[AZA 3]
2P.5/2000/bol

II. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG **********

15. August 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der
II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Betschart, Hungerbühler,
Müller, Bundesrichterin Yersin und Gerichtsschreiber Moser.

———

In Sachen
Verein "Pro Spital Oberhasli", p.A. Claudia Groh, Alpbachsäge 17, Meiringen, Beschwerdeführer, vertreten durch die Fürsprecher Urs Gasche und Stefan Burri, Bollwerk 15, Postfach 5576, Bern,

gegen
Regierungsrat des Kantons Bern, vertreten durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, vertreten durch Fürsprecher Hans-Rudolf Saxer, Thunstrasse 84, Postfach 457, Muri bei Bern,

betreffend
Willkür, persönliche Freiheit; Art. 4, 29 und 41 KV/BE
(Schliessung der Geburtshilfe-Abteilung
am Bezirksspital Meiringen), hat sich ergeben:

A.- Der Regierungsrat des Kantons Bern ergänzte mit Beschluss vom 24. November 1999 die kantonale Einführungsverordnung vom 25. Oktober 1995 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EV KVG; BSG 842. 111.1) mit Wirkung ab
1. Januar 2000 wie folgt:

"Anhang 2

Spitalliste
Gestützt auf Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe e KVG
iVm Artikel 1 Buchstabe b EV KVG erlässt der Regierungsrat
die folgende Spitalliste. Die auf dieser
Liste aufgeführten, in Kategorien gegliederten
Institutionen erfüllen die Bedingungen des KVG und
entsprechen der kantonalen Planung für eine bedarfsgerechte
Versorgung der Bevölkerung des Kantons
Bern. Sie sind deshalb zur stationären Behandlung
akuter Krankheiten oder der stationären Durchführung
von Massnahmen der medizinischen Rehabilitation
zu Lasten der obligatorischen Krankenversicherung
zugelassen.. "

Der Beschluss enthielt einen Hinweis auf die Möglichkeit der Beschwerde an den Bundesrat gemäss Art. 53 KVG.
Er wurde in der Folge, zusammen mit einer dazugehörigen tabellarischen Darstellung, in der Bernischen Amtlichen Gesetzessammlung (BAG 99-100) publiziert.

B.- Der Verein "Pro Spital Oberhasli", dem der genannte Beschluss gesondert mitgeteilt worden war, führt

hiegegen mit Eingabe vom 10. Januar 2000 beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde. Er stellt den Antrag, es sei Ziff. 1.1. der vom Regierungsrat des Kantons Bern am 24. November 1999 erlassenen Spitalliste bezüglich der Spitalgruppe Frutigen-Meiringen-Interlaken aufzuheben und der Regierungsrat anzuweisen, in der neu zu erlassenden Spitalliste ab 2000 dem Bezirksspital Meiringen innerhalb der genannten Spitalgruppe den Leistungsauftrag für die Geburtshilfe weiterhin zu erteilen und anzuordnen, dass der Notfall- und Rettungsdienst im Bezirksspital Meiringen weiterhin im 24-Stunden-Betrieb geführt werde.

Gleichzeitig gelangte der Verein "Pro Spital Oberhasli" mit einer Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat, mit welcher er eine Ergänzung der Spitalliste bezüglich des Fachbereiches Geburtshilfe am Bezirksspital Meiringen und darüber hinaus die Anweisung an den Regierungsrat verlangte, den Notfall- und Rettungsdienst im Bezirksspital Meiringen weiterhin im 24-Stunden-Betrieb zu führen.

C.- Der Regierungsrat des Kantons Bern beantragt, auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht einzutreten, eventuell diese abzuweisen.

Der Beschwerdeführer hält in seiner aufgrund von Art. 93 Abs. 2 OG eingereichten Beschwerdeergänzung an seinen Rechtsbegehren fest, ebenso der Regierungsrat in seiner zweiten Stellungnahme.

D.- Das vom Beschwerdeführer gestellte Gesuch um aufschiebende Wirkung wurde mit Verfügung des Präsidenten der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 20. März 2000 abgewiesen.

E.- Das Bundesgericht führte mit dem Bundesamt für Justiz über die Abgrenzung der Zuständigkeiten bei Anfechtung von Spitallisten und spitalplanerischen Massnahmen einen Meinungsaustausch durch.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Beim angefochtenen Beschluss des bernischen Regierungsrates handelt es sich um eine Spitalliste im Sinne von Art. 39 Abs. 1 lit. e des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832. 10), welche die als Leistungserbringer der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für bestimmte Leistungsaufträge zugelassenen Institutionen festlegt. Die zugelassenen Spitäler müssen die hiefür geltenden bundesrechtlichen Voraussetzungen erfüllen und u.a. der vom Kanton aufgestellten "Planung für eine bedarfsgerechte Spitalversorgung" entsprechen (Art. 39 Abs. 1 lit. d KVG). Gegen die von der Kantonsregierung beschlossene Spitalliste kann gemäss Art. 53 KVG beim Bundesrat Beschwerde geführt werden. Soweit dieses Rechtsmittel zur Verfügung steht, ist die staatsrechtliche Beschwerde ausgeschlossen (Art. 84 Abs. 2 OG).

Die Spitalliste gemäss Art. 39 Abs. 1 lit. e KVG setzt eine - den bundesrechtlichen Anforderungen genügende - kantonale Spitalplanung zwar voraus, ist mit dieser aber nicht identisch. Die Gestaltung der Spitalplanung, d.h. insbesondere welche Spitäler mit welchen Leistungsaufträgen der Kanton selber betreiben oder als subventionierte Einrichtungen in die öffentliche Spitalversorgung einbeziehen will, richtet sich nach kantonalem Recht, und diesbezügliche kantonale Akte sind nach Massgabe von Art. 84 ff. OG mit staatsrechtlicher Beschwerde anfechtbar.

b) In der vom Beschwerdeführer als Anfechtungsobjekt gewählten Spitalliste vom 24. November 1999 kommt zum Ausdruck, dass das Bezirksspital Meiringen den Leistungsauftrag im Sektor Geburtshilfe nur noch längstens bis 31. Dezember 2000 besitzt und damit auch nur noch bis zu diesem Zeitpunkt Leistungen zu Lasten der obligatorischen Krankenversicherung erbringen kann. Der diesbezügliche organisatorische Entscheid bildete jedoch Gegenstand eines gesonderten, ebenfalls am 24. November 1999 ergangenen Regierungsratsbeschlusses Nr. 3151 über "versorgungsplanerische Massnahmen im Spitalbereich", worin u.a. die "endgültige" Befristung der Geburtshilfe im Bezirksspital Meiringen festgelegt wird.

Entsprechendes gilt nach Darstellung des Regierungsrates für die beanstandete Einschränkung bzw. Neuorganisierung des Rettungsdienstes. Sie wird zwar in der Spitalliste ebenfalls wiedergegeben, doch sei sie, gleich wie der Verzicht auf die Geburtshilfe im Bezirksspital Meiringen, schon in einer vorangegangenen Verein-

barung der beteiligten Spitäler vom 2. März 1999 festgelegt worden und habe zu den mit dem genannten Regierungsratsbeschluss Nr. 3151 angeordneten versorgungsplanerischen Massnahmen gehört. Dieser zweite Regierungsratsbeschluss wurde dem Beschwerdeführer als interessiertem Petitionär zusammen mit der Spitalliste ebenfalls zugestellt (vgl. den Beilagevermerk im Begleitschreiben des Regierungsrates vom 24. November 1999).

c) Die vorliegend formell allein angefochtene Spitalliste stellt insofern für die in der staatsrechtlichen Beschwerde erhobenen Verfassungsrügen, welche sich gegen die erwähnten organisatorischen Entscheidungen als solche richten und nicht die (im Beschwerdeverfahren gemäss Art. 53 KVG zu prüfende) krankenversicherungsrechtliche Funktion der Spitalliste betreffen, kein taugliches Anfechtungsobjekt dar. Der Regierungsrat des Kantons Bern beruft sich darauf, dass das Verfahren betreffend Spitalliste von den spitalplanerischen Massnahmen sauber getrennt gewesen sei; der neben der Spitalliste gleichentags gefasste Beschluss Nr. 3151 über die spitalplanerischen Massnahmen sei unangefochten in Rechtskraft erwachsen, weshalb schon aus diesem Grunde auf die vorliegende staatsrechtliche Beschwerde nicht eingetreten werden könne.

Dem lässt sich allenfalls entgegenhalten, dass der mit der staatsrechtlichen Beschwerde gestellte Antrag sinngemäss auch als Begehren um Aufhebung der der Spitalliste zugrunde liegenden streitigen organisatorischen Anordnung aufgefasst werden könnte. Eine derartige Auslegung des Beschwerdebegehrens erschiene umso eher vertretbar, als im zweiten Regierungsratsbeschluss von der mitangefochtenen Einschränkung des Rettungsdienstes nirgends explizit die Rede ist und die selbständige Bedeutung dieses Beschlusses neben der Spitalliste nicht ohne weiteres erkennbar war. Doch kann die aufgeworfene Frage offen bleiben, da jedenfalls aus anderen Gründen auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht einzutreten ist.

2.- a) Zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte ist legitimiert, wer durch den angefochtenen kantonalen Hoheitsakt in seinen rechtlich geschützten eigenen Interessen betroffen ist. Diese können entweder durch kantonales oder eidgenössisches Gesetzesrecht oder aber unmittelbar durch ein angerufenes spezielles Grundrecht geschützt sein. Zur Geltendmachung bloss tatsächlicher Interessen oder allgemeiner öffentlicher Interessen steht das Rechtsmittel der staatsrechtlichen Beschwerde nicht zur Verfügung (BGE 126 I 81 E. 3b S. 85; 123 I 41 E. 5b S. 42 f., je mit Hinweisen).

b) Vereine können die Verletzung von Freiheitsrechten ihrer Mitglieder mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend machen, wenn sie nach ihren Statuten die durch die angerufenen verfassungsmässigen Rechte geschützten Interessen ihrer Mitglieder zu wahren haben und die Mehrheit oder zumindest eine Grosszahl ihrer Mitglieder ihrerseits beschwerdebefugt wären (BGE 125 I 71 E. 1b/aa S. 75, 369 E. 1a S. 372; 123 I 221 E. 2 S. 225, je mit Hinweisen).

Der als Beschwerdeführer auftretende Verein "Pro Spital Oberhasli" wurde am 23. Dezember 1999 gegründet. Er bezweckt gemäss Art. 2 seiner Statuten "die Förderung und Erhaltung der medizinischen Grundversorgung im Amtsbezirk Oberhasli. Er unterstützt insbesondere Massnahmen zur Sicherstellung und Erhaltung des Leistungsangebotes des Bezirksspitals Meiringen im Zeitpunkt der Vereinsgründung (Beibehaltung der Abteilung Geburtshilfe und des permanenten Notfalldienstes). " Die Vereinsmitgliedschaft steht jeder natürlichen und juristischen Person offen (Art. 4 der Statuten).

Durch die angefochtene spitalorganisatorische Massnahme wird der Verein als solcher nicht in eigenen rechtlich geschützten Interessen betroffen. Sein Interesse an der Erreichung des statutarisch umschriebenen Zieles ist bloss tatsächlicher Natur. Der Beschwerdeführer beruft sich zur Begründung seiner Legitimation denn auch vorab auf die Interessen seiner Mitglieder, welche im Einzugsbereich des Bezirksspitals Meiringen Wohnsitz hätten und folglich von der geplanten Schliessung der Geburtshilfeabteilung sowie von der Einschränkung des Notfall- und Rettungsdienstes virtuell betroffen seien. Dass der Verein auch die Interessen seiner Mitglieder zu wahren habe, ist in den Statuten indessen nirgends festgelegt, und eine solche Aufgabe kann den Statuten auch nicht stillschweigend zugrunde liegen, nachdem jedermann - d.h. nicht nur potentielle Benützer des betreffenden Bezirksspitals - Vereinsmitglied werden kann. Der in Art. 2 umschriebene Vereinszweck erschöpft sich in der Verfolgung eines allgemeinen öffentlichen Anliegens (Erhaltung der medizinischen Grundversorgung im

Amtsbezirk Oberhasli). Die Legitimation des Vereins zur staatsrechtlichen Beschwerde ist schon aus diesem Grunde zu verneinen (vgl. BGE 113 Ia 426 E. 2a S. 429; Walter
Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994, S. 269 f.). Dazu kommt, dass die beanspruchte Beschwerdelegitimation, wie noch zu zeigen sein wird (E. 3), auch den einzelnen Mitgliedern abgehen würde.

3.- a) Mit der staatsrechtlichen Beschwerde wird zunächst geltend gemacht, der Regierungsrat habe sich mit der angefochtenen Massnahme willkürlich über die in Art. 38 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes vom 2. Dezember 1973 über Spitäler und Schulen für Spitalberufe (Spitalgesetz, SpG; BSG 812. 11) festgelegte Zuständigkeitsordnung hinweggesetzt, wonach Änderungen in der Gesamtkonzeption der Spitalplanung der Genehmigung durch den Grossen Rat unterlägen (S. 35 f.
der Beschwerdeschrift). Sinngemäss wird damit eine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung gerügt. Dieser Einwand kann aber nur von solchen Personen erhoben werden, die durch die als kompetenzwidrig erachtete staatliche Handlung in ihrer eigenen Rechtsstellung bzw. in rechtlich geschützten eigenen Interessen verletzt werden (BGE 126 I 81 E. 5a S. 91; 123 I 41 E. 5b S. 43; 112 Ia 136 E. 2b S. 138). Die in der Beschwerdeschrift genannten kantonalen Vorschriften über die Spitalplanung (Art. 37 und 38 SpG; Grossratsbeschluss vom 8. November 1978 betreffend die Spitalplanung 1978, BSG 812. 221) begründen keine Ansprüche auf eine bestimmte Gestaltung der Spitalversorgung, aus denen Private im Sinne von Art. 88 OG die Legitimation zur Anfechtung von Massnahmen der Spitalplanung ableiten könnten. Das allgemeine Willkürverbot der Bundesverfassung (Art. 4 aBV, Art. 9 BV) verschafft für sich allein noch keine Beschwerdelegitimation (BGE 126 I 81); dasselbe gilt gemäss BGE 121 I 267 für das Willkürverbot von Art. 11 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV/BE; SR 131. 212).

b) Zu prüfen bleibt, ob die angefochtene Massnahme wenn nicht in gesetzlich geschützte Ansprüche, so allenfalls in unmittelbar durch spezielle Grundrechte geschützte Interessen eingreift.

aa) Die staatsrechtliche Beschwerde (S. 36) beruft sich auf Art. 29 Abs. 1 KV/BE, wonach jede Person "bei Notlagen Anspruch auf ein Obdach, auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel und auf grundlegende medizinische Versorgung" hat. Dieser Anspruch bezieht sich auf die Fürsorgepflicht des Staates bei "Notlagen"; er will verhindern, dass kranke oder verunfallte Menschen in einem Spital abgewiesen werden, nur weil sie unbemittelt oder nicht versichert sind (Urs Bolz, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, N. 8a zu Art. 29, S. 317). Diese Garantie der Existenzsicherung verschafft keine individualrechtlichen Ansprüche auf einen bestimmten Ausbau der kantonalen Spitalversorgung. Zudem ist weder dargetan noch ersichtlich, inwiefern die Gefahr des Eintritts einer Notlage der genannten Art für die Mehrheit oder eine Grosszahl der Vereinsmitglieder überhaupt besteht.

bb) Angerufen wird sodann die Vorschrift von Art. 41 Abs. 1 Satz 2 KV/BE. Danach sorgen Kanton und Gemeinde für eine ausreichende und wirtschaftlich tragbare medizinische und pflegerische Versorgung und stellen die dafür notwendigen Einrichtungen bereit. Diese im Abschnitt über die öffentlichen Aufgaben enthaltene Verfassungsbestimmung hat keinen Grundrechtscharakter. Sie richtet sich an die zuständigen Behörden und vermag, jedenfalls unter den hier gegebenen Umständen, keine subjektiven Ansprüche der Privaten auf einen bestimmten Ausbau des Spitalnetzes zu begründen (Walter Kälin, in: Kälin/Bolz, a.a.O., S. 57 ff., insbesondere S. 65).

cc) Ähnlich verhält es sich mit der mit herangezogenen Bestimmung von Art. 4 Abs. 1 KV/BE (Abschnitt: Allgemeine Grundsätze), wonach den Bedürfnissen von sprachlichen, kulturellen und regionalen Minderheiten Rechnung zu tragen ist. Diese Bestimmung umschreibt ein Grundprinzip der Staatstätigkeit, stellt aber, wie auch in der staatsrechtlichen Beschwerde eingeräumt wird (S. 37), kein Grundrecht dar, aus dem der Einzelne direkt bestimmte subjektive Ansprüche ableiten könnte (vgl. BGE 122 I 236 E. 3a S. 243).

dd) Ein Anspruch auf Betrieb von bestimmten Spitälern oder Spitalabteilungen ergibt sich auch nicht aus dem Grundrecht der persönlichen Freiheit (S. 42 der Beschwerde).
Diese primär als Abwehrrecht konzipierte Garantie vermag nur ausnahmsweise einen Anspruch auf positive

staatliche Leistungen zu begründen, etwa dann, wenn es um den Schutz des Lebens oder um die Existenzsicherung in Notlagen geht, wobei dieser letztere Tatbestand heute Gegenstand eines selbständigen Grundrechts bildet (Art. 29 Abs. 1 KV/BE, Art. 12 BV; vgl. auch E. 3b/aa). Die vorliegend aus der beanstandeten spitalplanerischen Massnahme für die Bevölkerung der betroffenen Region erwachsenden Nachteile in der medizinischen Versorgung mögen zwar subjektiv als Risiko empfunden werden, berühren aber den Schutzbereich der persönlichen Freiheit noch nicht.

ee) Schliesslich vermag auch der hervorgehobene Umstand, dass die von der spitalplanerischen Massnahme betroffenen Bürger Steuerzahler des Kantons Bern seien (S. 4 der Beschwerdeergänzung), für sich allein die Befugnis zur Anfechtung dieser Massnahme mittels staatsrechtlicher Beschwerde noch nicht zu begründen.

c) Die von den Vereinsmitgliedern verfolgten Interessen erweisen sich damit als rein tatsächlicher Art, d.h. als nicht im Sinne von Art. 88 OG rechtlich geschützt, weshalb weder die einzelnen Mitglieder noch der von ihnen gegründete Verein zur staatsrechtlichen Beschwerden gegen die angefochtene spitalplanerische Massnahme legitimiert sind.
Daraus, dass dem Beschwerdeführer gestützt auf Art. 93 Abs. 2 OG Gelegenheit zur Ergänzung seiner Beschwerde gegeben wurde, lässt sich nichts Gegenteiliges ableiten (vgl.
S. 7 der Beschwerdeergänzung). Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist nicht einzutreten.

4.- Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Dem Kanton Bern steht, wiewohl er sich anwaltlich vertreten liess, kein Anspruch auf Parteientschädigung zu (Art. 159 Abs. 2 OG analog; BGE 125 I 182 E. 7 S. 202).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Auf die staatsrechtliche Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 4’000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.- Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.- Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Regierungsrat des Kantons Bern und, zur Kenntnisnahme, dem Bundesamt für Justiz, Abteilung für Beschwerden an den Bundesrat, schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 15. August 2000

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: