

Newsletter Nr.

188

---

Am 18. Januar 2023 entschied das Kantonsgericht Basel-Landschaft, dass der **Baselbieter**  
**Ärztstopp rechtswidrig** ist. Nun liegt die schriftliche Urteilsbegründung vor.

Der Befund des Gerichts ist eindeutig: Die Kantone müssen den Ärztstopp in einem Gesetz regeln.



Von **Daniel Staffelbach**  
Rechtsanwalt  
Partner  
Telefon +41 58 658 56 50  
daniel.staffelbach@walderwyss.com



**Martin Zobl**  
Dr. iur., LL.M., Rechtsanwalt  
Partner  
Telefon +41 58 658 55 35  
martin.zobl@walderwyss.com



und **Michael Schmassmann**  
M.A. HSG in Law, Rechtsanwalt  
Associate  
Telefon +41 58 658 52 59  
michael.schmassmann@walderwyss.com

Im Amtsblatt Nr. 14 vom 7. April 2022 veröffentlichte der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft die Verordnung über die Zulassung von Leistungserbringern im ambulanten Bereich (Zulassungs-VO). Sie regelt einerseits das Zulassungsverfahren für Leistungserbringer zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Art. 36 KVG) und andererseits die Festlegung der bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Versorgung anhand einer Obergrenze für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich (Art. 55a KVG). Diese Verordnung wurde von der Beschwerdeführerin beim Kantonsgericht Basel-Landschaft mit Beschwerde angefochten. Die Beschwerdeführerin machte geltend, der Landrat hätte die Regelungen in einem Gesetz im formellen Sinn erlassen müssen. Bei der Zulassungs-VO handle es sich um einen wichtigen Rechtserlass, weil sie massgeblich in die Rechtsstellung der Leistungserbringer eingreife, finanzielle Auswirkungen für einzelne Leistungserbringer habe und die Versorgung der Bevölkerung gefährden könne.

Der Regierungsrat argumentierte, Art. 55a KVG und Art. 9 der Verordnung über die Festlegung der Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich (HZV) gäben den Kantonen umfassend vor, wie sie vorzugehen hätten. Demzufolge stelle die kantonale Regelung unselbständiges Ordnungsrecht dar. Dieses stütze sich auf eine Ermächtigung in höherrangigen Erlassen, im KVG und in der HZV, welche dem Kanton keinen Gestaltungsspielraum einräumen würden. Darüber hinaus spreche auch der temporäre Charakter der den Kantonen in Art. 9 HZV eingeräumten Regelungsmöglichkeit (Bezeichnung als Übergangsbestimmung und Befristung) dafür, dass die Kantone kein eigenes Gesetz erlassen müssten, um davon Gebrauch zu machen.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zum altrechtlichen Art. 55a aKVG hatte der Bundesrat eine unmittelbar anwendbare bundesrechtliche Zulassungsregelung aufgestellt, die im Einzelfall von den Kantonen vollzogen wurde und durch entsprechende Ausführungsverordnungen nur noch konkretisiert werden konn-

te. Damit handelte es sich bei den darauf erlassenen Ausführungsbestimmungen der Kantone um unselbständiges Ausführungsrecht, welches keiner zusätzlichen formell-gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht bedurfte.

Die neue Zulassungsregelung entspricht dem jedoch nicht mehr. Gemäss Erwägungen des Kantonsgerichts (s. E. 4.3.3. ff) wird in der Botschaft KVG zur Interventionsebene der Zulassungsbeschränkung ausgeführt, dass die Revision den Kantonen die Möglichkeit geben solle, die Versorgung selbst gemäss ihrem Bedarf zu regulieren. Der Bundesrat lege zwar auf dem Verordnungsweg methodische Grundsätze und zusätzliche Kriterien für die Bestimmung der Höchstzahlen fest, die Zahlen selbst würden jedoch nicht mehr von ihm festgesetzt. Schliesslich werde in der Botschaft ausgeführt, dass neu die Kantone jede weitere Zulassung in einem bestimmten medizinischen Fachgebiet sofort stoppen könnten, unabhängig von den festgelegten Höchstzahlen. Die Kantone würden somit über ein neues Instrument für eine rasche und wirksame Kosteneindämmung verfügen, wobei sie eine verfassungsmässige Pflicht hätten, allen Zugang zu einer ausreichenden und guten medizinischen Grundversorgung zu gewährleisten (Botschaft KVG, BBI 2018 3139 f.).

Zu Art. 55a Abs. 1 E-KVG werde ausdrücklich ausgeführt, so das Kantonsgericht, dass die Kantone mit dieser Bestimmung die Kompetenz erhalten würden, die Anzahl Ärztinnen und Ärzte, die Leistungen im ambulanten Bereich erbringen, in einem oder mehreren medizinischen Fachgebieten oder in bestimmten Regionen auf eine Höchstzahl zu beschränken. Analog zur Spitalplanung könne der Bundesrat methodische Grundsätze und Kriterien für die Festlegung der Höchstzahlen festlegen, um eine möglichst einheitliche Anwendung unter den Kantonen zu fördern, ohne jedoch deren Handlungsspielraum übermässig einzuschränken (Botschaft KVG, BBI 2018 3158).

Das Kantonsgericht zeigte auf, dass Art. 53 aKVG unter anderem vorsah, dass gegen Beschlüsse der Kantonsregierun-

gen nach Art. 55a aKVG beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden könne. Art. 53 KVG regelt weiterhin, welche Beschlüsse der Kantonsregierungen beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können, wobei die Beschlüsse der Kantonsregierungen nach Art. 55a KVG dort nicht mehr erwähnt werden. Auf Seite 3158 der Botschaft KVG werde zu Art. 53 Abs. 1 des Entwurfs zur Änderung des KVG (E-KVG) ausgeführt, dass Art. 55a E-KVG und allfällige vom Bundesrat aufgrund von Art. 55a Abs. 2 E-KVG erlassene Bestimmungen nicht mehr direkt anwendbar seien. Das kantonale Recht lege nun die Voraussetzungen für die Zulassungsbeschränkung im Rahmen des Bundesrechts autonom fest. Das aufgrund von Art. 55a E-KVG erlassene kantonale Recht bilde demzufolge nicht mehr unselbstständiges kantonales, sondern selbstständiges kantonales Ausführungsrecht. Verfügungen nach Art. 55a E-KVG seien in Zukunft vor einem kantonalen Gericht anfechtbar, deren Entscheide wiederum gestützt auf Art. 86 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 82 lit. a des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 mittels Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor dem Bundesgericht angefochten werden könnten. Aus diesem Grund könne auf die Nennung von Art. 55a E-KVG in Art. 53 Abs. 1 E-KVG verzichtet werden (Botschaft KVG, BBI 2018 3158).

Das Kantonsgericht hielt weiter fest, der Bundesgesetzgeber habe den Kantonen mit der Übergangsbestimmung von Art. 9 HZV nicht die Möglichkeit eingeräumt, kurzfristig auf Verordnungsstufe eine temporäre Regelung zu erlassen. Dazu fehle eine ausdrückliche Ermächtigung der Kantonsregierungen durch den Bundesgesetzgeber im KVG und in der HZV. Es sei somit nicht ersichtlich, so das Kantonsgericht, dass das Bundesgesetz bzw. die Bundesverordnung die Kantonsregierungen ermächtigt hätte, den Vollzug der KVG-Revision - auch nicht für eine temporäre Regelung - auf dem Verordnungsweg zu regeln. Vielmehr fehle im revidierten KVG und in

Art. 9 HZV eine förmliche Verordnungskompetenz der Kantonsregierungen.

Schliesslich prüfte das Kantonsgericht, in welche Form Bestimmungen über die kantonale Zulassungsbeschränkung zu kleiden sind. Das Legiitätsprinzip gebiete es, grundlegende und wichtige Bestimmungen in der Form des Gesetzes zu erlassen. Der Regierungsrat sei hierzu nicht befugt, zumal kein Grund für den Erlass von Notverordnungsrecht bestehe. Die kantonale Festlegung von Höchstzahlen der zulasten der OKP tätigen Ärztinnen und Ärzte (Art. 55a Abs. 1 KVG) und die mögliche Anordnung eines Zulassungsstopps in einem bestimmten Fachgebiet (Art. 55a Abs. 6 KVG) würden wichtige und grundlegende Entscheide bzw. Bestimmungen darstellen. Die kantonalen Regelungen müssen daher laut Gericht in ihren Grundzügen in die Form eines Gesetzes gekleidet werden.

#### Fazit

Das Kantonsgericht hat überzeugend begründet, dass die angefochtene Zulassungs-VO des Kantons Basel-Landschaft selbstständiges kantonales Recht darstellt, bei dessen Ausgestaltung den Kantonen ein nicht unbeachtlicher Handlungsspielraum zukommt. Der Bundesgesetzgeber hat im revidierten KVG und in der HZV weder eine generelle Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Kantonsregierungen noch eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen für vorläufige Regelungen an die Kantonsregierungen vorgenommen. Auch aus der "lediglich" zweijährigen Umsetzungsfrist und dem temporären Charakter lassen sich keine Kompetenzen der Kantonsregierungen ableiten. Bei der Regelung des Zulassungsverfahrens und der Umsetzung der Zulassungsbeschränkungen hat der Kanton grundlegende und wichtige Bestimmungen zu treffen, weshalb sie in der Form eines Gesetzes zu erlassen sind. Damit werden fast alle Kantone ihren Gesetzgebungsprozess im Zusammenhang mit Art. 55a KVG überdenken müssen.

Das Urteil kann [hier](#) eingesehen werden.

Der Walder Wyss Newsletter kommentiert neue Entwicklungen und wichtige Themen des Schweizer Rechts. Die darin enthaltenen Informationen und Kommentare stellen keine rechtliche Beratung dar, und die erfolgten Ausführungen sollten nicht ohne spezifische rechtliche Beratung zum Anlass für Handlungen genommen werden.

© Walder Wyss AG, Zürich, 2023