

Regierungsrat

Luzern, 18. März 2024

## **ANTWORT AUF ANFRAGE**

**A 156**

Nummer: A 156  
Protokoll-Nr.: 294  
Eröffnet: 18.03.2024 / Finanzdepartement

### **Anfrage Schaller Riccarda und Mit. über die Kostenfolgen und die Notwendigkeit eines obligatorischen Finanzreferendums bei der Spitalgesetzrevision (Einzelinitiativen)**

Vorbemerkung: Das durch den Regierungsrat definierte Leistungsangebot für den Neubau des Spitals Wolhusen ist politisch wie auch fachlich breit abgestützt. So wurden diverse Stakeholder im Prozess der Erarbeitung involviert und der Entscheid basiert auf Bedarfsanalysen des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan) sowie einer ökonomischen Analyse durch das Beratungsunternehmen PwC. Das Angebot ist bedarfsgerecht und ist grundsätzlich identisch dem heutigen Angebot. Der Spitalbau umfasst jedoch etwas weniger Betten als das heutige Spital, doch der Bau ist so flexibel geplant, dass es bei Bedarf aufgestockt werden kann.

Zu Frage 1: Von welchen zusätzlichen, jährlich wiederkehrenden Kosten für die gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL) geht der Regierungsrat für das geplante Versorgungsmodell in Wolhusen aus?

Laut PwC werden die ungedeckten Kosten mit dem Neubau respektive der vom Regierungsrat gewählten Variante des aktualisierten Leistungsangebots schätzungsweise 8,2 bis 14,0 Millionen Franken pro Jahr betragen. Heute belaufen sich die ungedeckten Kosten am Standort Wolhusen gemäss PwC auf jährlich 8 Millionen Franken. Diese ungedeckten Kosten werden durch den Kanton nicht vollumfänglich abgegolten. Die Differenz der heutigen und der zukünftigen ungedeckten Kosten sind insbesondere auf die höheren Abschreibungen des Neubaus zurückzuführen.

Zu Frage 2: Teilt das Finanzdepartement die Auffassung, dass die von den Experten geschätzten Folgekosten ein obligatorisches Finanzreferendum auslösen würden?

Die von der GASK vorgeschlagene Änderung des Spitalgesetzes untersteht dem fakultativen Referendum. Siehe nächste Antwort.

Zu Frage 3: Wie begründet das Finanzdepartement seine Antwort auf Frage 2?

Die Frage, ob die von der GASK vorgeschlagene Änderung dem obligatorischen Finanzreferendum untersteht, wurde im Rahmen des Beratungsprozesses eingehend geprüft. Der Vorschlag der GASK verpflichtet das Luzerner Kantonsspital (LUKS), an allen Standorten ein Mindestangebot an stationärer Grund- und Notfallversorgung zu erbringen. Er sieht jedoch keine rechtliche Verpflichtung des Kantons vor, für allfällige nicht über die Tarife des LUKS gedeckten Kosten dieses Mindestangebots in Form von gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) zur Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen aufzukommen. Vielmehr steht eine Übernahme dieser ungedeckten Kosten unter dem Vorbehalt, dass der Kantonsrat die dafür erforderlichen Mittel jährlich im Voranschlag spricht. Das heisst, der Kantonsrat ist weiterhin frei, jährlich zu entscheiden, ob und in welcher Höhe er diese Mittel spricht. Jedoch gilt es folgendes zu beachten: Verzichtet der Kantonsrat auf eine Ausfinanzierung des Defizits und gibt es keine Anzeichen für eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, dann ist das LUKS aufgrund der Rechnungslegung von Swiss GAAP FER gezwungen, eine ausserordentliche Wertberichtigung (Impairment) auf dem Neubau des Spitals Wolhusen vorzunehmen.

Zu Frage 4: Der Gesetzesentwurf der GASK sieht neu vor, die Ausgabenkompetenz für GWL im Bereich der Grundversorgung im Rahmen der verfügbaren Mittel dauerhaft an den Regierungsrat zu delegieren. Ist es korrekt, dass der Kantonsrat dadurch nicht mehr über einzelne GWL-Ausgaben für die Grundversorgung bestimmen könnte?

Jede Ausgabe erfordert eine Rechtsgrundlage, einen Voranschlagskredit und eine Ausgabenbewilligung. Der Kantonsrat entscheidet bereits heute nicht über GWL-Ausgaben, soweit diese als gebunden anzusehen sind, oder wenn es sich um frei bestimmbare Ausgaben unter 3 Millionen Franken handelt. Dafür zuständig sind je nach Ausgabenhöhe der Regierungsrat und das Gesundheits- und Sozialdepartement. Mit dem Vorschlag der GASK soll neu die Kompetenz auch für freibestimmbare Ausgaben über 3 Millionen Franken dem Regierungsrat übertragen werden. Damit soll vermieden werden, dass der Kantonsrat solche Ausgaben jährlich wiederkehrend nach der Verabschiedung des Voranschlags zusätzlich mit einem referendumsfähigen Dekret über einen entsprechenden Sonderkredit bewilligen muss. Für 2024 betraf dies die Kosten der universitären Aus- und Weiterbildung von 4,96 Millionen Franken (vgl. B 3 Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) im Bereich der universitären Weiterbildung an Listenspitäler im Jahr 2024). Mit den steigenden ungedeckten Kosten am Standort Wolhusen ist davon auszugehen, dass früher oder später auch dafür ein Dekret erforderlich sein wird. Insgesamt bewilligt der Kantonsrat somit heute lediglich rund 5 von insgesamt 38 Millionen Franken, die im Voranschlag vorgesehen sind.

Die vorgesehene Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz an den Regierungsrat ändert jedoch nichts daran, dass der Kantonsrat im Rahmen des Voranschlags weiterhin das Globalbudget und damit die verfügbaren Mittel für die GWL (Bestandteil des Globalbudgets des Aufgabenbereichs der DIGE) festlegt. Diesem Globalkredit sind die vom Regierungsrat für die einzelnen GWL-Positionen vorgesehenen Ausgaben hinterlegt. Der Kantonsrat kann somit über die Anpassung des Globalbudgets im Rahmen des Voranschlags Einfluss auf die für die einzelnen GWL-Positionen vorgesehenen Ausgaben nehmen und diese bei Bedarf erhöhen oder senken.

Zu Frage 5: Das Luzerner Kantonsspital ist der grösste Arbeitgeber im Kanton. Schweizweit hat es sich durch seine unternehmerische Entwicklung in den vergangenen 10 Jahre einen guten Ruf mit Vorzeigecharakter erarbeitet. Nun wird das Spital gezwungen, Leistungen anzubieten, die aus regionalpolitischen Interessen gewollt – aus unternehmerischer Sicht aber nicht wirtschaftlich – und für die Qualität der Versorgung nicht zweckmässig sind. Teilt die Regierung die Auffassung, dass die von der Politik regionalpolitisch erzwungenen Leistungen auch von der Politik, also vom Kanton in Form von GWL, über Steuereinnahmen finanziert werden sollen?

In seiner Stellungnahme zum Umsetzungsvorschlag der GASK vom 23. Februar 2023, die im Bericht der GASK enthalten ist, hat der Regierungsrat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass er es als unabdingbar erachtet und deshalb erwartet, dass der Kantonsrat im Rahmen des Voranschlags jeweils die notwendigen Mittel für die Abgeltung der nicht über die Tarife gedeckten Kosten des vom LUKS neu von Gesetzes wegen zu erbringenden Pflichtleistungsangebots spricht, soweit diese wirtschaftlich erbracht werden. Aus Sicht des Regierungsrates ist dies insbesondere auch deshalb nötig, da so die Erbringung des gesetzlich festgeschriebenen Mindestangebots auch nachhaltig sichergestellt ist und vermieden werden kann, dass es bei der Beratung des Voranschlags jährlich wiederkehrend zu Angebotsdiskussionen kommt, was dem angestrebten Ziel, das Vertrauen der Bevölkerung wiederherzustellen und dem LUKS Planungssicherheit zu geben, zuwiderlaufen würde.

Zu Frage 6: Der Kanton ist zu 100% Eigner des LUKS und deshalb interessiert, dass das Unternehmen solide aufgestellt ist. Welche Konsequenzen für den Konzern und die Standorte Luzern, Sursee und Wolhusen erwartet die Regierung, sollten die regionalpolitisch erzwungenen Leistungen vollumfänglich vom LUKS selber getragen werden müssen (also keine Beteiligung mittels GWL)?

In seiner Stellungnahme zum Umsetzungsvorschlag der GASK vom 23. Februar 2023 hat der Regierungsrat ebenfalls darauf hingewiesen, dass ohne ausreichende Abgeltung der ungedeckten Kosten durch den Kanton in Zukunft die wirtschaftliche Fortentwicklung und Investitionsfähigkeit des LUKS für weitere Immobilienprojekte beeinträchtigt ist.

Sofern der Kanton dem LUKS keine oder nur unzureichende GWL zur Abgeltung der betreffenden Leistungen ausrichtet, wird sich einerseits das jährliche Betriebsergebnis des LUKS-Konzern entsprechend verschlechtern. Zur Deckung dieser Verluste wird das LUKS auf seine Reserven bzw. sein Eigenkapital zurückgreifen müssen. Es wird dem LUKS somit erschwert, künftige Investitionen aus dem laufenden Ertrag zu decken. Andererseits wird das LUKS gemäss den Rechnungslegungsvorschriften Swiss GAAP FER auf Anlagegütern (insb. Immobilien), deren Betriebskosten nicht durch die erzielten Erträge gedeckt sind, eine ausserordentliche Wertberichtigung (Impairment) vornehmen müssen, d.h. eine Abschreibung bis maximal der Höhe der betroffenen Investition auf dem Eigenkapital. Durch eine solche ausserordentliche Abschreibung, die grundsätzlich auch andere Immobilien des LUKS treffen kann, erschwert sich für das LUKS die Beschaffung von Fremdkapital für weitere Investitionen (vgl. auch Antwort zu Frage 7).

Zu Frage 7: Das LUKS weist bereits heute ein strukturelles Defizit aus. Wie will der Regierungsrat auf eine weitere Erhöhung dieses Defizits in Folge der erzwungenen Leistungen reagieren? Ist es denkbar, dass der Kanton die Kostenfolgen durch eine Kapitalerhöhung abfedert, um eine Schiefelage des LUKS zu verhindern oder hat die Regierung andere Ideen?

Das LUKS weist kein strukturelles Defizit aus. Es steht jedoch wie die gesamte Spitallandschaft unter einem enormen (und zunehmenden) finanziellen Druck. Dieser ist bedingt durch unzureichende Tarife, gerade im ambulanten Bereich, bei gleichzeitig stark gestiegenen oder immer noch steigenden Kosten (Teuerung, Energie, Lohnkosten). Gerade öffentliche Spitäler mit umfassendem Versorgungsauftrag und mit Zentrums- bzw. Endversorgerfunktion verfügen dabei nur über beschränkte Möglichkeiten zur Optimierung (Verzicht auf nichtlukrative Angebote, Patientenselektion etc.). Im Vergleich zu anderen Zentrumsspitalern konnte das LUKS dieser Herausforderungen bisher noch mit am besten meistern, wobei auch das LUKS dieser grundsätzlich angespannten Situation ausgesetzt ist. Dies äussert sich in dem im Vergleich immer noch guten Jahresabschlüssen der letzten Jahre.

Neben den Neubauten in Wolhusen und Sursee sind auch am Standort Luzern grosszyklische bauliche Investitionen in der Umsetzung (Neubau Frauenklinik-Kinderspital) oder in Planung (Neubauten ambulantes und stationäres Zentrum). Diese Projekte sind aufgrund des Alters der bestehenden Spitalgebäude, der gestiegenen regulatorischen Anforderungen an Spitalbauten und für eine zukunftsgerichtete und prozessoptimierte Weiterentwicklung der Spitalversorgung (insb. Ambulantisierung) unerlässlich. Insgesamt geht das LUKS von einem Bauvolumen an allen Standorten von rund 1,6 Milliarden Franken bis 2036 aus. Unabhängig von den Einzelinitiativen bzw. der von der GASK vorgesehenen Festschreibung eines Mindestangebots für Grund- und Notfallversorgung im Gesetz besteht bereits aufgrund des eingangs beschriebenen finanziellen Umfelds die Gefahr, dass das LUKS diese Investitionen nicht ohne zusätzliches, vom Kanton als Eigner in Form von Aktienkapital bereitgestelltes Eigenkapital bewältigen kann. Das Gesundheits- und Sozialdepartement und das Finanzdepartement sind deswegen aktuell mit dem LUKS in der Erarbeitung allfälliger Szenarien.

Ein zusätzliches Impairment infolge einer unzureichenden Abgeltung der aufgrund der Einzelinitiativen bzw. des Umsetzungsvorschlags der GASK zu erbringenden Angebots durch den Kanton mittels GWL würde sich zusätzlich negativ auf die bereits angespannte finanzielle Situation auswirken.

Zu Frage 8: Die Entscheide für das von der Regierung skizzierte Versorgungsmodell in Wolhusen haben Folgen für die Versorgungssituation im gesamtem Kanton Luzern. Personelle und finanzielle Ressourcen, die für den ganzen Kanton zur Verfügung stehen, werden davon beeinflusst. Wäre es deshalb aus Sicht der Regierung bei einer Vorlage mit dieser Tragweite nicht angebracht, die Bevölkerung entscheiden zu lassen?

Das vom Regierungsrat aktualisierte Leistungsangebot für den Neubau des Spitals Wolhusen beruht auf eingehenden Abklärungen einer Arbeits- sowie Fachgruppe, welche das Gesundheits- und Sozialdepartement im Rahmen der Erarbeitung des Planungsberichts Gesundheitsversorgung eingesetzt hat. Weiter wurden Bedarfsanalysen des Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) und eine betriebswirtschaftliche Kostenschätzung von PwC beigezogen. Gestützt darauf befürwortet der Regierungsrat die 3-Standortstrategie des LUKS

und erachtet den Standort LUKS Wolhusen für den Kanton Luzern als versorgungsrelevant und notwendig.

Wie in der Antwort zu Frage 2 ausgeführt, untersteht die von der GASK vorgeschlagene Gesetzesänderung dem fakultativen Referendum. Die Mitsprache der Bevölkerung zu diesem wichtigen Thema ist somit möglich. Ob der Kantonsrat die Vorlage freiwillig dem obligatorischen Referendum unterstellen möchte, ist ihm überlassen und liegt somit nicht in der Kompetenz des Regierungsrats.