

Regierungsratsbeschluss

vom 20. August 2024

Nr. 2024/1292

KR.Nr. A 0027/2024 (DDI)

Auftrag Matthias Anderegg (SP/junge SP, Solothurn): Kantonale Zulassungsverfahren Gesundheitsberufe für Physiotherapeuten und Physiotherapeutinnen
Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit Physiotherapeuten und Physiotherapeutinnen ab bestandem Precheck im Rahmen des Anerkennungsverfahrens des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) angestellt werden und arbeiten können.

2. Begründung (Vorstosstext)

Laut Art. 11 des Gesundheitsberufegesetzes (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/16/de>) braucht eine Berufsausübungsbewilligung (BAB), wer in eigener fachlicher Verantwortung als Physiotherapeut oder Physiotherapeutin tätig ist. Die Auslegung des Begriffs «eigene fachliche Verantwortung» wird nach wie vor kantonal unterschiedlich interpretiert. Im Kanton Solothurn gilt eine strikte Interpretation, wonach zur Sicherheit der Patienten und Patientinnen jede und jeder, welcher Hand an eine Person legt, zusätzlich zur SRK-Anerkennung eines Bachelordiploms einer anerkannten Fachhochschule eine kantonale Bewilligung braucht.

Um das Arbeitsvolumen bewältigen zu können und die Patienten und Patientinnen betreuen zu können, welche auf Anmeldung eines Arztes oder einer Ärztin zur Physiotherapie kommen, ist die Branche seit Jahren auf ausländische Berufskollegen und Berufskolleginnen angewiesen. Heute sind 2/3 der zu aner kennenden Diplome beim SRK ausländische.

Die Umsetzung der Zulassungsverfahren im Kanton Solothurn ergibt faktisch ein Berufsverbot für Mitarbeitende im SRK-Anerkennungsverfahren, da sie mit der neuen Regelung erst über die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) abrechnen dürfen, wenn sie eine BAB haben. Sehr viele dieser Physiotherapeuten und Physiotherapeutinnen müssen ein Berufspraktikum (3-12 Monate) in der Schweiz absolvieren. Dass Praxen solche Praktika ermöglichen, ohne dass die Leistungen abgerechnet werden dürfen, ist illusorisch. Schliesslich handelt es sich hier nicht um Studierende, sondern um voll ausgebildete Berufsleute, mit – aus Schweizer Sicht – einem Manko in einem fachlichen Bereich.

Zudem dauern die SRK-Verfahren auch für jene (wenige) Physiotherapeuten und Physiotherapeutinnen sehr lange, von welchen kein Berufspraktikum verlangt wird. Realistischerweise muss mit einer Dauer von rund einem Jahr gerechnet werden, da z.B. ein Kurs in wissenschaftlichem Arbeiten besucht und eine Arbeit eingereicht werden muss, andere müssen eine B2-Sprachprüfung ablegen. Ohne diese Mitarbeitenden können wir die ambulante Versorgung von Patienten und Patientinnen im Kanton Solothurn nicht aufrechterhalten. Als einer von vielen Gründen soll nur die gesundheitspolitische Strategie ambulant vor stationär genannt werden. Das führt zu einem grösseren Kundenaufkommen in den ambulanten Praxen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

In den letzten Jahren erfolgten im Bereich der Gesundheits- bzw. Medizinalberufe verschiedene regulatorische Anpassungen. Grossen Einfluss hatten insbesondere die neuen Vorgaben der eidgenössischen Krankenversicherungsgesetzgebung betreffend die Zulassung von ambulanten Leistungserbringern, die am 1. Januar 2022 in Kraft getreten sind. Zudem hat sich angesichts des Fachkräftemangels die Versorgungslage verschlechtert. Der Regierungsrat erachtet eine Anpassung der bestehenden kantonalen Verordnungsbestimmungen im Sinne des Auftrages als geboten, schlägt allerdings zwecks Gleichbehandlung eine etwas weiter gefasste Lösung vor, da vom Fachkräftemangel nicht nur die Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten, sondern nahezu alle Fachpersonen gemäss Gesundheitsberufe-, Medizinalberufe- und Psychologieberufegesetz sowie weitere gemäss kantonalem Gesundheitsgesetz (GesG; BGS 811.11) betroffen sind.

3.2 Aktuelle Regelungen

Im Bewilligungswesen ist zwischen der Bewilligung zur Ausübung eines Gesundheitsberufes und der Zulassung zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) zu unterscheiden. Bei einer Berufsausübungsbewilligung handelt es sich um eine gesundheitspolizeiliche Bewilligung, die zur Ausübung eines Gesundheitsberufes in eigener fachlicher Verantwortung autorisiert. Die Zulassung hingegen berechtigt zur Abrechnung der erbrachten Leistungen zulasten der OKP und kann nur erteilt werden, wenn eine gültige Berufsausübungsbewilligung vorliegt.

3.2.1 Berufsausübungsbewilligung

Am 1. Februar 2020 ist das Bundesgesetz über die Gesundheitsberufe vom 30. September 2016 (Gesundheitsberufegesetz, GesBG; SR 811.21) in Kraft getreten. Der Gesundheitsberuf «Physiotherapeutin und Physiotherapeut» fällt in den Geltungsbereich des GesBG (Art. 2 Abs. 1 Bst. b GesBG). In Bezug auf die Bewilligungspflicht für die Berufsausübung hält Art. 11 GesBG Folgendes fest: «Für die Ausübung eines Gesundheitsberufs *in eigener fachlicher Verantwortung* bedarf es einer Bewilligung des Kantons, auf dessen Gebiet der Beruf ausgeübt wird.»

In der Botschaft des Bundesrates vom 18. November 2015 zum GesBG (BBI 2015 8715) wird der Begriff «Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung» wie folgt umschrieben:

«Der Begriff «Berufsausübung in eigener fachlicher Verantwortung» umfasst sowohl die unselbstständige (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eines öffentlichen oder privaten Unternehmens) als auch die selbstständige Ausübung, und zwar sowohl im Nebenerwerb als auch im Haupterwerb, solange diese in eigener fachlicher Verantwortung beziehungsweise nicht unter der Aufsicht einer Angehörigen oder eines Angehörigen desselben Berufs geschieht. Bei den in eigener fachlicher Verantwortung tätigen Personen handelt es sich also um die selbstständig, beispielsweise in einer eigenen Praxis tätigen Gesundheitsfachpersonen, gleichzeitig aber auch um angestellte Führungskräfte, welche die fachliche Verantwortung für die korrekte Berufsausübung der ihnen unterstellten Mitarbeitenden tragen, und um angestellte Fachkräfte, die ihre Tätigkeit alleine ausüben und keiner fachlichen Aufsicht unterstehen. [...] Damit soll gewährleistet werden, dass die Verantwortung für eine Behandlung bei einer entsprechend ausgebildeten Fachperson liegt.»

In der Botschaft zum GesBG wird ferner ausgeführt, dass die Frage, ob eine Gesundheitsfachperson einer Berufsausübungsbewilligung bedarf oder nicht, abschliessend durch das Bundesrecht geregelt werde und die Kantone keine abweichende Regelung vorsehen könnten. Diesen stehe es aber frei, die Ausübung einer Tätigkeit unter fachlicher Aufsicht zu regeln (BBI 2015 8747).

Für die Erlangung einer Berufsausübungsbewilligung benötigen Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten gemäss Art. 12 Abs. 2 Bst. b GesBG einen Abschluss in Physiotherapie (Bachelor of Science in Physiotherapie FH). Ausländische Fachkräfte müssen ihr ausländisches Diplom durch das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) anerkennen lassen (vgl. Art. 12 Abs. 1 Bst. a GesBG). Das Anerkennungsverfahren des SRK läuft in zwei Schritten ab: Der kostenlose «PreCheck» gibt Auskunft darüber, ob das SRK die zuständige Anerkennungsstelle für den entsprechenden ausländischen Ausbildungsabschluss ist. Das Ergebnis dieses Online-Checks liegt innerhalb von vier Wochen vor. Die effektive Anerkennung der ausländischen Ausbildungsabschlüsse erfolgt erst nach positivem «PreCheck» und dauert aktuell mehrere Monate¹⁾.

3.2.2 Zulassung zur Tätigkeit zulasten der OKP

Am 1. Januar 2022 ist die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) betreffend die Zulassung von Leistungserbringern in Kraft getreten. Bis zu diesem Zeitpunkt war die SASIS AG mittels Ausstellung einer Zahlstellenregisternummer faktisch für die Zulassung von Leistungserbringern im ambulanten Bereich zuständig, neu sind es die Kantone. Diese wurden verpflichtet, ein neues formelles Zulassungsverfahren für die zulasten der OKP tätigen Leistungserbringer im ambulanten Bereich einzuführen. Gleichzeitig wurden auf Bundesebene die Zulassungsvoraussetzungen für die verschiedenen Leistungserbringer angepasst.

Wer Leistungen zulasten der OKP abrechnen will, benötigt seit dem 1. Januar 2022 eine kantonale Zulassung. Dies gilt nicht nur für selbstständig tätige, sondern auch für angestellte Personen, die ihren Beruf in eigener fachlicher Verantwortung ausüben. Vorausgesetzt wird eine gültige Berufsausübungsbewilligung, der Nachweis berufsspezifischer Anforderungen sowie die Erfüllung von Qualitätsanforderungen.

Im Bereich der Physiotherapie wird für die berufsspezifische Anforderung eine Berufserfahrung von zwei Jahren verlangt (Art. 47 Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 [KVV; SR 832.102]). Ein Jahr davon muss in der Schweiz absolviert worden sein.

3.2.3 Tätigkeit unter fachlicher Aufsicht

Wie unter der vorstehenden Ziff. 3.2.1 ausgeführt, können die Kantone Vorschriften über die Ausübung einer Tätigkeit unter fachlicher Aufsicht erlassen. Im Kanton Solothurn legt § 15 Abs. 3 des Gesundheitsgesetzes vom 19. Dezember 2018 (GesG; BGS 811.11) fest, dass die Anstellung von Mitarbeitenden der gleichen Berufsgattung, die unter der fachlichen Verantwortung und direkten Aufsicht der Inhaberin oder des Inhabers der Berufsausübungsbewilligung stehen und die fachlichen Voraussetzungen für die betreffende Tätigkeit erfüllen, ohne Bewilligung zulässig ist. Die Einzelheiten der Tätigkeiten der unter der fachlichen Verantwortung und direkten Aufsicht der Inhaberin oder des Inhabers der Berufsausübungsbewilligung stehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelt der Regierungsrat in einer Verordnung (§ 15 Abs. 4 GesG).

In Ausführung von § 15 Abs. 4 GesG sieht § 10 Abs. 1 GesV als Grundsatz vor, dass angestellte Mitarbeitende der gleichen Berufsgattung die Voraussetzungen für die Ausübung der betreffenden Tätigkeit in eigener fachlicher Verantwortung zu erfüllen haben. Inhaberinnen und Inhaber einer Berufsausübungsbewilligung sind vor der Anstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der gleichen Berufsgattung verpflichtet, eingehend zu prüfen, ob diese die erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen, Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bieten, die deutsche Sprache beherrschen und nicht mit einem unbefristeten oder befristeten, noch in Vollzug stehenden Berufsausübungsverbot sanktioniert worden sind (§ 10 Abs. 2 GesV). Sie haben dafür zu sorgen, dass ihre angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der gleichen Berufsgattung ordnungsgemäss in ihre Berufshaftpflichtversicherung miteingeschlossen werden

¹⁾ vgl. <https://www.redcross.ch/de/unser-angebot/gesundheitsberufe-erkennung-und-registrierung/erkennung-auslaendischer-diplome>.

(§ 10 Abs. 3 GesV). Diese Vorschriften gelten sinngemäss auch für Inhaberinnen und Inhaber einer Betriebsbewilligung (§ 25 Abs. 1 Bst. d GesG).

Gesundheitsfachpersonen, welche (noch) nicht über die schulischen oder praktischen Fähigkeiten und Erfahrungen verfügen und damit die Voraussetzungen für die Ausübung der betreffenden Tätigkeit in eigener fachlicher Verantwortung (noch) nicht erfüllen, können unter der direkten Beaufsichtigung bzw. Betreuung einer Person mit einer Berufsausübungsbewilligung beschäftigt werden. Die Fachaufsicht über das unterstellte Personal muss dabei persönlich erfolgen und richtet sich nach den für den jeweiligen Gesundheitsberuf spezifischen methodischen Grundsätzen. Dazu gehören insbesondere die Anwesenheit und die Verfügbarkeit der betreuenden Fachkraft in der Praxis, die enge Begleitung der Behandlungen der betreuten Person mittels Supervision und Fallbesprechung sowie die Überprüfung der korrekten Dokumentation.

Physiotherapeutinnen oder Physiotherapeuten können somit während ihrer Ausbildung in der Schweiz oder nach dem Berufsabschluss zum Erwerb von praktischer Erfahrung unter Aufsicht tätig sein. Sie benötigen dazu keine Bewilligung. Ausländische Fachkräfte müssen dagegen vor Arbeitsbeginn einer Tätigkeit unter Aufsicht den Anerkennungsprozess ihres ausländischen Berufsdiploms durch das SRK durchlaufen haben und über eine Anerkennung ihres ausländischen Diploms verfügen. Die Aufnahme der Tätigkeit bereits während des Anerkennungsverfahrens ist aktuell im Kanton Solothurn selbst mit positivem «PreCheck» grundsätzlich nicht zulässig.

3.3 Fazit

Die Aufnahme einer Tätigkeit «in eigener fachlicher Verantwortung» ist für ausländische Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten auch mit positivem «PreCheck» des SRK aufgrund der abschliessenden Bundesregelung im GesBG nicht möglich. Die Kantone sind nicht befugt, in dieser Hinsicht ergänzende Vorschriften in der kantonalen Gesundheitsgesetzgebung zu erlassen.

Den Kantonen steht es hingegen frei, die Ausübung einer Tätigkeit unter fachlicher Aufsicht einer Fachperson mit Berufsausübungsbewilligung zu regeln, da in dieser Hinsicht keine bundesrechtlichen Vorschriften bestehen.

Der Regierungsrat ist bereit, eine Anpassung der bestehenden Bestimmungen in der GesV im Sinne des Auftrags zu prüfen. Da die Frage der Zulässigkeit einer Tätigkeit unter fachlicher Aufsicht nicht bloss Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten mit ausländischem Diplom, sondern auch die übrigen Gesundheits- bzw. Medizinalberufe betrifft, erscheint es jedoch als sachgerecht, eine umfassende Überprüfung der Vorschriften über die Anstellung von Personen, die eine Tätigkeit unter fachlicher Aufsicht und Verantwortung ausüben wollen, vorzunehmen. Der Regierungsrat wird eine entsprechende Anpassung der GesV in die Wege leiten. Bei einer Anpassung der Vorschriften ist allerdings – nebst dem berechtigten Anliegen, einem Fachkräftemangel möglichst entgegenzuwirken – auch der Qualitätssicherung für den Gesundheitsschutz hinreichend Rechnung zu tragen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die bestehenden Vorschriften über die Anstellung von Personen, die ihre Tätigkeit unter fachlicher Aufsicht und direkter Verantwortung einer Fachperson mit Berufsausübungsbewilligung ausüben, zu überprüfen und eine Änderung der GesV in die Wege zu leiten, damit für Gesundheitsfachpersonen gemäss kantonalem GesG bis zur Anerkennung ihres ausländischen Berufsdiploms die «Tätigkeit unter Aufsicht» möglich ist.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEKO)

Verteiler

Departement des Innern
Gesundheitsamt (EBE, BRO)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat