

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 3. August 2009

631631

GRG NR.	08	IN 8	34
---------	----	------	----

Interpellation von Marlies Näf-Hofmann vom 13. August 2008 „Einsitznahme des Regierungsrates in den Verwaltungsrat der Spital Thurgau AG“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat nimmt zum eingangs erwähnten Vorstoss wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkungen

1. Am 10. Februar 1999 verabschiedete der Grosse Rat das Gesetz über den Verbund der kantonalen Krankenanstalten (RB 811.31), das u. a. zum Ziel hatte, die Mehrfachrollen des Kantons im Verhältnis zu seinen Spitälern einer gewissen Entflechtung zu unterziehen und den Regierungsrat, den zuständigen Departementschef und die ihm unterstellten Ämter von operativen Aufgaben zu entlasten. Es sollte eine klare Trennung zwischen politischer Verantwortung einerseits und strategisch/operativer Unternehmensführung andererseits vorgenommen werden. Die Notwendigkeit der Entflechtung verdeutlicht die nachstehende Aufstellung der dem Kanton aufgrund des Krankenversicherungsgesetzes des Bundes (KVG) und des kantonalen Gesundheitsgesetzes (RB 810.1) zufallenden Rollen:
 - Der Kanton erlässt die Spitalplanung. In dieser (politischen) Rolle legt er fest, welche Leistungserbringer welche Leistungen zu erbringen haben. Im Rahmen der Planung setzt der Regierungsrat fest, mit wie vielen Betten und an welchen Standorten die Spital Thurgau AG ihren Versorgungsauftrag zu erfüllen hat. In dieser Rolle tritt der Kanton hoheitlich auf.
 - Ebenfalls in hoheitlicher Funktion genehmigt der Kanton die von der Spital Thurgau AG mit den Krankenversicherern ausgehandelten Taxen oder setzt diese fest, wenn die Tarifpartner sich nicht einigen können.

- Der Kanton ist im Bereiche der KVG-Versicherten Leistungseinkäufer. Er bestellt demzufolge jährlich bei der Spital Thurgau AG medizinische und pflegerische Leistungen und handelt dabei mit der Spital Thurgau AG aus, welchen Preis er für die bestellten Leistungen zu erbringen hat. In dieser Rolle ist der Kanton ein Vertragspartner der Spital Thurgau AG.
 - Dem Kanton obliegt sodann die gesundheitspolizeiliche Aufsicht über die Betriebe der Spital Thurgau AG. Auch in dieser Rolle tritt der Kanton hoheitlich auf.
 - Schliesslich ist der Kanton heute nur noch indirekt, das heisst über die thurmed AG, Eigentümer der Spital Thurgau AG. Dabei vertritt der Regierungsrat das Aktienkapital. In dieser Rolle kommen ihm die gesetzlichen Aktionärsrechte zu, insbesondere die Genehmigung der Jahresrechnung und die Wahl des Verwaltungsrates.
2. Die Spital Thurgau AG, der erste schweizerische Spitalverbund in der Form einer Aktiengesellschaft, hat sich sehr gut bewährt. Sämtliche Kennzahlen haben sich überaus erfreulich entwickelt. Dies gilt insbesondere bei den Leistungskennzahlen, in finanzieller Hinsicht, bei der Entwicklung des Personalbestandes sowie in der systematischen Steuerung und Kontrolle der Qualität. Trotz hoher Qualitätsstandards haben sich die Kosten der öffentlichen Gesundheitsversorgung für den Kanton Thurgau erheblich unter den gesamtschweizerischen Werten entwickelt. Die Verselbständigung der Spitäler und die damit verbundene, konsequente Handhabung der Corporate Governance haben ohne Zweifel zur Erfolgsgeschichte der Spital Thurgau AG beigetragen. Verschiedene Studien, so auch der Comparis-Vergleich, belegen die überdurchschnittlich gute Positionierung der Spital Thurgau AG bzw. ihrer Spitäler.
 3. Im Allgemeinen wird der Regierungsrat im Verkehr mit dem Verwaltungsrat der Spital Thurgau AG durch den zuständigen Departementschef vertreten. Dieser steht in engem und regelmässigem Kontakt zum Verwaltungsratspräsidenten der Spital Thurgau AG. Der Verwaltungsrat pflegt eine offene und konstruktive gegenseitige Information mit dem zuständigen Departementschef. Dieser wird auch mit wichtigen Unterlagen (Einladungen, Traktandenlisten, Aide-mémoire, Protokolle, Reporting-Berichte etc.) bedient und laufend informiert. Damit ist zweierlei gewährleistet: Der Verwaltungsrat nimmt die unternehmerische Verantwortung wahr, und der Regierungsrat kann politische Implikationen rechtzeitig in den Entscheidungsprozess einbringen, ohne selber in die unternehmerische Verantwortung eingebunden zu sein.

Bei besonderen Fragen, wie etwa der Schaffung der Holdingstruktur im Frühjahr 2008, lädt der Regierungsrat den Verwaltungsratspräsidenten zu einer Regierungssitzung ein und lässt sich so über wesentliche und weitreichende Geschäfte direkt informieren.

Die beschriebenen Regeln der Zusammenarbeit haben sich sehr bewährt, nicht zuletzt, weil sie die eingangs geschilderte Entflechtung der Rollen des Kantons berücksichtigen und damit klare Verantwortlichkeiten schaffen. Ausserdem hat der Kanton mit dem Rahmenkontrakt und über die Finanzierung genügend Instrumente, um seine Interessen sicherzustellen.

4. Die Verflechtung zwischen politischer und unternehmerischer Ebene kann sehr problematisch sein. Als Mitglied des Verwaltungsrates hat ein Regierungsrat das Unternehmen nach den aktienrechtlichen Rechten und Pflichten (mit) zu führen, während er als Regierungsrat die politische Verantwortung für das verselbständigte staatliche Unternehmen trägt. Ein Mitglied des Verwaltungsrates hat konsequent die betriebswirtschaftlichen Interessen der Unternehmung zu vertreten, während für einen Regierungsrat in der Regel die volkswirtschaftlichen Interessen des Kantons im Vordergrund stehen müssen. Die unterschiedlichen Sichtweisen führen zu Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten, welche sich nur mit einer sauberen Entflechtung vermeiden lassen.
5. Der Regierungsrat hat die Einsitznahme von Mitgliedern des Kollegiums im Verwaltungsrat von Aktiengesellschaften auch unter haftungsrechtlichen Aspekten geprüft. Insbesondere bei rein privatrechtlichen Aktiengesellschaften gemäss Art. 620 ff. OR, wozu die EKT Holding AG und die Spital Thurgau AG gehören, kann die Vereinbarkeit der beiden Rollen problematisch sein. Erfüllt nämlich ein vom Kanton in den Verwaltungsrat einer solchen AG gewählter Vertreter fahrlässig oder vorsätzlich die aktienrechtlichen Sorgfaltspflichten nicht und erleidet die Gesellschaft deshalb einen Schaden, ist er grundsätzlich aus aktienrechtlicher Verantwortlichkeit nach Art. 754 ff. OR persönlich haftbar. Eine haftungsbegründende Pflichtwidrigkeit liegt aus aktienrechtlicher Sicht auch dann vor, wenn ein vom Kanton entsandtes Verwaltungsratsmitglied zwar mit aller objektiv gebotenen Sorgfalt handelt, aber bei Interessenkonflikten den Interessen des Kantons vor denjenigen der Gesellschaft den Vorrang gibt.

In einem solchen Fall könnte dies dazu führen, dass ein Regierungsmitglied als Verwaltungsrat persönlich haftet, obwohl bzw. weil er als Verwaltungsrat die Interessen des Kantons gewahrt, die Gesellschaft dadurch aber geschädigt hat. Für den entstandenen Schaden ist im Aussenverhältnis gemäss § 4 Abs. 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes (RB 170.3) ausschliesslich der Kanton haftbar (Staatshaftung). Zwar greifen die aufgezeigten Folgen bei einer 100 %-Beteiligung des Kantons, wie sie bei der EKT Holding AG und der Spital Thurgau AG gegeben ist, kaum. So lange nämlich die vom Kanton zu 100 % kontrollierte Aktiengesellschaft aufrecht steht, bleibt eine Klage der Gläubiger rechtlich ausgeschlossen, da deren Forderungen durch die Gesellschaftsaktiven gedeckt sind.

Anders verhält es sich bei gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaften gemäss Art. 762 OR (z. B. Vereinigte Schweizerische Rheinsalinen AG, Axpo Holding AG,), wo ausschliesslich der Kanton haftet.

Auch wenn aus haftungsrechtlicher Sicht durch die Entsendung eines Regie-

rungsmitglieds in den Verwaltungsrat einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft für den Kanton kaum Risiken zu gewärtigen sind, solange sich die Gesellschaft nicht im Konkurs befindet, ist die Vermischung der unterschiedlichen Rollen und Organ-kompetenzen als Verwaltungsrat einerseits und als Vertreter des Aktionariats aus aktienrechtlicher und aus politischer Sicht abzulehnen.

6. Bereits 2002/03, nach den Turbulenzen mit der Mittelthurgaubahn, bei welcher ein Mitglied des Regierungsrates VR-Präsident war, unterzog der Regierungsrat die Frage seiner Einsatznahme in den ausgelagerten Staatsbetrieben bzw. in Betrieben, an denen der Kanton beteiligt ist, einer kritischen Überprüfung. Als Folge dieser Überprüfung übertrug der Regierungsrat die Wahrung der Interessen des Kantons in den Verwaltungsräten der folgenden Aktiengesellschaften an externe Vertrauenspersonen: Turbo AG, Frauenfeld-Wil-Bahn, Schifffahrtsgesellschaft Untersee und Rhein, Axpo Holding AG und NOK AG. Lediglich noch bei der EKT AG (sowie später EKT Holding AG) und bei der Vereinigten Schweizerischen Rheinsalien AG delegierte der Regierungsrat weiterhin eines seiner Mitglieder in die entsprechenden Verwaltungsräte.

II. Zu den einzelnen Fragen

1. Es entspricht der vom Regierungsrat gewollten klaren Trennung zwischen politischer Verantwortung einerseits und strategisch/operativer Unternehmensführung andererseits, dass er heute keinen Einsitz im Verwaltungsrat der Spital Thurgau AG hat. Auch in den Kantonen Solothurn und Zug, die ihre Spitäler ebenfalls in der Form einer Aktiengesellschaft des Obligationenrechts verselbstständigt haben, ist der Regierungsrat nicht im Verwaltungsrat der jeweiligen AG vertreten.
2. Die Einsatznahme des damaligen Regierungsrates Dr. Philipp Stähelin erfolgte primär im Interesse eines reibungslosen Übergangs von der alten zur neuen Unternehmensstruktur. Dafür waren Erfahrung und Know-how jener Personen nötig, die einerseits die Umwandlung initiiert und vorgenommen und andererseits die Einhaltung der damit vorgenommen Zielsetzungen sicherzustellen hatten. Die Vertretung des Regierungsrates im Verwaltungsrat der Spital Thurgau AG war demnach für die Startphase vorgesehen. Dies geht auch aus verschiedenen Voten hervor, die in der vorberatenden Kommission zum Gesetz über den Verbund der kantonalen Krankenanstalten fielen (vgl. Protokoll der 3. Sitzung vom 6. November 1998, S. 10). Nach dem Ausscheiden von Dr. Philipp Stähelin aus dem Regierungsgremium entschied der Regierungsrat, den Sitz im Verwaltungsrat der Spital Thurgau AG nicht mehr einzunehmen.
3. Der Regierungsrat übernimmt im Verhältnis zur Spital Thurgau in verschiedener Hinsicht und im Interesse einer qualitativ hochstehenden Gesundheitsversorgung unserer Bevölkerung Verantwortung: Zum einen bildet er die Generalversammlung und wählt in dieser Funktion den Verwaltungsrat. Dieser vereinigt in seiner aktuellen Zusammensetzung gesundheitspolitische, betriebsökonomische, medizinische und juristische Kenntnisse und ist ohne weiteres in der Lage, die Aufgaben, die

ihm als oberste Führungsebene des Unternehmens zukommen, zu erfüllen. Zum anderen stellt der Regierungsrat mit dem jährlich zu überprüfenden Rahmenkontrakt und dem Leistungsauftrag sicher, dass die Spital Thurgau AG die ihr übertragene Versorgungsverantwortung wahrnimmt. In den vorgegebenen Kernbereichen der medizinischen Leistungen besteht für die AG kein Handlungsspielraum, sie muss diese erbringen. Die Einsitznahme des Regierungsrates im Verwaltungsrat ist somit auch unter diesem Aspekt nicht notwendig.

Wie oben dargelegt, besteht für den Verkehr zwischen Regierungsrat bzw. zuständigem Departementschef und Verwaltungsrat eine institutionalisierte Kommunikationsplattform, die es der Regierung erlaubt, sich regelmässig und in allen wichtigen Fragen ins Gremium einzubringen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass sich diese Art der Zusammenarbeit in jeder Hinsicht bewährt: Der Regierungsrat ist in die wichtigen Entscheidungsprozesse eingebunden, respektiert aber gleichzeitig die Trennung politischer Verantwortung und strategisch/operativer Unternehmensführung.

Zu erwähnen ist überdies die Zusammenarbeit auf operativer Ebene: Hier treffen sich regelmässig die Geschäftsleitung der Spital Thurgau AG und das kantonale Gesundheitsamt, das für den operativen Verkehr zwischen AG und Kanton verantwortlich ist.

4. Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die Einsitznahme des Regierungsrates in den Verwaltungsrat der Spital Thurgau AG nicht notwendig ist. Sie wäre - wie nachstehend aufzuzeigen ist - auch nicht sinnvoll.
5. Der Regierungsrat steht im Verhältnis zum Verwaltungsrat der Spital Thurgau AG keineswegs abseits. Er pflegt vielmehr eine intensive Zusammenarbeit mit dem Verwaltungsrat. Dabei nimmt der Regierungsrat einerseits seine aktienrechtlichen Kompetenzen als Vertreter des Aktionariats wahr. Andererseits überwacht er die Leistungen der Spital Thurgau AG durch den jährlich zu erneuernden Rahmenkontrakt und die jährlich neu auszuhandelnden Finanzierungsgrundlagen in der ihr übertragenen gesetzlichen Kernaufgabe, nämlich der Sicherstellung der medizinischen Versorgung der Thurgauer Bevölkerung, permanent. Mit diesen Instrumenten kann er einerseits von politischer Warte aus auf die Gesundheitsversorgung Einfluss nehmen, andererseits aber auch allfälligen Fehlentwicklungen begegnen. Dem Verwaltungsrat der Spital Thurgau AG kommt somit der notwendige Handlungsspielraum zu, um die erwähnte Kernaufgabe in unternehmerischer Hinsicht optimal zu erfüllen, er kann diese aber in ihrer Substanz nicht verändern. Auch unter diesem Aspekt besteht keine Veranlassung für eine Vertretung des Regierungsrates im Verwaltungsrat.

III. Schlussbemerkungen

Dem Gesundheitsdirektor kommen unterschiedliche Aufgaben und Rollen zu: Als Departementschef hat er die Spitalplanung, die Tarifgenehmigungen und -festsetzungen sowie den Leistungseinkauf vorzubereiten. Als Mitglied des Regierungsrates hat er die-

se Geschäfte zu genehmigen. Wäre er zugleich Mitglied des Verwaltungsrates der Spital Thurgau AG, hätte er bei allen Geschäften eine Doppelrolle inne und - in der Konsequenz – entweder bei den Vorbereitungsarbeiten als Departementschef oder als Verwaltungsrat, in jedem Fall aber als Mitglied der Genehmigungsbehörde, des Regierungsrates, in den Ausstand zu treten. Auch diese Ambivalenzen machen deutlich, dass mit einer Einsitznahme des Chefs DFS im Verwaltungsrat der Spital Thurgau niemandem, weder dem Regierungsart, noch der Spital Thurgau AG gedient wäre. Im Gegenteil würden bewährte Strukturen in Frage gestellt und erprobte Abläufe erschwert.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach