

## Es ist viel in Bewegung geraten – braucht es überhaupt noch eine «Staatsgarantie»?

# Private Finanzierung im Vormarsch

Private Kapitalgeber sind bereit, Spital-Neu- und -Umbauten zu finanzieren, sofern die Projekte tragfähig und nachhaltig sind. Eine angeregte Podiums-Diskussion am PwC Finanzforum für Spitäler zeigte, dass sich in relativ kurzer Zeit unter dem Zeichen von SwissDRG recht viel in Richtung marktwirtschaftliche Finanzierung getan hat. Braucht es da überhaupt noch Mittel aus der Schatulle der öffentlichen Hand? Braucht es insbesondere noch Staatsgarantien?

Stefan Mühlemann, Partner von pro ressource – Finanzierungsoptima, brachte es auf den Punkt: «Die Situation präsentiert sich ziemlich anders als noch vor zwei Jahren. Es ist vor allem viel mehr Verständnis für die besondere Marktsituation der Spitäler von Seiten privater Kreditgeber feststellbar. Neu haben wir auch die institutionellen Anleger am Markt, die sich beteiligen wollen. Das ist zu begrüßen, besteht doch ein sehr grosser Bedarf an Anlagemöglichkeiten von Seiten der Vorsorgestiftungen wie auch Gelegenheiten zur Finanzierung bei Infrastruktur-Investitionen von Spitalern. Die Rolle der öffentlichen Hand als Kreditgeberin hat eindeutig an Bedeutung verloren.»

### Noch kein Auslaufmodell

«Dennoch ist die Staatsgarantie noch kein Auslaufmodell», hielt Prof.Dr.iur. Tomas Poledna,

Zürich, fest. «Zwar braucht es in einem liberalen Staat im Prinzip keine solchen Garantien, aber sie sind in unterschiedlichen Formen eben noch vorhanden. Wichtig ist für mich dabei, dass diese Garantien demokratisch legitimiert sind. Das muss die Basis sein. Allerdings ist schon zu fragen, ob denn Garantien weiterhin sinnvoll sind. Wenn nämlich keine private Finanzierung zustande kommt, ist doch ein Kreditnehmer auch auf Dauer nicht lebensfähig. Allenfalls kann es noch ums Erhalten «systemrelevanter Spitäler» gehen. Aber sollten diese nicht auch wirtschaftlich arbeiten? Und: Was heisst überhaupt «systemrelevant»? – Ausserdem: «Wie soll ein Richter, der höchstens ein oder zwei Mal in seiner ganzen Karriere über die Gültigkeit und das Ausmass einer Staatsgarantie befinden muss, die Sachlage richtig beurteilen. Staatsgarantien unterschiedlicher Form sind somit eigentlich gar nicht justiziabel.»

### Starke Kantone bleiben wichtig

Martin Vollenwyder, Präsident der Eleonorenstiftung (Trägerin des Kinderspitals Zürich) meinte: «Das «KISPI» braucht ein öffentliches Darlehen. Ohne dieses hätten wir mit der Planung des Neubaus gar nicht erst beginnen müssen. Generell ist wohl heute ein Anlagenotstand der institutionellen Anleger vorhanden, der Gelder freimacht für bestimmte Spitalinvestitionen, aber das kann morgen schon ganz anders aussehen. Starke Kantone bleiben daher für die Finanzierung wichtig. Der Kanton Zürich zum Beispiel ist kapitalmarktfähig. Er sollte somit weiterhin bereit stehen und unter Umständen Garantien entgeltlich abgeben.»

Ein Umdenken bei den Banken sieht Manfred Manser, ex-CEO der Helsana und heute Verwaltungsrat in diversen Spitalern. «Vor einiger Zeit war das noch anders, aber heute sind die Banken – sofern Klarheit bezüglich Strategie, Businessplan und Tragbarkeit besteht – bereit zu finanzieren. Das habe ich selber positiv bei der Kreditgewährung durch die beiden Kantonalbanken Basel-Stadt und Baselland für den Neubau des Universitäts-Kinderspitals beider Basel erfahren.» – Stefan Mühlemann pflichtete bei: «Heute bestehen in der Tat kompetitive Angebote von Bankenseite. Häufig sind die Kreditgeber auch bereit, innerhalb eines Konsortiums mitzumachen. Das kann für ein kreditsuchendes Spital bezüglich der Konditionen sehr vorteilhaft werden.»

### Gut gelernt im DRG-System, aber noch Planwirtschaft vorhanden

Manfred Manser beleuchtete in diesem Kontext die Rolle der Krankenversicherer: «Es ist gut, wenn optimal finanziert und nicht zuviel gebaut wird, denn 45% der Kosten im stationären Bereich bezahlen die Kassen. Ich bin der Meinung, dass die 10% Investitionszuschlag im



DRG-Tarif ausreichend sind. Die REKOLE-Zahlen haben ja einen Wert von 8,7% gezeigt. Es ist gut, dass die Investitionsfinanzierung im Tarif mit enthalten ist. Ab 2015 wird zudem die fallbezogene Intensität der Anlagennutzung in die Kostengewichtung integriert. Dies ist ein weiterer Schritt im lernenden DRG-System.»

Hart ins Gericht ging er indes mit der Spitalplanung: «Ich bin immer noch der Meinung, 50 Spitäler in der Schweiz seien genug. Deshalb meine ich auch, dass es nicht genügt, mit SwissDRG bloss Konkurrenz zu predigen, denn in der Praxis ist diese Vorgabe nicht eingetreten. Es muss erst noch durchgesetzt werden, dass die Langsamen tatsächlich den Schnellen im Wettbewerb unterliegen. Die heute praktizierte Spitalplanung ist Planwirtschaft pur. Sie verträgt sich nicht mit Wettbewerb und Preisfinanzierung gemäss DRG.»

Ausgleichend wirkten hingegen die Worte von Peter Reimann, Leiter Abteilung Finanzen Kanton Aargau: «Wir haben heute klare vergleichbare Merkmale in der Beurteilung der Spitäler und hoffen, dass die Marktelemente an Gewicht gewinnen. Das heisst mehr Wirtschaftlichkeit, weniger Staatshilfe und dort, wo diese noch angebracht ist, höchstens im Sinne einer Übergangshilfe.»

### Staatsgarantie – Realität oder Fata morgana?

Zum Stichwort «Staatsgarantie» wollten wir noch mehr wissen und befragten dazu Prof.Dr.iur. Tomas Poledna:

**Schweizer Spitäler bewegen sich seit Swiss-DRG (mehr oder weniger) als eigenverantwortliche Unternehmen in einem Umfeld von Konkurrenz und Wettbewerb. Theoretisch heisst das auch, dass ein unrentables Unternehmen in Zahlungsschwierigkeiten geraten oder gar Konkurs gehen könnte. Nun herrscht vielerorts die Meinung vor, die öffentlich-rechtlichen Spitäler würden über eine «Staatsgarantie» verfügen, die Gläubiger also bei einer sehr schlechten Entwicklung schadlos bleiben. Stimmt das oder muss man eher von einer Fata morgana sprechen?**

Prof.Dr.iur. Tomas Poledna: «Tatsächlich ist bei der Staatsgarantie sehr vieles psychologischer und weniger rechtlicher Natur, wenn man sich die wirklichen Verhältnisse näher ansieht. Die «Installation» einer Staatsgarantie ist recht aufwändig. Es braucht eine klare gesetzliche Grundlage und die Staatsgarantie muss selbst im Gesetz derart präzise umschrieben sein, dass keine Zweifel bestehen ob, wann und in wel-

chem Umfang die Staatsgarantie zum Tragen kommt. Auch hier liegt der Teufel – wie so oft – im Detail. Eine kleine Nebenbemerkung: Auch Zweckverbandsstatuten können in diesem Sinn als eine gesetzliche Grundlage angesehen werden.»

**Wo ist denn aber das Wort «Staatsgarantie» überhaupt noch angebracht? Oder anders gefragt: Was müssten Kreditgeber oder Lieferanten eines öffentlich-rechtlichen Spitals beachten, damit der Sachverhalt einer Garantie erfüllt wäre?**

T.P.: «Die Details sind entscheidend: Eine «echte» und griffige Staatsgarantie liegt vor, wenn sich aus der Regelung ohne Zweifel ergibt, wann und in welchem Umfang die Staatsgarantie zum Tragen kommt. Es besteht somit für den Garanten keine Möglichkeit, einen Ausstieg aus dessen Garantenstellung zu finden. So muss etwa im Gesetz die Staatsgarantie als unwiderruflich deklariert werden, ansonsten der Gesetzgeber diese später beseitigen kann. Zudem muss klar festgehalten werden, welchem Zweck die Staatsgarantie dient: Soll das Spital weiter bestehen bleiben oder sollen «lediglich» die Gläubiger befriedigt werden, unter Einstellung des Spitalbetriebs?»

**Wenn nun ein schlimmer Fall wie Zahlungsunfähigkeit eintritt, wie weit würde dann eine Staatsgarantie, sofern tatsächlich juristisch einwandfrei gegeben, gehen: Würden Kantone und/oder Gemeinden «nur» für die nicht gedeckten Schulden aufkommen (müssen) und dann den Betrieb einschlafen lassen oder wären sie auch verpflichtet, das Spital weiterhin am Leben zu erhalten?**

T.P.: «Dies hängt – wie gerade erwähnt – davon ab, wie die Staatsgarantie genau ausgestaltet ist. Man kennt beide Formen. Zum einen die blosse Befriedigung der Gläubigerinteressen, zum anderen eine Institutsgarantie, bei welcher die öffentliche Einrichtung weiter bestehen bleibt. Somit sind beide Wege möglich und es ist in jedem Einzelfall zu klären, in welcher Richtung die Staatsgarantie geht.»

**Noch ein Blick auf ein Detail: Wie präsentiert sich die Lage bei Zweckverbänden? Kann da eine Gemeinde – welche die Gefahr am Spitalhimmel frühzeitig aufziehen sieht – ausscheren und sich aus dem Zweckverband verabschieden? Haftet sie nach dem Ausscheiden überhaupt nicht mehr?**

T.P.: «Dies ist durchaus möglich. Wenn die Zweckverbandsstatuten einen solchen Ausstieg



Prof.Dr.iur. Tomas Poledna

ermöglichen, so kann dies bis zum Ausstieg einzelner Zweckverbandsgemeinden oder gar aller führen, noch bevor der Garantiefall eintritt. Die Staatsgarantie verliert dann teilweise oder gänzlich an Wert. Dies ist eines der Risiken, die sich aus einer unsorgfältigen Ausgestaltung der Staatsgarantiebestimmungen ergeben.»

**Schliesslich noch grundsätzlich und ordnungspolitisch: Sind Staatsgarantien aufgrund von SwissDRG nicht eigentlich systemwidrig, weil sie unter Umständen nicht leistungs- und überlebensfähige Spitäler (gewissermassen künstlich) am Leben erhalten? Ein echter Wettbewerb würde ja vorsehen, dass Unternehmen ohne ausreichende betriebswirtschaftliche Basis aus dem Rennen fallen.**

T.P.: «Meines Erachtens ist eine Staatsgarantie gleich wie eine Kreditaufnahme auf dem Privatmarkt (mit allfälligen entsprechenden Sicherheitsleistungen des Kreditnehmers) an sich nicht systemwidrig. Zum Wettbewerbssystem gehört, dass man sich auch entsprechend drittfinanzieren kann. Dies heisst jedoch, dass die Staatsgarantie erst dann ordnungspolitisch nicht zu beanstanden ist, wenn sie wettbewerbsneutral ausgestaltet ist. Wird die Staatsgarantie zu Konditionen abgegeben, welche der Privatmarkt nicht bieten kann, so wirkt sie wettbewerbsverzerrend. Insbesondere dann, wenn die Staatsgarantie dort greift, wo sich ein privater Kreditgeber nicht mehr exponieren würde. In diesem Fall wird Struktur-erhaltung betrieben, die Swiss DRG-fremd ist.

In anderen Worten sollte die Staatsgarantie unter gleichen Bedingungen und Voraussetzungen gewährt werden wie private Kredite. Dann stellt sich allerdings auch die Frage: Braucht es die Staatsgarantie überhaupt noch?»

Text und Interview: Dr. Hans Balmer