



ÄRZTEGESELLSCHAFT  
DES KANTONS BERN  
SOCIÉTÉ DES MÉDECINS  
DU CANTON DE BERNE

Amthausgasse 28  
CH-3011 Bern  
T 031 330 90 00  
info@berner-aerzte.ch

## **A-Post**

Gesundheits-, Sozial- und  
Integrationsdirektion des Kantons Bern  
Generalsekretariat  
Rathausplatz 1  
Postfach  
3000 Bern 8

Bern, 8. März 2023

## **Vernehmlassung i.S. Verordnung über die Zulassungsbeschränkung von Ärztinnen und Ärzten zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) im ambulanten Bereich (ZulaV)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die uns gewährte Möglichkeit, in vermerkter Sache Stellung zu nehmen, welcher wir nachfolgend nachkommen.

### **1. Allgemeines**

Die Aerztesgesellschaft des Kantons Bern (nachfolgend „BEKAG“ oder „wir“ / „uns“) kann den Sinn und Zweck der ZulaV nachvollziehen und ist sich bewusst, dass der Kanton Bern damit den bundesrechtlichen Vorgaben nachkommt.

Nur schwerlich nachzuvollziehen ist jedoch der geplante Zeitpunkt des Inkrafttretens der ZulaV. Der Bundesrat hat den Kantonen zur Umsetzung von Art. 55a KVG (Krankenversicherungsgesetz, SR 832.10) eine Übergangsfrist bis am 30. Juni 2025 gesetzt (Art. 9 Verordnung über die Festlegung der Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich, SR 832.107). Weshalb der Kanton Bern nun bereits mit einer kantonalen Umsetzung per Juli 2023 vorprescht, obwohl eine (rechtsgenügende) Datenlage (vgl. dazu nachfolgend Ziff. 2) noch nicht vorhanden ist, um die Höchstzahlen adäquat und bedarfsgerecht festzulegen, ist für die BEKAG nicht nachvollziehbar. Entsprechend lehnen wir den Entwurf der ZulaV in dieser Form ab.

Ein mögliches Alternativvorgehen bestünde u.E. darin, dass der kantonale Gesetzgeber per 1. Juli 2023 zunächst nur die Ordnungsgrundlage schafft, um die nötigen Daten erheben zu können, welche er für eine bedarfsgerechte Festlegung der Höchstzahlen benötigt. Die effektive Festlegung der Höchstzahlen und damit zusammenhängend die Zulassungsbeschränkung würden damit erst in einem zweiten Schritt in Kraft treten (beispielsweise per 1. Juli 2025).

Bekräftigt wird das Ausgeführte auch dadurch, dass die Urteilsbegründung aus dem Kanton Basel-Land noch ausstehend ist, wo das zuständige kantonale Gericht erwogen



hat, dass für die zu regelnde Materie ein Gesetz im formellen Sinn erforderlich sei. Auch wenn die relevante Passage durch den KVG-Gesetzgeber zwischenzeitlich angepasst worden ist (vgl. Ziff. 4 Vortrag GSI zur ZulaV vom 16. Januar 2023), birgt das vom Kanton Bern vorgesehene Vorgehen unnötige Risiken und damit möglicherweise für die betroffenen Organisationen wie die BEKAG auch einen unnötigen Aufwand bzw. einen Doppelaufwand, sollten auch die zuständigen Gerichte des Kantons Bern zum Schluss kommen, dass die Zulassungsbeschränkung einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn bedarf.

Sofern sich der Kanton Bern trotz des hiervoor Ausgeführten dazu entscheidet, die ZulaV in vorgesehener oder ähnlicher Form per 1. Juli 2023 zu erlassen, so fordert die BEKAG, dass bis eine rechtsgenügende und bedarfsgerechte Datenerhebung und -auswertung stattgefunden hat, mit Bandbreiten (vgl. Versorgungsgrad und Angebot Kanton Bern, Sonderauswertungen OBSAN und BSS) gearbeitet und der maximale Versorgungsgrad beispielsweise bei 110% festgesetzt wird, bevor die Zulassungsbeschränkung zum Tragen kommt. Damit kann u.a. verhindert werden, dass Fachgebiete zu Unrecht von einer Zulassungsbeschränkung betroffen werden, bei welchen gemäss den Berechnungen/Schätzung der GSI im Kanton Bern eine unbegründete Überversorgung besteht (so insbesondere in Bezug auf die Allgemeine Innere Medizin).

Zu begrüssen ist grundsätzlich, dass die Angebotsermittlung nach Verwaltungsregionen und nicht nach den Zahlen des Gesamtkantons erfolgt. Nichtsdestotrotz wäre eine detailliertere Angebotsermittlung zumindest wünschenswert. Dies deshalb, weil die Angebotsermittlung insbesondere für die Verwaltungsregion Bern-Mittelland zu wenig detailliert erscheint. So kann beispielsweise durchaus ein Bedarf an bestimmten Fachkräften z.B. in der Gantrisch-Region bestehen, wogegen im urbanen Gebiet der Stadt Bern eine Überversorgung vorherrscht.

## **2. Datengrundlage**

Wie anlässlich der Informationsveranstaltung vom 28. Februar 2023 durch die GSI ausgeführt wurde, ist aktuell noch keine genügende Datengrundlage vorhanden, welche eine transparente, sachgerechte und vor allem bedarfsgerechte Angebotsanalyse ermöglichen würde. Anlässlich der Informationsveranstaltung wurde ausgeführt, dass der Versorgungsgrad zumindest teilweise auf Schätzungen beruhe. Zudem stützen sich die Höchstzahlen gemäss Anhang 1 ZulaV auf einen schweizweiten Versorgungsgrad, der dem gesamtschweizerischen Durchschnitt entspricht. Eine solche Berechnungsgrundlage ist schon nur deshalb unhaltbar, weil damit nicht feststellbar ist, ob für eine Region eine Über- oder eine Unterversorgung besteht. Folge davon wäre, dass mögliche Unterversorgungen nicht detektierbar wären und möglicherweise in unterversorgten Disziplinen sogar eine Zulassungsbeschränkung vorgesehen würde. Bei einer derartigen schweizweiten Betrachtung werden zudem die kulturellen und demografischen Differenzen der Schweiz ausser Acht gelassen. Eine solche Berechnungsgrundlage wäre willkürlich.

Die BEKAG vertritt zudem allgemein die Meinung, dass ein derart schwerer Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit nur gestützt auf sachlich haltbaren, den Grundsätzen des Wettbewerbs unter Konkurrenten sachgerecht tragenden Kriterien erfolgen darf. Dies ist bei einer Zulassungsbeschränkung, welche zumindest teilweise auf Schätzungen beruht, nicht der Fall. Dies umso mehr nicht, als mit der Übergangsfrist bis zum 1. Juli 2025



genügend Zeit verbleiben würde, die nötige sachgerechte Datengrundlage zu ermitteln und gestützt auf diese die Vorgaben des KVG-Gesetzgebers umzusetzen.

### **3. Planungssicherheit**

Der Entwurf der ZulaV bedient sich an verschiedener Stelle in zeitlicher Hinsicht ungenauer Begrifflichkeiten. So sieht beispielsweise Art. 1 ZulaV eine „laufende“ Publikation der Vollzeitäquivalente, Art. 3 ZulaV „periodische“ Überprüfungen und Art. 4 ZulaV einen „sofortigen“ Zulassungsstopp vor.

Was unter diesen Begrifflichkeiten zu verstehen ist, erschliesst sich nicht aus der Verordnung. Im Hinblick auf die nötige Planungssicherheit z.B. beim Verkauf bzw. bei der Übernahme einer Arztpraxis, sind solch ungenaue Begrifflichkeiten ungenügend. Diesbezüglich erachtet die BEKAG eine Nachbesserung als unerlässlich. Sollte eine solche zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht möglich sein, so spricht dies zusätzlich für den Aufschub des (kompletten) Inkrafttretens der Verordnung per 1. Juli 2023.

Alternativ erachtet es die BEKAG als Möglichkeit, dass bei freiwerdenden Kontingenten mittels einer Prioritätenlisten vorgegangen wird, was der Planungssicherheit zuträglich wäre. Dies würde aber eine genaue Umschreibung der Kriterien voraussetzen, welche Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer unter welchen Voraussetzungen prioritär von freiwerdenden Kontingenten profitieren könnte.

Unseres Erachtens sind Situationen zu vermeiden, wo beispielsweise ein(e) Doppeltitelträgerin/Doppeltitelträger mit Tätigkeit im urbanen Gebiet (wo gegebenenfalls tendenziell immer noch eine Überversorgung besteht) von einem freiwerdenden Kontingent profitiert und ein anderer Leistungserbringer/eine andere Leistungserbringerin, welche(r) in einer Randregion tätig ist, keinen Doppeltitel besitzt und pensionshalber eine Praxis übernehmen möchte, leer ausgeht.

### **4. Ausnahmetatbestand**

Aktuell sieht die Verordnung keinen Ausnahmetatbestand vor. Auch wenn die BEKAG davon ausgeht, dass eine Ausnahmegewilligung auch ohne entsprechende Regelung gestützt auf die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze möglich sein sollte, wäre der Rechtssicherheit gedient, einen allgemeinen Ausnahmetatbestand in die ZulaV aufzunehmen. Dies aufgrund von mehreren möglichen Szenarien, wovon nachfolgend vier exemplarisch zu nennen sind:

- So kann es unseres Erachtens nicht sein, dass eine Leistungserbringerin/ein Leistungserbringer gestützt auf Art. 6 Abs. 3 ZulaV die Zulassung zur Tätigkeit zulasten der OKP verliert, weil sie/er zum Beispiel krankheitsbedingt ausfällt, ein Sabbatical macht oder aus anderen legitimen Gründen während einer längeren Periode als 12 Monate die Zulassungsbewilligung nicht benutzt. Sofern im entsprechenden Fachgebiet eine Zulassungsbeschränkung im Kanton Bern besteht, käme es diesfalls zu einem unsachgerechten Entzug der Berechtigung zulasten der OKP tätig sein zu können.
- Ebenso ist es beispielsweise denkbar, dass sich eine Leistungserbringerin/ein Leistungserbringer aufgrund der Situation am Arbeitsplatz gezwungen sieht



(bspw. aufgrund von Mobbing), die Arbeitsstelle zu kündigen. Auch in solchen Fällen geht es nicht an, dass die Berechtigung zur Tätigkeit zulasten der OKP verloren geht, wenn im entsprechenden Fachbereich eine Zulassungsbeschränkung besteht.

- Das Fehlen einer Ausnahmeregelung kann Gemeinschaftspraxen in den Konkurs treiben: Werden beispielsweise in einer Gemeinschaftspraxis innert absehbarer Zeit mehrere Leistungserbringerinnen/Leistungserbringer pensioniert und können diese aufgrund der Zulassungsbeschränkung nicht ersetzt werden, so ist die Praxis aufgrund der Infrastrukturkosten möglicherweise nicht mehr tragbar und zur Schliessung gezwungen. Dies kann nicht dem Willen des KVG-Gesetzgebers entsprechen. Darüber hinaus wären im genannten Beispiel die verbleiben Leistungserbringerinnen/Leistungserbringer, welche sich alsdann eine neue Stelle suchen müssten, gleichsam unberechtigt und willkürlich von der Zulassungsbeschränkung betroffen.
- Schliesslich ist für den Fall, dass das Ändern der Rechtsform einer Praxis (z.B. von einer Einzelfirma zu einer Aktiengesellschaft) nicht unter die Besitzstandsregelung zu subsumieren sein sollte, eine Ausnahmeregelung vorzusehen. Es geht nicht an, dass die Inhaberin/der Inhaber eine Praxis, welche eben beispielsweise als Einzelfirma organisiert ist und die in eine Aktiengesellschaft umgewandelt wird, ihre/seine OKP-Abrechnungsberechtigung verliert und sodann möglicherweise von der Zulassungsbeschränkung betroffen ist. Eine solche Regelung würde nach Ansicht der BEKAG in unzulässiger Weise in die Wirtschaftsfreiheit der betroffenen Personen eingreifen.

Die BEKAG begehrt deshalb die Aufnahme einer allgemeinen Ausnahmeregelung in die ZulaV für begründete Fälle.

## 5. Sanktionierung

Die BEKAG vertritt die Auffassung, dass es der Sanktionsbestimmung in Art. 10 ZulaV an einer genügenden gesetzlichen Grundlage fehlt. Ohne eine solche ist die Verordnungsbestimmung mangels Durchsetzbarkeit zu streichen. Zudem verstösst Art. 7 Abs. 3 ZulaV gegen Bundesrecht und ist ebenfalls ersatzlos zu streichen.

Freundliche Grüsse

## AERZTEGESELLSCHAFT DES KANTONS BERN

Die Präsidentin

Dr. med. Esther Hilfiker

Der Sekretär

Dr. iur. Thomas Eichenberger, Fürsprecher