

GROSSER RAT

20.275

Geschäftsprüfungskommission (GPK)

22. September 2020

BERICHT

GPK.18.A.1; Falsche Abrechnungen durch Chefärzte - Aufsicht durch vorgesetzte Stellen, das zuständige Departement sowie durch den Regierungsrat

Vorbemerkungen	3
zum Persönlichkeits- und Datenschutz sowie zum Amts- und Kommissionsgeheimnis und zu den durch die Geschäftsprüfungskommission getätigten Konklusionen und Empfehlungen	3
1. Phase I: Beschaffung von Unterlagen (September 2018 bis Juli 2019)	4
1.1 Austausch Geschäftsprüfungskommission – Finanzkontrolle	4
1.2 Erhebung zum Geschäftsprüfungskommission-Geschäft	4
1.3 Klärung von Fragen bezüglich Aktenherausgabe an die Geschäftsprüfungskommission	4
1.4 Dokumentensichtung	5
1.5 Aussprache mit dem Regierungsrat	6
1.6 Austausch der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe mit der Finanzkontrolle.....	6
1.7 Beschluss der Plenarkommission der GPK; erneutes Schreiben an den Regierungsrat.....	7
1.8 Auskunftsbegehren der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe an die Kommission GSW.....	7
2. Zwischenbericht an die Plenarkommission vom 31. Juli 2019 inklusive Erteilung von Aufträgen zur Durchführung von Sonderprüfungen durch die Finanzkontrolle	8
2.1 Sonderprüfung Kantonsspital Aarau AG (KSA AG).....	9
2.2 Sonderprüfung Kantonsspital Baden AG (KSB AG).....	9
2.3 Sonderprüfung Psychiatrische Dienste Aargau AG (PDAG).....	9
2.4 Teilbereich Sonderprüfungsauftrag Honorarsysteme	10
2.5 Vorgehen Sonderprüfungen.....	10
3. Phase II: Durchführung von Sonderprüfungen durch die Finanzkontrolle (August 2019 bis Juni 2020)	11
4. Phase III: Auswertung der Sonderprüfungsberichte und Durchführung von Gesprächen respektive Anhörungen (März 2020 bis August 2020)	12
4.1 Sonderprüfung der Finanzkontrolle betreffend der Kantonsspital Aarau AG	12
4.2 Sonderprüfung der Finanzkontrolle betreffend der Kantonsspital Baden AG	12
5. Phase IV: Konklusion durch die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe und die Plenarkommission GPK (August bis September 2020)	13
5.1 Feststellungen "Regierungsrat als Aufsichtsbehörde und als Eigner respektive Eigentümer/-vertreter".....	13
5.2 Feststellungen zu den sich zu 100 Prozent in staatlichem Eigentum befindlichen Kantonsspitalern (exklusive PDAG).....	13
6. Empfehlungen an den Regierungsrat	15
6.1 Umfassende Wahrnehmung der Aufsichts- und Eigner-/Eigentümergefunktion	15
6.2 Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Oberaufsicht und Aufsicht.....	15
6.3 Massnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben	15
6.4 Informationsstand des Regierungsrats	15
7. Beschlüsse der Geschäftsprüfungskommission vom 22. September 2020	16

Vorbemerkungen

zum Persönlichkeits- und Datenschutz sowie zum Amts- und Kommissionsgeheimnis und zu den durch die Geschäftsprüfungskommission getätigten Konklusionen und Empfehlungen

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) sowie die durch sie beauftragte Finanzkontrolle gewährleisten den Daten- und Persönlichkeitsschutz – insbesondere, jedoch nicht ausschliesslich, im Bereich von Patientinnen- und Patientendaten. Dieser ist zu wahren.

Der nachfolgende Bericht enthält Aussagen, die auf durch den Regierungsrat und die Finanzkontrolle übermittelten Dokumenten, Akten und Berichten basieren, auf Wortprotokollen von Gesprächen mit externen Personen und auf Sitzungsprotokollen. Die erwähnten Unterlagen unterliegen dem Amts- und insbesondere dem Kommissionsgeheimnis, welches es ebenfalls umfassend zu wahren gilt.

Die Konklusionen und politischen Empfehlungen basieren auf den Einschätzungen, welche die Geschäftsprüfungskommission nach Studium der Unterlagen respektive der Berichterstattung der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe vorgenommen hat.

1. Phase I: Beschaffung von Unterlagen (September 2018 bis Juli 2019)

1.1 Austausch Geschäftsprüfungskommission – Finanzkontrolle

Anlässlich eines regulären Arbeitstreffens des Geschäftsprüfungskommission -Präsidenten mit Werner Augstburger, damaliger Leiter Finanzkontrolle (FK), vom 25. September 2018, (Zweck: durch die Geschäftsprüfungskommission 2017 beschlossener regelmässiger Austausch zwischen Geschäftsprüfungskommission und Finanzkontrolle) wurde als Teil der Besprechung eine erste Vorsondierung im vorliegenden Geschäft vorgenommen. Der Leiter der Finanzkontrolle hält drei Punkte fest:

- Die Finanzkontrolle hat gegenüber den Kantonsspitalern ebenfalls eine Prüf- und Kontrollpflicht. In den letzten Jahren wurden aber faktisch keine umfassenden Kontrollen, sondern nur subventionsrechtliche Prüfungen, hauptsächlich im Bereich der Rechnungsstellung und ohne materielle Kontrollen, durchgeführt. Dies im Bewusstsein, dass materielle Kontrollen bei den Spitalern bezüglich Datenschutz, Persönlichkeitsschutz sowie Berufs- und Arztgeheimnis auf Widerstand gestossen wären und rechtliche Schritte notwendig gemacht hätten. Jedoch können die Krankenkassen im Einzelfall (je Patient) Prüfungen vornehmen lassen. Tatsache sei aber, dass niemand den umfassenden Gesamtüberblick habe. Dies löst bei der Finanzkontrolle, und auch beim Geschäftsprüfungskommission-Präsidenten, ein gewisses Unbehagen und Unsicherheiten aus.
- Wenn die Geschäftsprüfungskommission einen Prüfauftrag beschliesst, kann die Finanzkontrolle – ab 29. Dezember 2018, Datum des Inkrafttretens des revidierten Finanzkontrollgesetzes – durch die Geschäftsprüfungskommission direkt mit gewissen Prüfungen beauftragt werden; eventuell nimmt die Finanzkontrolle auch ohne Auftrag der Geschäftsprüfungskommission, jedoch in Rücksprache mit ihr, gewisse Prüfungen vor.
- Der Leiter Finanzkontrolle wie auch der Geschäftsprüfungskommission-Präsident halten fest, dass aus Gleichbehandlungsgründen im Falle einer Sonderprüfung alle drei Kantonsspitäler überprüft werden sollten.

1.2 Erhebung zum Geschäftsprüfungskommission-Geschäft

Mit "BERICHT: Information des Kommissionspräsidenten zu Händen der GPK-Plenarkommission vom 30. September 2018" wurde der seinerzeit im Ratsplenum mündlich und anschliessend schriftlich gestellte Antrag der glp basierend auf dem Geschäftsprüfungskommissionsreglement (7, 8 und Anhang 1) und dem Geschäftsprüfungskommission-Leitfaden inhaltlich zum Geschäft erhoben, der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe, bestehend aus Kommissionspräsident Marco Hardmeier, Grossrätin Franziska Stenico-Goldschmid (bis zum Ausscheiden per Ende 2018: Grossrat Peter Voser) und den Grossräten Daniel Erich Aebi, Bruno Gretener und Daniel Hölzle, zugeteilt und eine erste von gesamthaft 15 Sitzungen auf den 1. Oktober 2018 einberufen. Ende Oktober 2018 wurden beim Regierungsrat durch die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe sämtliche in diesem Fall vorliegenden Unterlagen eingefordert.

1.3 Klärung von Fragen bezüglich Aktenherausgabe an die Geschäftsprüfungskommission

Am 21. November 2018 ersuchte die Staatsschreiberin den Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission um Klärung verschiedener Fragen, sodann wurde am 27. November 2018 im Anschluss an die Grossratssitzung eine formelle Unterredung zu den Themen "weiteres Vorgehen", "Vollständigkeit der Unterlagen" sowie "Transparenz" mit den Teilnehmenden Vincenza Trivigno (Staatsschreiberin), Sven Akeret (Leiter Rechtsdienst Regierungsrat), Marco Hardmeier (Präsident Geschäftsprüfungskommission), Peter Zingg (Leiter Kommissionsdienst) und Dorothea Förster (Kommissionssekretärin Geschäftsprüfungskommission) durchgeführt.

1.4 Dokumentensichtung

Mit Datum vom 19. Dezember 2018 trafen die persönlichen und vertraulichen, nummerierten und personalisierten sowie teilweise anonymisierten Dossiers fristgerecht bei den Mitgliedern der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe ein. Die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe hielt anlässlich ihrer Sitzung vom 9. Januar 2019 hierzu fest:

- Das Schreiben des Regierungsrats enthält erste (teilweise rudimentäre) Antworten.
- Dass der Regierungsrat offenbar seine Aufsichtsfunktion gegenüber den Kantonsspitalern wahrnimmt und seit 2017 den inkorrekten Leistungserfassungen nachgeht, ist sehr zu begrüßen.
- Auffallend ist allerdings auch, dass er seine Anstrengungen nach dem Antrag der glp an die Geschäftsprüfungskommission vom 4. September 2018 sowie nach der Signalisation des Geschäftsprüfungskommission-Präsidenten, das Geschäft anzunehmen, stark intensiviert hat.
- Gemäss öffentlich respektive medial getätigten Aussagen der beiden CEO der Kantonsspitäler Aarau und Baden wurden durch die Vorgänge im Zusammenhang mit den Leistungserfassungen weder Patienten noch Krankenkassen geschädigt.
- Die inkorrekten Leistungserfassungen wirkten sich aber eventuell zum Nachteil der Kantonsspitäler aus. Als Alleinaktionär der Kantonsspitäler muss der Kanton ein Interesse an der Aufarbeitung der Fälle haben.
- Offenbar sollen mit dem Inkrafttreten neuer Lohnsysteme ab 1. Januar 2019 derartige Manipulationen weitgehend ausgeschlossen werden. Die Geschäftsprüfungskommission hat jedoch nicht die Aufgabe, künftige Lohnsysteme zu beurteilen. Sie ist mit der politischen Aufarbeitung der Vorgänge in der Vergangenheit betraut. Ein Ziel ist dabei auch die Vermeidung beziehungsweise Begrenzung von Reputationsschäden für den Kanton als Eigentümer.
- Die erhaltenen Unterlagen sind entgegen den Forderungen der Arbeitsgruppe nicht vollständig. Insbesondere werden verschiedene Dokumente referenziert, die im übermittelten Dossier nicht auffindbar sind.
- Die Namen der betroffenen Personen wurden in den Unterlagen – wenn auch nicht ganz überall – unkenntlich gemacht. Für die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission ist absolut klar, dass gegebenenfalls Angaben zu Patientinnen und Patienten unkenntlich sein müssen. Der Regierungsrat sagt in seinem Schreiben vom 19. Dezember 2018 zu, die Geschäftsprüfungskommission nach der Regierungsratssitzung vom 13. Februar 2019 umgehend über das weitere Vorgehen in Bezug auf die anonymisierten Berichte zu informieren. Irritierend ist, dass die verschiedenen Wirtschaftsprüfungsunternehmen, die in dieser Sache bereits beauftragt worden sind, offenbar im Gegensatz zur Geschäftsprüfungskommission Zugang zu nicht anonymisierten Unterlagen erhalten haben.
- Die bisher durch die Wirtschaftsprüfungsunternehmen in dieser Sache durchgeführten Prüfungen sind in Bezug auf den geprüften Zeitraum und die geprüften Bereiche eng begrenzt. Sie enthalten aber Hinweise, dass möglicherweise in anderen Bereichen beziehungsweise während eines längeren Zeitraums Leistungserfassungen hätten manipuliert werden können.

Als Beschluss gefasst werden folgende Punkte:

- Die Mitglieder der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe wünschen eine – sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch in Bezug auf die zu prüfenden Bereiche – umfassendere Aufarbeitung der Vorgänge im Zusammenhang mit den inkorrekten Leistungserfassungen durch Chefärzte der Kantonsspitäler. Eine direkte, unmittelbare Prüfung durch die Geschäftsprüfungskommission selbst erscheint allerdings als nicht zielführend. Damit stellt sich die Frage, ob der Regierungsrat beauftragt werden soll, diese zusätzlichen Abklärungen durchzuführen beziehungsweise durchführen zu lassen, oder ob

die Geschäftsprüfungskommission diese Aufgabe direkt der kantonalen Finanzkontrolle übertragen soll.

- Um in Erfahrung zu bringen, ob eine Beauftragung der Finanzkontrolle im konkreten Fall möglich und zielführend wäre, findet am Dienstag, 15. Januar 2019, eine Besprechung mit dem damaligen Leiter der kantonalen Finanzkontrolle Werner Augstburger statt.
- Die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission werden anlässlich der nächsten Plenarsitzung darüber informiert, dass die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe den Prüfauftrag der Plenarkommission bezüglich «Honorar-Affäre» weiterhin bearbeitet.

1.5 Aussprache mit dem Regierungsrat

Auf Ersuchen des Regierungsrats empfängt die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe in vollständiger Besetzung anlässlich ihrer Sitzung vom 19. März 2019 Landammann Dr. Urs Hofmann, DV DGS Regierungsrätin Franziska Roth und Staatsschreiberin Vincenza Trivigno. DV DFR Dr. Markus Dieth musste sich kurzfristig entschuldigen lassen. Von dieser Sitzung wurde ein Wortprotokoll erstellt.

Als Fazit der Sitzung resultiert:

1. Weitere Dokumente wurden durch den Regierungsrat bei den Spitälern nicht angefordert. Es ist zudem seitens des Regierungsrats nicht geplant, dass weitere Dokumente einverlangt werden. Die Kantonsspitäler haben gemäss Regierungsrat aufgezeigt, wie sie mit dieser Situation umgegangen sind. Für den Regierungsrat ist das Thema damit abgeschlossen.
2. Vor einer Aushändigung nicht-anonymisierter Berichte an die Geschäftsprüfungskommission benötigt der Regierungsrat ein erneutes Schreiben, in dem noch einmal festgehalten wird, dass die Arbeitsgruppe und/oder die GPK-Plenarkommission die nicht-anonymisierte Version benötigt. Der Regierungsrat wäre zudem froh, wenn dieses Begehren begründet würde.
3. Für alle weiteren Fragen respektive zur Beibringung weiterer Unterlagen steht der Arbeitsgruppe der Weg über die Finanzkontrolle offen. Die Geschäftsprüfungskommission hat im Moment noch keine Intention, die Finanzkontrolle mit einer Prüfung zu beauftragen. Vorerst steht nur ein fachlicher Austausch zwischen Geschäftsprüfungskommission und Finanzkontrolle zur Debatte. Landammann Dr. Urs Hofmann bestätigt, dass der Regierungsrat seinerseits im Moment nicht die Absicht habe, die Finanzkontrolle mit einer Prüfung zu beauftragen, es sei denn, es tauchen neue Fakten auf. Sollte dies geschehen, würde der Regierungsrat mit der Geschäftsprüfungskommission Kontakt aufnehmen. Wenn die Geschäftsprüfungskommission beziehungsweise die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe für ihre Arbeit weitere Unterlagen benötigen sollte, müsse sie sich demnach direkt an die Finanzkontrolle wenden. Diese Feststellungen sind wichtig, damit ineffiziente und unökonomische Doppelspurigkeiten vermieden werden könnten, falls die Geschäftsprüfungskommission einen Auftrag an die Finanzkontrolle in Betracht ziehen sollte.

Die Mitglieder der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe beraten anschliessend an das Gespräch mit dem Regierungsrat das weitere Vorgehen. Die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe beschliesst einstimmig, der Plenarkommission der Geschäftsprüfungskommission zu beantragen, dass im Gegensatz zum Regierungsrat das Thema noch nicht abgeschlossen ist und dem Regierungsrat das gewünschte präzisierende Schreiben bezüglich Zustellung vollständiger und nicht-anonymisierter Unterlagen zu übermitteln sei.

1.6 Austausch der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe mit der Finanzkontrolle

Am 21. März 2019 findet eine erste Besprechung zwischen der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission und dem damaligen Leiter der Finanzkontrolle, Herr Werner Augstburger, statt.

1.7 Beschluss der Plenarkommission der GPK; erneutes Schreiben an den Regierungsrat

Die GPK-Plenarkommission beschliesst an ihrer Sitzung vom 8. April 2019 auf Antrag der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe, mittels eines zweiten Schreibens, datiert auf den 10. April 2019, dem regierungsrätlichen Ersuchen, sich erneut schriftlich an ihn zu wenden, Folge zu leisten. Dieses Schreiben enthält folgende zwei Kernanliegen:

- Die Plenarkommission der GPK ersucht den Regierungsrat, gegenüber der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe bis zum 10. Mai 2019 schriftlich darzulegen, welche Fakten und Erkenntnisse ihn zur anlässlich der Aussprache vom 19. März 2019 erwähnten Beschlusslage, das Geschäft sei für den Regierungsrat abgeschlossen und es seien keinerlei weiteren Abklärungen und Tätigkeiten geplant, geführt hat.
- Den Mitgliedern der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe und der Kommissionssekretärin der Geschäftsprüfungskommission sowie dem Leiter der Finanzkontrolle seien auf Basis von § 23 Abs. 3 GVG bis zum 10. Mai 2019 die bisher zugestellten Unterlagen, die in den bislang zugestellten Unterlagen erwähnten, angekündigten oder referenzierten, jedoch nicht, noch nicht oder nur teilweise beigelegten Dokumente und Beilagen in vollständiger und nicht geschwärzter, also nicht-anonymisierter Form zuzustellen. Zeitgleich erfolgte die präzise, beispielhafte Auflistung von drei noch nicht zugestellten, jedoch referenzierten Dokumenten.

Einem Fristverlängerungsgesuch seitens des Regierungsrats zur Einreichung der Unterlagen wird zugestimmt, selbige treffen am 22. Mai 2019 inklusive eines Antwortschreibens des Regierungsrats und der nicht-anonymisierten Unterlagen ein. Im Antwortschreiben hält der Regierungsrat fest, dass das Geschäft für ihn selbst erledigt ist – für weitere Schritte müsste seines Erachtens die Finanzkontrolle direkt durch die Geschäftsprüfungskommission beigezogen werden.

1.8 Auskunftsbegehren der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe an die Kommission GSW

Anlässlich der Ad-Hoc-Arbeitsgruppen-Sitzung vom 1. Juli 2019 wurde unter anderem ein Beschluss über ein Auskunftsbegehren an die Kommission GSW gefällt: Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Aufsicht des Regierungsrats über die Kantonsspitäler wünscht die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe Einblick in einen GSW-internen Bericht zu den Protokollen der Eigentümergespräche, welche der Regierungsrat mit den Kantonsspitalern führt. Dieses Auskunftsbegehren an die GSW wurde sofort gestellt und die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe nachfolgend durch den verdankenswerterweise erfolgten Beschluss der Fachkommission GSW mit den entsprechenden GSW-internen Unterlagen bedient.

2. Zwischenbericht an die Plenarkommission vom 31. Juli 2019 inklusive Erteilung von Aufträgen zur Durchführung von Sonderprüfungen durch die Finanzkontrolle

Im Zwischenbericht 1 der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission vom 31. Juli 2019 zuhanden der GPK-Plenarkommission-Sitzung vom 14. August 2019 wurde über den bisherigen Verlauf der Abklärungen und Erkenntnisse umfassend und chronologisch Bericht erstattet. Der Bericht wurde in der Plenarsitzung der Geschäftsprüfungskommission umfassend behandelt. Fazit der entsprechenden Ausführungen sind:

- Der Regierungsrat hat mit Schreiben vom 22. Mai 2019 der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe mitgeteilt, das Geschäft sei für ihn mit Zustellung ebendieses Schreibens und der Unterlagen erledigt. Eine Begründung respektive ein inhaltlicher Beschluss hierzu wurde seitens des Regierungsrats auch auf explizites Nachfragen der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe respektive der Geschäftsprüfungskommission in ihrem zweiten Schreiben hin explizit nicht kommuniziert. Dies wird bedauert.
- Die Mitglieder der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe haben den Eindruck, dass der Regierungsrat, seit die Kantonsspitäler in Aktiengesellschaften umgewandelt wurden, seine Aufsichtsrolle eher ungenügend wahrnimmt. Spätestens, wenn Probleme wie im vorliegenden Fall zutage treten, müsste sich der Regierungsrat gründlich informieren, um sicherzustellen, dass Verwaltungsrat und Geschäftsleitung die Situation im Griff haben. Ob dies im vorliegenden Falle geschah, ist für die Mitglieder der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe weiterhin unklar.
- Die Geschäftsprüfungskommission hat den Regierungsrat mit Schreiben vom 30. Oktober 2018 um Zustellung von Unterlagen gebeten. Bis zur Aushändigung ungeschwärzter und gemäss Regierungsrat vollständiger Unterlagen an die Ad-Hoc-Arbeitsgruppenmitglieder hat es daraufhin rund sieben Monate gedauert. Der vom Regierungsrat in dieser Frage eingeschlagene Weg, mit der Geschäftsprüfungskommission respektive der mandatierten Ad-Hoc-Arbeitsgruppe nicht oder nur sehr schleppend zusammenzuarbeiten, sorgt für Befremden und wirkt nicht vertrauensbildend.
- Die Geschäftsprüfungskommission hat wiederholt mündlich und schriftlich mit dem Regierungsrat kommuniziert und war bislang an einer kooperativen Bearbeitung der vorliegenden Fragestellungen hochgradig interessiert. Dennoch sind gewisse Fragen weiterhin nicht zufriedenstellend beantwortet:
 - Insbesondere erschliesst sich den Ad-Hoc-Arbeitsgruppenmitgliedern weiterhin nicht, wie die Aufsicht durch den Regierungsrat in diesem Fall konkret funktioniert hat. Es ist unklar, ob der Regierungsrat als Kollegialbehörde seine Aufsichtsfunktion tatsächlich, rechtzeitig und umfassend wahrgenommen hat.
 - Es ist nicht klar, wie die Aufsicht (der Regierungsrat) sicherstellt, dass die bezüglich der nicht korrekten Leistungserfassung vermuteten Vorgänge in den Kantonsspitalern umfassend aufgearbeitet und nicht bloss partiell Einzelfälle bearbeitet wurden.
 - Es bleibt die Frage offen, weshalb sich der Regierungsrat mit dem Wissen begnügt, dass neue Honorarsysteme eingeführt werden, ohne zu prüfen, ob diese eine Verbesserung bringen und was die Ursache der Systemänderung war.

Abschliessend hält die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe fest: Sehr viele Angestellte der Kantonsspitäler erledigen tagtäglich eine tadellose und einwandfreie Arbeit. Durch eine saubere und gewissenhafte Aufarbeitung der erwähnten oder vermuteten Vorfälle sowie eine nachgelagerte entsprechende Kommunikation könnte in den Spitälern und beim von den erwähnten oder vermuteten Vorfällen nicht betroffenen Personal Ruhe einkehren. Dies würde die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe sehr begrüssen.

Daraus resultieren folgende zusammengefasste Anträge an die Plenarkommission, welchen diese nach ausführlicher Diskussion anlässlich der Sitzung vom 14. August 2019 zustimmt:

- Die Plenarkommission der GPK nimmt vom ihr vorgelegten Zwischenbericht 1, inklusive den Schlussfolgerungen, zustimmend Kenntnis.
- Die Plenarkommission der GPK beschliesst, das Geschäft "Falsche Abrechnungen durch Chefarzte – Aufsicht durch vorgesetzte Stellen, das zuständige Departement sowie durch den Regierungsrat" weiterhin durch die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission bearbeiten zu lassen.
- Über den vorliegenden Zwischenbericht 1 sowie die an die Finanzkontrolle erteilten Aufträge für Sonderprüfungen wird summarisch mittels Medienmitteilung informiert.

Ab diesem Verfahrensschritt handelt die Geschäftsprüfungskommission respektive deren Ad-Hoc-Arbeitsgruppe in diesem Geschäft sowohl als Aufsicht als auch als Oberaufsicht. Dies wird allen (künftig) Beteiligten jeweils mitgeteilt.

Die Geschäftsprüfungskommission beschliesst an ihrer Sitzung vom 14. August 2019 basierend auf § 9 Abs. 1 lit. b GFK (Gesetz über die Finanzkontrolle vom 11.01.2005 (Stand 29.12.2018); SAR 612.200) und wie bereits vorgängig mit der Finanzkontrolle vereinbart, dieser Sonderprüfungsaufträge zu erteilen.

2.1 Sonderprüfung Kantonsspital Aarau AG (KSA AG)

Die Finanzkontrolle wird beauftragt, die der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission mit Schreiben vom 22. Mai 2019 zur Verfügung gestellten Unterlagen über das Kantonsspital Aargau AG KSA (einschliesslich ihrer Tochtergesellschaften) auszuwerten. Dabei seien insbesondere auch die Beilagen zum regierungsrätlichen Schreiben zu berücksichtigen. Die Prüfung durch die Finanzkontrolle soll unter anderem die folgenden Fragen umfassen: Sind die Prüfberichte der externen Prüfunternehmen nachvollziehbar erstellt? Wurden die Prüfaufträge an die externen Prüfunternehmen bezüglich Zeitraum der Untersuchung, Methode, Auswahl und Anzahl der Stichproben et cetera genügend umfassend erteilt, damit die Berichte relevante und belastbare Aussagen enthalten? Die Berichte (einschliesslich Schlussbericht) über die erwähnten von der KSA AG selbst in Auftrag gegebenen Kontrollen sollen der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission zugänglich gemacht beziehungsweise in die Berichterstattung der Finanzkontrolle inkludiert werden.

2.2 Sonderprüfung Kantonsspital Baden AG (KSB AG)

Die Finanzkontrolle wird beauftragt, die der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission mit Schreiben vom 22. Mai 2019 zur Verfügung gestellten Unterlagen über das Kantonsspital Baden AG KSB (einschliesslich allfälliger Tochtergesellschaften) einschliesslich Beilagen zum regierungsrätlichen Schreiben auszuwerten. Die Prüfung durch die Finanzkontrolle soll unter anderem die folgenden Fragen umfassen: Sind die Prüfberichte der externen Prüfunternehmen / Prüfer nachvollziehbar erstellt? Wurden die Prüfaufträge an die externen Prüfunternehmen bezüglich Zeitraum der Untersuchung, Methode, Auswahl und Anzahl der Stichproben et cetera genügend umfassend erteilt, damit die Berichte relevante und belastbare Aussagen enthalten? Wurden von der KSB weitere Kontrollen im Sinne der in den Unterlagen erwähnten Untersuchungen in Auftrag gegeben? Wenn ja, sollen die entsprechenden Berichte der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe zugänglich gemacht beziehungsweise in die Berichterstattung der Finanzkontrolle inkludiert werden.

2.3 Sonderprüfung Psychiatrische Dienste Aargau AG (PDAG)

Die Finanzkontrolle wird beauftragt abzuklären, ob für die Psychiatrischen Dienste Aargau AG PDAG ebenfalls externe Prüfungen in Auftrag gegeben wurden. Wenn ja, sollen die entsprechenden Be-

richte den Mitgliedern der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission zugänglich gemacht und insgesamt eine Berichterstattung an die Geschäftsprüfungskommission vollzogen werden.

2.4 Teilbereich Sonderprüfungsauftrag Honorarsysteme

Sollte die Finanzkontrolle aufgrund ihrer Prüfungen zum Schluss kommen, dass die alten Honorarsysteme von KSA, KSB und PDAG objektive Mängel hatten, wird sie beauftragt abzuklären, ob mit Hilfe der neuen, per 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Honorarsystem diese Mängel behoben werden konnten.

2.5 Vorgehen Sonderprüfungen

In einem ersten Schritt wird die Finanzkontrolle gebeten, ein Dispositiv zur Bearbeitung der drei Sonderprüfungsaufträge (KSA, KSB, PDAG) auszuarbeiten und der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe zur Kenntnisnahme vorzulegen.

3. Phase II: Durchführung von Sonderprüfungen durch die Finanzkontrolle (August 2019 bis Juni 2020)

Zwischen Finanzkontrolle und Geschäftsprüfungskommission (jeweils: Leitung respektive Präsidium und/oder Ad-Hoc-Arbeitsgruppe respektive teilweise Plenarkommission) fand im Rahmen von Sitzungen ein regelmässiger Austausch statt und zwar am 25. September 2018, 15. Januar 2019, 21. März 2019 und 11. Juni 2019. Für die gute Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Die Geschäftsprüfungskommission hat anlässlich ihrer Sitzung vom 14. August 2019 entschieden, die Finanzkontrolle mit den oben erwähnten Sonderprüfungen zu beauftragen. Am 15. August 2019 erfolgte sodann durch die Geschäftsprüfungskommission der formale Auftrag für eine Sonderprüfung gemäss § 9 Abs. 1 lit. b GFK zur Frage der "falschen Abrechnungen durch Chefärzte - Aufsicht durch vorgesetzte Stellen, das zuständige Departement sowie durch den Regierungsrat" an die Finanzkontrolle des Kantons Aargau. Die Finanzkontrolle hat anschliessend den Prüfplan erstellt und den zu Prüfenden mitgeteilt. Die Prüfplanung sah vor, die beiden Kantonsspitäler Aarau und Baden AG im Zeitraum um die Jahreswende 2019/2020 zu prüfen und nachgelagert die Psychiatrischen Dienste Aargau AG (PDAG). Es war ursprünglich geplant, die Berichterstattung an die Geschäftsprüfungskommission im ersten Quartal 2020 abzuschliessen. Die Prüfungen wurden sodann durchgeführt und der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe die Prüfberichte wie folgt zugestellt:

- Mit Datum vom 12. Februar 2020 der Revisionsbericht Nr. 2020-0675 im Aufgabenbereich 535, Sonderprüfung Kantonsspital Aarau AG
- Mit Datum vom 10. Juni 2020 der Revisionsbericht Nr. 2020-0677 im Aufgabenbereich 535, Sonderprüfung Psychiatrische Dienste Aargau AG
- Mit Datum vom 15. Juni 2020 der Revisionsbericht Nr. 2020-0676 im Aufgabenbereich AB 535, Sonderprüfung Kantonsspital Baden AG

Den Verantwortlichen der PDAG sei an dieser Stelle für die Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle ein Dank ausgesprochen. Im Rahmen der Sonderprüfung durch die Finanzkontrolle sind keine Anhaltspunkte für eine nicht korrekte Leistungsabrechnung durch Chefärzte der PDAG aufgetreten. Die PDAG wird somit aus den nachfolgenden Erkenntnissen und Konklusionen explizit exkludiert.

Die rubrizierten Revisionsberichte Nr. 2020-0675, Nr. 2020-0676 sowie Nr. 2020-0677 werden der Plenarkommission als interne Dokumente zur Verfügung gestellt. Empfängerinnen sind und bleiben die Geprüften und die Geschäftsprüfungskommission.

4. Phase III: Auswertung der Sonderprüfungsberichte und Durchführung von Gesprächen respektive Anhörungen (März 2020 bis August 2020)

4.1 Sonderprüfung der Finanzkontrolle betreffend der Kantonsspital Aarau AG

Mit Datum vom 12. Februar 2020 wurde der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe durch die Finanzkontrolle der Revisionsbericht Nr. 2020-0675 im Aufgabenbereich 535, Sonderprüfung Kantonsspital Aarau AG, zugestellt. In einem ersten Teil erläutert die Finanzkontrolle das Vorgehen (Ausgangslage, Prüfungsziele, summarische Feststellung des Prüfungsergebnisses). In einem zweiten allgemeinen Teil zur Prüfung orientiert die Finanzkontrolle über die Rechtsgrundlagen und ganz allgemein zum Vorgehen bei der Sonderprüfung (Ankündigung, Prüfungsdurchführung, Schlussbesprechung mit den Geprüften, mitwirkende Personen). In einem dritten Teil wird sodann das detaillierte Prüfungsergebnis im Rahmen von Feststellungen (Fazit) festgehalten.

Am 24. März 2020 wurde im Rahmen einer virtuellen Ad-Hoc-Arbeitsgruppensitzung unter Teilnahme der beteiligten Mitglieder der Finanzkontrolle und aller Ad-Hoc-Arbeitsgruppenmitglieder der Sonderprüfungsbericht Nr. 2020-0675 exemplarisch besprochen. Dieser Austausch diente der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe primär dazu, Fragestellungen innerhalb der Berichtserstattung (Sonderprüfungsberichte) direkt mit der Finanzkontrolle zu klären.

Anlässlich einer rund zweistündigen Sitzung vom 8. Juni 2020 mit exekutiv tätigen Vertretern der Kantonsspital Aarau AG konnten in vertiefter Form offene Fragen geklärt werden. Zudem wurde den Vertretern der Kantonsspital Aarau AG die Gelegenheit gegeben, ihre Sicht darzulegen. Von dieser Sitzung wurde ein Wortprotokoll erstellt. Die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe dankt den Vertretern der Kantonsspital Aarau AG für die in diesem Punkt gute Zusammenarbeit.

Zur Klärung noch offener Fragen hat die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe der Geschäftsprüfungskommission am 17. August 2020 eine sachverständige, in ursprünglichen Berichten erwähnte Person zu einem Gespräch eingeladen. Zusätzlich wurde auch dieser Person die Gelegenheit gegeben, ihre Sicht darzulegen. Von dieser Sitzung wurde ein Wortprotokoll erstellt. Die eingegangenen Hinweise werden dem Regierungsrat in Form von Empfehlungen direkt zur Kenntnis gebracht, da es sich hierbei um aufsichtsrechtliche und nicht um oberaufsichtsrechtliche Themen handeln dürfte.

4.2 Sonderprüfung der Finanzkontrolle betreffend der Kantonsspital Baden AG

Mit Datum vom 15. Juni 2020 wurde der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe durch die Finanzkontrolle der Revisionsbericht Nr. 2020-0676 im Aufgabenbereich 535, Sonderprüfung Kantonsspital Baden AG, zugestellt. In einem ersten Teil erläutert die Finanzkontrolle das Vorgehen (Ausgangslage, Prüfungsziele, summarische Feststellung des Prüfungsergebnisses). In einem zweiten allgemeinen Teil zur Prüfung orientiert die Finanzkontrolle über die Rechtsgrundlagen und ganz allgemein zum Vorgehen bei der Sonderprüfung (Ankündigung, Prüfungsdurchführung, Schlussbesprechung mit den Geprüften, mitwirkende Personen). In einem dritten Teil wird sodann das detaillierte Prüfungsergebnis im Rahmen von Feststellungen (Fazits) festgehalten.

Anlässlich einer rund einstündigen, auf den 17. August 2020 verschobenen, Sitzung mit exekutiv tätigen Vertretern der Kantonsspital Baden AG konnten offene Fragen geklärt werden. Zudem wurde den Vertretern der Kantonsspital Baden AG die Gelegenheit gegeben, ihre Sicht darzulegen. Von dieser Sitzung wurde ein Wortprotokoll erstellt. Die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe dankt den Vertretern der Kantonsspital Baden AG für die Sitzungsteilnahme.

5. Phase IV: Konklusion durch die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe und die Plenarkommission GPK (August bis September 2020)

Die Ad-Hoc-Arbeitsgruppe hat anlässlich ihrer 15. Sitzung vom 1. September 2020 beschlossen, mittels Abschlussbericht an die Plenarkommission vom 22. September 2020 zu gelangen. Die Geschäftsprüfungskommission stellt anlässlich ihrer Sitzung vom 22. September 2020 fest:

5.1 Feststellungen "Regierungsrat als Aufsichtsbehörde und als Eigner respektive Eigentümer/-vertreter"

- Der Regierungsrat hat nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission seine Aufsicht ungenügend ausgeübt, obwohl entsprechende Hinweise – entweder mittels direkter Kommunikation an das sachzuständige Regierungsratsmitglied oder durch Berichterstattungen an den Regierungsrat als Kollegialbehörde – vorlagen.
- Das Risikobewusstsein und das Risikomanagement des Regierungsrats wird durch die Geschäftsprüfungskommission in diesem Fall als ungenügend erachtet. Insbesondere sind anscheinend nach wie vor noch Regress- und Reputationsfragen ungeklärt (Versicherer, Patientinnen und Patienten, ehemalige Mitarbeitende) und es existierten teilweise unterschiedliche respektive unterschiedlich umfangreiche eingereichte Berichtsversionen.
- Die durchgeführten Abklärungen haben zudem die Frage aufgeworfen, ob die risikobezogene spitalinterne Berichterstattung und die Berichterstattung an den Eigner/Eigentümer deckungsgleich sind.
- Ob eine unabhängige Anlaufstelle für Mitarbeitende existiert, ist ebenfalls nicht geklärt.
- Die Geschäftsprüfungskommission erkennt ein widersprüchliches Vorgehen seitens des Regierungsrats: Einerseits signalisiert dieser ein bis heute gegenüber der Geschäftsprüfungskommission nicht hinreichend erläutertes mangelndes Interesse an der vollständigen Aufklärung der Sachverhalte. Durch die Mitteilung an die Geschäftsprüfungskommission von Mai 2019, das Geschäft sei für den Regierungsrat erledigt, schliesst dieser seine Bemühungen ab. Andererseits wurde seinerzeit durch den Regierungsrat eine Strafanzeige an die Staatsanwaltschaft eingereicht.
- Stark irritiert ist die Geschäftsprüfungskommission vom Umstand, dass im vorliegenden Fall das Verständnis dafür respektive die Einsicht selbst, dass die Oberaufsicht tätig wird, in einer ersten Phase stark eingeschränkt war. Dadurch gestaltete sich zu Beginn die Zusammenarbeit mit dem Regierungsrat ungewohnt herausfordernd und hat zu nicht notwendigen zeitlichen Verzögerungen und entsprechenden Irritationen geführt. Für die Geschäftsprüfungskommission steht ausser Frage, dass ein Zeitraum von sieben Monaten von der Aufforderung zur Aktenherausgabe bis zur Zustellung derselben massiv zu lange ist.

5.2 Feststellungen zu den sich zu 100 Prozent in staatlichem Eigentum befindlichen Kantonsspitalern (exklusive PDAG)

- Es kann zweifelsfrei festgehalten werden, dass in den beiden Kantonsspitalern KSA und KSB falsche Abrechnungen stattgefunden haben. Der vollständige Umfang (Zeitraum, finanzielle Grössenordnung, beteiligte Personen respektive betroffene Kliniken/Departemente/Abteilungen, Auswirkungen auf den Eigentümer) ist jedoch weiterhin nicht abschliessend geklärt.
- Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission liegt dies insbesondere daran, dass durch die Festlegung von eingeschränkten Prüfungszeiträumen (zum Beispiel lediglich einzelne Monate respektive keine Prüfung vor 2014) für die Überprüfungen durch interne Stellen und/oder direkt durch externe Prüfunternehmer, der engen Festlegung der Prüfungsbereiche (ausgewählte Kliniken respektive Departemente oder Abteilungen) sowie einer engen Festlegung des überprüften

Personenkreises inklusive teilweise einer Auflage an die Prüfunternehmung, mit einzelnen zu Prüfenden keinen Kontakt herzustellen, sowie einer Vorbereingung von einzelnen Fällen und damit einhergehend deren künftigen Ausschluss bei nachfolgenden Überprüfungen, um unterhalb einer "Systematik-Schwelle" zu liegen zu kommen, kein umfassendes Bild über den tatsächlichen Umfang falscher Abrechnungen erstellt werden kann. Dies bedauert die Geschäftsprüfungskommission. Es läge im Interesse aller Beteiligten, durch eine systematische Aufarbeitung insbesondere den Zustand eines schwebenden Verdachts auszuräumen. Die Bereitschaft, dies zu tun, ist offensichtlich nicht vorhanden.

- Die gegenüber der Ad-Hoc-Arbeitsgruppe teilweise ausgeführten Beweggründe für den Verzicht auf eine umfassende Untersuchung hinterlassen bei der Geschäftsprüfungskommission ein unklares Bild:
 - Negatives Kosten-Nutzen-Verhältnis einer umfassenden Abklärung, ohne weitere Einzelfallhinweise erhalten zu haben;
 - Das entsprechende Vorgehen sei an vielen Spitälern in der Schweiz während Jahren so gehandhabt worden;
 - Gewisse Systeme respektive Unterlagen, welche eine nachträgliche Überprüfbarkeit erst möglich machen würden (z.B. Dienstplanung, Anwesenheitskontrollen im Operationssaal und dergleichen), seien nicht mehr lückenlos nutzbar.
- Vor allem die letztgenannte Begründung veranlasst die Geschäftsprüfungskommission zudem zur Sorge, ob §15 Abs. 1 lit. b des Gesundheitsgesetzes des Kantons Aargau (SAR 301.100) umfassend eingehalten wird, soll doch die dort festgehaltene Berufspflicht für Personen, die im Gesundheitswesen tätig sind, unter anderem der behandelten Patientin respektive dem behandelten Patienten während 10 Jahren den Nachvollzug ermöglichen, welche Ärztin respektive welcher Arzt den Eingriff tatsächlich und faktisch vorgenommen hat. Zudem bleibt zum aktuellen Zeitpunkt fraglich, ob die Regelungen in der "Standesordnung der FMH" in Art. 5 (Freie Arztwahl) und Art. 9 ("Arzt und Ärztin sorgen für hinreichende Klarheit, mit wem der Patient oder die Patientin den Behandlungsvertrag abschliesst.") genügend eingehalten worden sind.
- Sehr irritiert ist die Geschäftsprüfungskommission zudem vom Umstand, dass im vorliegenden Fall das Verständnis dafür respektive die Einsicht selbst, dass die Aufsicht respektive Oberaufsicht tätig wird, stark eingeschränkt ist respektive war. Dadurch wurde die Zusammenarbeit mit den Leitungsorganen der KSA AG und der KSB AG – denen die Geschäftsprüfungskommission im direkten Kontakt immer transparent mitgeteilt hat, in dieser spezifischen Fragestellung nicht bloss oberaufsichts- sondern auch direkt aufsichtsrechtlich tätig zu sein – im Rahmen der Sonderprüfungen durch die Finanzkontrolle phasenweise ungewohnt herausfordernd. Dies hat zu zeitlichen Verzögerungen von gut fünf Monaten und schlussendlich seitens der Geschäftsprüfungskommission zu einer Einschränkung des Vertrauens in die Zusammenarbeit geführt. Es ist (spezial-) gesetzlich eindeutig geregelt, dass die Geschäftsprüfungskommission die Finanzkontrolle mit Sonderprüfungen betrauen kann und dass die Finanzkontrolle diese anschliessend in den Spitälern durchführt. Für die Geschäftsprüfungskommission bleiben in diesem Zusammenhang zudem zwei Dinge nicht nachvollziehbar: Die Geschäftsprüfungskommission ist irritiert, dass die Sonderprüfungen durch die Finanzkontrolle vom einen Spital mittels eines Rechtsgutachtens zu verhindern versucht wurden. Die Geschäftsprüfungskommission ist gleichermassen darüber irritiert, dass im anderen Fall zudem der Versuch unternommen wurde, eine Gesprächsführung einer eingeladenen Person mit der Geschäftsprüfungskommission zu unterbinden. Die Geschäftsprüfungskommission ist froh, dass die damit verbundenen Fragestellungen abschliessend geklärt werden konnten.

6. Empfehlungen an den Regierungsrat

Die Geschäftsprüfungskommission richtet an den Regierungsrat folgende Empfehlungen und Erwartungen:

6.1 Umfassende Wahrnehmung der Aufsichts- und Eigner-/Eigentümerfunktion

Dem Regierungsrat wird empfohlen, seine Aufsichts- und seine Eigner-/Eigentümerfunktion auch bei ausgelagerten Staatsanstalten umfassend wahrzunehmen. Eine Umwandlung der Spitäler in in staatlichem Besitz befindliche obligationenrechtliche Aktiengesellschaften entbindet den Regierungsrat nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission nicht von dieser Verpflichtung. Die Geschäftsprüfungskommission kann im vorliegenden Fall weder einen Willen zur umfassenden Aufarbeitung der Vorfälle erkennen noch Aussagen zum tatsächlichen Umfang falscher Abrechnungen und deren Auswirkungen tätigen.

6.2 Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Oberaufsicht und Aufsicht

Die Geschäftsprüfungskommission erwartet, dass jede grossräumliche Kommission, welche im Rahmen der Oberaufsicht tätig ist, künftig nicht bloss generell, sondern auch im Einzelfall auf ein optimales Zusammenwirken im positiven Interesse des Kantons zählen darf. Hierzu bedarf es einer offenen und effizienten Zusammenarbeit aller Akteure. Diese ist durch den Regierungsrat jederzeit zu gewährleisten. Dies war im vorliegenden Geschäft nicht der Fall.

6.3 Massnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben

Dem Regierungsrat wird die Einführung und Umsetzung wirkungsvoller Massnahmen empfohlen um sicherzustellen, dass alle gesetzlichen Vorgaben, insbesondere auch jene von § 15 Abs. 1 lit. b Gesundheitsgesetz, jederzeit eingehalten werden.

6.4 Informationsstand des Regierungsrats

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat sicherzustellen, dass er zu jeder Zeit über dieselben Informationen und Dokumente wie der Verwaltungsrat verfügen kann.

Die Geschäftsprüfungskommission erwartet vom Regierungsrat in diesen Fragen eine zeitnahe Umsetzung sowie eine direkte Rückmeldung bezüglich seines Vorgehens.

7. Beschlüsse der Geschäftsprüfungskommission vom 22. September 2020

1. Die Geschäftsprüfungskommission beschliesst, von den Revisionsberichten Nr. 2020-0675, Nr. 2020-0676 und Nr. 2020-0677 der Finanzkontrolle des Kantons Aargau Kenntnis zu nehmen.
2. Sowohl die unter Kapitel 5 ausgesprochenen Feststellungen als auch die in Kapitel 6 aufgeführten Empfehlungen dieses Abschlussberichts werden zum Beschluss erhoben.
3. Dieser Abschlussbericht wird den Mitgliedern des Grossen Rats zur Kenntnis zugestellt.
4. Die Öffentlichkeit wird anlässlich einer Medienkonferenz informiert.

Marco Hardmeier
Kommissionspräsident