

## REGIERUNGSRAT

21. August 2024

### Eigentümerstrategie zur Psychiatrische Dienste Aargau AG (PDAG)

---

#### 1. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Eigentümerstrategie legt der Kanton Aargau als Eigentümer seine strategischen Interessen gegenüber der Psychiatrische Dienste Kanton Aargau AG (PDAG) dar. Der Regierungsrat verfolgt mit der Beteiligung nachhaltige und langfristige Ziele. Er übt gemäss § 11 Abs. 2 des Spitalgesetzes (SAR 331.200) alle dem Kanton zustehenden Aktionärsrechte aus. Während sich die Eigentümerziele an die Beteiligung richten, umfassen die Stossrichtungen die strategischen Absichten des Kantons mit der Beteiligung. Die Eigentümerstrategie hat einen Zeithorizont von vier Jahren und wird spätestens dann überarbeitet.

Die Eigentümerstrategie ist abzugrenzen von übergeordneten gesetzlichen Rahmenbedingungen. Sie enthält damit keine Vorgaben, welche der Kanton gegenüber allen Spitälern im Zusammenhang mit den Spitalbewilligungen, mit den Spitallisten, mit der Leistungsfinanzierung oder mit den Spitaltarifen macht.

Die Eigentümerstrategie ist ein Führungsinstrument des Kantons zur Wahrnehmung seiner Eigentümerrolle. Sie ist damit zu unterscheiden von der Unternehmensstrategie der PDAG. Die Unternehmensstrategie ist ein Instrument der Unternehmensführung und legt fest, wie sich das Unternehmen im Rahmen der Vorgaben des Bundes (Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVG]), des Kantons (Gesundheitspolitische Gesamtplanung, Spitalgesetz [SpiG] samt Spitalliste) und der Eigentümerstrategie in seinem Marktumfeld bewegt.

Die Zuständigkeiten von Eigentümerschaft und Verwaltungsrat richten sich nach den Bestimmungen im Obligationenrecht (OR). Insbesondere wird auf die Befugnisse der Generalversammlung gemäss § 698 OR und auf die unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des Verwaltungsrates gemäss § 716 ff. OR verwiesen.

#### 2. Umfeldentwicklung

##### 2.1 Regulatorisches Umfeld

Bund und Kanton teilen sich die Kompetenzen im Gesundheitswesen gemäss dem Subsidiaritätsgedanken in Art. 43a der Bundesverfassung. Demnach übernimmt der Bund jene Aufgaben, die auf Bundesebene einheitlich geregelt werden müssen. Das KVG und seine Verordnungen enthalten die Bestimmungen über die Leistungen und die Finanzierung der Spitäler.

Der Vollzug des Bundesrechts und der Erlass ergänzender Rechtsgrundlagen liegen in kantonaler Kompetenz. Gemäss § 41 der Kantonsverfassung schafft der Kanton Aargau im Zusammenwirken mit den Gemeinden und Privaten Voraussetzungen für eine angemessene medizinische Versorgung der gesamten Bevölkerung. Dazu fördert und beaufsichtigt er die Spitäler und kann eigene Einrichtungen schaffen. Das SpiG und weitere kantonale Gesetze (Gesundheitsgesetz [GesG] und Pflegegesetz [PflG]) konkretisieren das Verfassungsziel.

Gemäss § 5 SpiG genehmigt der Grosse Rat die Gesundheitspolitische Gesamtplanung, welche die strategischen Ziele und Grundsätze im Gesundheitswesen enthält. Der Grosse Rat genehmigte die aktuell gültige Gesundheitspolitische Gesamtplanung (GGpl) 2030 am 11. Juni 2024. Der Regierungsrat stellt in der GGpl 2030 die gesundheitspolitischen Weichen für die nächsten 10 bis 15 Jahre. Der Kanton orientiert sich auch in seiner Rolle als Eigentümer der Kantonsspitäler an der GGpl 2030.

Die bedarfsgerechte und qualitativ gute Spitalversorgung gemäss § 7 SpiG wird vom Regierungsrat über die Spitalliste mit den darin enthaltenen Leistungsaufträgen sichergestellt. Die Kriterien zur Ermittlung der Spitalliste sind transparent, nachvollziehbar und interkantonal abgestimmt. Der Regierungsrat setzt sich dafür ein, dass die im kantonalen Besitz stehenden Spitalgesellschaften gegenüber den anderen Listenspitälern als Leistungserbringer weder bevorzugt noch benachteiligt werden.

Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) dienen gemäss Art. 49 Abs. 3 KVG insbesondere der Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen sowie der Forschung und universitären Lehre. Die Abgeltung darf dabei nicht durch die stationären Tarife erfolgen. Der Regierungsrat erlässt gestützt auf § 17 und 17b SpiG die Verordnung über die gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL). Darin legt er die durch die Spitäler zu erbringenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen und deren Abgeltung fest. Der Kanton kann Spitälern die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen abgelten, wenn diese nachweislich nicht kostendeckend erbracht werden können. Der Regierungsrat sorgt für die Angemessenheit der Abgeltung und passt die GWLV bei Bedarf an. Die finanziellen Mittel zur Abgeltung der GWL werden mit dem Budget durch den Grossen Rat beschlossen.

## 2.2 Trends in der Spitalfinanzierung

Am 1. Januar 2012 trat in der Schweiz mit der Revision des KVG eine neue Spitalfinanzierung in Kraft, die einen eigentlichen Paradigmenwechsel in der nationalen Spitalgeschichte bedeutet. Während in der Akutsomatik leistungsbezogene Fallpauschalen nach SwissDRG<sup>1</sup> zur Anwendung kommen, erfolgt die Vergütung in der Psychiatrie und Rehabilitation auf Basis von leistungsbezogenen Tagespauschalen (TARPSY<sup>2</sup> ab 1. Januar 2018 und ST Reha<sup>3</sup> ab 1. Januar 2022).

Seit mehr als 10 Jahren wird also schweizweit nicht mehr die jeweilige Aufenthaltsdauer in einem Spital, sondern die erbrachte Leistung verrechnet. Die Abgeltung von stationären Behandlungen erfolgt dabei in der Regel nach leistungsbezogenen Tages- oder Fallpauschalen, welche sich nach den Kosten effizienter Spitäler richten und zwischen den Tarifpartnern vereinbart werden (Art. 49 KVG). Die Vergütung wird zwischen den Kantonen und den Krankenversicherungen nach einem fixen Verteilschlüssel aufgeteilt. Seit 2017 beträgt der Finanzierungsanteil an den Kosten für stationäre Leistungen für den Kanton Aargau 55 % und für die Krankenversicherer 45 %. Die Umstellung von der objektbezogenen Finanzierung auf die subjektbezogene Finanzierung der Fallpauschalen stellt für alle Spitäler eine grosse Herausforderung dar. Die von den Tarifpartnern ausgehandelten Basispreise (Baserates) sind im stationären Grundversicherungsbereich häufig nicht kostendeckend. Noch tiefer ist die Kostendeckung bei den ambulanten Tarifen, was die Spitäler angesichts des Ambulantisierungstrends herausfordert. Dies engt den finanziellen Spielraum für den grossen Investitionsbedarf in der baulichen Infrastruktur und der Digitalisierung zusätzlich ein.

---

<sup>1</sup> SwissDRG ist ein einheitliches, an Diagnosen geknüpftes Fallpauschalen-System, welches in der Akutsomatik zur Anwendung kommt.

<sup>2</sup> TARPSY ist ein leistungsbezogenes Vergütungssystem basierend auf Tagespauschalen, welches in der stationären Psychiatrie zur Anwendung kommt.

<sup>3</sup> ST Reha ist ein leistungsbezogenes Vergütungssystem basierend auf Tagespauschalen, welches in der stationären Rehabilitation zur Anwendung kommt.

## **2.3 Trends in der psychiatrischen Versorgung**

Das Verständnis von Gesundheit als komplexes Zusammenspiel physischer, psychischer und sozialer Komponenten wird das individuelle Gesundheitsverhalten in Zukunft prägen. Dieses Verständnis beeinflusst auch, welche Versorgungsleistungen von den Patientinnen und Patienten als Leistungsnahmer gewählt und welche Erwartungen an die Leistungserbringer gestellt werden. Immer mehr Patientinnen und Patienten erkranken gleichzeitig an einem oder mehreren körperlichen und psychischen Leiden. Im Zusammenspiel mit der zunehmenden Fragmentierung und Spezialisierung des Angebots wird dies zu einem verstärkten Bedarf an Koordination zwischen den Leistungserbringern und an integrierten Versorgungsmodellen führen. Es stellen sich Fragen der überkantonalen Koordination der Leistungen im Gesundheitswesen, wie zum Beispiel in Art. 39 Abs. 2 KVG vom Bund gefordert. Gleichzeitig ist auch die Psychiatrie von der zunehmenden Ambulantisierung im Gesundheitswesen betroffen und wohnortnahe sowie aufsuchende Behandlungsformen (Homecare, Konsiliarpsychiatrie) werden zunehmend nachgefragt. Herausforderungen, die das gesamte Gesundheitswesen betreffen, wie etwa der demographische Wandel, die Digitalisierung und daraus erwachsender Investitionsbedarf, der sich verschärfende Fachkräftemangel und eine teilweise ungenügende Finanzierung wirken sich auch auf die Psychiatrie aus. Insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie besteht eine akute Unterversorgung.

## **2.4 Cyber-Sicherheit, Datenschutz und Business Continuity Management**

Der Spitalbetrieb beinhaltet die tägliche Arbeit mit sensiblen Daten von Patientinnen und Patienten. Der Regierungsrat erwartet, dass die PDAG den Cyberrisiken die nötige Beachtung schenkt, diese fortlaufend überwacht und mit angemessenen Massnahmen minimiert. Der Eigentümer erwartet, dass der Informationssicherheit und dem Datenschutz die nötige Aufmerksamkeit gewidmet wird. Die Notfallpläne und das Business Continuity Management (BCM) sind periodisch zu überprüfen und regelmässige Awareness-Kampagnen für die Mitarbeitenden durchzuführen. Weiter erwartet der Regierungsrat, dass die PDAG Fachapplikationen, Systeme und Hardware periodisch auf aktuelle Sicherheitsanforderungen hin überprüft.

## **2.5 Nachhaltigkeit**

Das Thema Nachhaltigkeit erhält sowohl in der Bevölkerung als auch beim Regulator und der Politik einen steigenden Stellenwert. Nach Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (KIG) müssen alle Unternehmen spätestens im Jahr 2050 Netto-Null-Emissionen aufweisen. Dabei sind mindestens die direkten und indirekten Emissionen zu berücksichtigen. Der Regierungsrat erwartet, dass sich die PDAG bei der Umsetzung des KIG an den ganzheitlichen Zieldimensionen Umwelt, Soziales und Aufsichtsstruktur (ESG-Zieldimensionen) orientiert.

# **3. Psychiatrische Dienste Aargau AG**

## **3.1 Organisation und Positionierung**

Die Psychiatrische Klinik Königsfelden in Windisch besteht seit 1872. Im Zuge einer strukturellen und fachlichen Neuorganisation wurde 1995 die Bezeichnung Psychiatrische Dienste Aargau eingeführt, welche die Tätigkeit der PDAG in verschiedenen Aussenstandorten auf dem ganzen Kantonsgebiet reflektiert. Seit dem Jahr 2004 hat die PDAG die Rechtsform einer Aktiengesellschaft und ist steuerbefreit. Gemäss § 11 SpiG muss der Kanton Aargau mindestens 70 % des Aktienkapitals halten<sup>4</sup>,

---

<sup>4</sup> Die GGpl 2030 sieht vor, eine Veräusserung von mehr als 30 % des Aktienkapitals der Kantonsspitäler zu ermöglichen. Eine gesetzliche Grundlage hierfür soll im Rahmen der Totalrevision des Spitalgesetzes geschaffen werden.

und die Übertragung von Aktien an Dritte bedarf der Zustimmung des Grossen Rats. Gemäss Statuten sind überdies der Kauf und Verkauf von Immobilien und Gesellschaften mit einem Preis von über 2 Millionen Franken der Generalversammlung zum Beschluss vorzulegen.

Die PDAG ist die grösste Anbieterin von ambulanten und stationären psychiatrischen Dienstleistungen im Kanton Aargau und eine der grössten Psychiatrien in der Schweiz. Sie deckt mit ihren vier Kliniken (Erwachsenenpsychiatrie, Kinder- und Jugendpsychiatrie, Forensische Psychiatrie sowie Konsiliar-, Alters- und Neuropsychiatrie) das gesamte Leistungsspektrum ab und verfügt über Ausserstandorte in sieben Gemeinden im Kanton Aargau sowie einen in der Stadt Zürich. Vergleichbare ausserkantonale Institutionen sind die Luzerner Psychiatrie AG, die Psychiatrie Baselland oder die Integrierte Psychiatrie Winterthur.

### **3.2 Bauinvestitionen**

Das Projekt "Gesamtsanierung des Areals Königsfelden in Windisch", das im Jahr 2013 begann und mehrere Teilprojekte umfasst, befindet sich in der Abschlussphase. Die PDAG errichtete Neubauten für die Kinder- und Jugendpsychiatrie, die forensische Psychiatrie sowie das neue Hauptgebäude Magnolia; zudem wurde das Begegnungszentrum saniert. Im Jahr 2024 kann voraussichtlich die Sanierung der Versorgungstrakte abgeschlossen werden. Ebenfalls im Jahr 2024 beginnt die Umsetzung eines neuen Energiekonzepts, das die Erstellung von Photovoltaikanlagen und eine thermische Nutzung des Grundwassers umfasst. Die Sanierung des historischen Hauptgebäudes erfolgt voraussichtlich bis 2026. Schliesslich plant die PDAG die Erstellung eines unterirdischen Parkhauses, um die temporären Parkplätze rund um das Hauptgebäude zu ersetzen und prüft einen Ersatz für die noch bestehenden Patienten-Pavillons. Die Gesamtsanierung für den Zeitraum 2013 bis 2024 wird mit Abschluss der letzten Projekte ein Bauvolumen von rund 210 Millionen Franken erreichen.

### **3.3 Finanzielle Lage**

Die PDAG hat seit 2014 stets eine EBITDA-Marge von über 8 % erzielt und damit die Zielvorgabe des Eigentümers erfüllt. Allerdings trübt sich sowohl für die PDAG als auch für alle Psychiatrien in der Schweiz die Geschäftslage angesichts teilweise nicht kostendeckender Tarife und steigender Aufwände ein. Es ist fraglich, ob die PDAG die Zielvorgabe bei der EBITDA-Marge auch in den kommenden Jahren erreichen und somit die für zukünftige Investitionen nötigen Mittel selbst erwirtschaften kann. Der Regierungsrat erwartet vom Verwaltungsrat, dass dieser rechtzeitig Gegenmassnahmen ergreift, falls sich abzeichnen sollte, dass die PDAG die finanziellen Zielvorgaben nicht erreicht.

### **3.4 Corporate Governance**

Da die PDAG als Aktiengesellschaft nach Obligationenrecht organisiert ist, nimmt der Regierungsrat seine Eigentümerrechte an der Generalversammlung wahr, wobei die Oberleitung als unübertragbare und unentziehbare Aufgabe nach Art. 716a Abs. 1 OR dem Verwaltungsrat obliegt.

Als alleiniger Eigentümer der PDAG legt der Kanton grossen Wert auf eine gute Corporate Governance. Der Regierungsrat erwartet von der PDAG auch gegenüber der Öffentlichkeit und der Aargauer Politik Transparenz und eine offene Kommunikation. Zur Berichterstattung finden halbjährlich Eigentümergespräche zwischen der PDAG und dem Kanton statt.

Der Regierungsrat hat gemäss Ziff. 18 der Richtlinien zur Public Corporate Governance in begründeten Fällen die Möglichkeit, eine eigene Vertretung in den Verwaltungsrat der PDAG zu berufen, entweder als vollwertiges Verwaltungsratsmitglied oder aber als Beisitz mit beratender Funktion ohne Stimmrecht.

## 4. Ziele und Indikatoren

### A Strategische Ziele

Eigentümerziele	Messindikatoren	Berichterstattung
1. Die PDAG verfügt über ein angemessenes Leistungsangebot. Die Leistungen werden in hoher Qualität, wirtschaftlich und kostendeckend erbracht.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Das angemessene Leistungsangebot wird in Absprache mit dem Kanton definiert und gemeinsam überprüft.</li> </ul>	Eigentümergegespräche
2. Der Verwaltungsrat legt seine Unternehmensstrategie vor der Genehmigung dem Eigentümer zur Stellungnahme vor.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Unternehmensstrategie der PDAG orientiert sich an der Eigentümerstrategie.</li> <li>Anpassungen an der Unternehmensstrategie der PDAG werden dem Eigentümer vor der Genehmigung durch den Verwaltungsrat zur Stellungnahme vorgelegt.</li> </ul>	Eigentümergegespräche

### B Leistungsziele

Eigentümerziele	Messindikatoren	Berichterstattung
3. Gewährleistung einer hohen Qualität	<ul style="list-style-type: none"> <li>Im Benchmark des Nationalen Vereins für Qualitätsentwicklung (ANQ): Über dem Durchschnitt</li> </ul>	Eigentümergegespräche
4. Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die schweregradbereinigten Fallkosten dürfen den Durchschnitt der Vergleichsgruppe<sup>5</sup> nicht überschreiten.</li> </ul>	Eigentümergegespräche
5. Stärkung und Pflege der integrierten Versorgung dank eines umfassenden Netzwerkes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kooperationsverträge</li> <li>Risiko- und Rentabilitätsanalyse</li> <li>Erwarteter Erfolgsbeitrag neuer Kooperationen</li> </ul>	Eigentümergegespräche

<sup>5</sup> Luzerner Psychiatrie AG, Psychiatrie Baselland, Integrierte Psychiatrie Winterthur

## C Infrastrukturziele

Eigentümerziele	Messindikatoren	Berichterstattung
6. Investitionen basieren auf einer Investitionsplanung und müssen finanziell gesichert sein.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jährlich zu aktualisierende mittel- und langfristige Infrastruktur- und Investitionsplanung</li> <li>• Einhaltung der Investitionsplanung</li> <li>• Sicherstellung des Werterhalts und der nachhaltigen Entwicklung der Immobilien</li> </ul>	Eigentümergegespräche

## D Finanzielle Ziele

Eigentümerziele	Messindikatoren	Berichterstattung
7. Die PDAG verfügt über ein angemessenes Eigenkapital.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die PDAG erzielt mindestens ein positives Unternehmensergebnis.</li> <li>• Eigenkapitalquote: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Richtwert: mind. 35 %</li> <li>b) Minimalwert: mind. 25 %</li> </ul> </li> </ul>	Eigentümergegespräche, Jahresbericht, jährlich aktualisierte Finanzplanung
8. Die finanzielle Lage trägt zur Stärkung der Selbständigkeit, der Kreditfähigkeit und zur Senkung des Risikos des Eigentümers bei.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EBITDA-Marge <math>\geq 8\%</math></li> </ul>	Eigentümergegespräche, Jahresbericht; jährlich aktualisierte Finanzplanung
9. Angemessene Gewinnbeteiligung des Eigentümers unter Berücksichtigung der finanziellen Gegebenheiten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei Eigenkapitalquote <math>&lt; 35\%</math>: keine Ausschüttung.</li> <li>• Bei negativem Free Cash Flow: Keine Ausschüttung.</li> <li>• Bei positivem Free Cash Flow: Maximal 30 % des Jahresgewinns</li> </ul>	Jahresbericht

## E Organisationsziele

Eigentümerziele	Messindikatoren	Berichterstattung
10. Die PDAG agiert nachhaltig und handelt nach den drei ESG-Ziel-dimensionen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jährliche Definition von Zielen sowie Beurteilung der Zielerreichung im Berichtsjahr durch die PDAG.</li> <li>Publikation auf der Webseite</li> </ul>	Eigentümergegespräche
11. Die PDAG schützt sich adäquat vor Cyberrisiken und Datenmissbrauch.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortlaufende Entwicklung des Cyber-Schutzdispositivs</li> <li>Mitarbeitende kennen den Umgang mit Informationen und Daten (Sensibilisierung, Schulung etc.).</li> <li>Die sichere Aufbewahrung und Archivierung von Daten und Informationen ist sichergestellt.</li> </ul>	Eigentümergegespräche
12. Die PDAG positioniert sich als attraktiver und konkurrenzfähiger Arbeitgeber.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verfügt über eine HR-Strategie inkl. Employer-Branding</li> </ul>	Eigentümergegespräche

## F Ziele zur Zusammenarbeit mit dem Eigentümer

Eigentümerziele	Messindikatoren	Berichterstattung
13. Transparenter und regelmässiger Austausch mit dem Eigentümer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mindestens zwei Eigentümergegespräche pro Jahr</li> <li>Frühzeitige Information des Eigentümers über Vorhaben und Vorkommnisse erheblicher unternehmerischer Tragweite, in jedem Fall vor Bekanntgabe an die Öffentlichkeit</li> </ul>	Eigentümergegespräche

## Stossrichtungen

Stossrichtungen	Berichterstattung
Überprüfung der Eigentümerschaft	Erfolgt im Rahmen der Totalrevision des Spitalgesetzes