

Spitalplanung als öffentliche Aufgabe

Rechtliche Mängel und Spielraum für politische Entscheide im Verfahren zum Erstellen der neuen Spitalliste

Bis Ende 2011 müssen die Kantone ihre Spitalplanung abschliessen. Die Verfahren zur Auswahl der Spitäler sind nicht vorgeschrieben. Die Autoren plädieren im folgenden Beitrag für öffentliche Ausschreibungen nach Vergaberecht.

Tomas Poledna, Philipp do Canto

Im Zuge der Neuordnung der Spitalfinanzierung müssen die Kantone bis Ende 2011 neue Spitallisten erstellen. Die auf der Liste genannten stationären Einrichtungen gewährleisten gemeinsam die Deckung des Bedarfs der öffentlichen Gesundheitsversorgung. Dieser wird für jedes Spital in einem Leistungsauftrag konkretisiert. Die von Listenspitälern erbrachten Leistungen werden neu durch Fallpauschalen nach SwissDRG abgegolten, die der Kanton zu mindestens 55% mitträgt. Für die stationären Versorger ist es damit entscheidend, auf die Spitalliste zu kommen. Dafür müssen sie laut Krankenversicherungsgesetz (KVG) bestimmte Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit und Qualität ihrer Leistungen erfüllen.

Beschaffungsrecht beachten

Eines der Ziele der Revision der Spitalfinanzierung ist die Förderung des Wettbewerbs unter den Spitalern. Mehr Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit wird indessen durch Eignungskriterien wie Behandlungsdauer und Mindestfallzahlen allein nicht erreicht. Vielmehr stehen die Kantone in der Pflicht, die Spitalplanung nachvollziehbar zu gestalten und zu koordinieren. Wie das Planungsverfahren indes konkret erfolgen soll, gibt das KVG nicht vor. Zurzeit bewerben sich die Spitäler um die Listenplätze. Auf der Basis der Bewerbungen verfassen die Gesundheitsdirektionen Strukturberichte, die sodann in die Vernehmlassung geschickt werden. In



Ab 2012 gelten für Investitionen in Spitälern, hier die Herzchirurgie des Inselspitals Bern, neue Entscheidungsregeln. BALLY / KEYSTONE

den meisten Kantonen kommt die Spitalplanung mithin einem Gesetzgebungsverfahren gleich. Die Spitalplanung erscheint damit als gesundheitspolitischer Vorgang, bei dem entsprechende parteitaktische Rücksichten genommen werden. Dem Wirtschaftlichkeitsgebot ist dies abträglich.

Als Mitglied des WTO-Beschaffungsabkommens deckt der Bund seinen Bedarf an Gütern sowie Bau- und Dienstleistungen mittels öffentlicher Ausschreibung. Die Kantone haben zu diesem Zweck die interkantonale Vereinbarung IV&B getroffen. Das Beschaffungsverfahren gewährleistet ei-

nen wirtschaftlichen Einsatz staatlicher Mittel und fördert den Wettbewerb unter den Anbietern. Angesichts der Kongruenz der Ziele des Beschaffungsrechts mit der neuen Spitalfinanzierung liegt es an sich auf der Hand, dass die Kantone die stationären Versorgungsleistungen in einer öffentlichen Ausschreibung beschaffen. Die öffentliche Vergabe stellt ein rechtsstaatliches Verwaltungsverfahren dar, das von politischer Einflussnahme besser abgeschirmt ist.

Tatsächlich erfüllt die Spitalplanung die Kriterien des rechtlichen Beschaffungsbegriffs. So besteht zunächst Ge-

ten. Dass die stationäre Versorgung anhand öffentlicher Vergabeverfahren gesichert werden sollte, hat unlängst auch die Weko erkannt. In einem Gutachten zur Frage der Anwendung des Kartellgesetzes auf die Spitalplanung hielt sie fest, dass die Spitalplanung nach öffentlichem Vergaberecht nicht nur denkbar, sondern auch praktikabel sei: «Die genannten Ziele lassen sich am besten mittels eines auf Transparenz, Gleichbehandlung und Wettbewerb unter den Leistungserbringern ausgerichteten Ausschreibungsverfahrens und somit nach den Prinzipien des öffentlichen Beschaffungsrechts erreichen.» Dies gilt auch nach der Einführung einheitlicher Tarife auf der Basis von SwissDRG. Die Zuschlagskriterien für die stationären Leistungen beschränken sich ja nicht auf die Fallpauschalen, sondern erstrecken sich auf die Effizienz und Qualität der Behandlungen.

Versäumnisse in den Kantonen

Die Kantone haben die Chance leider nicht genutzt. Zu erwarten sind daher gesundheitspolitisch geprägte Listenentscheide, die sich nur bedingt mit dem notwendigen Wirtschaftlichkeitsdenken begründen lassen. Das Absehen vom öffentlichen Vergabeverfahren kann sich zudem auch rächen, sobald übergangene Spitäler versuchen, einen Listenplatz auf dem Rechtsweg zu erstreiten. Das Krankenversicherungsgesetz verweist hierfür an das Bundesverwaltungsgericht. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Richter das Beschaffungsrecht auf die Spitalliste anwenden, nicht zuletzt deshalb, weil für alle Kantone einheitliche Regeln gelten müssen. Eine fristgerechte Umsetzung der Spitalplanung wäre dadurch gefährdet.

Tomas Poledna ist Titularprofessor an der Universität Zürich und Anwalt; Philipp do Canto ist Anwalt und ehemaliges Mitglied im Gemischten Ausschuss des Bilateralen Beschaffungsabkommens. Ein ausführlicher Beitrag der Verfasser zum Thema ist im «Forum Gesundheitsrecht», Nr. 16, publiziert.