

Dringliche Interpellation FDP-Fraktion vom 23. April 2019

Spitalpolitik – wann sind Notkredite notwendig?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 24. April 2019

Die FDP-Fraktion erkundigt sich in ihrer dringlichen Interpellation vom 23. April 2019 nach der allfälligen Gewährung von Notkrediten für die Spitalverbunde. Sie stellt Fragen zur Finanzierung der Spitalverbunde vor dem Hintergrund der Abschlusszahlen, die der Verwaltungsrat der Spitalverbunde am 1. März 2019 präsentierte.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Grundsätzlich nimmt der Kanton im Spitalwesen vier Rollen wahr:

- Finanzierer von Hospitalisationsleistungen gemäss KVG¹ (zu 55 Prozent, 45 Prozent übernehmen die Krankenkassen);
- Eigentümer der st.gallischen Spitalunternehmen;
- Regulator über den Erlass der Spitalliste nach Massgabe der Planung der Versorgung gemäss KVG;
- Kapitalgeber (Finanzierung von Betrieb und Investitionen).

Vorliegend sind Fragen rund um die Rolle des Kantons als Kapitalgeber zu klären.

Die Finanzierung der Spitalverbunde durch den Kanton St.Gallen bedarf bereits aufgrund des allgemeinen Legalitätsprinzips einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage. Wie laufende rechtliche Abklärungen im Rahmen des Projekts «Weiterentwicklung der Strategie der St.Galler Spitalverbunde: Leistungs- und Strukturentwicklung» zeigen, sieht das kantonale Recht zur Finanzierung der Spitalverbunde gegenwärtig folgende Finanzierungsinstrumente vor:

Bezeichnung	Rechtsgrundlage
Rückzahlbare Darlehen für genehmigte Bauprojekte	Ziff. 5 des Kantonsratsbeschlusses über die Übertragung der Spitalimmobilien (sGS 320.201) i.V.m. Art. 23 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes über die Spitalverbunde (sGS 320.2; abgekürzt GSV)
Rückzahlbare Darlehen für Erfüllung der Leistungsaufträge	Art. 25 des Gesetzes über die Spitalplanung und -finanzierung (sGS 320.1; abgekürzt SPFG)
Zusätzlich zur Finanzierung nach Art. 49 KVG zu leistende Betriebs- und Investitionskostenbeiträge für stationäre Pflichtleistungen	Art. 23 SPFG
Zusätzliche kantonale Beiträge an KVG-Pflicht- und Nichtpflicht-Leistungen, deren Vergütungssysteme nicht kostendeckend sind	Art. 24 SPFG

¹ Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10).

Im Bereich der Darlehen bestehen im Einzelnen die folgenden Formen mit den entsprechenden Voraussetzungen und Kompetenzen:

Bezeichnung	Rechtsgrundlage	Voraussetzungen	Kompetenzen
Rückzahlbare Darlehen für genehmigte Bauprojekte	Ziff. 5 KRB Übertragung i.V.m. Art. 23 Abs. 2 Bst. b GSV	<ul style="list-style-type: none"> – Umsetzung der beschlossenen Projekte – Rückzahlbarkeit – Verzinsung 	Regierung
Rückzahlbare Darlehen für Erfüllung der Leistungsaufträge	Art. 25 SPFG	<ul style="list-style-type: none"> – Spital mit Standort St.Gallen – Erfüllung Leistungsaufträge – Sicherheit gemäss kaufmännischen Grundsätzen – Verzinsung – Rückzahlbarkeit – Subsidiarität 	Regierung
Übrige Darlehen, die nicht den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen in Bezug auf Sicherheit und Ertrag entsprechen	Allgemeine Gewährleistungspflicht des Kantons	<ul style="list-style-type: none"> – dient Sicherstellung einer ausreichenden Gesundheitsversorgung 	<ul style="list-style-type: none"> – bis 3 Mio. Franken Kantonsrat gemäss Budget – bis 15 Mio. Franken Kantonsrat und fak. Referendum – ab 15 Mio. Franken Kantonsrat und obl. Referendum

Aus der Übersicht folgt, dass die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Darlehen eng mit der Kompetenzverteilung in Bezug auf die Ausrichtung der Darlehen zusammenhängen. Die strengen Voraussetzungen für Darlehen nach Art. 25 SPFG rechtfertigen, dass diese Darlehen in die Kompetenz der Regierung fallen. Es handelt sich bei diesen Darlehen nicht um eine referendumsrechtlich relevante Ausgabe, sondern um eine Anlage des Finanzvermögens. Wenn die Voraussetzungen nach Art. 25 SPFG (Sicherheit, Verzinsung und Amortisation) *nicht* eingehalten werden können, setzt die Ausrichtung eines Darlehens voraus, dass ein entsprechender Beschluss des Kantonsrates vorliegt, der je nach Höhe des Darlehens dem fakultativen oder dem obligatorischen Finanzreferendum untersteht.

Finanzrechtlich entscheidend ist, ob Darlehen den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen in Bezug auf Sicherheit und Ertrag entsprechen. Wenn dies aufgrund der wirtschaftlichen Situation zu verneinen ist, liegt eine Ausgabe vor, die nach der üblichen Zuständigkeitsordnung zu beschliessen ist.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Wenn aus den ordentlichen Einnahmen eines Spitalverbunds die laufenden Ausgaben nicht mehr finanziert werden können bzw. die Regierung zum Schluss kommt, dass die Rückzahlbarkeit von Darlehen für die genehmigten Bauprojekte grundsätzlich in Frage gestellt ist, stellt sich die Frage eines «Notkredits». Aufgrund der aktuell alarmierenden finanziellen Situ-

ation des Spitalverbunds 4, ist dieses Problem in diesem Spitalverbund virulent. Die Regierung ist in engem Kontakt mit den Verantwortlichen und überprüft die Liquidität und die Notwendigkeit allfälliger Überbrückungsfinanzierungen laufend.

2. Ob ein solcher «Notkredit» nötig wird, kann derzeit noch nicht abschliessend beantwortet werden. Ebenfalls können auch zum Zeitpunkt einer allfälligen Kreditgewährung 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 dramatische finanzielle Situation informiert. Er hat auch dargelegt, dass eine Übergangsförderung bis zur definitiven Umsetzung des Projekts zur Leistungs- und Strukturentwicklung nicht ausgeschlossen werden kann, sofern sich die Situation nicht rasch ändert. Das kann auch bedeuten, dass mittels Dringlichkeitsrecht die Regierung und allenfalls der Kantonsrat die notwendige Liquidität sicherstellen müssen. An das Dringlichkeitsrecht sind aber hohe inhaltliche und formelle Massstäbe zu setzen.
3. Aus der vorstehenden Matrix sind die Zuständigkeiten ersichtlich.
4. Nach Auskunft der Spitäler ist die Fachkräfterekrutierung generell eine Herausforderung, insbesondere bei kleinen Einheiten ohne solide wirtschaftliche Basis. Bis heute hat sich diese Problematik aber nicht weiter akzentuiert.
5. Die Zahl der stationär behandelten Patientinnen und Patienten in sämtlichen St.Galler Spitälern stagnierte zwischen 2016 und 2018. Die Zahl der behandelten St.Gallerinnen und St.Galler ist rückläufig, während die Zahl der Patientinnen und Patienten aus anderen Kantonen und dem Ausland zugenommen hat. Das Grobkonzept des Verwaltungsrates sieht vor, fünf Spitalstandorte (Rorschach, Flawil, Altstätten, Walenstadt und Wattwil) in ambulante Gesundheitszentren umzuwandeln. Im Projektauftrag der Regierung werden im Teilprojekt 4 für diese Spitalstandorte Alternativen auch mit angepasstem stationärem Angebot geprüft.

Der Spitalstandort Altstätten verzeichnete zwischen 2016 und 2018 durchgehend zunehmende Fallzahlen. Am Standort Wattwil hat die Zahl der stationären Fälle nach einer Zunahme im Jahr 2017 im vergangenen Jahr wieder abgenommen, während am Standort Flawil die Fallzahlen abgenommen und im Jahr 2018 geringfügig zugenommen haben. An den Standorten Rorschach und Walenstadt sind zwischen 2016 und 2018 abnehmende Fallzahlen zu verzeichnen.

Allerdings gilt bei der Fallzahlenentwicklung zu berücksichtigen, dass Leistungskonzentrationen sowie Leistungseinschränkungen stattgefunden haben. Rückläufige Fallzahlen können unter anderem auch die Folge von Angebotseinschränkungen und Angebotsverlagerungen sein bzw. Angebotseinschränkungen und Angebotsverlagerungen auslösen.

Herkunft	2016			2017			2018		
	SG	CH	Total	SG	CH	Total	SG	CH	Total
Total Spitalaufenthalte im Kanton St.Gallen	65'165	17'369	82'534	64'269	17'868	82'137	63'985	18'444	82'429
davon Spital Rorschach	2'827	377	3'204	2'719	430	3'149	2'445	392	2'837
davon Spital Flawil	2'932	209	3'141	2'729	210	2'939	2'789	155	2'944
davon Spital Altstätten	2'940	126	3'066	3'052	124	3'176	3'077	125	3'202
davon Spital Walenstadt	4'396	518	4'914	4'069	473	4'542	3'905	508	4'413
davon Spital Wattwil	2'543	220	2'763	2'602	252	2'854	2'459	241	2'700