

Einfache Anfrage Locher-St.Gallen vom 4. März 2019

St.Galler Spitäler: Konkurs einzelner Spitalregionen oder drohende Nachschussleistungen der Steuerzahler – wann spricht die Regierung Klartext?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 4. Juni 2019

Walter Locher-St.Gallen stellt in seiner Einfachen Anfrage vom 4. März 2019 Fragen zur finanziellen Situation der Spitalverbunde und den möglichen Auswirkungen auf die Rechnung des Kantons.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Mit Einführung der neuen Spitalfinanzierung im Jahr 2012 wurde der Wettbewerb zwischen den Spitälern verschärft. Es erfolgte ein Systemwechsel von der objektbezogenen Finanzierung mit Globalkrediten zur Subjektfinanzierung mit diagnosebezogenen Fallpauschalen (SwissDRG). Die Abgeltung der Spitäler erfolgt nur noch im Umfang der erbrachten Leistungen. In diesen Fallpauschalen ist auch eine Abgeltung für Investitionen bzw. für Abschreibungen und Zinsen enthalten. Gleichzeitig wurde die schweizweit freie Spitalwahl eingeführt. Der Kanton muss sich seither an den Kosten sämtlicher stationärer Behandlungen in Listenspitalern mit 55 Prozent beteiligen, unabhängig davon, ob die Behandlung in einem öffentlichen oder privaten Spital erfolgt und unabhängig davon, ob es sich um ein inner- oder ausserkantonales Listenspital handelt.

Im Zusammenhang mit diesem Systemwechsel hat sich zunehmend gezeigt, dass die ambulanten und stationären finanziellen Abgeltungssysteme für viele Spitäler in der Schweiz, so auch für St.Galler Spitäler, aus unterschiedlichen Gründen längerfristig nicht ausreichend sind. Die in den Jahren 2014 und 2018 vorgenommenen Eingriffe des Bundesrates in den TARMED-Tarifkatalog verschlechterten die Ertragslage der Spitäler. Schliesslich gilt ab dem Jahr 2019 schweizweit eine neue gesetzliche Regelung, gemäss der Eingriffe in sechs Behandlungsbereichen nur noch ambulant (und nicht mehr stationär) vergütet werden, sofern nicht medizinische Gründe dagegen sprechen. Diese Massnahmen waren nicht vorhersehbar und führen bei den Spitalverbunden zu Einnahmehausfällen von schätzungsweise 30 bis 35 Mio. Franken. Zu berücksichtigen ist weiter, dass die Übertragung der Immobilien an die Spitalverbunde in den ersten Jahren bei laufenden oder kürzlich abgeschlossenen Bauprojekten zu höheren Belastungen führt als das bisherige Modell der Nutzungsentschädigung. Zudem hat sich die Personalsituation im ärztlichen Bereich deutlich dynamischer entwickelt als noch vor wenigen Jahren angenommen.

Mit den bestehenden Strukturen sind hohe Vorhalteleistungen verbunden. Eine massgebliche Reduktion ist nur mit strukturellen Massnahmen möglich.

Der Verwaltungsrat der Spitalverbunde startete im September 2017 aufgrund der ungenügenden Ergebnisse und der sich abzeichnenden Defizite ein Struktur- und Leistungsüberprüfungsprojekt. Dieses beinhaltet eine Überprüfung des Leistungsangebots der vier Verbunde. Der Verwaltungsrat stellte der Regierung am 15. Mai 2018 das Grobkonzept zur Leistungs- und Strukturentwicklung der Spitalverbunde vor. Die Regierung anerkannte die finanziell schwierige Situation, hatte aber zum Grobkonzept viele offene Fragen. Fragen zum Grobkonzept hatten auch der Kantonsrat, die Spitalstandortgemeinden und Ärztevereine bzw. die Ärztesgesellschaft. Die Regierung setzte darauf einen Lenkungsausschuss, bestehend aus drei Vertretungen der Regierung und

zwei Vertretungen des Verwaltungsrates der Spitalverbunde, ein. Am 3. Juli 2018 verabschiedete die Regierung einen Projektauftrag zum weiteren Vorgehen. Das Projekt umfasst drei Projektphasen und ist in acht Teilprojekte unterteilt. Projektorganisation und -ablauf sind eng miteinander verbunden. Weil es sich um ein Projekt mit grosser Tragweite handelt, setzte der Kantonsrat eine vorsorgliche vorberatende Kommission ein. Der Projektplan, der auch der vorsorglichen vorberatenden Kommission aufgezeigt wurde, sieht vor, dass im Oktober 2019 von der Regierung ein Projektbericht zum Leistungsangebot und Strukturkonzept auf Ebene Spitalunternehmung und/oder Standorte verabschiedet ist.

Der Verwaltungsrat der Spitalverbunde orientierte an der Medienkonferenz vom 1. März 2019 über die Jahresergebnisse 2018 der Spitalverbunde und die Finanzaussichten für das Jahr 2019. Die Zahlen wurden vorgängig den Fraktionspräsidien und den Mitgliedern der Subkommission GD der Finanzkommission unterbreitet. Anlässlich der Medienkonferenz wurde dargelegt, dass die Spitalregion Fürstenland Toggenburg (SRFT bzw. SR 4) im Jahr 2018 einen Verlust von 6,03 Mio. Franken verzeichnete und für das Jahr 2019 ein Defizit von rund 6,71 Mio. erwartet wird. Der Verwaltungsrat hat – gestützt auf das Budget 2019 – die Geschäftsleitung der SR 4 im Herbst 2018 mit der Erarbeitung eines Sanierungsprojekts einschliesslich Sofortmassnahmen beauftragt. Ins budgetierte Defizit 2019 sind weder Massnahmen aus dem Projekt «Weiterentwicklung der Strategie der St.Galler Spitalverbunde» eingeflossen noch betriebliche Sofortmassnahmen aus dem Sanierungsprojekt, die von der SR 4 in Zusammenarbeit mit dem Beratungsunternehmen PWC erarbeitet worden und vom Verwaltungsrat im Mai 2019 verabschiedet worden sind.

Das Finanzdepartement prüft jeweils per Ende des Jahrs die Werthaltigkeit von Beteiligungen und Darlehen. Aufgrund des negativen Ergebnisses 2018 und der negativen finanziellen Aussichten nahm die Regierung eine vollständige Wertberichtigung der Beteiligung (im Umfang von 8,2 Mio. Franken) an der SR 4 vor. Die Bau- und Betriebsdarlehen sowie die gewährten Kontokorrentkredite wurden aufgrund des Jahresabschlusses 2018 als werthaltig eingestuft. Die Werthaltigkeit ist gegeben, solange das Eigenkapital positiv ist.

Die Regierung hat vor diesem Hintergrund entschieden, in der Staatsrechnung keine Wertberichtigung der Darlehen vorzunehmen, im Anhang zur Kantonsrechnung jedoch die Unsicherheiten bezüglich künftiger Werthaltigkeit und Tragbarkeit der Darlehen/Kontokorrentkredite für die SR 4 offenzulegen. Ende 2019 wird eine Neubeurteilung vorgenommen. Das Finanzdepartement hat die Finanzkommission am 13. März 2019 und der Lenkungsausschuss die vorberatende Kommission XX.18.YY «Berichterstattung und Vorlagen im Bereich der st.gallischen Spitalpolitik» am 8. April 2019 umfassend über die finanzielle Situation der Spitalverbunde orientiert.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Bei den Spitalverbunden handelt es sich um selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten. Die Rechnungslegung erfolgt gemäss Swiss GAAP FER.
2. Die EBITDA-Margen (Gewinn vor Abschreibungen, Zinsen und Steuern) der Spitalverbunde weisen v.a. ab den Jahren 2015 bzw. 2016 eine negative Tendenz auf. Während sich am Kantonsspital St.Gallen (KSSG bzw. SR 1) die EBITDA-Marge seit dem Jahr 2015 leicht verbessert hat, weisen die anderen Spitalverbunde rückläufige Werte auf. Gemäss Eigentümerstrategie sollen die Spitalverbunde mittel- bis längerfristig eine EBITDA-Marge von wenigstens 10 Prozent erreichen. Es handelt sich dabei nicht um ein Muss-Ziel, sondern um ein Soll-Ziel. Erfahrungsgemäss brauchen Spitäler eine EBITDA-Marge um 10 Prozent, um eine nachhaltige Finanzierung der Investitionen zu gewährleisten.

EBITDA in Prozent	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SR 1	7,0	5,8	6,1	4,6	5,5	5,5	6,0
SR 2	9,6	6,9	4,4	5,0	6,6	5,1	3,4
SR 3	9,3	9,0	7,8	9,8	8,5	5,2	4,7
SR 4	5,7	4,5	2,0	4,0	2,1	2,0	-1,3

Nachdem sich mit den Halbjahresergebnissen 2017 abzeichnete, dass für die Spitalverbunde inskünftig eher mit rückläufigen statt mit zunehmenden EBITDA-Margen zu rechnen ist, beschloss der Verwaltungsrat der Spitalverbunde im September 2017 ein Projekt zur Struktur- und Leistungsüberprüfung und orientierte eine Delegation der Regierung im November 2017 darüber. Die Regierungsdelegation orientierte anschliessend die Gesamtregierung. Das Gesundheitsdepartement war über seine Vertretung im Verwaltungsrat der Spitalverbunde im August 2017 über die Halbjahresergebnisse 2017 und die damit zusammenhängende Diskussion über die Notwendigkeit eines Projekts zur Struktur- und Leistungsüberprüfung informiert. Der Verwaltungsrat orientierte im Januar 2018 die Subkommission GD der Finanzkommission.

3. Es wird mit Hochdruck am Projekt Weiterentwicklung der Strategie der St.Galler Spitalverbunde gearbeitet. Eine Information der Öffentlichkeit über die zu treffenden finanziellen Sanierungsmassnahmen kann erfolgen, wenn die erforderlichen Abklärungen getätigt und eine Würdigung durch den Lenkungsausschuss und die Regierung vorgenommen werden konnte. Ergebnisse liegen im dritten / vierten Quartal 2019 vor. Die vorsorgliche vorbereitende Kommission des Kantonsrates ist über die Projektschritte informiert und verfügt auch über verschiedene Unterlagen und Zwischenberichte. Die Finanzkommission des Kantonsrates wurde am 13. März 2019 umfassend über die finanzielle Entwicklung der Spitalverbunde informiert. Über betriebliche Sofortmassnahmen aus dem Sanierungsprojekt in der SRFT, die im Zuständigkeitsbereich des Verwaltungsrates liegen, wurde am 8. Mai 2019 informiert.
4. Über einen möglichen Refinanzierungsbedarf der Spitalverbunde kann zum heutigen Zeitpunkt noch keine Aussage gemacht werden. Der Umfang des Refinanzierungsbedarfs und der finanziellen Tragbarkeit hängt massgeblich vom Ausgang des Struktur- und Leistungsüberprüfungsprojekts ab. In diesem Zusammenhang muss auch geklärt werden, ob der Kanton zukünftig die Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen mit höheren Beiträgen abdeckt, da die Spitalverbunde in diesem Bereich erhebliche ungedeckte Kosten im zweistelligen Millionenbereich ausweisen.

Derzeit laufen im Rahmen des Projekts und mit Blick auf die Gewährung von Bau- und Betriebsdarlehen sowie Kontokorrentkrediten durch den Kanton vertiefte rechtliche Abklärungen durch die Staatskanzlei. Diese schliessen auch die Werthaltigkeitsüberprüfung von Beteiligungen an den Spitalverbunden und von Bau- und Betriebsdarlehen ein. Mit Blick auf die Gewährung weiterer Darlehen muss der Verwaltungsrat der Spitalverbunde aufzeigen, ob bzw. mit welchen Massnahmen diese Darlehen tragbar und rückzahlbar sind.

5. Die Verantwortung über die Betriebsergebnisse der vier Spitalverbunde fällt in den Zuständigkeitsbereich des Verwaltungsrates der Spitalverbunde. Er erstellt dazu u.a. eine finanzielle Mittelfristplanung, die jährlich aktualisiert wird. Die Regierung und die Finanzkommission des Kantonsrates werden vom Verwaltungsrat regelmässig über den Stand der Mittelfristplanungen informiert. An der Medienkonferenz vom 1. März 2019 orientierte der Verwaltungsrat zudem über die Rechnung 2018 der Spitalverbunde und über die Finanzaussichten für das Jahr 2019.

Betreffend Entwicklung der Betriebsergebnisse der Spitalverbunde in den nächsten Jahren wird v.a. ein Anstieg bei den Abschreibungen und Amortisationen aufgrund der anstehenden Investitionen zu verzeichnen sein. Noch offen ist, in welchem Umfang sich das Projekt «Weiterentwicklung der Strategie der St.Galler Spitalverbunde» auf die Betriebsergebnisse auswirken wird.

6. Die Spitalverbunde verfügen gemäss Bilanz per 31. Dezember 2018 über folgendes Eigenkapital:

In Mio. Franken	SR 1	SR 2	SR 3	SR 4
Dotationskapital	266,63	43,85	30,91	25,47
Reserven (freie / gesetzliche)	17,41	18,64	7,69	0,00
Fonds	0,84	2,33	0,21	1,02
Ergebnisvortrag (kumuliert)	2,50	-0,67	0,14	-7,39
Total	287,38	64,14	38,96	19,10

Ziel des mit Hochdruck bearbeiteten Projekts Weiterentwicklung der Strategie der St.Galler Spitalverbunde ist es, nachhaltige Einsparungen zu erzielen. Die Regierung wird dem Kantonsrat entsprechende Vorschläge unterbreiten. Dann wird der Kantonsrat entscheiden. Die Höhe der Einsparungen hängt davon ab, welche Lösungen der Kantonsrat verabschiedet.

In der Spitalregion Fürstenland Toggenburg wurden erste Sofortmassnahmen beschlossen, damit das Eigenkapital nicht voraussichtlich im Jahr 2021 aufgebraucht ist. Könnte das nicht sichergestellt werden, würde das zu einer Wertberichtigung der Darlehen führen. Bevor eine Prognose über die Eigenkapitalentwicklung der anderen Spitalverbunde gemacht werden kann, müssen die Ergebnisse des Struktur- und Leistungsüberprüfungsprojekts abgewartet werden.

Die Regierung überprüft zudem – gemäss ihrer Antwort vom 24. April 2019 auf die dringliche Interpellation 51.19.24 «Spitalpolitik – wann sind Notkredite nötig?» – die Liquidität und die Notwendigkeit allfälliger Überbrückungsfinanzierungen für die SR 4 laufend; dies wird derzeit zwischen Verwaltungsrat und Finanzdepartement besprochen. Ob ein Überbrückungskredit nötig wird, kann derzeit noch nicht abschliessend beantwortet werden. Auch zum Zeitpunkt einer allfälligen Kreditgewährung können noch keine näheren Angaben gemacht werden. Das Finanzdepartement hat die Finanzkommission am 13. März 2019 und der Lenkungsausschuss die vorberatende Kommission XX.18.YY «Berichterstattungen und Vorlagen im Bereich der st.gallischen Spitalpolitik» am 8. April 2019 umfassend über die finanzielle Situation informiert.

7. Gemäss Art. 30 des Statuts der Spitalverbunde des Kantons St.Gallen (sGS 320.30) lehnt sich die Jahresrechnung – bestehend aus Erfolgsrechnung und Bilanz – an das Schweizerische Obligationenrecht sowie die allgemein anerkannten kaufmännischen und branchenüblichen Grundsätze an. Folglich müsste der Verwaltungsrat – in Anlehnung an Art. 725 des Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR) – spätestens dann eine Sanierung einleiten, wenn die Hälfte des Dotationskapitals und der gesetzlichen Reserven nicht mehr gedeckt ist. Dieser Verpflichtung ist der Verwaltungsrat nachgekommen (d.h. bevor die Hälfte des Dotationskapitals nicht mehr gedeckt ist). Das Obligationenrecht regelt die Frage einer allfälligen Bilanzdeponierung für juristische Personen des Privatrechts. Bei den Spitalverbunden handelt es sich um selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten und nicht um juristische Personen des Privatrechts. Deshalb können die Vorschriften betreffend Bilanzdeponierung nicht auf die Spitalverbunde übertragen werden.

8. Die aktuelle Situation der SRFT hat den Verwaltungsrat der Spitalverbunde dazu veranlasst, ein Sanierungsprojekt mit Sofortmassnahmen zur Verbesserung der finanziellen Situation in Auftrag zu geben. Die Ergebnisse dazu wurden am 8. Mai 2019 kommuniziert. Weitergehende Massnahmen aus dem Sanierungsprojekt werden im Rahmen des Projekts zur Weiterentwicklung der Strategie der St.Galler Spitalverbunde geprüft und werden erst nach Vorliegen von Ergebnissen aus den Teilprojekten 3 und 4 kommuniziert.