



**Postulat von Philip C. Brunner, Emil Schweizer, Erich Grob, Drin Alaj, Patrick Iten, Rita Hofer, Esther Monney und Eva Maurenbrecher  
betreffend die Vertretung des Kantons Zug im Verwaltungsrat der Zuger Kantonsspital AG**

(Vorlage Nr. 3516.1 - 17191)

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 12. März 2024

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Philip C. Brunner, Emil Schweizer, Erich Grob, Drin Alaj, Patrick Iten, Rita Hofer, Esther Monney und Eva Maurenbrecher haben am 9. Januar 2023 eine Motion betreffend die Vertretung des Kantons Zug im Verwaltungsrat der Zuger Kantonsspital AG eingereicht (Vorlage Nr. 3516.1 - 17191).

Der Kantonsrat hat den Vorstoss an der Sitzung vom 26. Januar 2023 an den Regierungsrat überwiesen und im Einvernehmen mit den Motionärinnen und Motionären in ein Postulat umgewandelt und nicht sofort behandelt.

## **1. Vorbemerkungen**

### **1.1 Hintergrund**

Die Kantonsvertretung im Verwaltungsrat geht auf die Vorgänge im Zusammenhang mit der personellen Veränderung an der Spitze der operativen Führung der Zuger Kantonsspital AG im Jahr 2008 zurück. Damals sind der Verwaltungsrat und der CEO übereingekommen, das Arbeitsverhältnis aufzuheben und den CEO per 19. November 2008 von seinen Pflichten zu entbinden. Der Kanton und die Öffentlichkeit wurden von dieser Entwicklung vollständig überrascht, was zu vielfältigen Reaktionen sowie politischen Vorstössen geführt hat.

So reichte die FDP-Fraktion am 20. November 2008 im Kantonsrat ein Postulat ein, wonach der Regierungsrat eingeladen wurde, «an der nächsten Generalversammlung der Zuger Kantonsspital AG eine Kantonsvertretung (Regierungsrat oder Kadermitarbeiter der kantonalen Verwaltung) in den Verwaltungsrat zu wählen.» Der Kantonsrat hat das Postulat an seiner Sitzung vom 17. September 2009 erheblich erklärt. Der Regierungsrat hatte die Forderung bereits im Voraus erfüllt, indem die Universalversammlung der Zuger Kantonsspital AG einen Kadermitarbeiter als offiziellen Kantonsvertreter in den Übergangs-Verwaltungsrat gewählt hatte.

Mit der Wahl einer Kantonsvertretung sollte die Verbindung zwischen dem Kanton und dem Kantonsspital gestärkt und das Kantonsspital unter Beibehaltung der privatrechtlichen Organisationsform wieder näher an den Kanton herangeführt werden. Zudem wurde der Verwaltungsrat bis auf eine Person vollständig neu besetzt und bald darauf auch die Nachfolge des Direktors geregelt. Damit hat das Kantonsspital nach den Wirren von 2008 in ruhige Gewässer zurückgefunden.

In den vergangenen 15 Jahren hat sich dieses Konstrukt sehr bewährt. Allfällige Differenzen konnten frühzeitig adressiert und konstruktiv gelöst werden. Ebenso hat die Bevölkerung Ende 2010 im Rahmen der Abstimmung über die Gesetzesinitiative «Unser Kantonsspital ist Service

public» mit 74 Prozent der Stimmen der bestehenden Organisationsform deutlich das Vertrauen ausgesprochen.

## 1.2 Kontext der Spitalplanung

Die vorliegende in ein Postulat umgewandelte Motion nimmt Bezug auf die Spitalplanung und die neue Spitalliste 2023. Laut den Ausführungen der Motionärinnen und Motionäre könnte der Kantonsvertreter dabei in einen Rollenkonflikt zwischen seiner Funktion als Verwaltungsmitarbeiter und seiner Funktion als Verwaltungsrat gekommen sein.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Tätigkeit als Verwaltungsmitarbeiter dem Amtsgeheimnis unterliegt und dieses ausnahmslos eingehalten wurde. Das Kantonsspital hatte zu keinem Zeitpunkt einen Informationsvorsprung.

Zudem wurde der speziellen Situation bewusst Rechnung getragen, indem die Verantwortung für den Prozess der Spitalplanung explizit bei der damaligen Generalsekretärin angesiedelt wurde und für die strategische Beratung ein externer Experte beauftragt wurde. Auch bei der Behandlung des Geschäfts im Regierungsrat wurden einzig die damalige Generalsekretärin und der Kantonsarzt als Fachpersonen beigezogen. Die unabhängige Meinungsbildung des Gesundheitsdirektors und des Gesamtregierungsrats war somit jederzeit vollumfänglich gewährleistet.

Schliesslich ist zu betonen, dass auch die gesundheitspolizeiliche Aufsicht über die Spitäler unabhängig organisiert ist. Sie wird durch das Amt für Gesundheit wahrgenommen. Der Kantonsvertreter ist nicht involviert.

## 2. Stellungnahme zum Postulatsanliegen

### 2.1 Ausgangslage

Zwar sind Interessenkonflikte der Kantone im Zusammenhang mit den Spitälern nicht ausgeschlossen, indem Kantone einerseits hoheitliche Aufgaben wahrnehmen und andererseits selbst Besitzer von Spitälern sind. Doch ist diese Konstellation nicht nur historisch gewachsen, sie wird durch kantonale Parlamente und in Volksabstimmungen auch immer wieder neu bestätigt, indem eine Reduktion der Kantonsbeteiligung oder eine Privatisierung bei Spitälern politisch meist chancenlos ist – abgesehen von der Umwandlung in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft oder in eine selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt, bei denen die Kantone als Hauptaktionär oder als Gesetzgeber einen wichtigen Einfluss behalten.

Dem Einfluss sind aber Grenzen gesetzt. Zum einen bestehen detaillierte gesetzliche Regelungen in den verschiedenen Bereichen. Zum andern müssen sämtliche Entscheide gegebenenfalls einer gerichtlichen Überprüfung standhalten. Von der Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung wird denn auch intensiv Gebrauch gemacht, so dass die Kantone bei zentralen Fragen oft nicht das letzte Wort haben.

### 2.2 Bedeutung der Eigentümerinteressen

Als Eigentümer der Zuger Kantonsspital AG stellt sich für den Kanton Zug die Frage, ob und in welchem Umfang er Einfluss auf das Unternehmen ausüben soll. Vorerst ist festzuhalten, dass das Kantonsspital einen gesetzlichen Auftrag hat (Art. 1 des Gesetzes über das Zuger Kantonsspital [BGS 826.12]), den es sicherzustellen gilt. Entsprechend wird die Beteiligung im Verwaltungsvermögen und nicht im Finanzvermögen geführt.

Gleichzeitig ist mit der Beteiligung ein gewisses Risiko verbunden. Dieses ist bei Spitälern durchaus erheblich, wie Schlagzeilen aus jüngster Zeit belegen:

- Schock im Aargau – das grösste Spital braucht 240 Millionen vom Staat, sonst droht der Konkurs (NZZ, 18.11.2022)
- St. Gallen schießt nochmals 163 Millionen in Spitäler ein (Südostschweiz, 30.11.2022)
- Felix Platter-Spital – Ein Riesenabschreiber mit Ansage: Basel-Stadt verliert 100 Millionen Franken (bz Basel, 16.03.2023)
- Berner Inselgruppe will nach hohem Verlust Spitäler schliessen (Handelszeitung, 22.03.2023)
- Das Spital Uster braucht dringend Geld, sonst geht es in Konkurs (Tages-Anzeiger, 1.11.2023)
- Gopfried Stutz – Warum viele Spitäler auf der Intensivstation liegen (Blick, 22.04.2023)

Nicht selten wird davon ausgegangen, dass Kantonsspitäler aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags über eine implizite Staatsgarantie verfügen. Diese Annahme zeigt sich denn auch in gewissen Fällen im Credit Rating eines Spitals (zugunsten des Spitals) oder sogar eines Kantons (zulasten des Kantons). Tatsächlich sind es meist die öffentlichen Trägerschaften, welche im äussersten Fall einspringen müssen, sei es durch Notkredite, Kapitalaufstockungen oder ausserordentliche Abschreibungen.

Eine aktive Rolle der Eigentümerschaft rechtfertigt sich aber nicht nur aus einer Risikooptik. Die Bedeutung eines Spitals geht weit darüber hinaus. So ist etwa das Zuger Kantonsspital mit mehr als 1000 Mitarbeitenden, davon ca. 180 in Aus- und Weiterbildung, die grösste Unternehmung im Besitz des Kantons – mit einem Umsatz von über 100 Millionen Franken sowie mehr als 11 000 stationären und rund 50 000 ambulanten Patientinnen und Patienten pro Jahr.

### 2.3 Wahrnehmung der Eigentümerinteressen

Die Eigentümerinteressen lassen sich auf verschiedene Weise wahrnehmen. Beispielsweise kann man sich auf die periodische Wahl des Verwaltungsrats beschränken und die Geschicke des Unternehmens ganz diesem anvertrauen. Oder man kann den Verwaltungsrat mit einer Kantonsvertretung ergänzen, um eine institutionalisierte Verbindung zum Kanton zu schaffen. Oder man definiert eine mehr oder weniger detaillierte Eigentümerstrategie, welche vom Spital befolgt werden muss. Oder man verlangt ein regelmässiges Reporting zu verschiedenen betrieblichen und finanziellen Kenngrössen. Schliesslich ist auch eine Kombination der verschiedenen Ansätze möglich.

Dabei gibt es keinen Königsweg. Dies zeigte sich etwa beim Kantonsspital Aarau. Der Kanton Aargau verfügt über sehr differenzierte Regeln zur Public Corporate Governance, und zwar bestehend aus Richtlinien zur Public Corporate Governance, einem Kommentar zu den Richtlinien zur Public Corporate Governance, einem Dreikreismodell zum Einsatz der Steuerungsinstrumente und einem Leitfaden zur Festlegung von Eigentümerzielen und Stossrichtungen. Dazu kommen Eigentümerstrategien für die einzelnen Beteiligungen, ein halbjährlicher Beteiligungsreport sowie jährliche Datenblätter pro Beteiligung. Dennoch sah sich der Kanton Aargau gezwungen, in der Jahresrechnung 2022 eine Rückstellung über 240 Millionen Franken für einen ungeplanten Finanzhilfebeitrag an die Kantonsspital Aarau AG zu bilden. Umgekehrt hat sich am Beispiel der Zuger Kantonsspital AG im Jahr 2008 gezeigt, dass ein rein funktional ausgerichteter Verwaltungsrat der speziellen Situation eines Kantonsspitals auch nicht immer gerecht werden kann.

## 2.4 Zuger Lösung

Mit der Delegation einer Kantonsvertretung in den Verwaltungsrat hat der Kanton Zug einen ebenso pragmatischen wie unbürokratischen Ansatz gewählt. Das vom Kantonsrat erheblich erklärte Postulat aus dem Jahr 2008 verlangte die Wahl eines «Regierungsrats oder Kadermitarbeiters der kantonalen Verwaltung». Allerdings wären bei einem Mitglied des Regierungsrats Interessenkonflikte unvermeidbar. Denn der Regierungsrat ist die massgebende Behörde für die wichtigsten Entscheide im Zusammenhang mit der Spitalversorgung (Versorgungsplanung, Tarifgenehmigung, Finanzierung etc.). Derweil ist die Vertretung durch eine Verwaltungsmitarbeiterin oder einen Verwaltungsmitarbeiter weit weniger heikel, zumal auf eine klare Trennung der Zuständigkeiten geachtet wird (vgl. obige Ausführungen zur Spitalplanung und Aufsicht).

Schliesslich ist von Bedeutung, dass der Kantonsvertreter im Verwaltungsrat keinerlei finanziellen oder andere Vorteile aus dieser Funktion hat. So fällt die vom Kantonsspital ausgerichtete Entschädigung für die Tätigkeit im Verwaltungsrat in vollem Umfang an den Kanton. Damit besteht für den Kantonsvertreter auch in persönlicher Hinsicht kein Anreiz, andere Interessen als diejenigen des Kantons zu vertreten. Insbesondere besteht für ihn kein Anlass, dem Kantonsspital irgendwelche unbotmässigen Vorteile zu verschaffen.

Zusammengefasst: Die Kantonsvertretung vertritt die Interessen des Kantons beim Kantonsspital. Sie vertritt nicht die Interessen des Kantonsspitals beim Kanton.

## 2.5 Alternative

Das Postulat verlangt, dass für die Kantonsvertretung «eine Vertrauensperson ausserhalb der (zentralen oder dezentralen) Kantonsverwaltung zu mandatieren» sei. Diese könne «die Interessen des Kantons Zug tatsächlich unabhängig und sachlich in die Zuger Kantonsspital AG einbringen» und sei «unabhängig von direkten oder indirekten Instruktionen des Kantons Zug.»

Dabei stellt sich jedoch die Frage, wie sich eine solche Kantonsvertretung von den übrigen Verwaltungsrätinnen und Verwaltungsräten unterscheiden würde. Denn diese kommen alle von ausserhalb der zentralen oder dezentralen Kantonsverwaltung. Ebenso sind sie als vom Kanton gewählte Verwaltungsratsmitglieder gehalten, die Interessen der Eigentümerschaft, also des Kantons, unabhängig und sachlich einzubringen. Und sie sind unabhängig von direkten oder indirekten Instruktionen des Kantons. Entsprechend bestünde kein Unterschied zwischen einer Kantonsvertretung gemäss dem vorliegenden Vorstoss und den anderen Verwaltungsratsmitgliedern, so dass sich die Wahl einer Kantonsvertretung erübrigen würde.

## 3. Fazit

Zielsetzung der Kantonsvertretung im Verwaltungsrat war und ist es, die Verbindung zwischen dem Kanton und dem Kantonsspital zu stärken und das Kantonsspital unter Beibehaltung der privatrechtlichen Organisationsform wieder näher an den Kanton heranzuführen. Um dieses Ziel zu erreichen, benötigt die entsprechende Person eine direkte Verbindung zum Kanton. Ebenso benötigt sie spezifische Kenntnisse des Gesundheitswesens. Denn die Interessen des Kantons lassen sich nur sehr beschränkt generell-abstrakt definieren. Vielmehr ergeben sie sich dynamisch aus dem operativ-strategischen Kontext der kantonalen Gesundheitspolitik. Deshalb verfügt eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter aus der entsprechenden Fachdirektion über die besten Voraussetzungen, um eine wirksame Vertretung des Kantons sicherzustellen.

Auch andere Kantone kennen entsprechende Regelungen. So wird beispielsweise der Kanton Zürich im Spitalrat des Universitätsspitals durch die stellvertretende Generalsekretärin der

Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich vertreten. Analog repräsentiert beim Luzerner Kantonsspital der Leiter des Bereichs Gesundheit des Luzerner Gesundheits- und Sozialdepartements den Kanton Luzern im Verwaltungsrat.

Das Modell einer Kantonsvertretung durch eine Kadermitarbeiterin oder einen Kadermitarbeiter der kantonalen Verwaltung ist bestens etabliert und bewährt. Eine Änderung wäre nicht im Interesse des Kantons Zug.

#### **4. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Postulat von Philip C. Brunner, Emil Schweizer, Erich Grob, Drin Alaj, Patrick Iten, Rita Hofer, Esther Monney und Eva Maurenbrecher betreffend die Vertretung des Kantons Zug im Verwaltungsrat der Zuger Kantonsspital AG vom 9. Januar 2023 (Vorlage Nr. 3516.1 - 17191) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 12. März 2024

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser