



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat 2022-GC-115

Das HFR braucht einen angemessenen gesetzlichen Rahmen

Urheber/in:	Dorthe Sébastien / Schnyder Erika
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	11
Einreichen:	23.06.2022
Begründung:	23.06.2022
Überweisung an den Staatsrat:	23.06.2022
Antwort des Staatsrats:	26.06.2023

I. Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 23. Juni 2022 eingereichten und begründeten Postulat weisen die Grossrätinnen und Grossräte darauf hin, dass dem freiburger Spital (HFR) besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, insbesondere angesichts seiner Finanzlage. Sie führen dies auf den Freiburger Rechtsrahmen zurück; dieser scheint der Entwicklung des Schweizer Gesundheitssystems und den Aufgaben des Spitals nicht mehr zu entsprechen. Das Gesetz über das freiburger Spital (HFRG) aus dem Jahr 2006 scheint veraltet und schränkt das HFR in seiner Entwicklung ein, insbesondere bei der Umsetzung seiner Strategie 2030.

Vor diesem Hintergrund fordern die Grossrätinnen und Grossräte vom Staatsrat einen Bericht zu folgenden Punkten:

- > Angemessenheit des aktuellen HFRG um die Herausforderungen zu meistern, denen das HFR gegenübersteht, sodass es ein finanzielles Gleichgewicht erlangen und sich nachhaltig in die Schweizer Spitallandschaft eingliedern kann. In diesem Zusammenhang soll untersucht werden, ob die rechtliche und die grundeigentumsrechtliche Form des HFR im Einklang steht mit der Fähigkeit, seine Aufgaben zu erfüllen, mit der strategischen und operativen Führung, der Personalführung, der Kompetenzvergabe, den Finanzierungs- und Subventionsinstrumenten sowie der Immobilienbewirtschaftung;
- > Fähigkeit des HFR, durch höhere Effizienz den notwendigen Finanzierungsspielraum zu generieren;
- > Grad der unternehmerischen Selbstständigkeit des HFR in Bezug auf seine aktuelle Governance-Struktur, insbesondere in Bezug auf die Rollen und Aufgaben der Direktion für Gesundheit und Soziales, des Staatsrats und des Grossen Rats.

Vergleich mit der Governance anderer öffentlicher Spitäler (insbesondere in der Deutschschweiz).

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat stellt fest, dass das zentrale Anliegen der Postulantinnen und Postulanten die Finanzlage des freiburger Spitals (HFR) betrifft. Er selbst schenkt dieser grösste Aufmerksamkeit, wobei das Hauptziel stets darin besteht, den Gesundheitsbedarf der Bevölkerung zu decken und die höchste Versorgungsqualität und -sicherheit zu garantieren. Daraus resultiert eine nicht unerhebliche Unterstützung und Begleitung, damit das HFR aus seiner unbefriedigenden Finanzlage herausfinden und sich neben den Universitätsspitalern Bern und Lausanne weiterhin als starkes Spital positionieren kann.

1. Finanzierungsgrundsätze im Spitalbereich

Gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) sind die Kantone verpflichtet, eine Spitalplanung auszuarbeiten, die dem Kanton als Instrument für die Gewährleistung der Deckung des Bedarfs der Bevölkerung an stationären Pflegeleistungen dient. In diesem Rahmen werden dem HFR Leistungsaufträge zugewiesen. Gemäss Artikel 7b der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV) werden Spitalleistungen nach nationalen Tarifsystemen zu mindestens 55 % vom Wohnkanton und zu 45 % von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) finanziert. Somit hängt die «unternehmerische Selbstständigkeit» des HFR – um es mit den Worten der Grossrätinnen und Grossräte auszudrücken – vor allem von der Bundesgesetzgebung über die obligatorische Krankenpflegeversicherung ab, welche die Bedingungen für die kantonale Spitalplanung und die Rahmenbedingungen für die Tarife festlegt. In diesem Rahmen hat das HFR die Möglichkeit (oder: «die Selbstständigkeit»), sich unter Verfolgung seiner Strategie für stationäre Leistungen zu bewerben sowie für das Basispaket, das die Notfallversorgung umfasst. Ebenso in seiner Zuständigkeit liegt die Organisation seiner Spitaltätigkeiten und die Mittelzuteilung an seinen verschiedenen Standorten, deren Lage mit der Spitalplanung vorgegeben wird.

Was die ambulanten Leistungen betrifft, so kann das HFR diese entsprechend seiner Strategie anbieten und ausbauen. Die ambulanten Leistungen werden von der OKP nach dem TARMED-Tarifsystem finanziert.

Parallel dazu kann sich der Staat im Sinne von Artikel 49 Abs. 3 KVG an der Finanzierung von als gemeinwirtschaftlich anerkannten Leistungen beteiligen. Er kann das HFR im Interesse der öffentlichen Gesundheit auch verpflichten, gemeinwirtschaftliche Leistungen anzubieten (Art. 4 Gesetz über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser [SFİG]); in diesem Falle stellt er die Finanzierung sicher. Schliesslich kann sich der Staat auch an der Finanzierung anderer Leistungen beteiligen, namentlich an ambulanten Tätigkeiten oder Projekten und Aufträgen, die einem Bedürfnis der öffentlichen Gesundheit entsprechen (Art. 5 SFİG). Diese Leistungen werden durch Pauschalbeträge und auf Grundlage einer Kosten-Leistung-Rechnung oder anderer Modelle finanziert. Infolge der SFİG-Revision kann der Staat schliesslich Finanzhilfen für Investitionen der öffentlichen Spitäler gewähren (Art. 7a).

Der Bericht 2019-DSAS-70 enthält eine detaillierte Beschreibung der Finanzierungsgrundsätze für Spitäler.

2. Rechtsrahmen des HFR

2.1. Gesetz über das freiburger Spital (HFRG)

Das Gesetz über das freiburger Spital (HFRG) regelt die Organisation, den Betrieb und die Finanzierung des HFR. Es bezieht sich auf die vom Staatsrat festgelegte Spitalplanung, an die sich das HFR halten muss.

Gemäss Artikel 4 HFRG ist das HFR eine selbstständige kantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es ist administrativ der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) zugewiesen.

Seine Governance- und Aufsichtsstrukturen sind in den Kapiteln 2 und 7 des HFRG festgelegt, in denen u. a. Folgendes erwähnt wird:

- > Der Staatsrat verabschiedet nach den Vorgaben des Bundesrechts die Spitalplanung, die den Rahmen vorgibt, in dem sich das HFR bewegt. Die GSD ist seine erste Anlaufstelle; ihr ist das HFR administrativ zugewiesen.
- > Der HFR-Verwaltungsrat wiederum ist für die Strategie zuständig. Er organisiert im Rahmen der Spitalplanung und des vom Staatsrat erstellten Leistungsauftrags namentlich die Spitaltätigkeiten, wobei er auf die Einsetzung rationeller und effizienter Strukturen achtet. Ausserdem hat er für die Entwicklung des HFR und dessen guten Betrieb zu sorgen. In diesem Rahmen muss er dem Grossen Rat den Voranschlag und die Jahresrechnung unterbreiten.
- > Der Grosse Rat schliesslich hat die Oberaufsicht über das HFR. Hier geht es darum, Transparenz in Bezug auf die Handlungen oder Unterlassungen der zuständigen Behörden zu schaffen.

Das HFRG enthält ferner die Grundsätze für die Organisation und den Betrieb des HFR (Kapitel 1, 3 und 5). In diesen Kapiteln werden namentlich die Pflichten des HFR gegenüber den Patientinnen und Patienten beschrieben. Auch wird darin erwähnt, dass Organisation und Geschäftsführung der Betriebseinheiten vom Verwaltungsrat festgelegt werden. Die Direktion des HFR stellt hier die wirtschaftliche Geschäftsführung der Betriebseinheiten und die rationelle Bewirtschaftung der Ressourcen sicher. Ihre Hauptaufgaben bestehen somit darin, die finanzielle Lage des Spitals regelmässig zu beurteilen und die GSD darüber zu informieren.

Das Personal des HFR unterliegt dem Gesetz über das Staatspersonal (Art. 37ff. HFRG).

Der grundeigentumsrechtliche Rahmen schlussendlich wird in Artikel 51 HFRG geregelt, auf dessen Grundlage ein unentgeltliches Baurecht zugunsten des HFR für die für seinen heutigen Betrieb und seine voraussichtliche Entwicklung erforderlichen Grundstücke errichtet wurde, wobei die Gemeindeverbände bzw. für den Standort Freiburg der Staat Eigentümer der Grundstücke bleiben bzw. bleibt.

2.2. Weitere Bestimmungen

Die Richtlinie über die Vertretung des Staates in Unternehmen (*Public Corporate Governance*) gilt subsidiär für die einer Direktion administrativ zugewiesenen Einheiten und Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die einem Spezialgesetz unterliegen. Sie sieht vor, dass der Staatsrat für jede Einheit die strategischen und finanziellen Ziele festlegt, die der Staat mit seiner Beteiligung verfolgen will. Die damit einhergehenden Ziele werden jedes Mal, wenn es sich als erforderlich erweist, mindestens aber einmal pro Legislaturperiode überprüft und aktualisiert.

Vor diesem Hintergrund übermittelt der Staatsrat dem HFR-Verwaltungsrat in jeder Legislaturperiode den Auftrag und die strategischen Ziele, die er ihm vorgibt. Letztere basieren im Wesentlichen auf der Abdeckung des Bedarfs der Bevölkerung, der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Leistungen und auf dem Fortbestand des Spitals, insbesondere im Hinblick auf seine Finanzlage. Verglichen mit den bestehenden Rechtsgrundlagen bieten sie einen ausführlicheren Rahmen für das Leistungsangebot und das Management der Aktivitäten des HFR, insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung eines finanziellen Gleichgewichts. Gemäss HFRG verantwortet der HFR-Verwaltungsrat seine Geschäftsführung gegenüber dem Staatsrat.

Zur spezifischen Frage der Aufsicht ist auszuführen, dass die GSD – zusätzlich zur Oberaufsicht des Grossen Rates über das HFR (Art. 43 HFRG) – die Aufsicht über das HFR wahrnimmt, unter Vorbehalt der Befugnisse des Staatsrats (Art. 44 HFRG). Diese Aufsicht soll sicherstellen, dass die in der Spitalplanung festgelegten Ziele und die Bedingungen der Betriebsbewilligung eingehalten werden und dass die vom Staatsrat erteilten Leistungsaufträge korrekt ausgeführt werden.

3. Rechtlicher und grundeigentumsrechtlicher Rahmen und Lage des HFR

Ob das HFR in den für ein nachhaltiges Gleichgewicht notwendigen Finanzierungsspielraum generieren kann, hängt in erster Linie von seinen Kosten und Einnahmen ab. Nun aber enthält der kantonale Rechtsrahmen – abgesehen von der im HFRG festgelegten Personalgesetzgebung – keine Bestimmungen, welche die Schaffung eines angemessenen Finanzierungsspielraums stärker einschränken als der eidgenössische Rechtsrahmen oder die nationalen Tarifstrukturen. Im Gegenteil: Die Bestimmungen des HFRG und des SFiG bzgl. Finanzierungs- und Subventionsinstrumenten schaffen Anreize, ein finanzielles Gleichgewicht zu erreichen, und eröffnen dem HFR Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung. Zu erwähnen ist bspw. die Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie der anderen Leistungen. Des Weiteren kann der Staat dank der im November 2022 verabschiedeten SFiG-Revision (Art. 7a) die Investitionen der Spitäler unterstützen (DOSSIER Parlinfo 2022-DSAS-66); dies wurde schon in Kapitel 1 erwähnt. Die Form der Unterstützung (Staatsdarlehen, Bürgschaft, A-fonds-perdu-Hilfe) wird offengelassen, im Bewusstsein, dass sich je nach Höhe der Beträge der Grosse Rat dazu äussern muss.

Die finanzielle Situation des HFR in Bezug auf sein finanzielles Gleichgewicht wird somit von der GSD und vom Staatsrat eng überwacht, dank der Beurteilung der Leistungsaufträge und des regelmässigen Austauschs mit dem HFR. Verschiedene Audits des Finanzinspektorats zwischen 2016 und 2018 führten zu einer Reihe von Empfehlungen, die u. a. die Qualität und die Eignung der Kosten- und Leistungsrechnung, die Budgetplanung, das Finanzcontrolling und das Reporting sowie das Investitionsmanagement betrafen. Hinzu kommt die kürzlich durchgeführte Analyse der Firma KPMG zur *Operational Excellence*; diese erlaubte eine kritische Darstellung der Lage des Spitals und das Aufzeigen von Handlungsfeldern in verschiedenen Bereichen, Diese Handlungsfelder betreffen insbesondere die Operationalisierung der Strategie 2030, aber auch die Spitalaufenthaltsdauer oder das Zuweisermanagement.

Schliesslich wird noch darauf hingewiesen die Fallkosten für Leistungen der Akutpflege des HFR im 2022 höher waren als diejenigen aller Spitäler mit vergleichbarer Grösse und Struktur (s. jährlich durchgeführtes Benchmarkingverfahren der Schweizer Spitäler des Vereins *SpitalBenchmark*).

Im Allgemeinen betreffen die von den zuvor genannten Audits und der KPMG-Analyse beschriebenen Handlungsansätze vorderhand somit nicht die Besonderheiten des kantonalen Rechtsrahmens, sondern vielmehr die Organisation und die operative und finanzielle Führung des HFR. Es gilt also jetzt, mit Hilfe von KPMG die vorgeschlagenen Empfehlungen umzusetzen und ihre Wirkung zu messen.

Was die Personalführung und die Kompetenzvergabe betrifft, so erlaubt sich der Staatsrat, auf seine Antwort auf die Motion 2017-GC-39 Markus Bapst/Peter Wüthrich – «Revision des Gesetzes über das freiburger Spital (HFRG)» zu verweisen, wo er sich bereits mit dem Zusammenhang zwischen dem rechtlichen und grundeigentumsrechtlichen Rahmen des HFR und der Situation der Einrichtung befasst. Diese Antwort beinhaltete eine auf mehrere Faktoren abgestützte Analyse der Situation des HFR mit dem Ziel, die Einrichtung durch die Steigerung der Effizienz zu festigen, wobei der Schwerpunkt insbesondere auf Governance, Finanzierung und Personalführung liegen soll. In diesem Rahmen wurde auch der Personalstatus des HFR sowie dessen Austritt aus dem Gesetz über das Staatspersonal (StPG) geprüft. Es wird daran erinnert, dass besagte Motion schliesslich von ihren Urheberinnen und Urhebern zurückgezogen wurde; der Staatsrat ist der Ansicht, dass es insbesondere vor dem Hintergrund des Personalmangels nicht angebracht ist, die Frage des Austritts des Personals aus dem StPG erneut auf die Tagesordnung zu setzen. An dieser Stelle sollte in Erinnerung gerufen werden, dass der Staat dem HFR eine jährliche Unterstützung gewährt, um die Lohnmehrkosten auszugleichen.

Zur Frage der Governance des HFR ist zunächst festzuhalten, dass diese 2017 Gegenstand eines Audits war (s. Antwort auf die Motion 2017-GC-39, Punkt 3 und 5.1); dieses hatte eine Änderung des HFRG zur Folge, die am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist und eine Anpassung der Zusammensetzung und der Organisation des Verwaltungsrats vorsieht (DOSSIER Parlinfo 2018-DSAS-71). Es erscheint verfrüht, zu diesem Punkt einen Bericht zu erstellen, da die Auswirkungen dieser Änderung noch nicht beurteilt werden können.

Angesichts dieser Ausführungen findet der Staatsrat, dass die Fragen der Grossrätinnen und Grossräte zwar durchaus relevant sind, ihm heute jedoch keine Belege dafür vorliegen, dass die Probleme des HFR auf die rechtlichen und grundeigentumsrechtlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind. Diese Probleme vorrangig mit den gesetzlichen und grundeigentumsrechtlichen Bestimmungen des Kantons Freiburg in Verbindung zu bringen würde nach Ansicht des Staatsrats keine überzeugenden Verbesserungsansätze bringen, welche die Finanzlage des HFR wieder ins Lot bringen würden. Er hält es für sinnvoller, sich auf die neusten Analysen zu stützen – insbesondere auf die Feststellungen von KPMG –, Grundlagenarbeit zu leisten und genau zu überwachen, welche Wirkung diese Massnahmen haben. Zudem sind die Anpassungen bei der Governance und der finanziellen Unterstützung für Investitionen erst kürzlich vorgenommen worden, weshalb eine erneute Analyse nicht genügend Abstand bietet, um deren Auswirkungen zu messen. Darüber hinaus erscheint es wichtig, die Ergebnisse des operativen Plans 2020–2024 des HFR messen zu können. Auch weist der Staatsrat darauf hin, dass das HFR-Dossier generell zu seinen Prioritäten gehört. Seine aktuelle und zukünftige Unterstützung zugunsten des HFR wird somit namentlich Gegenstand eines Finanzdekrets sein, das dem Grossen Rat vorgelegt wird.

Abschliessend schlägt Staatsrat vor, das Postulat abzulehnen.