



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2023-GC-286

Wie sieht die finanzielle Zukunft des freiburger spitals aus?

Urheber:	Dorthe Sébastien
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	24.11.2023
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	24.11.2023
Antwort des Staatsrats:	14.05.2024

I. Anfrage

Das freiburger spital (HFR) ist eine zentrale Gesundheitseinrichtung für den Kanton Freiburg. Seit vielen Jahren steht das HFR vor grossen finanziellen Herausforderungen, mit einer alarmierenden kumulierten Verschuldung, die ernsthafte Fragen über seine Geschäftsführung und seine Zukunft aufwirft. Diese besorgniserregende Situation erzeugt ein Klima der Verunsicherung sowohl für das Spitalpersonal als auch für die Freiburger Bevölkerung, die sich fragt, welche Bewältigungsmassnahmen und -strategien der Staatsrat plant. Auch die Höhe der kumulierten Schulden steht zu Debatte und wirft viele Fragen auf. Generell vermitteln die verschiedenen getroffenen Massnahmen den Eindruck, dass der Staatsrat in diesen Finanzfragen unstrukturiert vorgeht und sich für die Zukunft rüstet, ohne die Probleme der Vergangenheit zu lösen.

Vor diesem Hintergrund der Verunsicherung stellen sich folgende Fragen:

1. Wie hoch sind die kumulierten Schulden des HFR bis heute genau und wie haben sie sich in den letzten 10 Jahren entwickelt?
2. Wie sieht die Strategie der Regierung für die Rückzahlung dieser Schulden genau aus?
3. Ist die angekündigte Bürgschaft in Höhe von 105 Millionen Franken Teil dieser Strategie?
4. Ist sich der Staatsrat bewusst, dass das HFR gezwungen sein könnte, eine Fremdfinanzierung mit ungünstiger Verzinsung in Anspruch zu nehmen, die letztlich zu Lasten des Staates gehen könnte?
5. Wäre es denkbar, diese Schulden per 31. Dezember 2024 zu erlassen, einschliesslich der 105 Millionen Franken?
6. Welche Vision hat der Staatsrat bezüglich der künftigen Finanzergebnisse des HFR, unter Berücksichtigung seiner derzeitigen Schwierigkeiten, eine ausgeglichene Jahresrechnung zu erstellen?
7. Beabsichtigt der Staatsrat, eine spezifische Bestimmung im Gesetz über das Staatspersonal (StPG) vorzusehen, um die Personalverwaltung des HFR zu vereinfachen?
8. Ist das Darlehen von 70 Millionen Franken für die Planungskosten so zu verstehen, dass mit Kosten von mindestens 700 Millionen Franken für das neue Spital zu rechnen wäre?

9. Ist sich der Staatsrat der langfristigen finanziellen Auswirkungen für das HFR bewusst, die möglicherweise mehr als eine Milliarde Franken für die Freiburger Bevölkerung ausmachen?

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend ist festzuhalten, dass der Staatsrat die Besorgnis von Grossrat Sébastien Dorthe über die schwierige finanzielle Lage des HFR und die erheblichen Herausforderungen, mit denen es konfrontiert sein wird, teilt.

So hat der Grosse Rat mit der Annahme des Dekrets über eine Bürgschaft und ein Darlehen für das freiburger Spital vom 6. Februar 2024 eine erste finanzielle Unterstützung des Staates für das HFR gutgeheissen. Diese Unterstützung erfolgt in Form einer Bürgschaft in Höhe von 105 Millionen Franken für dringende und notwendige Investitionen vom 3. Quartal 2024 bis zum 31. Dezember 2026 und eines zinslosen Darlehens in Höhe von 70 Millionen Franken für den Planungsbeginn für den notwendigen Bau eines neuen Spitals als Ersatz für den aktuellen Standort Freiburg.

Dank diesem ersten Hilfspaket des Staates kann insbesondere der reibungslose Betrieb des Spitals trotz seiner schwierigen finanziellen Lage gewährleistet und den Bedürfnissen der Bevölkerung mit der erforderlichen Sicherheit und Qualität nachgekommen werden. Gleichzeitig bekundet der Staatsrat seine volle Unterstützung für den geplanten Bau eines neuen Spitals. Dieses ist notwendig, um den Entwicklungen im Gesundheitsbereich zu entsprechen und eine moderne Versorgung der Freiburger Bevölkerung zu gewährleisten.

Vor jeder weiteren finanziellen Unterstützung des Staates muss das HFR seine finanzielle Situation stabilisieren, wie dies vom Staatsrat im Rahmen der Auftragserteilung und strategischen Ziele 2023–2026 gefordert wurde. So wird vom HFR erwartet, dass es die Wirtschaftlichkeit seiner Leistungen optimiert und bis 2025 eine Verbesserung seines Jahresergebnisses um 25 bis 30 Millionen Franken vorweisen kann sowie seine Finanzen wieder ins Lot bringt. Dieses Ziel wurde auf der Grundlage einer Operational Excellence-Analyse der KPMG festgelegt, die ein erhebliches Verbesserungspotenzial auf strategischer, organisatorischer und operativer Ebene aufzeigte.

Sobald das finanzielle Gleichgewicht wieder erreicht ist und es realistischerweise auch auf Dauer bleiben kann, wird der Staatsrat mittelfristig vorschlagen, die kumulierten Verluste des HFR auszugleichen und auf einer gesünderen finanziellen Basis neu anzufangen.

Längerfristig will der Staat die für den Bau eines neuen Spitals eventuell erforderliche finanzielle Unterstützung unter Berücksichtigung seiner Finanzkraft und derjenigen des Spitals analysieren und festlegen.

Wie aus dem folgenden Schema hervorgeht, muss jede der drei Etappen zur Unterstützung des HFR vom Grossen Rat und aufgrund des Finanzvolumens (obligatorisches Finanzreferendum) anschliessend von der Freiburger Bevölkerung angenommen werden. Für die erste Etappe ist nach Annahme des Dekrets über die Bürgschaft und das Darlehen für die erste finanzielle Unterstützung des HFR durch den Grossen Rat im Februar 2024 die Volksabstimmung für den 9. Juni 2024 vorgesehen.

Planung

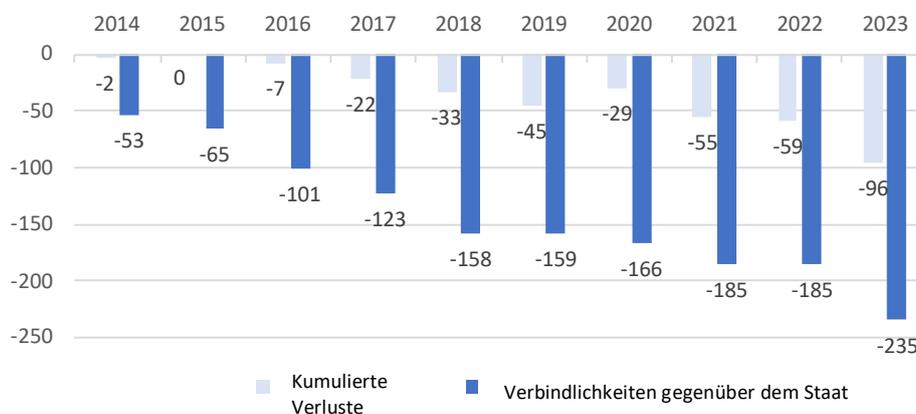


Der Staatsrat beantwortet die gestellten Fragen wie folgt.

1. Wie hoch sind die kumulierten Schulden des HFR bis heute genau und wie haben sie sich in den letzten 10 Jahren entwickelt?

Das HFR verbucht per 31. Dezember 2023 Schulden gegenüber dem Staat in Höhe von 235 Millionen Franken, während es 2014 noch 53 Millionen Franken waren (siehe nachfolgende Grafik).

Verbindlichkeiten gegenüber dem Staat und kumulierte Verluste
(in Mio.)



Quelle: Jahresberichte und detaillierte Bilanz des HFR

Ausserdem weist das HFR im Jahr 2023 einen kumulierten Verlust in Höhe von 96 Millionen Franken aus, der damit gegenüber den Vorjahren stark angestiegen ist.

2. Wie sieht die Strategie der Regierung für die Rückzahlung dieser Schulden genau aus?
3. Ist die angekündigte Bürgerschaft in Höhe von 105 Millionen Franken Teil dieser Strategie?

Zunächst hält der Staatsrat fest, dass sich die Verbindlichkeiten von 235 Millionen Franken gegenüber dem Staat aus dem Kontokorrent des HFR beim Staat per 31.12. (kurzfristige Verbindlichkeiten) sowie dem Saldo der Darlehen für die Übernahme der Spitalvermögen

(langfristige Verbindlichkeiten) zusammensetzen. Die Rückzahlungsbedingungen hängen von der Kapitalart ab.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass es Sache des HFR ist, mit seiner operativen Tätigkeit die notwendige Liquidität zu erwirtschaften, um die bereitgestellten Mittel zurückzahlen zu können.

Die folgenden Abschnitte beantworten die Fragen 2 und 3.

Langfristige Verbindlichkeiten

Der Staat hat die Modalitäten seiner Darlehen an das HFR im Beschluss 1120 vom 18. Dezember 2012 über die Finanzierung der vom HFR im Jahr 2012 übernommenen Spitalinfrastrukturen und im Beschluss 2018-629 vom 3. Juli 2018 über die Umbau- und Erweiterungsarbeiten am Standort Meyriez-Murten festgelegt. Mit der Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) von 2007 werden bei der neuen Finanzierung der Spitalleistungen über Fallpauschalen die Investitionen mit einbezogen. Im Kanton Freiburg wurden die vor 2012 erfolgten Investitionen jedoch bereits durch die öffentliche Hand finanziert. Zur Vermeidung einer doppelten Finanzierung durch die öffentliche Hand sieht Artikel 9 des Gesetzes über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser (SFiG) vom 4. November 2011 vor, dass die Investitionsbeiträge in verzinsliche und rückzahlbare Darlehen umgewandelt werden, deren Wert der Staatsrat bestimmt. So ist vorgesehen, dass die Darlehensbeträge innerhalb von 30 Jahren (ab 2012 bzw. 2019) über jährlich gleichbleibende Beträge zurückgezahlt werden.

Kurzfristige Verbindlichkeiten

Das für das HFR beim Staat angelegte Kontokorrent erfasst die Löhne, die der Staat für das HFR zahlt, sowie den Einkauf von Leistungen des Staates. Im Gegenzug ist das HFR verpflichtet, dieses Kontokorrent regelmässig zu alimentieren, um seinen Saldo unterhalb der vom Staat gewährten Limite (190 Mio. Franken) zu halten. Die Gewährung eines Kreditrahmens in Form eines Kontokorrents wurde in einem unbefristeten Vertrag zwischen dem Staat und dem HFR formalisiert. Der Vertrag sieht eine Verzinsung zu 1,5 % für die Kredittranche bis 190 Millionen Franken und 2,75 % für den darüberhinausgehenden Betrag vor.

Bürgschaft in Höhe von 105 Millionen Franken

Die Bürgschaft in Höhe von 105 Millionen Franken gründet auf dem dringenden Investitionsbedarf ab dem dritten Quartal 2024 bis zum 31. Dezember 2026, für den das HFR zur Beschaffung der benötigten Liquidität ein Darlehen aufnehmen muss.

Das HFR ist nicht in der Lage, ausreichende Liquidität zu erwirtschaften, und seine angeschlagene Finanzlage erlaubt es ihm nicht, ohne substanzielle Sicherheiten eine Fremdfinanzierung zu erhalten. In diesem Sinne ist eine Bürgschaft des Staates unerlässlich. Sie ermöglicht es dem HFR, neue Finanzmittel zu beschaffen, gestützt auf eine erstklassige Garantie, die auch sehr günstige Darlehensbedingungen ermöglicht.

Die neue Finanzierung wird auch den Druck auf das oben erwähnte Kontokorrent verringern, da die Investitionen direkt über dieses neue Kapital finanziert werden können.

4. *Ist sich der Staatsrat bewusst, dass das HFR gezwungen sein könnte, eine Fremdfinanzierung mit ungünstiger Verzinsung in Anspruch zu nehmen, die letztlich zu Lasten des Staates gehen könnte?*

Die Investitionen werden bei der Berechnung der Spitaltarife einbezogen und sollten daher durch den Leistungseinkauf finanziert werden. Die Verantwortung für die Verwaltung der Investitionsfinanzierung liegt somit bei den Spitälern, die sich häufig verschulden müssen. Die finanzielle Situation des HFR erschwert jedoch die Aufnahme eines Darlehens bei einer Bank ohne entsprechende Bürgschaft des Staates.

Laut der Botschaft zur Änderung des SFiG muss eine Finanzhilfe in Form einer Bürgschaft oder Garantie des Staates erfolgen, um der Rollentrennung und der neuen Spitalfinanzierung zu entsprechen. In Ausnahmefällen kann sie die Form eines Darlehens zu Vorzugsbedingungen oder eines nicht rückzahlbaren Beitrags annehmen. Die Botschaft präzisiert auch, dass die staatliche Finanzhilfe die Renovierung oder den Bau einer Immobilie zum Gegenstand haben muss und in Ausnahmefällen auch die Anschaffung oder den Ersatz eines beweglichen Gutes betreffen kann.

5. *Wäre es denkbar, diese Schulden per 31. Dezember 2024 zu erlassen, einschliesslich der 105 Millionen Franken?*

Der Staat beabsichtigt nicht, die Schulden per 31. Dezember 2024 zu erlassen. Was die 105 Millionen Franken betrifft, weist der Staatsrat darauf hin, dass der Staat nur für ein Darlehen bürgt, das bei einem Dritten aufgenommen wird. Er kann also nicht über Schulden bei einem Dritten entscheiden.

Hingegen sieht der Staat in seiner Strategie eine Sanierung vor, die sich auf die kumulierten Verluste (und nicht auf die Verbindlichkeiten) bis 2026 bezieht, sofern er die Gewissheit hat, dass sich das HFR in Richtung einer ausgeglichenen und kontrollierten Finanzlage entwickelt und dass die Unterstützung des Staates später nicht mehr notwendig ist. So muss das HFR unbedingt die erforderlichen Massnahmen ergreifen, um unter Einhaltung der Finanzierungsregeln ein finanzielles Gleichgewicht zu erreichen, auch auf Investitionsebene. Dies wird voraussichtlich nicht vor 2026 geschehen, und der Staat wird das HFR im Rahmen der geplanten Sanierung unterstützen.

So hat der Staat in seinem Finanzplan 2023–2026 einen Betrag von 80 Millionen Franken für eine Sanierung im Jahr 2025 vorgesehen. In der Staatsrechnung wurde schrittweise eine Rückstellung von 65 Millionen Franken gebildet.

6. *Welche Vision hat der Staatsrat bezüglich der künftigen Finanzergebnisse des HFR, unter Berücksichtigung seiner derzeitigen Schwierigkeiten, eine ausgeglichene Jahresrechnung zu erstellen?*

Die finanzielle Kontrolle über den Betrieb des HFR ist in erster Linie Sache der Organe dieser Einrichtung. Das Gesetz vom 4. November 2011 über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser sieht in Artikel 8 Folgendes vor: «Die Jahresrechnungen der öffentlichen Spitäler müssen grundsätzlich ausgeglichen sein. Allfällige kumulierte Verluste in der Bilanz, die von den Geschäftsjahren 2012 und folgende stammen, dürfen höchstens 3 % der jährlichen Betriebskosten des letzten Geschäftsjahres ausmachen. In diesem Fall muss die Einrichtung ab dem darauffolgenden Geschäftsjahr Massnahmen treffen, um diese Überschreitung innert dreier Rechnungsjahre zu decken». In diesem Sinne erwartet der Staatsrat vom HFR eine Verbesserung seiner finanziellen Situation, mit dem Ziel, seine Finanzlage zu stabilisieren und zu verbessern.

Es ist darauf hinzuweisen, dass mehrere Audits und Untersuchungen gezeigt haben, dass die Effizienz des HFR noch verbessert werden kann (Audit des Finanzinspektorats, Operational Excellence der KPMG). Somit liegt es am HFR, seine Effizienz und Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Die Strategie HFR 2030 und der Vierjahresplan 2024–2027 enthalten Schwerpunkte und Massnahmen, die zur Erreichung dieses Ziels beitragen werden.

7. Beabsichtigt der Staatsrat, eine spezifische Bestimmung im Gesetz über das Staatspersonal (StPG) vorzusehen, um die Personalverwaltung des HFR zu vereinfachen?

Die Frage des Status des HFR-Personals wurde im Rahmen der Antwort auf die Motion 2017-GC-39 «Revision des Gesetzes über das freiburger Spital (HFRG)» analysiert, und es wurden auch entsprechende Vorschläge dazu gemacht. Diese Motion wurde von den Verfassern zurückgezogen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt beabsichtigt der Staatsrat nicht, Gesetzesänderungen in Bezug auf den Status des Spitalpersonals vorzuschlagen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Personalkostenkontrolle nicht nur StPG-abhängig ist. Das HFR muss in erster Linie sicherstellen, dass sein Personalbestand den betrieblichen Erfordernissen entspricht. In diesem Zusammenhang können Vergleiche zwischen Spitälern wertvolle Hinweise auf die Operational Excellence liefern, wie oben erwähnt.

8. Ist das Darlehen von 70 Millionen Franken für die Planungskosten so zu verstehen, dass mit Kosten von mindestens 700 Millionen Franken für das neue Spital zu rechnen wäre?

Grundsätzlich belaufen sich die Planungskosten auf 10 % der Baukosten. Das HFR kann jedoch den endgültigen Betrag für den Bau des neuen Spitals noch nicht angeben. Die Baukostenschätzungen von 2015 (500 Millionen Franken) sind angesichts der Preisentwicklung und der gestiegenen Bedürfnisse (Bevölkerungsentwicklung, Überalterung der Bevölkerung, medizinische Entwicklung usw.) nicht mehr aktuell. Nach den beim HFR eingeholten Auskünften könnten die Kosten sehr viel höher ausfallen.

Die Kostenannahmen müssen unbedingt von unabhängigen Fachpersonen überprüft werden, und es muss der Finanzkraft des Spitals und des Staates Rechnung getragen werden. Die ersten Überlegungen wurden bereits angestellt, und nach der Vorprojektphase werden die Kosten für den künftigen Bau feststehen. Bis dahin sind zahlreiche Studien erforderlich, um die künftige Infrastruktur auf die Bedürfnisse der Bevölkerung und die finanzielle Situation abzustimmen.

Aktuelle Beispiele für einen Spitalneubau sind das Kantonsspital Baden (400 Betten, Baukosten 545 Millionen Franken) und das neue Hauptgebäude des Inselspitals (532 Betten, Kosten 670 Millionen Franken).

9. Ist sich der Staatsrat der langfristigen finanziellen Auswirkungen für das HFR bewusst, die möglicherweise mehr als eine Milliarde Franken für die Freiburger Bevölkerung ausmachen?

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass es hier um viel Geld geht und dass dies ein grosses Risiko für die weitere Ausgeglichenheit der Staatsfinanzen und für die Freiburger Steuerzahlerinnen und Steuerzahler darstellt. Der Staatsrat weist jedoch darauf hin, dass der Kanton verpflichtet ist, den Versorgungsbedarf der Freiburger Bevölkerung abzudecken. Um das Risiko zu verringern, erwartet er vom HFR Massnahmen, damit es seine Finanzen rasch wieder unter Kontrolle bringen kann.

Der Staatsrat ist sich auch bewusst, dass das HFR zu den grossen Arbeitgebern des Kantons zählt und einen indirekten wirtschaftlichen Einfluss hat.