

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00625 vom 1. Januar 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-01-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2014.00625](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00625)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00625 du 1 janvier 2012

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00625 del 1 gennaio 2012

## Regeste

Umwandlung von Staatsbeiträgen in ein Darlehen | [Umwandlung von Staatsbeiträgen in ein Darlehen] Anlässlich der Neuordnung des Systems der Spitalfinanzierung trat auf kantonaler Ebene am 1. Januar 2012 das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG) in Kraft, welches in den §§ 28 und 29 unter anderem vorsieht, dass Staatsbeiträge, die der Kanton vor Inkrafttreten dieses Gesetzes zur Finanzierung von Investitionen von Listenspitälern geleistet hat, auf das Datum der Umstellung der Spitalfinanzierung auf Pauschalen mit Investitionskostenanteilen (Art. 49a KVG) zu ihrem Restbuchwert in ein verzinsliches und amortisierungspflichtige Darlehen des Kantons an die Eigentümer der Anlagen umgewandelt werden (E. 2). Die Umwandlung der vom Beschwerdegegner in der Vergangenheit ausgerichteten Investitionsbeiträge zum Restbuchwert in zu verzinsende und zu amortisierende Darlehen nach §§ 28 f. SPFG stellt eine unechte Rückwirkung dar, welcher weder wohlerworbene Rechte der Leistungsempfängerinnen bzw. Leistungsempfänger noch der Vertrauensgrundsatz entgegenstehen (E. 3). Die Auslegung der §§ 28 f. SPFG ergibt sodann, dass die Bestimmungen sowohl auf altrechtlich gewährte Kostenanteile für Investitionen als auch auf jene anzuwenden sind, die für Betriebskosten mittels Globalbudgets gewährt wurden. Es darf bei der Auslegung der Bestimmungen insofern nicht an die unter Geltung des alten Rechts getroffene Zweiteilung zwischen Kostenanteilen an den Betrieb und solchen an die Investitionen eines Listenspitals angeknüpft werden, sondern ist einzig darauf abzustellen, ob die Beitragsempfängerin bzw. der Beitragsempfänger die gewährten Beiträge in Mobilien, Immobilien und sonstige Anlagen investiert hat, die zur Erfüllung des Leistungsauftrags notwendig sind, und diese Investitionen per 1. Januar 2012 noch nicht voll amortisiert worden sind (E. 4). Die Berechnung der von der Beschwerdeführerin geschuldeten Darlehenssumme erscheint überdies nachvollziehbar und ist nicht zu beanstanden (E. 5). Die Beschwerdeführerin kann sich schliesslich auch nicht erfolgreich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen (E. 6). Abweisung der Beschwerde.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2014.00625 Urteil der 4. Kammer vom 10. Juni 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, vertreten durch RA G, Beschwerdeführerin, gegen Staat Zürich, vertreten durch die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Umwandlung von Staatsbeiträgen in ein Darlehen, hat sich ergeben: I. A. AG betreibt seit Juni 2004 die Privatklinik B. Die hierfür erforderlichen Liegenschaften und Anlagen mietet sie dabei seit

Jahren von C. B. Seit dem Jahr 2002 staatsbeitragsberechtigigt im Sinn von § 4 des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (StaatsbeitragsG, LS 132.2), wurden der jeweiligen Betreiberin der Privatklinik B während der Jahre 2003 bis 2011 Staatsbeiträge ausgerichtet, deren Höhe jährlich in einem Globalbudget festgelegt wurde. Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich stellte A am 26. Oktober 2012 einen Entwurf des Berichts zur beitragsrechtlichen Revision 2011 zu, aus welchem hervorgeht, ihr Revisorat habe anlässlich der beitragsrechtlichen Überprüfung der Pauschalierung des Staatsbeitrags 2011 sowie der dazugehörigen Jahresrechnung der Aktiengesellschaft festgestellt, dass über die Aufwandposition "Unterhalt und Reparaturen [U+R] Immobilien" wesentliche Ersatzinvestitionen (Sanierungen) verbucht und mittels der Staatsbeitragsabrechnung abgegolten worden seien. Vor diesem Hintergrund seien – wie die Gesundheitsdirektion weiter ausführt – gestützt auf § 28 des per 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes vom 2. Mai 2011 (SPFG, LS 813.20) sämtliche während der letzten neun Jahre über den Aufwand verbuchten Ersatzinvestitionen zu ermitteln und deren Beträge gemäss den Bestimmungen der Verordnung über die Umwandlung von Investitionsbeiträgen an Spitäler vom 5. Oktober 2011 (InUV, LS 813.205) in Darlehen umzuwandeln. Am 13. Februar 2013 schrieb A der Gesundheitsdirektion, die im Revisionsentwurf dargelegte Einschätzung nicht zu teilen, woraufhin jene am 22. Juli 2013 den definitiven Bericht zur beitragsrechtlichen Revision 2011 verabschiedete und A den Entwurf eines Vertrags betreffend die Umwandlung von Investitionsbeiträgen in Darlehen zukommen liess. Die im Anschluss von der Gesundheitsdirektion unter Mithilfe von A angestellten Berechnungen zur Bestimmung der Höhe und des Zeitwerts der – nach Auffassung der Gesundheitsdirektion – während der Jahre 2003 bis 2011 für Investitionen der Gesellschaft gewährten Staatsbeiträge wurden A ebenfalls bekannt gegeben. C. Am 11. März 2014 erklärte A gegenüber der Gesundheitsdirektion, aus ihrer Sicht bestehe keine Grundlage mehr für weitere Vertragsverhandlungen, sei eine Einigung zwischen ihnen doch nicht möglich. Entsprechend überwies die Direktion die Angelegenheit gestützt auf § 29 Abs. 3 Satz 2 SPFG dem Regierungsrat zur Behandlung, welcher am 24. September 2014 beschloss, den Restbuchwert der A gewährten Staatsbeiträge im Sinn von § 28 Abs. 1 lit. b SPFG auf Fr. 9'246'982.- festzusetzen und in ein Darlehen des Kantons an A umzuwandeln, welches nach § 6 InUV zu verzinsen und gemäss dem in den Erwägungen des Beschlusses dargestellten Amortisationsplan zurückzuzahlen sei. II. A liess am 28. Oktober 2014 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei der Beschluss des Regierungsrats vom 24. September 2014 vollumfänglich aufzuheben. In der Beschwerdeantwort vom 28. November 2014 beantragte der Staat Zürich, die Beschwerde sei abzuweisen. Hierzu liess A unter Aufrechterhaltung der Beschwerdeanträge am 15. Januar 2015 Stellung nehmen. Mit Datum vom 21./22. Januar 2015 äusserte sich der Staat Zürich dazu, worauf A am 2. Februar 2015 reagierte. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Gemäss § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) prüft das Verwaltungsgericht seine Zuständigkeit von Amts wegen. Diese ist unter anderem betreffend erstinstanzliche Anordnungen des Regierungsrats gegeben (§ 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 lit. a e contrario, 19a Abs. 1 sowie §§ 42–44 e contrario VRG; vgl. Regina Kiener in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 41 N. 16, § 42 N. 2). 1.2 Vorliegend handelt es sich um eine Angelegenheit finanzieller Natur; der Streitwert beläuft sich auf

Fr. 9 '246'982.-. Weil der Streitwert dieser Beschwerde die Grenze von Fr. 20'000.- überschreitet, fällt ihre Behandlung nach § 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG in die Zuständigkeit der Kammer. 1.3 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Am 21. Dezember 2007 beschlossen die eidgenössischen Räte in Form einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10) ein neues System der Spitalfinanzierung. Mit der Revision soll namentlich unter den stationären Leistungserbringern der obligatorischen Krankenversicherung mehr Wettbewerb geschaffen werden (Tomas Poledna/Philipp do Canto, Gesundheitswesen und Vergaberecht – von der öffentlichen Aufgabe zum öffentlichen Auftrag, in: Tomas Poledna/Reto Jacobs [Hrsg.], Gesundheitsrecht im wettbewerblichen Umfeld, Zürich 2010, S. 71 ff., 27, auch zum Folgenden; Botschaft vom 15. September 2004, BBl 2004, 5551 ff., 5569). Wurden die Kantone im Bereich der Spitalfinanzierung durch das bisherige Bundesrecht noch nicht direkt verpflichtet und blieb es ihnen somit freigestellt, in welchem Umfang sie sich an den nicht gedeckten Betriebs- und an den Investitionskosten der von der öffentlichen Hand betriebenen oder der subventionierten Spitälern beteiligen wollten, erhalten nach dem neuen Finanzierungsmodell gemäss Art. 49a Abs. 2 KVG neu alle Leistungserbringer der obligatorischen Krankenversicherung pro Patient eine diagnosebezogene Fallpauschale, welche zu mindestens 55 % vom Kanton getragen wird. Einbezogen in die Finanzierung werden dabei nicht nur die Betriebskosten, sondern auch die Investitionskosten, welche nach bisherigem Recht separat entschädigt wurden (vgl. Botschaft vom 15. September 2004, BBl 2004, 5551 ff., 5569 und 5579). 2.2 Auf kantonaler Ebene wurde die Neuordnung des Finanzierungssystems mit dem Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz und der Verordnung über die Umwandlung von Investitionsbeiträgen an Spitäler umgesetzt, welche beide am 1. Januar 2012 in Kraft traten. Nachdem gemäss bisherigem Recht die Staatsbeitragsleistungen des Beschwerdegegners an den Betrieb von Listenspitälern und deren Investitionen auf der Grundlage der bis 1. Juli 2008 geltenden Fassung des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1964 (aGesG, LS 810.1, historische Fassung) und seiner Ausführungsbestimmungen mittels Globalbudgets (Betriebskosten) und Objektkrediten (Investitionen) ausgerichtet worden waren (vgl. unten 3.3.1), sah sich der kantonale Gesetzgeber mit der Systemänderung insbesondere veranlasst, in den neu zu schaffenden Regelungen zur Spitalfinanzierung den Umgang mit den nach bisherigem Recht an Spitalbauten und weitere Anlagen gewährten Staatsbeiträgen näher zu regeln. Insofern sehen die §§ 28 und 29 SPFG unter anderem vor, dass Staatsbeiträge, die der Kanton vor Inkrafttreten dieses Gesetzes zur Finanzierung von Investitionen von Listenspitälern geleistet hat, auf das Datum der Umstellung der Spitalfinanzierung auf Pauschalen mit Investitionskostenanteilen zu ihrem Restbuchwert in ein verzinsliches und amortisierungspflichtiges Darlehen des Kantons an die Eigentümer der Anlagen umgewandelt werden (§ 28 Abs. 1 lit. b und § 29 Abs. 4 SPFG in Verbindung mit §§ 6 f. InUV), wobei der Restbuchwert früherer Investitionsleistungen auf der Grundlage der gewährten Staatsbeiträge oder Darlehen zu ermitteln ist (§ 29 Abs. 1 Satz 1 SPFG). 3. 3.1 Die Beschwerdeführerin wendet sich vor Verwaltungsgericht nicht nur gegen die Anwendbarkeit der §§ 28 f. SPFG auf die ihr während der Jahre 2003 bis 2011 gewährten Staatsbeiträge, sondern macht im Rahmen der – wie sie selbst betont – "Hauptbegründung des Hauptantrages" geltend, die vorgenannten Normen verstiesse als solche gegen das verfassungsmässig garantierte Verbot der echten Rückwirkung. Die Beschwerdeführerin verlangt mithin eine akzessorische bzw. konkrete Normenkontrolle.

Hierzu ist das Verwaltungsgericht nach Art. 79 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101) und dem Legalitätsprinzip von Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) befugt und verpflichtet (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 23 ff.; Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich etc. 2012, N. 2070 ff.). 3.2 Rechtssätze entfalten ihre Wirkung auf Sachverhalte, die sich während ihrer Geltung ereignen. Daher findet das alte Recht prinzipiell Anwendung auf diejenigen Sachverhalte, die im Zeitpunkt seiner Aufhebung abgeschlossen sind. In zeitlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (VGr, 17. Mai 2011, VB.2011.00063, E. 4.3 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Lehre). Wird von diesem Grundsatz abgewichen, so liegt eine rückwirkende Gesetzesanwendung vor. Dabei unterscheidet die Rechtsprechung zwischen eigentlicher oder echter und unechter Rückwirkung. Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn ein Gesetz bei der Anwendung neuen Rechts an ein Ereignis anknüpft, das sich vor dessen Inkrafttreten ereignet hat und im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Norm abgeschlossen ist. Diese echte Rückwirkung ist nur dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie ausdrücklich in einem Gesetz vorgesehen ist oder sich daraus klar ergibt, in einem vernünftigen Rahmen zeitlich limitiert ist, nicht zu stossenden Ungleichheiten führt, einem schutzwürdigen öffentlichen Interesse dient und wohlerworbene Rechte respektiert. Bei der unechten Rückwirkung wiederum wird auf Verhältnisse abgestellt, die zwar unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind, beim Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch andauern. Diese Rückwirkung ist verfassungsrechtlich unbedenklich, sofern ihr nicht wohlerworbene Rechte entgegenstehen und sie den Vertrauensgrundsatz nicht verletzt (zum Ganzen BGE 138 I 189 E. 3.4, 137 II 371 E. 4.2, 133 II 1 E. 4.3, 126 V 134 E. 4a [je mit Hinweisen]; BGr, 16. Dezember 2013, 2C\_477/2013, E. 2.4, und 11. März 2009, 4A\_6/2009, E. 2.6). 3.3 § 28 SPFG ermöglicht dem Beschwerdegegner, Investitionsbeiträge, welche er einem Listenspital (vgl. § 2 SPFG) vor Inkrafttreten dieser Bestimmung gestützt auf das zu jener Zeit anwendbare Recht ausgerichtet hat, zu ihrem Restbuchwert in ein Darlehen umzuwandeln. Das heisst, die Beitragsempfängerin bzw. der Beitragsempfänger wird – wie die Beschwerdeführerin zutreffend ausführt – mit einer Verzinsungs- und Amortisierungspflicht belastet, welche unter altem Recht nicht bestand. Die von der Beschwerdeführerin beanstandete Norm entfaltet somit Wirkung auf Sachverhalte, die sich vor ihrem Inkrafttreten ereignet haben. Fraglich ist, ob die Sachverhalte zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen waren (echte Rückwirkung) oder ob sie sich zwar vor Inkrafttreten des neuen Rechts abschliessend verwirklicht haben, sich aber auch danach noch auswirken bzw. ob allenfalls sogar zeitlich offene, eine Sacheinheit bildende (Dauer-)Sachverhalte vorliegen (unechte Rückwirkung). 3.3.1 Gemäss § 40 aGesG leistete der Beschwerdegegner Kostenanteile an die Investitionen und den Betrieb der den Bedürfnissen der Bevölkerung dienenden Krankenhäuser. Die näheren Grundsätze für die Ausrichtung solcher Kostenanteile fanden sich sodann in der vom Regierungsrat gestützt auf § 82 f. aGesG erlassenen Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege vom 26. Februar 1968 (Beitragsverordnung, GS 8 156 ff. [aufgehoben per 1. Januar 2012]). Als Staatsbeiträge wurden die Kostenanteile nach § 40 aGesG dabei im Hinblick auf die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse, das heisst zweckgebunden, ausgerichtet; neben einer Finanzierungsfunktion kam ihnen somit auch eine inhaltliche Steuerungsfunktion zu. Eben dies besagen auch §§ 12 f. StaatsbeitragsG, wonach die Staatsbeiträge ihrem – im öffentlichen Interesse liegenden (§ 1 Abs. 1

StaatsbeitragsG) – Zweck entsprechend zu verwenden sind und sich etwa bei Wegfall solchen Interesses die Zweckentfremdung oder Veräusserung unter Rückerstattungsfolge vorzeitig bewilligen lässt. Dabei richtet sich die Rückforderung nach der Dauer der Zweckerfüllung und dem Verhältnis zwischen privatem und öffentlichem Nutzen und dauert die Zweckbindung 20 Jahre seit der Schlusszahlung, sofern im Zusicherungsentscheid nichts anderes festgelegt wurde ( § 12 Abs. 1 und Abs. 2 der Staatsbeitragsverordnung vom 19. Dezember 1990 [StBV, LS 132.21]). Entsprechend sah § 55 Abs. 1 Beitragsverordnung vor, dass a usgerichtete Beiträge im Sinn von § 40 aGesG in jedem Zeitpunkt zurückgefordert werden können, wenn sich zeigt, dass ihre Voraussetzungen nicht vorhanden waren oder wenn diese nachträglich dahinfallen, insbesondere wenn Bauten oder Anschaffungen ihrem Zweck entfremdet werden. Dies rechtfertigt sich vor dem Hintergrund, dass besonders Investitionsbeiträge nicht zum Selbstzweck der Investition geleistet wurden, sondern zum Betreiben des Spitals durch die den Staatsbeitrag empfangende Person mittels der investierten Gelder, und zwar solange diese einen Gegenwert verkörperten. Insofern konnten namentlich bei Schliessung eines staatsbeitragsberechtigten Spitals die für den Bau ausgerichteten Staatsbeiträge (Kostenanteile) zurückgefordert werden (vgl. VGr, 24. Oktober 2001, VB.2001.00036, E. 2); Gleiches gilt nach den revidierten Bestimmungen zur Spitalfinanzierung beispielsweise auch für den Fall der Nichtübernahme eines Spitals auf die neue Spitalliste nach § 7 SPFG (vgl. § 28 Abs. 2 SPFG). Zumindest solange ein Gegenwert der Beiträge noch existiert, das heisst, diese noch nicht vollständig amortisiert sind, ist die Empfängerin bzw. der Empfänger von Investitionsbeiträgen mit anderen Worten auch künftig zur Zweckerfüllung verpflichtet. Mit der Ausrichtung von Kostenanteilen an die Investitionen eines Listenspitals wurde demzufolge ein Dauerrechtsverhältnis begründet, welches – in einem bestimmten zeitlichen Rahmen – einer nachträglichen Anpassung an die veränderten Umstände zugänglich ist (vgl. VGr, 24. Oktober 2001, VB.2001.00036, E. 2a; vgl. zur Dauerwirkung auch Sergio Giacomini, Verwaltungsrechtlicher Vertrag und Verfügung im Subventionsverhältnis "Staat-Privater", Freiburg 1992, Nr. 309; René Rhinow, Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung [Subvention], Basel 1971, Ziff. 200 ). Die Umwandlung der vom Beschwerdegegner in der Vergangenheit gestützt auf § 40 aGesG ausgerichteten Investitionsbeiträge zum Restbuchwert in zu verzinsende und zu amortisierende Darlehen nach §§ 28 f. SPFG stellt demzufolge eine unechte Rückwirkung dar. 3.3.2 Der (unechten) Rückwirkung stehen sodann – wie es nachfolgend aufzuzeigen gilt – weder wohlerworbene Rechte der Leistungsempfängerinnen bzw. Leistungsempfänger entgegen noch verstösst sie gegen den Vertrauensgrundsatz. Wohlerworbene Rechte sind vermögenswerte Ansprüche der Privaten gegenüber dem Staat, die sich durch ihre besondere Rechtsbeständigkeit auszeichnen; im Begriff der "Wohlerworbenheit" kommt dabei zum Ausdruck, dass die Rechte auf eine besondere Weise begründet worden sind, nämlich im gegenseitigen Vertrauen zwischen dem Staat und dem Träger des Rechts darauf, dass die Rechtsbeziehung auf eine bestimmte Dauer grundsätzlich unverändert bleiben und einen verstärkten Schutz, namentlich vor späteren Eingriffen durch den Gesetzgeber, geniessen soll (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich etc. 2006, Rz. 1008; vgl. auch René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012, Rz. 861 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung ). Den wohlerworbenen Rechten kommt in der schweizerischen Rechtsordnung eine eigentliche Ausnahmestellung zu. Bei ihrer Anerkennung ist deshalb Zurückhaltung zu üben. In der bundesgerichtlichen

Rechtsprechung treten verschiedene Gruppen wohlerworbener Rechte hervor, die aufgrund verschiedener Entwicklungslinien als solche qualifiziert werden können. Dazu zählen die wohlerworbenen Rechte aus Verträgen oder vertragsähnlichen Verhältnissen des Verwaltungsrechts, insbesondere aus Konzessionen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1008b; René Rhinow, Wohlerworbene und vertragliche Rechte im öffentlichen Recht, ZBl 80/1979, S. 1 ff., 16 ff.). Zur Entstehung wohlerworbener Rechte durch Subventionen äussert sich die Lehre allerdings zurückhaltend (Fabian Möller, Rechtsschutz bei Subventionen, Basel etc. 2006, S. 178; Rhinow, Subvention, Ziff. 105 ff.; dazu auch Giacomini, Nr. 314 ff.), und auch das Bundesgericht scheint seine ursprünglich in BGE 93 I 666 (E. 4 Ingress S. 675) vertretene Ansicht, bereits eine Subventionszusicherung verschaffe der die Leistung empfangenden Person ein wohlerworbenes Recht, in späteren Entscheiden relativiert zu haben und die vertrauensbildende Beziehung zwischen Bürger und Staat gegenüber der sachenrechtlichen Fixierung in den Vordergrund zu rücken (vgl. BGE 101 Ib 78 E. 3a; BGr, 2. Juni 2006, 2P.291/2005, E. 4.1). Das Verwaltungsgericht hat sich derweil bisher nicht explizit mit dieser Frage befasst, erkannte jedoch in der Vergangenheit den Ansprüchen Privater selbst aus öffentlichrechtlichen Verträgen nicht von vornherein absolute Gesetzesbeständigkeit im Sinn wohlerworbener Rechte zu (vgl. VGr, 27. Oktober 2000, VK.2000.00006, E. 4 f. mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Nach dieser Auffassung schafft zwar der Vertrag bezüglich solcher Ansprüche eine wirksame Vertrauensgrundlage und gebietet das aus dem Grundsatz von Treu und Glauben abgeleitete Vertrauensprinzip, dieses gewichtige Vertrauensinteresse zu berücksichtigen. Indem die vertraglichen Ansprüche nicht a priori im Sinn wohlerworbener Rechte als absolut gesetzesbeständig erachtet werden, bleibt jedoch Raum für eine Interessenabwägung, in welcher dem (bedeutenden) Vertrauensinteresse das öffentliche und/oder private Interesse an der Durchsetzung des neuen Rechts gegenübergestellt wird. Wie sich aus dem Nachfolgenden ergibt, kann die Frage nach der Einordnung der vom Beschwerdegegner ausgerichteten Staatsbeiträge vorliegend allerdings offenbleiben.

### 3.3.3 Mit Schaffung der §§ 28 f. SPFG verfolgte der kantonale Gesetzgeber – wie bereits gesagt – den Zweck, das bisherige Modell für die Rückforderung geleisteter und noch nicht voll amortisierter Investitionsbeiträge an das neue Finanzierungssystem anzupassen (vgl. oben 2). Die in § 28 SPFG vorgesehene Umwandlung der bisher geleisteten Staatsbeiträge zum Restbuchwert per 31. Dezember 2011 in zins- und amortisierungspflichtige Darlehen erweist sich dabei als erforderlich, um zu vermeiden, dass Investitionen, für welche vor dem 1. Januar 2012 Beiträge ausgerichtet wurden, über die Fallpauschalen ab dem 1. Januar 2012 ein zweites Mal finanziert werden, und um Spitälern mit unterschiedlichem Investitionsstand eine gleichwertige Ausgangslage zu schaffen (dazu Näheres unten 4.3.2 f.; vgl. Antrag des Regierungsrats vom 19. Januar 2011 an den Kantonsrat [ABl 2011, 291 ff., 323 und 340]). Gestützt auf §§ 28 f. SPFG werden die vor dem 1. Januar 2012 ausgerichteten Investitionsbeiträge sodann nicht rückwirkend aufgehoben, sondern lediglich zu ihrem Restbuchwert in verzinsliche und zu amortisierende Darlehen umgewandelt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die den Leistungsempfängerinnen bzw. Leistungsempfängern künftig gestützt auf Art. 49a KVG ausgerichteten Fallpauschalen im Gegensatz zur bisherigen Finanzierungsregelung neu auch die Kostenanteile der Anlagenutzung umfassen, das heisst die Abschreibung und Verzinsung der getätigten Investitionen. Diejenigen Listenspitäler, welche in der Vergangenheit Beiträge an Investitionen ausbezahlt erhielten, welche bei Inkrafttreten der beanstandeten Bestimmung noch nicht voll amortisiert und somit gestützt auf § 28 SPFG in (zu amortisierende)

Darlehen umzuwandeln sind, erfahren somit unter Geltung der §§ 28 f. SPFG keine finanziellen Nachteile, zumal sowohl die Staatsbeitragsgewährung als auch die Ausrichtung der Fallpauschalen auf einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise beruhen (vgl. § 5 ff. StaatsbeitragsG und Art. 42 KVG). Dem Restbuchwert der Investitionsbeiträge steht insofern neu der Investitionskostenanteil der Fallpauschale gegenüber, weshalb die §§ 28 f. SPFG entgegen den beschwerdeführerischen Vorbringen keine Verschlechterung der Situation der Empfängerinnen bzw. Empfänger von Investitionsbeiträgen schaffen, sondern stattdessen einzig eine doppelte Entschädigung der von ihnen getätigten Investitionen verhindern. Hieraus ergibt sich, dass den Interessen der Empfängerinnen bzw. Empfänger von Beiträgen an Investitionen im Sinn von §§ 28 f. SPFG nicht nur überwiegende öffentliche Interessen an der Durchsetzung dieser Bestimmungen gegenüberstehen; selbst wenn davon ausgegangen werden könnte, dass mit Ausrichtung der infrage stehenden Staatsbeiträge nach § 40 aGesG wohlervorbene Rechte entstanden wären, hätte das Inkrafttreten der beanstandeten Normen keine wirtschaftlich nicht tragbaren Auswirkungen für die Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfänger zur Folge, das heisst, die Substanz allfälliger wohlervorbener Rechte würde gewahrt.

#### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführerin bringt darüber hinaus vor, § 28 SPFG sei nach zutreffender Auslegung einzig auf altrechtlich gewährte Investitionsbeiträge (Objektfinanzierung) anwendbar, nicht aber auf die ihr während der Jahre 2003 bis 2011 ausgerichteten und mittels jährlichen Globalbudgets festgesetzten, pauschalen Staatsbeiträge.

#### **E. 4.2**

Gemäss § 28 Abs. 1 lit. b SPFG werden unter der Marginalie "Frühere Investitionsleistungen des Kantons" Staatsbeiträge und Darlehen, die der Kanton vor Inkrafttreten dieses Gesetzes zur Finanzierung von Investitionen von Listenspitälern geleistet hat, auf das Datum der Umstellung der Spitalfinanzierung auf Pauschalen mit Investitionskostenanteilen nach dem Krankenversicherungsgesetz zu ihrem Restbuchwert in ein Darlehen des Kantons an die Eigentümer der Anlagen umgewandelt. Weder das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz noch die Verordnung über die Umwandlung von Investitionsbeiträgen an Spitäler definieren dabei den Begriff "Investitionen" näher. Die Norm erweist sich diesbezüglich als auslegungsbedürftig.

#### **E. 4.3**

Grundlage der Auslegung einer Norm bildet der Wortlaut der Bestimmung. Sind aufgrund einer Unklarheit des Gesetzestextes verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden die wahre Tragweite der Bestimmung ermittelt werden (sogenannter Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck einer Regelung, die dem Gesetz zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Im Verwaltungsrecht kommt der Interessenabwägung zwischen staatlichen und privaten Interessen zudem eine wichtige Rolle zu (vgl. zum Ganzen VGr, 9. Juli 2014, VB.2014.00054, E. 5.4.2, und 8. Januar 2013, VK.2013.00002, E. 2.3.1; BGE 137 III 217 E. 2.4.1, 134 II 249 E. 2.3; Wiederkehr/Richli, Rz. 936 und 950; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 214 ff. [je mit weiteren Hinweisen]).

##### **E. 4.3.1**

Ausgehend vom Wortlaut von § 28 SPFG spricht zunächst wenig für die Auffassung der Beschwerdeführerin, dass unter der Formulierung "Staatsbeiträge [...]", die der Kanton vor

Inkrafttreten dieses Gesetzes zur Finanzierung von Investitionen von Listenspitälern geleistet hat", lediglich die unter dem altrechtlichen Titel Kostenanteile an Investitionen (Objektfinanzierung; vgl. §§ 10 ff. Beitragsverordnung; ferner OS 65 623 ff., 624) ausgerichteten Staatsbeiträge zu verstehen seien und nicht auch solche unter dem Titel Kostenanteile an den Betrieb (vgl. §§ 23 f. Beitragsverordnung; ferner OS 51 29). Wenn dem so wäre, hätte der kantonale Gesetzgeber dies wohl ausdrücklich festgehalten. Die in § 28 SPFG gewählte Terminologie "Staatsbeiträge" deutet demgegenüber viel eher darauf hin, dass der kantonale Gesetzgeber entsprechend der Legaldefinition in § 1 des StaatsbeitragsG von einem umfassenden Beitragsbegriff ausging.

#### **E. 4.3.2**

Aufschlussreicher als die Gesetzesauslegung nach dem Wortlaut ist eine Auslegung von § 28 SPFG nach dem Willen des kantonalen Gesetzgebers (historische Auslegung). Im vorliegenden Fall kommt dabei den Materialien eine erhebliche Bedeutung zu, weil die auszulegende Vorschrift erst am 1. Januar 2012 in Kraft getreten und damit jüngeren Datums ist (vgl. BGE 127 III 342 E. 2a mit Hinweisen). Auf die Materialien ist freilich nur dann abzustellen, wenn sich daraus die Auffassung des Gesetzgebers zweifelsfrei ergibt (vgl. BGE 124 II 193 E. 5c mit Hinweisen). Wie bereits mehrfach betont, wurde das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz im Rahmen der Revision des Krankenversicherungsgesetzes und der damit einhergehenden Neuregelung der Spitalfinanzierung erlassen (vgl. Botschaft vom 15. September 2004, BBl 2004, 5551 ff., 5558, 5577 ff.; vorn 2.2). Als hauptsächlichen Zweck des § 28 SPFG nennt der Regierungsrat dabei die Anpassung des bisherigen Modells für die Rückforderung von an Listenspitäler ausgerichteten Staatsbeiträgen an das neue Finanzierungssystem; die Bestimmung soll mithin sicherstellen, dass vor dem 1. Januar 2012 vom Beschwerdegegner geleistete Investitionsbeiträge neu über den Kantonsanteil an den Fallpauschalen nach Art. 49a KVG nicht ein zweites Mal erbracht werden und zwischen den Spitälern unabhängig vom jeweiligen Investitionsstand eine gleichwertige Ausgangslage geschaffen wird (Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 19. Januar 2011 [ABl 2011, 340 f.]; vgl. vorn 3.2.4). In der kantonsrätlichen Beratung äusserte sich der Präsident der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit, Urs Lauffer, diesbezüglich wie folgt (Prot. KR 2007–11, S. 14461 ff., auch zum Folgenden): "Die Paragraphen 27 bis 29 behandeln die Frage, wie mit den bestehenden Belastungen der Spitäler umzugehen ist. [...] Die schon erwähnten Fallkostenpauschalen beinhalten nicht nur die effektive Bezahlung der jeweiligen Operation, des jeweiligen Eingriffs oder Spitalaufenthalts, sondern auch einen Anteil an die Investitionen. Das heisst, dass mit der neuen Rechtsordnung ab 2012 quasi jene Spitäler, die noch grosse Investitionen machen müssen, sich vor der sehr schwierigen Aufgabe sehen, diese im Wesentlichen aus laufenden Einnahmen aus den Fallpauschalen zu finanzieren. [...] Aus diesem Grund ist die Mehrheit der Kommission der Überzeugung, dass es der Rechtsgleichheit geschuldet ist, wenn die bestehenden, noch nicht vollständig amortisierten Darlehen, wie sie in den Spitälern bestehen, die jetzt investiert haben, dass sie weiter bestehen sollen und auch zu verzinsen sind." Gegen Ende der Beratung wiederum fasst Regierungsrat Thomas Heiniger bezüglich der zukünftigen Behandlung in der Vergangenheit ausgerichteter Staatsbeiträge zusammen: "Nach dem Staatsbeitragsgesetz und nach der vom Verwaltungsgericht im Fall e der Schliessung des Regionalspitals Richterswil vorgenommenen Auslegung [ Anmerkung: Hinweis auf VGr, 24. Oktober 2001, VB.2001.00036] sind an die Spitalinvestitionen geleistete Staatsbeiträge grundsätzlich in vollem Umfang rückforderbar. Die Vorlage, wie sie Ihnen vorliegt, sieht vor, dass

die bisher geleisteten Staatsbeiträge per 1. Januar 2012 im Umfang der Restbuchwerte in Darlehen umgewandelt werden. Dieser Punkt ist weitgehend unbestritten." Aus diesen Voten, welche in der parlamentarischen Beratung mehrheitlich unwiderprochen geblieben sind, erhellt, dass der kantonale Gesetzgeber bei den §§ 28 f. SPFG in der Vergangenheit an Investitionen von Listenspitälern geleistete Zahlungen unabhängig von Form und Titel der ursprünglichen Gewährung im Auge hatte. Die gegenteilige Auffassung der Beschwerdeführer in § 28 SPFG beziehe sich einzig auf altrechtliche Staatsbeiträge für Investitionen (Objektfinanzierung) und sei auf altrechtliche Staatsbeiträge, die für Betriebskosten mittels Globalbudgets gewährt worden seien, nicht anwendbar, überzeugt nicht. Wie erwähnt ging es dem kantonalen Gesetzgeber darum, zwischen den Spitälern unabhängig vom jeweiligen Investitionsstand eine gleichwertige Ausgangslage zu schaffen und zu vermeiden, dass vor dem 1. Januar 2012 vom Beschwerdegegner geleistete Beiträge zur Finanzierung von Investitionen neu über den Kantonsanteil an den Fallpauschalen ein zweites Mal erbracht werden. Nachdem in die Pauschalen gemäss Art. 49 a KVG auch die Kosten einbezogen werden, welche den Listenspitälern in Zusammenhang mit in der Vergangenheit von ihnen getätigten und noch nicht abgeschriebenen Investitionen im weitesten Sinn anfallen, das heisst mit Mobilien, Immobilien und sonstigen Anlagen mit einem Anschaffungswert von mehr als Fr. 10'000.-, die zur Erfüllung des Leistungsauftrags nach Art. 39 Abs. 1 lit. e KVG notwendig sind (vgl. Art. 8 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 5 der Verordnung vom 3. Juli 2002 über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung [SR 832.104]), sind diese somit auch von § 28 SPFG zu erfassen. Ansonsten könnte die angestrebte Gleichbehandlung aller Listenspitäler nicht verwirklicht werden. Aufgrund einer historischen Auslegung ergibt sich demzufolge, dass auch Staatsbeiträge, welche unter Geltung des alten Rechts für Betriebskosten mittels Globalbudgets gewährt und von den Listenspitälern in Mobilien, Immobilien und sonstigen Anlagen investiert wurden, von § 28 SPFG erfasst sein können.

#### **E. 4.3.3**

Zum gleichen Ergebnis führt eine Auslegung der umstrittenen Bestimmung nach ihrem Sinn und Zweck (teleologische Auslegung). Wie soeben erwähnt, ging es dem Gesetzgeber mit der Schaffung von §§ 28 f. SPFG darum zu verhindern, dass über die Fallpauschale ein weiteres Mal bezahlt wird, was bereits über die Beiträge zur Finanzierung von Investitionen geleistet wurde, und einzelne Listenspitäler so gegenüber anderen bevorteilt werden. Dies kommt insbesondere auch in den Vorarbeiten zur heute geltenden Verordnung über die Umwandlung von Investitionsbeiträgen an Spitäler klar zum Ausdruck. So führt der Regierungsrat zur Begründung zu dieser Verordnung Folgendes aus (ABl 2011, 3041): "Während im bisherigen Finanzierungssystem der Kanton konkrete Bau- oder Beschaffungsvorhaben mitfinanzierte und damit an der Anlage Rechte erworben hat, leistet er seinen Beitrag nach KVG neu über einen festgelegten Anteil an den Pauschalen. Um zu vermeiden, dass vor 2012 vom Kanton geleistete Investitionsbeiträge neu über den Kantonsanteil an den Pauschalen ein zweites Mal finanziert werden und um zwischen den Spitälern unabhängig vom jeweiligen Investitionsstand eine gleichwertige Ausgangslage zu schaffen, sind gestützt auf §§ 28 und 29 SPFG die bisher geleisteten Staatsbeiträge und Darlehen zum Restbuchwert auf den 1. Januar 2012 in zins- und amortisierungspflichtige Darlehen umzuwandeln. In diesem Umfang überträgt der Kanton die Pflicht zur Abschreibung und Verzinsung der Investitionen auf die Spitäler und wird zum Fremdfinanzierer analog einem privaten Geldgeber." Selbst § 28 Abs. 1 SPFG betont diese

Zielsetzung, indem er einen klaren Hinweis auf die Umstellung der Spitalfinanzierung auf Pauschalen mit Investitionskostenanteilen enthält.

#### **E. 4.4**

Im Ergebnis kann somit festgehalten werden, dass §§ 28 f. SPFG sowohl auf altrechtlich gewährte Kostenanteile für Investitionen als auch auf jene, die für Betriebskosten mittels Globalbudgets gewährt wurden, anzuwenden ist. Es darf bei der Auslegung der Bestimmungen insofern nicht an die ursprünglich mit §§ 9 ff. Beitragsverordnung sowie § 40 aGesG getroffene Zweiteilung zwischen Kostenanteilen an den Betrieb und solchen an die Investitionen eines Listenspitals angeknüpft werden, sondern ist mit dem Beschwerdegegner einzig darauf abzustellen, ob die Beitragsempfängerin bzw. der Beitragsempfänger die gewährten Beiträge in Mobilien, Immobilien und sonstige Anlagen, die zur Erfüllung des Leistungsauftrags notwendig sind, investiert hat und diese Investitionen per 1. Januar 2012 noch nicht voll amortisiert worden sind.

#### **E. 4.5**

Nicht gefolgt werden kann ferner dem Vorbringen der Beschwerdeführerin, der Gesetzeswortlaut von § 28 Abs. 1 lit. b SPFG verdeutliche, dass die Umwandlung von Staatsbeiträgen einzig zulasten der (sachenrechtlichen) Eigentümer der Anlagen erfolgen könne, würde damit doch ebenso der Zweck der Bestimmung unterlaufen. So erhielte unter Umständen bei Spitalanlagen im Eigentum Dritter eine Spitalbetreiberin mit den Spitaltaxen Kostenanteile an die von ihr in der Vergangenheit getätigten und vom Beschwerdegegner mitfinanzierten Investitionen, obwohl sie diese nicht zu verzinsen und zu amortisieren hätte. Selbst wenn sie das Mietverhältnis mit dem Vermieter und sachenrechtlichen Eigentümer der Anlagen im Anschluss vor Ablauf der Amortisationsdauer ihrer Investitionen auflöste, wäre sie daher § 28 SPFG zuwider bereichert, da ihr in diesem Fall ein mietrechtlicher Anspruch auf Ersatz der von ihr getätigten wertvermehrenden Investitionen zukäme (vgl. Art. 260a Abs. 3 des Obligationenrechts [OR, SR 220]). Um dem Regelungszweck gerecht zu werden, ist der Eigentümerbegriff in § 28 Abs. 1 lit. b SPFG somit weit auszulegen. Vom Begriff erfasst werden demzufolge nicht nur die sachenrechtlichen, sondern auch die wirtschaftlichen Eigentümer einer Spitalanlage. Im Übrigen geht die Beschwerdeführerin vorliegend ja offenbar selbst davon aus, sie bilde mit ihrer Vermieterin, der sachenrechtlichen Eigentümerin der Investitionsobjekte, eine wirtschaftliche Einheit, sodass die Relevanz der Frage, zu wessen Lasten die Umwandlung der unter bisherigem Recht ausgerichteten Staatsbeiträge erfolgt, ohnehin vernachlässigbar ist ("Es handelt sich dabei um ein Entgegenkommen von C, was sich daraus erklärt, dass diese als Vermieterin und A als Mieterin als eine wirtschaftliche Einheit zu betrachten sind").

#### **E. 4.6**

Nach dem Gesagten ist mit dem Beschwerdegegner festzuhalten, dass insofern, als mit den der Beschwerdeführerin während der Jahre 2003 bis 2011 ausgerichteten Staatsbeiträgen effektiv auch Investitionen mitfinanziert wurden, diese in Anwendung von § 28 Abs. 1 lit. b SPFG zu ihren Restbuchwerten in verzinsliche und rückzahlbare Darlehen umzuwandeln sind.

#### **E. 5.1**

Gemäss den unbestrittenen und durch die Akten bestätigten Erwägungen des Regierungsrats entsprach die Höhe der vom Beschwerdegegner während der Jahre 2003 bis

2011 entrichteten Pauschalbeiträge jeweils dem im jährlichen Globalbudget der Beschwerdeführerin ausgewiesenen, anrechenbaren Defizit, welches sich wiederum aus der Differenz zwischen Personal- und Sachaufwand der Beschwerdeführerin einerseits und ihren Erträgen andererseits ergab. Der Regierungsrat erwägt nun, unter der Sachaufwandposition "Unterhalt und Reparaturen [U+R] der Immobilien und Mobilien", in welcher während der fraglichen Zeitspanne rund 3 bis 3,6 Mio. Franken pro Jahr verbucht worden seien, seien vom Beschwerdegegner immer auch Investitionen im Sinn von § 28 SPFG mitfinanziert worden. Den Berechnungen der Gesundheitsdirektion zufolge beläuft sich der Restbuchwert dieser über Staatsbeiträge finanzierten Investitionen insgesamt auf Fr. 9'246'982.00. Grundlage der Berechnung bilden nach Angabe der Gesundheitsdirektion die ihr von der Beschwerdeführerin am 2. Dezember 2013 zugestellte Übersicht über die Bewegungen auf den "Unterhaltskonten 2004–2011" sowie die Kontoauszüge des Jahres 2003, wobei die dort aufgeführten Einzelbuchungen über Fr. 100'000.- – soweit es sich nicht um Rückstellungen (Bildung oder Auflösung), um Rechnungsabgrenzungen oder um Weiterbelastungen an C gehandelt habe – zum durch § 3 InUV vorgesehenen Satz über die Jahre abgeschrieben worden seien. Sowohl vor Übernahme der einzelnen in der Kontoübersicht bzw. in den Kontoauszügen aufgelisteten Beträge als auch nach Erstellung der Zeitwerttabelle wurde der Beschwerdeführerin jeweils Gelegenheit zur Stellungnahme geboten.

#### **E. 5.2**

Bei Betrachtung der einzelnen in die Zeitwerttabelle aufgenommenen Beträge fällt auf, dass die Gesundheitsdirektion die während des fraglichen Zeitraums über das "Unterhaltskonto" der Beschwerdeführerin abgewickelten Zahlungen genauer auf ihren Investitionscharakter hin überprüft hat. Soweit die vorhandenen Unterlagen überhaupt nähere Rückschlüsse auf die im Einzelfall geleistete Arbeit zulassen, wurden keine Positionen in die Rechnung aufgenommen, welche eindeutig dem laufenden Unterhalt zugeordnet werden müssten. So steht die Mehrheit der aufgelisteten Einzelbeträge offensichtlich in Zusammenhang mit dem Neubau eines Kliniktrakts sowie dem Umbau eines Hauses. Zudem kann aus der Höhe der einzelnen Beträge (zwischen Fr. 100'000.- und Fr. 1'500'000.-) geschlossen werden, dass sie nicht zum von der Mieterschaft zu tragenden normalen Unterhalt bzw. den erforderlichen Reparaturen gezahlt werden können (vgl. unten 6.2.2). Bei der folgenden Ermittlung der Restbuchwerte der einzelnen Investitionen hielt sich die Gesundheitsdirektion zudem an die Vorgaben der Verordnung über die Umwandlung von Investitionsbeiträgen an Spitäler. Auch sie ist daher nicht zu beanstanden, weshalb die von der Gesundheitsdirektion angestellte und vom Beschwerdegegner übernommene Berechnung insgesamt nachvollziehbar erscheint. Die Berechnung als solche bzw. die einzelnen in die Rechnung aufgenommenen Beträge werden von der Beschwerdeführerin im Übrigen auch nicht substantiiert bestritten. Sie begnügt sich mit dem pauschalen und nicht weiter begründeten Einwand, die ihr gewährten Staatsbeiträge hätten von vornherein nur einen Teil der jährlich anfallenden Ausgaben bzw. Betriebskosten gedeckt und die Kosten des stationären Spitalbetriebs seien daneben ebenso durch die Pauschalvergütungen der Krankenversicherer finanziert worden, weshalb sich nun aus den jährlichen Betriebskosten für Unterhalt und Reparaturen nicht schliessen lasse, die hierfür jährlich ausgewiesenen Kosten seien durch die Globalbudgetbeiträge des Kantons finanziert worden.

#### **E. 5.3**

Zusammenfassend ist daher nicht zu beanstanden, wenn der Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin während der Jahre 2003 bis 2011 gewährte Staatsbeiträge, von denen insbesondere mangels substantiierten Bestreitens anzunehmen ist, dass die Beschwerdeführerin sie zum Umbau bzw. Neubau der von ihr gemieteten Spitalanlagen oder für sonstige den Wert der Anlage steigernde Investitionen verwendet habe, per 1. Januar 2012 zu ihrem Restbuchwert in ein verzinliches und zurückzuzahlendes Darlehen im Umfang von Fr. 9'246'982.00 umwandelte. Die an den Betrieb des Spitals sowie an den reinen Unterhalt und die Reparatur der Spitalanlagen ausgerichteten Beiträge bleiben richtigerweise unangetastet. Entgegen dem diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin liegt daher im Vorgehen des Beschwerdegegners keine einseitige und nachträgliche Korrektur der von den Parteien abgeschlossenen Rahmen- und Jahreskontrakte. Lediglich die bis zu ihrer vollständigen Amortisation zweckgebundenen Investitionen der Beschwerdeführerin erfahren mit Revision des Spitalfinanzierungssystems eine neue, an die veränderte Rechtslage angepasste Behandlung, indem die damit einhergehenden Kosten (Abschreibung und Verzinsung), welche bislang vom Beschwerdegegner getragen wurden, neu durch die leistungsbezogene Fallpauschale mit abgegolten werden. Eine finanzielle Mehrbelastung der Beschwerdeführerin wird nicht begründet. Namentlich wird nicht dargetan, dass ihr der Betrieb ihres Spitals mit Rechtskraft des angefochtenen Beschlusses verunmöglicht oder in unzumutbarer Weise erschwert werde, weshalb weder ein Eingriff in ihre vertraglich gewährten Ansprüche vorliegt noch der Schutzbereich der Eigentumsgarantie tangiert ist. Vor diesem Hintergrund laufen auch die Rügen ins Leere, dass mit der Rückforderung von Kostenbeiträgen an den Betrieb eine unzulässige echte Rückwirkung verbunden sei und in wohlverworbene Rechte der Beschwerdeführerin eingegriffen werde (vgl. oben 3).

#### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführerin beruft sich schliesslich auf den verfassungsrechtlich garantierten Vertrauensschutz. So hätte sie "weder die Mietverträge mit C zu den darin – notabene nach Vorgaben der Gesundheitsdirektion gemäss den Rahmenkontrakten – vorgesehenen Konditionen (Höhe des jährlichen Mietzinses; Tragung der Instandhaltungskosten durch die Beschwerdeführerin als Mieterin) abgeschlossen, noch [...] die getätigten Unterhaltsleistungen im entsprechenden Umfang geleistet".

#### **E. 6.2**

Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Private dürfen sich demnach auf behördliche Handlungen, welche berechtigterweise bestimmte verhaltenswirksame Erwartungen wecken, auch dann verlassen, wenn diese Handlungen unrichtig waren oder gar nicht hätten vorgenommen werden dürfen (vgl. Wiederkehr/Richli, Rz. 1970). Vorausgesetzt ist, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann. Der Bürger musste annehmen dürfen, dass die Vertrauensgrundlage frei von Rechtsmängeln sei. Schliesslich scheidet die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (vgl. BGE 129 I 161 E. 4.1 mit Hinweisen; Wiederkehr/Richli, Rz. 2085 f.).

### **E. 6.2.1**

Zwischen der Beschwerdeführerin und der Gesundheitsdirektion bestand vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2011 ein Vertragsverhältnis basierend auf zwei in den Jahren 2003 und 2008 abgeschlossenen Rahmenverträgen und diese ergänzenden Jahreskontrakten. Gestützt hierauf wurden der Beschwerdeführerin für die Erstellung der vereinbarten Leistungen an den Spitalbetrieb und die damit einhergehende Anlagenutzung jährliche Pauschalbeträge im Sinn von § 2a StaatsbeitragsG zur Verfügung gestellt. Die Vermieterin der Beschwerdeführerin war indes nach der vertraglichen Vereinbarung der Parteien befugt, selbständig über Investitionen zu entscheiden. Mit der Miete wurde lediglich die Nutzung der Liegenschaften (Abschreibungen und Zinsen) abgegolten. Erweiterungsinvestitionen, welche eine Anpassung der künftigen Mietsumme verlangt hätten, wären der Gesundheitsdirektion zur Genehmigung vorzulegen gewesen, wobei sie vorgängig einer Überprüfung auf ihre Bedarfsgerechtigkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit hin zu unterziehen gewesen wären. Mit Eingehen dieser vertraglichen Verbindung wurde unstrittig eine gewisse Vertrauensgrundlage geschaffen. So durfte die Beschwerdeführerin darauf vertrauen, dass die ihr an den Spitalbetrieb ausgerichteten Kostenbeiträge des Beschwerdegegners – unter Vorbehalt insbesondere von §§ 13 f. StaatsbeitragsG und § 55 Beitragsverordnung – nicht nachträglich zurückgefordert würden und ihr so die Zweckerfüllung verunmöglicht werde. Mit dem angefochtenen Beschluss werden jedoch keine zuvor vereinbarungsgemäss ausgerichteten Staatsbeiträge von der Beschwerdeführerin zurückgefordert. Wie bereits mehrfach betont, soll stattdessen lediglich jener Teil der in der Vergangenheit ausgerichteten Kostenbeiträge in ein Darlehen umgewandelt werden, welcher von der Beschwerdeführerin wissentlich verwendet wurde, um die von ihr genutzten Spitalanlagen umzubauen bzw. neue zu errichten. In Zusammenhang mit diesen zu Investitionszwecken verwendeten Staatsbeiträgen ist nun füglich zu bezweifeln, dass eine genügende Grundlage für eine Berufung auf den Vertrauensschutz vorliegt, zumal bei Kostenbeiträgen, welche unmittelbar an eine Investition anknüpfen, im Allgemeinen kein Vertrauensschutz geltend gemacht werden kann. So werden diese zwar nur dann geleistet, wenn das Vorhaben unter anderem auf einer zweckmässigen Planung beruht und wirtschaftlich ist (vgl. § 11 Beitragsverordnung). Die Kriterien der zweckmässigen Planung und der Wirtschaftlichkeit ergeben allerdings nur Momentaufnahmen. Sie begründen keine Zusicherung, die finanziell unterstützte Anlage dürfe ungeachtet allfälliger Rechtsänderungen wirtschaftlich betrieben bzw. die durch eine Rechtsänderung bedingte Beeinträchtigung der Amortisation müsse finanziell abgegolten werden. Abgesehen davon liefe eine solche Annahme im Ergebnis darauf hinaus, dass der Gesetzgeber in seinen Gesetzgebungsbefugnissen eingeschränkt wäre und Vorschriften nur unter Beachtung der Amortisationsfristen subventionierter Investitionen ändere. Dies widerspräche jedoch dem Grundsatz, dass Erlasse jederzeit geändert werden können und Anspruch auf Vertrauensschutz insofern im Allgemeinen unter dem Vorbehalt von Rechtsänderungen steht (vgl. BGE 122 II 113 E. 3b/cc, 118 Ia 245 E. 4b).

### **E. 6.2.2**

Ungeachtet dessen, ob man das Vorliegen einer genügenden Vertrauensgrundlage bejaht, ist sodann nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführerin im Vertrauen auf die Vereinbarung der Parteien über die Abgeltung der Anlagenutzung nachteilige Dispositionen getroffen hätte, welche sie nicht mehr rückgängig machen kann. Macht die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang geltend, die von ihr getroffene nachteilige

Disposition liege in den Abschlüssen der Mietverträge mit C bzw. genauer den darin entsprechend den Rahmenkontrakten vereinbarten jährlichen Mietzinsen und der damit zusammenhängenden Übernahme der Instandhaltungskosten durch sie als Mieterin, kann ihr nicht gefolgt werden. Gemäss den Ziffern 3 der fraglichen Mietverträge vom 10. Januar 2003 sowie vom 27. November 2009 verpflichtete sich die Beschwerdeführerin mit Vertragsschluss neben der Entrichtung eines jährlichen Mietzinses insbesondere dazu, alle normalen Unterhaltskosten und Reparaturen an den Gebäuden zu veranlassen und zu bezahlen, wobei konkretisiert wird, dass diese Regelung die Meinung habe, die Gebäude seien im bisherigen Umfang und nach bisheriger Praxis zeitgemäss zu unterhalten und allfälligen neuen Anforderungen des Klinikbetriebs anzupassen. Die vom Beschwerdegegner bei der Berechnung der Darlehensforderung berücksichtigten Ausgabenpositionen fallen jedoch – im Gegensatz zu einer Vielzahl der anderen dem Unterhaltskonto der Beschwerdeführerin belasteten Positionen – klarerweise nicht mehr unter den vertraglich geschuldeten ordentlichen Unterhalt der Mietobjekte (vgl. oben 4). Mit ihnen tätigte die Beschwerdeführerin über die vertragliche Vereinbarung hinaus auf eigene Kosten Erneuerungen bzw. Änderungen an der Mietsache im Sinn von Art. 260a OR, welche ihr – bei vorgängiger Einholung der Zustimmung der Vermieterin, wovon vorliegend angesichts der wirtschaftlichen Verflechtung der Parteien des Mietvertrags ausgegangen werden kann – bei Beendigung des Mietverhältnisses von der Vermieterin angemessen zu entschädigen sind (vgl. Art. 260a Abs. 3 OR). Wenn überhaupt, ist daher davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin im Wissen um die Änderung des Spitalfinanzierungssystems davon abgesehen hätte, die unter der Position "Unterhalt und Reparaturen der Immobilien und Mobilien" verbuchten Investitionen selbst zu tätigen, und sie die Finanzierung stattdessen der Vermieterin und Eigentümerin der Spitalanlagen überlassen hätte. Die Situation der Beschwerdeführerin präsentierte sich jedoch auch unter dieser Prämisse nicht wesentlich anders. Einmal angenommen, die Gesundheitsdirektion hätte die entsprechenden Ersatzinvestitionen genehmigt, hätte die Vermieterin wohl den wertvermehrenden Anteil davon unter Berücksichtigung der Kapitalisierung auf die Beschwerdeführerin abgewälzt (vgl. Art. 269a lit. b OR), das heisst, der Mietzins wäre um den Umfang der jährlichen Amortisationszahlungen für die nunmehr von der Vermieterin getätigten Investitionen gestiegen. Der höhere Zins wäre in der Folge in die Betriebsrechnung der Beschwerdeführerin eingeflossen, hätte dort das Betriebsdefizit erhöht und wäre auf dem Weg der Defizitdeckung vom Beschwerdegegner übernommen worden. Für die Jahre 2003 bis 2011 hätte dies – den im Grundsatz unbestritten gebliebenen Berechnungen der Gesundheitsdirektion zufolge – einen Anstieg der Staatsbeiträge um Fr. 2'581'110.- bedeutet; gleichzeitig wären aber die der Beschwerdeführerin während dieses Zeitraums unter der Sachaufwandposition "Unterhalt und Reparaturen der Immobilien und Mobilien" ausgerichteten Staatsbeiträge um insgesamt Fr. 11'828'092.- tiefer ausgefallen. Es zeigt sich, dass die Summe der der Beschwerdeführerin in den Jahren 2003 bis 2011 ausgerichteten Staatsbeiträge Fr. 9'246'982.- weniger betragen hätte. Die Beschwerdeführerin stünde daher bei diesem Szenario finanziell gesehen heute nicht besser da. Der Wechsel in der Trägerschaft der betreffenden Investitionen hätte insbesondere auch keine merklichen Auswirkungen auf die Höhe der der Beschwerdeführerin neu ausgerichteten Fallpauschalen nach Art. 49a KVG, würden damit doch anstelle der bei ihr anfallenden Investitionskosten die um den entsprechenden Wert erhöhten Mietzinsmehrausgaben abgegolten.

### **E. 6.2.3**

Selbst wenn aber das Vorliegen einer Vertrauensgrundlage und einer gestützt hierauf vorgenommenen nachteiligen Disposition zu bejahen wären, könnte die Beschwerdeführerin daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Das vom kantonalen Gesetzgeber mit den §§ 28 f. SPFG verfolgte Ziel, eine Ungleichbehandlung unter den Listenspitälern wie auch die doppelte Abgeltung der Investitionskosten von Spitälern zu verhindern, welche vor dem 1. Januar 2012 Staatsbeiträge an die Finanzierung ihrer Investitionen ausbezahlt erhielten, entspricht einem gewichtigen öffentlichen Interesse. Es steht der Berufung auf Treu und Glauben entgegen und überwiegt die geltend gemachten privaten Interessen der Beschwerdeführerin.

### **E. 6.3**

Nach dem Gesagten kann sich die Beschwerdeführerin nicht erfolgreich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen.

### **E. 7**

Die Beschwerde ist vollumfänglich abzuweisen.

### **E. 8**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführer in aufzuerlegen und bleibt ihr eine Parteientschädigung versagt ( § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 17 Abs. 2 VRG).

### **E. 9**

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten ist nach Art. 83 lit. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 ( BGG , SR 173.110) ausgeschlossen gegen Entscheide betreffend Subventionen, auf die kein Anspruch besteht ( vgl. zum Geltungsbereich dieser Bestimmung Thomas Häberli, Basler Kommentar, 20

### **E. 11**

, Art. 83 BGG N. 199 ff.). Nachdem mit dem Widerruf bzw. der Rückforderung einer bereits ausgerichteten Subvention jedoch stets in die Rechtsstellung der betroffenen Person eingegriffen wird, ist sie in solchen Fällen auch dann zulässig, wenn ursprünglich kein Anspruch auf die Finanzhilfe bestanden hat (Häberli, Art. 83 BGG N. 205); Gleiches muss bei der Umwandlung einer Subvention in ein Darlehen gelten .

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.