

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. März 2022

351. Zürcher Spitalliste 2023 Akutsomatik (Zürcher Lighthouse, nachträgliches Begehren)

1. Verfahren zur Spitalplanung 2023

Am 11. April 2018 beauftragte der Regierungsrat die Gesundheitsdirektion, die Spitallisten 2012 Akutsomatik, Rehabilitation und Psychiatrie durch eine neue Spitalplanung auf das Jahr 2022 abzulösen (RRB Nr. 338/2018). Die Gesundheitsdirektion nahm am 1. Juni 2018 die Arbeiten an der neuen Spitalplanung auf. Mit Beschluss vom 10. Juli 2019 hat der Regierungsrat die geplante Inkraftsetzung der neuen Spitallisten von 2022 auf 2023 verschoben (RRB Nr. 695/2019).

Am 15. November 2019 fand mit Vertreterinnen und Vertretern der interessierten Leistungserbringer sowie Fachexpertinnen und -experten der «Dialog Spitalplanung» statt. Im Rahmen dieser Veranstaltung wurden den Teilnehmenden unter anderem die einzelnen Verfahrensschritte im Spitalplanungsprozess, so auch das für Sommer 2021 geplante Bewerbungsverfahren, erläutert.

Im Laufe des Jahres 2020 definierte die Gesundheitsdirektion den genauen Ablauf des Bewerbungsverfahrens und liess hierfür eine Online-Bewerbungsplattform entwickeln.

Am 2. Februar 2021 informierte die Gesundheitsdirektion die interessierten Vertreterinnen und Vertreter der Leistungserbringer im Rahmen einer weiteren «Dialogveranstaltung» über die Inhalte des Versorgungsberichts zur Spitalplanung 2023, die dazu bevorstehende Vernehmlassung, das Evaluationsverfahren, den Bewerbungsprozess einschliesslich Fristen sowie insbesondere auch über die Online-Bewerbungsplattform, über welche die Bewerbung zu erfolgen hatte. Die bevorstehende Vernehmlassung des Versorgungsberichts wurde mit einer Medienmitteilung am 3. Februar 2021 öffentlich kommuniziert. Mit Publikation vom 24. Februar 2021 im Amtsblatt des Kantons Zürich wurde öffentlich über die anstehende Vernehmlassung und die Fristen zum Bewerbungsverfahren informiert und auf die Webseite der Gesundheitsdirektion mit allen einschlägigen Informationen hingewiesen. Zu sämtlichen öffentlichen Bekanntmachungen der Gesundheitsdirektion betreffend Spitalplanung gab es Berichte in den Medien.

Die Vernehmlassung zum Versorgungsbericht dauerte vom 1. März bis 30. April 2021. Ende Juni 2021 wurde der definitive Versorgungsbericht auf der Webseite der Gesundheitsdirektion publiziert.

In der Folge startete das Bewerbungsverfahren für einen Platz auf den Zürcher Spitallisten 2023. Dieses dauerte vom 1. Juli bis 14. September 2021. Die darauffolgende Evaluation der Bewerberinnen und Bewerber durch die Gesundheitsdirektion mündete in der Erstellung des provisorischen Strukturberichts, der Mitte März 2022 in die öffentliche Vernehmlassung gehen wird (vgl. RRB Nr. 350/2022). Der provisorische Strukturbericht umfasst die vorläufigen Spitalisten.

Die Beschlussfassung zu den Spitalisten 2023 Akutsomatik, Psychiatrie und Rehabilitation durch den Regierungsrat ist für August 2022, die Inkraftsetzung der Spitalisten auf den 1. Januar 2023 geplant.

2. Begehren des Zürcher Lighthouse

Anfang Juli 2019 nahm ein Vertreter des Zürcher Lighthouse telefonisch Kontakt mit der Gesundheitsdirektion auf und bekundete Interesse an einem Spitalistenplatz. Am 5. Juli 2019 stellte das Zürcher Lighthouse mittels E-Mail bei der Gesundheitsdirektion, Abteilung Versorgungsplanung, den «formlosen Antrag zur Bewilligung eines Fachspitals zum 1. Februar 2023 und gleichzeitige Aufnahme auf die Versorgungsliste des Kantons Zürich». Es informierte unter anderem über den Stand seines Bauprojektes und die geplante Bettenanzahl. Die Abteilung Versorgungsplanung der Gesundheitsdirektion teilte dem Zürcher Lighthouse gleichentags mit, es sei als «Interessent für einen Listenplatz auf der Zürcher Spitaliste aufgenommen» worden.

Das Zürcher Lighthouse wurde von der Gesundheitsdirektion mittels E-Mail zum ersten «Dialog Spitalplanung» am 15. November 2019 eingeladen. Eine Vertretung des Zürcher Lighthouse nahm denn auch daran teil. Auf Ersuchen des Zürcher Lighthouse fand in der Folge am 17. Dezember 2019 eine Besprechung mit der Gesundheitsdirektion statt, an der es über seine Absicht zum Betrieb einer akutstationären Palliative Care berichtete. Schliesslich nahm das Zürcher Lighthouse auch an der zweiten Dialogveranstaltung der Gesundheitsdirektion vom 2. Februar 2021 teil. Trotzdem reichte es weder eine Stellungnahme zum Entwurf des Versorgungsberichts noch – unter Nutzung der Bewerbungsplattform – eine förmliche Bewerbung für einen Platz auf den Zürcher Spitalisten 2023 ein.

Mit E-Mail vom 17. Januar 2022 wandte sich das Zürcher Lighthouse an die Gesundheitsdirektion und teilte mit, das Zürcher Lighthouse habe «eher zufällig» erfahren, dass der Spitalplanungsprozess 2023 bereits angelauft und schon weit fortgeschritten sei. Dem Zürcher Lighthouse sei zugesagt worden, dass es bei der Spitalplanung 2023 mit dem Antrag für 14 bis maximal 28 akutsomatische Betten im Bereich Palliative Ver-

sorgung berücksichtigt werde und es zu gegebener Zeit eine entsprechende Einladung erhalten werde. Das Zürcher Lighthouse stellte «den förmlichen Antrag», die Dokumente zur Aufnahme auf die Spitalliste noch einreichen zu dürfen.

Mit E-Mails vom 18. und 20. Januar 2022 nahm die Gesundheitsdirektion gegenüber dem Zürcher Lighthouse Stellung. Sie hielt insbesondere fest, dass das bereits sehr weit fortgeschrittene Evaluationsverfahren es nicht zulasse, eine nachträgliche Bewerbung zu berücksichtigen.

Mit Schreiben vom 3. Februar 2022 wandte sich das Zürcher Lighthouse erneut an die Gesundheitsdirektion. Es habe zu Beginn des Jahres 2022 festgestellt, dass «trotz Zusagen der Gesundheitsdirektion die Bewerbung des Zürcher Lighthouse für die Spitalplanung 2023 kommentarlos unberücksichtigt blieb». Mit der am 5. Juli 2019 an die Gesundheitsdirektion gesandten E-Mail habe es sich rechtsgültig für die Zürcher Spitalliste 2023 Akutsomatik beworben. Der Eingang der Bewerbung sei von der Gesundheitsdirektion bestätigt worden, ebenso, dass über das weitere Vorgehen noch aufgeklärt würde. Die Bewerbung des Zürcher Lighthouse sei somit von offizieller Seite zur Kenntnis und zu den Akten genommen worden. Infolgedessen sei es davon ausgegangen, eine gültige Bewerbung eingereicht zu haben. Deshalb sei seine Bewerbung bei der Spitalplanung 2023 zu berücksichtigen. Vertrete der Kanton eine andere Ansicht, bitte es um Zustellung einer anfechtbaren Verfügung.

3. Erwägungen

a. Die Gesundheitsdirektion als für das Gesundheitswesen zuständige Direktion plant die stationäre Spitalversorgung nach KVG (§§ 2 und 4 Abs. 1 Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz [SPFG; LS 813.20]). Der Regierungsrat genehmigt die Spitalplanung und beschliesst die Spitalliste, mit der den Spitalern und Geburtshäusern die Leistungsaufträge, gegliedert in Leistungsgruppen, zugesprochen werden (§ 7 Abs. 1 SPFG). Das Bewerbungsverfahren ist Teil der Spitalplanung. Es obliegt der Gesundheitsdirektion, den Ablauf des Bewerbungsverfahrens für einen Spitalistenplatz im Einzelnen festzulegen. Sie ist dabei an die rechtsstaatlichen Grundsätze gebunden, hat also insbesondere den Gesetzmässigkeitsgrundsatz, das öffentliche Interesse, das Gebot von Treu und Glauben, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Rechtsgleichheitsgebot zu beachten. Sie hat bei der Erledigung ihrer behördlichen Aufgaben transparent und nachvollziehbar zu handeln.

b. Mitte 2018 nahm die Gesundheitsdirektion im Auftrag des Regierungsrates die Arbeiten zur neuen Spitalplanung auf. Bereits damals traten zahlreiche bestehende oder neue Leistungserbringer mit der Gesundheitsdirektion in Kontakt, stellten ihr Projekt oder künftiges Leis-

tungsangebot vor und bekundeten ihr Interesse an einem Platz auf den Zürcher Spitallisten 2023, so auch das Zürcher Lighthouse im Sommer 2019. Verschiedene Leistungserbringer wünschten dabei die Zusicherung eines Spitalistenplatzes. Diesem Wunsch konnte und durfte die Gesundheitsdirektion nicht entsprechen. Die Auswahl der Leistungserbringer für eine bedarfsgerechte stationäre Spitalversorgung setzt eine umfassende Prüfung sämtlicher sich für die Spitaliste bewerbenden Leistungserbringer im Rahmen eines geregelten, rechtsgleich und transparent ausgestalteten Bewerbungsprozesses voraus. Zudem ist für die Vergabe der Leistungsaufträge bzw. den Beschluss über die Spitalisten nicht die Gesundheitsdirektion, sondern der Regierungsrat zuständig (§ 7 Abs. 1 SPFG).

c. Anfang Juli 2019, in einem Zeitpunkt, in dem die konkrete Ausgestaltung des Bewerbungsprozesses für die Zürcher Spitalisten 2019 noch nicht feststand und entsprechend auch nicht kommuniziert werden konnte, stellte das Zürcher Lighthouse mittels E-Mail den von ihm selbst entsprechend bezeichneten «formlosen Antrag zur Bewilligung eines Fachspitals zum 1. Februar 2023 und gleichzeitige Aufnahme auf die Versorgungsliste des Kantons Zürich». Die Gesundheitsdirektion bestätigte dem Zürcher Lighthouse per E-Mail lediglich, dass es «als Interessent» für einen Listenplatz auf der Zürcher Spitaliste aufgenommen, mithin sein Interesse an einem Spitalistenplatz zur Kenntnis genommen worden sei.

Das E-Mail des Zürcher Lighthouse von Anfang Juli 2019 ist keine Bewerbung um einen Platz auf den Zürcher Spitalisten 2023. Das Zürcher Lighthouse sah dies nicht anders, bezeichnete es sein Begehrungen doch ausdrücklich als «formlosen Antrag». Selbst das Zürcher Lighthouse ging somit davon aus, dass es zusätzlich noch einen förmlichen Antrag braucht. Über das Verfahren zur Stellung eines solchen Antrags war das Zürcher Lighthouse bestens informiert:

- Wie im Schreiben des Zürcher Lighthouse vom 3. Februar 2022 ausgeführt, nahm eine Vertretung auf Einladung der Gesundheitsdirektion an der ersten «Dialogveranstaltung» vom 15. November 2019 teil, wo darüber informiert wurde, dass das Bewerbungsverfahren im Sommer 2021 stattfinden werde.
- Auch an der zweiten, coronabedingt elektronisch durchgeführten «Dialogveranstaltung» vom 2. Februar 2021 nahm das Zürcher Lighthouse teil, was es ebenfalls in seinem Schreiben vom 3. Februar 2022 ausdrücklich bestätigt. Im Rahmen dieser Veranstaltung wurden die Teilnehmenden im Detail über die weiteren Verfahrensschritte der Zürcher Spitalplanung, insbesondere über das Bewerbungsverfahren vom Sommer 2021, informiert. Dabei wurde unter anderem dargelegt,

dass sich die Interessentinnen und Interessenten von sich aus auf der Bewerbungsplattform einloggen und dort die erforderlichen Angaben machen müssen. Zudem wurde der Entwurf des Versorgungsberichts vorgestellt, in dem der Ablauf des Bewerbungsverfahrens unter Kapitel 3.5.1 wie folgt beschrieben wird:

«Mit Veröffentlichung dieses Versorgungsberichtes werden Spitäler, Kliniken und Geburtshäuser über den formellen Start des Bewerbungsverfahrens am 01.07.2021 sowie über die Anforderungen des Kantons Zürich für die Vergabe eines Listenplatzes informiert. Weiterführende Informationen zum Ablauf des Bewerbungsverfahrens werden zu gegebener Zeit auf der Website der Gesundheitsdirektion (zh.ch/spitalplanung2023) publiziert.

Jedes Spital – und damit auch jeder Spitalstandort – wird sich separat um einen Listenplatz bewerben müssen, unabhängig allfälliger Kooperationen, Verbundzugehörigkeiten oder sonstiger vertraglicher Verpflichtungen. Damit berücksichtigt der Kanton Zürich die Empfehlungen der GDK vom 25.05.2018 (vgl. Kapitel B 2.2).

Die Frist für die Einreichung der Bewerbungsunterlagen dauert gut zehn Wochen und endet am 14.09.2021, 23.59 Uhr.»

Die anstehende Vernehmlassung über den Versorgungsbericht wurde am 3. Februar 2021 mittels Medienmitteilung öffentlich kommuniziert und am 24. Februar 2021 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert.

Nach dem Gesagten war es dem Zürcher Lighthouse vollkommen klar oder musste ihm klar sein, dass es sich mit seinem «formlosen Antrag» zur Aufnahme auf die Spitalliste gemäss E-Mail vom 5. Juli 2019 nicht rechtsgültig um einen Platz auf der Spitalliste 2023 beworben hatte. Es wusste oder musste wissen, dass hierfür eine förmliche Bewerbung erforderlich war, dass diese zwischen 1. Juli 2021 und 14. September 2021 einzureichen war und dass dies über die Bewerbungsplattform zu erfolgen hatte. Das Zürcher Lighthouse hätte sich deshalb aus eigener Veranlassung im vorgesehenen, transparent gemachten Verfahren um einen Listenplatz bewerben können und müssen.

d. Hinzu kommen materiell-rechtliche Erwägungen: Dem Zürcher Lighthouse musste bewusst sein, dass mit einer kurzen E-Mail keine gültige Bewerbung um einen Listenplatz verfasst und eingereicht werden kann. Es musste wissen, dass hierzu ein förmliches, von einer vertretungsberechtigten Person unterzeichnetes Gesuch erforderlich ist. Auch musste es wissen, dass die Bewerbungen gemäss Gesetz unter verschiedenen Aspekten zu prüfen und nach gesetzlichen Kriterien zu evaluieren sind (vgl. §§ 5 f. SPFG). Ihm musste deshalb auch bewusst sein, dass die Behörden für diese Schritte auf umfangreiche Angaben der Interessenten angewiesen waren, die das Lighthouse indessen nie einreichte.

e. Mit Blick auf die umfassenden Informationen zum Ablauf des Bewerbungsprozesses, zur Bewerbungsplattform und zu den Fristen im Rahmen der Dialogveranstaltungen, anlässlich der Publikation im Amtsblatt, auf der Webseite und in den Medienmitteilungen der Gesundheitsdirektion sowie in den Medienberichten konnte und durfte das Zürcher Lighthouse somit nicht darauf vertrauen, es habe bereits im Juli 2019 eine formgültige Bewerbung eingereicht. Darauf hat es im Übrigen auch nicht vertraut. Vielmehr beantragte es mit E-Mail vom 17. Januar 2022 der Gesundheitsdirektion, dass es ihm erlaubt werde, die Dokumente zur Aufnahme auf die Spitalliste *nachträglich* einreichen zu dürfen. Dem Zürcher Lighthouse war also bewusst, dass es die für eine Bewerbung erforderlichen Dokumente nicht eingereicht hatte und eine formgültige Bewerbung nicht vorliegen konnte. Die Gesundheitsdirektion ist ihrer Informationspflicht vollumfänglich nachgekommen und hat die Interessierten und die Öffentlichkeit laufend und umfassend über die einzelnen Schritte des Spitalplanungsprozesses informiert. Die Gesundheitsdirektion hat damit weder das rechtliche Gehör des Zürcher Lighthouse noch den Grundsatz von Treu und Glauben bzw. des Vertrauenschutzes verletzt.

f. Im Rahmen der Spitalplanung 2023 werden sämtliche Leistungsaufträge neu vergeben. Jeder interessierte Leistungserbringer durfte und musste sich bewerben; eine Weiterführung bisheriger Leistungsaufträge ist nicht möglich. Im Bewerbungsverfahren betreffend die Zürcher Spitalisten 2023 ist es insgesamt 67 Leistungserbringern mit knapp 90 Standorten gelungen, ihre Unterlagen fristgerecht einzureichen, was zeigt, dass den interessierten Kreisen das korrekte Vorgehen und die zeitlichen Vorgaben bekannt waren oder hätten bekannt sein können und eine zeitgerechte Eingabe der Bewerbung ohne Weiteres möglich war. Eine nachträgliche Berücksichtigung des Antrags des Zürcher Lighthouse um Aufnahme auf die Zürcher Spitalisten 2023 ist – entgegen der Auffassung des Zürcher Lighthouse – zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr möglich. Die Bewerbungsfrist ist bereits vor über fünf Monaten abgelaufen und die Gesundheitsdirektion hat das Evaluationsverfahren, in dem sämtliche Bewerbungen eingehend geprüft wurden, abgeschlossen und den Entwurf des Strukturberichts fertiggestellt. Der Strukturbericht wird Mitte März 2022 in eine breite Vernehmlassung gegeben. Auch im Sinne der Gleichbehandlung der Leistungserbringer wäre es nicht gerechtfertigt, einen Leistungserbringer nachträglich zur Bewerbung für einen Spitalistenplatz zuzulassen. Daran ändert auch nichts, dass die Stiftung Zürcher Lighthouse bereits erhebliche finanzielle Verpflichtungen für sein Projekt zum Aufbau der Palliative Care eingegangen ist. Dies liegt alleine in der Verantwortung des Unternehmens. Da dem Zürcher Lighthouse kein Platz auf den Zürcher Spitalisten 2023 zugesichert wurde

bzw. zugesichert werden konnte, durfte es zu keinem Zeitpunkt darauf vertrauen, dass sich die finanziellen Aufwendungen in jedem Fall lohnen würden.

g. Im Sinne vorstehender Ausführungen ist das nachträgliche Begehr des Zürcher Lighthouse, seine Eingaben als Bewerbung für einen Leistungsauftrag für die Leistungsgruppe PAL Palliative Care Kompetenzzentrum auf der Zürcher Spitalliste 2023 Akutsomatik zu behandeln, abzuweisen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Begehr des Zürcher Lighthouse, seine Eingaben als Bewerbung für die Zürcher Spitalliste 2023 Akutsomatik zu behandeln, wird abgewiesen.

II. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

III. Mitteilung an das Zürcher Lighthouse, Carmenstrasse 42, 8032 Zürich (gegen Empfangsschein), sowie die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli