



Untersuchung der Vorkommnisse am Spitalzentrum Biel AG

(Auftrag des Grossen Rates an die OAK vom
28. März 2011, gestützt auf die Motion M 014 / 2011
Moser/Blank)

**Bericht und Antrag der Oberaufsichtskom-
mission an den Grossen Rat vom 6. Dezem-
ber 2011**

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	3
2.	Zusammenfassung	3
3.	Ausgangslage	4
3.1	Ereignismässige Ausgangslage	4
3.2	Auftrag des Grossen Rates an die OAK und Zuständigkeiten der OAK	5
3.3	Rechtliche Ausgangslage im Bereich des Spitalwesens	6
3.4	Vorgehen der OAK	7
4.	Abklärungen durch die Oberaufsichtskommission in Bezug auf ihre Zuständigkeiten	9
5	Feststellungen und Beurteilungen der OAK	11
5.1	Feststellungen und Beurteilungen zu Ziffer 1 des Motionsauftrags	11
5.1.1	Grundsätzliche Beurteilungsaspekte	11
5.1.2	Kontakte zwischen Regierungsrat / GEF und der Spitalzentrum Biel AG	12
5.1.3	Einhaltung der Eigentümerstrategie	12
5.1.4	Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion	13
5.1.5	Zulässigkeit der Interventionen und Einflussnahmen des Regierungsrats / der GEF	14
5.1.6	Verpflichtungen der Spitalzentrum Biel AG gegenüber dem Kanton gemäss Eigentümerstrategie	15
5.1.7	Interne Aufarbeitung des Falles Knecht durch die SZB AG	16
5.1.8	Zuständigkeiten von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung	16
5.1.9	Betriebssicherheit	17
5.1.10	Anpassungen der Eigentümerstrategie und weitere Massnahmen	17
5.2	Feststellungen und Beurteilungen zu Ziffer 2 des Motionsauftrags	18
5.2.1	Rolle des Verwaltungsrats bei der Mandatierung der Verwaltungsratspräsidentin als CEO ad interim	18
5.2.2	Rahmenbedingungen beim Entscheid des Verwaltungsrats zur Mandatierung der Verwaltungsratspräsidentin als CEO ad interim	19
5.2.3	Mandatierung von Mitgliedern des Verwaltungsrats mit operativen Aufgaben	19
5.3	Feststellungen und Beurteilungen zu Ziffer 3 des Motionsauftrags	21
6.	Zusammenfassende Schlussfolgerungen der OAK	23
7.	Antrag der Oberaufsichtskommission	24

1. Vorbemerkung

Im November 2008 wurde der damalige Direktor (CEO) des Spitalzentrums Biel (SZB AG) vom Verwaltungsrat freigestellt und im Februar 2009 fristlos entlassen. Im Raum steht der Verdacht auf Unregelmässigkeiten in Bezug auf Spesen, Überzeit- und Ferienentschädigungen. In dieser Angelegenheit laufen derzeit zwei zivilrechtliche und ein strafrechtliches Verfahren. Aus Gründen der strikten Beachtung der Gewaltentrennung kann sich ein Organ der parlamentarischen Oberaufsicht während dieser Verfahren mit den dabei zur Diskussion stehenden Fragestellungen nicht befassen. Die Frage der Berechtigung der an den früheren CEO gerichteten Vorwürfe war deshalb ausdrücklich, auch gemäss Motionsauftrag, nicht Gegenstand der Untersuchungen der OAK. Diese hat dazu keine Abklärungen vorgenommen und ist auch zu einer Beurteilung in der Sache nicht in der Lage. Die Abklärungen der OAK bezogen sich auftragsgemäss auf das Verhalten des Regierungsrats, der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) und des Verwaltungsrats der SZB AG.

2. Zusammenfassung

Die Oberaufsichtskommission des Grossen Rates (OAK) wurde vom Grossen Rat am 28. März 2011 mit der Untersuchung der Vorkommnisse um das Spitalzentrum Biel AG beauftragt. Konkret zur Diskussion stehen die Wahrnehmung der Aufsichtspflichten durch den Regierungsrat und die Gesundheits- und Fürsorgedirektion, die Vereinbarkeit der Nichtveröffentlichung des Bélaz-Berichts durch den Regierungsrat mit dem Öffentlichkeitsprinzip sowie die Rolle des Verwaltungsrats bei der Mandatierung der VR-Präsidentin als CEO und einzelner Mitglieder des Verwaltungsrats.

Die gemäss Motion zu untersuchenden Vorkommnisse betreffen den Kanton einzig in seiner Rolle als Aktionär.

Es liegt eine gesetzlich und mit ergänzenden Dokumenten verankerte klare Ausgangslage vor: Die Regionalen Spitalzentren (RSZ) sind als Aktiengesellschaften ausgestaltet, deren Führung einem unabhängigen Verwaltungsrat obliegt. Der Kanton, in der Regel Alleinaktionär, steuert über die Eigentümerstrategie und über die Generalversammlung. Es bestehen klare Rollenzuweisungen für die verschiedenen Akteure.

Zwischen dem strategischen und dem operativen Geschäft gibt es einen gewissen Unschärfebereich gerade auch für die Aufsicht durch Regierungsrat und GEF, der fallbezogen interpretiert werden muss.

Betreffend Wahrnehmung der Aufsichtspflichten durch den Regierungsrat (RR) und die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) stellt die OAK fest,

- dass eine unterbrochslose Kommunikation zwischen RR / GEF und dem Verwaltungsrat der SZB AG und eine sorgfältige Befassung mit der zur Diskussion stehenden Materie durch RR / GEF stattgefunden haben;
- dass RR / GEF die sich aus der Eigentümerstrategie ergebende Rollenverteilung angemessen praktiziert und die Eigentümerstrategie korrekt wahrgenommen haben;
- dass RR / GEF ihre Aufsichtsfunktion permanent, zeitgerecht und mit der erforderlichen Differenzierung wahrgenommen haben;
- dass die Interventionen und Einflussnahmen von RR / GEF, in Berücksichtigung der durch die Eigentümerstrategie und das Obligationenrecht gegebenen Beschränkungen, angemessen waren und schliesslich in der weitgehenden personellen Erneuerung des Verwaltungsrats mündeten;

- dass aufgrund seiner ausschliesslichen rechtlichen Kompetenzen der Verwaltungsrat zuständig war für die Beauftragung der Präsidentin des Verwaltungsrats mit dem Vorsitz der Geschäftsleitung, und nicht der Regierungsrat oder die GEF;
- dass der erforderliche Aufbau von internen Kontrollsystemen und -instrumenten im SZB zu lange nicht energisch genug vorangetrieben worden ist und dass der Verwaltungsrat sich zur Übernahme von operativen Aufgaben veranlasst sah;
- dass die Betriebssicherheit des Spitalzentrums Biel und die Gesundheit der Patientinnen und Patienten zu keiner Zeit in Frage gestellt waren;
- dass der Regierungsrat mit Änderungen der Eigentümerstrategie bereits Konsequenzen aus dem Vorgefallenen gezogen hat.

Generell kann die OAK zusammenfassend feststellen, dass der Regierungsrat und die GEF im Sinne der Autonomie, die gemäss der Eigentümerstrategie den Spitalträgern zuzugestehen ist, die ihnen obliegenden Aufsichtsaufgaben, stets in Berücksichtigung der gegebenen Ausgangslage, angemessen, flexibel, mit den nötigen Differenzierungen und im Wesentlichen auch zeitgerecht erfüllt haben.

Für die OAK ist das Verhalten des Verwaltungsrats der SZB AG in den zur Diskussion stehenden Entscheidzeitpunkten in den wesentlichen Punkten nachvollziehbar, auch wenn sie die Lösung mit einer Doppelfunktion VR-Präsidium / Vorsitz Geschäftsleitung grundsätzlich als suboptimal betrachtet. Mit einer frühzeitigeren Information des Regierungsrats über die geplante Freistellung des CEO und mit einer vollständigeren Information der Öffentlichkeit über die tatsächlichen Gründe und Problemstellungen, die zunächst zu einer Freistellung geführt hatten, hätten Mutmassungen über ein Verdecken von Sachverhalten den Boden entzogen werden können.

Die OAK beurteilt die Situation mit den Mandatierungen verschiedener Verwaltungsräte mit operativen Aufgaben als wenig befriedigend, weil damit einer Verwischung von Strategie und operativem Geschäft Vorschub geleistet wurde und weil das Spital gerade aufgrund der Vorkommnisse mit der Ablösung des CEO im Fokus einer interessierten Öffentlichkeit stand.

Unter Einräumung des Umstands, dass es einen gewissen Ermessensspielraum gibt, erachtet die OAK die Nichtveröffentlichung des Berichts Bélaz durch den Regierungsrat wegen tatsächlichem Vorliegen von überwiegenden privaten Interessen im Sinne der gesetzlichen Vorgaben als nachvollziehbar. Die OAK kann keine Gründe erkennen, um das Handeln des Regierungsrats als falsch zu verurteilen. Allenfalls wäre verfahrensmässig eine Optimierung mit einer Teilveröffentlichung möglich gewesen.

3. Ausgangslage

3.1 Ereignismässige Ausgangslage

Als Folge von internen und externen Abklärungen und gestützt auf die dabei festgestellten Auffälligkeiten bei Bezügen des CEO und seines Stellvertreters wurde der CEO der SZB AG, Herr Paul Knecht, vom Verwaltungsrat der SZB AG Ende November 2008 zunächst wegen Krankheit freigestellt und Ende Februar 2009 fristlos entlassen. Danach wurde durch das zuständige Untersuchungsrichteramt von Amtes wegen ein Ermittlungsverfahren eröffnet. Die Präsidentin des Verwaltungsrats, Frau Irène Truffer, übernahm per 1. Januar 2009 ad interim auch die Funktion des CEO. Der Regierungsrat verzichtete auf Grund des Prinzips der Gewaltentrennung auf jegliche Intervention oder Stellungnahme bis zum erfolgten Abschluss des Verfahrens und sah sich in Anbetracht des ebenfalls anstehenden Zivilverfahrens auch nicht in der Lage, die Rechtmässigkeit der Entlassung des Direktors der SZB AG zu beurteilen. Demgegenüber orientierte der entlassene Direktor die Öffentlichkeit wiederholt mit Erklärungen oder Pressekonferenzen und erhöhte damit den

Druck auf die Beteiligten (Regierungsrat, GEF, Verwaltungsrat SZB AG). Innerhalb des Verwaltungsrats bildeten sich zwei Lager.

Die internen Schwierigkeiten und Streitigkeiten spitzten sich zu und führten schliesslich dazu, dass ein Teil der Mitglieder des Verwaltungsrats Anfang 2010 den Rücktritt der Präsidentin forderten. Die Minderheitsaktionärin, die „Stiftung Wildermeth“ beantragte zuhanden der Generalversammlung vom 23. Juni 2010 sogar die Nicht-Wiederwahl der Präsidentin und eines VR-Mitgliedes. Der Regierungsrat, der mit dem Verwaltungsrat der SZB permanent in Kontakt war, sich von diesem über den Fortgang der Entwicklung informieren liess und auch seine Erwartungen an die vom Verwaltungsrat zu leistenden Voraussetzungen formulierte, entschied sich schliesslich, auch gestützt auf einen von ihm in Auftrag gegebenen externen Bericht (Bericht Bélaz), den Verwaltungsrat per Ende 2010 neu zu besetzen und damit einen Grossteil der bisherigen Mitglieder auszuwechseln. Bereits zuvor war an den Generalversammlungen 2009 und 2010 dem Verwaltungsrat die Décharge in Bezug auf die Tatbestände, die zur fristlosen Entlassung von ex-CEO Knecht geführt haben, nicht erteilt worden. Die Situation mit den nicht geklärten Vorwürfen an den früheren CEO, den sich hinziehenden strafrechtlichen Voruntersuchungen und den offenbar auch von aussen wahrnehmbaren Schwierigkeiten innerhalb des Verwaltungsrats lösten verschiedene politische Vorstösse¹ aus, die vom Regierungsrat, der den Ergebnissen der Voruntersuchungen nicht vorgehen wollte und der sich auf die in der Eigentümerstrategie definierte Rollenverteilung abstützte, offenbar nicht für alle befriedigend beantwortet werden konnten. Zudem hatte der Regierungsrat den Bericht Bélaz der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht, wonach er durch eine Indiskretion publik wurde. Mit Beschluss des Grossen Rates vom 28. März 2011, im Sinne der Überweisung der Motion Moser/Blank (Motion 014/2011, eingereicht am 24. Januar 2011, dringlich erklärt am 31. Januar 2011), wurde die OAK beauftragt, die Vorkommnisse am Spitalzentrum Biel AG zu untersuchen.

3.2 Auftrag des Grossen Rates an die OAK und Zuständigkeiten der OAK

Mit der Überweisung der Motion M 014/2011 Moser/Blank erteilte der Grosse Rat der OAK den folgenden Auftrag:

Die Oberaufsichtskommission (OAK) wird ersucht, im Zusammenhang mit den Vorkommnissen rund um das Spitalzentrum Biel (SZB AG) folgende Fragen zu untersuchen und dem Grossen Rat Bericht zu erstatten:

- 1. Haben der Regierungsrat und die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) ihre Aufsichtspflicht gegenüber den Organen der SZB AG wahrgenommen?*
- 2. Rolle des Verwaltungsrates bei der Mandatierung der VR-Präsidentin als CEO (in Doppelfunktion) und einzelner VR-Mitglieder?*
- 3. Lässt sich die Nichtveröffentlichung des Bélaz-Berichts mit dem Öffentlichkeitsprinzip vereinbaren?*

Noch vor der Überweisung der Motion hatte die OAK in ihrer Stellungnahme zuhanden des Büros des Grossen Rates darauf aufmerksam gemacht,

- dass konkret zu untersuchen wäre, ob der Regierungsrat in jedem Fall die ihm möglichen Massnahmen und Aktivitäten als Aufsichtsorgan wahrgenommen hat;
- dass eine allfällige Einsichtnahme der OAK in die Protokolle des Verwaltungsrates, eine Voraussetzung um Ziffer 2 des Motionsauftrags umzusetzen, nicht zugesichert werden kann und die entsprechende rechtliche Frage zuerst noch vertieft geprüft werden müsste;

¹ Interpellation Simon 100-2009, Interpellationen Blank/Moser 081-2010 und Moser/Blank 193/2010 sowie die Motion Blank/Moser 080-2010.

- dass Personen, die heute nicht mehr in einem Anstellungsverhältnis zum Kanton oder zu einem Träger öffentlicher Aufgaben gemäss Art. 95 Kantonsverfassung stehen, von der OAK nicht befragt bzw. einvernommen werden können, denn die OAK verfügt diesbezüglich über weniger Befugnisse als eine Parlamentarische Untersuchungskommission.

Die Zuständigkeit der OAK zur Ausführung des Auftrags des Grossen Rates ist gegeben. Gestützt auf Art. 22 des Gesetzes über den Grossen Rat hat die Oberaufsichtskommission die generell formulierte Aufgabe der Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung und damit auch über die Rechtmässigkeit, Zielkonformität, Effizienz, Wirksamkeit, Risikobehaftung und Angemessenheit des Verwaltungshandelns und den diesem zugrundeliegenden rechtlichen Bestimmungen. Konkret geht es darum, in einem Fall wie dem hier vorliegenden die Begründungspflicht der zuständigen Träger von öffentlichen Aufgaben gegenüber einem mandatierten parlamentarischen Organ geltend zu machen. Zu den Einheiten, die der Oberaufsicht unterstehen, gehören ausdrücklich auch die sogenannten „anderen Träger öffentlicher Aufgaben“, die in der Kantonsverfassung unter Art. 95 erfasst sind. Es geht dabei insbesondere um Anstalten und Institutionen des privaten und öffentlichen Rechts, denen die Ausführung von kantonalen Aufgaben übertragen ist. Zu diesen Institutionen gehören unter anderem auch die Regionalen Spitalzentren und damit die Spitalzentrum Biel AG.

In Wahrnehmung ihres Auftrags hatte sich die OAK auch mit der rechtlichen Ausgangslage im Bereich des Spitalwesens auseinanderzusetzen (vgl. dazu nachstehend Ziffer 3.3). Mit der dabei zur Diskussion stehenden Eigentümerstrategie hatte sie sich bereits zuvor aus anderem Anlass eingehend befasst. Gemäss Motionsauftrag hat sie nicht die Aufgabe, das rechtliche Konstrukt der RSZ als Aktiengesellschaften zu prüfen und gestützt darauf Beurteilungen vorzunehmen. Ihre Erkenntnisse lässt sie aber in den hier vorliegenden Bericht einfließen.

3.3 Rechtliche Ausgangslage im Bereich des Spitalwesens

Mit dem in einer Volksabstimmung genehmigten revidierten Spitalversorgungsgesetz (SpVG) vom 5. Juni 2005 sind die Regionalen Spitalzentren (RSZ) als privatrechtliche Aktiengesellschaften ausgestaltet (Art. 37 SpVG). Die Organisation der RSZ richtet sich nach dem OR und nach den Statuten (Art. 38 SpVG). Intern werden sie damit gemäss den Bestimmungen des Obligationenrechts gesteuert; die Ernennung und Abberufung der mit der Geschäftsführung beauftragten Personen erfolgt allein durch den Verwaltungsrat (Art. 20 der Statuten der SZB). Es handelt sich um eine Aufgabe, diese diesem nicht entzogen werden kann und somit nicht übertragbar ist (Art. 716a OR). Die politische Aussensteuerung erfolgt mittels Spitalliste, Leistungsverträgen und aufsichtsrechtlichen Instrumenten (Stand 2011). Der Kanton ist Leistungseinkäufer bei den RSZ. Im Rahmen des „*Gesamtkonzepts der Aufsicht und des Controllings gegenüber den kantonalen Beteiligungen, Unternehmen und Institutionen*“ vom 3. März 2010 hat der Regierungsrat eine Eigentümerstrategie für die RSZ erlassen. Der Kanton erteilt den Erbringern von Spitalleistungen Betriebsbewilligungen (Art. 71 SpVG). Dabei ist es Aufgabe der GEF, zu prüfen, ob die für die Bewilligung erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Alle Erbringer von Spital- und Rettungsleistungen sind unabhängig vom Abschluss eines Leistungsvertrags der kantonalen Aufsicht unterstellt (Art. 70 SpVG). Die GEF hat die Einhaltung der Bewilligungen zu beaufsichtigen. Die Spitäler haben der kantonalen Aufsichtsbehörde die nötigen Auskünfte zu gewähren und Einsicht in Akten zu verschaffen. Die Organe der Leistungserbringer (RSZ) können sich gegenüber der Aufsichtsbehörde nicht auf gesetzliche Geheimhaltungspflichten berufen. (Art. 71 Abs. 4 SpVG). Gemäss Art. 41 Abs. 5 Kantonsverfassung beaufsichtigt der Kanton die öffentlichen und privaten Einrichtungen des Gesundheitswesens.

Die gemäss Motion 014-2011 (Auftrag an die OAK) zu untersuchenden Vorkommnisse betreffen den Kanton einzig in seiner Rolle als Aktionär, da die Aufsicht über die Betriebsbewilligung nicht zur Diskussion steht, was der Regierungsrat bereits zuvor mit Schreiben an OAK vom 16.2.2011 bestätigte. Die dem Kanton als Aktionär gegenüber den RSZ zustehenden Rechte und Pflichten

werden durch den Regierungsrat wahrgenommen (Art. 39 Abs. 1 SpVG). Der Kanton ist bestrebt, den RSZ betriebliche Handlungsspielräume zu verschaffen, soweit dies rechtlich möglich und sachlich gerechtfertigt ist (Art. 40 Abs. 2 SpVG). Die Einflussmöglichkeiten des Kantons in seiner Rolle als Aktionär sind durch das OR begrenzt. Der Kanton berücksichtigt bei der Wahl des Verwaltungsrats eines RSZ die regionalen Interessen im Rahmen der ihm zustehenden Aktionärsrechte angemessen. Die Kantonsvertreter dürfen nicht der kantonalen Verwaltung angehören (Art. 39 Abs. 3), mit anderen Worten, der Kanton selbst nimmt trotz seiner Rolle als Allein- oder Hauptaktionär nicht Einsitz in die Verwaltungsräte der RSZ. Anlässlich der OAK-Sitzung vom 11. August 2009 war von Seiten der GEF bestätigt worden, dass der „Hebel“ des Kantons nicht der Verwaltungsrat sein kann, sondern dass er seinen Einfluss via Leistungsaufträge und Spitalliste geltend machen muss. Es wurde dabei auch bestätigt, dass bei Schwierigkeiten, wenn das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit und die Qualität der Führungsarbeit der Verwaltungsräte verloren gehen könnte, personell die Konsequenzen gezogen werden müssen. Generell wird vermieden, punktuell bis in operative Fragen hinein Anträge zu stellen. Es gehört auch nicht zu den Aufgaben des Gesundheits- und Fürsorgedirektors, personelle Entscheide der verantwortlichen Gremien mit persönlichen Gesprächen zu begleiten (Antwort RR auf Interpellation Blank/Moser 081-2010).

Grundlage für die Wahrnehmung der Aufsicht des Regierungsrats ist insbesondere das bereits erwähnte „Gesamtkonzept der Aufsicht und des Controllings gegenüber den kantonalen Beteiligungen, Unternehmen und Institutionen“. Die zugehörigen einzelnen Aktivitäten werden darin aufgeführt.

Der von der OAK als Experte beigezogene Prof. Georg Müller bestätigte in einem Hearing vor dem zuständigen Ausschuss der OAK, dass die vorerwähnte Darstellung der rechtlichen Ausgangslage im Spitalwesen zutreffend ist. Er hielt insbesondere fest, dass zwischen der Fachaufsicht, wie sie im Spitalversorgungsgesetz geregelt und zur Wahrnehmung der GEF übertragen ist, und der allgemeinen Aufsicht zu unterscheiden ist. Im Falle der Motion Moser/Blank (Auftrag an die OAK) steht die allgemeine Aufsicht zur Diskussion. Gutachter Müller stellte fest, dass sich der Regierungsrat bei der allgemeinen Aufsicht gegenüber den in Aktiengesellschaften organisierten Regionalen Spitalzentren stark zurückzuhalten und die Steuerung vor allem über die Eigentümerstrategie wahrzunehmen hat, wie dies von Gesetz und Verordnung festgelegt ist. Die Aufgabe des Regierungsrats ist zu überwachen, ob die Vorgaben der Eigentümerstrategie eingehalten werden. Der Regierungsrat hat als Aktionär nicht am operativen Geschäft teilzunehmen.

Die Lösung im Sinne des revidierten Spitalversorgungsgesetzes (SpVG) vom 5. Juni 2005 mit den Regionalen Spitalzentren (RSZ) als privatrechtliche Aktiengesellschaften hat somit zur Konsequenz, dass den strategischen und operativen Leitungsorganen der RSZ mehr Handlungsfreiheiten zugestanden worden sind. Im Gegenzug sind die direkten Interventions- sowie die Informationsmöglichkeiten von Regierung, Zentralverwaltung und Parlament reduziert worden; es liegt ein eindeutiger Kontrollverlust vor. Diesen Aspekt gilt es bei der Würdigung der Vorkommnisse am Spitalzentrum Biel und des Verhaltens von Regierungsrat und GEF zu berücksichtigen. Der Kontrollverlust entsprach seinerzeit einem ausdrücklichen politischen Willen.

3.4 Vorgehen der OAK

Am 28. März 2011 erfolgte mit der Überweisung der Motion 014-2011 Moser/Blank die Auftragserteilung an die OAK. Gestützt auf den Antrag des die Untersuchung durchführenden Ausschusses GEF/POM der OAK² vom 6. April 2011 verabschiedete das Plenum der OAK das Vorgehenskon-

² Personelle Zusammensetzung des Ausschusses GEF/POM der OAK: Walter Neuenschwander (Leitung); Christoph Grimm, Christian Hadorn, Roland Matti, Moritz Müller. Die Sitzungen des Ausschusses (Ausnahme: Einsichtnahme in Protokolle) sind grundsätzlich offen für alle Mitglieder der OAK. Verschiedene andere Mitglieder der OAK beteiligten sich gelegentlich an den Arbeiten des Ausschusses, dabei regelmässig Elisabeth Hufschmid.

zept an seiner Sitzung vom 28. April 2011. Die Abklärungen wurden gemäss den folgenden Schritten durchgeführt:

- Einholen einer vollständigen Chronologie (2008 – 2010) der Vorkommnisse bezüglich der Informationen, die der Regierungsrat und die GEF hatten und den Aktivitäten und Massnahmen, die sich daraus ergeben haben, inklusive Beschlüssen des Regierungsrats und der GEF und die zugehörige Korrespondenz (eingegangen bei der OAK am 16. Juni 2011)
- Beantwortung ergänzender Fragen zur Chronologie durch die GEF vom 14. Juli 2011
- Schriftliche Beantwortung eines Fragenkataloges der OAK durch den Regierungsrat (datierend vom 22. Juni 2011)
- Ersuchen OAK an den Verwaltungsrat der SZB AG um Einsichtnahme der OAK in Protokolle des Verwaltungsrats (mit im Grundsatz positiver Antwort des Verwaltungsrats vom 27. Mai 2011)
- Schriftliche Beantwortung eines Fragenkataloges der OAK durch den Verwaltungsrat der SZB AG (datierend vom 23. Juni 2011)
- Einholen eines Rechtsgutachtens bei Prof. Georg Müller / PD Stefan Vogel (Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich), betreffend Aufsichtspflichten des Regierungsrats und der GEF bei den RSZ und betreffend Einsichtnahme der OAK in Protokolle des Verwaltungsrats der SZB AG (Gutachten vom 7. Juli 2011)
- Einholen eines Rechtsgutachtens beim Rechtsdienst des Ratssekretariates des Grossen Rates Bern betreffend rechtliche Prüfung und Beurteilung der Begründung des Regierungsrats auf Nichtveröffentlichung des Berichts Bélaz gestützt auf die Bestimmungen des Informationsgesetzes (Gutachten vom 21. Juni 2011)
- Hearing des Ausschusses mit dem Regierungsrat (RR Perrenoud und RR Käser als Vertreter der Gesundheitsdelegation des Regierungsrats) vom 23. August 2011
- Hearing des Ausschusses mit Prof. Georg Müller vom 23. August 2011
- Hearing des Ausschusses mit einer Delegation des SZB (Verwaltungsratspräsident Sidler, Verwaltungsratsmitglied Paroz, CEO Letsch) vom 24. August 2011
- Ergänzende schriftliche Stellungnahme der GEF vom 29. September 2011
- Einsichtnahme in Protokolle des Verwaltungsrats der SZB AG am Sitz der SZB AG in Biel vom 11. Oktober 2011 durch eine kleine Delegation aus den Reihen des Ausschusses GEF/POM (Teilnahme von Seiten SZB: Verwaltungsratspräsident Sidler, CEO Letsch)
- Hearing des Ausschusses mit ex VR-Präsidentin und ex-CEO ad interim Irène Truffer vom 11. Oktober 2011
- Ausserordentliche Sitzungen des Ausschusses GEF/POM vom 29. Juni 2011, 18. Juli 2011, 15. September 2011, 11. Oktober 2011, 18. Oktober 2011 und 1. Dezember 2011
- Sitzungen des Plenums der OAK vom 27. Oktober 2011 (Verabschiedung des Schlussberichts zuhanden der Konsultation des Regierungsrats) und vom 8. Dezember 2011 (Verabschiedung des Schlussberichts zuhanden des Grossen Rates)

Die OAK ist ausnahmslos von allen von ihr beigezogenen Stellen und Personen fristgerecht und in der erforderlichen Substanz mit den von ihr verlangten Informationen bedient worden. Sie konnte deshalb ihre Untersuchungen ohne Verzögerungen gemäss dem im Frühjahr festgelegten Zeitplan durchführen.

Das Gutachten Müller / Vogel, das sich nicht auf die Vorkommnisse am Spitalzentrum Biel bezieht, sondern grundsätzliche rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit Fragen der Aufsicht und Oberaufsicht bei ausgelagerten Trägern öffentlicher Aufgaben behandelt³, wird nicht publiziert. Es kann beim Ratssekretariat eingesehen werden.

³ Dies sind, neben den Ausführungen unter Ziffer 4, kurz zusammengefasst die wichtigsten Aussagen des Gutachtens:

- Als wichtiger Sachverhalt hat sich deutlich herausgeschält, dass es zu unterscheiden gilt zwischen
 - dem **Verfahren der Aufsicht / Oberaufsicht**, das in Bezug auf Häufigkeit, Intensität, Detailbezogenheit etc. den Trägern öffentlicher Aufgaben – Anstalten, Aktiengesellschaften, Stiftungen etc. – eine grössere Autonomie und einen grösseren Entscheidungsspielraum zuzugestehen hat und deshalb nicht gleich sein kann wie bei der Zentralverwaltung, und

4. Abklärungen der Oberaufsichtskommission in Bezug auf ihre Zuständigkeiten

Bezugnehmend auf Ziffer 2 des Motionsauftrags (Rolle des Verwaltungsrates bei der Mandatierung der VR-Präsidentin als CEO (in Doppelfunktion) und einzelner VR-Mitglieder) stellte sich für die OAK das Problem, dass sie dazu in die Protokolle des Verwaltungsrats Einsicht nehmen müsste. Es stellte sich für sie somit die grundsätzliche Frage, ob sie überhaupt berechtigt ist, in Unterlagen einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft Einsicht zu nehmen.

In ihrem Gutachten kommen die von der OAK konsultierten Rechtsexperten zu differenzierten Schlussfolgerungen in Bezug auf die hier interessierende Fragestellung. Dabei ist zunächst zu beachten, dass eine Diskussion der allfälligen Einsichtsrechte der OAK in Protokolle des Verwaltungsrats einer Aktiengesellschaft nicht isoliert betrachtet werden darf, sondern im Kontext der Aspekte Aufsicht und Oberaufsicht, für die Regierung und Parlament zuständig sind, gesehen werden muss. In Bezug auf Informationen, die bei einer privaten Aktiengesellschaft eingeholt werden müssen, stehen somit sowohl die Regierung wie auch das Parlament vor einem Problem.

Grundsätzlich wird die Aufsicht über privatisierte Aufgabenträger primär mit Hilfe der gesellschaftsrechtlichen Mitwirkungs- und Kontrollrechte ausgeübt. Eine Einsichtnahme in Protokolle des Verwaltungsrats ist dabei weder für die Regierung noch für das Parlament vorgesehen, denn die Wahl einer privatrechtlichen Organisationsform nimmt in Kauf, dass beide Behörden sich mit einem Kontrollverlust abfinden müssen.

-
- den **Kontrollinstrumenten und Kontrollmethoden**, deren Einsatz situationsspezifisch zu entscheiden ist, wo aber grundsätzlich ungeachtet des Status der beaufsichtigten Einheit keine Unterschiede bestehen.
 - Zu unterscheiden ist zwischen der **Fachaufsicht** (Kontrolle der Einhaltung der Leistungsverträge, d.h., ob die Leistungen der staatlichen und privaten Spitäler genügen und die Qualität stimmt; es geht auch um finanzielle Aspekte, also um alles, was mit den Abgeltungen im Rahmen der Leistungsverträge zu tun hat; dazu kommt die Aufsichtstätigkeit im Rahmen der Prüfung, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für bestimmte Tätigkeiten erfüllt sind) und der **allgemeinen Aufsicht**, die sich mit übergeordneten Aspekten auseinandersetzen hat (Führungsfragen, Personalfragen, die nicht direkt etwas mit der Qualität des Personals im fachlichen Bereich zu tun haben, Managementfragen und bis zu einem gewissen Grad Finanzfragen).
 - Bei verselbständigten Trägern öffentlicher Aufgaben hat sich die Oberaufsicht an den Regierungsrat zu wenden; erst mit dessen Kenntnis / Einwilligung kann sich die Oberaufsicht auch mit den Trägern direkt befassen. (praktizierter Status quo der OAK)
 - Es ist zutreffend, dass im Rahmen der allgemeinen Führung und Aufsicht nichts passieren darf, was den fachlichen Vorgaben widerspricht; dies zu kontrollieren ist Aufgabe der Aufsicht / Oberaufsicht.
 - Das Bundesprivatrecht, das Obligationenrecht, setzt der Einsichtnahme in die Akten einer Aktiengesellschaft aus primär privatrechtlichen Überlegungen heraus Grenzen, was grundsätzlich auch für eine Aktiengesellschaft gilt, bei der ein Kanton Allein- oder Hauptaktionär ist. Mittels Vereinbarungen können für die normale Aktiengesellschaft zusätzliche Rechte eingeräumt werden, die über das hinausgehen, was das Obligationenrecht ausdrücklich vorsieht. Dazu braucht es aber eine gesetzliche Grundlage im Spitalversorgungsgesetz.
 - Die OAK hat nach geltendem Recht (Grossratsgesetz) die Kompetenz, direkt mit dem Verwaltungsrat einer AG, die Trägerin öffentlicher Aufgaben ist, Kontakt aufzunehmen. (praktizierter Status quo der OAK)
 - Gegen die Einsichtnahme von Kantonsvertretern in die Organe der verselbständigten Träger spricht vor allem, dass damit die Trennung von Strategie und Operation durchbrochen wird. Es gäbe auch gewisse Haftungsprobleme. Über den Vertreter, der im Verwaltungsrat ist, wird der Kanton bei einem Fehlentscheid haftbar. Der Vorteil wäre, dass der Kanton über den Vertreter im Verwaltungsrat direkter an Information herankommen kann.
 - Eine Aktiengesellschaft hat zwei Vorteile (ein Set an Regeln, zu welchem es bereits viel Praxis und viele Entscheide und somit eine grosse Rechtssicherheit gibt; die Möglichkeit der finanziellen Beteiligung von Dritten). Alle anderen Aspekte (Verselbständigung, die Trennung von Operation und Strategie, und die Autonomie, welche die Tagespolitik daran hindert, ins Geschäft einzugreifen) können auch mit öffentlich-rechtlichen Anstalten erreicht werden, wenn das Gesetz entsprechend ausgestaltet wird. Die öffentlich-rechtliche Anstalt hat gegenüber der Aktiengesellschaft den Vorteil, dass man in der Organisation viel freier ist.
 - Die Einsichtnahme in Protokolle des Verwaltungsrats ist unter gewissen Voraussetzungen möglich, stellt jedoch eine Einschränkung der Freiheit des Führungsorgans und allenfalls eine Einschränkung der diesem zugestandenen Freiheit dar. Mit dem Recht zur Einsichtnahme in die Protokolle kann der Willensbildungsprozess im Verwaltungsrat beeinflusst werden.

Der Aktionär verfügt über ein Auskunftsrecht an der Generalversammlung und kann Einsichtsrechte in Unternehmensdokumente (welche dies sind, wird vom Bundesgericht grosszügig ausgelegt) geltend machen. Informationen können jedoch verweigert werden, wenn Geschäftsgeheimnisse oder schutzwürdige Interessen der Gesellschaft tangiert werden. Zuständig für die Beschlüsse auf Einsichtsgewährung ist der Verwaltungsrat. Ist der Aktionärskreis klein, werden die Informationsrechte grosszügiger umschrieben. Die dem Aktionär zustehenden Auskunfts- und Einsichtsrechte können auf statutarischem Weg nicht erweitert werden. Möglich wäre eine Vereinbarung über die Einsichtnahme, wenn keine absoluten Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Bei einer 100%-Beteiligung dürfte sich der Verwaltungsrat einem Einsichtsbegehren des Aktionärs kaum verschliessen können. Ein bloss formell privatisiertes öffentliches Unternehmen kann sich gegenüber dem Staat nicht auf eine geschützte „Privatsphäre“ berufen, so dass Einsichtnahmen möglich wären, sofern alle Beteiligten einverstanden sind.

Die Gutachter machen darauf aufmerksam, dass mit der Einsichtnahme in Protokolle des Verwaltungsrats stark in die Organisation der Gesellschaft eingegriffen wird und dass damit die Gefahr einer zumindest teilweisen Mitsteuerung durch den Kanton (Regierungsrat, GEF) entsteht. Als Alternative könnte der Kanton einen Vertreter im Verwaltungsrat einsitzen lassen, wodurch er zu Informationen gelangt und sich argumentativ in Entscheidungen einbringen kann. Dadurch kann jedoch ein Widerspruch entstehen zwischen der Treuepflicht als Verwaltungsrat und der Informationspflicht gegenüber dem Kanton. Ob die Schweigepflicht für staatliche Vertreter im Verwaltungsrat gelockert werden darf, wird von den Rechtsexperten offenbar unterschiedlich beurteilt. Bei Einpersonen-AGs (wie die RSZ) ist die Situation jedoch eher so, dass eine Geheimhaltung gegenüber staatlichen Stellen nicht angebracht ist. Derzeit verzichtet der Kanton Bern darauf, in die Verwaltungsräte der RSZ Einsitz zu nehmen, gerade auch, um sich nicht in operative Fragen einzumischen. Sollte von dieser strikten Regelung abgewichen werden, würden die Gutachter die Beteiligung des Staates mit einem Vertreter im Verwaltungsrat gegenüber anderen Möglichkeiten bevorzugen.

Anders als bei privatrechtlich organisierten Aufgabenträgern (wie Aktiengesellschaften) verfügt der Kanton bei öffentlich-rechtlichen Organisationsformen über die volle Organisationshoheit. Sofern sich der Gesetzgeber systemkonform verhält, kann er grundsätzlich beliebige Aufsichtsmittel vorsehen, auch deshalb, weil im öffentlichen Recht bestimmte Aufsichtsmittel ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage zugelassen sind. Bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt handelt es sich somit um ein flexibel einsetzbares Gebilde. Wegen dessen Autonomie müssten allfällige Aufsichtsbefugnisse detaillierter gesetzlich geregelt werden. Bei Missständen und Rechtsverstössen kann sich der Regierungsrat bei einer Intervention auf allgemeine aufsichtsrechtliche Prinzipien stützen.

Obwohl die OAK aufgrund der geltenden rechtlichen Bestimmungen, und damit auch in Absenz von Bestimmungen, welche durch Sonderregelungen eine Einsichtnahme ermöglichen könnten, keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Protokolle des Verwaltungsrats der SZB AG hatte, wurde ihr diese Einsicht im Grundsatz gewährt, allerdings verbunden mit gewissen Restriktionen. Eine direkte Einsicht in die Protokollunterlagen war nicht möglich; dem Ausschuss wurden, gestützt auf von ihm zuvor formulierte Fragestellungen, indirekt einzelne Protokollinhalte zugänglich gemacht. Namen von Personen wurden zum Schutz ihrer Rechte abgedeckt. Die Einsichtnahme erfolgte durch eine kleine Delegation des Ausschusses GEF/POM.

5. Feststellungen und Beurteilungen der OAK

5.1 Feststellungen und Beurteilungen zu Ziffer 1 des Motionsauftrags

5.1.1 Grundsätzliche Beurteilungsaspekte

Bei einer Beurteilung der Wahrnehmung der Aufsichtspflicht gegenüber Organen der SZB AG durch Regierungsrat und GEF sind die folgenden Aspekte von grundsätzlicher Bedeutung:

- Bei den Vorkommnissen am Spitalzentrum Biel liegt eine Problemlage vor, die sich sukzessive im Laufe der Monate entwickelt hat und deren Zustandekommen zu Beginn in der schliesslich resultierenden Form nicht absehbar war. Bei einer Beurteilung muss deshalb insbesondere beachtet werden, dass diese im Nachhinein, in Kenntnis aller bisherigen Vorkommnisse, geschieht. Eine Beurteilung zum heutigen Zeitpunkt kann sich auf mehr Informationen stützen, als die Entscheidträger zu einem definierten früheren Zeitpunkt zur Verfügung hatten. Bei der Beurteilung müsste stets auch die Frage zur Diskussion stehen, welcher alternative Entscheid zu einem früheren Zeitpunkt vertretbar bzw. angemessen gewesen wäre und inwiefern für einen solchen die erforderlichen Rechtsgrundlagen vorhanden gewesen wären.
- In Bezug auf die Aufsicht und Oberaufsicht über die Regionalen Spitalzentren (RSZ) unterscheiden die von der OAK beigezogenen Gutachter zwischen der generellen aufgabenbezogenen Aussensteuerung der RSZ und den konkreten Aufsichtsvorschriften gemäss Art. 70 f. SpVG (Fachaufsicht durch Direktion). Die allgemeine Aufsicht kommt dann zum Tragen, wenn es um Fragen der Führung, des Personal- und des Finanzwesens geht; sie stützt sich primär auf aktienrechtliche Mittel. Dagegen stehen bei der nach einem einheitlichen Massstab vorzunehmenden Fachaufsicht die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen der Tätigkeit und die Qualität der Leistungen im Zentrum. Die GEF hat dabei zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen der Tätigkeit in den Spitälern erfüllt sind und ob die Leistungen in entsprechender Qualität erbracht werden. Zu erwarten ist, dass die Spitäler selber über ein eigenes Controlling-System verfügen. Allgemeine Aufsicht und Fachaufsicht verhalten sich subsidiär und ergänzend. Die allgemeine Aufsicht kann sich nicht Informationen auf dem Weg über die Fachaufsicht beschaffen. Gemäss seiner Eigentümerstrategie steuert der Kanton die Spitalversorgung über die im SpVG und dem KVG vorgegebenen Instrumente (Leistungsverträge nur bis und mit 2011) und nur nachgeordnet über seine Eigentümerfunktion an den Trägerschaften. Dem Regierungsrat stehen grundsätzlich alle ihm zur Verfügung stehenden und als geeignet erscheinenden Mittel zur Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion zur Verfügung, wobei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten ist. In diesem Sinne sind Kontaktaufnahmen mit dem Verwaltungsrat ein geeignetes Instrument. Neben der Abberufung des Verwaltungsrats gibt es für den Regierungsrat, auch gemäss der Eigentümerstrategie, keine weiteren Möglichkeiten für direkte Massnahmen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrats. Möglich wären Instruktionen an die Mitglieder des Verwaltungsrats bzw. die Entsendung von mandatierten Mitgliedern durch den Regierungsrat, was allerdings mit etlichen Nachteilen verbunden wäre (u.a. Durchbrechen der Trennung von Strategie und operativem Geschäft). Bei der gemäss Motionsauftrag zur Diskussion stehenden Problematik handelt es sich um eine solche der allgemeinen Aufsicht.
- Die Umsetzung des neuen, im Jahre 2005 vom Volk angenommenen Spitalversorgungsgesetzes mit den Regionalen Spitalzentren als privatrechtliche Aktiengesellschaften stellte einen eigentlichen Paradigmenwechsel dar. Damit änderten sich auch die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Verwaltungsrat und dem CEO des Spitals. Die zuvor dominierende Stellung des Direktors wurde relativiert. Zur Sicherstellung einer Knowhow-Kontinuität wurden zunächst die Verwaltungsräte in den RSZ bestätigt. Sämtliche Regionalspitäler benötigten eine gewisse Zeit, um die Anpassung an die neuen Gegebenheiten vorzunehmen. Dazu gehört auch der Aufbau der internen Kontroll- und Controllinginstrumenten und -mechanismen. In der Regel er-

folgten diese Neuausrichtungen in den Spitälern geräuschlos. Im Fall Biel lag offenbar die Situation vor, dass der bisherige Direktor seine dominante Stellung über den Paradigmenwechsel hinaus erhalten konnte; parallel dazu war der Aufbau der neuen Instrumente von der Geschäftsleitung zu wenig entschlossen vorangetrieben worden und vom Verwaltungsrat auch nicht mit ausreichendem Engagement darauf hingewirkt worden, weshalb diese zum Zeitpunkt des Aufbrechens der hier zur Diskussion stehenden Problematik in ungenügender Form vorhanden waren. Es muss dabei von einem nicht ausreichenden Funktionieren der SZB-internen Kontrollmechanismen gesprochen werden, was so von keiner Seite bestritten wird. Die ungenügenden instrumentellen Voraussetzungen, die zunehmende Beschäftigung des Verwaltungsrats – nicht nur der Präsidentin – mit operativen Angelegenheiten, die gebotene Zurückhaltung mit Informationen angesichts der laufenden richterlichen Voruntersuchungen und der wachsende Druck von aussen haben zu einer offensichtlichen Überforderung des Verwaltungsrats und zu einer Akzentuierung der internen Spannungen geführt. Dies waren die strukturellen Bedingungen, welche mit dazu beitrugen, dass es im Fall des Spitalzentrums Biel zu den bekannten Vorkommnissen kommen konnte. In der Zwischenzeit sind die erforderlichen Kompetenzbereinigungen vorgenommen und eine effektive und umfassende Geschäftskontrolle installiert worden. Desgleichen wurde unlängst ein neues Geschäftsreglement verabschiedet.

- Nach der Einleitung einer untersuchungsrichterlichen Voruntersuchung hielten sich der Regierungsrat und die GEF mit Aussagen in der Sache bewusst zurück, in der Absicht laufende Untersuchungen nicht zu beeinflussen. Ein solches Vorgehen entspricht den üblichen Gepflogenheiten, hatte aber auch die unbefriedigende Konsequenz, dass der Regierungsrat bei der Beantwortung von politischen Vorstössen nicht in der an sich wünschenswerten Tiefe informieren konnte. Im Weiteren ist zu beachten, dass gewisse Entscheide des Regierungsrats bereits seit längerer Zeit in Vorbereitung waren, als entsprechende Begehren auf politischer Ebene formuliert worden sind.

5.1.2 Kontakte zwischen Regierungsrat / GEF und der Spitalzentrum Biel AG

Die OAK untersuchte, ob in Bezug auf die Anzahl der Kontakte sowie in Bezug auf die Substanz der Inhalte der Kontakte eine Kommunikation zwischen RR / GEF einerseits und der SZB AG andererseits stattgefunden hat. Die der OAK vorliegenden detaillierten Unterlagen zeigen auf, dass die Kommunikation zwischen RR / GEF und SZB AG unterbrochlos stattgefunden hat. Sie variiert in ihrer Anzahl und Intensität entsprechend den jeweils aktuellen Vorkommnissen und ist durch die Vorgaben der Eigentümerstrategie und des Obligationenrechts begrenzt. In erster Linie stand die GEF mit der SZB AG in Kontakt. In der Regel ist die Kontaktaufnahme von der GEF vorgenommen worden. Diese war der eigentlich aktive Partner in der zur Diskussion stehenden Sache. Die Kommunikation erfolgte, soweit in den Unterlagen feststellbar, in korrekten Bahnen. Je nach der zur Diskussion stehenden Fragestellung ist die inhaltliche Substanz unterschiedlich. Es kann festgestellt werden, dass seitens RR / GEF eine korrekte und ausführliche Befassung mit der zur Diskussion stehenden Materie stattgefunden hat.

5.1.3 Einhaltung der Eigentümerstrategie

Die OAK untersuchte, ob der Philosophie der Eigentümerstrategie nachgelebt wurde, derzufolge der Kanton als Eigentümer und Leistungseinkäufer nicht im Verwaltungsrat Einsitz oder über diesen Einfluss nimmt, damit dieser unabhängig entscheiden und betriebliche Handlungsspielräume wahrnehmen kann, und ob der Kanton sich nicht in operative Belange bzw. in die Binnensteuerung des Spitals eingemischt hat. Die der OAK vorliegenden detaillierten Unterlagen zeigen auf, dass der Philosophie von Seiten des Kantons (Gesamtregierungsrat, RR Perrenoud, GEF) konsequent nachgelebt worden ist. RR Perrenoud hat sich stets geweigert, den Personalentscheid der SZB AG in der Öffentlichkeit zu kommentieren, ebenso hat er sich korrekterweise geweigert, zu einem laufenden Straf- und Zivilverfahren Stellung zu nehmen. Zu diskutieren wäre allenfalls, ob bei Vorliegen von erheblichen Problemsituationen eine klärende Intervention des Regierungsrats erfolgen

muss. Selbst wenn einer solchen Interpretation zugestimmt werden könnte, wäre wohl umstritten, wann eine Problemsituationen so beschaffen ist, dass sie eine Intervention, die eine solche entgegen den vereinbarten Regelungen wäre, erfolgen müsste. Eine Intervention zum Zeitpunkt der Entlassung des CEO wäre problematisch gewesen, weil dabei klar in den Kompetenzbereich des Verwaltungsrats eingegriffen worden wäre. Angesichts des Umstands, dass entsprechende Entscheide und die interimistische Einsetzung der Präsidentin des Verwaltungsrats in die Funktion des CEO vom Verwaltungsrat einstimmig beschlossen wurden, ergab sich für den Regierungsrat zu jenem Zeitpunkt kein Anlass für eine Intervention. Ein wichtiger Aspekt liegt auch im Umstand vor, dass der Regierungsrat sich stets auf seine Kontrollaufgabe gemäss Art. 70 ff. SpVG bezogen hat, in welchen der Spitalbetrieb, d.h. die Leistungserbringung, zur Diskussion steht, d.h. diejenige Aufsichtsaufgabe, die gemäss den von der OAK beigezogenen Gutachtern quantitativ und qualitativ im Vordergrund zu stehen hat. Weil dieser von den Vorkommnissen nicht betroffen worden ist, hat sich für den Regierungsrat auch kein Bedarf für die Einleitung eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens ergeben. Aus der Perspektive des Gesamtinteresses und in Berücksichtigung des Umstands, dass nicht immer ganz klar zwischen dem Strategischen und dem Operativen abgegrenzt werden kann, wäre allenfalls zu diskutieren, ob die Exekutive (Regierungsrat / GEF), auch wenn sie nicht direkt zuständig ist, trotzdem intervenieren müsste, wenn sie die einzige ist, die intervenieren kann, und auch die einzige ausser dem SZB ist, die von einem Umstand Kenntnis hat, der für das Spital als Ganzes schädlich ist. Dies ist eine grundsätzliche Erwägung, die auch zu berücksichtigen hat, dass dabei ein gewisses Ermessen mit im Spiel ist. Für die OAK ergibt sich jedoch kein begründbarer Anlass für eine Kritik am Verhalten des Regierungsrats bzw. der GEF im Zusammenhang mit ihrer Wahrnehmung der Eigentümerstrategie.

5.1.4 Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion

Die OAK untersuchte, ob feststellbar ist, dass der Regierungsrat / die GEF die von ihnen zu erwartenden Aufsichtsfunktionen gegenüber der SZB AG wahrgenommen haben. Es geht hier um die allgemeine, der strategischen Ebene zugeordnete Aufsicht und nicht um die Fachaufsicht. Die der OAK vorliegenden detaillierten Unterlagen zeigen auf, dass der Regierungsrat und insbesondere die GEF ihrer Aufsichtsfunktion permanent und in der erforderlichen Differenzierung nachgekommen sind. Es kann festgestellt werden, dass die GEF verschiedentlich interveniert hat, z.B.,

- indem sie die Kontakte zwischen dem Verwaltungsrat und der GEF, da es sich um eine allgemeine Aufsichtsaufgabe handelte, auf die richtige Ebene zog (Generalsekretariat / Gesundheits- und Fürsorgedirektor; zunächst war vom Verwaltungsrat das Spitalamt kontaktiert worden);
- indem sie verschiedentlich eine Stellungnahme zum Stand der Dinge beim Verwaltungsrat eingefordert hat;
- indem sie bei allen RSZ die Einholung von Informationen über Entschädigungen des Verwaltungsrats, über Drittaufträge, über die Handhabung von Rückvergütungen etc. angefordert hat;
- indem sie sich bei der SZB AG nach stichhaltigen Argumenten für die fristlose Entlassung erkundigt hat (am Ursprung des Ganzen standen wie bereits oben erwähnt ungenügende interne Kontrollinstrumente im SZB);
- indem RR Perrenoud sich nach den Gründen für das Versagen der Kontrollmechanismen erkundigt hat;
- indem RR Perrenoud den Verwaltungsrat aufgefordert hat, intern vertrauensbildende Massnahmen zu ergreifen (aufgrund eines Unbehagens in einem Teil der Ärzteschaft).

Regierungsrat und GEF reagierten sofort, als sie von internen Problemen im Verwaltungsrat erfuhr, und liessen diese extern abklären (Bericht Bélaz), zuerst noch in der Absicht, die Funktionsfähigkeit des VR wieder herzustellen, danach, um die Neubesetzung des Verwaltungsrats vorzubereiten.

Im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion stellte sich für die OAK auch die Frage, ob der Regierungsrat / die GEF die Entscheide der Verwaltungsräte der RSZ hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den Interessen des Eigentümers prüfen, und nach welchen Kriterien allenfalls interveniert wird. Der Regierungsrat wies darauf hin, dass eine Prüfung einzelner Beschlüsse des Verwaltungsrats systemwidrig und auch praktisch nicht machbar wäre. Erwartet wird, dass der Verwaltungsrat die Eigentümerstrategie beachtet. Interventionen werden in der Regel im Rahmen der strategischen Führungsgespräche und bei allfälligen ad-hoc-Gesprächen vorgenommen. In gravierenden Fällen müsste der Eigentümer mit den Instrumenten der Nichtwiederwahl oder mit der Abberufung des Verwaltungsrats die Konsequenzen ziehen. Dies hat er bekanntlich mit der faktischen Abwahl von vier der damals sechs Mitglieder des Verwaltungsrats und einer Neuzusammensetzung im Falle der SZB AG auch tatsächlich getan.

Zur Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion gehört auch die diesbezügliche Information zuhanden Dritter. In seiner Beantwortung der Interpellation Simon vom 6. Mai 2009 vertrat der Regierungsrat die Auffassung, dass der Verwaltungsrat der SZB AG seine Aufsichts- und Sorgfaltspflichten wahrgenommen habe. Dieser war wohl durchaus bestrebt, in einem entsprechenden Sinne zu handeln. Dem Regierungsrat war aber bekannt, dass die SZB-internen Kontrollmechanismen versagt hatten, bzw. dass eine effektive Kontrolle infolge des teilweisen Nichtvorhandenseins der entsprechenden Kontrollinstrumente nicht möglich war. Faktisch hat der Verwaltungsrat, auch wegen seiner Befassung mit dem operativen Geschäft und zeitlicher Überbeanspruchung, seine Aufsichtsfunktion nicht vollständig erfüllen können. Der Regierungsrat war zu jenem Zeitpunkt bestrebt, dass Ganze auf einem kleinen Feuer zu halten, auch angesichts des Umstands, dass er wegen laufenden Rechtsverfahren nicht in der Sache Stellung nehmen konnte, die Gegenseite die Öffentlichkeit jedoch wiederholt ausführlich in ihrem Sinne informierte. Die OAK vertritt die Auffassung, dass in solchen Fällen von taktischen Überlegungen Abstand genommen und vollständig informiert werden müsste.

5.1.5 Zulässigkeit der Interventionen und Einflussnahmen des Regierungsrats / der GEF

Regierungsrat und GEF sahen sich nicht nur mit politischen Vorhaltungen konfrontiert, dass sie im Fall Spitalzentrum Biel zu wenig tun würden, sondern auch mit dem Gegenteil; auch von Seiten eines Mitglieds des Verwaltungsrats der SZB AG wurde kritisiert, dass es keine rechtlichen Grundlagen gäbe, damit der Regierungsrat im Betrieb einer selbständigen juristischen Person wie der SZB AG eine Untersuchungshandlung anordnen kann (gemeint war die Auslösung des Berichts Bélaz). Die OAK untersuchte, ob feststellbar ist, dass Regierungsrat / GEF allenfalls mit unzulässigen Interventionen oder Einflussnahmen Entscheide im Verantwortungsbereich der SZB AG beeinflusst haben und deshalb für diese oder für deren Ausbleiben mitverantwortlich gemacht werden können. Die der OAK auch zu dieser Frage detailliert vorliegenden Unterlagen und Informationen zeigen auf, dass die GEF tatsächlich verschiedentlich Einfluss genommen hat,

- indem RR Perrenoud Instruktionen zur Schadenminimierung aus der Sicht des Eigentümers erteilt hat;
- indem die GEF den Verwaltungsrat zu gezielten Verbesserungen der Kontrolltätigkeit des SZB aufforderte;
- indem RR Perrenoud dem Verwaltungsrat gegenüber deutlich zum Ausdruck brachte, dass er ein loyales Verhalten im Sinne der Interessen der SZB erwarte;
- indem via Regierungsrat eine externe Beurteilung der Zusammenarbeitsprobleme im Verwaltungsrat eingeleitet wurde (bei einer Beurteilung dieses Vorgehens müsste auch die Alternative mit in die Diskussion einbezogen werden: ein Direktentscheid auf „Entlassung“ der VR-Mitglieder ohne Abklärungen hätte wohl Auswirkungen auf die Bereitschaft einer entsprechenden Mandatsübernahme auch in anderen Spitalern gehabt).

Der Regierungsrat hat schliesslich eine Abwahl von vier Mitgliedern des Verwaltungsrats (inkl. der Präsidentin des Verwaltungsrats) und damit eine wesentliche Erneuerung des Verwaltungsrats in die Wege geleitet. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass ein solcher Vorgang eine gewisse Vorbe-

reitungszeit erfordert und nicht innert Wochenfrist abgewickelt werden kann. Der Regierungsrat hatte die Vorarbeiten für eine Erneuerung des Verwaltungsrats bereits an die Hand genommen, als dies mit der Interpellation bzw. der Motion Blank/Moser gefordert worden war.

Die unter den Ziffern 5.1.4 und 5.1.5 aufgelisteten Beispiele zeigen auf, dass Regierungsrat und GEF während der Entwicklung der ganzen Angelegenheit nicht untätig geblieben sind, sondern verschiedentlich aktiv und zum Teil auch fordernd Einfluss genommen haben, und zwar im Sinne der von ihnen geforderten allgemeinen Aufsicht und in Berücksichtigung der Rollenverteilung gemäss Eigentümerstrategie und Obligationenrecht. Regierungsrat und GEF sind aufgrund der ihnen zugegangenen Informationen ihrer Pflicht nachgekommen und haben dem Verwaltungsrat Hinweise im wohlverstandenen Interesse des Aktionärs Kanton gegeben. Dieser hat in Bezug auf die Zusammensetzung bzw. Erneuerung des Verwaltungsrats gehandelt, als erkennbar war, dass der Verwaltungsrat seine strategische Führungsaufgabe nicht mehr wahrnehmen kann. Die Angemessenheit des Handelns wird durch die der OAK vorliegenden Unterlagen und die grundsätzlichen Ausführungen der von der OAK beigezogenen Experten gestützt. Letztlich handelt es sich um eine Beurteilung des angemessenen Masses der Einflussnahme, bei der ein gewisser Interpretationsspielraum vorliegt.

5.1.6 Verpflichtungen der Spitalzentrum Biel AG gegenüber dem Kanton gemäss Eigentümerstrategie

Die OAK untersuchte, ob feststellbar ist, dass die SZB AG den ihr gemäss Eigentümerstrategie zukommenden Verpflichtungen nachgekommen ist, und ob und inwieweit Regierungsrat / GEF reagiert haben, falls dies nicht der Fall gewesen wäre. Die SZB AG hat gemäss Eigentümerstrategie die Verpflichtung, den Kanton bei ausserordentlichen Vorkommnissen umgehend und umfassend zu informieren. Aufgrund der ihr vorliegenden Informationen hat die OAK feststellen können,

- dass der Verwaltungsrat der SZB AG den Regierungsrat / die GEF zwar jeweils umgehend über wichtige Beschlüsse informiert hat (z.B. betreffend Freistellung des CEO, oder die Wahl des neuen CEO) und diese Beschlüsse in der gesetzlichen Kompetenz des Verwaltungsrats lagen, aber dennoch die Frage aufwerfen, ob sie nicht angesichts ihrer Tragweite bereits im Voraus hätten konsultativ kommuniziert werden müssen. Neben der formalrechtlichen Sicht stellt sich hier auch die Frage der politischen Opportunität des Vorgehens, weil solche Entscheide von der Öffentlichkeit letztlich mit den politischen Behörden in Verbindung gebracht werden. Die SZB beansprucht, ihre Verpflichtungen im Sinne der Eigentümerstrategie vollumfänglich wahrgenommen zu haben. Festzuhalten ist, dass gerade die Freistellung und dann Entlassung des CEO eine Massnahme mit absehbaren Folgewirkungen und öffentlichem Aufmerksamkeitspotential darstellen. Von einer solchen Massnahme ist auch der Kanton als Eigentümer erheblich betroffen. RR Perrenoud bzw. die GEF wurden erst nach dem Beschluss des Verwaltungsrats vom 28. November 2008 informiert. Eine andere Frage ist, ob der Kanton gestützt auf die Rollenverteilung überhaupt hätte anders entscheiden können, insbesondere in der dabei geforderten kurzen Zeit, zumal eine Belassung des CEO in seiner Funktion angesichts der offensichtlich nicht mehr möglichen Zusammenarbeit keine Alternative darstellen konnte. Diese Thematik zeigt auf, dass auch bei an sich klaren Regelungen bei den RSZ eine spezielle Situation vorliegt. Die Aktiengesellschaften der RSZ bewegen sich in einem anderen Kontext als eine „normale“ AG, nämlich einem politischen, und damit einem solchen mit ganz besonderen Sensibilitäten und verschiedenen externen Interessen. Auch in Berücksichtigung der an sich klaren Rollenverteilung gemäss Eigentümerstrategie wären hier künftig in analogen Fälle Optimierungen zu überlegen;
- dass in den der OAK zur Verfügung stehenden Unterlagen erstmals in einem Papier der GEF vom 23. April 2010 von den internen Unstimmigkeiten im Verwaltungsrat der SZB AG die Rede ist, diese aber bereits längere Zeit vorher vorhanden waren und sich im Verwaltungsrat im Dezember 2009 deutlich wahrnehmbar konkretisiert hatten. Das Malaise im Verwaltungsrat hat sich somit sukzessive herausgebildet und ist dann eskaliert. Es kann nachvollzogen werden,

dass ein Gremium wie der Verwaltungsrat sein zunehmendes Nichtfunktionieren gegenüber der Aufsichtsbehörde nicht bereits in seinen Anfängen kommunizieren wollte. Als eine Korrektur nicht mehr machbar erschien, ist die GEF von Seiten der Präsidentin des Verwaltungsrats informiert worden. Eine besondere Informationssituation ergab sich im Folgenden für die GEF durch den Umstand, dass sie nicht nur via Präsidentin des Verwaltungsrats über Vorkommnisse informiert worden ist, sondern dissident auch von anderen Mitgliedern des Verwaltungsrats.

Neben der Frage der Informationsverpflichtung stellt sich auch die Frage der Informationsrichtigkeit. Hier hat die OAK gewisse Defizite eruieren können, die nicht befriedigen. Der Verwaltungsrat der SZB AG beabsichtigte am 28. November 2008, CEO Knecht zu kündigen, weil er in ihn, gestützt auf eine externe Untersuchung, kein Vertrauen mehr hatte. Die Einreichung eines Arztzeugnisses durch CEO Knecht kam dem Verwaltungsrat entgegen, so dass er seine Freistellung mit Krankheit begründete (vgl. dazu auch unten Ziffer 5.2.1). Die GEF wurde vom Verwaltungsrat am 2. Dezember 2008 im Rahmen eines Gesprächs über die Sachlage in Kenntnis gesetzt. Dabei kam klar zum Ausdruck, dass das Problem bei Unregelmässigkeiten in Bezug auf Ferien, Überzeit und Spesen lag. In der Medienmitteilung der SZB AG vom 10. Dezember 2008, die dem Spitalamt am Vortag im Entwurf zugestellt worden war, ist bloss von einer Freistellung wegen voraussichtlich längerfristiger krankheitsbedingter Abwesenheit die Rede. Der Verwaltungsrat hatte sich entschieden, zurückhaltend zu informieren, auch weil noch Widersprüche vorlagen und verschiedene Abklärungen noch im Gange waren. Dennoch ist offensichtlich, dass die Öffentlichkeit zu jenem Zeitpunkt über die tatsächlichen Gründe nicht vollständig informiert worden ist. Der Text der Medienmitteilung lag in der ausschliesslichen Kompetenz und Verantwortung der SZB AG. Hier stellt sich die Frage, ob die GEF in Kenntnis der unzutreffenden Begründung nicht hätte intervenieren müssen. In Respektierung der Eigentümerstrategie und der klaren operativen Zuständigkeit der SBZ für Medienmitteilungen hielt sie sich jedoch zurück.

5.1.7 Interne Aufarbeitung des Falles Knecht durch die SZB AG

Die der OAK zur Verfügung stehenden Unterlagen zeigen auf, dass der Verwaltungsrat im Sinne einer zurückhaltenden Kommunikation bewusst bestrebt war, die internen Abklärungen in aller Ruhe vorzunehmen und dass es deshalb längere Zeit gedauert hat, bis die SZB AG den Fall und ihre Ansprüche gegenüber ex-CEO Knecht aufgearbeitet und konkretisiert hatte. Sie wurde dann von Indiskretionen überrascht und Ende Februar 2009 zum Handeln gezwungen (fristlose Entlassung des CEO). Damit erwies sich die im Dezember 2008 eingeschlagene Kommunikationsstrategie als eher kontraproduktiv. Kurz darauf erfolgte der Start der untersuchungsrichterlichen Abklärungen, und neben der GEF konnte danach auch der Verwaltungsrat in der Sache nicht mehr Stellung nehmen. Während dieser Zeit hatte ex-CEO Knecht freies Feld, die Medien mit seinen detaillierten Informationen zu bedienen. Tatsache ist, dass der Verwaltungsrat schliesslich mit verschiedenen Beratern operierte. Angesichts des Umstandes, dass es sich hier um zum Teil detaillierte Daten aus dem operativen Bereich handelt, die der GEF an sich nicht zugänglich sind, hat diese davon Abstand genommen, die Sache selber in die Hand zu nehmen. Sie hat allerdings der SZB klar vorgegeben, welche Informationen sie von ihr erwartet. Die Gründe der verzögerten SZB-internen Aufarbeitung des Falles Knecht sind für die OAK nicht ganz nachvollziehbar. Sie vermutet, dass von Seiten des Verwaltungsrats die potentielle Brisanz des Falles unterschätzt worden ist und sieht sich darin bestätigt, dass der Verwaltungsrat offenbar der Auffassung war, dass eine Freistellung bzw. Entlassung des CEO kein besonderes Vorkommnis darstellt, ansonsten hätte sie den Regierungsrat / die GEF bereits vor ihrem Beschluss informieren müssen.

5.1.8 Zuständigkeiten von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung

Für die OAK stellte sich die Frage, was der Regierungsrat unternimmt, um eine Verwischung der Zuständigkeiten von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung zu vermeiden bzw. was er unternimmt, falls er feststellt, dass eine solche stattfindet, und ob es bei anderen Institutionen von privaten Trä-

gern öffentlicher Aufgaben eine Personalunion von VR-Präsident und CEO gab oder gibt. Der Regierungsrat macht diesbezüglich darauf aufmerksam, dass gemäss Obligationenrecht die Ernennung eines CEO die exklusive Aufgabe des Verwaltungsrats ist und dass die Statuten dem Verwaltungsrat ermöglichen, die Geschäftsführung an einzelne Mitglieder des Verwaltungsrats oder an externe Dritte zu übertragen. Eine Einschränkung dieser Möglichkeit ist ausgeschlossen, weil es sich hier um eine unentziehbare Kompetenz des Verwaltungsrats handelt. Gemäss den Ausführungen des Regierungsrats müssen Zuständigkeitsverwischungen, die sich aus Doppelmandaten ergeben, offenbar als Konsequenz der vorhandenen rechtlichen Begebenheiten hingenommen werden. Bei anderen Trägern öffentlicher Aufgaben gibt es zurzeit keine Personalunion von Verwaltungsratspräsident und CEO; auch aus der Vergangenheit sind dem Regierungsrat keine solchen Konstellationen bekannt. Die Personalunion Verwaltungsratspräsident - CEO erachtet der Regierungsrat als problematisch und wurde auch im Fall SZB AG von Beginn weg als nicht optimal beurteilt. Nur durch eine strikte Trennung können zu starke Machtkonzentrationen verhindert und eine effektive Aufsicht und Kontrolle der operativen Geschäftsleitung sichergestellt werden. Ausnahmsweise kann eine zeitlich begrenzte Personalunion angezeigt sein, z.B. in einer Krisensituation. Dies wäre gut zu begründen und zu rechtfertigen. Im Fall SZB sei dies der Fall gewesen (zeitlich beschränkte Dauer, stv. CEO kam nicht in Frage). Beizufügen ist, dass auch der Bericht Bélaz die getroffene Lösung rechtfertigte, die vom Verwaltungsrat einstimmig genehmigt worden war. Gestützt auf die Ergebnisse der von ihr durchgeführten Hearings hat die OAK den Eindruck erhalten, dass sich ein Doppelmandat in analoger Form kaum wiederholen dürfte.

5.1.9 Betriebssicherheit

Trotz dem Umstand, dass das Spitalzentrum Biel aufgrund der hier zur Diskussion stehenden besonderen Vorkommnisse während längerer Zeit im Fokus der Medien und der Öffentlichkeit stand, war die Betriebssicherheit für die Gesundheit der Patientinnen und Patienten zu keiner Zeit in Frage gestellt. Der Verwaltungsrat konnte seine Zielsetzungen, die Ziele und Vorgaben des Kantons, die sich aus der Eigentümerstrategie, der Versorgungsplanung und den Leistungsverträgen ergeben, erfolgreich erfüllen. Die der OAK vorliegenden Kennzahlen zeigen auf, dass sich dies in den Ergebnissen niedergeschlagen hat. Das Jahr 2009 war das bislang beste Geschäftsjahr. Unbestritten ist, dass der Aufbau von Führungssystemen, Führungsinstrumenten und Führungsstrukturen zwischenzeitlich ins Stocken geraten war. Aus den vorliegenden Informationen kann geschlossen werden, dass wegen der bekannten Vorfälle das SZB in Bezug auf seine konkreten Leistungserbringungen keinen Reputationsschaden zu beklagen hat und seine Aufgaben erfüllen konnte. Gelegentlich von verschiedener Seite geäusserte Vermutungen, die Vorkommnisse hätten Rückwirkungen auf die Leistungen des Spitals, können durch die betrieblichen Zahlen nicht bestätigt werden.

5.1.10 Anpassungen der Eigentümerstrategie und weitere Massnahmen

Die OAK klärte im Weiteren ab, welche Konsequenzen der Regierungsrat aus den Vorkommnissen im Zusammenhang mit der SZB AG gezogen hat. Sie konnte dabei zur Kenntnis nehmen, dass mit einer Optimierung der Eigentümerstrategie (RRB 0500 vom 16. März 2011) die folgenden Massnahmen vorgesehen sind:

- Führen der RSZ mit strategischen Zielen;
- Verfeinerung des Risikocontrollings; indem u.a. die Regionalen Spitalzentren nicht mehr global, sondern einzeln dargestellt werden;
- Konsequenterer Steuerung der Zusammensetzung des Verwaltungsrats durch den Eigentümer (Kanton);
- Verbesserung der Organisation und Ressourcenausstattung der GEF im Bereich der Eigentümerstrategie;

- Präzisierung des Anforderungsprofils für Mitglieder des Verwaltungsrats und für das Präsidium des Verwaltungsrats.

Der Regierungsrat machte darauf aufmerksam, dass die Umsetzung der strategischen Ziele des Kantons den strategischen Handlungsspielraum der Verwaltungsräte einschränken wird. Die OAK hat gestützt auf die ihr vorliegenden Informationen erkennen können, dass der Regierungsrat / die GEF nun das Zepter bei der Bestellung der Verwaltungsräte selber in die Hand nehmen und diesbezüglich eine führende Rolle einnehmen. Gegen den Widerstand des SZB wurde dies bei der weitgehenden Erneuerung des Verwaltungsrats der SZB per Ende 2010 tatsächlich umgesetzt. Dies ist eine positive Konsequenz aus den Vorkommnissen rund um die SZB.

5.2 Feststellungen und Beurteilungen zu Ziffer 2 des Motionsauftrags

5.2.1 Rolle des Verwaltungsrats bei der Mandatierung der VR-Präsidentin als CEO ad interim

Bereits in der ersten Jahreshälfte 2008 begann der Verwaltungsrat, sich Gedanken im Hinblick auf die mittelfristig sich abzeichnende Pensionierung von CEO Knecht zu machen. In Zusammenarbeit mit einem Personalberatungsunternehmen wurden Überlegungen in Bezug auf das Vorgehen bei einer ordentlichen Ablösung angestellt. Im Kontext dieser Abklärungen stellten sich dann auch Fragen in Zusammenhang mit den festgestellten grossen Spesen-, Überzeit- und Ferienguthaben von CEO Knecht. Für eine erste Abklärung rechtlicher Art in dieser Hinsicht, welche auch einen Vergleich mit Regelungen und Entschädigungshöhen von vergleichbaren Kaderstufen andernorts beinhaltete, wurde die Firma PwC beigezogen. Es stellte sich heraus, dass insbesondere die zusätzlichen Zahlungen andernorts unüblich sind. Gestützt auf die sich daraus ergebenden Auseinandersetzungen zwischen dem Verwaltungsrat und CEO Knecht entstand eine Situation, in welcher der Verwaltungsrat feststellen musste, dass das Vertrauen zum CEO offenbar unkorrigierbar nicht mehr vorhanden war. Er hatte deshalb die Absicht, Herrn Knecht sofort freizustellen und sein Arbeitsverhältnis auf den 30. September 2009 zu kündigen. Weil Herr Knecht gleichentags ein auf den 25. November 2008 rückdatiertes Arzteugnis (100prozentige Krankheitsbescheinigung) einreichte, war eine Kündigung nicht mehr möglich. Der Verwaltungsrat beschloss deshalb am 28. November 2008, Herrn Knecht per sofort krankheitsbedingt freizustellen. In Konsequenz der sich danach ergebenden weiteren Entwicklungen, auch gestützt auf die Ergebnisse von zusätzlichen Abklärungen der Firma PwC, insbesondere in Bezug auf die Spesen, erfolgte am 25. Februar 2009 schliesslich die fristlose Entlassung von CEO Knecht. Beide Beschlüsse, d.h. diejenigen vom 28. November 2008 und vom 25. Februar 2009, wurden vom Verwaltungsrat einstimmig gefasst.

Für den Verwaltungsrat stellte sich am 28. November 2008 auch die Frage, wie die Geschäftsleitung bis zur Anstellung eines neuen CEO personell besetzt werden kann. Die Präsidentin des Verwaltungsrats, Frau Irène Truffer, anbot sich, diese Funktion ad interim zu übernehmen. Sie erhielt dafür vom gesamten Verwaltungsrat die vollständige Unterstützung. Dabei liess sich der Verwaltungsrat von den folgenden Überlegungen leiten:

- Bei einer Besetzung der Funktion des CEO a.i. mit einer externen Person wäre einige Zeit für deren Suche und für deren Einarbeitung notwendig gewesen.
- Mit der Mandatierung von Frau Truffer konnte die Funktion umgehend a.i. besetzt und das vorhandene Knowhow genutzt werden.
- Mit den bereits im Jahre 2008 in die Wege geleiteten Vorbereitungsarbeiten für eine Neubesetzung der Stelle des CEO war die Erwartung verbunden, dass damit zeitlich die Voraussetzungen für eine möglichst rasche Stellenbesetzung vorhanden waren (weil der im Juli 2009 gewählte neue CEO eine Kündigungsfrist von einem halben Jahr hatte, fand dessen Funktionsübernahme allerdings erst im Januar 2010 statt).
- Die Funktion des CEO konnte a.i. nicht mit dem stellvertretenden CEO besetzt werden, weil bei diesem zum Entscheidzeitpunkt Ende November 2008 ebenfalls Untersuchungen in Bezug auf

finanzielle Forderungen liefern und weil dieser infolge eines grossen Aufgabenportefeuilles bloss kurze Stellvertretungen für einen oder mehrere Tage hätte übernehmen können, nicht aber für mehrere Monate.

Gestützt auf die ihr vorliegenden Informationen ist für die OAK das Verhalten des Verwaltungsrats in den zur Diskussion stehenden Entscheidungszeitpunkten nachvollziehbar, auch wenn sie die Lösung mit einer Doppelfunktion VR-Präsidium / Vorsitz Geschäftsleitung grundsätzlich als suboptimal betrachtet. Sie ist allerdings der Auffassung, dass Stellvertretungslösungen so vorzubereiten sind (u.a. mit der Bezeichnung einer Stellvertretung für den designierten Stellvertreter), dass in einem gegebenen Fall die Stellvertretung tatsächlich auch für längere Zeit sichergestellt werden kann. Im Rahmen der laufenden internen Reorganisation im Spitalzentrum Biel ist neu eine provisorische Lösung für längere Abwesenheiten definiert worden. Bis in einem Jahr soll eine neue definitive Lösung vorhanden sein. Die OAK erkennt das Vorgefallene insbesondere auch als Ausdruck des Umstands, dass die Organe des neuen, auf den Regeln einer Aktiengesellschaft beruhenden Systems, nach einem Weiteroperieren im Geiste früherer Gepflogenheiten begonnen haben, ihre Aufgaben und ihre Verantwortung endlich wahrzunehmen.

5.2.2 Rahmenbedingungen beim Entscheid des Verwaltungsrats zur Mandatierung der Verwaltungsratspräsidentin als CEO ad interim

In der Begründung der Motion M 014 / 2011 Moser/Blank wird auch das Auswahlverfahren und die Qualifikation der zum CEO a.i. ernannten Präsidentin des Verwaltungsrats thematisiert. Aufgrund ihrer Abklärungen hat die OAK feststellen können,

- dass für die Besetzung einer a.i.-Funktion kein Evaluationsverfahren stattgefunden hat, sondern der Entscheid direkt an der Sitzung des Verwaltungsrats vom 28. November 2008 gefällt worden ist;
- dass Frau Truffer über einen Fachhochschulabschluss als diplomierte Betriebsökonomin FH in Facility Management verfügt;
- dass Frau Truffer zum Zeitpunkt des Beschlusses des Verwaltungsrats vom 28. November 2008 eine ungekündigte Stelle beim Krankenhaus Altenberg innehatte, mit einem Pensum von 80%, das sie gemäss Medienmitteilung vom 10. Dezember 2008 zunächst reduzierte; schliesslich wurde das Arbeitsverhältnis angesichts des sich abzeichnenden grossen Arbeitsaufwandes auf eigenen Entscheid und einvernehmlich mit dem Arbeitgeber Altenberg auf Ende Dezember 2008 aufgelöst.

Die OAK nimmt diese Informationen zur Kenntnis und stellt fest, dass abgesehen vom bereits zum Ausdruck gebrachten grundsätzlichen Vorbehalt gegen Doppelfunktionen für sie keine Gegebenheiten vorhanden sind, die kritisch angemerkt werden müssten. Insbesondere kann darauf hingewiesen werden, dass der Beizug einer Drittperson, gestützt auf ein vorgängiges Evaluationsverfahren, für den Zeitraum der ad interim wahrzunehmenden Geschäftsleitung vermutlich mit erheblich höheren Kosten verbunden gewesen wäre als die vom Verwaltungsrat getroffene Lösung.

5.2.3 Mandatierung von Mitgliedern des Verwaltungsrats mit operativen Aufgaben

Die interimistische Übernahme der Funktion des CEO durch die Präsidentin des Verwaltungsrats hat in der Folge dazu geführt, dass auch andere Verwaltungsräte Mandate erhielten, um Aufgaben zu erledigen oder diesbezüglich beratend zu wirken, die zu den operativen Kompetenzen der Betriebsführung gehören. Dies war in der Tat eine ungewöhnliche Situation. Im Kontext der sich langsam entwickelnden verwaltungsratsinternen Missstimmung wurde der Einbezug von einzelnen Mitgliedern des Verwaltungsrats für operative Aufgaben auf Ebene der Geschäftsleitung von andern Mitgliedern mit einem wachsenden Unbehagen registriert. Dabei ging es um die folgenden Mandate:

- Frau Truffer wurde nach Ende ihrer Funktion als CEO a.i. (während des Jahres 2009) als weiterhin amtierende Präsidentin des Verwaltungsrats (bis Ende 2010) vom Verwaltungsrat am 27. Januar 2010 ein bis Juni 2010 befristetes Mandat als Projektleiterin für die Bestandsaufnahme von Führungsinstrumenten erteilt.
- Herr Zenger, Mitglied des Verwaltungsrats (bis Ende 2010), erhielt aufgrund seiner Kenntnisse im Gesundheitsrecht ein Mandat für juristische Abklärungen (dabei auch für die Prüfung von Kaderarztverträgen, Pensionskassen Kaderärzte).
- Herr Sutter, Mitglied des Verwaltungsrats (bis Ende 2010), erhielt ein Mandat als Vorsitzender der Planungs- und Baukommission, die zuvor von CEO Knecht präsiert worden war.
- Frau Sidler, Mitglied des Verwaltungsrats (bis 23.6.2010), erhielt als Baurechtsjuristin für komplexe Bauvorhaben ein Mandat für ihren Einsitz in die Planungs- und Baukommission.

Für diese Zusatzmandate, die mit dem Nutzen des vorhandenen Knowhows begründet wurden, wurden die folgenden Entschädigungen ausgerichtet:

	2009	2010
Truffer	195'000	92'411
Zenger	15'960	-
Sutter	17'070	8'250
Sidler	12'987	1'800

Beträge in CHF

Eine besondere Situation entstand auch dadurch, dass die formelle Genehmigung der Mandate mittels Verträgen mit erheblicher zeitlicher Verzögerung erfolgte. An sich verfügte Frau Truffer mit der ihr vom Verwaltungsrat übertragenen Funktion ad interim als Vorsitzende der Geschäftsleitung über einen gültigen mündlichen Arbeitsvertrag gemäss Art 320 Abs. 1 OR. Nach Auffassung der GEF hat zu jeder Zeit ein gültiges arbeitsvertragliches Verhältnis bestanden, weshalb für sie kein Anlass für eine Untersuchung der Situation vorlag.

Der Verwaltungsrat genehmigte den Entwurf eines Standardvertrages für die Übertragung von Mandaten an VR-Mitglieder am 12. November 2009. Darauf basierend wurden Mandatsverträge für Spezialaufträge formuliert; einer dieser Verträge wurde bereits am 30. September 2009 unterzeichnet. Die übrigen Verträge wurden von einem Ausschuss des Verwaltungsrats am 26. April 2010 als in Ordnung bezeichnet und galten somit im Sinne einer mündlichen Abmachung. Die formelle Unterschrift unter die Verträge erfolgte am 7. Juni 2010. Die OAK stellt fest, dass mit der Mandatierung von einzelnen Mitgliedern des Verwaltungsrats teilweise Aufgaben delegiert wurden, die zuvor vom CEO wahrgenommen worden waren. Sie beurteilt dieses Vorgehen wie auch das Fehlen von Standardverträgen für die Übertragung von Mandaten als Ergebnis des Umstands, dass die instrumentellen und systemischen Voraussetzungen, die mit dem Paradigmenwechsel hin zu einer Aktiengesellschaft zwingend erfolgen müssten, noch nicht vollständig umgesetzt waren. Grundsätzlich erachtet die OAK die Situation mit den Mandatierungen als eher weniger befriedigend, zum einen, weil damit einer Verwischung von Strategie und operativem Geschäft Vorschub geleistet wurde, und zum andern, weil das Spital gerade aufgrund der Vorkommnisse mit der Ablösung des CEO im Fokus einer interessierten Öffentlichkeit stand. Deshalb hätte z.B. die Angelegenheit mit den Verträgen für Spezialaufträge unverzüglich einer Lösung zugeführt werden müssen.

5.3 Feststellungen und Beurteilungen zu Ziffer 3 des Motionsauftrags

Die OAK erteilte dem Rechtsdienst des Ratssekretariates den folgenden Gutachtensauftrag:

Rechtliche Prüfung und Beurteilung der Begründung des Regierungsrats auf Nichtveröffentlichung des Berichts Bélaz, gestützt auf die Bestimmungen des Informationsgesetzes. (Antwort des Regierungsrats vom 22. Dezember 2010 (RRB 1904-2010) im Rahmen der Beantwortung der dringlichen Interpellation Moser/Blank vom 2. November 2010 (I 193-2010); „Bericht Bélaz“ = Gutachten der Charles Bélaz AG über die Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrats der Spitalzentrum Biel AG vom 27. August 2010).

Das Gutachten gelangt zusammengefasst zu den folgenden Feststellungen.

- Die im vorliegenden Fall zu beachtenden rechtlichen Regelungen zu dem im Kanton Bern geltenden „Grundsatz der Öffentlichkeit mit Geheimhaltungsvorbehalt“ sowie die gesetzlich festgelegten Ausnahmen (Vorhandensein von überwiegenden öffentlichen und / oder überwiegenden privaten Interessen) halten die grundsätzliche Richtung fest, verlangen aber auch, dass jeweils eine Beurteilung im Einzelfall erforderlich ist. Von besonderer Bedeutung ist insbesondere, dass die Akteneinsicht in „besonders schützenswerte Personendaten“ eine ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Personen erfordert.
- In seiner Antwort zur Interpellation Moser/Blank (I 193-2010, RRB 1904/2010) machte der Regierungsrat sowohl überwiegende öffentliche wie auch überwiegende private Interessen geltend, die einer Veröffentlichung des Bélaz-Berichts entgegenstehen. Diese werden im Gutachten folgendermassen beurteilt:
 - Überwiegende öffentliche Interessen: Gestützt auf die Bestimmungen des Informationsgesetzes lagen keine solchen vor. Bezüglich der vom Regierungsrat geltend gemachten Begründung, eine Veröffentlichung würde künftig die Zusammenarbeit mit den Verwaltungsräten der RSZ erschweren, wird festgestellt, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich Fragen zur Verlässlichkeit des Kantons stellen könnten, dass andererseits aufgrund der Vorkommnisse am SZB jedoch ein gewichtiges Interesse bestand, die Ergebnisse des Gutachtens zu kennen. Unter diesem Aspekt sei das Überwiegen des Interesses für eine Nichtveröffentlichung im Sinne eines öffentlichen Interesses nicht ersichtlich.
 - Überwiegende private Interessen: Der Bericht Bélaz enthält nicht nur Namen betroffener Personen, sondern auch Verhaltensbeurteilungen und weitere Hinweise, die nicht für die breite Öffentlichkeit bestimmt sind. Die Hinweise betreffen die Privatsphäre der Betroffenen und sind damit vom Persönlichkeitsschutz erfasst. Der Regierungsrat durfte zu recht überwiegende private Interessen annehmen, die einer Veröffentlichung entgegenstanden. Eine Publikation wäre trotzdem möglich gewesen, indem die heiklen Stellen hätten abgedeckt werden können.
 - Zur Begründung des Regierungsrats, wonach die zugesicherte Vertraulichkeit zu den gewichtigen privaten Interessen zu zählen ist, wird festgehalten: Es kann nicht angehen, ohne Weiteres Vertraulichkeit zuzusichern oder zusichern zu lassen, weil dadurch das Öffentlichkeitsprinzip unterlaufen wird. In Anlehnung an die Bestimmungen des Bundesrechts (analoge gibt es im Kanton Bern nicht) ist festzustellen, dass es an einer eigentlichen formell genügenden Vertraulichkeitszusicherung gemangelt hat (keine solche der Behörden, sondern nur eine solche des Gutachters; keine Vertraulichkeitszusicherung des Berichts als solchem, sondern bloss hinsichtlich der im Gespräch erteilten Auskünfte).
- Zusammenfassendes Fazit des Gutachtens: *„Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Regierungsrat am 22. Dezember 2010 zu Recht annehmen durfte, überwiegende private Interessen stünden einer Veröffentlichung entgegen. Hingegen fehlten entsprechende überwiegende öffentliche Interessen. Allenfalls hätte der Bericht auszugsweise, durch Abdecken heikler Passagen, publiziert werden können.“*

Bei der Beurteilung der hier interessierenden Thematik der Information der Behörden auf Anfrage (Art. 27 - 30 des Informationsgesetzes) ist von Bedeutung, dass für die Anwendung keine internen Richtlinien bestehen, sondern dass als Beurteilungsmassstab der Gesetzeswortlaut, die Materialien zur Verfassung und zur Informationsgesetzgebung sowie die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes beigezogen werden. Als Auslegungshilfe dienen zudem die Gesetzgebung des Bundes und die zugehörigen Materialien. Wegen des dadurch entstehenden unverhältnismässigen Aufwandes konnte die Anzahl Fälle von Nichtveröffentlichungen von Akten wegen schützenswerten Interessen von Dritten nicht erhoben werden. Entscheide der Direktionen und der Staatskanzlei zu Gesuchen auf Akteneinsicht können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden. Seit 2001 gab es 21 Beschwerdefälle. Ob ein mit dem hier zur Diskussion stehenden vergleichbarer Fall vorhanden war, kann angesichts einer fehlenden zentralen Erfassung nicht beurteilt werden.

Die Mitglieder des Verwaltungsrats der SZB AG waren im Zusammenhang mit der allfälligen Veröffentlichung des Berichtes Bélaz im Voraus angefragt worden, ob sie überwiegende private Interessen im Sinne von Art. 14 der Informationsverordnung geltend machen. Die Mehrheit der Betroffenen äusserte sich in diesem Sinne und damit gegen eine Veröffentlichung des Berichtes Bélaz. Der Regierungsrat sieht sich gegenüber Indiskretionen weitgehend machtlos und kann aus Aufwandgründen nicht seine Kraft darauf verwenden, das Leck herauszufinden (im Übrigen wurde nicht nur der Bericht Bélaz durch Indiskretionen publik, sondern auch eine erste vorläufige Stellungnahme des Rechtsamtes der GEF betreffend der Eventualität einer Veröffentlichung). Grundsätzlich sieht er eine Möglichkeit, heikle Stellen bei Veröffentlichungen von Berichten abzudecken. Der Regierungsrat war auch der Auffassung, dass der Bericht Bélaz ein Instrument im Bereich eines Personalgeschäftes war und dass bei einem solchen bloss die Ergebnisse, aber nicht die weiteren Inhalte und der Ablauf bekannt gegeben werden.

Im Sinne einer Würdigung der Aussagen des Gutachtens und der weiteren ihr vorliegenden Informationen ergeben sich für die OAK die nachstehenden Schlussfolgerungen:

- Gemäss Motionsauftrag hat die OAK die Aufgabe, zu untersuchen, ob sich die Nichtveröffentlichung des sogenannten Bélaz-Berichts mit dem Öffentlichkeitsprinzip vereinbaren lässt, oder mit anderen Worten, es stellte sich die Frage, ob der Regierungsrat mit seinem Beschluss auf Nichtveröffentlichung richtig gehandelt hat. In Berücksichtigung der verschiedenen Unterlagen, insbesondere auch des Gutachtens des Rechtsdienstes des Ratssekretariats, kann festgestellt werden, dass sich die Frage nicht eindeutig beantworten lässt. Es gibt deshalb kein eindeutiges „richtig“ oder „falsch“, sondern eher, je nach individuellem Ermessen – oder allenfalls beeinflusst auch durch individuelle Interessen – eine Gewichtung in der einen oder anderen Richtung. Dies heisst auch, dass zwingende Gründe vorliegen müssten, um dem Regierungsrat vorzuwerfen, er hätte falsch gehandelt. Diese Gründe sind nach Auffassung der OAK nicht gegeben. Deshalb kann das Vorgehen des Regierungsrats nicht als falsch beurteilt werden. Allenfalls könnte geltend gemacht werden, dass eine Optimierung des Vorgehens mit einer Teilveröffentlichung möglich gewesen wäre.
- Das Gutachten des Ratssekretariats anerkennt, dass überwiegende private Interessen eine Nichtveröffentlichung begründen. Die Erwägung, allenfalls hätten die entsprechenden Passagen bei einer Veröffentlichung abgedeckt werden können, sollte nach Auffassung der OAK mit einer gewissen Zurückhaltung beurteilt werden. Gerade dadurch würde ein grosses Interesse am Aufdecken der schwarzen Balken geweckt, und damit auch die Attraktivität einer Indiskretion.
- Zu diskutieren wäre – dies allerdings in einem allgemeineren Zusammenhang – ob in Zeiten von ständigen Indiskretionen überhaupt noch mit Vertraulichkeitszusicherungen operiert werden darf.
- Der Umstand, dass das Rechtsamt der GEF in einer ersten Analyse keine überwiegenden öffentlichen Interessen für eine Geheimhaltung des Berichtes Bélaz erkannt hatte, erachtet die OAK als unerheblich, weil es sich dabei bloss um eine Etappe eines verwaltungsinternen Ent-

scheidprozesses gehandelt hatte und weil daneben das Vorliegen von überwiegenden privaten Interessen weiter bestand.

Zusammenfassend kommt die OAK zum Schluss, dass es für den ursprünglichen Entscheid des Regierungsrats auf Nichtveröffentlichung des Berichts Bélaz nachvollziehbare Gründe (Vorhandensein von überwiegenden privaten Interessen) gab und das Vorgehen des Regierungsrats deshalb nicht verurteilt werden kann.

6. Zusammenfassende Schlussfolgerungen der OAK

Mit dem vom Grossen Rat und vom Volk verabschiedeten revidierten Spitalversorgungsgesetz wurde ein tiefgreifender Paradigmenwechsel eingeleitet, der in seiner Substanz von vielen Beteiligten offenbar überhaupt nicht wahrgenommen oder zumindest erheblich unterschätzt wurde. Es liegt an sich eine gesetzlich und mit ergänzenden Dokumenten verankerte klare Ausgangslage vor: Die Regionalen Spitalzentren RSZ sind als Aktiengesellschaften ausgestaltet, deren Führung einem unabhängigen Verwaltungsrat obliegt. Der Kanton, in der Regel Alleinaktionär, steuert über die Eigentümerstrategie und über die Generalversammlung. Es bestehen an sich klare Rollenzuweisungen für die verschiedenen Akteure. In der Praxis stellt sich allerdings heraus, dass eine messerscharfe Trennung von Kompetenzen und Aufgaben nicht vorliegt, weil verschiedene Spannungsfelder und Unschärfbereiche vorhanden sind, nämlich zwischen der Wahrnehmung von Eigentümerrechten und der Unabhängigkeit des Verwaltungsrats, zwischen der zu beachtenden relativen Autonomie der besonderen Träger von öffentlichen Aufgaben und den Aufsichtspflichten der involvierten Behörden sowie zwischen dem strategischen und dem operativen Geschäft. Diese Ausgangskonstellation erfordert, sobald Problemstellungen zur Diskussion stehen, die nicht dem *Courant normal* entsprechen, eine fallbezogene situationsgebundene Interpretation. Es bestehen deshalb keine glasklaren Eindeutigkeiten; für das Handeln von Regierungsrat und GEF sowie für dessen Beurteilung besteht ein Ermessensspielraum. Beurteilungen haben deshalb zu berücksichtigen, ob dieser Ermessensspielraum verletzt worden ist.

Das Gesundheitswesen und damit insbesondere auch das Spitalwesen sind eine öffentliche Aufgabe. Sie wurde im Falle der Regionalspitäler mit der erwähnten Gesetzesrevision an privatrechtliche Träger in der Form von Aktiengesellschaften übertragen. Der Kanton ist in der Regel Alleinaktionär (einzig im Falle des Spitalzentrums Biel ist mit der Stiftung Wildermeth ein zusätzlicher Minderheitsaktionär mit einem Anteil von 0.27% vorhanden). Dieses Konstrukt zielte bewusst darauf ab, den Einfluss der Politik zu begrenzen. Der Kontrollverlust von Regierung und Parlament wird dabei bewusst in Kauf genommen. Seine Konsequenzen sind im Fall der Vorkommnisse um das Spitalzentrum Biel klar sichtbar geworden. Immer dann, wenn etwas schief läuft, geraten der Kanton und damit die Politik in die Kritik, mit der Erwartung, dass sie hätten intervenierend agieren müssen.

Im Lichte der vorangegangenen grundsätzlichen Feststellungen und gestützt auf die Ergebnisse ihrer Untersuchungen kann die OAK zusammenfassend feststellen, dass der Regierungsrat und die GEF die ihnen obliegenden Aufsichtsaufgaben, stets in Berücksichtigung der gegebenen Ausgangslage im Sinne der mit der Eigentümerstrategie den Spitalträgern zuzugestehenden Autonomie, flexibel, mit den nötigen Differenzierungen und im Wesentlichen auch zeitgerecht vorgenommen haben. Nach Auffassung der OAK haben sich die erwähnten Behörden im Rahmen der gegebenen Spannungsfelder nicht nur angemessen, sondern in Berücksichtigung der schwierigen Entscheidungskonstellationen im Sinne der Wahrung der Interessen des Kantons weitgehend optimal verhalten. In Bezug auf einzelne Detailaspekte wären auch Optimierungen möglich gewesen, wobei zu berücksichtigen ist, dass entsprechende Feststellungen aus heutiger Sicht und damit aus einer rückblickenden Perspektive gemacht werden und deshalb zu relativieren sind, wobei sie im Rahmen des zuzugestehenden Ermessensspielraums liegen. Wollte die OAK eine andere Beurteilung abgeben und ausdrücklich Kritik am Verhalten der involvierten Behörden aussprechen, müsste sie

dies mit klar benennbaren Beispielen vornehmen. Basierend auf den Ergebnissen ihrer Untersuchungen gibt es diese Beispiele nicht. Einzig in Bezug auf die Richtigkeit einzelner Informationen (Medienmitteilung der SZB von Anfang Dezember 2008, Beantwortung der Interpellation Simon) liegt eine erkennbare suboptimale Leistung vor, die allerdings den Gesamteindruck kaum schmälert.

In Bezug auf das Vorgehen des Verwaltungsrats der Spitalzentrum Biel AG lassen sich keine abschliessenden Beurteilungen vornehmen, weil der Fall des Ex-CEO Knecht als solcher weiterhin noch nicht geklärt ist. Es ist aber offensichtlich, dass von einem partiellen Organ- oder Systemversagen gesprochen werden muss, weil der Aufbau der erforderlichen internen Kontrollsysteme und -instrumente, der mit dem Übergang zu einer Aktiengesellschaft zwingend hätte erfolgen müssen, von den Verantwortlichen (Geschäftsleitung, Verwaltungsrat) bis Ende 2008 zu langsam und auch in der Vollständigkeit zu wenig konsequent vorangetrieben worden war. Bezeichnend dafür ist, dass das Versagen der Kontrollmechanismen nicht bestritten wird. Mit der Übernahme von operativen Aufgaben hat sich der Verwaltungsrat nach Ansicht der OAK offensichtlich übernommen; mit den dadurch ausgelösten internen Streitigkeiten hat er sich selbst gelähmt. Es ist fast zwangsläufig, dass in solchen Situationen Entscheide gefällt wurden, die als nicht optimal bezeichnet werden müssen. So wäre es nach Auffassung der OAK, trotz der gegebenen Rollenverteilung, zwingend gewesen, dass der Verwaltungsrat den Regierungsrat / die GEF vor der Freistellung des CEO hätte informieren müssen. Die Information der Öffentlichkeit von Anfang Dezember 2008 über die Freistellung von CEO Knecht war in Bezug auf die aufgeführte Begründung nicht vollständig. Verwaltungsratsintern wurde die Aufarbeitung der Angelegenheit Knecht zunächst zu wenig energisch vorgenommen; die Behebung von Defiziten, die dann öffentlich breitgetreten wurden, wie z.B. die nicht unterzeichneten Verträge für die Mandatierungen, wurde nicht energisch genug angegangen.

Das Spitalversorgungsgesetz wird demnächst wieder auf der politischen Traktandenliste stehen. Dabei steht auch die Lösung mit den Aktiengesellschaften wieder zur Diskussion, wobei derzeit nichts darauf hindeutet, dass der Regierungsrat davon abweichen würde. Jede Lösung hat ihre Vor- und Nachteile. Werden an der grundsätzlichen Strategie keine Änderungen vorgenommen, werden auch die oben beschriebenen Spannungsverhältnisse und der begrenzte Einfluss der Politik weiter bestehen bleiben. Die OAK macht darauf aufmerksam, dass aufgrund dieser Konstellation sich ein Fall wie derjenige am Spitalzentrum Biel wohl kaum wiederholen wird, dass aber damit gerechnet werden muss, dass sich andere Fälle mit anderen Problemstellungen ergeben werden.

7. Antrag der Oberaufsichtskommission

Die Oberaufsichtskommission beantragt dem Grossen Rat, von ihrem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Bern, 6. Dezember 2011

Im Namen der Oberaufsichtskommission:

Der Präsident: Blaser

Der Sekretär: Adler