

BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2024 11 vom 2. Juni 2025

BE Verwaltungsgericht, 2025-06-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/be_verwaltungsgericht_100_2024_11

FR: BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2024 11 du 2 juin 2025

IT: BE_VERWALTUNGSGERICHT 100 2024 11 del 2 giugno 2025

Erwägungen

E. 1.1

Das Verwaltungsgericht beurteilt als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide, die sich auf öffentliches Recht stützen (Art. 74 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]). Es beurteilt ferner kantonal letztinstanzlich Beschwerden betreffend kantonale Wahl- und Abstimmungssachen nach den Vorschriften des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) sowie betreffend kommunale Erlasse, Wahl- und Abstimmungssachen sowie (weitere) kommunale Beschlüsse (Art. 74 Abs. 2 VRPG). Es prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (Art. 3 Abs. 4 und Art. 20a VRPG; statt vieler BVR 2021 S. 349 E. 1.1; Michel Daum bzw. Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 3 N. 22 bzw. Art. 74 N. 19).

E. 1.2

Fraglich ist, ob ein taugliches Anfechtungsobjekt vorliegt. Die Beschwerde richtet sich im Hauptstandpunkt gegen Art. 2 Abs. 3 und 4 ZulaV. Die Beschwerdeführer gehen davon aus, dass es sich bei diesen Vorschriften um generell-konkrete Anordnungen des Regierungsrats handle (Allgemeinverfügung). Das Verwaltungsgericht sei zur Überprüfung solcher Anordnungen zuständig (Beschwerde S. 5 ff.). Der Kanton Bern argumentiert hin-

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.05.2025, Nr. 100.2024.11U, Seite 6 gegen, es sei von generell-abstrakten Bestimmungen auszugehen (kantonaler Erlass). Sie könnten nicht beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Beschwerdeantwort, act. 5).

E. 1.3

Aus der Zuständigkeitsbestimmung von Art. 74 VRPG ergibt sich, dass beim Verwaltungsgericht (Individual-)Verfügungen anfechtbar sind. Hingegen kennt der Kanton Bern auf kantonaler Ebene keine abstrakte Normenkontrolle kantonalen Erlasse (vorne E. 1.1; vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 74 N. 86 ff.). Dafür steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zur Verfügung (vgl. Art. 82 Bst. b und Art. 87 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Allgemeinverfügungen stehen zwischen Erlass und (Individual-)Verfügung; sie haben das Merkmal des generellen Charakters mit den Rechtssätzen gemein, dasjenige der Konkretetheit des Regelungsobjekts mit den Verfügungen (vgl. BGE 134 II 272 E. 3, 125 I 313 E. 2a; Markus Müller, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 49 N. 13). Sie können begriffsnotwendig ohne konkretisierende Anordnung angewendet werden und werden daher den gewöhnlichen Verfügungen gleichgestellt, womit sie sich durch direkte Anfechtbarkeit kennzeichnen (BGE 125 I 313 E. 2b und 4, 134 II 272 E. 3.2; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 60

N. 37). Für die Frage, ob ein taugliches Anfechtungsobjekt vorliegt, ist daher entscheidend, ob Art. 2 Abs. 3 und 4 ZulaV als Allgemeinverfügung oder Erlass zu qualifizieren sind.

E. 2.1

Die Allgemeinverfügung legt Rechte oder Pflichten für ein (anonymes) Personenkollektiv fest und bezieht sich auf ein konkretes Anordnungsobjekt (generell-konkret). Der Adressatenkreis einer Allgemeinverfügung ist typischerweise offen und umfasst auch künftige, im Verfügungszeitpunkt noch nicht bekannte Adressatinnen und Adressaten. Seltener weist die Allgemeinverfügung einen geschlossenen Adressatenkreis auf (zum Ganzen Markus Müller, a.a.O., Art. 49 N. 13 mit Hinweisen). Das Strukturelement «konkret» bringt zum Ausdruck, dass die Allgemeinverfügung Rechte und

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.05.2025, Nr. 100.2024.11U, Seite 7 Pflichten mit Bezug auf einzelne individuell bestimmte Sachen gegenständlicher oder nichtgegenständlicher Natur regelt. Entscheidend ist somit die Bestimmtheit des Anordnungsobjekts (vgl. BGer 1C_109/2022 vom 28.8.2023, in ZBl 2025 S. 255 E. 4.2 f.). Als Anordnungsobjekt gilt jene Sache gegenständlicher oder nichtgegenständlicher Natur, auf die sich die den Adressatinnen und Adressaten auferlegten Rechte oder Pflichten beziehen. Verlangt wird, dass es sich beim Anordnungsobjekt um eine einzelne Sache handelt (Tschannen/Müller/Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 28 N. 691 ff. mit Hinweisen; Tobias Jaag, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, in ZBl 1984 S. 433 ff., 444). Beansprucht eine staatliche Anordnung für eine unbestimmte Vielzahl an Adressatinnen und Adressaten sowie Tatbeständen Verbindlichkeit, d.h. ohne Rücksicht auf einen Einzelfall, handelt es sich bei ihr um einen Erlass bzw. Rechtssatz (BGE 151 I 19 E. 6.1, 135 II 38 E. 4.3 mit Hinweisen).

E. 2.2

Die Abgrenzung der Allgemeinverfügung gegenüber anderen Handlungsformen, insbesondere der Verordnung, gestaltet sich bisweilen komplex. Ursächlich dafür ist, dass sich das Strukturmerkmal «konkret» teilweise nicht leicht von einer abstrakten Anordnung unterscheiden lässt (Daniela Thurnherr, Allgemeinverfügungen im Kontext von Covid-19, in Arthur Brunner et al. [Hrsg.], *nomos peithou – gehorche den Gesetzen, Liber amicorum* für Hansjörg Seiler, 2022, S. 337 ff., 341). Das Bundesgericht behandelte das Reit- und Fahrverbot über rund 50 Kilometer entlang den Tössufern als Allgemeinverfügung, weil es sich auf einen bestimmten, wenn auch langen Strassenabschnitt bezog. Entscheidend für die Qualifizierung als Allgemeinverfügung war, dass die Anordnung einen bestimmten Gegenstand aufwies, nämlich den genau feststehenden Weg; ein Fahrverbot für eine bestimmte Strecke ist deshalb konkret und aus diesem Grund keine Verordnung (vgl. BGE 101 Ia 73; dazu jüngst auch BGer 1C_109/2022 vom 28.8.2023, in ZBl 2025 S. 255 E. 4). Das gilt auch für andere lokale Verkehrsanordnungen wie Geschwindigkeitsbeschränkungen und Parkverbote. Tarife sind dagegen grundsätzlich als Verordnungen zu qualifizieren, wenn sie sich auf Leistungen beziehen, die in unbestimmter Zahl und Variation erbracht werden, wie etwa ein Taxitarif (BGer 2C_940/2010 vom 17.5.2011 E. 1) oder Studiengebühren einer staatlichen Hochschule (BGE 121 I 273; zum Ganzen Tobias Jaag, Die Verordnung im schweizerischen Recht, in ZBl 2011 S. 629 ff.,

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.05.2025, Nr. 100.2024.11U, Seite 8 631 f.). Erlasse liegen schliesslich auch bei Anordnungen vor, die aufgrund ihres

spezifischen Regelungsgehalts zwar nur für einen beschränkten Personenkreis relevant sind, aber dennoch eine unbestimmte Vielzahl von Sachverhalten normieren. So weist gemäss Bundesgericht die Änderung des Studienplans für die Abteilung Architektur der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) eine generell-abstrakte Struktur und damit Erlasscharakter auf (BGE 98 Ib 461; Daniela Thurnherr, a.a.O., S. 343).

E. 2.3

Die ZulaV regelt in Art. 2 Abs. 3 und 4 die Höchstzahlen pro medizinisches Fachgebiet und pro Region im Kanton Bern (vorne Bst. A). Gemäss dem Vortrag zur ZulaV basieren die Kriterien zur Festlegung der Höchstzahlen auf dem bestehenden Angebot und dem Versorgungsgrad je medizinischem Fachbereich und Region. Ein Versorgungsgrad von über 100 Prozent bedeutet, dass die Versorgung überdurchschnittlich bzw. kostenintensiver ist, als dies anhand der Patientinnen und Patienten zu erwarten gewesen wäre. Der Zulassungsstopp erfolgt allerdings erst bei einem Versorgungsgrad von 115 Prozent, um einen gewissen Wettbewerb zu ermöglichen, in den nächsten Jahren anstehende Pensionierungen abzufedern und erste Erfahrungen in der Umsetzung des Zulassungsstopps zu sammeln. Die Festlegung der Höchstzahlen soll periodisch an die aktuelle Versorgungssituation und die vom Bund periodisch berechneten Versorgungsgrade angepasst werden (Vortrag der GSI zur ZulaV vom 22.11.2023, einsehbar unter: <www.rr.be.ch>, Rubriken «Beschlüsse/Beschlüsse nach Direktion/GSI/2023» [nachfolgend: Vortrag ZulaV], S. 5). Die Höchstzahlen werden festgelegt, indem das Angebot an Ärztinnen und Ärzten aufgrund der Arbeitszeit der Ärztinnen und Ärzte in Vollzeitäquivalenten ermittelt wird (Vortrag ZulaV, S. 3 mit Verweis auf Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 23. Juni 2021 über die Festlegung der Höchstzahlen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Bereich [SR 832.107]).

E. 2.4

Zuständig für den Vollzug der ZulaV ist das Gesundheitsamt der GSI (Art. 5 ZulaV). Es prüft bei jedem Zulassungsgesuch, Gesuch um zusätzliche Einstellung von Ärztinnen und Ärzten oder Gesuch um Erhöhung des Beschäftigungsgrads einer Ärztin oder eines Arztes, ob überhaupt Vollzeitäquivalente verfügbar sind (vgl. Art. 1 Abs. 3 ZulaV und dazu Vortrag ZulaV, S. 4). Daraus erhellt, dass von den Höchstzahlen nicht nur eine unbestimmte

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.05.2025, Nr. 100.2024.11U, Seite 9 Vielzahl von Ärztinnen und Ärzte betroffen ist. Art. 2 Abs. 3 und 4 ZulaV regeln auch eine unbestimmte Vielzahl von Tatbeständen. Im Zeitpunkt des Erlasses der ZulaV war weder bestimmt noch bestimmbar, wie viele Bewilligungen zukünftig gestützt auf die erwähnten Bestimmungen erteilt werden, legt die Verordnung doch lediglich die Höchstzahlen im Sinn von Vollzeitäquivalenten fest und können alte Bewilligungen auslaufen und neue wieder hinzukommen. Auch die Reduktion oder die Erhöhung von Arbeitspensen einzelner Ärztinnen und Ärzte wirkt sich auf die verfügbaren Vollzeitäquivalente aus. Art. 2 Abs. 3 und 4 ZulaV beziehen sich daher nicht auf ein individuell bestimmtes Anordnungsobjekt. Nichts zu ihren Gunsten ableiten können die Beschwerdeführer im Übrigen aus den Ausführungen des Regierungsrats des Kantons Solothurn in der Botschaft zur Änderung des kantonalen Gesundheitsgesetzes (Beschwerde S. 7 f.). Danach ist die Anordnung eines «sofortigen» Zulassungsstopps in einem bestimmten medizinischen Fachgebiet gestützt auf Art. 55a Abs. 6 KVG als

Allgemeinverfügung zu betrachten (Botschaft und Entwurf des Regierungsrats des Kantons Solothurn zur Änderung des Gesundheitsgesetzes vom 12.12.2022, S. 12 einsehbar unter: <www.so.ch>, Rubriken «Parlament/Sessionen/März-Session 2023/3. Sitzung»). Im Gegensatz zur Festlegung von Höchstzahlen in der ZulaV wird mit diesem Zulassungsstopp in einem bestimmten Fachgebiet ein konkreter Lebenssachverhalt verbindlich geregelt.

E. 2.5

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer sind Art. 2 Abs. 3 und 4 ZulaV somit als (generell-abstrakte) Erlassbestimmungen und nicht als (generell-konkrete) Allgemeinverfügung zu qualifizieren. Dem im Eventualstandpunkt angesprochenen Art. 12 ZulaV, der nur das Inkrafttreten regelt, kommt in diesem Zusammenhang keine eigenständige Bedeutung zu. Kantonale Erlasse (hier: des Regierungsrats) können beim Verwaltungsgericht wie dargelegt nicht angefochten werden (vgl. vorne E. 1.3).

E. 2.6

An dieser Beurteilung ändert das Urteil 9C_37/2024 des Bundesgerichts vom 15. Januar 2025 nichts (Eingabe vom 25.3.2025, act. 17). Inwiefern das Bundesgericht die Auffassung vertreten haben soll, Art. 2 Abs. 3 und 4 ZulaV seien nicht als generell-abstrakter Erlass aufzufassen, ist nicht erkennbar. Im Gegenteil: Das Bundesgericht hält in diesem Urteil ausdrücklich fest, dass es sich bei der ZulaV um einen allgemeinen und abstrakten

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.05.2025, Nr. 100.2024.11U, Seite 10 Rechtsakt handelt, der auf kantonaler Ebene nicht angefochten werden könne. Deshalb sei die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht gemäss Art. 82 Bst. b BGG zulässig (E. 2.1 des Urteils). Vor diesem Hintergrund kann den Beschwerdeführern auch nicht gefolgt werden, soweit sie vorbringen, das Bundesgericht habe die Höchstzahlen von Art. 2 Abs. 3 und 4 ZulaV gar nicht überprüft und damit zum Ausdruck gebracht, dass es die erwähnten Bestimmungen als Allgemeinverfügung definiere. Die Höchstzahlen waren sehr wohl Gegenstand der höchstrichterlichen Überprüfung (vgl. insb. E. 12 und 13 des Urteils).

E. 3

Die Beschwerdeführer beantragen, es sei im verwaltungsgerichtlichen Verfahren eine mündliche Schlussverhandlung im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) durchzuführen (Beschwerde S. 2 und 11 f.).

E. 3.1

Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist schriftlich, ausser dieses ordne eine Instruktionsverhandlung, eine mündliche Schlussverhandlung im Sinn von Art. 6 Ziff. 1 EMRK oder eine Urteilsberatung an (Art. 31, 36 und 37 VRPG; BVR 2014 S. 197 E. 3.1). Gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen («civil rights») oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Der Begriff «civil rights» bezieht sich nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht nur auf zivilrechtliche Streitigkeiten im engeren Sinn, sondern betrifft auch Verwaltungsakte einer hoheitlich handelnden Behörde, sofern diese massgeblich in Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur eingreifen

(statt vieler BGE 144 I 340 E. 3.3.4; Michel Daum, a.a.O., Art. 1 N. 25). Auch wenn ein «civil right» betroffen ist, gilt die Pflicht zur Durchführung einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK jedoch nicht absolut. Insbesondere in Fällen, in denen sich ausschliesslich rechtliche Fragen stellen, kann ein ohne mündliche Verhandlung durchgeführter

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.05.2025, Nr. 100.2024.11U, Seite 11 Prozess den konventionsrechtlichen Anforderungen genügen (vgl. EGMR 33060/10 vom 5.4.2016, Blum gegen Österreich, Ziff. 70; BGer 9C_38/2024 vom 15.1.2025 E. 4.2.1, je mit weiteren Hinweisen).

E. 3.2

Hier stellt sich die Frage, ob Art. 2 Abs. 3 und 4 ZulaV als Allgemeinverfügung oder generell-abstrakter Erlass zu qualifizieren sind. Es ist einzig über rechtliche Fragen zu entscheiden (Abgrenzung der Allgemeinverfügung vom Erlass). Die Parteien konnten sich umfassend zu diesen äussern. Die sich stellenden Rechtsfragen können aufgrund der Akten und der schriftlichen Parteivorbringen sachgerecht entschieden werden. Unter diesen Umständen wird der Verfahrens Antrag auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung abgewiesen.

E. 4

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich nach dem Gesagten und insbesondere mit Blick auf das Urteil 9C_37/2024 des Bundesgerichts vom 15. Januar 2025 als offensichtlich unzulässig. Auf die Beschwerde ist folglich nicht einzutreten. Das Urteil fällt in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Mit dem instanzabschliessenden Entscheid erübrigt es sich zu beurteilen, ob der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen oder zu belassen ist (vgl. dazu auch Daum/Rechsteiner, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 68 N. 44).

E. 5

Bei diesem Prozessausgang haben die Beschwerdeführer unter Solidarhaft die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 und Art. 106 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 23.05.2025, Nr. 100.2024.11U, Seite 12 Demnach entscheidet der Einzelrichter: 1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten. 2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 4'000.--, werden den Beschwerdeführern auferlegt. 3. Es werden keine Parteikosten gesprochen. 4. Zu eröffnen: - Beschwerdeführer - Beschwerdegegner Der Einzelrichter: Die Gerichtsschreiberin: Rechtsmittelbelehrung Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. BGG geführt werden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.