

Regierungsratsbeschluss

vom 18. November 2024

Nr. 2024/1855

Expertenbericht zur aktuellen Situation der Solothurner Spitäler AG

1. Ausgangslage

Mit RRB Nr. 2024/669 vom 30. April 2024 hat der Regierungsrat das Departement des Innern (DDI) damit beauftragt, unter Einbezug des Finanzdepartments (FD) einen externen Expertenbericht erstellen zu lassen. Dieser soll die aktuelle Situation und Positionierung der Solothurner Spitäler AG (soH), den Vorgehensplan des Regierungsrates zur finanziellen Stabilisierung der soH gemäss RRB Nr. 2024/669 vom 30. April 2024 und den Entwurf der neuen Eigentümerstrategie soH analysieren und beurteilen.

Die folgenden zentralen Fragestellungen wurden definiert:

- Wie wird die aktuelle Situation der soH beurteilt?
- Wie wird die aktuelle Positionierung der soH beurteilt?
- Wie wird der vom Regierungsrat beschlossene Vorgehensplan beurteilt?
- Wie wird der Entwurf der neuen Eigentümerstrategie beurteilt?

Drei externe Dienstleister wurden eingeladen, eine Offerte einzureichen. Aufgrund des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses wurde der Auftrag per 4. Juli 2024 an die KPMG AG (KPMG) erteilt.

Zwischen Juli und Oktober 2024 hat die KPMG Kosten-, Produktivitäts- und Leistungskennzahlen der soH analysiert, eine Benchmarking-Analyse erstellt, mit verschiedenen Leitungspersonen seitens soH Interviews geführt und basierend darauf einen umfangreichen Expertenbericht erstellt (vgl. Beilage). Der Prozess wurde durch eine Begleitgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des DDI, des FD und der soH begleitet. Die Begleitgruppe hat sich insgesamt dreimal getroffen.

2. Erwägungen

2.1 Ergebnisse des Expertenberichts

Nachfolgend werden die Zusammenfassungen der Antworten auf die vier Fragestellungen und die daraus abgeleiteten strategischen Empfehlungen wiedergegeben.

2.1.1 Wie wird die aktuelle Situation der soH AG beurteilt?

Die soH befindet sich wie viele weitere Schweizer Spitäler unter wachsendem finanziellem Druck. Diese Entwicklung ist Ausdruck tiefgreifender struktureller Herausforderungen wie die allgemeine Teuerung, steigende Lohnkosten, der Fachkräftemangel sowie starre Tarifstrukturen.

Mit einer EBITDAR-Marge (Ergebnis vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen und Mieten im Verhältnis zum Umsatz) von lediglich 3% und einem Verlust von rund 25 Millionen Franken im Jahr 2023 verfügt die soH aktuell nicht über die notwendige Leistungsfähigkeit, ihre Investitionstätigkeit aus eigener Kraft zu finanzieren. Zwar bieten die hohe Eigenkapitalquote von über 90% und die Fähigkeit, kurzfristige Verbindlichkeiten zu tilgen, vorübergehende Stabilität, doch mittelfristig stellt sich die finanzielle Situation als herausfordernd dar.

In der durchgeführten KPMG-Benchmarking-Analyse zeigt sich, dass sich die soH im Bereich der betrieblichen Kennzahlen mehrheitlich nahe den Durchschnittswerten von Vergleichsorganisationen bewegt. Auffällig sind jedoch der tiefe Anteil an Zusatzversicherten sowie die überdurchschnittlichen Fallkosten in der Akutsomatik wie auch der Psychiatrie der soH. Letztere sind unter anderem auf die personalrechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere den bestehenden kantonalen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) und die damit verbundenen Lohnstrukturen, zurückzuführen. Darüber hinaus sind ungenutzte Produktivitäts- und zusätzliche Optimierungspotenziale ein weiterer Faktor.

In Bezug auf die personalrechtlichen Rahmenbedingungen zeigt ein Vergleich der Lohnstrukturen, dass das durchschnittliche Lohnniveau aller Beschäftigten der soH um 5% höher liegt als bei vergleichbaren Leistungserbringern, wobei der aktuelle GAV eine flexible Anpassung der Lohnstruktur durch die soH weitgehend verhindert.

Zusammenfassend ist es aus finanzieller Sicht für die soH und den Kanton Solothurn unerlässlich, Massnahmen zu ergreifen, welche die finanzielle Situation der soH nachhaltig verbessern. Zentral erscheint dabei insbesondere, die hohen Fallkosten vertieft zu prüfen und dabei innerbetriebliche, standortübergreifende Massnahmen abzuleiten. Dahingehend sind auch verstärkte Diskussionen über mögliche strukturelle Anpassungen sowie Anpassungen der personalrechtlichen Rahmenbedingungen zu führen. Langfristig könnte die Einführung eines spezifischen GAV für die soH eine valable Option darstellen.

Aus betrieblicher Sicht lässt sich auf Basis einer übergeordneten Einschätzung durch KPMG festhalten, dass die soH in ihrer Struktur, Organisation und in ihren Prozessen weitgehend mit anderen Leistungserbringern vergleichbar ist. In den betrachteten Bereichen «Führungs- und Organisationsstruktur», «Governance, Controlling und Reporting» und «Immobilienmanagement» zeigt sich ein angemessener Reifegrad, was auf solide Prozesse und eine passende Ausrichtung hinweist. Im Bereich des «Prozess- und Projektmanagements» bestehen punktuelle Optimierungspotenziale, insbesondere in Bezug auf eine stärkere Zentralisierung des Prozess- und Projektmanagements innerhalb der soH, sowie einer klareren Definition der Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortlichkeitsverteilung (AKV) sowie der Eskalationsmechanismen zwischen den Standortleitungen und der zentralen Führungsebene.

Auf Basis der Analyse lassen sich folgende übergeordnete Handlungsempfehlungen ableiten:

1. Vertiefte Prüfung der hohen Fallkosten und Ableitung innerbetrieblicher, standortübergreifender Massnahmen und dahingehend auch verstärkte Diskussion über mögliche strukturelle Anpassungen.
2. Detaillierte und separierte Betrachtung des psychiatrischen Leistungsbereichs in Bezug auf die betriebswirtschaftliche Ausrichtung und Abklärung der identifizierten Ausreisser.
3. Vertiefte Analysen bezüglich Produktivität in den Bereichen der Ärzteschaft, den transversalen Bereichen, den zentralen Diensten der soH sowie konsequente Realisierung von Massnahmen zur Ergebnisverbesserung.

4. Prüfung einer stärkeren Zentralisierung des Prozess- und Projektmanagements zur Professionalisierung und Standardisierung. Dies zur Förderung eines heute nicht vorhandenen Gesamtüberblicks über alle laufenden Projekte der soH.
5. Prüfung von Anpassungen an der Organisationsstruktur bzw. klare Definition von Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortlichkeitsverteilung sowie Eskalationsmechanismen zwischen den Standortleitungen und der zentralen Führungsebene, um Transparenz zu schaffen, Reibungsverluste zu reduzieren und Entscheidungsprozesse effizienter zu gestalten.
6. Stärkung der soH bezüglich personalrechtlicher Rahmenbedingungen, insb. Prüfung von Handlungsspielräumen in den Bereichen Vertragsgestaltung und Lohnpolitik. Langfristig könnte die Einführung eines spezifischen Gesamtarbeitsvertrags für die soH eine valable Option darstellen.

2.1.2 Wie wird die aktuelle Positionierung der soH AG beurteilt?

Die soH ist mit ihrer Mehrstandortestruktur – bestehend aus drei Akutspitälern, psychiatrischen Diensten und spitalexternen ambulanten Angeboten – strategisch gut positioniert, um den kantonalen Gesundheitsmarkt umfassend zu bedienen. Sie agiert als etablierte Akteurin im kantonalen Gesundheitswesen und verfügt sowohl im stationären als auch im ambulanten Bereich über signifikante Marktanteile, wobei ihre Organisationsstruktur auch durch die geografische Struktur und Topografie des Kantons Solothurn geprägt ist.

Eine differenzierte Analyse der Eintritte von Patientinnen und Patienten verdeutlicht jedoch auch, dass die Hälfte der Behandlungen von Solothurnerinnen und Solothurnern bei Wahleintritten in ausserkantonalen Spitälern erfolgt, obwohl diese Behandlungen grossmehrheitlich mit den Leistungsaufträgen der soH gemäss Spitalliste des Kantons Solothurn abgedeckt wären. Damit steht die soH im Wettbewerb mit verschiedenen ausserkantonalen Kliniken, die ebenfalls erhebliche Marktanteile halten.

Das Leistungsangebot der soH ist breit gefächert und deckt an allen drei akutstationären Standorten mit wenigen Ausnahmen dieselben medizinischen Fachbereiche ab, wobei sich die drei Standorte in Grösse und Leistungstiefe unterscheiden. Im Leistungsbereich Psychiatrie besteht ebenfalls ein umfassendes Angebot, wobei die Versorgung der stationären Kinder- und Jugendpsychiatrie von der soH nicht abgedeckt wird und durch ausserkantonale Leistungserbringer erbracht wird.

In Bezug auf ihre Grösse, insbesondere hinsichtlich der Anzahl behandelter Fälle, ist die soH im Vergleich zu relevanten Zentrumsversorgern als mittelgrosse Akteurin positioniert. Sie steht dabei insbesondere im Wettbewerb mit anderen Zentrumsversorgern (bspw. Kantonsspital Aarau oder Kantonsspital Baselland), aber auch mit kleineren Regional- oder Privatspitälern oder mit den grösseren Universitätskliniken.

Hinsichtlich der regionalen Marktabdeckung zeigt sich, dass von jedem der zehn Bezirkshauptorte eines der drei Akutspitäler innerhalb von 30 Minuten Fahrtzeit erreichbar ist, was der Solothurner Bevölkerung schnellen Zugang zu medizinischer Versorgung garantiert. Diese Nähe wird durch die Präsenz der soH in fünf Bezirken durch ambulante Praxen und psychiatrische Dienste weiter verstärkt.

Die hohe Patientenauswanderung in andere Kantone und die damit verbundenen Marktanteilverluste bieten Potenzial für langfristige Optimierungen der Positionierung der soH. Zentral ist hierbei insbesondere die Stärkung der Marktposition der soH durch die Entwicklung gezielter Strategien zur Rückgewinnung von (ausser-)kantonalen Behandlungen mit positivem Deckungsbeitrag (insbesondere auch in Regionen mit bislang geringem Einfluss, bspw. Dorneck-

Thierstein). Zudem sollten die bestehenden Angebotsstrukturen der soH unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit evaluiert und das Angebotsportfolio sowie die Angebotsstrategie unter Berücksichtigung des Marktumfelds klar definiert werden (u.a. auch für die verschiedenen Standorte).

Für die zukünftige Versorgungs- bzw. Angebotsplanung ist es zudem ratsam, dass Kanton und soH verstärkt eine überregionale Perspektive auf Versorgungsräume einnehmen, insbesondere in der Nordwestschweiz – dies im Hinblick auf eine effizientere Ressourcenverteilung, Nutzung von Synergien sowie einer differenzierten Abstimmung der regionalen Bedarfe.

Auf Basis der Analyse lassen sich folgende übergeordnete Handlungsempfehlungen ableiten:

7. Stärkung der Marktposition der soH durch die Entwicklung gezielter Strategien zur Rückgewinnung von (ausser-)kantonalen Behandlungen mit positivem Deckungsbeitrag.
8. Evaluation bestehender Angebotsstrukturen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit, gefolgt von einer klaren Definition des Angebotsportfolios resp. der Angebotsstrategie (u.a. auch für die verschiedenen Standorte).
9. Verstärkte Einnahme einer überregionalen Perspektive auf Versorgungsräume durch Kanton und soH, insbesondere in der Nordwestschweiz – dies im Hinblick auf eine effizientere Ressourcenverteilung, Nutzung von Synergien sowie einer differenzierten Abstimmung der regionalen Bedarfe.

2.1.3 Wie wird der vom Regierungsrat beschlossene Vorgehensplan beurteilt?

Der Vorgehensplan des Regierungsrates zur finanziellen Stabilisierung der soH bietet eine gute Grundlage, um den gegenwärtigen Herausforderungen der soH zu begegnen. Mit der Erstellung dieses Vorgehensplans agiert der Kanton Solothurn im Vergleich zu anderen Kantonen weitsichtig, was als sehr positiv zu bewerten ist.

Der Plan adressiert sowohl kurzfristige betriebswirtschaftliche Massnahmen als auch langfristige strukturelle und strategische Schritte. Die klare Trennung der Zuständigkeiten zwischen Kanton und soH sowie die nachvollziehbare Zeitachse des Plans sind positiv hervorzuheben. Bei den Ausführungen zu einigen Bereichen bleibt geringfügiger Präzisionsbedarf (bspw. Konkretisierung des Handlungsfeldes «Ergebnisverbesserungsmassnahmen»). Zudem erscheint die konsequente Weiterführung der zwischen der soH und dem Kanton im Rahmen der periodischen Eigentümergespräche etablierten Erfolgskontrolle sowie des Abhängigkeitstrackings zielführend, sodass die gesetzten Ziele gemäss Vorgehensplan fristgerecht erreicht werden bzw. korrigierende Anpassungen frühzeitig vorgenommen werden können.

Auf Basis der Beurteilung lassen sich folgende übergeordnete Handlungsempfehlungen ableiten:

10. Vertiefte Detaillierung, insbesondere der Handlungsfelder «Ergebnisverbesserungsmassnahmen», «Unternehmensstrategie, Angebotsstrategie, Organisation» und «Rahmenbedingungen Personal»: Klarere Aufschlüsselung der Massnahmen sowie ihrer zeitlichen Abfolge zur Erleichterung der operativen Umsetzung sowie zur verbesserten Identifikation von Abhängigkeiten.
11. Konsequente Weiterführung der im Rahmen der periodischen Eigentümergespräche etablierten Fortschrittsüberprüfung in Verantwortung des Kantons: Fortführung der regelmässigen Fortschrittsüberprüfungen und Abhängigkeitsüberwachungen zur Sicherstellung, dass Verzögerungen in den Handlungsfeldern

frühzeitig identifiziert bzw. korrigierende Massnahmen frühzeitig ergriffen werden können.

12. Erweiterung der strategischen Dimensionen im Handlungsfeld «Unternehmensstrategie»: Berücksichtigung weiterer strategischer Elemente (nebst der Angebotsstrategie) wie eine Immobilienstrategie, Digitalisierungsstrategie, HR-Strategie und Medizinstrategie.

2.1.4 Wie wird der Entwurf der neuen Eigentümerstrategie beurteilt?

Der vorliegende Entwurf der überarbeiteten Eigentümerstrategie enthält die relevantesten Elemente gemäss den geltenden Standards einer Public Corporate Governance. Es besteht kein absehbares Risiko aufgrund potenziell fehlender Elemente. Eine Darstellung der Ausgangslage der soH kann zur Vervollständigung aufgenommen werden.

Der Entwurf gewährt der soH im Vergleich zu Eigentümerstrategien anderer Kantone einen grossen Autonomiegrad in Bezug auf die Detaillierung sowie den Umfang der in der Eigentümerstrategie festgehaltenen Ziele. In der Mehrheit sind die Eigentümerziele für die soH offen formuliert. Eine Schärfung hinsichtlich des Detaillierungsgrades und des Umfangs der Zielvorgaben ist demzufolge prüfenswert.

Auf Basis der Beurteilung lassen sich folgende übergeordnete Handlungsempfehlungen ableiten:

13. Prüfung einer Überarbeitung des Entwurfs der Eigentümerstrategie mit Fokus auf die identifizierten Optimierungspotenziale in den Bereichen Vollständigkeit, Klarheit und Zweckmässigkeit.
14. Prüfung einer Schärfung der Eigentümerstrategie hinsichtlich Umfang und Detaillierung der Zielvorgaben respektive Diskussion über den gewährten Autonomiegrad.

2.2 Beurteilung des Expertenberichts

Der vorliegende Bericht eignet sich dazu, der Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit einen Überblick über die aktuelle Situation und Positionierung der soH zu vermitteln. Die zentralen Fragestellungen werden beantwortet, die Kernaussagen des Berichts sind nachvollziehbar und die daraus abgeleiteten Empfehlungen verständlich und nachvollziehbar. Entsprechend sollen diese in den nächsten Arbeiten zur Umsetzung des Vorgehensplans (Unternehmensstrategie soH, Spitalliste, Eigentümerstrategie) vertieft geprüft und grundsätzlich berücksichtigt werden. Bei der Beurteilung des Vorgehensplans und den daraus abgeleiteten Empfehlungen ist zu berücksichtigen, dass dazu primär der Regierungsratsbeschluss vom 30. April 2024 beurteilt wurde. Seitens soH besteht eine Planung der einzelnen Elemente.

3. **Beschluss**

Gestützt auf die Erwägungen gemäss Kapitel 2 werden folgende Aufträge erteilt:

- 3.1 Der Verwaltungsrat der soH wird beauftragt, die Erkenntnisse und Empfehlungen aus dem Expertenbericht und den Ausführungen unter Ziffer 2.1.1 und Ziffer 2.1.2 im weiteren Strategieprozess und im Ergebnisverbesserungsprogramm zu prüfen und im Rahmen der Eigentümergespräche über den aktuellen Stand zu berichten.

- 3.2 Das Finanzdepartement und die soH werden beauftragt, Massnahmen zur Stärkung personalrechtlicher Rahmenbedingungen gemäss Expertenbericht und den Ausführungen unter Ziffer 2.1.1 zu prüfen.
- 3.3 Das Departement des Innern und die soH werden beauftragt, den Vorgehensplan gemäss Expertenbericht und den Ausführungen unter Ziffer 2.1.3 zu präzisieren und die Fortschrittskontrolle sicherzustellen.
- 3.4 Das Departement des Innern wird beauftragt, die Empfehlungen hinsichtlich Eigentümerstrategie gemäss Expertenbericht und den Ausführungen unter Ziffer 2.1.4 unter Einbezug des Finanzdepartements zu prüfen und wo sinnvoll zu integrieren. Dabei soll die KPMG zur weiteren Konkretisierung der Empfehlungen miteinbezogen werden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Bericht «Solothurner Spitäler AG: Aussensicht zur aktuellen Situation der Solothurner Spitäler AG (soH AG) im Auftrag des Kantons Solothurn» vom 18. Oktober 2024

Verteiler

Departement des Innern
Finanzdepartement
Bau- und Justizdepartement
Gesundheitsamt
Amt für Finanzen
Hochbauamt
Medien (elektronischer Versand durch STK Kommunikation)