



MINISTERIUM FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT  
UND SOZIALES DES LANDES  
NORDRHEIN-WESTFALEN (Hrsg.)

Düsseldorfer Krankenhausrechtstag 2019



## Krankenhausrecht 2019

Von der Abwägungsdogmatik bis zu den  
Untergrenzen für Pflegepersonal

 BOORBERG

# Düsseldorfer Krankenhausrechtstag 2019

Krankenhausrecht 2019

Von der Abwägungsdogmatik bis zu den Untergrenzen  
für Pflegepersonal

herausgegeben vom

**Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen**

**Hinweis:** Die in den Referaten zum Ausdruck kommenden Auffassungen stellen die Meinungen des jeweiligen Verfassers dar; sie können durchaus von denen des Herausgebers abweichen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über [www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

ISBN 978–3-415-06827-8

E-ISBN 978–3-415-06828-5

E-Book-Umsetzung: Datagroupint.SRL, Timisoara

© 2020 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelfoto: © MAK – Fotolia | Satz: Thomas Schäfer, [www.schaefer-buchsatz.de](http://www.schaefer-buchsatz.de) |

Druck und Bindung: Esser PrintSolutions GmbH, Gewerbestr. 6,  
75015 Bretten

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Levelingstraße 6a | 81673 München  
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden  
[www.boorberg.de](http://www.boorberg.de)

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis . . . . .	7
<b>Begrüßung und Einführung</b>	
Helmut Watzlawik	
Abteilungsleiter für Gesundheit im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen . . . . .	13
<b>Abwägungsdogmatik im Krankenhausrecht</b>	
Prof. Dr. Martin Burgi	
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht	
Ludwig-Maximilians-Universität, München . . . . .	17
<b>Rechtsfragen des Strukturfonds</b>	
Dr. Markus Sichert	
Bundesversicherungsamt, Bonn . . . . .	35
<b>Umsatzsteuerrechtliche Fragestellungen bei Krankenhäusern und Auswirkungen auf die Kostenträger</b>	
Rechtsanwalt Dr. Kyrill Makoski, LL.M. Boston University	
Möller und Partner, Düsseldorf . . . . .	77
<b>Untergrenzen, Quoten und Quotienten – Rechtliche Konsequenzen von Pflegepersonalvorgaben</b>	
Rechtsanwältin Maja Nicole Moll	
Seufert Rechtsanwälte, München . . . . .	93
<b>Organisationsverantwortung des Krankenhausträgers</b>	
Dr. iur. Alexander Eufinger	
Leiter Geschäftsbereich Personal & Recht	
Stiftung Hospital zum Heiligen Geist, Frankfurt am Main . . . . .	115
Anhang relevanter Rechtsvorschriften (bei den einzelnen Themen)	
Referenten . . . . .	135
Stichwortverzeichnis . . . . .	137



# Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
abw.	abweichend
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
allg.	allgemein
allg. M.	allgemeine Meinung
Alt.	Alternative
a.M.	andere Meinung
amtl.	amtlich
AMPreisV	Arzneimittelpreisverordnung
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AOP	Ambulantes Operieren und stationersetzende Eingriffe im Krankenhaus
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ApoG	Apothekengesetz
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
ASV	Ambulante spezialfachärztliche Versorgung
Aufl.	Auflage
auf.	ausführlich
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAS	Bundesamt für Soziale Sicherung
Bay	Bayern
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
Bearb.	Bearbeiter
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
bes.	besonders
betr.	betreffend
BezG	Bezirksgericht
BFH	Bundesfinanzhof
BFH E	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof

BGHSt	Bundesgerichtshof in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen (Amtliche Sammlung)
BK-GG	Bundeskindergeldgesetz
BKartA	Bundeskartellamt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BPflV	Verordnung zur Regelung der Krankenhauspflegesätze
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
Brem	Bremen
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BT-...	Bundestags-...
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVA	Bundesversicherungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgerichte
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BW	Baden-Württemberg
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
DAWI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
DKG	Deutsche Krankenhausgesellschaft
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)
DStR-E	Deutsches Steuerrecht – Entscheidungsdienst (Zeitschrift)
DStRK	Deutsches Steuerrecht kurzgefasst (online-Publikation)
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EFG	Entscheidungen der Finanzgerichte (Zeitschrift)
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
Einl.	Einleitung
entspr.	entsprechend
Erl.	Erläuterungen
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
f.	folgende Seite
FG	Finanzgericht
ff.	folgende Seiten
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift

G	Gesetz
GBA	Gemeinsamer Bundesausschuss
GBL	Gesetzblatt
geänd.	geändert
gem.	gemäß
GewArch	GewArch (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hess	Hessen
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. d. S.	in diesem Sinne
i. E.	im Einzelnen
i. e. S.	im engeren Sinne
incl.	inclusive
InEK	Institut für das Entgeltsystem im Krankenhaus
insb.	insbesondere
i. S.	im Sinne
IStR	Internationales Steuerrecht (Zeitschrift)
i. Ü.	im Übrigen
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KH	Das Krankenhaus (Zeitschrift)
KHEntG	Krankenhausentgeltgesetz
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze
KH-J	Der Krankenhaus-Justitiar
KHSFV	Krankenhausstrukturfonds-Verordnung
KHSG	Krankenhausstrukturgesetz
KInvfG	Kommunalinvestitionsförderungsgesetz
KSchG	Kündigungsschutzgesetz



LAG	Landesarbeitsgericht
Lit.	Literatur
LKK	Landwirtschaftliche Krankenkasse
LT-	Landtags-...
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
m. Anm.	mit Anmerkung
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
MedR	Medizinrecht (Zeitschrift)
MedStra	Zeitschrift für Medizinstrafrecht
MwStSystRL	Mehrwertsteuersystemrichtlinie
MVZ	Medizinisches Versorgungszentrum
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nds	Niedersachsen
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr(n).	Nummer(n)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OFD	Oberfinanzdirektion
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg (Amtliche Sammlung)
OwiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PKV	Private Krankenversicherung
PM	Pressemitteilung
PpSG	Personalstärkungsgesetz
PpUVG	Pflegepersonaluntergrenze Verordnung
PsychPV	Psychiatrie-Personalverordnung
PsychVVG	Gesetz zur Weiterentwicklung der Versorgung und Vergütung für psychiatrische und psychosomatische Leistungen
rd.	rund
RDA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
RegE	Regierungsentwurf
RGBl.	Reichsgesetzblatt

---

RGSt	amtliche Sammlung der Rechtsprechung des Reichsgerichts in Strafsachen
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
s.	siehe
S.	Seite
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift)
SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
sog.	sogenannt
str.	streitig
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
tlw.	teilweise
Tz.	Textziffer
u. a.	und andere, unter anderem
u.ä./Ä.	und ähnlich(e, es)
u. a.m.	und andere mehr
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VSSR	Vierteljahreszeitschrift für Sozialrecht
VVG	Versicherungsvertragsgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
z. B.	zum Beispiel
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht
Ziff.	Ziffer
ZMGR	Zeitschrift für das gesamte Medizinrecht
z. T.	zum Teil
zust.	zustimmend



## **Begrüßung und Einführung**

Helmut Watzlawik  
Abteilungsleiter für Gesundheit im Ministerium für Arbeit,  
Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen

## **Begrüßung und Dank**

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Ich begrüße Sie – auch im Namen von Minister Karl-Josef Laumann und Herrn Staatssekretär Dr. Edmund Heller – sehr herzlich zum diesjährigen 16. Krankenhausrechtstag des nordrhein-westfälischen Gesundheitsministeriums.

Auf unserer heutigen Fachtagung beschäftigen sich Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten mit aktuellen Themen der Krankenhauslandschaft und des Gesundheitswesens. Freuen Sie sich auf die Gelegenheit zu einem Gedanken- und Meinungs austausch!

## **Programm**

Sehr verehrte Damen und Herren,

unsere jährlich stattfindende Veranstaltung bleibt dem Konzept der Veranstaltung treu:

Wir setzen nicht ein Schwerpunktthema, sondern widmen uns der ganzen Bandbreite des Krankenhausrechts.

Herr Professor Burgi von der Ludwig-Maximilians-Universität München gibt uns einen Einblick zur Abwägungsdogmatik im Krankenhausrecht. Wir versprechen uns davon Impulse für die Planaufstellung wie auch bei den Einzelentscheidungen im Planvollzug. Herr Professor Burgi, vielen Dank, dass Sie heute hier bei uns sind.

Mit einem aktuellen Aspekt der Krankenhausfinanzierung, dem Thema „Rechtsfragen des Strukturfonds“, beschäftigt sich Herr Dr. Sichert vom Bundesversicherungsamt. Erst jüngst hat der Bund den Krankenhausstrukturfonds neu aufgelegt, daher bleiben uns hierzu sicherlich auch differenzierte rechtliche Fragen erhalten. Wir freuen uns auf Ihren Vortrag, Herr Dr. Sichert.

Herr Dr. Makoski, Rechtsanwalt aus Düsseldorf, verschafft uns einen Überblick zu einem Thema, das bislang noch nicht beim Düsseldorfer Krankenhausrechtstag vertreten war: dem Steuerrecht. Und zwar geht es konkret um „Umsatzsteuerrechtliche Fragestellungen bei Krankenhäusern und Auswirkungen auf die Kostenträger“. Auch Ihnen ein herzliches Willkommen, Herr Dr. Makoski.

Das Thema der Pflegepersonalvorgaben ist durch das Pflegepersonalstärkungsgesetz verstärkt in den Fokus geraten. Frau Rechtsanwältin Moll aus München referiert zum Thema „Untergrenzen, Quoten und Quotienten – rechtliche Konsequenzen von Pflegepersonalvorgaben“. Herzlich Willkommen, Frau Moll.

Ob in Haftungsfragen oder auch im Rahmen der Krankenhausaufsicht – oftmals steht die Frage im Raum, wie weit die „Organisationsverantwortung des Krankenhausträgers“ reicht. Herr Dr. Eufinger aus Frankfurt am Main wird unseren Blick auf diese Problematik erhellen. Schön, dass Sie hier sind, Herr Dr. Eufinger.

## **Blick auf Nordrhein-Westfalen**

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

### **Krankenhausplanung**

Unser Ziel ist es, die Krankenhauslandschaft in Nordrhein-Westfalen noch effizienter zu gestalten, die Versorgungsqualität durch strukturelle Verbesserungen weiter zu erhöhen.

Wie wollen wir dieses Ziel erreichen? Das kann man dem Koalitionsvertrag entnehmen und in einigen Stichworten zusammenfassen:

- Zentralisierung,
- Spezialisierung,
- Ausrichtung an Strukturqualität und Fallzahlen.

Wir wollen eine Krankenhausplanung, die sich nicht an der Bettenzahl orientiert, sondern an Strukturqualitätskriterien wie z. B. Fallzahlen. Bei alledem darf es keine medizinische Versorgung zweiter Klasse geben! Letztlich werden sich auch diese Zielvorstellungen angesichts der Notwendigkeit einer flächendeckenden Versorgung nicht ohne Kompromisse realisieren lassen. So brauchen wir – in einzelnen Bereichen wie z. B. der Notfallversorgung – selbstverständlich auch eine gut erreichbare Versorgung. Und wir müssen für gleichwertige Lebensverhältnisse auch im ländlichen Bereich eintreten.

Unser Ziel ist eine aktivere, schnellere, gestaltendere Krankenhausplanung als in den letzten Jahren. Vor diesem Hintergrund werden wir einen neuen Krankenhausplan aufstellen.

Wir haben dazu ein Gutachten in Auftrag gegeben. Das Gutachten wird

- die aktuelle Versorgungsstruktur erfassen,
- dabei die regionale Unter- und Überversorgung ermitteln,
- eine Prognose sowie Handlungsempfehlungen für die zukünftige Krankenhausplanung abgeben und
- Alternativen aufzeigen zur reinen Bettenplanung.

Im Sommer 2019 erhalten wir das fertige Gutachten. Anschließend folgt die Entwicklung eines Konzeptes für eine zukunftssichere Krankenhausplanung gemeinsam mit dem Landesausschuss für Krankenhausplanung.

Unser Ziel ist die Vorlage des Entwurfs eines Krankenhausplanes bis Ende des Jahres 2019.

Dabei steht die Qualität der medizinischen Versorgung für uns natürlich im Fokus.

## **Krankenhausfinanzierung**

Planung funktioniert nicht ohne Finanzierung.

In NRW existieren drei Hauptsäulen der Krankenhausfinanzierung:

- die Pauschalförderung,
- der Krankenhausstrukturfonds und
- die Einzelförderung.

## **Pauschalförderung**

Bereits im Herbst 2017 haben wir bei der Pauschalförderung erheblich draufgesattelt und allen Kliniken in NRW insgesamt einmalig mehr als 250 Millionen Euro zusätzlich an Mitteln zur Verfügung gestellt.

## **Krankenhausstrukturfonds**

Die zweite wesentliche Säule wird der neue Krankenhausstrukturfonds bilden. Der Bund hat sich entschlossen, den Bundesstrukturfonds weiterzuführen. Dies begrüßen wir sehr. Insgesamt stehen damit ab 2019 jährlich (mit Landesanteil) rund 210 Mio. € für nordrhein-westfälische Krankenhäuser zur Verfügung, d. h. 840 Mio. € für die Jahre 2019 bis 2022.

Das Land beabsichtigt, diese Mittel gezielt einzusetzen, um strukturverbessernde Maßnahmen zu fördern. Im Fokus stehen hier insbesondere trägerübergreifende Projekte, um Doppelstrukturen zu beseitigen und die Versorgungsqualität zu erhöhen.

Dieser Schwerpunkt, der für die Förderperiode in 2019 und 2020 gelten soll, wurde aktuell mit den Krankenkassen in einer „Gemeinsamen Erklärung“ vereinbart. Auf unserer Homepage ist diese auch veröffentlicht.

Auf diese Weise soll die Krankenhauslandschaft mit Hilfe der Strukturfondsmittel weiterentwickelt und zukunftsfähig gemacht werden.

## **Einzelförderung**

Das dritte Förderinstrument zur Investitionskostenfinanzierung in Nordrhein-Westfalen stellt die Einzelförderung dar. Diese hat die Landesregie-

rung mit dem Entfesselungspaket I in 2018 für Krankenhäuser (wieder) eingeführt. Die Einzelförderung ergänzt damit die bewährte Pauschalförderung.

2018 lag der Schwerpunkt auf den seltenen Erkrankungen mit einem besonderen Fokus auf Kinder und Jugendliche (33 Mio. Euro). Im Fokus der Förderung stehen 2019 zwei Förderkriterien:

1. der Abbau doppelt vorgehaltener Leistungsstrukturen und
2. die nachhaltige Stärkung der Leistungsstrukturen in ländlichen Versorgungsgebieten.

Aber es gibt in NRW auch Landschaften, in denen eher eine Unterversorgung zu befürchten ist. Diese Regionen dürfen nicht aus dem Blick verloren werden und müssen gestärkt werden. So soll eine Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ländlichen Raum erreicht werden. Ziel ist dabei stets die Erhöhung der Strukturqualität durch Strukturveränderungen.

In 2019 stehen rund 66 Millionen Euro für die Einzelförderung bereit.

## Schluss

Mit dem neuen Krankenhausplan und den Förderinstrumenten werden wir zentrale Weichen stellen, um Veränderungen in der Krankenhauslandschaft anzustoßen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche der Tagung einen guten Verlauf mit spannenden Diskussionen.