

Interpellation FDP-Fraktion vom 18. September 2017

Spitalinvestitionen – ist die Finanzierung gesichert?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 6. Februar 2018

Die FDP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 18. September 2017 nach der Finanzierbarkeit der beschlossenen Spitalbauprojekte und ob allfällige Anpassungen bei den Bauprojekten geprüft worden sind.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Mit der neuen Spitalfinanzierung sind die Spitäler schweizweit einem intensiven Wettbewerb ausgesetzt. Viele Spitäler verzeichnen zudem einen hohen Investitionsbedarf bzw. -nachholbedarf. Das ist auch bei den St.Galler Spitalverbunden der Fall, insbesondere weil ein 15-jähriges Baumoratorium die notwendigen Erneuerungen und Modernisierungen nicht zulies. Der dringende Nachhol- und Handlungsbedarf war von der Politik anerkannt. Sie forderte eine Gesamtstrategie, welche die Spitalversorgung im Kanton mit hoher Qualität sicherstellt. Patientenströme wurden analysiert, der Bedarf ermittelt, Machbarkeitsstudien erstellt und schliesslich Wettbewerbe zu den betreffenden Spitalstandorten lanciert. Die Siegerprojekte erwiesen sich teilweise als zu gross und zu teuer, weshalb eine eingehende Überarbeitung und Redimensionierung aller Bauvorhaben (insbesondere der Standorte Altstätten und Wattwil) erfolgte. Mit den in der Baubotschaft der Regierung vom 1. Oktober 2013 (35.13.04) dargestellten Neubauten, Erneuerungen und baulichen Erweiterungen (Kantonsspital St.Gallen, Spital Altstätten, Spital Grabs, Spital Linth und Spital Wattwil) sollen der für den ganzen Kanton ausgewiesene Raumbedarf gedeckt und die betrieblichen Prozesse auf den aktuellen Stand gebracht werden. Der Kantonsrat stimmte diesen Bauvorhaben zu. Das Stimmvolk nahm diese Bauvorhaben in der Abstimmung vom 30. November 2014 mit 72,9 Prozent (Altstätten) bis 88,4 Prozent Ja-Stimmen (Kantonsspital St.Gallen) an.

Zum Zeitpunkt der Abstimmung befanden sich die Spitalimmobilien noch im Eigentum des Kantons. Die Spitalverbunde entrichteten für die Nutzung eine Nutzungsentschädigung. Diese Nutzungsentschädigung fiel in Jahren mit niedriger Investitionstätigkeit höher aus als der Betrag, den der Kanton für Umbauten, Neubauten oder baulichen Unterhalt investierte. Werterhaltende Investitionen hatten keine Auswirkungen auf die Höhe der Nutzungsentschädigungen; wertvermehrnde Investitionen erhöhten jedoch die von den Spitalverbunden zu entrichtende Nutzungsentschädigung (wie in einem klassischen Mietverhältnis). Auf diese Weise zahlten die Spitalverbunde die Investitionen des Kantons langfristig über die Nutzungsentschädigung zurück.

Auf der Grundlage dieses Mietverhältnisses zeigten die damaligen Berechnungen, dass die Spitalbauprojekte für den Kanton St.Gallen finanziell tragbar und für die Spitalverbunde die höheren Nutzungsentschädigungen finanzierbar sind – vorausgesetzt, dass höhere Frequenzen und höhere Tarife resultieren. Falls die Erträge nicht wie vorgesehen erhöht werden können, müssen entsprechende Einsparungen erzielt werden (gemäss Baubotschaften, Abschnitt «Tragbarkeit der Nutzungsentschädigung»). Im ambulanten Bereich hat sich die Tarifsituation für sämtliche Spitäler der Schweiz aufgrund von zwei nicht vorhersehbaren Eingriffen des Bundesrates in die TAR-MED-Tarifstruktur (per 1. Oktober 2014 und per 1. Januar 2018) verschlechtert. Diese haben für die Spitalverbunde Einnahmehäufungen in zweistelliger Millionenhöhe zur Folge. Die sich abzeichnende Verlagerung von stationären Leistungen in den ambulanten Bereich wird weitere Einnahmehäufungen mit sich bringen. Die jährliche Überarbeitung der SwissDRG-Tarifstruktur bringt zudem Schwankungen beim Schweregrad mit sich, was Mehr-, aber auch Mindereinnahmen nach

sich ziehen kann. Die Auswirkungen der neuen Spitalfinanzierung sind aufgrund der verschiedenen Unsicherheiten sehr volatil. Im stationären Bereich konnten für die Regionalspitäler geringe Tarifverbesserungen erzielt werden. Insgesamt blieben die stationären Tarife aber hinter den damaligen Erwartungen zurück.

Mit der Übertragung der Immobilien an die Spitalverbunde auf den 1. Januar 2017 zahlen die Spitalverbunde keine Nutzungsentschädigung mehr, müssen dafür im Gegenzug für die Investitionen selber aufkommen. Der Kanton gewährt hierfür verzinsliche Darlehen. Die Finanzierung der Neubauvorhaben würde deshalb eine EBITDA-Marge (Gewinn vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen und Amortisationen) von rund 10 Prozent voraussetzen. Eine Erhebung von PwC über die Finanzen von 45 Schweizer Akutspitälern zeigt, dass viele Spitäler diesen Wert im Jahr 2016 nicht erreichen und dass sich die EBITDA-Margen seit 2012 eher verschlechtert haben – u.a. auch aufgrund der Tarifsituation. Für das Jahr 2016 weisen die in der PwC-Erhebung berücksichtigten Spitäler einen durchschnittlichen EBITDA-Wert von 5,5 Prozent aus.

Die St.Galler Spitalverbunde erreichten im Jahr 2016 eine durchschnittliche EBITDA-Marge von rund 5,5 Prozent, was dem Durchschnittswert der PwC-Erhebung 2016 entspricht. Für das Jahr 2017 rechnen die St.Galler Spitalverbunde mit einem Rückgang der EBITDA-Marge. Die Eigentümerstrategie der Regierung für die Spitalverbunde sieht mittel- bis langfristig einen EBITDA-Zielwert von 10 Prozent vor.

Der Verwaltungsrat und die einzelnen Spitalverbunde reagierten auf diese Entwicklungsperspektiven mit der Weiterentwicklung der Netzwerk- zur Gruppenstrategie (Auftragserteilung im September 2016) und – aufgrund der sich abzeichnenden Einnahmeherausfälle (TARMED, ambulant vor stationär usw.) – mit einer Überprüfung des Leistungsangebots sämtlicher Standorte sowie einer Optimierung von Aufwänden und Erträgen (Auftragserteilung im September 2017). Ausserdem wird alles daran gesetzt, höhere Tarife auszuhandeln. Insbesondere beim Kantonsspital St.Gallen wird die Endversorgerstellung derzeit in den Tarifen noch ungenügend abgebildet.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die vom Kantonsrat und/oder vom Stimmvolk beschlossenen Bauvorhaben der Spitalverbunde (einschliesslich der Erweiterung und Erneuerung des Hauses 02 am Kantonsspital St.Gallen und des Umbaus und der Erneuerung des Spitals Wil) im Umfang von rund 830 Mio. Franken führen – gestützt auf die heutigen Eigentumsverhältnisse – zu jährlich wiederkehrenden Abschreibungen von rund 27,5 Mio. Franken. In den Baubotschaften wurde im Modell der Nutzungsentschädigung – je nach Zinssatz – von einer Erhöhung der Nutzungsentschädigung von 22,5 Mio. Franken (bei Zinssatz von 1,61 Prozent) bis 39 Mio. Franken (bei Zinssatz von 3 Prozent) ausgegangen. In beiden Berechnungen sind keine Belastungen für die Anschaffung von Mobilien und medizin-technischen Geräten im Zusammenhang mit den Neu- und Umbauten enthalten. Mit der Gewährung von Darlehen, wie dies im Zusammenhang mit der Übertragung der Immobilien an die Spitalverbunde beschlossen wurde, können die vom Kantonsrat und vom Stimmvolk beschlossenen Neu- und Umbauten finanziert werden. Eine Rückzahlung der Darlehen setzt mittel- bis langfristig höhere EBITDA-Werte voraus, als sie gegenwärtig von den Spitalverbunden erzielt werden. Entsprechende Massnahmen wurden vom Verwaltungsrat der Spitalverbunde bereits eingeleitet.

Für die Neu- und Umbauten zeichnen sich – abgesehen von den Standorten Altstätten und St.Gallen – derzeit keine Kreditüberschreitungen ab. Am Kantonsspital St.Gallen haben Entscheide zur Nutzung von Synergien mit dem Ostschweizer Kinderspital Umplanungen zur Folge, die höhere Baukosten bewirken. Im Gegenzug werden jedoch die Betriebskosten tiefer ausfallen.

Damit die St.Galler Spitalverbunde die finanziellen Auswirkungen sämtlicher Investitionen (in Form von Abschreibungen und Zinsen) auch tragen können, sind aus heutiger Sicht einerseits Einsparungen und andererseits Tarifierhöhungen notwendig. Aus diesem Grund ist der Verwaltungsrat der Spitalverbunde auch an einer Überprüfung des Leistungsangebots der einzelnen Standorte. Es handelt sich dabei um einen laufenden Prozess. Inwieweit Tarifierhöhungen möglich sind, ist offen. Bleiben Tarifierhöhungen aus oder fallen diese ungenügend aus, müssen auf der Aufwandseite höhere Einsparungen realisiert werden.

Aufgrund der schweizweit anerkannten schwierigen Tarifsituation von Kinderspitälern beantragte die Regierung für das Ostschweizer Kinderspital – ergänzend zu den von den Trägern bereits gewährten bzw. zugesicherten Darlehen für den Neubau – ein zusätzliches Darlehen, um die Anschaffung von Mobilien und medizin-technischen Geräten zu ermöglichen (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 17. Oktober 2017 [37.17.01]).

- 2./5. Der Verwaltungsrat der Spitalverbunde etablierte aufgrund der Übernahme der Spitalimmobilien einen Immobilienausschuss mit dem Ziel einer professionellen Begleitung und Überwachung der Spitalbauten. In diesem Ausschuss sind drei Mitglieder des Verwaltungsrates vertreten. Diese werden von zwei Finanzchefs der Spitalverbunde, von einer externen Fachperson mit langjähriger Berufserfahrung und breitem Expertenwissen im Spitalbaubereich sowie im Einzelfall von den Bauverantwortlichen der Spitalverbunde unterstützt. Die externe Fachperson wurde bei ihrem Antritt im Februar 2017 vom Verwaltungsrat bzw. Immobilienausschuss beauftragt, für sämtliche Bauprojekte ab 10 Mio. Franken eine Überprüfung der Kosten- und Terminsituation vorzunehmen. Diese Überprüfung hat – abgesehen von verschiedenen Verzögerungen (u.a. wegen Einsprachen oder längeren Bewilligungsverfahren) – grundsätzlich ein positives Bild ergeben. Für das Projekt Altstätten zeichnen sich jedoch Verzögerungen und Kostenüberschreitungen ab. Das Projekt Altstätten wurde vom Experten in verschiedener Hinsicht kritisch beurteilt. Der Verwaltungsrat unterzog deshalb dieses Projekt einer vertieften Prüfung und gab zwei externe Gutachten in Auftrag. Gemäss Gutachten ist es den Architekten und den Auftraggebern gelungen, trotz der schwierigen Ausgangslage einen funktionierenden Projektvorschlag und später ein Bauprojekt zu erarbeiten, das die gestellten Anforderungen erfüllt. Beide Gutachter orten jedoch gewisse Defizite mit langfristigen Auswirkungen auf den Betrieb und kamen zum Schluss, dass Alternativen zum geplanten Bauprojekt im Sinn einer Machbarkeitsstudie geprüft werden sollten.

Nach Rücksprache mit dem Baudepartement bzw. dem Kantonsbaumeister und dem Gesundheitsdepartement, gemäss denen die Gutachten keine wesentlichen neuen Erkenntnisse hervorbrachten, und nach eingehender Abwägung der damit verbundenen Risiken beschloss der Verwaltungsrat, auf die Ausarbeitung einer Machbarkeitsstudie zu verzichten.

Die Spital- und Gesundheitsversorgung soll vermehrt verbundübergreifend und in gemeinsamer Verantwortung sichergestellt werden. Nur mit einer den Raumbedarf deckenden, zeitgemässen und konkurrenzfähigen Spitalinfrastruktur können die Spitalverbunde die Versorgung im ganzen Kanton effizient und mit hoher Qualität sicherstellen. Es ist Aufgabe des Verwaltungsrates, für die verschiedenen Spitalstandorte ein zukunftsfähiges Versorgungskonzept zu erarbeiten.

3. Der TARMED-Taxpunktwert ist im Kanton St.Gallen schweizweit einer der niedrigsten. Die Eingriffe des Bundesrates in die Tarifstruktur TARMED haben die Ausgangslage zusätzlich verschlechtert. Im spitalambulantem Bereich sind Tarifierhöhungen nur möglich, wenn gleichzeitig der TARMED-Taxpunktwert der frei praktizierenden Ärzteschaft angehoben wird. Dies setzt voraus, dass die Tarifpartner, d.h. die Spitäler und die Ärzteschaft, die Kosten klar ausweisen können und sinnvollerweise gemeinsame Tarifverhandlungen führen.

Im stationären Bereich stellt sich das Kantonsspital St.Gallen – gestützt auf die Entscheidungspraxis des Bundesverwaltungsgerichtes – auf den Standpunkt, dass es aufgrund seiner Endversorgerstellung Anspruch auf eine höhere Baserate hat, weil die Tarifstruktur diesen Sachverhalt nicht korrekt abbilde. In welchem Umfang sich dieser Anspruch bei den Tarifverhandlungen oder im Rahmen eines Festsetzungsverfahrens durchsetzen lässt, ist offen, da zur Bemessung des Zuschlags für die Endversorgerstellung derzeit noch keine Entscheidungspraxis des Bundesverwaltungsgerichtes existiert.

Der Verwaltungsrat ist sich bewusst, dass bei ausbleibenden oder ungenügenden Tarifierhöhungen der Druck auf Einsparungen entsprechend zunimmt.

4. In Altstätten ist das Bauprojekt derzeit durch Einsparungen blockiert. Der Verwaltungsrat wird sich vor Baubeginn eingehend mit den sich für diesen Standort abzeichnenden Baukostenüberschreitungen befassen. Die Kosten sollen mit verschiedenen Massnahmen – allenfalls auch mit Anpassungen beim Leistungsangebot – reduziert werden.