

# Zulassungsstopp verlängert – Informationen für die Ärztinnen und Ärzte, die noch keine Praxis eröffnet haben\*

Hanspeter Kuhn, stv. Generalsekretär FMH

Seit 2002 gibt es den Zulassungsstopp. Das Parlament hat am 8. Oktober 2004 mit einer Zwischenrevision des KVG dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben, den Zulassungsstopp um drei Jahre zu verlängern. Und es hat vorgesehen, dass nicht benützte Zulassungen nach einer vom Bundesrat festzusetzenden Frist dahinfallen sollen. Der revidierte Art. 55a KVG [1] lautet so (Ergänzungen vom Oktober 2004 *kursiv*):

Art. 55a KVG Einschränkung der Zulassung zur Tätigkeit zu Lasten der Krankenversicherung

1 Der Bundesrat kann für eine befristete Zeit von bis zu drei Jahren die Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nach den Artikeln 36–38 von einem Bedürfnis abhängig machen. Er legt die entsprechenden Kriterien fest. *Er kann diese Massnahme einmal erneuern.*

2 Die Kantone sowie die Verbände der Leistungserbringer und der Versicherer sind vorher anzuhören.

3 Die Kantone bestimmen die Leistungserbringer nach Absatz 1.

4 *Eine erteilte Zulassung verfällt, wenn nicht innert bestimmter Frist von ihr Gebrauch gemacht wird. Der Bundesrat legt die Bedingungen fest.*

\* Hinweis: der Text ist nicht als politischer Kommentar gedacht. Ziel ist ausschliesslich die Information der betroffenen Ärzte und Ärztinnen.

1 Der Gesetzestext ist in Kraft seit 1. Januar 2005. [www.admin.ch/ch/d/sr/832\\_10/a55a.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/832_10/a55a.html).

2 Pressemitteilung [www.admin.ch/cp/d/4294331f\\_1@fwsrv.html](http://www.admin.ch/cp/d/4294331f_1@fwsrv.html). Fundstelle Verordnung [www.bag.admin.ch/kv/projekte/d/index.htm](http://www.bag.admin.ch/kv/projekte/d/index.htm), franz [www.bag.admin.ch/kv/projekte/f/index.htm](http://www.bag.admin.ch/kv/projekte/f/index.htm).

Korrespondenz:  
Hanspeter Kuhn, Fürsprecher  
FMH  
Elfenstrasse 18  
Postfach 170  
CH-3000 Bern 15  
Tel. 031 359 11 11  
Fax 031 359 11 12

E-Mail Sekretariat Rechtsdienst:  
[lex@hin.ch](mailto:lex@hin.ch).

## Dahinfallen bereits erteilter Zulassungen – wann?: 4. Januar bzw. 4. Juli 2006

Der Bundesrat hat die Frist für den Verfall bereits erteilter Zulassungsbewilligungen auf sechs Monate ab Inkrafttreten der Revision festgesetzt. Diese Frist läuft also am 3. Januar 2006 ab. (Art 3a Abs. 1 in Verbindung mit Art. 5 der revidierten Verordnung).

Der Bundesrat hat gleichzeitig festgelegt, dass die Kantone diese Frist

- generell auf zwölf Monate *erstrecken können*, also bis zum 3. Juli 2006 (Art. 3 Abs. 2 der revidierten Verordnung);
- und dass sie die Frist (über die normale festgelegte Zeit von sechs bzw. zwölf Monaten hinaus) *im Einzelfall auf Antrag* von Ärztin oder Arzt *erstrecken können*. Voraussetzung dafür ist, dass die Frist «aus wichtigen Gründen, insbesondere wegen Krankheit, Mutterschaft oder Weiterbildung, nicht eingehalten werden» kann. (Art. 3 Abs. 3 der revidierten Verordnung).

## Dahinfallen bereits erteilter Zulassungen – für wen?: nach dem Willen des Bundesrats auch für die vielen Ärztinnen und Ärzte, die ihre Praxisbewilligung vor dem 4. Juli 2002 beantragt und bisher nicht benützt haben – offen: Praxis der Kantone?

Diese Frage war im Vernehmlassungsverfahren unklar und umstritten. Der Bundesrat hat nun – in Verschlechterung des damals schon schlechten Verordnungsentwurfs, auf den sich Rechtsberatungen gestützt hatten – klargemacht, wie er das Gesetz verstanden haben möchte: Auch die rund 2000 Ärztinnen und Ärzte, die noch vor dem 4. Juli 2002 eine kantonale Berufsausübungsbewilligung beantragt (und vorher oder nach dem 4. Juli 2002 erhalten) haben, sollen nach seinem Wunsch das Dahinfallen der Bewilligung bei Nichtbenützung riskieren.

## Der Zulassungsstopp gilt bis längstens 3. Juli 2008

Der Bundesrat hat nun am 25. Mai 2005 die Verlängerung des Zulassungsstopps um höchstens drei Jahre beschlossen [2]. Diese revidierte Verordnung tritt am 4. Juli 2005 in Kraft. Sie gilt somit bis längstens 3. Juli 2008 (oder bis zum Inkrafttreten einer Ersatzlösung in einem revidierten KVG).

### Kommentar

Es ist offen, ob diese Frage dereinst gerichtlich überprüft wird. Für die bundesrätliche Interpretation des KVG-Textes sprechen einzelne Voten im Parlament – dagegen spricht aber der Wortlaut des KVG 55a: Zulassungen gab es vor dem 4. Juli 2002 noch gar keine, es gab nur Praxisbewilligungen. Wie der Richter entscheiden würde oder wird, ist schwierig vorauszusagen.

Klar ist aber, dass die Kantone letztlich am Drücker sind für die Frage, wie sie den Gesetzestext lesen und anwenden, denn gemäss Gesetz erlässt der Bund die «Kriterien» (KVG 55a Abs. 1) und die Kantone wenden sie an (Abs. 3). So haben Kantone der Romandie in einer Vorvernehmlassung die Absicht bekundet, sich nach dem Gesetzeswortlaut zu richten und vor dem 4. Juli 2002 beantragte Bewilligungen in keinem Fall dahinfallen zu lassen – schon nur aus dem einfachen Grund, weil sie kein Interesse haben, dass ihre erfahrenen Assistenten und Oberärztinnen nun vor Fristablauf überstürzt in die Praxis gehen müssen, um ihre Rechte nicht zu verlieren.

### Was bleibt gleich?: Die Kantone sind letztlich frei, ob und wie sie den Zulassungsstopp anwenden (das entschärft die Fristenfrage)

Nicht geändert hat der Bundesrat Art. 2 der Verordnung [3]. Damit gilt weiterhin, was er in den Erläuterungen zum Verordnungsentwurf schon angekündigt hatte:

«3. Grundsätze der Verordnung  
Die Grundsätze der heute geltenden Verordnung werden beibehalten. Die Kantone dürfen demnach gestützt auf Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a der VO bestimmen, dass für eine oder mehrere Kategorien von Leistungserbringern die in Artikel 1 festgelegte Höchstzahl nicht gilt. Wenn eine Beschränkung für Leistungserbringer besteht, so können die Kantone nach Artikel 3 Ausnahmezulassungen für Leistungserbringer aussprechen, sofern in dieser Kategorie eine Unterversorgung besteht. Mit diesem Kriterium ist es den Kantonen jederzeit möglich, z.B. bei regionaler Unterversorgung oder für ländliche Gebiete, in denen allenfalls ein Mangel an Leistungserbringern besteht, trotz Zulassungsstopp Zulassungsbewilligungen zu erteilen.» [4]

Der Bundesrat hat im Anhang die Höchstzahlen revidiert. Diese sind aber für die Kantone keine fixe Grenze, «sondern bilden für die Kantone einen Indikator für die Beurteilung im Einzelfall.» [5]

Das heisst: Die Kantone sind heute und auch nach dem 4. Juli 2005 frei, ob und wie sie den Zulassungsstopp anwenden: Sie können für die ganze Medizin oder für einzelne Spezialitäten auf das Instrument des Zulassungsstopps verzichten.

### Übernahme Einzelpraxis durch zwei Ärztinnen/Ärzte in Teilzeitarbeit? – Kantone sollen es richten

Das Parlament hatte verlangt, dass der Bundesrat die Übernahme einer Einzelpraxis gemeinsam durch mehr als einen Arzt oder eine Ärztin ermöglichen solle, weil bekanntlich die Arbeitszeit- und Familienmodelle ändern. Und Bundesrat Couchepin hatte dies auch zugesagt, wie das Votum von Liliane Maury Pasquier (SP, GE) zeigte:

«Nous souhaitons toutefois que cette mesure soit mise en œuvre sans pénaliser les médecins qui sont prêts, par exemple, à reprendre à plusieurs le cabinet d'un médecin partant à la retraite – donc avec une certaine souplesse. Lors des débats en commission, le Conseiller fédéral Couchepin nous a assuré que tel serait bien le cas et je pense qu'il nous le confirmera tout à l'heure.» [6]

Der Bundesrat hat sich nun darum foutiert, sein Wort zu halten und selbst eine Lösung zu suchen. Dieses Thema wird von ihm im Verordnungstext und den Erläuterungen vom 25. Mai 2005 schlicht nicht erwähnt. (Dies wird das Vertrauen der jüngeren Ärztinnen und Ärzte in Zusagen des Bundesrats nicht fördern. Jedes Land wird langfristig die Medizin haben, die es verdient; die Patienten werden es der Politik zu danken wissen.)

Massgebend bleibt damit, was er bei Präsentation des Entwurfs im März 2005 in den Erläuterungen geschrieben hat. Er schiebt den Auftrag für die «certaine souplesse» an die Kantone weiter:

«Wie bereits einleitend festgehalten, stellt die vorliegende Verordnung eine befristete Regelung dar. Bereits bei der Festlegung, wie eine Vollzeitbeschäftigung überhaupt defi-

3 «Art. 2 Ausgestaltung der Regelung durch die Kantone

I Die Kantone können vorsehen, dass:

a. die in Artikel 1 festgelegte Höchstzahl für eine oder mehrere Kategorien von Leistungserbringern nicht gilt;  
b. in einer oder mehreren Kategorien von Leistungserbringern keine neuen Zulassungen zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung erteilt werden, solange die Versorgungsdichte nach Anhang 2 im betreffenden Kantonsgebiet höher als in der Grossregion, zu welcher der Kanton nach Anhang 2 gehört, oder höher als in der Schweiz ist.

II Sie berücksichtigen die Versorgungsdichte in den Nachbarkantonen, in der Grossregion, zu welcher sie nach Anhang 2 gehören, und in der Schweiz.» [www.admin.ch/ch/d/sr/832\\_103/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/832_103/index.html).

4 Erläuterungen zum VO-Entwurf, März 2005, Seite 2.

5 Erläuterungen Bundesrat 25. 5. 2005, letzte Seite.

6 Amtl. Bulletin NR 29. September 2004, Seite 1507.

niert werden könnte, beispielsweise über die zeitliche Beschäftigung (Sollstunden) oder den Abrechnungsbetrag zu Lasten des KVG, sind grundsätzliche Fragestellungen zu beantworten. Weder über Sollstunden noch über die Abrechnungshöhe lässt sich ein Kriterium finden, welches im Rahmen dieser Verordnung praktikabel und kurzfristig umsetzbar wäre. Daher wird auf eine Regelung verzichtet, zumal auch in den gesetzlichen Bestimmungen keine Voraussetzung einer Vollzeittätigkeit für selbstständig erwerbende Personen besteht. Demgegenüber *ist es den Kantonen freigestellt und sie sind auch aufgefordert, der teilzeitlichen Ausübung einer Tätigkeit im Rahmen ihrer Bewilligungen Rechnung zu tragen.*» [Hervorhebung FMH] [7]

### Schlussfolgerungen – Praktische Empfehlungen

1. Wer eine Zulassung hat und sein Praxisprojekt vor dem 3. Januar 2006 verwirklichen kann, hat mit Sicherheit kein Problem.
2. Wer eine Zulassung hat und sein Praxisprojekt erst später realisieren kann, soll sich mit der Gesundheitsdirektion des Kantons [8] in Verbindung setzen und eine verbindliche schriftliche Stellungnahme verlangen.

Zur Erinnerung: Die Kantone sind frei, für welche Fachbereiche sie den Zulassungsstopp überhaupt anwenden – sie haben also sowieso «plein pouvoir». Und sie können die generelle Frist für alle Ärzte vor Praxiseröffnung auf den 3. Juli 2006 erstrecken und im Einzelfall die Frist noch mehr verlängern.

Das heisst: Was wirklich gilt, sagt nicht der Bundesrat, sondern der Kanton.

3. Wer eine Zulassung hat, aber die eigene Praxis noch nicht eröffnet hat und keine für ihn befriedigende Stellungnahme des Kantons erwirken kann, die ihm die nötige Sicherheit für sein Praxisprojekt gibt, soll die von uns verschiedentlich erwähnten Schritte unternehmen, um seine Rechtsposition für einen allfälligen Streitfall möglichst gut zu sichern: Also vor Ablauf der generellen Frist (also je nach Kanton bis zum 3. Januar oder aber 3. Juli 2006) einige Patienten in eigenem Namen und auf eigene Rechnung behandeln.
4. Wer keine Zulassung hat, kann nach dem Willen des Parlaments und auch nach der Praxis der Kantone eine eigene Zulassung bei Niederlassung in unterversorgten Gebieten erhalten, oder aber die Zulassung eines Arztes übernehmen, der die Praxis übergibt. Dass nach dem Willen des Parlaments Übernahmen einer Einzelpraxis zu zweit möglich sein sollen, haben wir oben bereits erwähnt.

7 Erläuterungen zum VO-Entwurf, Seite 6, Ziff. 3.1.3.

8 Die GD-Adressen sind hier zu finden: [www.fmh.ch/ww/de/pub/awf/weiterbildung/europa/anhang4.htm](http://www.fmh.ch/ww/de/pub/awf/weiterbildung/europa/anhang4.htm).