

Gesetz über die Spitalplanung und -finanzierung

Anträge der Regierung vom 8. November 2011

Art. 3 Bst. d: Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

Die Regierung hat in der Begründung ihrer Anträge vom 6. September 2011 verschiedene Problemstellungen im Zusammenhang mit einem Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Kantonsrates festgehalten. Das in der Zwischenzeit eingeholte Rechtsgutachten hat diese Vorbehalte nicht entkräftet. Das Gutachten diskutiert die Frage aus rein juristischer Sicht, ob sich ein Genehmigungsvorbehalt mit den bundesrechtlichen Kompetenzregelungen vereinbaren lässt.

Aus *gesundheitspolitischer Perspektive* stellt sich die Frage, ob sich eine Genehmigung der Spitalplanung und Spitalliste durch den Kantonsrat mit dem bundesrechtlich vorgesehenen *System* einer leistungsorientierten, auf einheitlichen, interkantonale koordinierten Kriterien basierenden Planung vereinbaren lässt. Diese Frage muss klar verneint werden.

Die Spitalplanung und das Erstellen der Spitalliste ist ein langwieriger und komplexer Prozess. Es sind eine Vielzahl an Kriterien für die Auswahl der Leistungserbringer zu definieren. Die Kriterien werden durch Kennzahlen, Qualitätsstandards, Anforderungen an Infrastruktur, Vorgaben in Bezug auf die Kooperation, Anforderungen an Mindestfallzahlen usw. überprüft. Die Ausgestaltung der einzelnen Kriterien ist sachlich zu begründen. Zudem werden einzelne Vorgaben interkantonale koordiniert und damit die bundesrechtliche Koordinationsverpflichtung eingehalten. Die auf Ebene der Gesundheitsdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone (GDK-Ost) eingesetzte Arbeitsgruppe «Koordination Spitalplanungen» hat verschiedene für die kantonalen Planungen relevante Vorgaben definiert.

Nach Abschluss des komplexen Planungsprozesses ist der *politische Gestaltungsspielraum gering*. Wird die von der Regierung vorgelegte Planung und Spitalliste durch den Kantonsrat nicht genehmigt, stellt dies die gesamte Planungsmethodik, die gewählten Planungsmodelle, die aufwändigen Evaluationsprozesse der Leistungserbringer sowie die damit zusammenhängende interkantonale Koordination in Frage. Im Gegensatz zum Beschluss der Regierung, der sich an die gesetzlichen Vorgaben halten und mit sämtlichen Vorbringen der Spitäler im Detail auseinandersetzen muss, ist der Genehmigungsentscheid des Kantonsrates politischer Natur. Die vom Bundesrecht vorgesehene leistungsorientierte, auf einheitlichen Kriterien basierende Planung kann nur sehr beschränkt

durch eine Anpassung der Planungsmethodik oder eine Umdeutung der Datenlage so angepasst werden, dass das politisch gewünschte Ergebnis resultiert. Eine nach politischen Vorgaben angepasste Planung steht zwangsläufig in einem Widerspruch zu der sachlich begründeten ersten Planung der Regierung. Die negativ von dieser Anpassung betroffenen Leistungserbringer werden diese Planung gerichtlich überprüfen lassen. Da es wenig schlüssig ist, wenn die Regierung innerhalb kurzer Zeit zwei abweichende Planungen vorlegt, ohne dass sich die Realdaten verändert haben, wird diese Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht gute Erfolgsaussichten haben.

Die Problematik dieser Konstellation wird dadurch verschärft, dass aus der Ablehnung der Genehmigung durch den Kantonsrat nicht unbedingt klar wird, welche Anpassungen der Kantonsrat letztlich wünscht. Die Mitglieder des Kantonsrates können die Genehmigung der Spitalliste aus ganz unterschiedlichen, sich allenfalls widersprechenden Motiven ablehnen. Die Spitalplanung wird so zu einem Spielball unterschiedlicher politischer Interessen.

Eine letztlich auf politischen Erwägungen basierende Beurteilung der Spitalplanung und Spitalliste ist mit der bundesrechtlichen Rahmenordnung in der Praxis nicht kompatibel. Vielmehr kann sie zu einer Blockierung der kantonalen Spitalplanung führen, mit un-absehbaren gesundheitspolitischen und finanzpolitischen Konsequenzen. Zudem wird der Kanton zu einem unzuverlässigen Partner im Verhältnis zu anderen Kantonen und den Leistungserbringern.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass auch nach dem Gutachten zentrale *juristische Fragen* unbeantwortet bleiben. Offen ist insbesondere, ob der ablehnende Genehmigungsbeschluss des Kantonsrates eigenständig angefochten werden kann. Dabei ist nicht nur Art. 53 des Krankenversicherungsgesetzes (SR 832.10) zu berücksichtigen. Zu prüfen sind neben der subsidiären Verfassungsbeschwerde wegen Verletzungen verfassungsmässiger Rechte (z.B. Verletzung der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden) auch kantonale Rechtsmittel (z.B. öffentlich-rechtliche Klage an das Verwaltungsgericht nach Art. 79 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [sGS 951.1]) zu berücksichtigen. Durch die Nichtgenehmigung hat die Regierung die Spitalplanung neu aufzunehmen. Der ablehnende Beschluss des Kantonsrates stellt den Abschluss des ersten Planungsprozesses dar und ist deshalb nicht als Zwischenentscheid zu qualifizieren, sondern ein das erste Planungsverfahren abschliessender, eigenständig anfechtbarer Endentscheid. Selbst bei der Qualifikation als Zwischenentscheid wäre aufgrund der erheblichen finanziellen Auswirkungen auf die betroffenen Spitäler und der langen Zeitdauer für die neue Planung von einem nicht wieder gutzumachenden Nachteil auszugehen, der eine gesonderte Anfechtung des Genehmigungsbeschlusses rechtfertigen würde. Auch wenn diese Fragen letztlich durch die Gerichte zu beurteilen sind, steht fest, dass der Genehmigungsvorbehalt zu ungeklärten Rechtsfragen und einer erheblichen Rechtsunsicherheit führt.

Art. 4 Bst. b:

Festhalten am Entwurf der Regierung.

Begründung:

Vgl. vorstehende Bemerkungen zu Art. 3 Bst. d (Folgeanpassung).