjährigen Leistungsauftrag der FHNW sowie über die Berichterstattung dazu zu Händen der Parlamente bedarf der Zustimmung sämtlicher Regierungen der Vertragskantone (§ 17 FHNW-Vertrag). Im Bereich der FHNW erkennen wir aufgrund der geltenden Regelung keinen Handlungsbedarf.

3.3.4 Solothurner Spitäl AG (soH)

Gemäss Artikel 101 Absatz 1 KV führt der Kanton allein oder mit anderen Trägern Spitäl und Heime. Alle privaten und öffentlichen Spitäl und Heime stehen unter der Aufsicht des Kantons (Art. 101 Abs. 3 KV). Wie erwähnt (s. oben, Ziff. 3.1), wurden die vier öffentlichen Spitalstandorte des Kantons Solothurn in die Solothurner Spitäl AG (soH) eingebracht, welche als Aktiengesellschaft organisiert ist (§ 7 ff. SpiG). Der Kanton ist aktuell Alleinaktionär. Gemäss § 17 Absatz 1 SpiG muss er mindestens 67 Prozent des Aktienkapitals und der Aktienstimmen der Aktiengesellschaft halten. Die Vergütungen des Verwaltungsrates regeln wir (§ 17 Abs. 2 SpiG). Für die Vergütung von Leistungen, die durch die Sozialversicherung nicht gedeckt sind, gilt öffentliches Recht (§ 19 Abs. 2). Das Personalrecht richtet sich nach dem Staatspersonalgesetz (§ 19 Abs. 3 SpiG). Die Haftung der Aktiengesellschaft und ihres Personals richtet sich nach dem kantonalen Verantwortlichkeitsgesetz (§ 19^{bis} SpiG). Zudem ist die soH seit ihrer Gründung bis heute dem Submissionsrecht unterstellt (§ 1 Bst. d aSubG; Art. 4 Abs. 4 IVöB [BGS 721.532]). Bereits das geltende Recht bestimmt, dass wir dem Kantonsrat jeweils Kenntnis über die aktienrechtliche Jahresrechnung und den Jahresbericht geben (§ 17 Abs. 2 SpiG). Abgesehen vom Beteiligungsbericht als Bestandteil des jährlichen Geschäftsberichts des Kantons Solothurn gemäss § 24 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G; BGS 115.1), erfolgt indes bisher keine förmliche Weiterleitung des soH-Geschäftsberichts zu Händen des Kantonsrats, so wie dies etwa bei der SGV der Fall ist (s. oben, Ziff. 3.3.2). Der Geschäftsbericht der soH ist öffentlich zugänglich.

Die öffentliche Aufgabe gemäss SpiG ist die Sicherstellung der Spitalversorgung und umfasst die Spitalplanung (§ 3 SpiG), die Aufnahme von Spitälern und Geburtshäusern auf die Spitalliste (§ 3^{bis} SpiG), die Leistungsvereinbarungen (§ 3^{ter} SpiG), Rettungsdienste und Alarmzentrale (§ 3^{quater} SpiG) sowie Aus- und Weiterbildung (§ 3^{quinqies} SpiG). Diese Aufgaben werden nicht an die Spitäl delegiert, sondern verbleiben beim Kanton. Mit rund 30 inner- und ausserkantonalen öffentlichen und privaten Spitälern und Kliniken bestehen aktuell Leistungsaufträge. Die Spitäl wiederum erbringen ihre Leistungen primär gestützt auf das Bundesgesetz über die Krankenversicherung KVG. Eine Ausnahme bilden die Alarmzentrale und der Rettungsdienst, welche an die soH delegiert wurden. Diese Aufgabe ist im Globalbudget Gesundheit abgebildet und untersteht damit der Bewilligung und Kontrolle des Kantonsrates. Eine Oberaufsicht des Kantonsrates in Bezug auf die Leistungsaufträge nach KVG besteht im gleichen Ausmass wie gegenüber allen rund 30 Listenspitälern und Kliniken. Wenn aufgrund der Leistungsaufträge nach KVG die Oberaufsicht über die soH verstärkt würde, müsste diese auch die anderen rund 30 Listenspitäl und Kliniken umfassen.

Die Verstärkung der Oberaufsicht kann sich also nicht auf die Erteilung der Leistungsaufträge beziehen, sondern nur auf die Rolle des Regierungsrates in der Ausübung der Aktionärsrechte als Eigentümer (§ 17 Abs. 2 SpiG) sowie in der Aufsicht über die Einhaltung des kantonalen

Personalrechts (vgl. RRB Nr. 2005/2713, E. 4.2.1). Aufgabe des Kantonsrates ist es, im Rahmen der Oberaufsicht zu beurteilen, ob wir unsere Aufsicht über die soH rechtskonform wahrgenommen haben. Damit er dies tun kann, ist er auf Informationen angewiesen. Wir sind deshalb bereit, der GPK die neue Eigentümerstrategie zur Kenntnisnahme vorzulegen und dabei auch unsererseits über die Erfüllung der strategischen Ziele zu berichten. Dafür ist es nicht erforderlich, die gesetzlichen Grundlagen anzupassen.

3.4 Fazit

Wir stimmen somit dem Auftrag teilweise zu und erachten die Forderung nach einer Berichterstattung des Regierungsrates über den Erfüllungsgrad der strategischen Ziele als berechtigt. Anpassungen der Rechtsgrundlagen erachten wir diesbezüglich aber einzig bei der AKSO, im Sinne der obigen Ausführungen, als notwendig. Ergänzend bedarf das Pflichtenheft der GPK einer Aktualisierung, worauf GPK und Ratsleitung zu Recht hinweisen (bzgl. AKSO, FHNW und soH). Bei den Beteiligungen der Kategorie B bedarf es hingegen keiner Anpassung von Rechtsgrundlagen. Wir beantragen somit die Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit dem folgenden, geänderten Wortlaut:

Die Ratsleitung und – soweit in ihrem Zuständigkeitsbereich liegend – der Regierungsrat werden aufgefordert, die Rechtsgrundlagen, soweit (noch) nötig, dahin gehend anzupassen, dass die Rechenschafts- und Geschäftsberichte der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zur Kenntnisnahme unterbreitet werden und der Regierungsrat über den Erfüllungsgrad der strategischen Ziele informiert.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Geschäftsprüfungskommission

Verteiler

Staatskanzlei (4)
Departemente (5)
Ratsleitung (9)
Aktuariat Geschäftsprüfungskommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat