

Haltung von Physioswiss betreffend Berufsausübungsbeurteilung (BAB) für Physiotherapeut:innen

1. Ausgangslage

Seit der Einführung des Gesundheitsberufegesetzes (GesBG) 2020 sowie der Revision der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV)¹ per 01.01.2022 aufgrund der KVG-Revision "Zulassung der Leistungserbringer" stellt sich die Frage, in welcher Situation welche Physiotherapeut:innen eine Berufsausübungsbeurteilung (BAB) benötigen. Bis anhin war es unbestritten, dass einzig Physiotherapeut:innen, die in eigener fachlicher Verantwortung arbeiten (Art. 11 GesBG) respektive leitende Physiotherapeut:innen im Rahmen der Zulassung (Art. 47 und 52 KVV) als Leistungserbringer eine BAB erlangen müssen, unabhängig davon, ob sie diese Funktion in einer stationären oder einer ambulanten Einrichtung ausüben. Mit dem Inkrafttreten des GesBG resp. der KVV-Änderung revidierten oder revidieren viele Kantone ihre Gesetzgebung und interpretieren dabei die von nationaler Seite geforderten Anpassungen sehr streng, indem sie nun im Rahmen des Zulassungsverfahrens für alle aktiven Physiotherapeut:innen eine BAB verlangen. Einige Kantone gehen noch weiter und verlangen nach einer Übergangsfrist, dass alle Physiotherapeut:innen in ambulanten Praxen über eine BAB verfügen müssen. Für die ambulanten Physiotherapie-Praxen sind damit die Hürden in Form von bürokratischem Aufwand und Kosten massiv gestiegen.

2. Was sieht das Bundesrecht vor?

Die Regelung der Gesundheitsversorgung obliegt grundsätzlich den Kantonen. Der Bund kann aufgrund seiner verfassungsmässigen Zuständigkeit für die Qualität der Grundversorgung (Art. 117a BV) sowie für die obligatorische Krankenversicherung (Art. 117 BV) neue Qualitätsanforderungen an die Ausübung der Gesundheitsberufe im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) einführen.

2.1 Gesundheitsberufegesetz

Mit dem Inkrafttreten des Gesundheitsberufegesetzes im Februar 2020 wurde die Berufsausübung verschiedener Gesundheitsberufe neu auf Bundesebene geregelt. Mit dem Gesetz wurde unter anderem eine Bewilligungspflicht für die **fachlich eigenverantwortliche Ausübung** der Gesundheitsberufe eingeführt. Gemäss Art. 11 GesBG bedarf es dafür einer Bewilligung des Kantons, also einer BAB.

Arbeit in eigener fachlicher Verantwortung resp. fachlich eigenverantwortlich bedeutet, dass die Person die Verantwortung trägt für den regulären Therapiebetrieb. Darunter sind die Aspekte Qualitätsentwicklung, Infrastruktur, Hygienemassnahmen, Notfallmanagement etc. zu verstehen, wie sie in der vom Kanton ausgestellten Berufsausübungsbeurteilung und (je nach Kanton) Betriebsbeurteilung verlangt werden. Demgegenüber steht der Begriff *unter fachlicher Aufsicht*.

¹ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1995/3867_3867_3867/de. Zugriff am 07.11.2022. Änderung vom 23.06.21 der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV)

Darunter wird nicht die Aufsicht über die einzelne physiotherapeutische Behandlung verstanden, diese darf von jeder Physiotherapeutin selbst wahrgenommen werden, welche über die Berufsbefähigung, also über eine SRK-Anerkennung, verfügt. Diese Physiotherapeutin ist jedoch nicht für den regulären Gesamtbetrieb verantwortlich, sondern steht unter der Aufsicht der fachlich eigenverantwortlichen Therapeutin. Für die Arbeit **unter fachlicher Aufsicht** sieht das GesBG jedoch keine BAB vor, wie die Botschaft zum GesBG festhält:² *«Bei einer Person, die unter fachlicher Aufsicht einer entsprechenden Fachperson tätig ist, ist hingegen davon auszugehen, dass diese Kontrolle ausreicht, um die Patientensicherheit und die Qualität der Leistungen zu gewährleisten, sodass eine Bewilligung nicht nötig ist. Die Bewilligungspflicht für die Ausübung einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit stellt einen schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar, der nur so weit gehen darf, wie es zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und des Patientenschutzes notwendig ist. Die Beschränkung der Bewilligungspflicht auf die Tätigkeit in eigener fachlicher Verantwortung ergibt sich somit aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip.»* Gleichzeitig wird anschliessend ausgeführt, dass es den Kantonen frei steht *«weitere Berufe oder, wenn sie es als notwendig und verhältnismässig erachten, auch die Ausübung unter fachlicher Aufsicht zu regeln.»*

2.2 Der Begriff Leistungserbringer

Der Begriff Leistungserbringer, wie er in der Gesetzgebung des Bundes verwendet wird, ist **organisations- und nicht personenbezogen** zu verstehen. So wird z.B. in Art. 58 g KVV vom Leistungserbringer ein Qualitätsmanagementsystem sowie ein Berichts- und Lernsystem verlangt. Diese muss von der Organisation, sprich von einer ambulanten Praxis oder einer stationären Institution, beigebracht werden. Einzig im Fall, wo der Leistungserbringer eine selbständig erwerbende Physiotherapeutin mit einer Einzelfirma ist, ist der Leistungserbringer mit einer Person identisch.

2.3 Voraussetzungen zur Zulassung als Leistungserbringer

In Art. 47 und 52 der Verordnung über die Krankenversicherung sind die Voraussetzungen aufgeführt, welche für die Zulassung als Leistungserbringer, das heisst die Zulassung zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenversicherung, erfüllt sein müssen.

- Art. 47 KVV bezieht sich auf selbständig erwerbende Leistungserbringer, d.h. auf Physiotherapeut:innen, die meistens als einfache Gesellschaft bzw. Einzelfirma tätig sind/sein wollen.
- Art. 52 KVV bezieht sich auf Organisationen der Physiotherapie (OdP). OdP sind mehrheitlich als GmbH oder AG organisiert.

Für die Zulassung als Leistungserbringer müssen von beiden Kategorien unter anderen folgenden Bedingungen erfüllt sein:

1. Vorliegen einer kantonalen **BAB** als Physiotherapeut oder Physiotherapeutin nach Artikel 11 GesBG

² BBl 2015 8715 - Botschaft zum Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe (admin.ch). Botschaft vom 18. November 2015 zum Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe, BBl 2015 8715, Seite 8747.

2. Ausübung einer praktischen Tätigkeit **während zwei Jahren**.
 - bei einer nach dem KVV zugelassenen Physiotherapeutin oder
 - in einer physiotherapeutischen Spezialabteilung eines Spitals (unter der Leitung eines Physiotherapeuten oder einer Physiotherapeutin, der oder die die Zulassungsvoraussetzungen dieser Verordnung erfüllt oder
 - in einer OdP unter der Leitung eines Physiotherapeuten oder einer Physiotherapeutin, der oder die die Zulassungsvoraussetzungen dieser Verordnung erfüllt.
3. Erfüllung der **Qualitätsanforderungen nach Artikel 58g KVV**

Art. 47 und 52 KVV entsprechen dem bisherigen Recht und haben im Rahmen der Neuorganisation des Zulassungsverfahrens keine wesentliche Änderung erfahren. In einem FAQ des BAG wird ausdrücklich erwähnt, dass es zu Fachpersonen, die unter fachlicher Aufsicht arbeiten, auf Stufe KVV keine Vorgaben gibt, da diese nicht als Leistungserbringer im Sinne des KVG gelten.³ Die oben unter Punkt 3 erwähnten Qualitätsanforderungen nach Artikel 58g KVV verlangen vom Leistungserbringer unter anderem, dass er über das **erforderliche qualifizierte Personal** verfügt. Der erläuternde Bericht⁴ führt dazu in allgemeiner Form aus, dass das Personal die nötige Ausbildung und Qualifikation aufweisen muss. Eine BAB als Voraussetzung dazu wird jedoch nicht erwähnt.

3. Wie interpretieren die Kantone die Bundesgesetzgebung?

Die Kantone haben den Auftrag, die Erfüllung der bundesrechtlichen Qualitätsanforderungen für die Zulassung zur Tätigkeit zulasten OKP durch die Gesundheitsfachpersonen zu überprüfen und beaufsichtigen. Sie sind befugt, strengere Regeln für die (gesundheitspolizeiliche) Berufsausübungsbewilligung aufzustellen.

Bereits nach der Einführung des GesBG 2020 machten sich viele Kantone daran, ihre kantonale Gesetzgebung zu revidieren. Dabei interpretier(t)en verschiedene Kantone den Begriff *in eigener fachlicher Verantwortung*, wie er im GesBG verwendet wird dahingehend,

- dass jede SRK- anerkannte Physiotherapeutin ihren Beruf fachlich eigenverantwortlich ausübt. Auf die Differenzierung zwischen *fachlich eigenverantwortlich* und *unter fachlicher Aufsicht* wurde teilweise verzichtet.

Auf den 1. Januar 2022 trat die KVG-Revision «Zulassung von Leistungserbringern» in Kraft. Seither sind neu die Kantone für die Zulassung von ambulanten Leistungserbringern zuständig, welche zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) abrechnen wollen. Mit der Neuregelung wollte man auch eine gewisse Vereinheitlichung der Zulassungsbedingungen erreichen, vor allem zwischen den Gesundheitsberufen. Bei den dazu nötigen gesetzlichen Anpassungen legen viele Kantone die Vorgaben der nationalen Ebene in einzelnen oder mehreren Punkten sehr streng aus:

³ KVG-Revision: Zulassung von Leistungserbringern (admin.ch) Häufig gestellte Fragen FAQ zur Umsetzung der KVG-Änderung Zulassung von Leistungserbringern, Fassung vom 21.06.2022, Seite 3.

⁴ Erläuternder Bericht vom 23. Juni 2021 zur Änderung der KVV und KLV, Seite 25.

- Sie interpretieren den Begriff Leistungserbringer personenbezogen.
- Sie definieren die aktiven Physiotherapeut:innen pauschal als Leistungserbringer:innen und verlangen für sie alle eine BAB, teilweise gar die Erfüllung der Zulassungsbedingungen (d.h. zusätzlich zwei Jahre Berufserfahrung).
- Sie anerkennen als qualifiziertes Personal gemäss Art. 58 KVV nur, wer über eine BAB verfügt, teilweise plus zwei Jahre Berufserfahrung.
- Sie befristen die Gültigkeit der BAB.
- Wird ein Leistungserbringer in einem anderen Kanton aktiv, muss er das Zulassungsverfahren im vollen Umfang im neuen Kanton nochmals absolvieren.

Weitere Änderungen betreffen das sogenannte Binnengesetz und neu eingeführte Übergangsfristen:

- Physiotherapeut:innen, welche in einem Kanton in eigener fachlicher Verantwortung gearbeitet haben und in einem anderen Kanton in gleicher Funktion tätig sein wollen, profitierten bis anhin für das Erlangen der BAB von einem summarischen Verfahren. In einigen Kantonen wird dieses neu nicht mehr angewendet. Andere Kantone wenden das summarische Verfahren an, erhöhten jedoch die Gebühren.
- Überdies haben einige Kantone eine Übergangsfrist eingeführt, nach deren Ablauf alle im Kanton aktiven Physiotherapeut:innen eine BAB erlangt haben müssen. Damit wird die Besitzstandswahrung in Frage gestellt, weil die Qualifikation von teilweise langjährig tätigen Fachpersonen plötzlich in Frage gestellt wird.

4. Physioswiss unterstützt ein sorgfältiges Vorgehen bei der Zulassung zur Tätigkeit zulasten der OKP

Die Kantone sind neu zuständig, im Rahmen des Zulassungsverfahrens die Zulassungsbedingungen und insbesondere die Qualitätsanforderungen umzusetzen. Physioswiss unterstützt, dass die Kantone eine sorgfältige Prüfung durchführen mit dem Ziel, dass nur Leistungserbringer, die die Anforderungen erfüllen sowie nur genügend ausgebildete Physiotherapeut:innen die Gesundheitsversorgung in den Kantonen sicherstellen.

1. BAB für Physiotherapeut:innen, die in eigener fachlicher Verantwortung arbeiten

Für Physioswiss ist unbestritten, dass eine BAB benötigt, wer unter eigener fachlicher Verantwortung arbeiten will. Unabhängig davon, ob eine Physiotherapeutin in leitender Funktion in einer OdP, in einer stationären Einrichtung oder als selbständig Erwerbende tätig ist. Jedoch sieht die Gesetzgebung des Bundes klar nicht vor, dass auch unter fachlicher Aufsicht arbeitende Physiotherapeut:innen eine BAB benötigen.

2. BAB um als Leistungserbringer zugelassen zu werden

Für Physioswiss ist unabdingbar, dass für die Zulassung als Leistungserbringer eine BAB sowie die zweijährige Berufserfahrung nötig sind. Gleichzeitig ist für Physioswiss nicht nachvollziehbar, dass Physiotherapeut:innen, die unter fachlicher Aufsicht tätig sind, als Leistungserbringer bezeichnet werden und eine BAB benötigen sowie teilweise zwei Jahre Berufserfahrung vorweisen sollen.

3. Leistungserbringer verfügen über das erforderliche qualifizierte Personal

Physioswiss unterstützt, dass überprüft wird, ob ein Leistungserbringer über das erforderliche qualifizierte Personal verfügt. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Gesetzesartikel nicht nachvollziehbar beigezogen:

- Art 47 Bst. a und b KVV: Dieser Artikel betrifft Leistungserbringer, die als selbständig erwerbende Physiotherapeut:innen zugelassen werden möchten, um auf eigene Rechnung den Beruf auszuüben. Er bezieht sich nicht auf das Personal dieses Leistungserbringers (s. vorheriger Punkt 2). Das Personal arbeitet unter fachlicher Aufsicht und benötigt daher weder eine BAB noch zwei Jahre Berufserfahrung.
- Art. 52 KVV: Dieser Artikel betrifft Leistungserbringer, die als Organisationen der Physiotherapie (OdP) zugelassen werden möchten. Art. 52 Bst. c verlangt, dass sie ihre Leistungen durch Personen erbringen, welche die Voraussetzungen nach Artikel 47 Buchstaben a und b KVV erfüllen. Auch hier ist mit Personen der/die Physiotherapeut:in gemeint, die in eigener fachlicher Verantwortung arbeitet und nicht das Personal unter fachlicher Aufsicht. Denn bezüglich dem Personal kommt Art. 58g KVV zur Anwendung, der im Art. 52 KVV unter dem Bst. e erwähnt wird. Dieser besagt, dass die OdP nachweisen muss, dass sie die Qualitätsanforderungen gemäss dem erwähnten Artikel 58g KVV erfüllt.
- Art. 58g KVV verlangt, dass der Leistungserbringer über das «erforderliche qualifizierte Personal» verfügt. Es wurde weiter vorne ausgeführt, dass der Gesetzgeber darunter die Ausbildung und die Qualifikation versteht, nicht das Vorhandensein einer BAB. Die Ausbildung und Qualifikation von Physiotherapeut:innen prüft in der Schweiz das SRK. Alle anerkannten Physiotherapeut:innen sind im Gesundheitsberuferegister GesReg resp. dem Nationalen Register der Gesundheitsberufe NAREG aufgeführt. Bei einer Person, die unter der fachlichen Aufsicht einer Physiotherapeutin in eigener fachlicher Verantwortung tätig ist, reicht diese Kontrolle aus, um die Patientensicherheit und die Qualität der Leistungen zu gewährleisten.

5. Physioswiss verlangt eine Umsetzung mit Augenmass

Die uneinheitliche und inkohärente Auslegung des Bundesrechts betreffend der BAB hat weitreichende Konsequenzen für die Physiotherapie-Branche und verhindert aus den folgenden Gründen eine effiziente Abwicklung des Zulassungsverfahrens.

1. Wird im Rahmen des Zulassungsverfahrens für jede Physiotherapeutin unter fachlicher Aufsicht eine BAB oder gar die Erfüllung aller Zulassungskriterien verlangt, so bedeutet dies
 - ein unnötiger bürokratischer Aufwand sowohl für den Kanton als auch für die Profession. Eine kantonale Regelung, welche eine BAB-Pflicht auch für die Tätigkeit unter Aufsicht vorsieht, ist unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit nicht gerechtfertigt.
 - zusätzliche hohe Kosten für die Berufsleute, da pro BAB eine Gebühr von CHF 330 bis CHF 800 verlangt wird. Hinzu kommen je nach Kanton weitere kostenpflichtige Dokumente (Strafregisterauszug, Handlungsfähigkeitszeugnis, Vertrauensärztliche Untersuchung, etc. Einige Kantone stellen zudem nur befristete BAB auf 5 oder 10 Jahre aus, wodurch es zu wiederkehrenden Kosten kommt.
 - lange Wartezeiten, bis die Zulassung erteilt werden kann.
2. Werden sämtliche Physiotherapeutinnen unter fachlicher Aufsicht als Leistungserbringerin betrachtet und verlangt, dass sie die Zulassungskriterien erfüllen, so bedeutet dies für

neudiplomierte Physiotherapeut:innen trotz Berufsbefähigung und SRK-Anerkennung faktisch ein Berufsverbot, da sie die erforderlichen zwei Jahre Berufserfahrung noch nicht vorweisen können.

3. Leistungserbringer sind auch Ausbildungsstätte für Studierende von Schweizer Fachhochschulen. Studierende können die Bedingungen für eine BAB selbstredend nicht erfüllen. In der Folge müssten die Ausbildungsplätze aufgelöst werden, was nicht im Interesse der Kantone und ihrer (künftigen) Gesundheitsversorgung sein kann.
4. Ein spezifischer Aspekt betrifft die Physiotherapeut:innen mit einem ausländischen Diplom, die sich im SRK-Anerkennungsverfahren befinden und diesem Zusammenhang ein Berufspraktikum bei einem Leistungserbringer absolvieren müssen. Diese sind nicht zu vergleichen mit Studierenden einer Fachhochschule. Sie verfügen über ein Diplom, jedoch gemäss SRK nicht vollumfänglich über die in der Schweiz verlangten Kompetenzen. Deshalb wird von ihnen ein Berufspraktikum unter Aufsicht einer Begleitperson verlangt. Während des Praktikums dürfen die Leistungen dieser Therapeut:innen regulär über eine provisorisch vergebene Abrechnungsnummer abgerechnet werden. Die Kandidat:innen im SRK-Anerkennungsverfahren können jedoch die Bedingungen für eine BAB erst recht nicht erfüllen und würden in der Folge irregulär arbeiten. Die Schweiz ist jedoch hochgradig von der Einwanderung ausländischer Physiotherapeut:innen abhängig. Den 392 Schweizer Diplomen, welche 2021 vergeben wurden, stehen 874 Anerkennungen ausländischer Physiotherapie-Diplome durch das SRK.
5. Indem die Kantone teilweise Übergangsfristen installieren, nach welcher alle Physiotherapeut:innen eine BAB vorweisen müssen, werden die Altzulassungen der Physiotherapeut:innen unter fachlicher Aufsicht in Frage gestellt. Es ist unhaltbar, unter den ohnehin schwierigen Rahmenbedingungen, von langjährigen, hochqualifizierten Physiotherapeut:innen plötzlich eine BAB zu verlangen und sie den Umtrieben auszusetzen, die zudem mit Gebühren verbunden sind.
6. Mit dem unterschiedlichen Vorgehen der Kantone wird das Ziel der KVG-Revision einer Vereinheitlichung unterminiert, es passiert das Gegenteil. Dadurch wird der zunehmenden Mobilität nicht Rechnung getragen und ist für Praxen mit Standorten in verschiedenen Kantonen nachteilig und kaum zu bewältigen.
7. Der Regelungsbereich des Zulassungsverfahrens betrifft in der Praxis nur ambulante Leistungserbringer. Ist dieses unnötig aufwendig, führt dies zu einer noch stärkeren Ungleichbehandlung von Privatpraxen gegenüber stationären Einrichtungen: Praxen müssen gebührenpflichtig für jede Physiotherapeutin, die unter fachlicher Aufsicht arbeitet, eine BAB vorweisen, während sich dies für stationäre Einrichtungen erübrigt. In einigen Kantonen muss die BAB zudem alle paar Jahre – wiederum gebührenpflichtig – erneuert werden, was die Ungleichbehandlung noch verstärkt.

6. Forderungen Physioswiss

Physioswiss verlangt, dass sich die Kantone an die Absicht des Bundesrechts halten und das Zulassungsverfahren zielgerichtet gestalten. Die strenge Rechtsauslegung verhindert, die kantonalen Versorgungssysteme effizienter zu gestalten und ist ein Affront gegenüber Leistungserbringern, welche massgeblich die Versorgungssicherheit in den Kantonen sicherstellen. Konkret fordern wir:

1. Eine einheitlichere und kohärente Auslegung des Bundesrechts sowie eine effizientere Abwicklung

Die willkürliche Umsetzung durch die Kantone missachtet Sinn und Zweck der Gesetzesrevision. Der Föderalismus beim Zulassungsverfahren in Form von kantonal unterschiedlichen Vorgehen, Bedingungen, Kosten und Gültigkeitsdauer widerspricht dem Auftrag, eine zwar der Qualität und Patientensicherheit dienende, jedoch gleichzeitig schlanke und möglichst einheitliche Durchführung zu gewährleisten. Der Aufbau eines überrissenen und somit teuren Behördenapparats verursacht unnötig hohe Kosten und widerspricht damit einer effizienten Umsetzung.

2. Nur Physiotherapeut:innen in eigener fachlicher Verantwortung benötigen einen BAB

Der mit der Ausweitung der BAB auf alle aktiven Physiotherapeut:innen und weiterer Regelungen verbundene Aufwand steht in keinem Verhältnis zum Nutzen. Mit den Gebühren, welche den Praxen respektive den Physiotherapeut:innen aufgebürdet werden, sollen die Kosten einer ineffizienten Umsetzung eingespielt werden. Eine BAB kostet mehrere hundert Franken. Dazu kommen weitere Gebühren für Dokumente, die für eine BAB nötig sind. Bei den sehr tiefen Tarifen sind diese Kosten für die Leistungserbringer der Physiotherapie resp. für die unter ihrer fachlicher Aufsicht arbeitenden Physiotherapeut:innen untragbar.

Bern, 15.11.2022