



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Nadine Gobet / Stéphane Peiry

2014-CE-52

Was beabsichtigt der Staatsrat zu tun, um die Finanzen des HFR zu sanieren?

I. Anfrage

In der Februarsession 2014 hat der Grosse Rat kompensierte Nachtragskredite zum Voranschlag 2013 in Höhe von 28 171 000 Franken genehmigt, davon 15 600 000 Franken allein für die Beiträge an die ausserkantonalen Spitalaufenthalte, was 55 % der Kredite entspricht.

Ferner hat das HFR seine Jahresrechnung am Ende des ersten Jahres der neuen Spitalfinanzierung mit einem Defizit von 5 402 362 Franken abgeschlossen. Hinzu kommt die Übergangsfinanzierung zulasten des Kantons in Höhe von 42 933 747 Franken. 2012 beteiligte sich der Staat somit mit (einem Beitrag von) insgesamt 48 336 109 Franken an der Finanzierung des HFR, gemeinwirtschaftliche Leistungen ausgenommen.

Angesichts der heiklen finanziellen Lage, in der sich das HFR befindet, namentlich im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten bei den Tarifverhandlungen, ist es wichtig, dass weiterhin mehr Effizienz angestrebt wird, damit schliesslich insbesondere das Defizit und die Übergangsfinanzierung zulasten des Staates reduziert werden können.

Ziel muss weiterhin das finanzielle Gleichgewicht bleiben, auch wenn bei der Ausarbeitung des neuen Gesetzes über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser im Herbst 2011 mögliche Schwierigkeiten in Erwägung gezogen wurden. In dessen Artikel 8 steht nämlich, dass die Jahresrechnungen grundsätzlich ausgeglichen sein müssen. Überschreiten allfällige Verluste in der Bilanz aus dem Geschäftsjahr 2012 und folgende 3 % der jährlichen Betriebskosten des letzten Geschäftsjahres, muss diese Überschreitung ab dem kommenden Geschäftsjahr innert dreier Rechnungsjahre gedeckt werden.

Nimmt man beispielsweise das Geschäftsjahr 2012, in dem Betriebskosten in Höhe von 434 551 243 Franken verzeichnet wurden, bedeutet dies konkret, dass die Verluste, berechnet auf die jährlichen Betriebskosten, nicht höher sein dürfen als 13 000 000 Franken.

Berücksichtigt man den Verlust aus dem Geschäftsjahr 2012, würde es genügen, wenn die nächsten beiden Geschäftsjahre ähnlich ausfallen würden, damit das HFR gesetzliche Massnahmen im Sinne des zuvor erwähnten Artikels 8 treffen müsste.

Auch wenn es noch nicht soweit ist: Es ist unerlässlich, die Probleme proaktiv anzugehen und rechtzeitig nach Lösungen zu suchen. Im Wissen, dass 65 % der Kosten einer Spitalleistung auf Personalausgaben zurückzuführen sind, muss neben den Überlegungen im Zusammenhang mit der Spitalfinanzierung unweigerlich auch das Personalwesen unter die Lupe genommen werden.

Dies ist auch dem Staatsrat bewusst, der unter 2.3 seiner Antwort auf das Postulat Jean-Pierre Siggen / Yvonne Stempfel-Horner vom Mai 2012 die Arbeitsbedingungen im HFR ausführlich beschreibt.

Dort steht namentlich, dass mit der Einführung einer in der ganzen Schweiz einheitlichen Tarifstruktur (SwissDRG) ein schweizweiter Vergleich (Benchmarking) möglich wurde, auf Grundlage dessen die Versicherer eine wesentliche Senkung der Freiburger Tarife forderten.

Den Analysen von tarifsuisse ag zufolge sei das HFR mit einer Baserate von 10 770 Franken eines der teuersten der 74 analysierten Spitäler.

Der Verband Spitäler der Schweiz hat Lohnvergleichsstudien durchgeführt: zum einen zwischen den öffentlichen Spitälern der Westschweiz, zum anderen zwischen den öffentlichen Spitälern der ganzen Schweiz. Die Schlussfolgerungen sind die gleichen: Die Löhne des Spitalpersonals des Kantons Freiburg liegen über dem Schweizer Durchschnitt, sind allerdings auf EVALFRI, ein multikriterielles Evaluationstool des Kantons Freiburg, zurückzuführen.

Folglich muss festgestellt werden, dass das Mass an Selbstständigkeit des Verwaltungsrats relativ gering ist. Trotzdem muss es möglich sein, die Mittelzuteilung neu zu überdenken, ohne dabei den Schutz der wohlerworbenen Rechte der HFR-Mitarbeitenden oder die Qualität der Leistungen und der Pflege zu beeinträchtigen.

Deshalb stellen wir dem Staatsrat die folgenden Fragen:

1. Was beabsichtigt der Staatsrat zu tun, um die Verschlechterung der Finanzen des HFR, die einen wesentlichen Einfluss auf die kantonalen Finanzen haben, aufzuhalten?
2. Ist der Staatsrat in Anbetracht dieser Erwägungen der Ansicht, das HFR verfüge über genügend Autonomie, um sein Personalwesen unter Wahrung der gesetzlichen Anforderungen zu führen (Gesetz über das freiburger spital und Gesetz über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser)?
3. Wäre der Staatsrat bereit, die Abläufe in der Personalführung, inklusive der Rolle des Amtes für Personal und Organisation (POA), zu überprüfen oder ein eigenes Personalreglement für das HFR zu erlassen? Sollte er nicht departementsübergreifende Überlegungen zu diesem Thema in Erwägung ziehen?
4. Müsste Artikel 37 des Gesetzes über das freiburger spital, der das Personalstatut regelt, nicht entsprechend angepasst werden?

25. Februar 2014

II. Antwort des Staatsrats

1. *Was beabsichtigt der Staatsrat zu tun, um die Verschlechterung der Finanzen des HFR, die einen wesentlichen Einfluss auf die kantonalen Finanzen haben, aufzuhalten?*

Die Aussage, die Finanzen des HFR hätten sich verschlechtert, wird durch die Analyse der Entwicklung des Betrags zulasten des Staates widerlegt (vgl. Antwort des Staatsrates auf die Anfrage 2014-CE-33 Didier Castella – HFR-Strategie und finanzielle Auswirkungen für das Gemeinwesen). 2011 hat der Staat das Defizit des HFR in Höhe von 189 Millionen Franken übernommen, während er 2012 und 2013 einen Gesamtbetrag von 166 bzw. 172 Millionen Franken bezahlt hat (NB: In der Rechnung des Staates sind 161,6 Millionen Franken für 2012 und 181,6 Millionen Franken für 2013 aufgeführt; dies ist auf eine Verzögerung bei den Zahlungen zurückzuführen).

Gemessen am Benchmarking, das bei den Tarifverhandlungen zur Anwendung kommt, scheinen die Kosten des HFR hoch. Die Kosten der dabei berücksichtigten Spitäler erschweren allerdings einen Vergleich, da sie nicht auf denselben Elementen beruhen. In der Tat unterscheiden sich die Beträge für gemeinwirtschaftliche und andere Leistungen im Interesse der öffentlichen Gesundheit von einem Kanton zum anderen erheblich. Im Kanton Freiburg ist die Identifizierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und der anderen Leistungen, die aktuell in der Übergangsfinanzierung enthalten sind, noch immer im Gange. Erst nach Abschluss dieser Arbeiten werden die genaue Struktur der Kosten und Leistungen des HFR bekannt und Vergleiche mit anderen Spitälern möglich sein.

Im Übrigen prüft das HFR alle Möglichkeiten, um seine Effizienz zu verbessern. Kurzfristige Massnahmen wurden bereits ergriffen. Insbesondere die 2013 beschlossene Strategie weist den Weg für eine mittel- und langfristige Effizienzsteigerung des Spitals.

Mit dem revidierten Finanzplan 2015–2018 wird sich schliesslich der Gesamtbetrag für das HFR zu Lasten des Staates im Jahr 2016 im Vergleich zum Finanzplan 2012–2016 um 16 Millionen Franken reduzieren, und dies trotz der gleichzeitigen Erhöhung des Kantonsanteils für die Leistungsfinanzierung auf 55 %. Von 2015–2018 wird der Gesamtbetrag trotzdem um 14,7 Millionen Franken steigen, davon 7,3 Millionen nur wegen der gesetzlichen Verpflichtung, den Kantonsanteil von 51 % im Jahr 2015 auf 55 % im Jahr 2018 zu erhöhen.

2. *Ist der Staatsrat in Anbetracht dieser Erwägungen der Ansicht, das HFR verfüge über genügend Autonomie, um sein Personalwesen unter Wahrung der gesetzlichen Anforderungen zu führen (Gesetz über das freiburger Spital und Gesetz über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser)?*

Um den Besonderheiten der Führung und des Betriebs des HFR Rechnung zu tragen, gesteht das Gesetz über das freiburger Spital (HFRG) dem Verwaltungsrat eine gewisse Anzahl von Kompetenzen zu, die gemäss Personalgesetzgebung normalerweise dem Staatsrat vorbehalten sind; um von diesen Kompetenzen Gebrauch zu machen, muss der Verwaltungsrat entsprechende Reglemente erlassen und dem Staatsrat zur Genehmigung vorlegen (Art. 37 HFRG). So wurde vom Verwaltungsrat eigens für das HFR ein Reglement über die Weiterbildung erarbeitet und kürzlich vom Staatsrat genehmigt. Dieses Reglement berücksichtigt insbesondere die Besonderheiten der Weiterbildung des Pflegepersonals.

Darüber hinaus können die Generaldirektorin oder der Generaldirektor, die medizinische Direktorin oder der medizinische Direktor, die Chefärztinnen und die Chefarzte, ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter sowie die anderen Ärztinnen und Ärzte in Reglementen, die vom Verwaltungsrat erlassen und vom Staatsrat genehmigt werden, besonderen Bedingungen unterstellt werden (Art. 38 HFRG).

Hingegen trifft es zu, dass das HFR in einem wesentlichen Bereich nicht autonom ist, nämlich bei der Festlegung der Funktionsklassen in der Gehaltskala. Artikel 12 Abs. 2 Bst. h HFRG behält es ausdrücklich dem Staatsrat vor, die Einreihung der Stellen und die Gehaltsbedingungen zu bestimmen.

Zur Erinnerung: Der Grundsatz der Unterstellung des HFR-Personals unter das Gesetz über das Staatspersonal (StPG) gab bei der Behandlung des HFRG-Entwurfs im Grossen Rat weder in der parlamentarischen Kommission noch im Plenum zu irgendeiner Diskussion Anlass und wurde mit dem Gesetzesentwurf anlässlich der Schlussabstimmung vom 27. Juni 2006 mit 95 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung angenommen.

Es mag zutreffen, dass die Anwendung von EVALFRI zu Ergebnissen bei den Funktionsklassen führt, die insbesondere im Pflegebereich attraktiver sind als in anderen Schweizer Spitälern. Dies ist darauf zurückzuführen, dass EVALFRI die Belastungen und Nachteile einer Funktion unabhängig vom Arbeitsmarkt und den marktüblichen Einkommen für die jeweiligen Funktionen misst. Dem Element Arbeitsmarkt wird durch andere Parameter und Mechanismen des StPG Rechnung getragen. Die Grundausbildung spielt bei der Evaluierung und Schlusseinteilung durch EVALFRI eine wesentliche Rolle (58 %). Die Mindestanforderung für die Funktion einer Pflegefachperson ist ein Bachelor auf Stufe Fachhochschule (FH). Berufe mit gleichem Anforderungsprofil wurden sowohl in der Zentralverwaltung als auch in den anderen dem StPG unterstellten Einrichtungen des Staates alle mindestens in der Gehaltsstufe 18 eingereiht (z. B. Ingenieur FH, Sozialarbeiter FH, höherer Verwaltungssachbearbeiter FH, etc.); für Führungsfunktionen und/oder Spezialisierungen ist Gehaltsstufe 20 erreichbar. Lohnvergleiche zeigen, dass sich der Kanton Freiburg bei diesen Funktionen im Schweizer Durchschnitt oder leicht darunter bewegt; bei gewissen Berufen ist es in Hinblick auf den Lohn sogar schwierig, Personal anstellen zu können. Die Pflegefachpersonen FH befinden sich auf Gehaltsstufe 17, also eine Stufe tiefer als vergleichbare Ausbildungen auf Stufe FH. Dass das Lohnniveau der Pflegefachpersonen im HFR höher ist als der Schweizer Durchschnitt, lässt sich im Wesentlichen damit erklären, dass in vielen Deutschschweizer Kantonen die Ausbildungsanforderungen nicht auf Stufe FH, sondern tiefer angesetzt sind. Diese Situation ändert sich jedoch momentan auch in diesen Kantonen. Statistiken zeigen, dass der Kanton Freiburg beim Lohnniveau etwa 6 bis 10 % über dem Marktdurchschnitt liegt, berücksichtigt man das Mindest- und Höchstgehalt. Diese Situation bringt in der Tat zusätzliche Ausgaben mit sich, doch auf einem angespannten Stellenmarkt verbessert dies die Position des HFR markant und gewährleistet ihm kompetentes Personal. Trotzdem wird der Staatsrat den Verwaltungsrat ersuchen, die aktuellen Rahmenbedingungen zu flexibilisieren.

Ein zusätzlicher Ansatz wäre, die Organisationsstruktur zu überdenken, etwa was das Verhältnis zwischen Anzahl Pflegefachpersonen FH und Fachangestellten Gesundheit oder anderen Pflegefunktionen und medizinisch-technischen Funktionen betrifft. So könnten Pflegeleistungen zu Kosten erbracht werden, die mit anderen Schweizer Spitälern vergleichbar sind. Es ist an der Direktion des HFR, diese Frage zu vertiefen und gegebenenfalls die zweckdienlichen Massnahmen zu ergreifen.

3. *Wäre der Staatsrat bereit, die Abläufe in der Personalführung, inklusive der Rolle des Amtes für Personal und Organisation (POA), zu überprüfen oder ein eigenes Personalreglement für das HFR zu erlassen? Sollte er nicht departementsübergreifende Überlegungen zu diesem Thema in Erwägung ziehen?*

Vorab betont der Staatsrat, dass es ihm mangels gesetzlicher Grundlage nicht möglich ist, für das HFR ein eigenes Personalreglement zu erlassen. Er erinnert daran, dass das StPG für alle Personen gilt, die im Dienste des Staates tätig sind und dafür ein Gehalt beziehen, also für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung, einschliesslich der Anstalten des Staates mit eigener Rechtspersönlichkeit, des Sekretariats des Grossen Rates und der Gerichtsbehörden (Art. 2 StPG). So wie das HFR gelten folgende Einrichtungen als Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit im Sinne des StPG:

- > die Universität;
- > die kantonale Lehrmittelverwaltung;
- > die Anstalten von Bellechasse;
- > die Kantonale Gebäudeversicherung;
- > das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg;
- > die Nutztiersversicherungsanstalt;
- > das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit;
- > die Kantonale Sozialversicherungsanstalt;
- > die Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg.

Das Amt für Personal und Organisation (POA) seinerseits hat gemäss Artikel 12 StPG folgende Aufgaben:

- > Es sorgt für die einheitliche Anwendung dieses Gesetzes und der Spezialgesetze über das Personal des Staates und seiner Anstalten und gibt zu diesem Zweck Stellungnahmen ab oder stellt Richtlinien auf.
- > Es entwickelt die zentral bewirtschafteten Führungsinstrumente.
- > Es verwaltet die Software für die Personalbewirtschaftung und die Gehaltszahlungen.
- > Es verwaltet die Gehälter des Staatspersonals, sofern diese Verwaltung nicht aus Gründen der Rationalisierung, insbesondere zu Gunsten der Anstalten, dezentralisiert werden muss.
- > Gegenüber dem Staatsrat, den Direktionen und Anstalten übt es in allen Bereichen, die das Personal betreffen, die Funktion eines Beratungs- und Kontrollorgans aus und verfasst Berichte und Stellungnahmen.
- > Es nimmt alle übrigen Aufgaben wahr, die ihm dieses Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen oder Spezialgesetze ausdrücklich zuweisen.

Das POA hat keine Weisungsbefugnisse gegenüber einer Anstalt oder einem Amt des Staates, gibt aber seine Stellungnahme ab in verschiedenen Abläufen der Personalführung. Will sich eine Anstellungsbehörde (Direktion oder Anstalt) über die Stellungnahme des POA hinwegsetzen und kann keine einvernehmliche Lösung gefunden werden, entscheidet der Staatsrat. Das gilt auch für das HFR. Zur Koordination der Aktivitäten zwischen POA und den Anstalten sieht das StPG die Möglichkeit vor, Fachstellen für die Personalbewirtschaftung zu schaffen, die als fachliche Ansprechpartnerinnen für das POA fungieren (Art. 13 StPG). Die Übertragung von Aufgaben des POA an die betreffende Fachstelle wird in Vereinbarungen geregelt, die dem Staatsrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Eine solche Vereinbarung zwischen dem POA und dem HFR ist

aktuell in Diskussion; sie soll die Abläufe vereinfachen und den Autonomiegrad des HFR im Bereich der Personalbewirtschaftung definieren.

4. *Müsste Artikel 37 des Gesetzes über das freiburger spital, der das Personalstatut regelt, nicht entsprechend angepasst werden?*

Artikel 37 HFRG verankert den Grundsatz der Unterstellung des HFR-Personals unter die Gesetzgebung für das Staatspersonal (Abs. 1) und zählt gewisse Zuständigkeiten auf, die an den Verwaltungsrat delegiert werden können (Abs. 2). Trotzdem wird der Staatsrat den Verwaltungsrat ersuchen, die aktuellen Rahmenbedingungen zu flexibilisieren.

Gewisse Aspekte im Ablauf der Personalführung hingegen können im Rahmen einer Vereinbarung zwischen dem POA und dem HFR vereinfacht werden.

Abschliessend hält der Staatsrat dafür, dass der Spielraum auszuschöpfen ist, der vom aktuellen gesetzlichen Rahmen vorgegeben ist.

30. Juni 2014