

Zusammenfassung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) vom 28. Januar 2014

betreffend den Beschluss vom 21. Dezember 2011 des Staatsrats des Kantons Neuenburg zur Festlegung der Liste der Neuenburger Spitäler, die zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zugelassen sind (Beschluss)

Parteien: – A. _____
– Staatsrat des Kantons Neuenburgs

1. Ausgangslage

Nach Anhörung der Neuenburger Spitäler und gestützt auf einen Bericht über die Spitalplanung erliess der Staatsrat des Kantons Neuenburg einen Beschluss, mit dem die Liste der Voraussetzungen festgelegt wird, die ein Spital für die Aufnahme in die kantonale Spitalliste 2012-2014 erfüllen muss. Dieser Erlass, der im kantonalen Amtsblatt publiziert wurde, knüpft die Aufnahme eines Spitals in die im Rahmen der kantonalen Spitalplanung festgelegten Liste an die Erfüllung verschiedener "zwingender Kriterien" und "Vergabekriterien". Zu diesen zwingenden Kriterien gehört das Kriterium der kritischen Grösse, der sogenannten "Qualität". Dieses sieht vor, dass die betreffende Einrichtung eine ausreichende kritische Grösse und eine entsprechende Tätigkeit nachweisen muss. Mit anderen Worten: Die Zahl der Leistungen, die sie im Durchschnitt der drei Jahre vor der Festlegung der Spitalplanung – im vorliegenden Fall 2008, 2009 und 2010 – erbracht hat, muss mindestens 5% aller Fälle der Neuenburger Bevölkerung im Referenzjahr 2008 entsprechen. Zudem muss die Einrichtung mindestens zehn Fälle in der jeweiligen Leistungsgruppe (gemäss der Klassifikation, die vom Kanton Zürich erarbeitet wurde) behandelt haben.

Gegen den Beschluss des Staatsrats legte A. _____ Beschwerde ein. Zunächst hielt die Beschwerdeführerin fest, da der Beschluss weder eine Rechtsmittelbelehrung noch eine Angabe der Gründe enthalte, aus denen sie von der Spitalliste ausgeschlossen worden sei, stelle er keine gültige Verfügung dar. Die Beschwerdeführerin stellte sich folglich auf den Standpunkt, sie könne eine Rechtsverweigerung sowie eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör beziehungsweise einen Begründungsmangel geltend machen und es sei die Nichtigkeit des Beschlusses festzustellen, soweit dieser sie betreffe, und forderte den Staatsrat auf, eine rechtsmittelfähige Verfügung zu erlassen. Sodann rügte die Betroffene, falls der Beschluss als Verfügung betrachtet werden sollte, eine Verletzung von Bundesrecht, insbesondere der Artikel 39 KVG und 58 ff. KVV, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie eine Verletzung des Wettbewerbsprinzips und der Wirtschaftsfreiheit, des Grundsatzes der Rechtsgleichheit und der Gleichbehandlung sowie des Willkürverbots.

2. Entscheidung des BVGer vom 28. Januar 2014

Der Staatsrat traf eine Auswahl unter den Spitäler, die eine Aufnahme in die Neuenburger Spitalliste 2012-2014 beantragt hatten, und stützte sich dabei auf das Kriterium der kritischen Grösse und der Mindestfallzahl. Damit hat er ein Kriterium herangezogen, das den mit der Spitalplanung angestrebten Zielen zu entsprechen scheint, die aus den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen hervorgehen, insbesondere der Konzentration des Angebots und mithin der Kosteneindämmung, da der Ausschluss eines Spitals von der Spitalliste eine Möglichkeit zur Angebotskonzentration darstellt.

Infolgedessen wurde die Beschwerde vom BVGer abgewiesen, das die nachstehenden Argumente anführte.

3. Erwägungen

3.1. Verfügung: Form, Begründung und Anspruch auf rechtliches Gehör

Die Spitalliste besteht aus einer Reihe von (positiven oder negativen) Einzelverfügungen (1.3.1, S. 11) und die Publikation des Beschlusses im Amtsblatt stellt eine gültige Eröffnung dar (1.3.2, S. 12). Beschwerdeberechtigt innerhalb einer Frist von 30 Tagen (1.4, S. 12) sind nur die Parteien, die an der Ausschreibung teilgenommen haben oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten haben, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben (1.6, S. 13); Gegenstand der Beschwerde ist nicht die gesamte Spitalliste, sondern nur die Verfügung, welche die beschwerdeführende Einrichtung betrifft (1.5, S. 12).

Die Verfügungen für die Vergabe der Leistungsaufträge müssen begründet werden (2.1, S. 14). Im Beschluss sind die Gründe nicht dargelegt, aus denen A._____ nicht auf der Spitalliste aufgeführt ist, doch er verweist auf den Beschluss vom 6. September 2011, mit dem die Liste der Voraussetzungen (insbesondere die zwingenden Kriterien) festgelegt wird, die ein Spital für die Aufnahme in die kantonale Spitalliste 2012-2014 erfüllen muss (2.2, S. 14). Im Bericht vom 8. Dezember 2011 zur Spitalplanung 2012-2014, mit dem die Spitalliste und die Leistungsaufträge beantragt wurden, wird im Übrigen erläutert, dass die Nichterfüllung des qualitätsbezogenen Kriteriums zum Ausschluss führt, und es wird detailliert aufgezeigt, dass die Beschwerdeführerin dieses Kriterium nicht erfüllt. A._____ konnte den Entwurf für diesen Bericht einsehen und im Rahmen einer vorgängigen Anhörung dazu Stellung nehmen. Aus Sicht des BVGer entspricht der Spitalplanungsbericht den Anforderungen, da darin die für die Planung berücksichtigte Methodik und die Mechanismen genau angegeben sind, die zum Entscheid geführt haben.

3.2. Gesetzmässigkeit und anwendbares Recht

Das BVGer kann generell die Gesetzmässigkeit prüfen, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes oder Unangemessenheit der Verfügungen. In diesem Zusammenhang ermöglicht das KVG (Art. 53 Abs. 2 Bst. d und e) jedoch keine Überprüfung der Angemessenheit (3.1, S. 15). Der Kanton verfügt somit über einen grossen Handlungsspielraum (Ermessen) bei der Erarbeitung seiner Liste (3.2, S. 16).

Anwendbar sind das KVG und die KVV in ihrer Fassung vom 1. Januar 2009, vorbehaltlich der Übergangsbestimmungen (4, S. 17). Daher muss jede Planung, die nach diesem Datum durchgeführt wird, der KVV (Art. 58a ff.) entsprechen, insbesondere bezüglich der Beurteilung und Auswahl der Spitäler sowie der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und der Qualität (5.2, S. 18).

3.3. Methodik zur Bedarfsermittlung

Das BVGer sieht keinen Grund, die Methodik in Frage zu stellen, die der Kanton Neuenburg zur Ermittlung des Versorgungsbedarfs verwendet hat (Richtlinien und Empfehlungen der GDK sowie Modell zur Prognose der Inanspruchnahme: Arbeitsdokument 32 des Obsan), da sie Artikel 58b Absatz 1 KVV entspricht (7.3, S. 23). Insbesondere ist das Referenzjahr für die Daten der medizinischen Statistik der Krankenhäuser des Bundesamtes für Statistik gültig (2008, letztes vollständig bekanntes Jahr bei Beginn der Arbeiten für die Planung 2012-2014).

3.4. Kriterien für die Vergabe der Leistungsaufträge: Mindestfallzahl und kritische Grösse

Die Kriterien für die Erteilung der Leistungsaufträge entsprechen denen der KVV (Art. 58b Abs. 4 und 5) und den Empfehlungen der GDK, die als angemessen anerkannt werden (9.1, S. 27). Das BVGer nimmt die Unterteilung der Voraussetzungen in zwingende Kriterien und Vergabekriterien zur Kenntnis. Die Kriterien müssen einheitlich auf die Einrichtungen angewandt werden (keine Ungleichbehandlung und keine Diskriminierung) (11, S. 35) und dürfen nicht willkürlich sein (12, S. 36).

Das BVGer weist namentlich darauf hin, dass die Kriterien der Mindesttätigkeit oder der kritischen Grösse zulässig sind, da sie dazu dienen, die Qualität und Wirtschaftlichkeit einer Leistung zu beurteilen (9.2, S. 27). Denn eine Mindestfallzahl in bestimmten Bereichen, die wie im Kanton Zürich absolut festgelegt ist, steht mit der Qualität in Verbindung. Im Übrigen lassen sich mit dem Kriterium der kritischen Grösse jene Einrichtungen ermitteln, bei denen wahrscheinlich nicht die Voraussetzungen bestehen, dass das Qualitätskriterium oder das Kriterium der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung erfüllt werden kann. Durch den Ausschluss der Leistungserbringer, die nur

eine beschränkte Fallzahl erreichen, lässt sich das Angebot konzentrieren, was in die Richtung einer Steigerung der Qualität und der Wirtschaftlichkeit geht. Das BVGer erachtet dieses Verfahren als zulässig, wenn der Versorgungsbedarf der Bevölkerung gedeckt wird, selbst wenn dadurch einige Einrichtungen ausgeschlossen werden.

Ausserdem vertritt das BVGer den Standpunkt, es sei nicht zu bemängeln, dass der Kanton eine durchschnittliche Fallzahl für die letzten drei Jahre berücksichtigt habe (2008-2010 für eine 2011 durchgeführte Planung) (9.3.1, S. 29). Die Tatsache, dass A._____ in diesem Zeitraum keine Patienten zulasten der Grundversicherung behandeln konnte, wird als unerheblich erachtet. Zudem dürften die Fälle, welche die Ärzte von A._____ in anderen Einrichtungen behandelt hätten, nicht berücksichtigt werden, da auch das Pflorgeteam und das technische Team von Bedeutung seien (9.3.1, S. 30). Die Zahlen der vorgesehenen künftigen Tätigkeit seien ebenfalls unerheblich (9.3.2, S. 31). Das BVGer weist darauf hin, dass A. _____ überdies keine wichtige Akteurin im privaten Sektor sei und folglich keine besondere Wettbewerbsfähigkeit aufweise (9.3.2, S. 30) und dass sich ihre Fälle auf zahlreiche Leistungsgruppen verteilen, was hinsichtlich der Qualität und der Wirtschaftlichkeit negativ zu werten sei (9.3.2, S. 31).

Schliesslich vertritt das BVGer die Auffassung, die Festlegung der Mindestfallzahl, die von einer Einrichtung verlangt werde, falle in das Ermessen des Kantons und es könne deren Angemessenheit nicht prüfen, da die im vorliegenden Fall festgelegte Grenze weder widerrechtlich noch unhaltbar erscheine. Das BVGer erachtet insbesondere die vom Kanton Neuenburg verlangte Mindestfallzahl (Leistungen) als annehmbar. Überdies sei auch das Ergebnis, d. h. der Ausschluss der Beschwerdeführerin von der Spitalliste, rechtmässig und angemessen (9.4, S. 32).

3.5. Wettbewerb und Wirtschaftsfreiheit

Die Tatsache, dass eine Einrichtung nicht in die Spitalliste aufgenommen wird, stellt weder eine Beeinträchtigung ihrer Wirtschaftsfreiheit noch eine Einschränkung der freien Spitalwahl für den Patienten dar. Das Angebot wird von der Behörde festgelegt (Rechtsmonopol im Bereich der Krankenversicherung) und die Spitäler, die von der Planung ausgeschlossen werden, können sich nicht auf den Grundsatz des freien Wettbewerbs oder der Wirtschaftsfreiheit berufen (10.1, S. 33). Ausserdem beschränkt sich die freie Spitalwahl (Art. 41 Abs. 1bis KVG) auf die Spitäler, die auf der Liste des Wohnkantons des Patienten oder auf jener des Standortkantons aufgeführt sind (10.2, S. 34).

Private Trägerschaften müssen angemessen in die Spitalplanung einbezogen werden (Art. 39 Abs. 1 Bst. d KVG). Dieses Recht gewährleistet ihnen jedoch nur einen Platz unter den Einrichtungen, die zum Verfahren für die Beurteilung der Spitäler im Hinblick auf eine bedarfsgerechte Spitalversorgung im Grundversicherungsbereich zugelassen sind. Es stellt keine unverhältnismässige Massnahme dar, wenn eine Einrichtung, deren Beitrag nicht ausreicht, um ihre Berücksichtigung zu rechtfertigen, von der Spitalliste ausgeschlossen wird (10.3, S. 34). Im Übrigen bleibt es dem Spital unbenommen, mit Krankenversicherern (Art. 49a Abs. 4 KVG) einen Vertrag abzuschliessen (13, S. 37).